

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

1. A REFORMA EM CURSO

Com a aprovação de uma nova lei de enquadramento orçamental e de um referencial contabilístico único para as administrações públicas deu-se início, em setembro de 2015, a um processo de reforma das finanças públicas em Portugal.

1.1. Aspetos fundamentais da reforma

A Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em 2015 (LEO 2015)¹, com aplicação plena prevista para o exercício orçamental de 2021, e o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)², aplicável desde 01/01/2018³, estabeleceram as bases para a reforma da contabilidade e contas públicas.

A LEO 2015 estabelece os princípios e regras orçamentais no sector das administrações públicas e introduz alterações no regime de processo orçamental, nas regras de execução, de contabilidade e de reporte orçamental e financeiro, bem como nas regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes à administração central e ao subsector da segurança social.

O SNC-AP é o novo referencial contabilístico aplicável às entidades não empresariais da administração central, regional, local e à segurança social, bem como às EPR⁴. Abrange os subsistemas de contabilidade orçamental, financeira e de gestão permitindo a produção harmonizada dessa informação por toda a Administração Pública.

Ao nível da CGE a alteração prevista é profunda, uma vez que a informação até agora reportada – unicamente numa ótica de caixa quanto à administração central – será complementada com a informação sobre os ativos e passivos do Estado (Balanço e Demonstração de Resultados). Tal como enfatizado pelo FMI⁵ informação desta natureza enriquece a condução da política orçamental a três níveis: (i) revela a natureza e totalidade dos ativos e passivos do Estado, (ii) melhora a identificação e a gestão dos riscos para as finanças públicas, e (iii) fortalece a gestão da política orçamental.

¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, com eficácia diferida por três anos após a sua entrada em vigor (com exceção das normas que se referem ao objeto, âmbito e princípios orçamentais – arts. 1.º e 2.º e 4.º a 19.º, que produziram efeitos no dia seguinte ao da sua publicação), foi objeto de duas alterações. A primeira, através da Lei 2/2018, de 29/01, determinou transitoriamente ao Governo a obrigatoriedade de informar trimestralmente a AR sobre o volume e a evolução das cativações até à plena produção de efeitos da LEO 2015; a segunda, operada pela Lei 37/2018, de 07/08, procedeu à recalendarização da produção de efeitos dos arts. 3.º e 20.º a 76.º, cuja eficácia se encontra suspensa, para 01/04/2020. Portanto, a maioria das normas da LEO 2015 apenas se aplicará em plenitude ao exercício orçamental de 2021, adiando-se, por dois anos, a sua aplicação ao processo de elaboração e execução orçamental.

² Aprovado pelo DL 192/2015, 11/09, entretanto alterado pelo DL 85/2016, de 21/12.

³ Embora o DLEO 2018 tenha adiado essa aplicação para um conjunto de entidades (cfr. Quadro 1).

⁴ Entidades incluídas nas administrações públicas pelo INE no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. No caso de estas entidades terem valores admitidos à negociação em mercado regulamentado apenas lhes é aplicável o subsistema orçamental.

⁵ FMI (2018), “*Managing Public Wealth*” Fiscal Monitor, outubro 2018.

Se acrescentarmos a esta informação, a prevista em termos de programas orçamentais (cfr. ponto 1.3), então teremos também a possibilidade de aferir os resultados das políticas públicas sectoriais e reforçar a responsabilização sobre as mesmas, requisito essencial para que as decisões de política económica e orçamental assegurem uma boa afetação de recursos e se torne possível a avaliação, até agora incipiente, sobre a qualidade da despesa pública.

Destacam-se cinco componentes fundamentais desta reforma.



A produção de um Balanço e de uma Demonstração de Resultados do Estado

O OE e a CGE passarão a contemplar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social, elaboradas de acordo com o SNC-AP. Para além disso, as entidades públicas devem também preparar demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, trimestrais e anuais (estas, na maioria dos casos, devidamente certificadas).

Complementar à prestação de contas sobre a execução orçamental (demonstrações orçamentais), a relevação contabilística dos ativos e passivos, incluindo as responsabilidades contingentes (balanço e demonstração de resultados), é indispensável para:

- ◆ que as contas públicas reflitam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira do Estado (em sentido estrito refletido na Entidade Contabilística Estado - ECE), da administração central, da segurança social e do universo consolidado da CGE;
- ◆ a elaboração de uma verdadeira conta consolidada que traduza a posição financeira do conjunto de entidades que integram a CGE e permita a consideração de indicadores, para além do défice e da dívida, para a monitorização do desempenho e sustentabilidade das finanças públicas;
- ◆ a relevação das responsabilidades e compromissos futuros, incluindo os contingentes, com uma dimensão de médio e longo prazos, essencial à aferição da equidade intergeracional que as políticas públicas devem assegurar;
- ◆ aumentar a qualidade da informação de suporte às decisões dos agentes políticos;
- ◆ aumentar o alinhamento entre a contabilidade pública e as contas nacionais e melhorar a qualidade da prestação de contas.

As vantagens que as demonstrações financeiras trazem para a gestão das finanças públicas vêm enfatizadas pelo FMI¹ que, mesmo reconhecendo as dificuldades existentes ao nível do reporte patrimonial das contas públicas (qualidade de dados exigente, valorizações com critérios por vezes difíceis de aplicar de forma harmonizada, entre outras), apresenta evidência empírica demonstrativa de que melhorias na gestão do balanço do Estado facilitam a melhor gestão das finanças públicas, a redução dos riscos e melhoram a condução da política orçamental.

¹ FMI (2018), “*Managing Public Wealth*” Fiscal Monitor, outubro 2018.

✓ A criação da Entidade Contabilística Estado

A LEO prevê a criação de uma nova entidade contabilística – a ECE – integrada na administração central, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, enquanto ente soberano¹.

A ECE passará a centralizar contabilisticamente todas as transações ou acontecimentos relevantes que se reportam ao Estado como entidade soberana, tais como: as receitas gerais, o património, a tesouraria, a dívida direta do Estado e respetivos encargos, as transferências para outras entidades e administrações públicas, os contratos de parceria público-privadas (PPP) e outras concessões, as provisões e os passivos contingentes².

A ECE, enquanto entidade que orçamenta e relata, para além de relevar a posição financeira do Estado (em sentido estrito) irá permitir também dar expressão contabilística a um conjunto materialmente relevante de ativos, passivos, rendimentos e gastos não contabilizados, segundo a base de acréscimo, por qualquer entidade pública, como é o caso das receitas fiscais, das PPP ou do património imobiliário.

✓ O reforço da relevância da orçamentação por programas

A LEO 2015 assumiu como propósito maior a implementação de uma efetiva orçamentação por programas (cfr. ponto 1.3), instrumento essencial de avaliação das políticas prosseguidas no ciclo orçamental, ao assegurar a associação entre a utilização de recursos públicos e os resultados obtidos. Na prática, trata-se do reforço da relevância da orçamentação por programas já prevista na LEO, alargando o seu âmbito e sistematizando de forma mais clara o processo da sua implementação. A vantagem dos programas orçamentais é permitir avaliar a eficiência da despesa pública, informação cada vez mais relevante no atual quadro de maior transparência e maior responsabilização dos gestores públicos pelo desempenho e resultados alcançados.

A contabilidade de gestão, a implementar no âmbito do SNC-AP, na medida em que se destina a produzir informação relevante e analítica sobre custos, rendimentos e resultados, é um elemento essencial para a mensuração e avaliação de desempenho (economia, eficiência, eficácia e qualidade), possibilitando a criação dos critérios e indicadores necessários a uma efetiva implementação da orçamentação por programas.

✓ Novo regime da administração financeira do Estado

A implementação da LEO 2015 passa também pela revisão de um conjunto de diplomas basilares da administração financeira do Estado (e áreas mais diretamente relacionadas), no sentido de assegurar a definição de um quadro normativo completo e harmonizado. Esta revisão é, por sua vez, essencial à definição de alguns aspetos da implementação da LEO. Um dos exemplos mais elucidativos é a necessidade de o novo quadro normativo vir definir a natureza das entidades que integram a administração central, dado que a LEO deixou de prever a distinção clássica, há muito vigente, entre serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

¹ Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, n.º 3 – Definições do SNC-AP e n.º 2 art. 3.º da LEO.

² Alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 49.º da LEO e DL 192/2015, de 11/09.



Gestão da tesouraria

A concretização da reforma em curso traz inovações significativas no que se refere à relevação contabilística da movimentação de fundos, passando as demonstrações orçamentais e financeiras (individuais e consolidadas) a refletir a totalidade dos fluxos financeiros.

Estas alterações permitirão uma efetiva conciliação entre os fluxos (entradas e saídas de fundos) e as operações contabilísticas (de natureza orçamental ou extraorçamental), melhorando o controlo do cumprimento da unidade de tesouraria e da gestão das disponibilidades e promovendo uma mais eficiente gestão da tesouraria.

1.2. Implementação da LEO e do SNC-AP

A concretização desta reforma é um processo exigente porque envolve mudanças significativas de caráter transversal às administrações públicas. O Tribunal audita este processo desde 2016¹ e, neste contexto, tem (i) reforçado a importância da implementação da LEO dadas as claras vantagens enunciadas no ponto anterior, (ii) insistido na necessidade de uma implementação faseada, exigente e sistemática com a alocação dos recursos necessários devidamente identificados e (iii) alertado para o risco de que este processo será tanto mais longo quanto menor for a liderança, o faseamento e a articulação entre as diversas entidades envolvidas.

Com base nas auditorias realizadas o Tribunal identificou a existência de atrasos significativos que têm vindo a comprometer o processo. Em agosto de 2018, a aplicação plena da LEO foi adiada para o exercício orçamental de 2021². O Tribunal salientou também a necessidade de o processo ser objeto de uma planificação global integrada que contemple todas as metas intermédias, os produtos correspondentes e os riscos envolvidos. No entanto, tal ainda não se verificou, permanecendo a data de 2021 como meta para a aplicação integral da LEO.

Quanto ao processo de implementação da ECE foram elaboradas primeiras versões dos manuais de contabilidade e relato e de consolidação bem como o regulamento da ECE, o plano estratégico para o balanço de abertura e o balanço inicial piloto. Apesar da importância dos trabalhos entretanto concluídos, falta ainda concretizar etapas essenciais para assegurar a implementação da ECE, nos termos da LEO, designadamente, a calendarização integral do processo de implementação e a conclusão dos processos de identificação das entidades agentes do Estado relevantes para a ECE, das operações contabilísticas a reconhecer e dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

A implementação da ECE é fundamental para concretizar o modelo definido pela LEO, desde logo pela materialidade financeira do conjunto de operações que a constituem e pelo impacto que terá ao nível da CGE. Apesar da complexidade do reconhecimento e mensuração de algumas das operações e o necessário envolvimento das várias entidades agentes do Estado, não se encontra previsto um período experimental, que permita assegurar os requisitos técnicos e institucionais indispensáveis à sua implementação para o exercício orçamental de 2021.

¹ Relatório 13/2016, 2.ª S. – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 14/07, Relatório 6/2017, 2.ª S. – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 30/03, Relatório 22/2017, 2.ª S. – Auditoria à Implementação do SNC-AP e Consolidação de Contas (CGE), de 26/10, Relatório 23/2017, 2.ª S. – Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado, de 26/10 e Relatório 08/2018, 2.ª S. – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, de 17/05.

² Art. 5.º, n.º 3, da Lei 151/2015, de 11/09 (república pela Lei 37/2018, de 7/08).

Em contraditório, o Ministro das Finanças informou que “...efetivamente, o balanço de abertura da ECE reportar-se-á a 1 de janeiro de 2021. De acordo com as boas práticas, após a apresentação do balanço de abertura, terá lugar a aplicação das IPSAS 33 (First-time Adoption of Accrual Basis). Esta norma contabilística prevê os procedimentos necessários para assegurar uma transição completa no prazo de três anos a partir de 2021. Desta forma, as preocupações demonstradas pelo Tribunal de Contas serão acauteladas”.

A referida IPSAS (Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público) permite a adoção, num período transitório máximo de três anos, de exceções ao reconhecimento e mensuração de determinados ativos e passivos. O Tribunal reafirma a importância de uma operacionalização teste da ECE para assegurar a sua efetiva e plena implementação. Este teste, sob a forma de conta piloto da ECE, deverá ter carácter prioritário nos projetos em curso, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.

Ao nível da aplicação do SNC-AP, após o adiamento de um ano, esta teve início a 01/01/2018. Para além das exceções previstas no DLEO 2018 e de entidades que não iniciaram a sua aplicação (identificadas no quadro seguinte), existem situações cujo processo de transição poderá não ser concluído até ao final do ano. De facto, de acordo com a informação disponível, as entidades que se encontram a desenvolver trabalhos relativos ao processo de transição para o SNC-AP, evidenciam graus diferentes de evolução, não existindo um ponto de situação que permita identificar/quantificar todas as situações.

Quadro I. 1 – Entidades que, em 2018, não estão a aplicar o SNC-AP

Motivo	Entidades abrangidas
Entidades excecionadas pelo DLEO 2018	Entidades da administração local, instituições de segurança social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Caixa Geral de Aposentações e EPR a extinguir durante 2018.
Entidades que estão em diferentes estádios de adaptação dos respetivos sistemas de informação	Serviços integrados da Defesa, IASFA, IEF, IAPMEI, Turismo de Portugal, Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, AICEP, MOBI.E, SPGM, FCGM, IFAP, IPMA, Serviço de Saúde da RAM e Instituto de Administração de Saúde da RAM
O sistema de contabilidade utilizado não vai ser adaptado ao SNC-AP, estando em migração para sistemas de serviços partilhados ou prevendo migrar em 2019	O Centro Hospitalar de Setúbal, o Hospital Garcia de Horta e o Centro Hospitalar Barreiro-Montijo preveem migrar para o SICCC (desenvolvido pela SPMS); a Escola Portuguesa de Cabo Verde e o Instituto da Vinha e do Vinho para o GeRFiP (eSPap)
Entidades que não se consideram abrangidas pelo normativo	CENFIM (por força da respetiva lei orgânica); ERSE e Autoridade da Mobilidade e Transportes (entidades reguladoras); Metropolitano de Lisboa (detenção de empréstimos obrigacionistas), Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (natureza privada), GNB-Concessões (ter deixado de ser classificada como EPR)
Entidades com constrangimentos específicos a resolver	Serviços periféricos externos do MNE
Entidades com orçamento residual	Metro do Porto Consultoria (situação em análise)

Fonte: DLEO 2018; Informação recolhida pelo TC junto de diversas entidades, em outubro de 2018.

As entidades que iniciaram a aplicação do SNC-AP em 2018 enfrentam o desafio de assegurar a qualidade da informação contabilística face: i) à escassez de recursos humanos com formação adequada, agravada pela indefinição legal do estatuto do contabilista público; ii) ao ajustamento, em curso, dos respetivos sistemas de informação nas vertentes interna (revisão das fontes de informação necessárias à contabilidade e interligação de sistemas informáticos) e externa (reporte da informação a sistemas centrais). Por sua vez, os sistemas centrais ainda não desenvolveram as componentes indispensáveis à exploração e tratamento da informação contabilística. Para além disso, assinalam-se ainda os seguintes condicionalismos:

- ◆ Alterações previsíveis no enquadramento legal, na uniformização de políticas contabilísticas (com vista à harmonização necessária para a produção de contas consolidadas), no desenvolvimento do sistema de controlo interno e em regras para a certificação dos sistemas contabilísticos obrigarão a sucessivas alterações e ajustamentos dos sistemas de informação.

- ◆ As entidades coordenadoras sectoriais não dispõem dos recursos necessários (humanos e materiais) para assegurar um acompanhamento técnico adequado da transição e estão identificadas algumas áreas que carecem de soluções específicas (pelo menos as freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE).
- ◆ Durante o período de transição das entidades da administração central para o SNC-AP (pelo menos 2018), as receitas e despesas evidenciadas na CGE terão origem em referenciais contabilísticos distintos, sendo necessário assegurar a consistência da informação¹.

Finalmente, é de assinalar que a concretização da reforma, para além da revisão da legislação em matéria de organização administrativa já referida, pressupõe a regulamentação de um vasto conjunto de aspetos e matérias que estão ainda por definir, designadamente com referência: (i) aos modelos de preparação do OE e de apresentação da CGE, (ii) à entidade consolidante, (iii) à prestação de informação pelas entidades agentes do Estado para correspondente relevação contabilística de operações na ECE, (iv) ao modelo de gestão da tesouraria, (v) ao estatuto do contabilista público (vi) ao modelo de controlo interno das entidades públicas, (vii) ao modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais e (viii) aos programas orçamentais.

1.3. Programas orçamentais

A orçamentação por programas exige a produção sistemática, suficiente e adequada de informação sobre os resultados esperados e obtidos com a utilização dos recursos públicos, para dar aos decisores públicos e aos cidadãos capacidade de aferirem, de forma fundamentada, esses resultados. Também importante é a função destes indicadores na análise custo benefício das políticas públicas, incluindo uma apreciação prospetiva. E não menos importante é o papel desta informação na promoção da boa gestão e da responsabilização dos decisores públicos pela utilização dos dinheiros públicos.

Apesar de o modelo de orçamentação por programas para a despesa da AC estar previsto na LEO desde 2011 e ter sido reforçada a relevância da sua implementação com a revisão de 2015, o que é facto é que a orçamentação por programas tem sido substituída por uma mera repartição orgânica, mais centrada nos recursos do que nos resultados, por falta de indicadores específicos capazes de medir os resultados atingidos. Assim, não se torna possível avaliar nem, por vezes, simplesmente conhecer o impacto detalhado da utilização dada em 2017 aos recursos públicos, o fim último da orçamentação por programas e que justifica a sua existência.

A evidência internacional (OCDE, 2017)² aponta que uma estrutura de reporte especializada facilita a ligação a fazer entre a informação de resultados e a informação financeira. Neste contexto, Portugal continua desfasado face à média das melhores práticas internacionais, não existindo ainda informação que demonstre, aos mercados e aos cidadãos, a forma como os recursos públicos estão a ser usados para obter os resultados pretendidos pelas políticas públicas.

¹ A título de exemplo, nos sistemas contabilísticos anteriores uma dação em pagamento para pagar uma dívida ao Estado não envolvia registos na contabilidade orçamental; presentemente, o SNC-AP determina que dê origem ao registo de um fluxo monetário de entrada (anulando a dívida) e a outro de saída de igual montante (reconhecendo a aquisição do bem dado em pagamento).

² Downes, R., Moretti, D. and Nicol, S. (2017). "Budgeting and performance in the European Union: a review by the OECD in the context of EU budget focused on results". *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2017/1.

1.3.1. Programas orçamentais no âmbito da LEO

A LEO 2015 reforça a relevância dos programas orçamentais (PO) sistematizando melhor o seu regime legal (a ser adotado no OE 2021) e aumentando as obrigações de divulgar informação sobre a sua implementação e execução¹.

O regime dos PO estipula o seguinte:

- ◆ A missão de base orgânica constitui o nível mais agregado da especificação por programas e inclui as despesas e receitas inscritas nos orçamentos das entidades da administração central e segurança social que, de acordo com a lei orgânica do Governo, concorrem para a realização das políticas públicas sectoriais. A missão de base orgânica desagrega-se em PO, que correspondem a um conjunto de ações com vista a realizar os objetivos finais associados à implementação das políticas públicas e permitem a aferição do custo total dos mesmos. As ações são unidades básicas de realização, traduzindo-se em atividades e projetos.
- ◆ Note-se que no regime atual (vigente até 2020), a estruturação por programas só é vinculativa para as despesas e, em termos de entidades, para as da administração central.
- ◆ Compete à entidade gestora: propor e desenvolver os programas; elaborar e monitorizar os respetivos orçamentos de tesouraria; acompanhar o controlo orçamental e financeiro; definir indicadores que permitam a avaliação do programa; preparar informação orçamental, financeira e consolidada, incluindo o apuramento de custos das ações; colaborar com o Ministério das Finanças com vista à orçamentação por programas e à definição do seu quadro plurianual.
- ◆ No novo quadro normativo, os PO e os seus aspetos fundamentais (denominação, período de programação, custos totais, fontes de financiamento e metas a alcançar) passam a ser aprovados em Conselho de Ministros, no início da legislatura, sob proposta dos membros do Governo responsáveis por cada política pública sectorial e por definir a entidade gestora de cada conjunto de programas.
- ◆ Por aplicação do princípio da transparência orçamental, a LEO 2015 determina ainda a disponibilização ao público, em formato acessível de: informação sobre os programas dos subsectores da administração central e da segurança social, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do sector das administrações públicas, por subsector e entidade.

No entanto, este regime carece ainda de regulamentação quanto a aspetos-chave, como:

- ◆ a caracterização dos PO, incluindo especificações e orientações relativas à sua concretização junto das entidades da administração central e da segurança social (DL a aprovar até 30/06/2019);
- ◆ a compatibilização da orçamentação por programas com a legislatura em curso e os limites de despesa resultantes da lei das grandes opções (DL a aprovar em 2020);
- ◆ o regime jurídico da entidade gestora de PO;
- ◆ o formato para a disponibilização de informação pública sobre os PO.

¹ Art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09 (na redação dada pela Lei 37/2018, de 7/08), n.º 1 do art. 17.º, n.º 2 do art. 19.º, arts. 45.º a 48.º e n.º 1 do art. 73.º da LEO 2015.

1.3.2. Programas orçamentais na CGE 2017

Desde 2011, com a revisão da LEO¹, tornou-se obrigatória a estruturação da despesa da administração central em PO, correspondendo, por regra, a cada ministério um PO, tendo por responsável a entidade que gere o seu orçamento. Cada PO inclui²:

- ◆ Despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para concretizar objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas;
- ◆ Medidas, divididas por unidades básicas de realização (projetos ou atividades, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos);
- ◆ Indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização;
- ◆ Identificação dos programas comunitários associados, se aplicável.

Como prevê a LEO³, o ROE 2017 descreve políticas sectoriais e recursos financeiros afetos a cada PO e a CGE a correspondente execução⁴.

Ainda que estruturados de forma diferente, os PO referem o respetivo enquadramento na política do Governo (exceto o PO01 – Órgãos de soberania), apresentam quadros síntese da despesa⁵, destacam os principais serviços executores e as despesas mais significativas.

Complementarmente, a CGE, para 16 dos 18 PO, inclui um ponto designado “resultados obtidos”, com o conteúdo que se resume no quadro seguinte.

¹ De 1977 à quinta revisão da LEO (Lei 22/2011, de 20/05) as sucessivas leis de enquadramento orçamental admitiam a possibilidade, porém, sem caráter vinculativo (Lei 64/77, de 26/08; Lei 40/83, de 13/12; Lei 6/91, de 20/02; Lei 91/2001, de 20/08, até à quarta revisão) em linha com o estabelecido na CRP pela revisão de 1989 (n.º 3 do atual artigo 105.º).

² Arts. 19.º e 20.º da LEO.

³ O relatório da proposta de Lei do OE inclui elementos informativos sobre os PO e a CGE apresenta a despesa orçamental paga relativa a cada programa, medida e projeto (alínea r) do n.º 1 do art. 37.º e n.º 6 do art. 76.º).

⁴ Ponto VI – Políticas sectoriais para 2017 e recursos financeiro do Relatório do OE 2017 (pp 119-223) e Ponto IV – Políticas sectoriais para 2017 e recursos financeiros do Relatório da CGE (Volume I, Tomo 1, pp. 172 a 299).

⁵ Os quadros relativos a despesas dos programas por classificação económica apresentam estrutura uniforme (orçamento e execução global por subsector e consolidada para o perímetro de entidades de cada PO) e foram calculados de forma consistente.

Quadro I. 2 – Síntese dos resultados obtidos por cada PO, tal como descritos na CGE

Programa orçamental	Resultados obtidos (Natureza do conteúdo)	Observações
PO02 – Governação; PO09 – Cultura; PO14 – Planeamento e infraestruturas;		Os PO02, PO09 e PO14 apresentam indicadores agregados ligados às políticas públicas fixadas para os respetivos PO.
PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social;	Descrição sumária dos objetivos e resultados alcançados.	O PO12 apresenta indicadores de avaliação retirados dos Quadros de Avaliação e Responsabilização das entidades mais representativas da atividade do PO.
PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar; PO18 – Mar		Os PO17 e PO18 apresentam indicadores do cumprimento das metas globais dos PO, após descrição extensa das atividades desenvolvidas.
PO04 – Finanças; PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior; PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar	Descrição de atividades desenvolvidas e indicação de resultados associados. Não inclui avaliação, nem indicadores de medida.	
PO06 – Defesa; PO08 – Justiça; PO13 – Saúde; PO15 – Economia; PO16 – Ambiente	Descrição de objetivos e atividades desenvolvidas. Não inclui avaliação, nem indicadores de medida.	
PO05 – Gestão da dívida pública	Objetivos genéricos, fixados na lei	
PO03 – Representação externa	Dados financeiros, sem referência ao cumprimento de objetivos ou metas	

Os PO01 – Órgãos de soberania e PO07 – Segurança interna não constam do quadro por não incluírem o ponto “resultados obtidos”.

Fonte: síntese TC, com base na CGE 2017.

A informação sobre “resultados obtidos” apresentada na CGE:

- ◆ Varia de forma substancial, ao nível da forma e do conteúdo relativos a cada PO, evidenciando diferentes interpretações quanto à natureza da informação a apresentar;
- ◆ Não abrange, para qualquer PO, a necessária correspondência entre os resultados obtidos e os recursos utilizados.

Conclui-se que a orçamentação por programas, visando focar a apreciação do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos. Em particular, é necessário melhorar a qualidade da informação a reportar, quer incluindo indicadores de medida em todos os PO, quer estabelecendo critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo), para assegurar o rigor, a transparência e a utilidade dessa informação na CGE¹.

1.3.3. Ciclos da orçamentação por programas de funções económicas

Apesar de a implementação do modelo de orçamentação por programas prevista na LEO 2015 ter sido apresentada para viabilizar o propósito maior dessa lei (avaliar o custo das políticas públicas para afetar os recursos públicos em função da sua eficiência face aos resultados alcançados)² tal implementação foi adiada

¹ Refira-se que, em cumprimento da LEO (art. 72.º-A), o Governo remeteu à Assembleia da República, a 29/03/2018, o Relatório da execução dos PO de 2017. Porém, em matéria de indicadores de resultados e da avaliação de programas e de políticas públicas nada acrescenta à informação que foi publicada na CGE.

² Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 329/XII – LEO 2015.

de 2018¹ (no âmbito do OE 2019) para 2020 (no âmbito do OE 2021)². Não obstante esse adiamento e em cumprimento do disposto na LEO vigente em 2017, o respetivo DLEO atribui competências e deveres às entidades coordenadoras dos programas orçamentais (ECPO)³, cujo exercício, para os três programas de funções económicas abaixo identificados, foi objeto de exame pelo Tribunal.

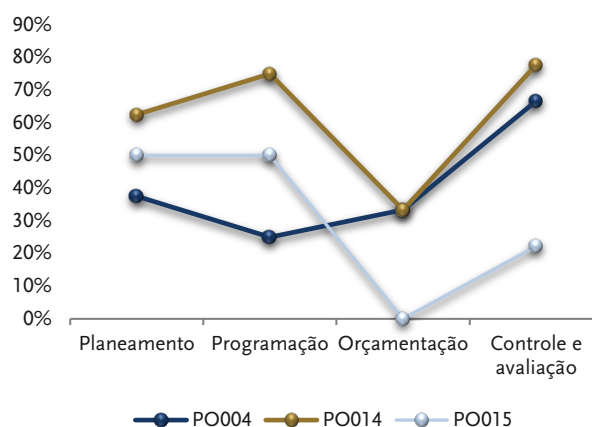
	Programa Orçamental	Ministério	Entidade Coordenadora
004	Finanças	Finanças	Secretaria-Geral do MF
014	Planeamento e Infraestruturas	Planeamento e Infraestruturas	Secretaria-Geral da PCM
015	Economia	Economia	Secretaria-Geral do ME

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, que envolveram a apreciação da informação constante da CGE 2017 e do Relatório de Execução dos Programas Orçamentais 2017, a formulação de questionários e o exame das respostas das ECPO indicadas. Essa apreciação inclui o grau de concretização (GC) do ciclo da orçamentação por programas (que abrange quatro fases: planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação) com base no exercício das competências e deveres atribuídos às ECPO pelo DLEO 2017. Nos termos legais vigentes em 2017, cada PO inclui as despesas correspondentes às medidas concretizadoras dos objetivos específicos das políticas públicas que comportar e cuja economia, eficiência e eficácia são avaliadas pela respetiva entidade coordenadora, através de indicadores por si definidos, nomeadamente os respetivos objetivos e metas.

O Gráfico I. 1 indica os graus de concretização (GC) das quatro fases de cada ciclo examinado. Cada grau resulta da apreciação das respostas obtidas sobre o cumprimento das condições necessárias para concretizar cada fase (foram definidas 24 condições por ciclo, com base nas competências e deveres legais das ECPO em 2017).

Os GC por fase são: 50% no planeamento, 50% na programação, 22% na orçamentação e 56% no controlo e avaliação. Os GC por PO são: 46% em Finanças, 33% em Economia e 67% em Planeamento e Infraestruturas. O GC global (dos ciclos dos três PO) é de 49%.

Gráfico I. 1 – Ciclo por Programa Orçamental



Fonte: Cálculos TC.

Na fase de planeamento (GC: 50%), o principal constrangimento é não terem sido reportados indicadores de economia, eficiência e eficácia suficientes para avaliar cada PO, apesar da obrigação legal dessa avaliação.

Na fase de programação (GC: 50%) identifica-se, como constrangimento comum às ECPO objeto do exame, não ter sido reportada a emissão de pareceres prévios sobre a inscrição de novas medidas, projetos e reinscrições de projetos.

Para o menor GC (22%) ser o da fase de orçamentação avulta a inexistência de ações preventivas e/ou sancionadoras do incumprimento da obrigação das entidades de cada PO em registar integralmente a

¹ N.º 3 do art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09 (na redação original).

² N.º 3 do art. 5.º da Lei 151/2015, de 11/09 (republicada pela Lei 37/2018, de 7/08).

³ Art. 28.º do DL 25/2017, de 3/03, cujo Anexo I identifica as entidades coordenadoras dos programas orçamentais.

respetiva receita nos seus sistemas de contabilidade e tesouraria locais, assegurando que a mesma é devida e adequadamente reportada aos sistemas centrais orçamentais e de tesouraria. Ora, apesar das suas obrigações legais, as entidades coordenadoras não garantiram essas condições. Dos constrangimentos identificados pelas entidades coordenadoras, quanto à orçamentação, também consta a falta de consolidação da informação orçamental, financeira e de tesouraria (exceto no PO004), o que impede uma visão integrada, compreensiva e completa do ciclo de cada PO. E concorre ainda a falta da desagregação de custos por tipologia de ações, atividades e projetos (exceto no PO014), sobretudo por não existirem dados financeiros analíticos, o que prejudica a informação sobre os custos e os resultados das políticas públicas.

O principal constrangimento da fase de controlo e avaliação dos PO consiste na falta ou insuficiência da avaliação do grau de realização dos objetivos que decorre da falta ou insuficiência de indicadores para o efeito verificada na fase de planeamento. Para o maior GC (56%) desta fase concorre a apresentação de relatórios periódicos de acompanhamento da execução orçamental, seus desvios e eventuais riscos, os quais são, sobretudo, destinados a informar a respetiva tutela e a DGO. Já a não afetação de recursos humanos diretamente a cada PO foi referida pelas ECPO como *“forte constrangimento”* à sua eficaz implementação. Quanto ao controlo interno, as entidades coordenadoras não apresentaram relatórios por não terem sido implementadas metodologias especialmente vocacionadas para os PO, defendendo, ainda, serem *“órgãos setoriais de controlo, cabendo-lhes a verificação, acompanhamento e informação perspectivados sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região”*.

Como objetivo definido para o PO Finanças (GC: 46%) foi referido pretender-se conciliar uma gestão orçamental responsável com uma estratégia conducente ao crescimento económico e social. Porém, apenas foram descritas atividades e resultados obtidos sem a necessária correspondência com os recursos utilizados (3 632 M€ de despesa efetiva consolidada), não tendo sido reportados indicadores nem a avaliação da economia, eficácia e eficiência do programa.

Como objetivos de política do PO Planeamento e Infraestruturas (GC: 67%) foi definido, no âmbito do desenvolvimento e coesão, dinamizar o investimento na economia através de uma utilização eficaz dos recursos financeiros dos fundos estruturais europeus e, no âmbito infraestrutural, potenciar o papel das infraestruturas e serviços de transportes no crescimento económico e otimizar o recurso a financiamento comunitário para satisfação do desenvolvimento das infraestruturas e serviços de transportes. Para estes objetivos foram definidos quatro indicadores com metas não atingidas para três e superada no restante. A falta da necessária correspondência entre resultados obtidos e recursos utilizados (2 719 M€ de despesa efetiva consolidada) e a insuficiência dos indicadores definidos também não permitiu reportar a avaliação da economia, eficácia e eficiência do programa.

Como objetivos genéricos do PO Economia (GC: 33%) foi referido aumentar a criação de valor e a competitividade na economia portuguesa com uma balança externa positiva e promover o turismo potenciando o aumento da receita do sector. Porém, apenas foram descritas atividades e resultados obtidos sem a necessária correspondência com os recursos utilizados (448 M€ de despesa efetiva consolidada), não tendo sido reportados indicadores nem a avaliação da economia, eficácia e eficiência do programa.

Em contraditório, a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças alega que a atribuição das funções de ECPO das Finanças não foi acompanhada da necessária adaptação organizacional em termos de postos de trabalho qualificados e de ferramentas informáticas apropriadas. Invoca ainda não ter recebido *“informação sobre a desagregação do objetivo reconhecido para o Programa em outros específicos aos quais fosse possível agregar indicadores e metas capazes de medir resultados e avaliar a economia, eficácia e eficiência do Programa”*, pelo que acompanha a recomendação do Tribunal.



2. O PROCESSO ORÇAMENTAL

2.1. A programação orçamental

No contexto do processo orçamental de 2017 destacam-se vários documentos:

- ◆ o Programa de Estabilidade 2016-2020 (PE 2016-2020), de abril de 2016;
- ◆ as Grandes Opções do Plano anuais (GOP 2017)¹, de outubro de 2016;
- ◆ o relatório que acompanha a proposta do OE 2017 (ROE 2017), de outubro de 2016;
- ◆ o Programa de Estabilidade 2017-2021 (PE 2017-2021), de abril de 2017².

Em matéria de transparência orçamental, os documentos de programação devem disponibilizar informação referente, designadamente, à especificação das medidas de política económica e de política orçamental conducentes à trajetória do défice orçamental e da dívida pública decorrente das orientações europeias (PE), à orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social e a sua compatibilização com os objetivos orçamentais (GOP) e à apresentação e justificação da política orçamental (ROE).

No âmbito da estratégia orçamental de médio prazo, o PE 2016-2020 e o PE 2017-2021 divulgaram as projeções de receita e de despesa num cenário de políticas invariantes, mas a insuficiente especificação das medidas de política para 2017 e do impacto esperado ao nível dos agregados orçamentais³ não permite apreciar a coerência e articulação com a informação constante do ROE 2017.

No que concerne às GOP 2017, a estrutura de informação seguiu os seis pilares do Programa Nacional de Reformas (PNR 2016-2019), atualizado em abril de 2016, que representam as prioridades de atuação do Governo em linha com as orientações emanadas do semestre europeu, nomeadamente as Recomendações Específicas do Conselho Europeu. Porém, não existe uma ligação clara à estratégia orçamental, na medida em que não integra uma definição dos critérios de afetação de recursos às prioridades de atuação e a sua repercussão orçamental, não se consubstanciando numa mais-valia face ao PNR. Esta insuficiência de informação detalhada impede a análise da articulação e compatibilização com o OE 2017 e com o PE⁴.

Por sua vez, no ROE 2017, as GOP 2017 apenas são referenciadas num subconjunto das secções dedicadas aos Programas Orçamentais⁵, não assegurando a necessária consistência entre o planeamento das políticas sectoriais e o da política orçamental, uma vez que no planeamento da estratégia orçamental não há evidência da análise dos efeitos esperados de medidas de política económica.

¹ No seguimento das GOP plurianuais (GOP 2016-2019) apresentadas em janeiro de 2016.

² O Relatório do OE 2018 divulgou a estimativa da execução orçamental para 2017, em outubro desse ano.

³ No PE 2016-2020 as medidas são apresentadas de forma genérica ao longo do documento; no PE 2017-2021 verificou-se uma melhoria com a sistematização das medidas relativas ao período de 2018-2020 (Quadro II.2.3. Medidas de Política Orçamental para 2018-2021, p. 18).

⁴ Na LEO 2015 está previsto que a proposta de Lei das Grandes Opções seja apresentada pelo Governo no início do processo orçamental (conjuntamente com o PE), passando a incluir a programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social, concretizado por um quadro plurianual das despesas públicas.

⁵ No ROE 2017, 3 dos 18 programas fazem referências genéricas às GOP 2017.

Atendendo ainda ao cenário orçamental, o ROE 2017 não apresentou o quadro informativo sobre a evolução quantitativa dos impostos nem as estimativas para a execução em 2016, em contabilidade pública¹.

A informação sobre os riscos do cenário macroeconómico para 2017 e análises de sensibilidade foi divulgada no PE 2016-2020, no ROE 2017 e no PE 2017-2021. Os três documentos restringem a análise de sensibilidade aos impactos esperados de dois choques exógenos, o aumento do preço do petróleo e a diminuição da procura externa. Face ao ROE 2016, o ROE 2017 não incluiu a estimativa dos impactos de variações marginais nas taxas de juro de curto prazo, no PIB real e na taxa de desemprego, os quais têm influência relevante na evolução dos agregados orçamentais.

Mais uma vez, o ROE 2017 não quantificou o efeito de alterações das variáveis macroeconómicas na orçamentação das rubricas da receita e da despesa com que se correlaciona, muito embora tenha divulgado o impacto orçamental do cenário macroeconómico na evolução do saldo orçamental.

No que respeita aos resultados orçamentais, apesar de o ROE 2017 ter apresentado a estimativa quantificada do efeito das medidas de política orçamental para esse ano na receita e na despesa, o RCGE 2017 não discriminou os resultados quantitativos atingidos com a implementação de cada uma dessas medidas. Por sua vez, o RCGE 2017 apresentou, com maior detalhe, informação sobre os desvios nas previsões orçamentais, mas não incluiu na análise, de forma quantificada, o impacto na execução orçamental das alterações do cenário macroeconómico e das medidas orçamentais previstas no ROE 2017.

Verifica-se a falta de articulação entre os vários documentos, em particular ao nível das medidas de política orçamental para 2017 (nos PE), de elementos informativos nas GOP 2017 e da quantificação do impacto de cada uma das medidas implementadas na execução orçamental. Nesta medida, não está assegurada a necessária articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte.

Note-se que nenhum dos documentos de programação faz referência ao impacto que a reforma das finanças públicas em curso decorrente da implementação da LEO 2015 poderá ter no processo orçamental.

2.2. O cenário orçamental e os valores verificados

Em 2017, o défice orçamental das AP, em contabilidade nacional, atingiu 5 762 M€ (3,0% do PIB) em resultado do aumento da receita de 3 219 M€ (4,0%) e da despesa de 5 308 M€ (6,4%). Este resultado reflete o efeito da operação de recapitalização da CGD, no montante de 3 944 M€, que determinou um agravamento do saldo de 2 088 M€. Os valores previstos em sede do ROE 2017 foram de um défice de 3 016 M€ (1,6% do PIB), tal como explicitado no Quadro I. 3.

¹ Esta falta de informação só foi parcialmente suprida pelo Governo através da apresentação posterior do Anexo I, dado não ter sido apresentada qualquer justificação que fundamentasse a evolução prevista para os principais impostos.



Quadro I. 3 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2016		Ano 2017			
	Estimativa de execução (a)	Execução INE set. 2018	ROE 2017	PE 2017-2021	ROE 2018	INE set. 2018
Receita total	80 846	79 890	84 153	82 654	83 507	83 110
Despesa total	85 384	83 564	87 168	85 498	86 257	88 872
Saldo global	-4 538	-3 674	-3 016	-2 844	-2 750	-5 762
Saldo global (em % PIB)	-2,4	-2,0	-1,6	-1,5	-1,4	-3,0
Por memória:						
Dívida pública (em % PIB)	129,7	129,2	128,3	127,9	126,2	124,8

(a) Estimativa para 2016 expressa no ROE 2017.

Fonte: MF, ROE 2017, PE 2017-2021 e ROE 2018; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2018.

A previsão expressa no ROE 2017 assentava num perfil de ajustamento orçamental assente num aumento da receita de 3 307 M€ (4,1%) de magnitude superior ao aumento da despesa de 1 784 M€ (2,1%), com uma melhoria do saldo orçamental em 1 522 M€ (33,5%) e uma variação positiva da dívida pública de 1,4 p.p.. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 2,4% para 1,6% do PIB.

Atendendo aos agregados orçamentais cuja variação se encontra diretamente relacionada com a evolução da economia, as previsões constantes do ROE 2017 incluíram um aumento da receita fiscal, em 1 282 M€, e da receita de contribuições sociais, em 732 M€, assim como a redução da despesa com subsídio de desemprego e outros apoios, em 105 M€. A trajetória destes agregados orçamentais revelava-se consistente com a perspetiva de crescimento da atividade económica e de melhoria das condições do mercado de trabalho. O PE 2017-2021 e o ROE 2018 reviram em alta a receita fiscal e contributiva em 111 M€ e em 1 040 M€, respetivamente, em linha com a expectativa de aceleração da atividade económica.

Na realidade, verificou-se que a receita total das AP em 2017 se situou abaixo da previsão apresentada no ROE 2017 em 1 043 M€ e a despesa total acima em 1 704 M€, na sua maioria explicado pelo impacto da operação de recapitalização da CGD (3 944 M€), originando um desvio desfavorável de 2 746 M€ no saldo orçamental (1,4 p.p. do PIB), que se fixou nos 3,0% do PIB.

Em contabilidade pública, o défice das AP em 2017 atingiu 2 555 M€, cabendo à administração central um défice de 4 933 M€ e aos restantes subsectores excedentes orçamentais (segurança social com 2 086 M€ e administração local e regional com 293 M€). Em termos consolidados, a administração central e segurança social registaram um défice de 2 847 M€.

No conjunto das AP, face a 2016, a receita e a despesa aumentaram 3 095 M€ (4,0%) e 1 471 M€ (1,8%), respetivamente; o saldo orçamental teve uma evolução favorável de 1 624 M€.

O ROE 2017 fixou um limite para o défice orçamental das AP de 4 761 M€ (2,5% do PIB). O cenário orçamental definido no ROE 2018 previa um desagravamento do défice em 2 291 M€ (1,3% do PIB) motivado pelo aumento da execução esperada da receita (996 M€) face à redução da despesa (1 296 M€), conforme Quadro I. 4.

Quadro I. 4 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados das AP (em contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2016		Ano 2017		
	Estimativa de execução ^(a)	Execução RCGE 2017	ROE 2017	ROE 2018	RCGE 2017
Receita total, da qual	79 321	78 042	81 070	82 066	81 137
AC+SS	72 507	71 338	74 270	ND	74 240
Despesa total, da qual	84 815	82 221	85 831	84 535	83 692
AC+SS	78 762	76 153	79 922	ND	77 087
Saldo global, do qual	-5 493	-4 179	-4 761	-2 470	-2 555
AC+SS	-6 255	-4 815	-5 651	ND	-2 847
Saldo global (em % PIB)	-2,9	-2,3	-2,5	-1,3	-1,3
Saldo AC+SS (em % PIB)	-3,3	-2,6	-3,0	ND	-1,5

(a) Estimativa para 2016 expressa no ROE 2017.

Fonte: MF, ROE 2017 e ROE 2018; DGO, RCGE 2017.

Restringindo a análise à conta da administração central e segurança social, a previsão expressa no ROE 2017 assentava num aumento da receita efetiva e da despesa efetiva de 1 763 M€ (2,4%) e de 1 160 M€ (1,5%), respetivamente, com uma melhoria do saldo orçamental em 604 M€ (9,7%), face à estimativa da execução orçamental de 2016.

Os valores verificados da receita e da despesa situaram-se, no entanto, abaixo do objetivo em 30 M€ e em 2 835 M€, respetivamente, originando um desvio favorável de 2 803 M€ no saldo orçamental, como evidenciam os gráficos seguintes.

(em milhões de euros)

Gráfico I. 2 – Desvios entre os valores verificados e as previsões da receita da AC e SS, em contabilidade pública

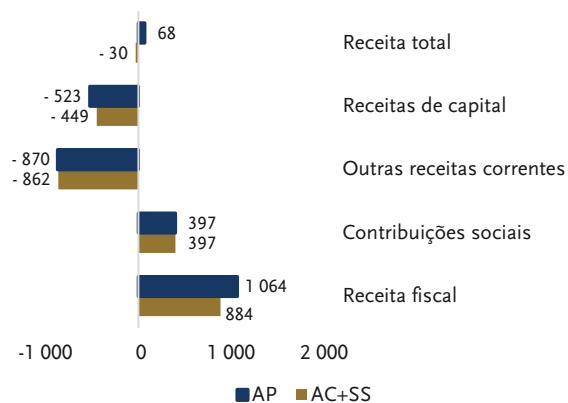
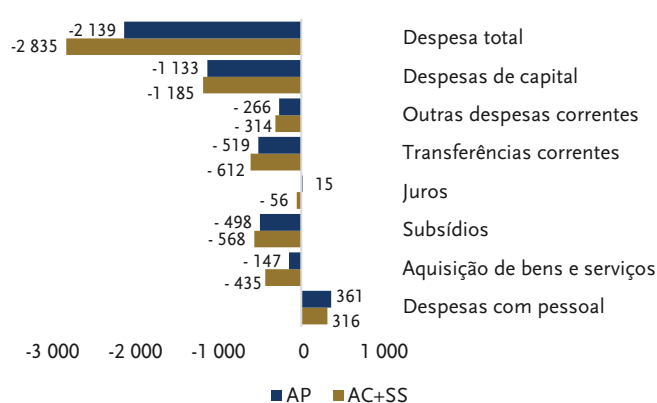


Gráfico I. 3 – Desvios entre os valores verificados e as previsões da despesa da AC e SS, em contabilidade pública



Fonte: MF, ROE 2017 e DGO, RCGE 2017.

Apesar de o desvio no total da receita da AC e SS assumir uma natureza residual (-30 M€), destaca-se o comportamento das outras receitas correntes (divergência de 862 M€) e das receitas de capital (que ficaram aquém do objetivo em 449 M€), cujo impacto foi atenuado pelo aumento acima do previsto da receita fiscal e de contribuições sociais (no seu conjunto, +1 282 M€). Para o desempenho desfavorável das outras receitas correntes contribuiu, sobretudo, a entrega de dividendos do BdP inferior em 172 M€ ao previsto e a não arrecadação de verbas relativas a financiamento comunitário destinadas ao IEFP (107 M€).

O desvio negativo das receitas de capital deveu-se essencialmente à execução da venda de bens de investimento (106 M€) e das transferências de capital (139 M€), no âmbito da administração central.

O desvio negativo no total da despesa da AC e SS (2 835 M€) foi motivado pela redução generalizada das rubricas de despesa, com exceção para as despesas com pessoal (316 M€). A execução das despesas correntes ficou aquém do orçamentado no ROE 2017 (1 669 M€), salientando-se os desvios negativos nas transferências correntes (612 M€), nos subsídios (568 M€) e na aquisição de bens e serviços (435 M€). As despesas de capital registaram uma execução inferior à prevista no ROE 2017 em 1 185 M€, em especial a rubrica de investimento (895 M€), justificada pela execução dos fundos europeus do atual quadro comunitário de apoio.

2.3. Alterações orçamentais

2.3.1. Administração central

Em 2017, o orçamento inicial da receita efetiva (62 742 M€) e da despesa efetiva (69 943 M€) foi aumentado, respetivamente, em 1 343 M€ (2,1%) e 2 314 M€ (3,3%) (Quadro I. 5), agravando o défice inicialmente previsto em 972 M€ (13,5%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações nos orçamentos privativos dos SFA.

O orçamento (inicial e final) e as alterações orçamentais da AC, constam da CGE¹, parcialmente consolidados, ou seja, segundo regras distintas das aplicadas para o orçamento inicial, no ROE e para execução, no mapa XXIII². A inexistência de regras comuns de consolidação impede a apresentação na CGE de comparações consistentes entre o orçamento (inicial e final) e a execução.

Em sede de contraditório, a DGO informou que, no sentido de ultrapassar as limitações de informação para a consolidação das alterações orçamentais e do orçamento corrigido, *“Foram disponibilizadas funcionalidades, no corrente ano, aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos” e emitidas instruções “que visam a obtenção da identificação central da entidade dadora/beneficiária”*.

¹ Ponto III.2.1.4 – Alterações orçamentais e cativos na AC e quadro 52 (pp. 97 a 115).

² No Quadro 52 (referente às alterações orçamentais) são objeto de consolidação os fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital, sem diferenças de conciliação. No mapa XXIII (referente à execução) é também consolidada aquisição/venda de serviços no programa saúde e evidenciadas as diferenças de conciliação. No ROE (Quadro V.1.1 – Receita da AC e V.1.4 – Evolução da despesa efetiva da AC) essas diferenças são também evidenciadas.

Quadro I. 5 – Conta da Administração Central – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Total das alterações		Orçamento final
		Dotação provisional	Outras (a)	Valor	Em (%)	
Impostos diretos	18 183	-	-	-	0,0	18 183
Impostos indiretos	23 866		71	71	0,3	23 937
Contribuições para SS, CGA e ADSE	3 976		72	72	1,8	4 048
Transferências correntes	2 393		185	185	7,7	2 578
Outras receitas correntes	12 611		773	773	6,1	13 384
Venda de bens de investimento	333		-16	-16	-4,7	318
Transferências de capital	1 338		257		19,2	1 595
Outras receitas de capital	42		0	0	0,5	42
Receita efetiva	62 742	-	1 343	1 343	2,1	64 085
Despesas com pessoal	15 924	374	633	1 007	6,3	16 931
Aquisição de bens e serviços	13 631	151	1 084	1 235	9,1	14 866
Juros e outros encargos	8 042		318	318	3,9	8 359
Transferências correntes	25 125	7	370	377	1,5	25 502
Subsídios	683		-28	-28	-4,1	655
Outras despesas correntes	2 076	-535	-76	-611	-29,4	1 465
Investimento	3 184	3	68	71	2,2	3 255
Transferências de capital	1 143	-	25	25	2,2	1 168
Outras despesas de capital	136		-80	-80	-58,4	57
Despesa efetiva	69 943	-1	2 315	2 314	3,3	72 257
Saldo efetivo	-7 201	1	-973	-972	13,5	-8 172

(a) Abertura de créditos especiais, utilização de dotações centralizadas, alterações orçamentais ao abrigo da gestão flexível e outras (previstas no DLEO 2017, arts. 8.º a 14.º)

Fonte: CGE 2017 – Quadro 52 – Alterações orçamentais da administração central e SIGO.

Ao nível das despesas:

- ◆ Foi utilizada toda a “dotação provisional” (535 M€) no reforço de dotações suborçamentadas, nomeadamente, despesas com pessoal (374 M€, essencialmente nos estabelecimentos de ensino básico e secundário) e aquisição de bens e serviços correntes (151 M€, no Ministério da Saúde, para redução de pagamentos em atraso). A utilização da “dotação provisional”, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, mais uma vez evidencia a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação.

A par da “dotação provisional”, no orçamento do Ministério das Finanças foram constituídas quatro dotações centralizadas¹, para contrapartida do reforço nos orçamentos de outros ministérios: “regularização de passivos não financeiros da AC” (300 M€, para aquisição de bens e serviços no Ministério da Saúde); “sustentabilidade do sector da saúde” (70 M€, também para as mesmas despesas)²; “contrapartida pública nacional global” (17 M€, principalmente para requalificação de instalações escolares)³; e “orçamento participativo Portugal” (2 M€).

Assim, o orçamento inicialmente aprovado para o Ministério da Saúde estava subavaliado, uma vez que o OE contemplava elevados montantes adicionais, através da “dotação provisional” e das

¹ Em classificações económicas das dotações que se previa reforçar (aquisição de bens e serviços, transferências correntes e aquisição de bens de capital), no que se distinguem da “dotação provisional”, englobada em outras despesas correntes.

² Verba consignada ao SNS resultante da sujeição ao IABA dos refrigerantes (art. 212.º da LOE 2017). No OE estava previsto 100 M€ (valor da dotação centralizada) tendo sido cobrado e entregue 70 M€.

³ Foram previstos 100 M€ no OE.

dotações centralizadas no Ministério das Finanças¹, o que retira significado à especificação da despesa por programas orçamentais.

- ◆ Ao nível dos créditos especiais e da gestão flexível as alterações refletiram-se sobretudo: na aquisição de bens e serviços (1 083 M€, com destaque para a saúde e instituições de ensino superior); despesas com pessoal (638 M€, principalmente nos estabelecimentos de ensino não superior); transferências correntes (367 M€, em especial no IFAP e instituições de ensino superior); e juros (318 M€, sobretudo relativos a contratos *swap* do Metro do Porto e do Metropolitano de Lisboa).

Ao nível das receitas:

- ◆ No conjunto das alterações destacam-se: as outras receitas correntes (773 M€, devido, especialmente, à mudança da ADSE do sector dos serviços integrados para o dos SFA); transferências de capital (257 M€, devido sobretudo aos fundos europeus no âmbito do Portugal 2020 abertos pelos créditos especiais do IAPMEI); e transferências correntes (185 M€, principalmente, pelos reforços na saúde com contrapartida nas dotações centralizadas e na dotação provisional, referidos acima).

A desarmonização existente nos diversos quadros informativos da CGE ao nível dos valores resultantes das alterações orçamentais também acontece com a informação relativa às cativações, que totalizam nos diferentes mapas 425 M€² e 507 M€³ (menos 49,4% do que em 2016, em que totalizaram 1 002 M€). Em 2017, as cativações incidiram especialmente na “aquisição de bens e serviços correntes” (235 M€), “outras despesas correntes” (147 M€) e “despesas com pessoal” (69 M€), que completam 88,8% do total referido. A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios da Defesa Nacional (112 M€), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (55 M€), e da Saúde (54 M€), constituindo 43,4% do total.

2.3.2. Segurança social

Também ao nível da OSS, as alterações orçamentais verificadas em 2017 aumentaram a receita em 679 M€ (1,6%) e reduziram a despesa em 102 M€ (0,2%), melhorando o saldo excedentário em 781 M€ (77,8%) (Quadro I. 6).

Quadro I. 6 – Conta da Segurança Social – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento Inicial		42 202 (a)		41 198	1 005
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	774		0		
Reforços	866		2 573		
Anulações	-961	679	-2 675	-102	
Orçamento corrigido		42 882		41 096	1 786

(a) Inclui 355 M€ de saldo de anos anteriores.

Fonte: LOE 2017 e CSS 2017.

¹ Foram utilizados 521 M€.

² Quadro 58 – “Cativos e reserva iniciais e finais, por agrupamento económico”, exclui a reserva orçamental e introduz correções.

³ Quadros A33 e A34 – “Despesa consolidada da Administração Central” (por classificação funcional e orgânica, respetivamente) e que correspondem aos valores que constam do SIGO.

Ao nível da despesa, a maioria dos reforços e anulações traduziu-se em transferências entre classificações económicas que não afetaram o valor global do orçamento. Destas destacam-se: as transferências para as famílias, nas suas várias componentes de prestações sociais, com reforços de 856 M€ e anulações de 1 182 M€; a anulação de subsídios (587 M€) e o reforço de outras despesas correntes (340 M€); os ativos financeiros com reforço de 942 M€ e anulação de 692 M€.

Ao nível das receitas, o aumento resultou essencialmente, de créditos especiais provenientes de integração de saldo do ano anterior na posse do sistema de segurança social, no montante de 774 M€. Estas verbas destinaram-se a ser aplicadas, designadamente, no seguinte:

- ◆ Na transferência do saldo do sistema previdencial-repartição para capitalização (200 M€) para aplicação em ativos financeiros;
- ◆ Em ações de formação profissional (413 M€);
- ◆ A apoiar as populações e a recuperação da economia na sequência dos incêndios que deflagraram em Portugal em 17/06/2017 e 15/10/2017 (5 M€), bem como a financiar o fundo REVITA (2,5 M€), através do sistema de ação social financiado por verbas provenientes dos jogos sociais e as pessoas mais carenciadas no âmbito do POAPMC (1,5 M€).

A receita foi ainda reforçada através de verbas provenientes de transferências da administração central relativas à receita do IMI destinadas ao FEFSS (50 M€) e ao financiamento dos complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS (8 M€).

3. A CONTA GERAL DO ESTADO

3.1. Receitas e despesas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social

Em 2017, a “*conta consolidada da administração central e da segurança social*” (Mapa XXIII da CGE) evidencia receitas de 74 240 M€, despesas de 77 087 M€ e um saldo de -2 847 M€.

Quadro I. 7 – Conta consolidada da AC e da SS – 2016-2017

(em milhões de euros)

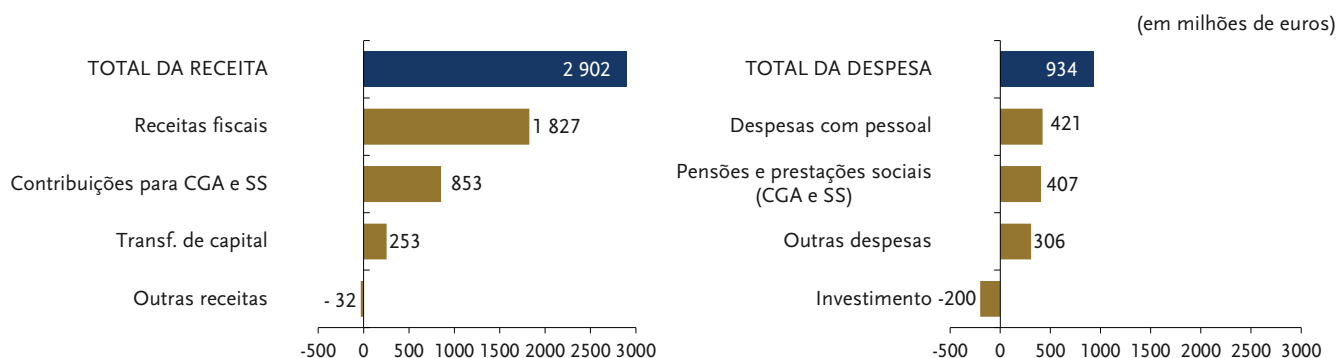
Receitas e despesas orçamentais	2016		2017		Variação	
	Conta Consolidada AC e SS	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS (a)	Valor	%
RECEITAS	71 338	58 061	26 693	74 240	2 902	4,1
Receita fiscal	41 315	42 902	240	43 142	1 827	4,4
Contribuições para a SS e a CGA	18 836	3 975	15 714	19 689	853	4,5
Outras receitas correntes	9 881	9 696	10 727	9 910	29	0,3
Transferências de capital	946	1 200	1	1 199	253	26,8
Outras receitas de capital	361	289	10	299	-62	-17,1
DESPESAS	76 153	62 994	24 607	77 087	934	1,2
Pensões e outras prestações sociais (SS e CGA)	31 319	(b)9 532	(b)22 194	31 726	407	1,3
Despesas com pessoal	16 054	16 253	(c)222	16 475	421	2,6
Aquisição de bens e serviços correntes	8 591	8 654	52	8 706	115	1,3
Juros e outros encargos	7 977	7 990	3	7 993	16	0,2
Outras despesas correntes	8 546	17 119	2 107	8 714	168	2,0
Aquisição de bens de capital (investimento)	2 529	2 306	23	2 329	-200	-7,9
Outras despesas de capital	1 137	1 140	6	1 144	8	0,7
Saldo global	-4 815	-4 933	2 086	-2 847	1 968	40,9

(a) Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a aquisição/venda de serviços no programa saúde. (b) Exclui as transferências entre a CGA e a SS para pagamento de pensões aos beneficiários. (c) De administração.

Fonte: CGE – Mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros), SGR, SIGO e CSS. Os dados de 2016 correspondem aos valores publicados na respetiva CGE, ajustados aos critérios de consolidação adotados em 2017.

Em 2017, nas receitas, avultam as fiscais (43 142 M€) e as contribuições para a segurança social e a CGA (19 689 M€). Nas despesas, destacam-se as pensões e outras prestações sociais (31 726 M€), as despesas com pessoal (16 475 M€), a aquisição de bens e serviços correntes (8 706 M€) e os juros (7 993 M€). Em relação a 2016 e como evidenciam os gráficos seguintes, as receitas aumentaram 2 902 M€ (4,1%) e as despesas 934 M€ (1,2%), o que reduziu o défice em 1 968 M€ (40,9%).

Gráfico I. 4 – Conta consolidada da AC e SS – variação 2016-2017



Fonte: CGE 2016 e 2017. Cálculos TC.

O aumento da receita foi o triplo do verificado na despesa. Na receita, subiram, essencialmente, as receitas fiscais, em 4,4% e as contribuições para a SS e a CGA, em 4,5%. Na despesa, foram reduzidas as despesas de investimento, em 7,9% e aumentaram as com pessoal, em 2,6%, com pensões e outras prestações sociais, em 1,3% e outras despesas, em 1,2%.

A redução do défice, de 1 968 M€, deveu-se essencialmente ao aumento das receitas fiscais (1 827 M€), ao aumento das contribuições para a SS e a CGA face ao das pensões e outras prestações (446 M€) e à redução das despesas de investimento (200 M€).

Ainda que não faça parte integrante da receita e despesa efetivas, o Tribunal assinala que se considerado um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros da AC suscetíveis de alterar o património financeiro líquido¹, o saldo seria agravado em 2 738 M€ para -5 586 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 8 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2016-2017

(em milhões de euros)

Ativos e passivos financeiros a considerar	2016	2017			Variação	
	Conta Consolidada AC e SS	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS	Valor	%
Receitas de ativos financeiros (a)	545	1 326		1 326	781	143,5
Despesas de ativos financeiros (a)	912	3 624		3 624	2 712	297,2
Despesas de passivos financeiros (b)	384	440		440	56	14,6
Diferença (receitas – despesas)	-752	-2 738	0	-2 738	-1 987	264,3
Total da receita	72 197	59 387	26 693	75 566	3 369	4,7
Total da despesa	77 764	67 058	24 607	81 152	3 388	4,4
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros	-5 567	-7 672	2 086	-5 586	-19	-0,3

(a) Ativos financeiros de SI e SFA (exceto EPR) de médio e longo prazos consolidados, i.e, não incluem: i) aplicações financeiras (depósitos, empréstimos e títulos de curto prazo e, no subsector dos SFA, títulos a médio e longo prazos); ii) aumentos de capital e os empréstimos a médio e longo prazo a SFA (e o seu reembolso), por terem como contrapartida na receita (e despesa) excluída de passivos financeiros ou de ativos financeiros; iii) outros ativos financeiros de EPR.

(b) Parvalorem, Parups e Parparticipadas (amortização à CGD de empréstimos concedidos no âmbito da privatização do BPN).

Fonte: CGE, SGR, SIGO e informação dos serviços processadores.

Este saldo reflete o impacto de operações que, na sua maioria e pela sua natureza, embora não sejam consideradas no apuramento do défice, têm impacto na dívida.

Em 2017, nas operações com ativos e passivos financeiros a considerar, destaca-se:

- ◆ nos ativos financeiros, a despesa excedeu a receita em 2 299 M€ por efeito, sobretudo, da capitalização da CGD (2 500 M€ de verbas orçamentais);
- ◆ as despesas com passivos financeiros da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas (440 M€).

Em contraditório, a DGO refere que: “...a metodologia adotada decorre do estabelecido na Lei do Enquadramento Orçamental, no que se refere ao apuramento do saldo global (art.º 25.º e 28.º), acompanhando, para os vários subsectores, a ótica da contabilidade nacional e o conceito de necessidades líquidas de financiamento, definidos pelo INE e EUROSTAT”. Porém, o saldo da administração central assim obtido (-4 933 M€), representa apenas 58,1% do saldo da administração central em contabilidade nacional

¹ Art. 9.º da LEO (república pela Lei 41/2014, de 10/07).

- ◇ Do total na despesa com juros da dívida pública direta (7 030 M€), 29 M€ (0,4%) estão classificados como pagos a SFA e são objeto de consolidação. Por outro lado, por exemplo, a CGA, pertencente ao subsector dos SFA, classifica a receita desses juros (283 M€) como tendo sido paga por bancos, ficando excluídos do processo de consolidação. Esta situação decorre de, na dívida sob a forma de títulos transacionáveis¹, não ser possível identificar, na despesa, os juros efetivamente pagos a entidades do perímetro consolidação².

Dados os montantes envolvidos e essa impossibilidade, torna-se necessário assegurar que esses juros sejam devidamente classificados na receita das entidades, de modo a possibilitar a adequada consolidação desses montantes. Em 2017, as entidades da AC reportaram ao Tribunal terem recebido 526 M€ de juros de títulos da dívida pública.

- ◇ Pelo mesmo motivo, entre a AC e a SS, não foram consolidados os juros classificados pela SS como provenientes de títulos da dívida pública, no montante de 396 M€.
- ◆ O processo de consolidação continua a ser condicionado pelo número significativo de erros de contabilização, ao nível da classificação económica, principalmente em SI e SFA da AC (sobre estes erros cfr. ponto 3.2.11).
- ◆ A contabilização das diferenças de conciliação não foi uniforme³: foram contabilizadas diferenças de conciliação a negativo que, embora não afetando o saldo, diminuem o total dessas diferenças:
 - ◇ Nas transferências correntes entre SI e SFA a receita era superior à despesa – a diferença foi afeta à despesa, com valor negativo (3 M€);
 - ◇ Nas transferências correntes entre a AC e a SS a despesa era superior à receita – a divergência foi afeta à receita, com valor negativo (37 M€);
 - ◇ Na aquisição/venda de bens e serviços do Programa Saúde objeto de consolidação, em que a despesa excede a receita em 10 M€, a divergência foi afeta à receita, com valor negativo, no Mapa XXI (conta consolidada dos SFA).⁴

Acresce que a fiabilidade da receita e despesa consolidada é também afetada pelas deficiências que se detetaram quer quanto à administração central, quer quanto à segurança social (cfr. pontos 3.2 e 3.3).

¹ Designadamente obrigações e bilhetes do Tesouro.

² Genericamente, os juros são classificados como pagos a sociedades financeiras (bancos), que atuam como intermediários e efetuam o pagamento aos detentores dos títulos. Porém, mesmo que fosse identificada a entidade recebedora, o montante de juros pago pelo título da dívida pública não corresponde, necessariamente, ao juro recebido: por exemplo, se uma entidade adquirir títulos no mercado secundário, na data da compra já existem juros corridos, que estão incorporados no preço pago pelos títulos, sendo o juro auferido pela entidade compradora apenas o relativo ao período de detenção do título.

³ Para cada tipo de operação (como por exemplo juros ou transferências) é consolidado (excluído) o valor comum e a divergência, entre o valor da receita e da despesa, é reclassificado em linha residual designada “diferenças de conciliação”. Geralmente, o valor (positivo) dessa diferença é registado na de maior montante, ou seja, na receita, se exceder a correspondente despesa, ou na despesa, na situação inversa.

⁴ Contrariamente ao procedimento adotado no mapa XXIII, em que foi afeta à despesa (com valor positivo).

3.2. Conta da Administração Central

3.2.1. Universo

Nos termos da LEO em vigor, dentro do subsector da AC incluem-se os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os denominados serviços integrados (SI), e os serviços e fundos autónomos (SFA), onde se incluem as entidades públicas reclassificadas (EPR), *“entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (...) pela autoridade estatística nacional”*.

Em 2017, no subsector dos serviços integrados, a receita foi registada por 123 entidades (no SGR – Sistema de gestão de receitas) e a despesa por 136 unidades orçamentais¹ (no SIGO – Sistema de informação orçamental). Relativamente ao subsector dos SFA, 364 entidades (incluindo 159 EPR) registaram a execução orçamental no SIGO. Ao longo do ano decorreram alterações ao universo das entidades que constava do OE 2017: criação do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP (ADSE), que substituiu e sucedeu ao correspondente serviço integrado, criação do Fundo para o Serviço Público de Transportes, e a fusão do Fundo de Estabilização Aduaneira com o Fundo de Estabilização Tributário.

Na CGE 2017 verificaram-se, quanto ao universo de entidades, deficiências que decorreram, quer ao nível do próprio OE 2017, quer na fase do reporte da execução orçamental:

- ◆ Subsistiu a indevida omissão no OE 2017 e na CGE dos Fundos de Capital e Quase Capital, de Dívida e Garantias, de Inovação, Tecnologia e Economia Circular e de Apoio ao Financiamento à Inovação (FINOVA)². Quanto à omissão deste último, a DGO, em contraditório, justifica que *“...o respetivo regime jurídico tem suscitado várias reservas, e não integrou a última lista semestral publicada pelo INE, relativa às entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas”*. Ora, esta entidade é um SFA da administração central prévia e independentemente da classificação atribuída pelo INE.
- ◆ Cinco entidades que constavam do OE 2017 não inscreveram qualquer execução no SIGO (ES Tech Ventures, SGPS, SA, Praça do Marquês - Serviços Auxiliares, SA, Quinta dos Cónegos - Sociedade Imobiliária, SA, a Righthour, SA e a TAP, SGPS, SA) e três reportaram execução apenas relativamente a parte do ano (Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Fundação das Universidades Portuguesas e Tapada Nacional de Mafra – Centro Turístico, Cinegético e de Educação Ambiental, CIRPL), segundo a DGO, em contraditório, por se encontrarem em processo de extinção.
- ◆ Foram indevidamente classificadas como EPR entidades que são SFA da administração central: o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores, o Fundo de Resolução e o Fundo de Contragarantia Mútuo. Essa classificação permitiu que lhes fosse aplicado um regime simplificado³ em que a informação sobre a execução orçamental é prestada segundo o modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas definido pela DGO e que os dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações⁴ (as três primeiras entidades referidas também não estão sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria) subtraindo-os, assim, ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos os SFA.

¹ Excluindo 157 de mera inscrição de transferências para o respetivo SFA.

² À exceção do FINOVA todos os restantes fundos integraram o OE 2018.

³ Anexo II do DLEO para 2017.

⁴ Os SFA só podem ser dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria em casos excecionais, devidamente fundamentados, como tal reconhecidos pelo IGCP, após parecer prévio da DGO (n.º 7 do art. 111.º da LOE 2017). Em 2018, as EPR de regime simplificado deixaram de estar dispensadas (cfr. art. 33.º do DLEO 2018).

O Tribunal tem recomendado¹ que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para serem incluídas no OE e na Conta todas as entidades previstas na LEO e justifique todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central (incluindo EPR) constantes da lista divulgada pelo INE. O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar se a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais.

3.2.2. Receita consolidada

Em 2017, a receita consolidada da AC totalizou 58 061 M€, o que representa um aumento de 1 705 M€ (3,0%) face a 2016.

Quadro I. 9 – Receita consolidada da administração central – 2016-2017

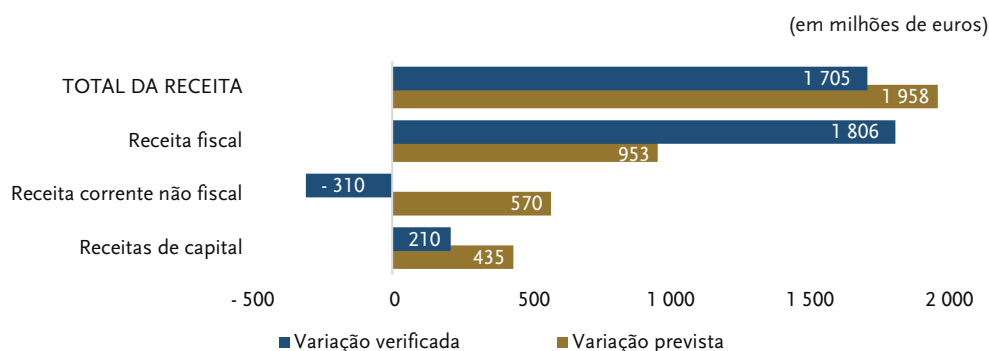
(em milhões de euros)

Receitas	2016	2017	Variação	
			Valor	%
Receitas correntes	55 077	56 572	1 496	2,7
Receitas fiscais	41 096	42 902	1 806	4,4
Impostos diretos	17 772	18 335	562	3,2
Impostos indiretos	23 324	24 567	1 243	5,3
Receitas correntes não fiscais	13 981	13 671	-310	-2,2
Receitas de capital	1 279	1 488	210	16,4
Transferências de capital	946	1 200	254	26,8
Outras receitas de capital	333	289	-44	-13,2
Total	56 356	58 061	1 705	3,0

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO.

O Gráfico I. 6 mostra, face à execução de 2016, a variação verificada e a que se encontrava prevista no OE.

Gráfico I. 6 – Variação da receita consolidada da administração central



Fonte: Execução: Mapa XXIII da CGE, SGR e SIGO; Previsão: ROE (Quadro V.1.1-Receita da AC consolidada)

O aumento da receita consolidada em 1 705 M€ (3,0%) ficou 253 M€ abaixo da previsão inscrita no OE, pelo efeito conjugado das variações nas:

¹ Recomendações mais recentes 9 – PCGE/2014, 9 – PCGE/2015 e 9 – PCGE/2016.

- ◆ receitas fiscais que aumentaram 1 806 M€ (4,4%), mais 853 M€ do que previsto no OE;
- ◆ receitas correntes não fiscais que diminuíram 310 M€ (-2,2%), quando o OE previa um aumento de 570 M€;
- ◆ receitas de capital que aumentaram 210 M€ (16,4%), menos 225 M€ do que o previsto no OE.

3.2.2.1. Receita fiscal

A receita fiscal da administração central ascendeu a 42 902 M€, aumentando 1 806 M€ (4,4%). Com esta variação, o peso das receitas fiscais voltou a subir em 2017, representando 73,9% da receita consolidada (72,9% em 2016).

Quadro I. 10 – Receita fiscal – 2016-2017

(em milhões de euros)

Impostos	2016	2017				
	CGE	OE inicial (a)	CGE	Variação	Variação %	Diferença face ao OE
Impostos diretos	17 772	18 183	18 335	562	3,2	151
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	12 231	12 431	12 230	0	0,0	-201
Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	5 239	5 275	5 752	513	9,8	477
Outros	303	478	353	50	16,5	-125
Impostos indiretos	23 324	23 937	24 567	1 243	5,3	701
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	15 098	15 287	16 001	903	6,0	-53
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	3 447	3 419	3 366	-81	-2,4	715
Imposto sobre veículos (ISV)	672	692	757	85	12,7	65
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1 515	1 504	1 445	-70	-4,6	-59
Imp. sobre o álcool, bebidas alcoólicas e adicionadas de açúcar (IABA)	194	280	279	86	44,3	-1
Imposto do selo (IS)	1 394	1 489	1 469	75	5,4	-20
Imposto único de circulação (IUC)	310	301	335	25	8,0	34
Outros	694	(a) 894	914	221	31,8	21
Receita Fiscal	41 096	(a) 42 049	42 902	1 806	4,4	853

(a) O orçamento final difere do inicial apenas nos outros impostos indiretos, que aumentaram 71 M€ (abertura de créditos especiais pelo Governo), passando para 965 M€ e o total para 42 120 M€.

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO.

O aumento da receita fiscal resultou do acréscimo verificado nos:

- ◆ impostos indiretos, em 1 243 M€ (5,3%), mais 701 M€ do que o previsto no OE, passando o seu peso na receita fiscal para 57,3% (56,8% em 2016);
- ◆ impostos diretos em 562 M€ (3,2%), mais 151 M€ do que o valor inscrito no OE.

Por imposto, destaca-se a subida do IVA, de 903 M€ (6,0%), menor do que a prevista no OE, e do IRC, de 513 M€ (9,8%), excedendo o orçamentado em 477 M€.

As variações na receita de impostos resultaram do efeito conjugado de medidas fiscais e não fiscais, da melhoria da atividade económica e do emprego, bem como de situações pontuais ou excecionais e de alterações de critérios de contabilização. Ao contrário dos anos anteriores, o ROE 2017 não incluiu um

capítulo relativo à receita fiscal, nem o mapa, desagregado por imposto, com a variação face aos valores de 2016 (estimados) e a correspondente justificação¹, o que dificulta a apreciação da execução face ao previsto.

Impostos diretos

A receita do IRS (12 230 M€) manteve-se ao nível de 2016, inferior ao previsto no OE em 201 M€ (-1,6%). As cobranças aumentaram 0,9% e os reembolsos e restituições (deduzidos às cobranças) 5,1%, ambas no montante de 126 M€. O aumento verificado nas cobranças resultou do aumento de 383 M€ (4,7%) nas retenções na fonte sobre rendimentos do trabalho dependente² e da redução de:

- ◆ 205 M€ (-18,8%) nas retenções sobre rendimentos de capitais (juros de depósitos e outros rendimentos);
- ◆ 153 M€ (-39,3%) na sobretaxa de IRS, por efeito da sua extinção faseada³;
- ◆ 73 M€ (-27,8%) na cobrança coerciva.

A receita do IRC aumentou 513 M€ (9,8%), acima do previsto no OE em 477 M€, em resultado do aumento de 587 M€ (9,2%) na cobrança e 75 M€ (6,6%) nos reembolsos. A variação da cobrança resultou, sobretudo, de:

- ◆ aumentos das autoliquidações relativas ao período de tributação de 2016 (360 M€) e nos pagamentos por conta (492 M€);
- ◆ quebras na cobrança no âmbito do PERES⁴ (248 M€) e nos pagamentos especiais por conta⁵ (41 M€).

A evolução da receita de IRC em 2017 foi ainda influenciada pelas seguintes operações⁶: o pagamento, pontual, da EDP de 235 M€⁷ em resultado da venda de défice tarifário em 2016 e o reembolso de 154 M€ ao Novo Banco por créditos fiscais no âmbito do “regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos”⁸.

A receita de outros impostos diretos aumentou 50 M€ (24%,) resultando, por um lado, da introdução do Adicional ao IMI, no montante de 131 M€⁹ e, por outro, das quebras verificadas nas receitas da Contribuição

¹ A sua apresentação na proposta de Orçamento está prevista na alínea s) do n.º 1 do art. 37.º da LEO. Posteriormente, em “informação sobre a proposta de OE”, foi divulgado o mapa em falta, mas sem justificar a evolução prevista para os principais impostos.

² Para o que contribuiu a reversão progressiva da redução remuneratória da função pública, eliminada totalmente a 01/10/2016 (Lei 159-A/2015, de 30/12).

³ A redução da sobretaxa e extinção, por classe de rendimento, iniciada em 2016, continuou em 2017, tendo sido totalmente extinta para rendimentos a partir de 1 de dezembro (art. 194.º da LOE 2017).

⁴ Relativamente ao PERES cfr. ponto 3.2.5. do PCGE 2016.

⁵ Por força do Lei 10-A/2017, de 29 de março, que introduziu um regime de redução do pagamento especial por conta.

⁶ Ambas as operações são consideradas medidas temporárias (*one-off*) para o cálculo do saldo estrutural – cfr. Quadro 7 do Relatório da CGE, p. 11.

⁷ Cfr. Quadro 7 – Medidas Temporárias do Relatório da CGE.

⁸ Regime aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08. Prevê que os ativos por impostos diferidos possam ser convertidos em créditos tributários, que podem servir para compensar dívidas relativas a impostos estaduais sobre o rendimento e o património ou ser reembolsados, com condições, aos contribuintes. Além desse crédito tributário, reconhecido e reembolsado, em 31/12/2017, encontravam-se em apreciação pela AT créditos de seis instituições de crédito, referentes aos anos de 2015 e 2016, no valor global de 632 M€.

⁹ Art. 1.º do Código do IMI (na redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017). Este substituiu o anterior imposto do selo de 1% sobre o valor de imóvel acima de 1 M€. A sua receita encontra-se consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, pese embora só tenham sido transferidos para o FEFSS 50 M€ (cfr. ponto 3.2.2.1, da Parte II).

sobre o Sector Bancário (CSB) em 35 M€ (-16,9%)¹ e da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético em 52 M€ (-56,5%).

Impostos indiretos

A receita de IVA aumentou 903 M€ (6,0%), menos 53 M€ do que o previsto no OE, devido ao aumento da cobrança, de 1 509 M€ (7,5%), superior ao dos reembolsos, de 606 M€ (11,9%). Para esse aumento contribuiu o crescimento da atividade económica, com impacto, designadamente, no IVA alfandegário que aumentou 273 M€². Em sentido contrário, registou-se uma diminuição da receita por comparação com 2016 por efeito da redução da taxa de IVA da restauração (de 23% para 13% a partir de 1 de julho de 2016).

A receita do ISP diminuiu 81 M€ (-2,4%), 36 M€ (-1,4%) no imposto base³ e 47 M€ (-6,5%) na contribuição do serviço rodoviário consignada à Infraestruturas de Portugal⁴.

A receita de ISV aumentou 85 M€ (12,7%), em resultado da atualização das taxas de ISV⁵ e do crescimento do mercado automóvel⁶.

A receita de IT decresceu 70 M€ (-4,6%), apesar da atualização das taxas de imposto introduzidas pelo OE 2017, que entrou em vigor a 01/04/2017⁷.

A receita de IABA aumentou 86 M€ (44,3%), essencialmente pelo impacto da sujeição ao IABA dos refrigerantes (bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes)⁸, verba consignada ao Serviço Nacional de Saúde e que arrecadou 70 M€.

A receita do IS aumentou 75 M€ (5,4%) devido principalmente ao acréscimo do imposto sobre operações financeiras (32 M€, 6,2%), jogos (24 M€, 13,1%) e seguros (22 M€, 6,7%)⁹. Devido à criação do adicional ao IMI, foi revogada a verba 28 da Tabela Geral do Imposto do Selo¹⁰ (correspondente a 1% sobre o valor do imóvel acima de 1 M€) que, em 2016, ascendeu a 25 M€.

¹ Quebra influenciada pela restituição, por decisão judicial, de 22 M€ ao BES (em liquidação), referente à CSB cobrada em 2015, já após a aplicação da medida de resolução.

² Pelo aumento das importações em 7,9%.

³ A LOE 2017 diminuiu 0,02 €/litro na gasolina (para 0,54895 €/litro) e aumentou 0,02 €/litro no gasóleo rodoviário (para 0,33841 €/litro). As vendas foram de: 1,05 M de toneladas de gasolina (-1,7%) e 4,72 M toneladas de gasóleo (+3,3%).

⁴ Integram ainda a receita do ISP o adicionamento sobre emissões de CO₂, o adicional às taxas de imposto e outras receitas consignadas ao Fundo Ambiental e ao IFAP.

⁵ As taxas de ISV relativas às componentes de cilindrada e ambiental aumentaram cerca de 3% (art. 217.º da LOE 2017).

⁶ Segundo dados da ACAP – Associação Automóvel de Portugal, o mercado total de veículos automóveis cresceu 7,7% tendo sido comercializados mais 18 988 veículos novos face a 2016.

⁷ Agravamento em 3% em vários tipos de tabaco (art. 211.º da LOE 2017). O efeito do aumento das taxas, a partir de 1 de abril, foi reduzido pela antecipação da introdução de tabaco no consumo, pelos operadores, durante o primeiro trimestre, antes da subida das taxas. Essa antecipação é habitual no último trimestre de cada ano, antes da entrada em vigor do OE em janeiro, o que conduziu a restrições legais à introdução no consumo nos meses de setembro a dezembro (DL 73/2010, de 21 de junho, na redação dada pela Lei 82-B/2014, de 31/12), não aplicáveis ao período em causa.

⁸ Nos termos do art. 212.º da LOE 2017, que aditou os arts. 87 -A a 87 -F ao DL 73/2010, de 21/06.

⁹ Com base na informação relativa ao imposto do selo, entregue através das guias de multi imposto.

¹⁰ Nos termos do n.º 2 do art. 210.º da LOE 2017.

Os outros impostos indiretos aumentaram 221 M€ (31,8%), dos quais 151 M€ por efeito da reclassificação como imposto indireto na receita do Estado da Contribuição sobre o Audiovisual (CAV), que passou a ser transferida por despesa do Estado para a RTP, quando até 2016 era contabilizada, pela RTP, como taxa¹.

3.2.2.2. Receita não fiscal

A receita não fiscal da administração central (15 159 M€) diminuiu 101 M€ (-0,7%) devido ao impacto negativo das receitas correntes não fiscais em 310 M€ (-2,2%) que superou o acréscimo verificado nas receitas de capital, no montante de 210 M€ (16,4%).

Quadro I. 11 – Receita não fiscal – 2016-2017

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2016	2017	Valor	(%)
Receita corrente não fiscal	13 981	13 671	-310	-2,2
Contribuições para a CGA e ADSE	4 696	4 042	-654	-13,9
CGA	4 058	3 975	-83	-2,0
ADSE	573	(a) 2	-571	-99,6
Outros subsistemas de saúde da Adm. Pública	65	65	0	-
Taxas, multas e outras penalidades	2 851	2 808	-43	-1,5
Rendimentos da propriedade	772	915	143	18,5
Transferências correntes	2 496	2 231	-265	-10,6
Venda de bens e serviços correntes	2 050	(a) 2 703	653	31,9
Outras receitas correntes	1 043	957	-86	-8,2
Diferenças de conciliação	72	14	-59	-81,2
Receita de capital	1 279	1 488	210	16,4
Venda de bens de investimento	200	227	27	13,3
Transferências de capital	946	1 200	254	26,8
Outras receitas de capital	132	49	-84	-63,3
Diferenças de conciliação	0	13	13	-
Receita efetiva não fiscal	15 260	15 159	-101	-0,7

Nota: As outras receitas correntes incluem os recursos próprios comunitários e as reposições não abatidas nos pagamentos.

(a) Em 2017, as contribuições para a ADSE passaram a ser classificadas como venda de serviços de saúde.

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO.

As contribuições para a CGA e a ADSE decresceram 654 M€ (-13,9%) em resultado, sobretudo, do facto de as contribuições para a ADSE (573 M€, em 2016) terem passado a ser classificadas como venda de serviços de saúde (616 M€, em 2017). Diminuíram também as contribuições para a CGA, em 83 M€ (-2,0%), devido à redução das quotas (em 25 M€) em resultado da redução do número de subscritores, das contribuições das entidades (em 49 M€) e da extinção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade² (12 M€ em 2016).

A receita de taxas, multas e outras penalidades desceu 43 M€ (-1,5%) por efeito, sobretudo, da mencionada reclassificação da Contribuição do Audiovisual (CAV) consignada à RTP, que reduziu a receita desta rubrica em 151 M€ (aumentando a de impostos indiretos). Em sentido contrário, releva-se os aumentos das receitas de: coimas e penalidades por contraordenações (27 M€), portagens (25 M€) e taxas diversas (47 M€).

¹ A CAV totalizou 176 M€ em cada ano. Em 2016, foi contabilizada, indevidamente, em taxas sobre a energia. Em 2017, 151 M€ foram contabilizados em impostos indiretos e 25 M€, ainda, em taxas sobre a energia.

² Criada pela LOE 2015 (art. 79.º), prevendo a Lei 159-B/2015, de 30/12, a sua redução em 2016 e a extinção em 2017.

Os rendimentos da propriedade aumentaram 143 M€ (18,5%), em resultado do aumento dos dividendos e participações nos lucros em 206 M€ (79,4%) e da quebra nos juros no valor de 69 M€ (-14,2%). Relativamente aos dividendos, destacam-se os recebidos do Banco de Portugal no valor de 278 M€, o que representa um acréscimo de 131 M€ (89,2%) e os da PARPÚBLICA no valor de 134 M€, o que se traduz num aumento de 57 M€ (72,4%)¹.

A quebra verificada nos juros resulta da diminuição em 106 M€ (-93,3%) dos juros de capital contingente (em 2017, o BCP pagou 8 M€ quando, em 2016, o Estado tinha recebido 71 M€ do BCP e 42 M€ da CGD). Em sentido contrário releva-se o acréscimo de juros recebidos pela CGA em 19 M€, relativos a títulos de dívida pública, e os recebidos pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), em 14 M€.

As transferências correntes diminuíram 265 M€ (-10,6%) devido essencialmente ao impacto da redução das provenientes da Segurança Social, em 158 M€ (-10,2%), e da União Europeia, em 114 M€ (-15,7%)². É o caso das verbas recebidas pelo IEFP que diminuíram 173 M€ (-21,3%), em parte devido à alteração da classificação das verbas recebidas de fundos comunitários em que o IEFP é o destinatário final, que passaram a ser registadas em outras receitas correntes/subsídios da segurança social (56 M€)³.

O aumento da receita de vendas de bens e serviços correntes em 653 M€ (31,9%) decorreu de terem passado a integrar as contribuições para a ADSE (616 M€).

As outras receitas correntes decresceram 86 M€ (-8,2%) devido à redução dos prémios e taxas por garantias de riscos em 27 M€ (-30,6%), nomeadamente as registadas pela DGTF relativamente às provenientes das comissões de garantia, da recuperação de IVA em 25 M€ (-38,4%) principalmente por organismos do Ministério da Defesa e por já não serem classificadas como subsídios da segurança social as verbas provenientes do FSE recebidas pelo Fundo de Ação Social (integrado na Direção-Geral do Ensino Superior), enquanto intermediário⁴, em 56 M€ (-71,8%).

A receita de transferências de capital aumentou 254 M€ (26,8%) devido ao efeito das transferências recebidas da UE, nomeadamente as que se destinaram ao IAPMEI em 183 M€ (62%).

As outras receitas de capital decresceram 84 M€ (-63,3%), sobretudo por, em 2016, o FCGM ter registado incorretamente 92 M€ de operações que, em 2017, foram classificadas em ativos e passivos financeiros⁵.

As diferenças de conciliação, resultantes da consolidação com as despesas correspondentes da administração central, foram, na receita corrente, de 14 M€ (12 M€ em transferências correntes e 2 M€ em juros), uma redução de 59 M€ e, na receita de capital, sem diferenças no ano anterior, de 13 M€ (em transferências de capital).

¹ Este acréscimo resultou, sobretudo, dos dividendos extraordinários recebidos da Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, no valor de 63 M€. Este valor não estava previsto no Orçamento e resultou da decisão dos acionistas da SPE, maioritariamente detida pela PARPÚBLICA, que deliberaram em Assembleia Geral a dissolução da SPE e a distribuição de parte significativa dos lucros apurados em 2016 (cfr. Relatório e Contas de 2017 da PARPÚBLICA).

² O maior decréscimo verificou-se no IFAP, no valor de 84 M€ (-21,2%), nomeadamente em projetos relativos ao FEADER.

³ De acordo com o n.º 81, b), ii) da Circular 1384/2016, de 27/07 da DGO – Instruções para preparação do OE 2017.

⁴ Passando a ser classificadas em transferências correntes da SS – cfr. n.º 81 da Circular 1384/2016 da DGO.

⁵ Aumentos de capital, contragarantias do Fundo Europeu de Investimento e recuperação de créditos garantidos.

3.2.2.3. Deficiências na contabilização da receita

Subsiste o incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)¹, em vigor desde 2001, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- ◆ A DGO, contrariando o previsto no RCRE, não fez depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.
- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas (EAR) publicada pela DGO, ainda que com atualizações no final de 2017, não continha 5 das 123 entidades que registaram receita no SGR².
- ◆ Mantém-se a falta de interligação de cada um dos sistemas próprios das entidades administradoras da receita - com destaque para os sistemas da AT dado o seu impacto na receita fiscal - com o SGR, o que não assegura a consistência da informação da CGE com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas do regime, como a prestação diária da informação.
- ◆ A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE continua a manter-se na contabilização das receitas. Esta situação desresponsabiliza as entidades administradoras pela contabilização dessas receitas e prejudica a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas operações de liquidação.

Continua também por cumprir a norma do RCRE que determina a liquidação e cobrança das receitas pelo serviço integrado que seja a respetiva entidade administradora. Ora, nas receitas fiscais, mais uma vez se verificou que outras entidades da AC, para além da AT, contabilizaram 716 M€ de impostos e a segurança social 240 M€. Trata-se de situações em que:

- ◆ o produto da receita de impostos (ou parte dele) está afeto a outras entidades que contabilizam indevidamente as verbas recebidas como impostos, apesar de não serem a entidade administradora dessa receita nem terem intervenção na sua liquidação e cobrança – como sucede com as verbas afetas à segurança social;
- ◆ não há harmonização entre o RCRE que prevê, por exemplo, que apenas os serviços integrados possam ser entidades administradoras de receitas, quando outros diplomas atribuem as funções de liquidação e coordenação de determinadas receitas a SFA ou até mesmo a EPR (como sucede com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Turismo de Portugal que registaram receita de impostos indiretos quando, à luz do RCRE, não o poderiam fazer).

Em contraditório, a DGO alega que *“... não se afigura que o RCRE disponha que, apenas, os serviços integrados possam ser Entidades Administradoras de Receita, não existindo neste regime nenhuma norma que estipule a impossibilidade de as receitas, que o Tribunal refere, serem administradas por entidades não incluídas no subsetor dos serviços integrados”*.

O Tribunal faz notar que o RCRE, como esclarece o seu preâmbulo *“...estabelece as bases de atuação das diversas entidades intervenientes no circuito de gestão das receitas, define os níveis de responsabilidade e de uniformização dos procedimentos, sendo a respetiva contabilização assegurada diretamente pelos próprios serviços administradores, assumindo a Direção-Geral do Orçamento a função de coordenação das operações e*

¹ O RCRE foi definido no DL 301/99, de 05/08, e regulamentado pela Portaria 1122/2000, de 28/07 (2.ª Série).

² A DGO manteve a ADSE na lista atualizada das entidades administradoras da receita, quando esta passou para o universo dos SFA.

a centralização da informação contabilística relativa às receitas, bem como o oportuno fornecimento de suportes de informação uniformes e adequados, garantindo desta forma a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado". Ora, para atingir estes objetivos, se outro tipo de entidades pudessem ser EAR (como afirma a DGO), o RCRE não se poderia ter limitado a regulamentar a atuação dos serviços integrados.

O Tribunal salienta a necessidade de a reforma em curso assegurar uma definição clara das entidades que administrem receitas do Estado e a uniformização dos circuitos de informação que assegurem um efetivo controlo da receita e, como era objetivo do RCRE, a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado¹.

Uma outra deficiência na contabilização da receita do Estado tem a ver com o registo das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, cujo tratamento é muito diferenciado pelas entidades que registam a receita (e também a despesa) e muitas das vezes é até inexistente.

As instruções da DGO² no sentido de, em cumprimento do princípio da universalidade e da especificação, serem refletidas na contabilidade todas as movimentações de fundos (entradas e saídas) contribuíram para o aumento de entidades a registarem operações extraorçamentais.

Em contraditório, a DGO esclarece que *"a Circular n.º 1385 (...) faz referência à necessidade de todas as entidades da Administração Central registarem todos os recebimentos/pagamentos que não tenham impacto orçamental, mas que envolvam movimentos de tesouraria, remetendo para as notas explicativas que figuram, em anexo, ao diploma que aprova os classificadores económicos das receitas e das despesas públicas"* e que *"As referidas notas explicativas não se limitam às situações que nelas são mencionadas, constituindo exemplos das que devem ser registadas como operações extraorçamentais"*.

Em 2017, registaram-se progressos importantes com a contabilização como receita extraorçamental pela AT, de receita fiscal relativa às regiões autónomas e aos municípios, no valor de 4 410 M€.

No entanto, tal como apurado pelo TC, em 2017, subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, no montante de 3 973 M€³. Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros dessas entidades nos sistemas que suportam a CGE pois essa omissão, para além de desrespeitar princípios orçamentais inviabiliza a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas, quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços.

O Tribunal continua, assim, a recomendar o registo integral dos fluxos financeiros de cada entidade nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais.

¹ No âmbito da LEO 2015, embora as receitas do Estado passem a ser reconhecidas pela ECE, *"Cabe às entidades administradoras das receitas assegurar a liquidação dessas receitas e zelar pela sua cobrança"* (cfr. n.º 4, do art. 49.º).

² Circular 1385 – Instruções complementares ao DLEO 2017 e 1/2017/DGO – Instruções para o registo das operações extraorçamentais no SGR (posteriormente substituída pela Circular 1/DGO/2018).

³ Corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central na tesouraria do Estado que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

3.2.2.4. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva

No final de 2017, o *stock* de dívida em cobrança coerciva (a fiscal e outras dívidas a cobrar pela AT) ascendeu a 19 446 M€, o que representa 45,1% dos impostos cobrados no ano.

Apesar da sua materialidade, a CGE não inclui informação sobre a composição da carteira de dívidas que se encontram por cobrar, omissão que o TC procura suprir, através da análise dos dados relativos ao ciclo da cobrança coerciva, que apresenta no quadro seguinte. Este evidencia o saldo inicial (a dívida que se encontrava em cobrança coerciva a 01/01/2017), o aumento (por instauração de novos processos), a redução (através das diferentes formas de extinção: cobrança coerciva¹, anulação² e prescrição³) e o saldo final (a dívida em carteira a 31/12/2017). No saldo inicial e final, distingue-se a dívida ativa (em tramitação corrente), a suspensa⁴ e a incobrável⁵.

Da totalidade da dívida em cobrança coerciva ao longo de 2017 (22 144 M€) foi cobrada 4,7% (1 045 M€), anulada 4,8% (1 070 M€) e prescreveu 2,6% (583 M€). No final do ano permanecia em dívida 87,8% (19 446 M€), da qual apenas 31,7% se encontrava ativa, estando 46,9% suspensa e 21,4% classificada como incobrável.

Quadro I. 12 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Dívida		IRC	IRS	IVA	OIE	Outra	Total
Saldo inicial (SI)	Ativa	1 469	811	2 280	145	2 209	6 914
	Suspensa	3 051	730	2 697	263	1 822	8 563
	Incobrável (declarada em falhas)	454	411	1 400	28	921	3 213
	Dívida transitada do ano anterior	4 973	1 952	6 376	436	4 952	18 691
Aumento (A)	Instaurada e outros aumentos	623	401	950	259	1 220	3 453
Dívida em cobrança coerciva (DCC = SI + A)		5 596	2 354	7 326	696	6 172	22 144
Redução (R)	Cobrada	142	211	234	23	435	1 045
	Anulada	147	99	293	57	475	1 070
	Prescrita	98	50	277	3	156	583
Redução (R)		387	360	804	83	1 066	2 698
Saldo final (SF)	Ativa	1 248	749	2 070	135	1 953	6 157
	Suspensa	3 227	708	2 763	440	1 984	9 123
	Incobrável (declarada em falhas)	734	537	1 689	37	1 169	4 166
Dívida a transitar para o ano seguinte (DCC – R)		5 209	1 994	6 522	613	5 107	19 446

OIE – Outros impostos do Estado; Outra: outras dívidas, incluindo as cobradas por conta de entidades terceiras.

Fonte: AT. A composição do saldo inicial é diferente da do saldo final que constou do PCGE 2016, em resultado de uma alteração metodológica: passou a ser possível afetar a cobrança ao respetivo imposto sempre que o processo de execução fiscal englobe mais que um tributo (anteriormente, o valor cobrado era afeto ao maior tributo do processo).

¹ Cobrança coerciva é a que ocorre depois de emitida a certidão de dívida pelo não pagamento no prazo de cobrança voluntária.

² As anulações de dívidas ocorrem, regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência de processos de impugnação judicial e de reclamação graciosa (Relatório CGE 2017, p. 69).

³ Em geral, a data de prescrição de uma dívida ocorre oito anos após o ano em que se produziu o facto gerador da obrigação de imposto, ressalvadas as causas de suspensão e interrupção do prazo (cfr. art. 48.º da Lei Geral Tributária).

⁴ A execução fiscal fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial (cfr. art. 169.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)).

⁵ A dívida incobrável corresponde à declarada em falhas, o que sucede quando se demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários (cfr. art. 272.º do CPPT). Os processos podem, no entanto, até à data de prescrição da dívida ser reativados caso se venham a detetar bens a penhorar.

A CGE apenas inclui informação sobre a extinção destas dívidas, identificando a cobrança (845 M€), a anulação (503 M€) e a prescrição (435 M€)¹.

Extinção da dívida em cobrança coerciva

Da dívida em cobrança coerciva apenas foi cobrada 4,7% (1 045 M€), um decréscimo de 28,9% face a 2016.

Quadro I. 13 – Cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Receita	2016		2017		Variação	
	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	%
IRS	330	22,4	211	20,2	-119	-36,1
IRC	443	30,1	142	13,6	-301	-67,9
IVA	326	22,2	234	22,4	-92	-28,2
Outra	370	25,2	458	43,8	88	23,8
Total	1 470	100,0	1 045	100,0	-425	-28,9

Fonte: AT.

O decréscimo de 425 M€ deveu-se, essencialmente, à redução de 327 M€ da cobrança no âmbito do PERES² (de 443 M€, em 2016, para 116 M€, em 2017). O efeito dessa redução foi mais expressivo na cobrança de IRC, que apresenta uma diminuição de 301 M€ (-67,9%)³. Note-se que, como o Tribunal tem alertado, as dívidas pagas ao abrigo de programas especiais como o PERES (mas também como o RERD⁴ em 2013) podem vir a ser anuladas, principalmente por decisões judiciais, daí resultando a restituição dos montantes pagos pelos contribuintes. Em 2017 foram restituídos:

- ◆ 9 M€ relativos ao PERES;
- ◆ 16 M€ relativos ao RERD (até 2016, já tinham sido restituídos 27,4 M€).

Outro fator que contribuiu para a diminuição da cobrança foi a suspensão dos processos executivos de contribuintes das áreas afetadas pelos incêndios ocorridos a 15/10/2017⁵.

¹ A informação da CGE (Quadros 39, 40 e 41 do Relatório), por dizer respeito a receita do Estado (consistente com a contabilização no SGR), não é coincidente com a evidenciada no Quadro I.12 que abrange toda a dívida em cobrança coerciva (que inclui, por exemplo, as dívidas relativas a receita fiscal dos municípios).

² Regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, aprovado pelo DL 67/2016, de 3/11. Os pagamentos ao abrigo desse regime tiveram maior impacto em 2016 (pagamentos integrais e em prestações), reduzindo-se nos anos seguintes (apenas pagamentos em prestações).

³ O PERES determina que as dívidas abrangidas por planos prestacionais são integralmente exigíveis estando em dívida três prestações vencidas. Relativamente aos contribuintes em incumprimento, a AT informou que iniciou o procedimento de exclusão do programa, em 30/05/2017.

⁴ Regime especial de regularização de dívidas, criado pelo DL 151-A/2013, de 31/10.

⁵ No âmbito das medidas para fazer face às consequências dos incêndios ocorridos a 15/10/2017, foram suspensos os processos executivos, em curso ou a instaurar pela AT, pela Segurança Social ou por outras entidades que tramitem processos de execução fiscal dos contribuintes com domicílio fiscal, sede ou estabelecimento nos concelhos afetados pelos incêndios ocorridos no dia 15/10/2017 (DL 141/2017, de 14/11). A suspensão foi prorrogada até 15 de abril de 2018 (Despacho 382/2018, de 9/1, do MF). Segundo informação prestada pela AT, neste procedimento, foram abrangidos 88 876 contribuintes e a dívida suspensa, em 31/12/2017, era de 539 M€.

A anulação constituiu o principal fator de extinção de dívida, atingindo 1 070 M€, um aumento de 15% face a 2016 (mais 140 M€). A CGE (Quadro 40) evidencia anulações no montante de 503 M€¹, “regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência, parcial ou total, de processos de impugnação judicial e reclamação graciosa”, sem quantificar essas situações.

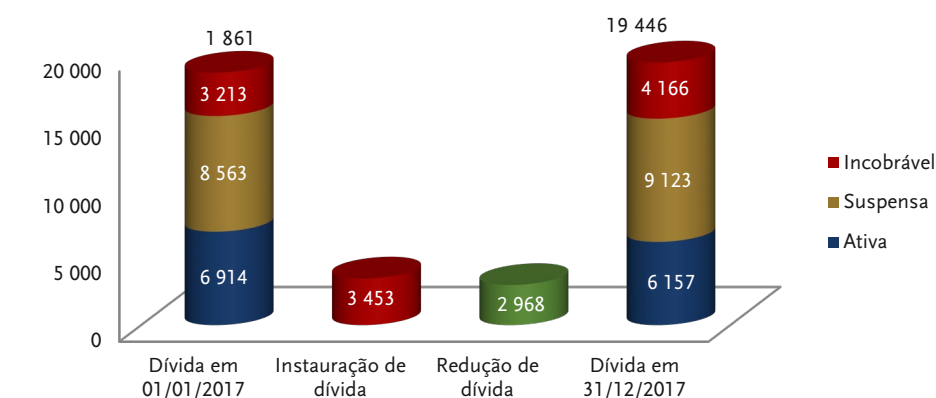
Do total em cobrança coerciva (22 144 M€), em 2017, foi dada como prescrita dívida no montante de 583 M€, o que corresponde a mais de metade do valor cobrado. Ainda assim, este valor é inferior ao de 2016 em 43,9%, devido ao “saneamento da carteira da dívida ao longo dos anos anteriores”².

Composição da carteira da dívida em cobrança coerciva

O gráfico seguinte ilustra a evolução, em 2017, da carteira da dívida em cobrança coerciva. O saldo em dívida aumenta 4,0% (755 M€), por ter subido a dívida suspensa e a incobrável, em 12,8% (1 513 M€)³, enquanto a dívida ativa diminuiu 11,0% (757 M€).

Gráfico I. 7 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)



Fonte: AT (cfr. Quadro I. 12).

Para o aumento da carteira suspensa, em 560 M€ (6,5%) e a correspondente diminuição da carteira ativa, contribuiu, como referido, em 539 M€, a suspensão dos processos de contribuintes das áreas afetadas pelos incêndios de 15/10/2017.

A dívida incobrável (declarada em falhas) aumentou 29,7% (953 M€), atingindo 4 166 M€. A lei prevê que a dívida seja declarada em falhas quando se demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários. Para a verificação desses pressupostos legais, a AT informou que a “metodologia assenta na verificação, por recurso às bases de dados, da inexistência de quaisquer bens ou rendimentos na esfera do devedor principal e dos demais responsáveis”, funcionalidade integrada no Sistema de Execuções Fiscais.

¹ Referentes a quatro impostos (IRS, IRC, IVA e IS e respetivos juros de mora e compensatórios).

² Cfr. Relatório da CGE, p. 70.

³ A incobrável em 29,7% (953 M€) e a suspensa em 6,5% (560 M€).

Na análise da composição da carteira e da sua evolução, destaca-se o IVA pois, à semelhança de anos anteriores, regista uma cobrança baixa (3,2% da respetiva dívida) enquanto as prescrições e anulações de dívidas deste imposto apresentam valores muito significativos (representando 47,5% da dívida prescrita e 27,4% das anulações).

De salientar ainda que, no final de 2017, 40,5% da dívida de IVA constava da carteira como incobrável (33,5% da dívida total). A AT já teve previsto, em 2015, um estudo sobre a elevada incobrabilidade das dívidas de IVA que não chegou a realizar, tendo optado por orientações prioritárias à ação executiva desses processos, no âmbito do acompanhamento dos grandes devedores. Em contraditório, a AT informou que “... tendo presente o elevado valor da carteira da dívida, nomeadamente a representatividade do IVA na carteira total, encetou procedimentos internos na verificação dos pressupostos quanto à cobrabilidade das dívidas”.

A informação relativa à carteira de dívida da AT beneficiará em muito com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na Entidade Contabilística Estado, designadamente através do reconhecimento de provisões e de imparidades que traduzirão de forma mais fiável a cobrabilidade destes montantes.

Penhoras e venda de ativos penhorados

A marcação de penhoras tem-se revelado um instrumento eficaz para a cobrança coerciva de dívidas. Em 2017 foram marcadas 2 258 026 penhoras (-36,3% que em 2016) e concretizadas 345 949 (13,7%). Como resultado, foram cobrados 153 M€, mas apenas 115 M€ (75,5%) foram afetos a processos de execução fiscal. Por sua vez, as 23 587 vendas de ativos penhorados marcadas em 2017, foram, segundo a AT, 91,1% superiores às de 2016, dado que a marcação de vendas de veículos mais que duplicou.

Foram concretizadas 3 270 vendas que geraram depósitos de 65 M€, dos quais 62 M€ (95,2%) foram provenientes da venda de “Imóveis”. Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas 8 M€ (11,7%) foram imputados a processos de execução. A ineficácia da penhora e venda dos imóveis está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que são, em regra, titulares.

A AT tem vindo a desenvolver e a implementar procedimentos e funcionalidades¹ com o objetivo de mitigar as insuficiências objeto de apreciação e recomendações do Tribunal nesta matéria². Apesar do desenvolvimento pela AT de uma funcionalidade (Despacho para penhora) nos termos da qual o órgão de execução fiscal “determina a prossecução da execução para penhora de bens pertencentes ao executado” continua a faltar o registo da fundamentação pela AT, de acordo com o estabelecido pela lei, da escolha do bem penhorado, como o Tribunal tem vindo a recomendar.

¹ Nomeadamente no domínio do registo dos fundamentos da escolha do bem penhorado e da fixação de um prazo legal de redução e levantamento das penhoras indevidas (cfr. resposta da AT, em contraditório – Anexo).

² O Tribunal apreciou procedimentos da AT associados às penhoras e vendas suscetíveis de criar risco para os direitos dos contribuintes e que visam a defesa da legalidade nestas matérias. As deficiências apontadas pelo TC e os respetivos comentários constam do Relatório 25/2011-2.^a Secção – Auditoria ao Sistema Informático de Penhoras Automáticas, aprovado em 06/10 e também dos PCGE mais recentes (2015 e 2016), pelo que se remete para esses documentos.

3.2.2.5. Receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras

O combate à fraude e evasão fiscais (CFEFA) é uma matéria prioritária para assegurar maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental. A prossecução deste objetivo envolveu, em 2017, o incremento da cooperação da AT com entidades nacionais¹ e internacionais² e a aprovação de um conjunto de diplomas³ com impacto neste âmbito.

O ROE 2017 destaca o CFEFA como uma das linhas diretrizes do OE. Apesar disso, não identifica medidas específicas de reforço desse combate nem quantifica os resultados esperados. Esta matéria não consta do Relatório da CGE, sendo objeto de relatório específico.

A Lei Geral Tributária (LGT) determina que o Governo apresente à AR um Relatório sobre o CFEFA⁴ em todas as áreas da tributação, explicitando os resultados alcançados, designadamente quanto ao valor das “liquidações adicionais realizadas” e das “coletas recuperadas” nos diversos impostos. O Relatório deve ainda incluir informação sobre a execução dos planos plurianuais de CFEFA aprovados pelo Governo.

Em 2017, a receita fiscal em resultado do CFEFA (cobrada voluntária e coercivamente) foi de 238 M€ (menos 330 M€ do que em 2016), variação que decorre, sobretudo, do efeito em 2016 da cobrança ao abrigo do PERES⁵, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 14 – Ciclo da receita fiscal por combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras

(em milhões de euros)

Dívida/Receita fiscal	2016 ^(a)	2017				Total
	Total	IRS	IRC	IVA	Outra	
Saldo Inicial da dívida fiscal (SI)	6 453	944	3 455	1 670	449	6 519
Liquidação (L)	1 008	151	327	413	94	985
Dívida Fiscal (DFCFEF = SI + L)	7 461	1 095	3 783	2 084	543	7 504
Anulação (A)	374	36	79	34	18	168
Cobrança (C)	568	40	93	58	46	238
Cobrança Voluntária	136	19	47	27	23	116
Cobrança Coerciva	432	21	47	31	23	122
Saldo Final (SF) (= DFCFE - A - C)	6 519	1 018	3 610	1 992	478	7 099
Variação do Saldo (SF - SI)	66	74	155	321	29	580
(SF - SI) / SI (%)	1,0	7,8%	4,5%	19,2%	6,5%	8,9
Reembolsos e Restituições (RR)						
Receita Fiscal = C - RR	568	40	93	58	46	238

(a) A AT, por ter aperfeiçoado o procedimento de extração dos dados, comunicou nova informação sobre 2016, o que afetou significativamente os valores reportados para o PCGE 2016 relativos ao IVA (então extraídos a partir do Sistema de Fluxos Financeiros) e a outras receitas fiscais (não incluíam os valores referente à CESE e às liquidações oficiosas em sede de IMT e IUC).

Fonte: AT informações de 27/07/2018 e 07/09/2018.

¹ Ministério Público; Polícia Judiciária; GNR; PSP; ASAE; ACT; ISS; SEF; IGAC e IMT.

² Serviço Europeu de Polícia; Organismo de Luta Antifraude; Direção-Geral de Fiscalidade e União Aduaneira e Organização Mundial das Alfândegas.

³ Lei 83/2017, de 18/08 (Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo), Lei 89/2017, de 21/08 (Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo) e Lei 92/2017, de 22/08 (obriga à utilização de meio de pagamento específico em transações que envolvam montantes iguais ou superiores a 3 000 €).

⁴ Art. 64-B – a apresentação do relatório deve ser efetuada até ao final de junho do ano seguinte.

⁵ Plano especial de redução do endividamento ao Estado, aprovado pelo DL 67/2016, de 3/11.

O Relatório do CFEFA relativo a 2017 apresenta valores substancialmente superiores aos reportados ao Tribunal (Quadro 8), uma vez que se baseiam em indicadores inadequados para quantificar os resultados específicos do CFEFA, dando uma ideia desproporcionada dos resultados efetivamente alcançados.

De facto, no Relatório, a AT não inclui os indicadores previstos na LGT (liquidações adicionais realizadas e coletas recuperadas nos diversos impostos) e apresenta indicadores cujo âmbito e respetivos montantes os excedem, porque incluem outros resultados da atividade da AT que extravasam os obtidos no âmbito da atividade exclusiva de CFEFA, porquanto refere:

- ◆ as correções efetuadas pela inspeção tributária aos valores declarados pelos contribuintes, no montante de 1 732 M€, que não correspondem efetivamente a liquidações adicionais (pois estas, como a AT reportou ao TC, ascendem a 985 M€¹);
- ◆ a cobrança coerciva² total no montante de 1 072 M€ (dos quais 804 M€ de dívidas fiscais) que não corresponde à cobrança relativa a liquidações emitidas no âmbito do CFEFA, de montante substancialmente inferior (122 M€);
- ◆ a cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos, no valor de 292 M€, que não corresponde a coletas recuperadas.³

Em contraditório, a AT justifica as divergências apontadas com limitações dos sistemas de informação que, quanto ao *“...resultado das ações de inspeção desencadeadas (...) não permite apurar os valores das liquidações adicionais e das coletas resultantes dessas correções...”* e por *“... fatores que fazem com que as correções resultantes de uma ação inspetiva não tenham o correspondente reflexo na liquidação transferida para a cobrança...”*, designadamente por existência de prejuízos de anos anteriores a deduzir ao lucro tributável.

Quanto ao Relatório do CFEFA, a AT alega que este *“...evidencia toda a atividade que se entende relevante para o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, de acordo com os atuais conceitos adotados pela maioria das administrações fiscais”* relevando *“para o combate à fraude e evasão fiscal toda e qualquer atuação que induza ao cumprimento voluntário por via do aumento da perceção de risco”*.

Ora, é necessário que o Relatório sobre o CFEFA passe a identificar os resultados especificamente provenientes desse combate, distinguindo-os de forma clara dos relativos às restantes atividades da AT.

Sobre a implementação das 109 medidas previstas no Plano Estratégico 2015-2017⁴ (40 consideradas prioritárias), o Relatório do CFEFA considerou 84 como concluídas e 25 por implementar.

¹ Liquidações transferidas para cobrança com origem na Inspeção Tributária (correções técnicas e procedimentos de revisão) e na Gestão Tributária (liquidações officiosas).

² Corresponde à cobrança efetuada para além do prazo de cobrança voluntária.

³ Como o Tribunal tem assinalado em anteriores PCGE – Pontos 3.2.3 e 3.2.4.3 do PCGE 2015 e 2016, respetivamente.

⁴ Teve por objetivos: (i) reforçar o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e à economia paralela; (ii) aumentar a eficácia e a eficiência da Inspeção Tributária e Aduaneira; (iii) promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras e (iv) aumentar a eficácia na gestão e cobrança fiscais e aduaneiras.

Quadro I. 15 – Concretização de medidas do Plano Estratégico CFEFA – 2015-2017

Âmbito das medidas	Implementadas	Não implementadas	Total
Legislativo	2	5	7
Criminal	6		6
Institucional	4	2	6
Operacional	61	17	78
Relacionamento com o contribuinte	11	1	12
Total	84	25	109

Fonte: Relatório do CFEFA 2017 (junho de 2018).

Relativamente às medidas não implementadas, 13 encontram-se em fases diversas de desenvolvimento e 12 foram consideradas, pela AT, inexecutáveis devido, essencialmente, à inexistência de informação de suporte. Constatou-se que 10 dessas 12 medidas constavam do Plano como prioritárias. Estas relacionavam-se, essencialmente, com a implementação e automatização de diversos controlos, entre eles os relativos a: numeração das faturas comunicadas pelas empresas; regularizações de IVA; valores declarados em IRC, com base na informação do e-fatura; divergências nos dados indicados na declaração mensal de remunerações e na declaração de remunerações da segurança social; divergências entre a massa salarial declarada para efeitos de retenções na fonte e a declarada para efeitos de IRC; *stocks* das empresas, recorrendo ao cruzamento dos dados das faturas com os dos documentos de transporte; e sinalização de contribuintes de risco, com base na informação dos inventários/*stocks*.

Das 84 medidas implementadas, verifica-se que 25 têm por base o sistema e-fatura. Este sistema, que permite o cruzamento da informação fiscal com os dados comunicados pelos agentes económicos e consumidores finais, entrou em funcionamento em 2013. No entanto, foi a partir de 2015 que a sua utilização se tornou uma ferramenta mais determinante no CFEFA, uma vez que a reforma do IRS passou a fazer depender as deduções à coleta do IRS da validação das respetivas faturas no sistema. Note-se que, a acrescer à informação disponibilizada pelos contribuintes relativamente às faturas, há a destacar:

- ◆ a obrigação de prestação de informação quanto ao inventário, por transmissão eletrónica de dados¹;
- ◆ a obrigação de comunicar as guias de transporte à AT antes das mercadorias serem distribuídas²;
- ◆ um conjunto de outras informações relativas a obrigações de terceiros – como são exemplos as declarações mencionadas nos Relatórios do CFEFA (2015, 2016 e 2017)³.

Esta informação tem permitido à AT intensificar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e, através de cruzamentos com diversas fontes de informação, assegurar a identificação precoce de situações de incumprimento. No entanto, a progressiva atribuição de obrigações acessórias implica maiores custos de cumprimento para os contribuintes, o que torna cada vez mais importante a ponderação da respetiva adequação, necessidade e proporcionalidade.

¹ Art. 3.º-A do DL 198/2012, de 24/08 aditado pelo art. 233.º da LOE 2015.

² A comunicação é efetuada em tempo real (através dos programas certificados, de forma automática através do portal das finanças ou, no caso das emitidas manualmente, através do serviço telefónico da AT com posterior inserção dos dados completos no portal das finanças).

³ Criadas para o controlo de: vales e cartões de refeição e de outros títulos de compensação extrassalarial adquiridos pelas entidades empregadoras (modelo 18), trabalhadores e/ou órgãos sociais que tenham beneficiado de planos de opção, subscrição ou atribuição de ações (modelo 19), pagamentos e transferências para entidades localizadas em país, território ou região com regime de tributação privilegiada mais favorável (modelo 38), rendimentos e retenções a taxas liberatórias (modelo 39) e pagamentos com cartões de crédito e de débito a sujeitos passivos de IRC ou que auferam rendimentos da categoria B de IRS (modelo 40).

3.2.3. Despesa consolidada

3.2.3.1. Despesa consolidada, por classificação económica

Em 2017, a despesa orçamental consolidada da AC foi de 62 994 M€, o que representa um aumento de 259 M€ (0,4%) face a 2016.

Quadro I. 16 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2016-2017

(em milhões de euros)

Classificação económica	2016		2017		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas correntes	59 090	94,2	59 549	94,5	459	0,8
Despesas com pessoal, das quais	15 837	25,2	16 253	25,8	416	2,6
Ensino não superior	4 537	7,2	4 592	7,3	55	1,2
Ensino superior e SAS	1 285	2,0	1 333	2,1	47	3,7
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	3 646	5,8	3 845	6,1	199	5,5
Forças armadas e de segurança	2 627	4,2	2 600	4,1	-27	-1,0
Aquisição de bens e serviços, da qual	8 541	13,6	8 654	13,7	113	1,3
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	5 100	8,1	5 090	8,1	-10	-0,2
Juros e outros encargos	7 974	12,7	7 990	12,7	16	0,2
Transferências correntes, das quais	25 299	40,3	25 071	39,8	-228	-0,9
CGA – pensões e prestações sociais	9 524	15,2	9 532	15,1	8	0,1
Segurança social	8 971	14,3	8 947	14,2	-24	-0,3
Recursos próprios comunitários	1 883	3,0	1 687	2,7	-196	-10,4
Subsídios	641	1,0	558	0,9	-83	-12,9
Outras despesas correntes	768	1,2	1 004	1,6	236	30,7
Diferenças de conciliação	31	0,0	19	0,0	-12	-38,4
Despesas de capital	3 645	5,8	3 446	5,5	-199	-5,5
Aquisição de bens de capital, da qual	2 515	4,0	2 306	3,7	-209	-8,3
Infraestruturas de Portugal - PPP	1 686	2,7	1 449	2,3	-237	-14,0
Outras	830	1,3	857	1,4	27	3,3
Transferências de capital	1 007	1,6	1 039	1,6	32	3,2
Outras despesas de capital	94	0,1	32	0,1	-61	-65,4
Diferenças de conciliação	29	0,0	68	0,1	39	137,6
Despesas efetivas	62 735	100,0	62 994	100,0	259	0,4

Fonte: CGE – mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros) e SIGO. Os valores de 2016 são os publicados na respetiva CGE, ajustados aos critérios de consolidação adotados em 2017.

Em 2017, reforçou-se o peso e o valor das despesas correntes (94,5% do total, mais 459 M€) diminuindo em 199 M€ as despesas de capital, sendo de destacar as seguintes variações:

- ◆ As despesas com pessoal aumentaram 416 M€¹ (2,6%), atingindo 16 253 M€ e 25,8% da despesa, devido, em grande medida, à reversão das reduções remuneratórias. Destacam-se as subidas de 199 M€ nas entidades do SNS, de 55 M€ nos estabelecimentos de ensino não superior e de 47 M€ nos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio social. A entrada no perímetro orçamental de quatro entidades do universo Banif², em 2017, é responsável por 35 M€ do aumento. Em sentido inverso, o IEFP reduziu os pagamentos em 34 M€ (-24,4%)³.

¹ 233 M€ em remunerações certas e permanentes, 85 M€ em abonos variáveis ou eventuais e 99 M€ em contribuições para a segurança social.

² Banif, Banif Imobiliária, Oitante e Wil – Investimentos Turísticos.

³ Por, em 2016, terem sido pagos retroativos salariais em cumprimento de sentença judicial.

- ◆ As despesas com aquisição de bens e serviços aumentaram 113 M€ (1,3%, atingindo 8 654 M€), dos quais 67 M€ na ADSE e 24 M€ de entidades do universo Banif. A CP e a Infraestruturas de Portugal, no seu conjunto, tiveram uma redução de 10 M€.
- ◆ Os juros e outros encargos aumentaram 16 M€ (0,2%), para 7 990 M€, mantendo o seu peso na despesa (12,7%) – cfr. ponto 3.2.7.
- ◆ As transferências correntes diminuíram 228 M€ (-0,9%, fixando-se em 25 071 M€), destacando-se a redução de 196 M€ (-10,4%) nos recursos próprios comunitários para a UE¹. Em sentido inverso, as transferências para a administração local aumentaram em 80 M€ através do Fundo de Equilíbrio Financeiro para os municípios. As pensões e outras prestações pagas pela CGA e as transferências para a segurança social totalizaram 18 479 M€, constituindo 29,3% da despesa da AC.
- ◆ Os subsídios diminuíram 83 M€ (-12,9%), a empresas não financeiras (-44 M€), a instituições sem fins lucrativos (-19 M€) e a outras entidades (-20 M€).
- ◆ As outras despesas correntes cresceram 236 M€ (30,7%, para 1 004 M€), salientando-se mais 83 M€ na Infraestruturas de Portugal, 79 M€ nos estabelecimentos públicos de ensino não superior e 74 M€ na Sociedade Portuguesa de Empreendimentos. Em sentido inverso, as do IFAP diminuíram 36 M€.
- ◆ A aquisição de bens de capital diminuiu 209 M€ (-8,3%, cifrando-se em 2 306 M€), pela redução de 237 M€ nos pagamentos de parcerias público privadas (PPP) rodoviárias pela Infraestruturas de Portugal e o aumento nas outras aquisições em 27 M€.
- ◆ As transferências de capital aumentaram 32 M€ (3,2%), designadamente nas realizadas pelo IFAP para famílias (19 M€) e de várias entidades para instituições internacionais (17 M€).
- ◆ As outras despesas de capital tiveram uma redução de 61 M€ (-65,4%), dos quais 45 M€ nos estabelecimentos públicos de ensino não superior.
- ◆ As diferenças de conciliação: nas despesas correntes, totalizaram 19 M€², diminuindo 12 M€ (-38,4%); nas despesas de capital (transferências), ascenderam a 68 M€, aumentando 39 M€ (137,6%).

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) é analisada nos pontos 3.2.8 e 3.2.7, respetivamente, para os quais se remete. As observações relativas aos erros e omissões constam do ponto 3.2.11.

Despesa com a aquisição de bens de capital

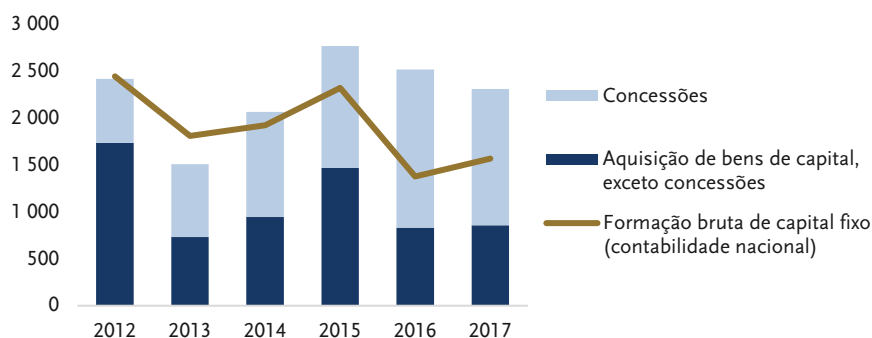
Analisando-se a despesa com aquisição de bens de capital nos últimos 5 anos, verifica-se que as despesas com concessões representam um peso elevado no total, chegando a atingir, em 2016 e 2017, 67% e 63%, respetivamente (Gráfico I. 8). Além disso, estas despesas não correspondem verdadeiramente ao investimento no ano porque se prolongam muito para além da realização física dos correspondentes investimentos (que ocorreram com a construção dos troços de rede viária), criando um desfasamento temporal entre a realização dos investimentos e o seu pagamento (despesa orçamental).

¹ As transferências correntes diminuíram também por efeito da classificação incorreta, em 2016, de 76 M€ pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (cfr. p. 533 do PCGE 2016).

² Em juros (11 M€), aquisição de bens e serviços de saúde (10 M€) e transferências correntes (-3 M€).

Gráfico I. 8 – Aquisição de bens de capital na AC – 2012-2017

(em milhões de euros)

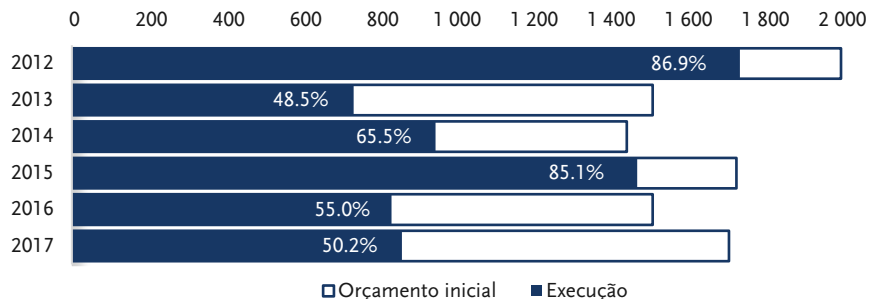


Fonte: SIGO (execução orçamental) e INE (FBCF).

Assim, expurgando o efeito das despesas em concessões, verifica-se que o investimento em infraestruturas e equipamentos (ou seja, aquisição de bens de capital exceto concessões) apresenta uma tendência global decrescente, com o valor de 2017 a representar apenas 49,4% do valor de 2012. Em contabilidade nacional, a formação bruta de capital fixo¹ registou também uma tendência global de diminuição pelo que, apesar do acréscimo de 13,9% face a 2016, o valor de 2017 representa 64,2% do valor apurado para 2012. De referir que o pico verificado em 2015 resulta do alargamento do subsector da administração central a 95 entidades públicas reclassificadas², constatando-se a redução para cerca de metade no ano seguinte.

Gráfico I. 9 – Aquisição de bens de capital, exceto concessões: orçamento, execução e taxa de execução

(em milhões de euros)



Fonte: SIGO.

Comparando os valores orçamentados com os executados do investimento em infraestruturas e equipamentos (Gráfico I. 9) verifica-se uma reiterada baixa taxa de realização, fator especialmente crítico em 2013 e nos dois últimos anos, que apresentam taxas de execução de apenas 48,5%, 55,0% e 50,2%, respetivamente. As dotações com menor execução destinaram-se a transporte e comunicações (com taxas de execução de apenas 39,7% do OE 2017, com destaque para os transportes ferroviários, 39,6% do OE) e à saúde (43,2% do OE).

¹ Concetualmente, enquanto os dados da contabilidade pública são apresentados numa ótica de caixa (pagamentos) os da contabilidade nacional têm subjacente o princípio do acréscimo, considerando-se o gasto no momento em que é incorrido e não quando se verifica o seu pagamento.

² Devido ao alargamento (de 2014) do universo das administrações públicas em contabilidade nacional (pela aplicação do SEC 2010), que se repercutiu no universo da administração central no ano seguinte, em cumprimento do art. 2.º da LEO.

Os valores reportados na CGE relativamente à aquisição de bens de capital na AC deverão ser lidos de forma desagregada, distinguindo-se os valores relativos às despesas com concessões dos relativos aos investimentos em infraestruturas e equipamentos (propriamente ditos). Neste contexto, a forte contração do investimento em infraestruturas e equipamentos, verificada desde 2012, tem sido acompanhada por baixas taxas de realização face aos valores orçamentados, comprometendo a confiança deste indicador nos orçamentos futuros.

3.2.3.2. Despesa consolidada, por programa orçamental

A despesa efetiva consolidada dos Programas Orçamentais (PO)¹ consta, de forma sintética, do Quadro 112 da CGE e a comparação com o ano anterior, do Quadro 114². O quadro seguinte apresenta, para cada PO, as despesas mais significativas.

Quadro I. 17 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental

(em milhões de euros)

Programa orçamental	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transf. e subsídios	Aquisição de bens de capital	Outras	Total
PO01 – Órgãos de soberania	260	27	0	3 119	6	0	3 412
PO02 – Governação	81	28	0	16	5	4	134
PO03 – Representação externa	187	47	0	110	7	18	369
PO04 – Finanças	596	240	323	2 230	36	207	3 632
PO05 – Gestão da dívida pública	0	0	7 123	0	0	1	7 124
PO06 – Defesa	1 275	447	1	18	207	25	1 973
PO07 – Segurança interna	1 599	224	0	107	24	5	1 959
PO08 – Justiça	943	263	0	18	23	3	1 251
PO09 – Cultura	152	180	3	59	21	5	420
PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 352	303	0	492	103	19	2 269
PO11 – Ensino básico e secundário e admin. escolar	4 685	104	21	794	56	512	6 172
PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social	342	223	1	18 771	51	11	19 399
PO13 – Saúde	3 970	5 755	6	65	111	24	9 930
PO14 – Planeamento e infraestruturas	345	475	177	77	1 550	95	2 719
PO15 – Economia	116	104	0	197	10	19	448
PO16 – Ambiente	148	146	410	123	56	18	900
PO17 – Agricultura, florestas e desenv. rural e mar	175	75	4	713	31	71	1 069
PO18 – Mar	26	12	0	11	10	0	59
Subtotal	16 253	8 654	8 070	26 920	2 306	1 036	63 239
Consolidação entre programas orçamentais			80	252			331
Despesa efetiva consolidada (excluindo divergências de conciliação)	16 253	8 654	7 990	26 668	2 306	1 036	62 907
Divergências de conciliação		10	11	65			87
Despesa efetiva consolidada	16 253	8 664	8 001	26 733	2 306	1 036	62 994

Fonte: SIGO.

¹ Os PO correspondem à orgânica ministerial, com exceção do Ministério das Finanças (inclui o PO Finanças e o PO Gestão da dívida pública). O PO Órgãos de soberania corresponde ao título Encargos Gerais do Estado.

² A informação constante da CGE quanto à execução individual de cada PO é analisada no ponto 1.3.2.

Tal como em anos anteriores, desta informação destacam-se os programas com maior peso (67,4%) no total da despesa:

- ◆ o PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social com 30,7% do subtotal (19 399 M€). Neste PO, as transferências e subsídios representaram 96,8% da sua despesa (18 771 M€) e incluem pensões e prestações sociais pagas pela CGA (9 532 M€), as despesas no âmbito do orçamento da segurança social (8 778 M€) e os apoios ao emprego pagos pelo IEFP (404 M€);
- ◆ o PO13 – Saúde com 15,7% do subtotal (9 930 M€), destacando-se a aquisição de bens e serviços (5 755 M€) e as despesas com pessoal (3 970 M€), na sua maioria processadas por entidades do SNS (5 090 M€ e 3 845 M€, respetivamente) e, também, pela ADSE (554 M€ na aquisição de bens e serviços);
- ◆ o PO05 – Gestão da dívida pública totalizou 7 124 M€ de despesa (11,3% do subtotal), dos quais 7 123 M€ em juros e outros encargos¹;
- ◆ o PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar registou 6 172 M€ de despesa (9,8% do subtotal), dos quais 4 685 M€ em despesas com pessoal (4 592 M€ pagos por estabelecimentos de educação e ensino não superior) e 794 M€ em transferências e subsídios.

3.2.3.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Revisão dos limites definidos pelo QPPO

A LEO determina que a elaboração do orçamento é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), no qual são definidos os limites da despesa da administração central para os quatro anos seguintes, financiados por receitas gerais².

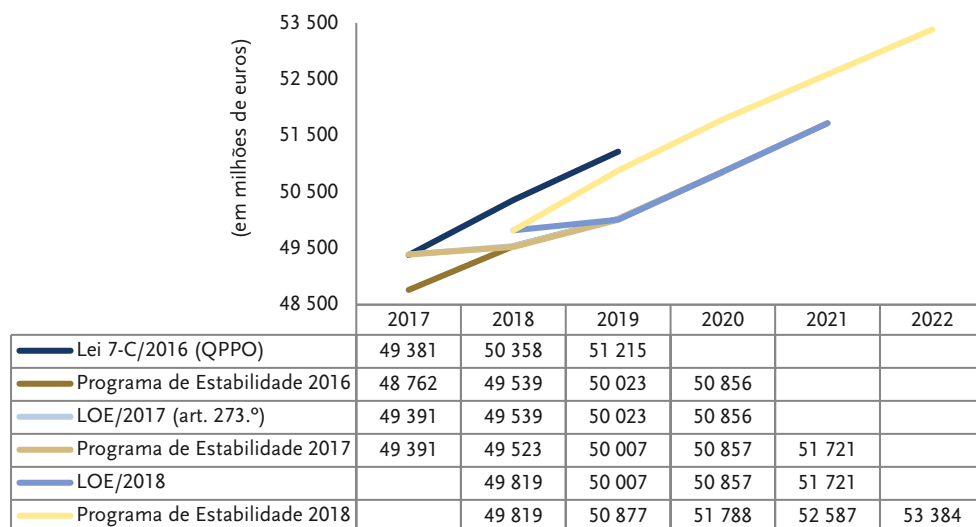
O QPPO é elaborado em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta os princípios orçamentais, os limites para o endividamento, as obrigações decorrentes do tratado da UE e as Grandes Opções em matéria de planeamento e programação financeira. O QPPO é apresentado pelo Governo à Assembleia da República com a primeira proposta de Lei do OE após a tomada de posse e é atualizado anualmente, primeiro em projeto de atualização no âmbito do programa de estabilidade e, posteriormente na LOE.

Constata-se que, desde a sua génese, o QPPO apresenta os limites para a despesa efetiva (dos serviços integrados, incluindo transferências para SFA) financiada por receitas gerais, embora a redação da LEO não exclua as despesas não efetivas, i.e, as despesas com ativos e passivos financeiros que sejam financiadas por receitas gerais.

¹ Sobre este valor cfr. 3.2.6. Dívida Pública.

² Lei 91/2001 de 20/8, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei 41/2014, de 10/07, revogada pela Lei 151/2015 de 11/09 (n.º 2 do art. 4.º, n.º 3 do art. 12.º-B e art 12.º-D).

Gráfico I. 10 – QPPO do XXI Governo Constitucional, propostas de atualização e revisões anuais



Fonte: Lei 7-C/2016, de 31/03; programas de estabilidade e crescimento de 2016, 2017 e 2018 e LOE para 2017 e 2018.

O QPPO para o período 2016-2019 foi aprovado em março de 2016¹. Os limites de despesa estimados foram reduzidos nos projetos de atualização subsequentes (programas de estabilidade para 2016, 2017 e 2018) e ampliados pelas LOE, para o respetivo ano de execução, indiciando falta de consistência nas estimativas e deficiente articulação entre os diferentes documentos de programação orçamental².

O caso mais flagrante refere-se a 2017: a previsão de um limite de despesa de 49 381 M€ foi, no mês seguinte à aprovação (abril), reduzida em 619 M€, e, em dezembro, voltou a ser atualizado para 49 391 M€, valor próximo da previsão inicial.

Despesa efetiva financiada por receitas gerais

A despesa financiada por receitas gerais inscrita na LOE 2017 (49 391 M€) respeitou os limites do QPPO atualizados pela mesma Lei, como evidencia o quadro seguinte, aspeto positivo a salientar face a 2016.

¹ Lei 7-C/2016, de 31/03.

² Sobre esta matéria cfr. ponto 2.1, da Parte I.

Quadro I. 18 – Despesa efetiva financiada por receitas gerais

(em milhões de euros)

Agrupamento de programas/ programa orçamental	Despesa efetiva financiada por receitas gerais			Empréstimos e dotações de capital do Estado	Despesa efetiva consolidada
	Limites fixados no QPPO	Execução	Taxa de execução		
Soberania	4 772	4 663	97,7	4	5 585
P001 – Órgãos de soberania	3 457	3 420	98,9	-	3 412
P002 – Governação	114	104	90,9	(a).	134
P003 – Representação externa	288	273	94,6	-	369
P008 – Justiça	615	612	99,4	-	1 251
P009 – Cultura	298	255	85,6	4	420
Segurança	3 374	3 234	95,8	-	3 932
P006 – Defesa	1 743	1 628	93,4	-	1 973
P007 – Segurança interna	1 631	1 605	98,4	-	1 959
Social	28 490	29 344	103,0	500	37 770
P010 – Ciência tecnologia e ensino superior	1 461	1 456	99,6	-1	2 269
P011 – Ensino básico e secundário adm. escolar	5 254	5 605	106,7	-	6 172
P012 – Trabalho, solidariedade e segurança social	13 650	13 634	99,9	-	19 399
P013 – Saúde	8 125	8 649	106,5	500	9 930
Económica	11 717	10 837	92,5	2 446	15 951
P004 – Finanças e administração pública	2 552	2 375	93,1	(b)772	3 632
P005 – Gestão da dívida pública	7 543	7 123	94,4	-	7 124
P014 – Planeamento e infraestruturas	813	806	99,2	984	2 719
P015 – Economia	370	124	33,4	-1	448
P016 – Ambiente	79	64	81,4	661	900
P017 – Agricultura, florestas, desenv. rural e mar	313	313	99,9	31	1 069
P018 – Mar	48	33	68,7	-	59
Despesa efetiva, excluindo:	48 353	48 077	99,4	2 949	63 239
Dotação provisional e dotações centralizadas	1 038				
Consolidação entre programas (a deduzir)					331
Divergências de conciliação					87
Total	49 391	48 077	97,3	2 949	62 994

(a) Não inclui empréstimo, nem dotação de capital do Fundo de Apoio Municipal pois apenas 0,4% da sua despesa é despesa efetiva.

(b) Não inclui a compra de ativos à Parpública (títulos da Parcaixa), pois a aquisição de um ativo (pelo valor de mercado) não é um financiamento.

Fonte: OE 2017; CGE 2016 e 2017; SIGO.

O quadro anterior mostra que, como referido, foi cumprido o limite total previsto no QPPO para 2017 (49 391 M€), tendo a execução totalizado 48 077 M€. Dois programas orçamentais ultrapassaram os limites definidos para a sua despesa financiada por receitas gerais: o P011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e o PO13 – Saúde¹:

- ◆ No PO11 mantém-se uma situação crónica de suborçamentação das despesas com pessoal, que obriga ao recurso à dotação provisional para o pagamento de despesas que não são imprevisíveis, nem excecionais;
- ◆ O PO13, também cronicamente suborçamentado², beneficiou de reforços da dotação provisional e das dotações centralizadas “sustentabilidade do sector da saúde” e “regularização de passivos não financeiros na administração central”.

¹ Em 2016, nesta situação, encontravam-se sete PO.

² É responsável por mais de 90% dos pagamentos em atraso da administração central.

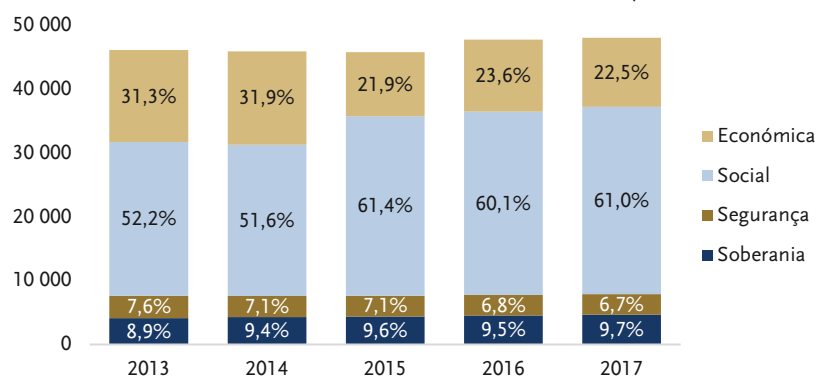
Estas áreas carecem de uma abordagem que assegure uma previsão orçamental mais realista e evite a necessidade sistemática de recorrer a dotações criadas no PO04 – Finanças para assegurar o pagamento de despesas já identificadas (designadamente pagamentos em atraso) ou suscetíveis de melhor estimativa (despesas com pessoal).

Destaca-se também a taxa de execução de 33,4% do PO15 – Economia, muito aquém do previsto, por não terem sido transferidas verbas para o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (previstas em 120 M€) e das previstas para o IAPMEI apenas foram efetuadas 65,8% (menos 116 M€).

O quadro anterior também evidencia que a despesa efetiva consolidada (62 994 M€) é superior à despesa efetiva financiada por receitas gerais (48 077 M€)¹. Porém, esta diferença não é integralmente justificada pela capacidade de cada PO gerar receitas próprias ou obter financiamento comunitário, pois os PO foram também financiados por despesas não efetivas, sob a forma de empréstimos e aumentos de capital do Estado (2 949 M€)².

O gráfico seguinte evidencia a evolução das despesas consideradas para efeitos do QPPO, por grupos de PO, no período de 2013 a 2017.

Gráfico I. 11 – Evolução da despesa financiada por receitas gerais, por agrupamento de programas
(em milhões de euros)



Fonte: CGE 2013 a 2017 e SIGO.

De referir que o aumento do peso relativo dos PO da área social em detrimento dos PO da área económica, verificado nos três últimos anos, é em grande parte resultado da reafectação da CGA e da ADSE do PO04 – Finanças para os PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social e PO13 – Saúde, respetivamente. Esta evidência é demonstrativa de como a lógica desta orçamentação por programas, de base meramente orgânica, não permite uma análise por funções ou por políticas.

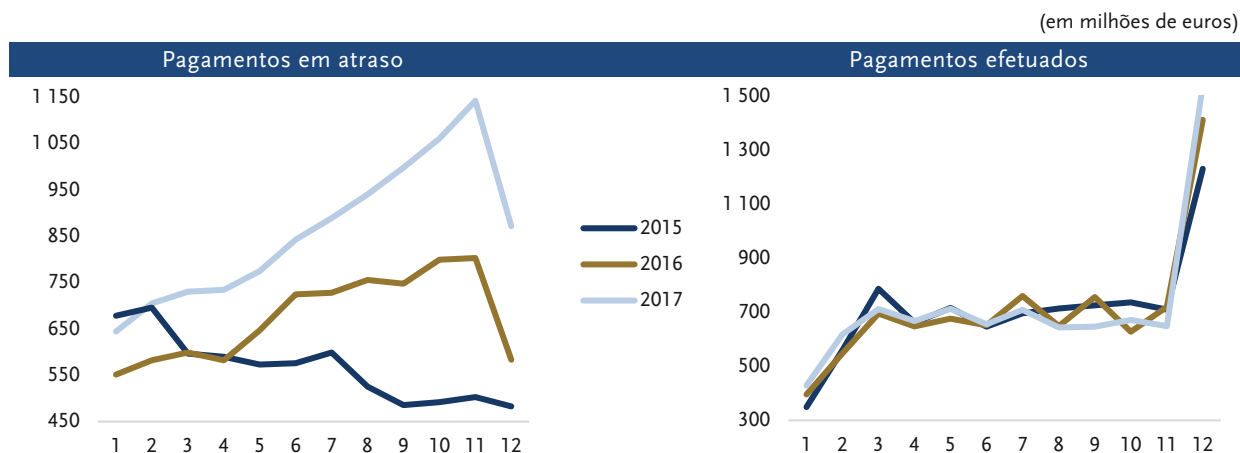
3.2.3.4. Pagamentos em atraso de bens e serviços

A despesa com aquisição de bens e serviços representa cerca de 14% da despesa efetiva consolidada e mais de 90% do total dos pagamentos em atraso reportados. Os gráficos seguintes mostram, para esta despesa, de 2015 a 2017, a evolução intra-anual dos pagamentos em atraso e a despesa paga (valores consolidados).

¹ Calculada com base no orçamento e execução dos serviços integrados, incluindo as transferências e subsídios para SFA.

² Cfr. 3.2.8. Património Financeiro.

Gráfico I. 12 – Evolução mensal da aquisição de bens e serviços – 2015-2017



Fonte: Sínteses da execução orçamental de dezembro de 2015 a dezembro de 2017; CGE 2017.

Os pagamentos em atraso na aquisição de bens e serviços¹, que tinham registado uma redução no final de 2015, para 483 M€, subiram para 583 M€, em 2016 e para 872 M€, em 2017, um aumento 80,6% (389 M€). As entidades do Ministério da Saúde são responsáveis por 96,8% (844 M€) dos pagamentos em atraso.

Quanto ao comportamento intra-anual dos pagamentos, constata-se que, nos meses de janeiro e fevereiro, apresentam volume substancialmente inferior à média mensal, que se mantém contante em torno dos 700 M€ de março a novembro e que o montante dispara em dezembro: 1 539 M€, em 2017. Em consequência, nos dois últimos anos, é visível que os pagamentos efetuados ao longo do ano são insuficientes, fazendo subir os pagamentos em atraso – 50 M€ por mês entre janeiro e novembro de 2017.

O Governo, desde que cumpridos os pressupostos legais, deve assegurar a realização dos pagamentos nos prazos legal ou contratualmente definidos. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora².

3.2.3.5. Créditos especiais com contrapartida em RNAP

A LEO determina a anualidade dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo³, porém a abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos (RNAP)⁴, prevista na lei, permite contornar este princípio. Para transferir dotação para o ano seguinte, basta que uma entidade requisite verbas superiores às necessidades (que são registadas como despesa), proceda à sua reposição no ano seguinte e obtenha do Governo a aprovação para a sua utilização em despesa.

O gráfico seguinte evidencia, para cada ano, o total das RNAP dos SI e o montante que permitiu reforçar o orçamento de despesa.

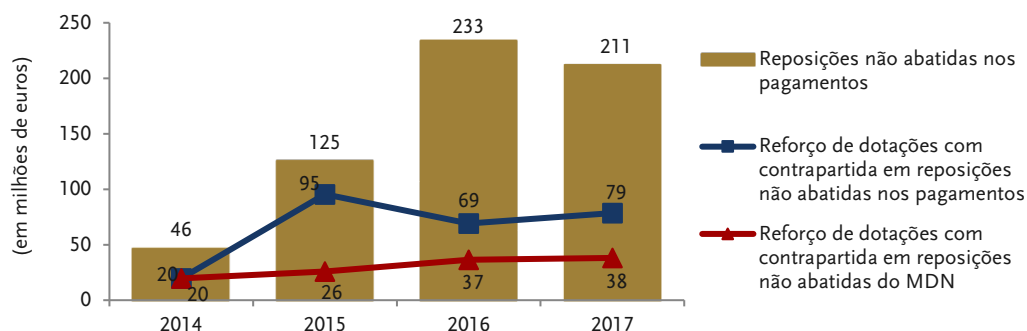
¹ Contas a pagar que ultrapassaram em mais de 90 dias o prazo de pagamento (conceito fixado na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso).

² Calculados, em 2017, à taxa de 8%, em cumprimento do DL 62/2013, de 10/05 (que transpôs para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02/2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) e dos Avisos 2583/2017 e 8544/2017, publicados em 14/03/2017 e 01/08/2017, respetivamente.

³ N.º 1 do art. 14.º da LEO 2015.

⁴ Ou seja, reposição de verbas pagas indevidamente ou a mais em ano anterior.

Gráfico I. 13 – Utilização das RNAP para reforço do orçamento da despesa (SI) – 2014-2017

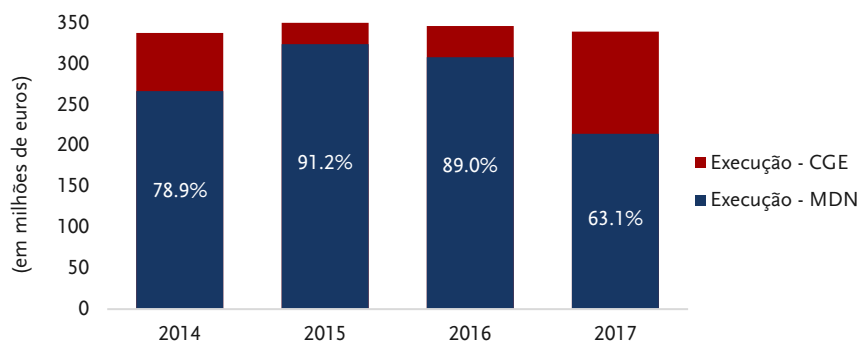


Fonte: SIGO; cálculos TC.

Em 2017, do valor total das RNAP (211 M€), 37,2% (79 M€) foi utilizado para reforçar dotações orçamentais. Destaca-se, no gráfico acima, o reforço de dotações com contrapartida em RNAP do MDN (38 M€, em 2017), recorrente no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM).

Assim, a despesa do Estado, nos últimos quatro anos, com a execução da LPM, apurada com base na CGE, foi de 1 379 M€, por incluir em despesa as verbas repostas no ano seguinte. Porém, a despesa reportada pelo MDN é inferior (1 113 M€). O gráfico seguinte ilustra, em cada ano, a execução efetiva reportada no MDN face à despesa da LPM que consta da CGE.

Gráfico I. 14 – Lei de Programação Militar: execução CGE versus MDN



Fonte: SIGO; Anuário estatístico do MDN 2014; relatórios de execução da LPM 2015 a 2017; cálculos TC.

Conclui-se que a CGE não é fonte de informação fidedigna para a despesa com a LPM (em média, 19,3% da despesa registada não corresponde a pagamentos a terceiros).

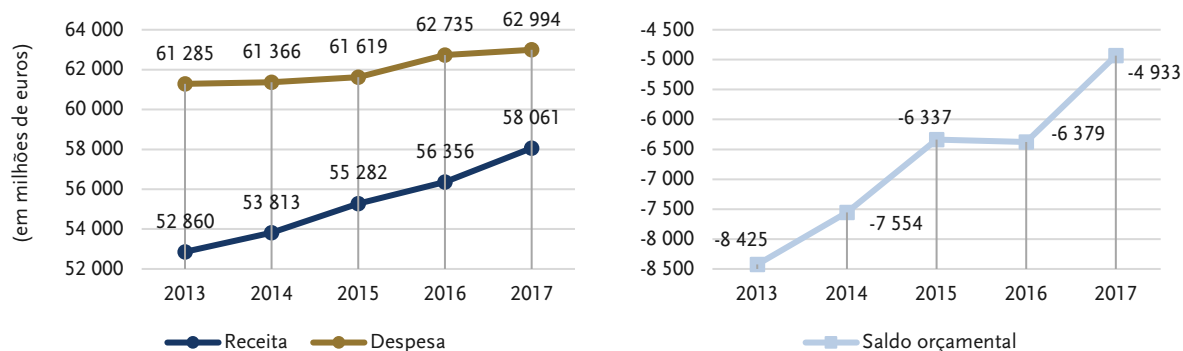
Torna-se necessário criar procedimentos que permitam uma articulação adequada entre a programação plurianual e a orçamentação anual, uma vez que a abertura de créditos especiais com contrapartida em RNAP, embora sendo um mecanismo de flexibilização da anualidade do orçamento, tem como efeitos perversos o aumento artificial: i) da despesa no ano da requisição; ii) da receita no ano da reposição, afetando o rigor e a transparência da CGE.

3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central

Excluindo todas as operações classificadas como ativos e passivos financeiros, em 2017, a receita efetiva e a despesa efetiva consolidada da AC totalizaram, respetivamente, 58 061 M€ e 62 994 M€¹, a que correspondeu um saldo negativo (défice) de 4 933 M€.

Os gráficos seguintes mostram, para o período de 2013 a 2017, que a receita efetiva cresceu mais do que a despesa efetiva², a que correspondeu uma redução do défice, em 3 492 M€ (41,4%).

Gráfico I. 15 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2013-2017



Fonte: CGE.

Conforme se destacou no ponto 3.1, considerando um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros, o défice seria agravado em 2 738 M€³ passando para 7 672 M€.

¹ Cfr. pontos 3.2.2 e 3.2.3.

² As taxas de crescimento médio anual foram de 2,4% e 0,7%, respetivamente. Observa-se que os valores no período não são inteiramente comparáveis, uma vez que, em 2015 o perímetro da administração central foi alargado com a entrada de 95 EPR, sendo também alargado o conjunto de operações a consolidar (até 2014, apenas transferências, a partir de 2015 também juros e venda/aquisição de serviços de saúde no âmbito do Programa Saúde e, a partir de 2016, também subsídios).

³ Por efeito sobretudo da capitalização (2 299 M€) e da amortização de empréstimos contraídos no processo de privatização do BPN (440 M€), pelas sociedades então constituídas.

3.2.5. Receitas e despesas que não integram a conta consolidada

A conta consolidada integra as receitas e despesas efetivas, algumas delas consolidadas (eliminadas) por se tratar de operações entre entidades da administração central. Deste modo, a receita, a despesa e o saldo examinados nos pontos anteriores (3.2.2 a 3.2.4) para além de não integrarem as operações abrangidas pela consolidação, também não integram todas as receitas e despesas que não sejam efetivas (as relativas a ativos e passivos financeiros, os saldos de gerência bem como as relativas a operações extraorçamentais).

Estas operações, constando dos sistemas contabilísticos de suporte à CGE (SGR e SIGO) não estão integralmente evidenciadas nos mapas da Conta, totalizam 131 057 M€ de receita e 108 753 M€ de despesa.

Quadro I. 19 – Operações não abrangidas na conta consolidada da AC

(em milhões de euros)

Classificações económicas	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 3.2.8. Património financeiro)	4 263	9 620	-5 357
Passivos financeiros (cfr. ponto 3.2.7. Dívida)	73 202	62 115	11 087
Saldos de gerência anterior	7 553		7 553
Operações extraorçamentais	19 863	10 841	9 022
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	3 810	-	3 810
Receita fiscal extraorçamental contabilizada pela AT	4 410	-	4 410
Principais entidades pagadoras de fundos comunitários	8 101	7 696	404
Outras	3 542	3 144	397
Operações eliminadas na consolidação	26 178	26 178	0
Venda/ aquisição de bens e serviços de saúde	5 027	5 027	0
Rendimentos da propriedade/ juros	197	197	0
Transferências correntes	19 884	19 884	0
Outras receitas correntes/ subsídios	0	0	0
Transferências de capital	1 069	1 069	0
Total das receitas e despesas não incluídas na conta consolidada	131 053	108 753	22 304

Fonte: SGR e SIGO.

Os saldos de gerência abrangem as verbas não utilizadas no ano anterior, relativas a receitas próprias, gerais (provenientes do OE), do crédito externo e de fundos europeus, autorizadas a transitar em saldo nos termos do DLEO¹. O valor do quadro decompõe-se em 7 987 M€, registados por SFA, e -434 M€ por SI². Assinala-se o elevado montante destes saldos, que exigem a autorização do MF para a aplicação em despesa.

As classificações extraorçamentais englobam as operações que, não sendo consideradas receita ou despesa orçamental, têm expressão na tesouraria (entradas ou saídas). No quadro acima individualizaram-se os valores mais significativos:

- ◆ Reposições abatidas nos pagamentos (RAP), contabilizadas em receita dos SI, que correspondem à devolução de pagamentos orçamentais realizados em 2017³ por terem sido indevidos ou efetuados em excesso. Do lado da despesa, são contabilizadas como abates à despesa paga libertando o valor

¹ Cfr. arts. 15.º e 16.º do DLEO.

² O valor negativo corresponde à contabilização da uma restituição de saldos de gerência no subsector dos SI, como contrapartida da receita constituída no subsector dos SFA, correspondendo à transferência da ADSE para este subsector (com a constituição do Instituto de Proteção e Assistência na Doença, criado como SFA, no início de 2017).

³ Ou contabilizados como tal, caso das verbas de “saldos do Cap. 60 do OE 2017” não utilizadas até 15/02/2018 (art. 114.º da LOE 2017).

correspondente de dotação orçamental¹. Em 2017, 99,6% das RAP (3 794 M€) foram efetuadas no âmbito dos Encargos da Dívida, e referem-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados². O seu montante elevado implica que a informação sobre a despesa orçamental anterior a essa reposição esteja sobreavaliada.

- ◆ Receita fiscal extraorçamental registada pela AT: relativa à parte que corresponde aos municípios e às regiões autónomas nos impostos cobrados e que foi, em 2017, pela primeira vez, objeto de contabilização, classificada em receita extraorçamental.

Note-se que, apesar do registo da receita, não foi efetuado registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à sua entrega³.

- ◆ As entidades gestoras de fundos comunitários⁴ funcionam como intermediários, devendo evidenciar: i) em receitas extraorçamentais as verbas recebidas da UE; ii) em despesas extraorçamentais a sua transferência para os beneficiários finais⁵.

Estas instruções permitem não empolar a receita e despesa orçamental com a mera transferência de fundos comunitários e, simultaneamente, manter o registo das operações, de acordo com os movimentos ocorridos na tesouraria.

- ◆ A linha “outras” abrange a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos)⁶ e outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam)⁷ e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros).

De notar que, nos serviços integrados, a generalidade das operações processadas a título de operações extraorçamentais não são contabilizadas no SGR (receita) e no SIGO (despesa), podendo atingir valores materialmente relevantes, caso das despesas extraorçamentais relevadas nas conta de gerência da GNR (630 M€), da PSP (193 M€) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (172 M€).

Conforme também se destacou noutros pontos do Parecer, os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não foram desenhados de forma a assegurar a sua correspondência com os movimentos e saldos de Tesouraria, com prejuízo para a transparência e controlo das contas públicas e clara atribuição de responsabilidades às entidades envolvidas.

¹ As RAP são objeto de registo em receita extraorçamental e, simultaneamente, abatem à despesa orçamental, o que duplica os registos contabilísticos face aos movimentos de Tesouraria.

² O IGCP efetua pedidos de libertação de créditos, com base na previsão mensal de pagamentos dos encargos da dívida e procede à devolução da parte não utilizada sob a forma de RAP.

³ No caso do Estado, a entidade que arrecada a receita (AT) não é a entidade responsável pela sua posterior distribuição, não estando formalmente designada a entidade que deve autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico.

⁴ As que em 2017 inscreveram os maiores montantes de operações extraorçamentais foram a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (R: 7 075 M€; D: 6 741 M€) e o IFAP (R: 812 M€, D: 812 M€).

⁵ Cfr. ponto 80 da Circular 1384 da DGO (preparação do OE 2017): só os beneficiários finais, se forem entidades da administração central, registam os fundos comunitários como receita orçamental, e procedem à sua utilização em despesa.

⁶ O art. 156.º do DL 33/2018, de 15/05, alterou o classificador (aprovado pelo DL 26/2002, de 14/02), prevê especificamente que a cobrança e entrega de receita do Estado pelas entidades que atuam como seus agentes (caso da AT) seja contabilizada em receita e despesa extraorçamental.

⁷ Designadamente descontos em vencimentos que não sejam receitas do Estado, cauções e garantias de fornecedores.

3.2.6. Fluxos financeiros

3.2.6.1. Fluxos financeiros com a União Europeia

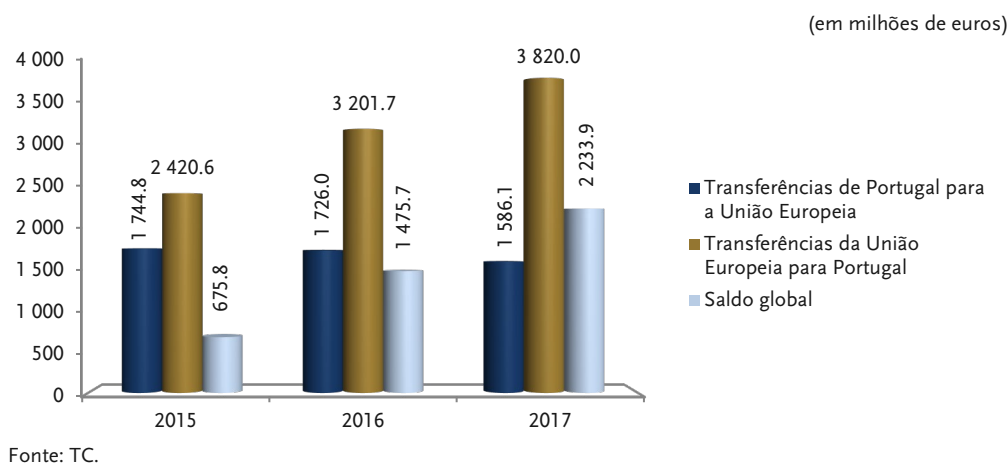
No PCGE, o TC deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, do FEAGA e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

3.2.6.1.1. Saldo Global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do TC e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2017 (Volume I – Quadro 67).

Gráfico I. 16 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2015-2017



Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em 758,2 M€ (51,4%) devido ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (mais 618,3 M€; 19,3%), mas também à redução dos fluxos transferidos para a UE (em 139,9 M€; -8,1%).

3.2.6.1.2. Fluxos Financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE (Quadro 67) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO.

O referido Quadro apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, incluindo, no que respeita aos “Ajustamentos aos recursos próprios IVA e RNB de anos anteriores”, o valor líquido pago deduzido da restituição, motivo para a diferença assinalada no quadro seguinte.

Quadro I. 20 – Transferências para a UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	1 586,1	1 586,1	0
+ Direitos aduaneiros ^(a)	184,5	184,5	0
+ Recursos próprios IVA	287,5	287,5	0
+ Recursos próprios RNB	1 065,3	1 065,3	0
+ Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores	7,3	27,4	- 20,1
+ Correção ao Reino Unido	129,2	129,2	0
+ Redução do RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria	13,4	13,4	0
+ Diversos ^(b)	0,06	0,06	0
- Restituições e reembolsos ^(c)	84,7	104,8	- 20,1
- Despesas cobrança DA ^(d)	16,4	16,4	0

(a) Inclui os direitos aduaneiros e as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Juros relativos a recursos próprios tradicionais e à contribuição financeira.

(c) Correções respeitantes a anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos recursos próprios tradicionais.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Em termos globais regista-se, relativamente ao ano anterior, uma diminuição das transferências totais para a UE de 139,9 M€, tendo para tal contribuído a diminuição dos “Recursos próprios RNB” e as restituições pela UE no valor de 104,8 M€, decorrentes das revisões da contribuição portuguesa para o orçamento europeu.

As transferências assentaram maioritariamente nos “Recursos próprios RNB”, os quais representam 64% da verba total transferida, peso inferior ao registado em 2016, de 70%, em virtude de este agregado ter registado uma diminuição de 223,0 M€ (-17,3%), contrariamente ao aumento verificado em 2016, de 20,4 M€ (1,6%).

No decurso da auditoria realizada verificou-se ainda o seguinte:

- ◆ Em 2017, ainda foram sentidos os impactos da entrada em vigor da Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, Euratom, de 26/05, destacando-se o pagamento de 20,6 M€ resultante do decréscimo dos encargos de cobrança de 25% para 20%, relativo ao período de 01/03/2014 a 30/09/2016;
- ◆ No final de 2017 encontravam-se por pagar cerca de 176,1 m€ de juros relacionados com atrasos na disponibilização de recursos próprios tradicionais de anos anteriores;
- ◆ A verba total paga de juros em 2017, ascendeu a 59,9 m€, valor superior ao registado no ano anterior, de 8,7 m€, e que inclui, pela primeira vez, juros referentes ao recurso próprio baseado no IVA;
- ◆ Salienta-se a contabilização de 7,3 M€ de contribuições a título de “Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores” que, no entanto, é um cálculo que não representa adequadamente 27,4 M€ a favor da UE e 20,1 M€ a favor de Portugal, como deveria estar refletido no Quadro 67, não tendo assim sido observado o princípio da não compensação.

Em sede de contraditório, a DGO esclareceu que 56,9 m€ dos juros pagos em 2017 se deveram ao recálculo do recurso próprio IVA de anos anteriores e juros calculados desde então, não representando uma disponibilização tardia à CE dos valores apurados. Não se pronuncia, no entanto, sobre o não pagamento de juros reclamados, no valor de 176,1 m€.

Também nas suas alegações, a DGO defende que os 7,3 M€ de “Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores” são um montante final. No entanto, encontram-se claramente identificadas as parcelas a favor de Portugal e da UE pelo que, a exemplo da contabilização feita pela DGO em situação equivalente ocorrida no mês de janeiro, a despesa orçamental deve refletir os montantes a favor da UE e a receita orçamental o valor a favor de Portugal, sem compensações.

3.2.6.1.3. Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das Transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2017 respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária.

Quanto aos valores indicados no Quadro 67 da CGE, apuraram-se diferenças nos itens “Fundo de Solidariedade da UE”, “PAIC”, “Diversos” e “Restituições e reembolsos”, como se evidencia no quadro seguinte.

Pela primeira vez, a CGE 2017 autonomiza corretamente o FEAC e apresenta fluxos financeiros provenientes do Fundo de Solidariedade da UE, embora nem todos corretamente identificados.

Quadro I. 21 – Transferências da UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	3 782,5	3 820,0	-37,5
FEDER	1 380,6	1 380,6	0,0
FSE	856,7	856,7	0,0
FEAC	0,00	0,00	0,0
Fundo de Coesão	149,4	149,4	0,0
FEADER	515,6	515,6	0,0
FEAMP	16,9	16,9	0,0
FEAGA	719,5	719,5	0,0
Fundo de Solidariedade da UE	1,5	5,0	-3,5
PAIC	141,4	156,3	-14,9
Diversos	1,4	22,2	-20,8
Restituições e reembolsos	-0,5	-2,2	1,7

Nota: Discriminação do valor PAIC apurado pela DGTC: 141,4 M€+18,4 M€ (PAIC)-3,5 M€ (Fundo de Solidariedade da UE).

Fonte: CGE 2017, IGCP, DGO, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

Relativamente ao item PAIC, observou-se que a DGO continuou a envidar esforços no apuramento das verbas diretamente transferidas pela CE, destinadas aos beneficiários públicos desses programas. No entanto, verificou-se que foram indevidamente imputados a este item 3,5 M€ de Fundo de Solidariedade e que não foram considerados pela DGO fluxos no valor de 18,4 M€, respeitantes a financiamentos comunitários oriundos de coordenadores sedeados noutro Estado Membro, conduzindo a uma subavaliação global de 14,9 M€.

Em sede de contraditório, a DGO concordou com a correção efetuada quanto às verbas relativas ao Fundo de Solidariedade da UE. Quanto aos PAIC, a DGO alegou que não foram considerados financiamentos europeus destinados a participantes portugueses em parcerias internacionais cujos coordenadores estivessem sedeados noutros Estados Membros, mencionando, ainda, que sobre estes influxos não é possível aferir com rigor se se referem a fluxos relativos a fundos da UE.

Sobre esta matéria, este Tribunal entende que devem ser refletidas todas as transferências destinadas a projetos executados em Portugal e financiados pelo orçamento europeu, designadamente no âmbito do Programa Horizonte 2020.

Quanto ao item “Diversos”, apurou-se que o valor apresentado na CGE, de 1,4 M€, resultou do apuramento efetuado pela DGO com base na informação remetida pelos beneficiários de fluxos financeiros que não estavam incluídos em nenhum PAIC. Porém, o valor considerado pelo Tribunal foi o registado pelo IGCP como outros fluxos financeiros provenientes da CE, no montante de 22,2 M€. No item “Restituições e reembolsos” apurou-se igualmente uma diferença de 1,7 M€ que ficou a dever-se ao facto da DGO não ter considerado as devoluções à CE reportadas pela Agência Erasmus+ Educação e Formação e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Na sua resposta, a DGO veio invocar que *“Quanto ao item Diversos o mapa recebido pela DGO do IGCP não discrimina o item em causa e inclui outros recebimentos que não fundos da União Europeia (...)”* e que não foram reportadas à DGO quaisquer restituições pela Agência Erasmus+ Educação e Formação e pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Ora o IGCP dispõe de informação detalhada sobre os movimentos incluídos no item residual “Diversos”, discriminados por entidade, valor e data da transferência, e que faz parte do reporte de dados desta entidade, tendo esta informação sido reportada ao Tribunal.

Face às divergências apuradas, continua a considerar-se necessária uma maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE.

A CGE 2017, através do Quadro A 41 – “Despesa Total financiada por fundos europeus”, evidencia o financiamento europeu envolvido na execução orçamental da despesa total da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental. Da informação disponibilizada na CGE 2017, observa-se que 2 062,3 M€ da despesa total da administração central foi financiada por fundos europeus. No entanto, este total deve ainda ser ajustado em relação ao FSE, em mais 569,4 M€, pois é no “Quadro CSS 2 – Execução orçamental da Conta da Segurança Social” que se encontram efetivamente registados todos os pagamentos do FSE.

Embora os dados obtidos do Quadro A 41 da CGE (e CSS 2, quanto ao FSE) não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras, uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

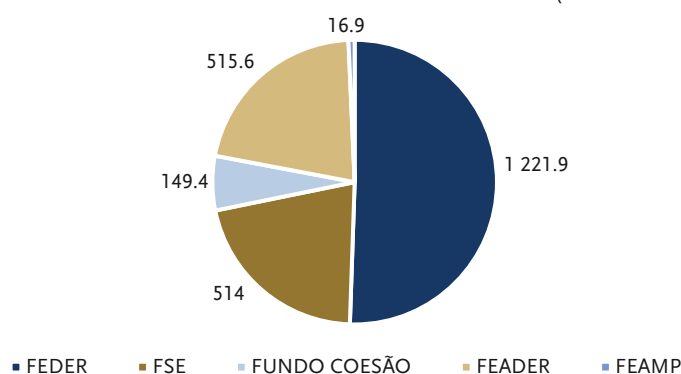
Dessa análise comparativa resultam divergências acentuadas em relação a alguns fundos (-692,2 M€ no FEAGA, -449,8 M€ no FEDER, -121,7 M€ no Fundo de Coesão e 106,5 M€ no FSE), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental, ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos europeus, a CGE disponha de informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado esse conhecimento ser relevante para a análise da execução desses fundos.

b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2017 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 2 417,8 M€.

Gráfico I. 17 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2017 (PT 2020)
(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, 176,9 M€ foram a título de pré-financiamentos, tendo 2 240,9 M€ sido transferidos a título de reembolso de despesa certificada pelas autoridades nacionais (1 153,3 M€ do FEDER, 424,8 M€ do FSE, 132,6 M€ do Fundo de Coesão e 515,6 M€ do FEADER e 14,6 M€ do FEAMP).

Em 2017, verificou-se um aceleramento dos níveis de compromisso dos FEEL e um acréscimo na execução em todos os PO, tendo a taxa de execução global do PT 2020 sido de 77,8% do programado para o ano.

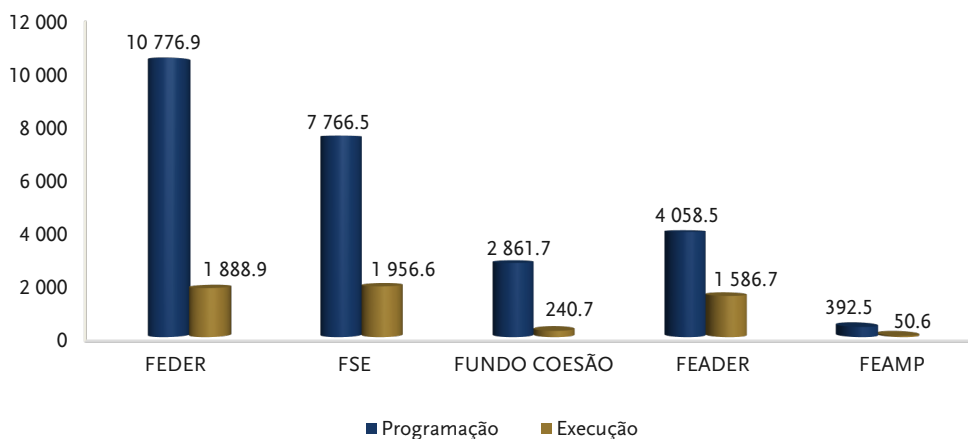
No entanto, tendo em conta que 2017 corresponde ao quarto ano do período de programação 2014-2020 e que a taxa de execução média acumulada no final desse ano era de apenas 22,1%¹, verifica-se que o grau de execução global era ainda muito baixo.

¹ Para o período de programação 2014-2020 está prevista a execução de despesa comunitária no valor total de 25 856 M€. Mas, em finais de 2017, a despesa comunitária validada no âmbito do Portugal 2020 ascendia apenas a 5 724 M€.

Acima desta taxa média, destacam-se o FEADER e o FSE com taxas de execução de 39,1% e 25,2%, respetivamente, verificando-se, assim que no período 2014-2017, o PDR 2020 (FEADER) e o PO Capital Humano (FSE) foram os PO que alcançaram melhores taxas de execução, de 40,1% e 40,0%, respetivamente.

Gráfico I. 18 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Apesar do fraco nível de execução registado no final de 2017, cerca de 60% dos fundos europeus estavam já comprometidos (15 469,3 M€). Este nível de compromisso era essencialmente adveniente do PO Competitividade e Internacionalização, do PDR 2020 e do PO Capital Humano, os quais registavam uma despesa comunitária aprovada de 3 110,4 M€, de 2 812,1 M€ e de 2 146,2 M€, respetivamente. Assim, 3 dos 16 PO do Portugal 2020 concentravam mais de metade (52,2%) da despesa aprovada.

No entanto, face ao valor das dotações de 2014 e à execução acumulada no final de 2017, verificou-se que nenhum dos Programas foi objeto de anulação automática.

No âmbito das auditorias aos fundos europeus, realizadas pelo Tribunal de Contas e pelo Tribunal de Contas Europeu, foram detetadas as seguintes deficiências:

- ◆ Atraso no início dos PO pela ausência de regulamentação para certas tipologias de projetos;
- ◆ Demora no desenvolvimento de funcionalidades do sistema de informação de apoio à gestão dos PO;
- ◆ Ausência de intervenção de peritos habilitados na avaliação de determinados projetos;
- ◆ Demora na aprovação dos projetos e contratualização com os beneficiários;
- ◆ Não observância de critérios de elegibilidade relativos a beneficiários e a projetos, ou erros de cálculo no valor do apoio, traduzindo-se, nalguns casos, em pagamentos indevidos;
- ◆ Insuficiências na comprovação de despesas cofinanciadas;
- ◆ Não deteção de irregularidades em tempo oportuno, comprometendo a recuperação dos fundos europeus envolvidos;
- ◆ Atraso ou reporte incompleto à DGO dos fluxos financeiros rececionados da CE;

- ◆ Insuficiência nos controlos administrativos dos pedidos de pagamento/razoabilidade das despesas;
- ◆ Incumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais.

c) Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

Encerramento do QREN

Até 31/03/2017 foram apresentados à CE os relatórios finais de execução dos PO do QREN, bem como os respetivos pedidos de saldo final e correspondentes declarações de encerramento acompanhadas dos relatórios de controlo final.

As transferências oriundas da UE no ano de 2017, no âmbito dos saldos finais do QREN, totalizaram 501,4 M€, dos quais 158,7 M€ referentes a 4 PO financiados pelo FEDER e os remanescentes 342,7 M€ relativos a PO financiados pelo FSE, o que representou 1,3% e 5% dos valores de programação para o FEDER (11 925 M€) e para o FSE (6 853,4 M€), respetivamente.

Em 2018, prevê-se o recebimento dos remanescentes saldos finais dos PO do QREN financiados pelo FEDER e Fundo de Coesão, visto que os saldos finais do FSE já foram ressarcidos a Portugal na sua totalidade (5% do total programado).

Execução do PROMAR

Em 31/03/2017 foi apresentado à CE o pedido de saldo final do PROMAR e correspondentes declarações de encerramento acompanhadas dos relatórios de controlo final. No entanto, até ao final de 2017 não foram rececionadas quaisquer verbas oriundas da CE no âmbito do FEP, relativas a este pedido.

A programação financeira do PROMAR previa a concretização de uma despesa comunitária de 225,9 M€, após sucessivas anulações automáticas, tendo a despesa comunitária executada, em termos acumulados, ascendido a 215,7 M€, o que significou uma taxa de execução de apenas 95,5%, perspetivando-se nova perda de fundos europeus.

d) Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2017, a 719,5 M€, dos quais 715,6 M€ para os mercados agrícolas e 3,9 M€ para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de 785,0 M€, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de 66,3 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2017, destacam-se os pagamentos relacionados com as Ajudas Diretas Dissociadas (415,0 M€), Outras Ajudas Diretas (225,4 M€) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (92,0 M€).

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária foram identificados 156,3 M€ de transferências em 2017, predominantemente relativos a programas de investigação e ao Erasmus+, mas também com montantes assinaláveis no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e da segurança interna.

Finalmente, o IGCP classificou como “Diversos” 22,2 M€ de transferências que transitaram pela tesouraria do Estado, oriundos de dotações comunitárias diversas.

3.2.6.2. Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial

A CGE 2017 não aborda de forma integrada os fluxos financeiros entre a administração central e o sector público empresarial (SPE)¹:

- ◆ A informação constante nos mapas de execução orçamental, nalguns casos encontra-se identificada através da respetiva classificação económica porém, noutros, está englobada em classificações em que essa especificação não existe². Estas lacunas, ao nível do classificador, não permitem a análise detalhada dos valores da CGE.
- ◆ O Relatório da Conta inclui um quadro relativo ao esforço financeiro do Estado com o SPE mas cuja informação é incompleta porque não inclui as indemnizações compensatórias pagas a EPR, no montante de 121 M€³.

Assim, com vista a colmatar as deficiências de informação sobre os fluxos com o SPE, o TC recolheu informação junto de diversas entidades (processadoras e receptoras desses mesmos fluxos) e, nesse contexto, apurou que em 2017, as despesas destinadas às entidades do SPE ascenderam a 6 317 M€ e as receitas recebidas pelo Estado destas entidades foram de apenas 339 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 22 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	44	-	44
Dividendos e participações nos lucros	292	-	292
Transferências e subsídios	3	241	-239
Outras despesas correntes	-	68	-68
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	875	-875
Aumentos de capital	-	5 132	-5 132
Total	339	6 317	-5 978

Fonte: CGE, SIGO, SGR e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração central de 5 978 M€ e que se deveu, essencialmente, à despesa com aumentos de capital e empréstimos a médio e longo prazos, que totalizaram 6 008 M€. O saldo com as EPR foi desfavorável em 3 155 M€ e com as entidades públicas não reclassificadas (EPnR) em 2 823 M€⁴.

¹ Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo, incluem-se nas empresas públicas as consideradas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

² O classificador económico das receitas e das despesas, relativamente às sociedades financeiras, não distingue as públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE. Por outro lado, certas classificações económicas (e.g. outras despesas correntes) não preveem a especificação sectorial.

³ Para além disso, inclui fluxos com empresas privadas prestadoras de serviço público, no valor de 34 M€ (cfr. III.2.1.2.2. – Transferências entre o Estado e o Setor Empresarial do Estado, pp. 95 e 96)

⁴ Cfr. Quadro I. 23 (despesa com o SPE) e Quadro I. 25 (receita proveniente do SPE).

Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas nas classificações económicas de transferências correntes, subsídios, outras despesas correntes, transferências de capital e ativos financeiros, desagregadas nos termos evidenciados no quadro seguinte:

Quadro I. 23 – Fluxos para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	EPR	EPnR	Total	Estrutura (%)
Despesas Correntes	227	64	291	4,6
Transferências correntes	158	29	188	3,0
Sociedades não financeiras/Públicas	3	8	11	0,2
Sociedades não financeiras/Privadas (a)	-	1	1	0,0
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras	-	1	1	0,0
Serviços e fundos autónomos (EPR) (b)	156	19	175	2,8
Subsídios	2	33	35	0,6
Sociedades não financeiras/Públicas	2	20	22	0,3
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (b)	-	13	13	0,2
Outras despesas correntes	67	1	68	1,1
Despesas Capital	2 958	3 071	6 029	95,4
Transferências capital	7	12	19	0,3
Sociedades não financeiras/Públicas	-	11	11	0,2
Serviços e fundos autónomos (EPR) (b)	7	1	8	0,1
Ativos financeiros	2 951	3 056	6 008	95,1
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) (c)	833	43	875	13,9
Ações e outras participações / Sociedades não financeiras / Públicas	-	14	14	0,2
Ações e outras participações / Sociedades financeiras / Bancos	-	2 500	2.500	39,6
Ações e outras participações / Serviços e fundos autónomos (EPR)	2 119	499	2.618	41,4
Total	3 199	3 118	6 317	100,0
(%)	50,6%	49,4%	100,0%	

(a) Transferências processadas pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, incorretamente classificadas.

(b) Relativamente ao quadro A 35 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», do Relatório da CGE 2017, verificam-se divergências, totalizando 176 M€, por este não incluir as transferências correntes (156 M€) e de capital (7 M€) para EPR, nem os subsídios a sociedades financeiras públicas (13 M€).

(c) As despesas com empréstimos concedidos ascenderam a 1 069 M€ e os reembolsos a 193 M€.

Fonte: CGE/2017 e serviços processadores.

Os fluxos destinados ao SPE ascenderam a 6 317 M€, 3 185 M€ (50,6%) para EPR e 3 118 M€ (49,4%) para entidades públicas não reclassificadas (EPnR).

No quadro seguinte destacam-se as principais operações: aumentos de capital, empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos), indemnizações compensatórias e outras de natureza excecional, bem como os principais beneficiários. Às 58 empresas¹ foram entregues 6 215 M€, correspondentes a 98,4% dos fluxos para o SPE

¹ Incluindo 39 hospitais empresarializados.

Quadro I. 24 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos			Aumentos de capital	Indemnizações compensatórias	Outras	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	1 023	190	833	2 119	121	66	3 138
Infraestruturas de Portugal	-	-	-	880	83	-	963
Recapitalização dos hospitais (39)	-	-	-	500	-	-	500
Parvalorem, Parups e Parparticipadas	424	-	424	-	-	-	424
Metro do Porto	558	189	368	-	4	-	372
Parpública	-	-	-	348	-	-	348
Metropolitano de Lisboa	33	-	33	192	3	-	228
CP – Comboios de Portugal	6	-	6	98	2	-	106
Transtejo e Soflusa	3	-	3	66	2	-	70
CARRIS	-	-	-	-	-	(a) 66	66
EDIA – Empresa Desenv. e Infra-Estru. Alqueva	-	-	-	31	-	-	31
OPART, TNDMII e TNSJ	-	-	-	-	26	-	26
RTP	-	-	-	(c) 4	-	-	4
Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)	44	-	44	2 514	20	499	3 077
CGD	-	-	-	2 500	-	(b) 499	2 999
STCP	44	-	44	13	4	-	62
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	-	16
Total	1 067	190	876	4 633	141	565	6 215

(a) Assunção de passivos e responsabilidades.

(b) Aquisição à Parpública de ações da Parcaixa, entregues à CGD.

(c) A RTP registou em receita um aumento de capital de 10 M€ que inclui, para além da parte financiada pelo OE 2017, no montante de 3,7 M€ (refletida no quadro), também a financiada pelo OE 2016, no montante de 6,7 M€.

Fonte: CGE 2017, SIGO e serviços processadores.

Os aumentos de capital, por despesa orçamental, totalizaram 4 633 M€¹, com destaque para a capitalização da CGD por verbas orçamentais no montante de 2 999 M€². Esta operação incluiu ainda 945 M€ por conversão de créditos em capital³, totalizando 3 944 M€ de recursos públicos.

Os empréstimos, líquidos de reembolsos, somaram 876 M€, as indemnizações compensatórias 141 M€⁴ e a assunção de passivos e de responsabilidades 66 M€ (Carris)⁵.

As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 1 868 M€ (30,0%), principalmente a Infraestruturas de Portugal (963 M€), a Metro do Porto (372 M€) e a Metropolitano de Lisboa (228 M€). De destacar ainda: a recapitalização dos hospitais empresarializados, que ascendeu a 500 M€, as entregas às sociedades veículo criadas no âmbito do BPN, que receberam (424 M€)⁶ e à Parpública (348 M€).

¹ Foram ainda autorizadas conversões de crédito em capital, totalizando 1 480 M€, a: CGD (945 M€); CP (418 M€), STCP (56 M€), EDIA (34 M€), Transtejo (25 M€) e OPART (1 M€).

² 2 500 M€ diretamente por aumento de capital e 499 M€ de ações da Parcaixa, adquiridas pelo Estado à Parpública.

³ 900 M€ de obrigações de capital contingente (CoCo) e 45 M€ de juros respetivos.

⁴ Foram atribuídas pela RCM 133/2017, de 25/09.

⁵ Prevista no art. 107.º da LOE 2017

⁶ Empréstimos de médio e longo prazos a: Parvalorem (321 M€), Parups (85 M€) e Parparticipadas (18 M€), para reembolsos de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN.

Fluxos provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do quadro seguinte, sendo de notar que, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, a CGE apenas especifica os fluxos de juros e de transferências correntes com origem em “sociedades não financeiras públicas”. Nos restantes casos, os valores constam da execução orçamental de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelas entidades beneficiárias.

Quadro I. 25 – Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

	EPR	EPnR	Total	Estrutura (%)
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	44	-	44	12,9
Dividendos e participações nos lucros de sociedades não financeiras (a)		14	14	4,0
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras (a)	-	278	278	82,3
Transferências correntes de sociedades não financeiras/Públicas	-	2	2	0,5
Transferências correntes de Sociedades financeiras	-	1	1	0,2
Empréstimos a médio e longo prazos / SFA (EPR) (b)				
Total	44	295	339	100

(a) Valores obtidos junto dos serviços processadores da receita.

(b) Os reembolsos, por EPR, de empréstimos ao Estado (190 M€) e a SFA totalizaram 193 M€ e foram deduzidos às despesas com empréstimos (cfr. Quadro I. 24).

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de 339 M€, 44 M€ (12,9%) proveniente de EPR e 295 M€ (87,1%) de EPnR. Destacam-se os dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras, entregues pelo Banco de Portugal, no montante de 278 M€ (147 M€ em 2016). De juros foram recebidos 44 M€ (dos quais 43 M€ da Metro do Porto).

3.2.6.3. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Os fluxos financeiros da AC e da SS (orçamentais e extraorçamentais), com as administrações regionais e locais constam da CGE¹, como se sintetiza no quadro seguinte, tendo as despesas excedido as receitas em 672 M€ e 3 158 M€, respetivamente.

Quadro I. 26 – Fluxos financeiros com a Administração Regional e Local

(em milhões de euros)

Fluxos	Despesa da AC e SS	Receita da AC e SS	Diferença
Com a Administração Regional	835	164	672
AC	743	164	579
SS	93	-	93
Com a Administração Local	3 540	381	3 158
AC	3 536	381	3 155
SS	3	-	3
Total	4 375	545	3 830

Fonte: CGE (mapas XVIII e XIX; quadros 61, 62, 65, 66), SIGO e informação dos serviços processadores.

¹ Com a Administração Regional – quadros 65 e 66 (fluxos orçamentais e extraorçamentais, respetivamente) e com a Administração Local – quadros 61 e 62 (fluxos orçamentais e extraorçamentais). O mapa XVIII inclui as transferências da AC para a Administração Regional e o mapa XIX as transferências da AC para os Municípios de verbas do FEF, do FSM e a participação dos municípios no IRS (por despesa extraorçamental no caso de municípios das Regiões Autónomas).

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

Como evidencia o quadro seguinte, em 2017, os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas ascenderam a 835 M€ (481 M€ para os Açores e 354 M€ para a Madeira), sendo 497 M€ de despesa orçamental da AC, 246 M€ de operações extraorçamentais e 93 M€ da segurança social. Na despesa orçamental da AC, 492 M€ (83,5%) decorrem da aplicação da Lei das Finanças Regionais¹ (Açores – 250 M€ e Madeira – 242 M€), respeitando o valor remanescente a outras transferências (5 M€). Nos fluxos extraorçamentais, 232 M€ respeitam a fundos comunitários, sobretudo do FEDER, FSE e FC (Açores – 155 M€ e Madeira – 77 M€).

Quadro I. 27 – Fluxos financeiros para as Regiões Autónomas – 2016-2017

(em milhões de euros)

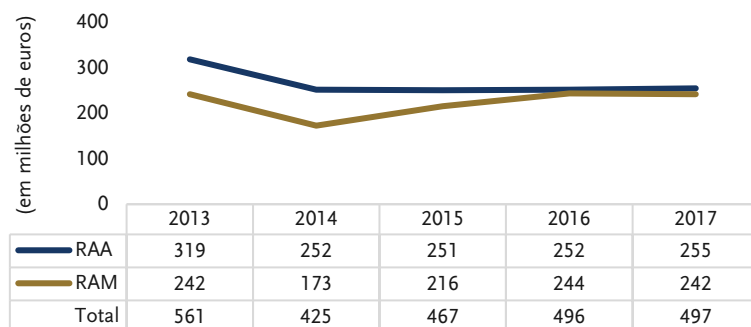
Entidades	Tipologia	2016	2017	Varição
Operações orçamentais		599	589	-10
Região Autónoma dos Açores				
DGTF - Cap. 60	Transferências	-	4	4
Gabinete do Representante RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	252	250	-1
INAC, FA, IFAP e ITP	Diversos	0	1	1
Região Autónoma da Madeira				
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	244	242	3
Segurança Social (a)		103	93	-10
Operações extraorçamentais		263	246	-17
Região Autónoma dos Açores				
AD&C	FEDER, FSE e FC	166	155	-11
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	2	8	6
Região Autónoma da Madeira				
AD&C	FEDER, FSE e FC	96	77	-19
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	0	6	6
Total Geral		863	835	-27

(a) Em 2016 e 2017, para a Região Autónoma dos Açores (65 M€ e 63 M€) e para Região Autónoma da Madeira (37 M€ e 29 M€).

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

O gráfico seguinte evidencia as transferências (verbas orçamentais, excluindo empréstimos) da AC para as Regiões Autónomas que, após um decréscimo de 42,1% em 2014², assinalaram um aumento de 43,7%, em 2015 e de 6,2%, em 2016, mantendo-se constante em 2017.

Gráfico I. 19 – Evolução dos Fluxos financeiros para as Regiões Autónomas – 2013-2017



¹ Repartição de solidariedade (art. 48.º) e fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (art. 49.º) da Lei Orgânica 2/2013, de 2/09, para os quais remete o art. 56.º da LOE 2017 (transferências para as regiões autónomas).

² Decorrente da alteração da metodologia de cálculo das transferências do OE e o fim da vigência da Lei de Meios (financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na região autónoma da Madeira).

Por sua vez, os fluxos da administração regional para AC, em 2017, totalizaram 164 M€ (28 M€ dos Açores e 135 M€ da Madeira) e respeitam, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado e juros (148 M€).

Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a 3 540 M€: 3 280 M€ de despesa orçamental da AC (transferências, subsídios e empréstimos), 256 M€ de operações extraorçamentais e 3 M€ da segurança social), como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 28 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2016	2017	Varição
Total das operações orçamentais		2 987	3 283	297
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios - Fundo de Emergência Municipal	0	2	1,3
	Municípios - Fundo De Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 748	1 839	90,7
	Municípios - Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	-
	Municípios - Cooperação Técnica e Financeira	3	2	-1,4
	Municípios - Produto da participação no IRS	399	376	-22,7
	Freguesias - Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	189	195	5,5
	Freguesias - Remunerações dos Eleitos Locais	7	8	0,5
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	8	8	0,1
Subtotal DGAL		2 518	2 592	73,9
ACSS, ARSLVT e INEM	Saúde	2	4	1,8
IHRU	Habitação	2	6	3,9
IFAP e FFP	Agricultura	7	4	-2,7
TP, TCP e RTA	Turismo	-	16	15,5
DGPC, DRCC e GAFC	Cultura	1	1	-0,3
IEFP e CNPDPCJ	Emprego e Formação Profissional	31	31	-0,7
DRE e Estabelecimentos de ensino não superior	Educação e ensino	320	330	9,3
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	1	15	13,9
	Diversas	-	5	4,1
IMT e ANSR	Transportes	17	2	-14,8
Fundo de Apoio Municipal	Empréstimos	63	255	192
Outros Organismos	Diversas	21	20	-10
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		467	688	221,0
Segurança Social		2	3	1,8
Total das operações extraorçamentais		266	256	-9,2
DGAL	Municípios - Participação no IRS - Açores	9	7	-2,0
	Municípios - Participação no IRS - Madeira	8	8	-0,0
AD&C	QREN, FEDER e Fundo Coesão	207	233	26,1
IFAP	PRODER e Outros	6	5	-0,3
ACM	PQ Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios	-	1	0,7
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	37	3	-33,9
Total geral		3 252	3 540	287,6

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

A maior parte da despesa orçamental 73,9% (2 592 M€) foi processada pela DGAL, destinando-se 2 382 M€ aos municípios, 202 M€ às freguesias e 8 M€ às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Desse montante verificou-se que ocorreram retenções no valor de 32,1 M€:

- ◆ 31,8 M€ por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO;
- ◆ 297,8 m€ por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetadas ao Fundo de Regularização Municipal).

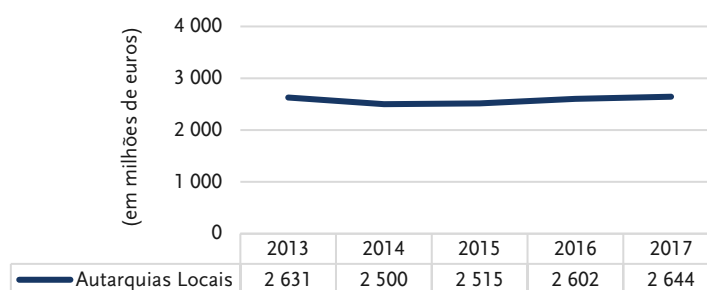
A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios de 2,4 M€ (2 M€ – Fundo de Regularização Municipal; 375,4 m€ – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

A despesa orçamental processada pelas demais entidades atingiu 688 M€, destacando-se os serviços do Ministério da Educação, 330 M€ (47,9% do total), com relevo para as verbas destinadas a “pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar” (218 M€), à “componente apoio à família (51 M€) e a “assistentes operacionais” (28 M€).

As operações extraorçamentais totalizaram 256 M€, dos quais 241 M€ de fundos comunitários (destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão) e 15 M€ da participação variável no IRS dos municípios das Regiões Autónomas.

O gráfico seguinte evidencia as transferências para as autarquias locais¹, que após o decréscimo de 5% em 2014, voltaram a crescer: 3,5% e 1,6%, em 2016 e 2017, respetivamente:

Gráfico I. 20 – Evolução dos Fluxos financeiros para as Autarquias Locais – 2013-2017



A receita proveniente da administração local totalizou, em 2017, 381 M€ (354 M€ de receita orçamental e 27 M€ de receita extraorçamental, sendo de destacar:

- ◆ 195 M€ de reembolsos de empréstimos do Estado, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro;
- ◆ nos SFA, 45 M€ de recebimentos do FAM para realização do seu capital por parte dos municípios, e 40 M€ pela ACSS relativos a prestações de serviços de saúde, pelo SNS, a trabalhadores da administração local.

¹ Inclui o produto da participação no IRS dos municípios das Regiões Autónomas (processado por despesa extraorçamental).

3.2.7. Dívida Pública

3.2.7.1. Dívida financeira

Este ponto examina a dívida pública financeira (ponto 3.2.7.1) correspondente aos passivos resultantes do recurso a empréstimos (incluindo locação financeira), emissão de títulos e situações passivas resultantes da utilização de instrumentos derivados e a dívida de natureza comercial e administrativa, integrada no passivo, onde assume particular relevância a que diz respeito ao fornecimento de bens e serviços, identificada como dívida não financeira (ponto 3.2.7.2).

O conceito de dívida financeira integra a dívida direta do Estado em sentido restrito, gerida pelo IGCP (designada no texto como dívida do subsector dos SI), e a dívida das entidades do subsector dos SFA (incluindo EPR). A dívida não financeira abrange os passivos desta natureza, assumida por entidades da administração central (SI, SFA e EPR).

3.2.7.1.1 Dívida financeira consolidada

Tal como em anos precedentes, a dívida pública é tratada na CGE 2017, mapas e Relatório, de forma muito insuficiente. Por um lado, o conceito de dívida pública utilizado omite a dívida do subsector dos SFA (no qual se incluem as EPR) e, por outro, embora contabilize o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida os fluxos a ela associados. Para colmatar tais insuficiências, o Tribunal recolheu informação sobre a dívida das entidades excluídas, inquirindo-as, e utilizou informação sobre o património financeiro para apurar o *stock* da dívida consolidada do Estado, isto é, do universo das entidades que integram a CGE 2017.

Em 2017, o valor da dívida consolidada (excluindo derivados) ascendeu a 235 729 M€, o que representou um ligeiro acréscimo de 546 M€ (0,2%) face a 2016, evolução que resultou de um aumento de 2 521 M€ (1,2%) na dívida dos SI e de uma diminuição de 1 975 M€ (-10,4%) na dos SFA.

Quadro I. 29 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2016	Em 31/12/2017	Valor	%
Dívida consolidada dos SI (1)	216 280	218 801	2 521	1,2
Dívida de médio e longo prazo	199 557	203 645	4 088	2,0
Empréstimos	69 071	60 602	-8 469	-12,3
Títulos	130 486	143 043	12 556	9,6
Dívida de curto prazo	16 723	15 155	-1 567	-9,4
Títulos	14 615	14 627	12	0,1
Contas-margem	2 108	528	-1 580	-74,9
Dívida consolidada dos SFA (2)	18 903	16 928	-1 975	-10,4
Empréstimos	7 064	6 583	-482	-6,8
Títulos	11 586	10 109	-1 475	-12,7
Locação financeira	253	237	-17	-6,5
Total da dívida consolidada (1)+(2)	235 183	235 729	546	0,2

Nota: Na medida em que esta análise incide sobre um universo da CGE 2017, diferente do da CGE 2016, os valores e a evolução aqui apresentados não são comparáveis com os do PCGE 2016.

Fonte: CGE 2017, Inquérito à dívida dos SFA, Instruções 1/2008–2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

Para além da dívida constante do Quadro I. 29, foi identificada a existência de operações de derivados financeiros, quer realizadas pelo ICGP em nome do Estado, quer por diversos SFA, informação que é, na sua maior parte, omissa da CGE 2017¹. O montante total, apurado a justo valor, acrescido dos encargos com o respetivo serviço de dívida, situou-se, no final de 2017, em -715 M€ (707 M€ em 31/12/2016).

Quadro I. 30 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros

(em milhões de euros)

Subsector	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2016	Em 31/12/2017	Montante	%
SI (a)	2 106	431	-1 675	-79,5
SFA/EPR	-1 399	-1 146	252	18,0
Total	707	-715	-1 423	-201,1

(a) Inclui em 2017 um derivado da Carris, cujos custos são assegurados pelo Estado (DGTF).

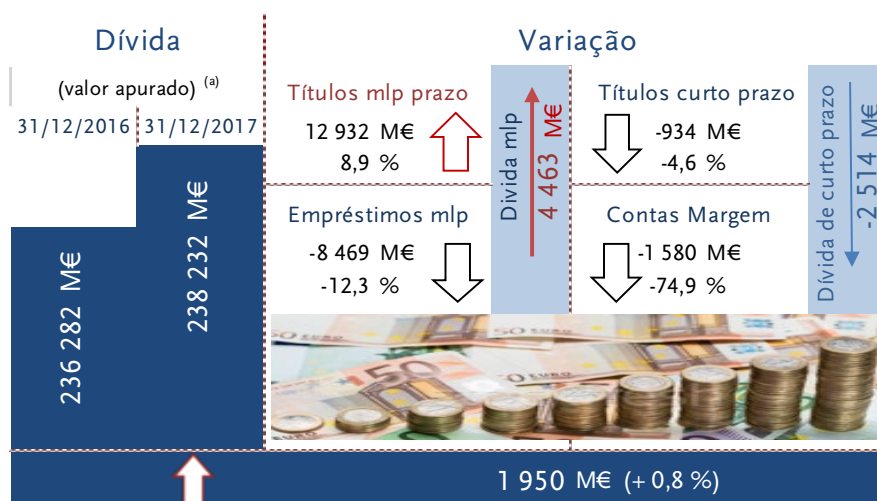
Fonte: IGCP e inquérito à dívida dos SFA/EPR.

A redução de 1 423 M€ do justo valor deste conjunto de operações em 2017 resultou, sobretudo, da diminuição de 1 675 M€ no subsector dos SI devida à variação dos instrumentos sobre taxas de câmbio cancelados em 2017, na sequência dos pagamentos antecipados do empréstimo do FMI.

3.2.7.1.2 Dívida financeira – subsector dos SI

A dívida não consolidada do subsector dos SI, a 31/12/2017, totalizou 238 232 M€², mais 1 950 M€ (0,8%) do que em 2016. Esta variação resultou do aumento de 4 463 M€ na dívida de MLP, parcialmente compensado com a diminuição de 2 514 M€ na dívida de curto prazo, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 31 – Valor nominal do *stock* da dívida pública (SI)



(a) Difere dos respetivos mapas XXIX da CGE. Cfr. ponto 3.2.11.

Fonte: IGCP.

¹ O Mapa XXIX inclui o efeito cambial da cobertura de derivados financeiros no stock da dívida gerida pelo IGCP e, num Mapa anexo, identifica o valor nominal das pernas a pagar e a receber por tipo de derivado, no início e no final de 2017.

² Difere do Mapa XXIX da CGE 2017, em 31 M€ e em 449 m€, respetivamente em 31/12/2017 e em 31/12/2016, cfr. ponto 3.2.11.

Neste total de dívida incluíam-se os títulos de dívida pública na posse de entidades da AC e SS, que em 2017 totalizava 19 431 M€, menos 571 M€ (2,9%) do que em 2016, tal como evidenciado no Quadro I. 32.

Quadro I. 32 – *Stock* da dívida em valor nominal na posse de entidades da AC e da SS

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	31/12/2016	31/12/2017	Montante	%
Total consolidado	216 280	218 801	2 521	1,2
Títulos na posse de entidades da AC e SS	20 002	19 431	-571	-2,9
Títulos na posse de SI (a)	1	1	0	-2,6
Títulos na posse de SFA (inclui EPR) (b)	10 134	9 971	-163	-1,6
Títulos na posse da SS (c)	9 868	9 460	-408	-4,1
(1)+(2) = Dívida não consolidada	236 282	238 232	1 950	0,8
Dívida (SI) após cobertura de derivados (d)	233 921	237 545	3 624	1,5

(a) Títulos consolidados e CRP.

(b) OT, OTRV, MTN (títulos designados no mapa XXIX por Bond EUR 17OUT2022, com o valor nominal em 31/12/2017 de 458 M€, valor que compara com 620 M€ em 31/12/2016. Estes títulos estão integralmente na posse da CGA), CEDIM, Consolidados e CRP, BT e CEDIC.

(c) OT, Consolidados e CRP, BT e CEDIC.

(d) Cfr. Mapa XXIX CGE e quadro anexo e cfr. ponto 3.2.11. Observações – violação de princípios, omissões, erros.

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

Detentores da dívida

No final de 2017, cerca de 52% do total da dívida direta era detida por entidades externas: 47% por não residentes (situação para a qual continuaram a contribuir fortemente os empréstimos do PAEF¹) e 5% pelo BCE. Considerando apenas a dívida transacionável, estavam na posse de entidades residentes 57% dos títulos, dos quais 18% no BdP. Estes, juntamente com os títulos na posse do BCE² (7,8%) perfaziam 26,4% do total (25% em 31/12/2016), traduzindo um aumento do peso da dívida pública portuguesa na posse de bancos centrais.

Gráfico I. 21 – Detentores da dívida em dezembro 2017

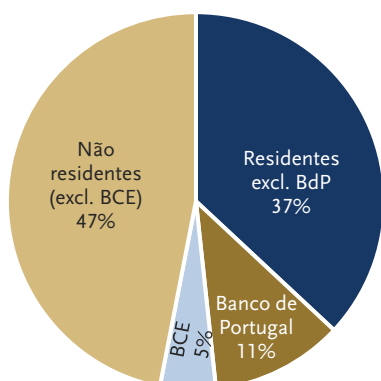
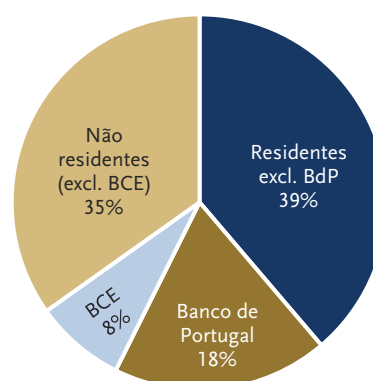


Gráfico I. 22 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2017



Fonte: IGCP.

¹ Em 31/12/2017 os empréstimos do PAEF representavam 24% do *stock* da dívida. Com os pagamentos ao FMI, o peso da dívida representada em moeda estrangeira no *stock* da dívida diminuiu de 8,8% (20 691 M€) em 31/12/2016, para 3,9% (9 267 M€) em 31/12/2017 (4 571 M DSE, de 4 500 M USD e de 860 M NOK). Por recomendação do TC, desde 2016, a CGE apresenta o *stock* da dívida em moeda estrangeira, nas divisas originais, em quadro anexo ao Mapa XXIX.

² Ao abrigo dos programas de aquisição de títulos de dívida soberana.

Dívida de médio e longo prazos

A dívida de MLP¹ (92% do total da dívida), em 31/12/2017 totalizou 218 307 M€, mais 4 463 M€ (2,1%) do que em 2016, em resultado do aumento de 12 932 M€ da dívida titulada para 157 705 M€, parcialmente compensado pela diminuição de 8 469 M€ nos empréstimos de MLP, que passaram a totalizar 60 602 M€.

Para as variações da dívida de MLP representada por títulos, destaca-se:

- ◆ As emissões de OT e OTRV que, em 2017, explicaram 79% do aumento da dívida titulada.
As OT, no final de 2017, atingiam 116 832 M€, observando-se um aumento de 6 756 M€ (6,1%) em relação a 31/12/2016, com os respetivos efeitos de amortizações e emissões a gerarem uma receita líquida positiva de 7 387 M€. Foram emitidas OTRV no valor de 3 500 M€, com prazo de 5 anos e taxa de juro variável, que no final de 2017 totalizavam 6 950 M€.
- ◆ A dívida de retalho (CA, CT, CTPM e CTPC)² deu um contributo líquido positivo de 2 835 M€ para o financiamento do ano, pese embora a redução de 981 M€, em valor nominal, do *stock* dos CA, que em 31/12/2017 totalizava 11 941 M€.
O valor dos CTPM, em 31/12/2017, era de 13 481 M€. As subscrições destes títulos foram suspensas com a criação dos CTPC³ em 2017, que deram um contributo positivo para o financiamento do ano (187 M€). Em sentido contrário, os CT totalizavam 1 335 M€, menos 9 M€ que no início do ano.
- ◆ Os títulos consolidados e os CRP têm, no seu conjunto, um peso diminuto no *stock* da dívida, 10 M€ (0,004%) em 31/12/2017 e 13,4% deste valor estava na posse do próprio Estado.
A manutenção destes títulos acarreta encargos (comissões e custos administrativos associados à sua gestão) por vezes mais elevados do que o rendimento auferido pela entidade credora, o que conduziu à formulação de uma recomendação pelo Tribunal no sentido da situação ser reconsiderada. Sobre esta matéria, o IGCP informou ter iniciado, em 2016, um projeto para promover a venda dos CRP e, assim, reduzir os custos associados à sua gestão, o qual, em outubro de 2017, foi alargado aos consolidados.

Para a variação do valor da dívida associada a empréstimos de MLP contribuíram, principalmente:

- ◆ As amortizações antecipadas do empréstimo do FMI, de 8 232 M DSE⁴ (equivalente a 10 013 M€)⁵, com a conseqüente redução do valor em dívida dos empréstimos no âmbito do PAEF, que em 31/12/2017 ascendiam a 57 056 M€ (67 956 M€, em 31/12/2016).

¹ Constituída por dívida titulada (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA, Consolidados e CRP) e por empréstimos (PAEF, BEI, IFRRU e assunção do empréstimo da Carris).

² Certificados de Aforro (CA), Certificados do Tesouro (CT), Certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM) e Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (CTPC).

³ Títulos criados em 2017, com o objetivo de estimular a poupança de médio prazo (sete anos) dos cidadãos e dinamizar o acesso das pessoas singulares a instrumentos de dívida pública com taxa garantida. Este instrumento oferece um prémio, a partir de 2.º ano, em função do crescimento médio real do PIB.

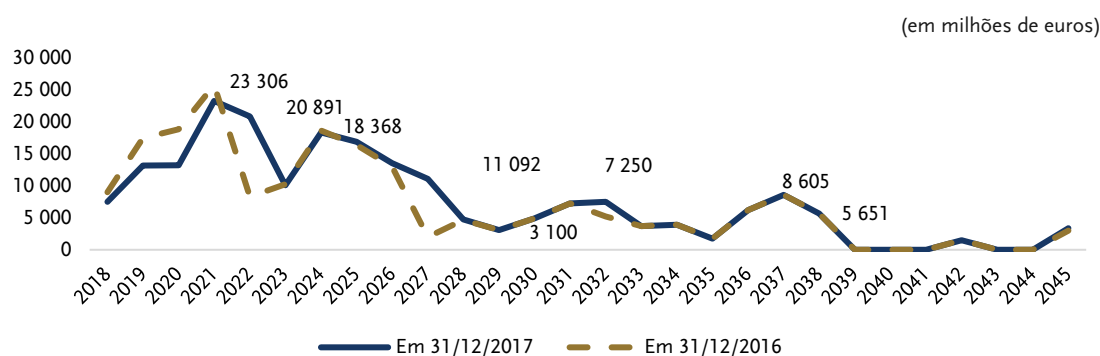
⁴ Cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP, JPY e, desde outubro de 2016, CNY.

⁵ Foram realizados os seguintes pagamentos ao FMI: em fevereiro (1 332 M DSE), em junho (810 M DSE), em julho (1 447 M DSE), em agosto (668 M DSE), em outubro (837 M DSE), em novembro (2 300 M DSE) e em dezembro (838 M DSE). Os pagamentos incidiram sobre amortizações de capital que originalmente estavam previstas para 2019, 2020 e 2021. Em 31/12/2017, a dívida ao FMI totalizava 4 571 M DSE (o equivalente a 5 427 M€).

- ◆ A contração de um empréstimo de 2 300 M€¹ junto do Banco Santander Totta, no seguimento do acordo respeitante aos contratos de derivados financeiros com empresas públicas de transporte.
- ◆ A contratação de dois novos empréstimos² no âmbito do recém-criado Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020), no total de 29 M€.
- ◆ A assunção pelo Estado³ da dívida financeira da Carris (dívida bancária acumulada até final de 2016, de 202 M€, bem como os encargos financeiros futuros) que, em 31/12/2017, ascendia a 105 M€⁴.

O Gráfico I. 23 apresenta o perfil das maturidades da dívida de MLP em 31/12/2017, comparando-o com a mesma previsão em 31/12/2016, e evidencia a redução dos montantes a pagar nos anos mais próximos, em resultado de amortizações de capital que, originalmente estavam previstas para 2019, 2020 e 2021 e, em sentido contrário, o aumento dos vencimentos da dívida nos anos 2022, 2027 e 2032.

Gráfico I. 23 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo



Destacam-se vencimentos de dívida nos seguintes anos e instrumentos: em 2021: OT e OTRV (17 090 M€); CEDIM, CA e CT (4 561 M€); e o empréstimo do FMI (1 536 M€); em 2022: OT e OTRV (13 707 M€); empréstimos do PAEF – FMI e FEEF (2 624 M€) e em 2024 e 2025 maioritariamente de OT.

Fonte: IGCP.

Dívida de curto prazo

O *stock* da dívida de curto prazo, totalizava 19 925 M€ em 31/12/2017 e registou um decréscimo de 2 514 M€ face a 2016, devido a uma redução significativa do peso dos instrumentos de curto prazo, CEDIC e contas-margem⁵, apesar da variação positiva dos BT em 292 M€ (1,9%):

- ◆ A dívida representada por CEDIC diminuiu 23,6% (5 195 M€ em 31/12/2016, 3 969 M€ em 31/12/2017) em resultado de amortizações no valor de 15 660 M€ e de emissões de 14 435 M€.

¹ Empréstimo concedido por 15 anos, a uma taxa de juro de 3,187%.

² Um, no valor de 25 M€, concedido pelo BEI e, outro, de 4 M€ concedido pelo Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, cabendo à DGTF assegurar a gestão destes empréstimos ao IFRRU – cfr. ponto 3.2.8.

³ Nos termos da alínea a) art. 6.º do DL 86-D/2016, de 30/12.

⁴ Este empréstimo integra o *stock* da dívida e tem vencimento em 2022, com um plano de amortizações anual. Foram amortizados no ano 97 M€ e pagos 2 M€ de juros.

⁵ Garantias em dinheiro, recebidas das contrapartes como colateral para fazer face a perdas potenciais decorrentes de contratos de derivados financeiros.

- ◆ O valor do *stock* apurado de BT, em 31/12/2017, totalizou 15 427 M€. Em 2017 foi seguida a estratégia de 2016 de concentrar as emissões em seis linhas, com vencimentos de 2 em 2 meses. Assim, foram efetuadas emissões¹ no valor de 17 759 M€ e amortizações de 17 468 M€.
- ◆ Em 31/12/2017, o valor das contas-margem era de 528 M€ (2 108 M€ em 31/12/2016). Como constituem garantias relativamente a perdas potenciais que as contrapartes de contratos de derivados financeiros devem depositar para cobertura de risco de taxa de juro e de câmbio, o *stock* das contas-margem depende da volatilidade dos mercados.

Fluxos financeiros

Quer a receita resultante da emissão de dívida (receita de passivos financeiros), quer a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) constam na CGE em diversos mapas (Mapas XXVIII, 50, IV, 13, 52, 51 e 48) com valores diferentes porquanto as óticas e/ou os conceitos subjacentes não são idênticos. Ora, essas diferenças nem sempre são explicitadas, facto que condiciona a transparência da informação e a compreensão dos dados apresentados. Acresce que, excetuando os juros e outros encargos, os valores apresentados divergem dos apurados pelo TC, conforme quadro seguinte.

Quadro I. 33 – Fluxos financeiros associados ao serviço da dívida

(em milhões de euros)

Receitas / Despesa	CGE	Apurado
Receita		
Mapa XXVIII e 50 (Receita das emissões do ano)	64 018	63 985
Despesa		
Amortizações		
Mapas IV, 13 e 52	59 852	59 850
Encargos Correntes		
Juros (Mapa 51)	7 185	7 185
Juros (Mapa 13)	7 030	7 030
Outros encargos correntes (Mapas 13 e 48)	93	93

Fonte: IGCP; CGE 2017.

De acordo com os valores apurados², em 2017, o valor nominal das emissões³ gerou um produto de 63 985 M€ (66 020 M€ em 2016). Do total desta receita, 63 454 M€ foram aplicados em despesa do próprio ano e os remanescentes 564 M€⁴ transitaram em saldo para 2018 (no ano anterior o correspondente saldo foi de 6 777 M€). De referir que o ROE 2017 previa um saldo de financiamento para exercícios seguintes de 3 728 M€.

A despesa com amortizações apurada foi de 59 850 M€ (55 606 M€ em 2016) o que correspondeu a amortizações em valor nominal de 59 783 M€.

¹ Difere dos Mapas XXIX, 13 e 50 da CGE 2017 que apresentam valores empolados com receitas de juros de BT. Sobre o valor das amortizações e emissões, cfr. ponto 3.2.11.

² Sobre os erros e incorreções detetados cfr. ponto 3.2.11.

³ 62 944 M€.

⁴ Cfr. CGE 2017, Mapa XXVIII - Aplicação do Produto de empréstimos em 2017.

Os juros da dívida totalizaram 7 030 M€ (7 278 M€ em 2016) e a despesa com outros encargos correntes da dívida totaliza 93 M€ (101 M€ em 2016), o que perfaz 7 123 M€. Destes valores destaca-se:

- ◆ Os juros das OT que atingiram 4 816 M€ (4 759 M€ em 2016) e os das OTRV 82 M€; as comissões foram, respetivamente, de 5 M€ (9,8 M€ em 2016) e de 29 M€.
- ◆ Os juros dos empréstimos do PAEF que totalizaram 1 567 M€¹ a que acresce comissões no valor global de 11 M€ (16 M€ em 2016).
- ◆ O pagamento de juros no valor de 8 M€, suportados por aplicações de Tesouraria (depósitos) que o IGCP tem junto do BdP².
- ◆ Os juros pagos de CA e CT que, no seu conjunto, totalizaram 669 M€ (239 M€ de CA e 430 M€ de CT), bem como 32 M€ de outros encargos correntes.
- ◆ Na dívida de curto prazo, os juros dos CEDIC, no valor 14 M€ (valor idêntico a 2016).
- ◆ O total dos juros incluiu verbas pagas no total de 921 M€ (13,1 %) a entidades dos subsectores dos SI, SFA e SS, que receberam, respetivamente, 27 m€, 526 M€ e 395 M€.
- ◆ O custo líquido de 197 M€ (181 M€ em 2016) que o IGCP teve em 2017 com a manutenção de saldos de tesouraria significativamente elevados, com um valor médio de depósitos de 14 439 M€ (12 378 M€ em 2016).

3.2.7.1.3. Dívida financeira – Subsector dos SFA

Na ausência de informação relevante na CGE 2017, o Tribunal apurou, com base em informação prestada pelos serviços, que do universo de entidades que integram o subsector dos SFA, 45 entidades tinham dívida financeira, dos quais eram credores quer entidades fora do perímetro orçamental, quer entidades nele incluídas.

Dívida não consolidada

O *stock* global da dívida não consolidada, omissa na CGE 2017, ascendia a 36 015 M€, em 31/12/2017, valor que representa uma diminuição de 4,3% face a 31/12/2016, conforme apresentado no quadro seguinte.

Quadro I. 34 – Dívida financeira não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Subsectores		Valor nominal apurado		Variação	
Devedor	Credor	em 31/12/2016	em 31/12/2017	Valor	%
SFA	SI (DGTF)	17 811	18 265	455	2,6
SFA	SFA	919	822	-97	-10,5
SFA	Entidades fora do perímetro orçamental	18 903	16 928	-1 975	-10,4
Total da dívida não consolidada		37 632	36 015	-1 617	-4,3

Fonte: CGE 2017, Inquérito à dívida dos SFA.

¹ Dos quais 463 M€ ao FMI (629 M€ em 2016), 591 M€ ao MEEF e 513 M€ ao FEEF.

² Cfr. Mapa 51 da CGE 2017, alínea I). Juros sobre o valor das aplicações de tesouraria (depósitos associados aos empréstimos do PAEF) que o IGCP tem junto do BdP, mantidos por exigência das entidades credoras. Como em 2017 se registaram taxas de juro negativas, o Estado passou a suportar juros pela manutenção destes depósitos. De acordo com informação do IGCP, em 2017, o saldo médio diário das contas no BdP ascendeu a 13 899 M€.

Destaca-se:

- ◆ 90% da dívida financeira deste subsector concentrava-se em nove entidades, todas EPR: a CP – Comboios de Portugal, o Fundo de Resolução, a Infraestruturas de Portugal, a Metro do Porto, a Metropolitano de Lisboa, a Parpública, a Parups, a Parvalorem e a Parque Escolar.
- ◆ Os empréstimos contraídos (incluindo suprimentos) representavam cerca de 70% da dívida e os restantes cerca de 30% resultaram de emissões de títulos, sendo o peso da dívida de operações de locação financeira apenas residual.
- ◆ A dívida de médio e longo prazo tinha um peso superior a 90% do total.
- ◆ A dívida entre SFA¹ manteve-se pouco representativa, em torno dos 2% do total, enquanto o peso da dívida dos SFA a entidades do subsector dos SI aumentou na razão direta da diminuição da sua dívida a entidades exteriores ao perímetro orçamental. Em 31/12/2017, 50% da dívida dos SFA integrava a carteira de ativos sob gestão da DGTF (47% em 31/12/2016).

Dívida consolidada

A dívida financeira consolidada do subsector dos SFA atingiu, em 31/12/2017, o valor nominal de 16 928 M€ (18 903 M€ em 31/12/2016) e era relativa a 28 entidades. Para a redução de 1 975 M€ (10,4%), verificada em 2017, contribuíram:

- ◆ As amortizações de obrigações de médio e longo prazo, 1 477 M€ em valor nominal, envolvendo sete entidades: Parpública que amortizou na data contratualmente prevista as obrigações permutáveis GALP² ainda vivas (885 M€), Parvalorem (295 M€), Parups (137 M€), Oitante (90 M€), Transtejo (55 M€), EDIA (7 M€) e Parparticipadas (7 M€). Não se registaram novas emissões de títulos com exceção dos de curto prazo, que foram totalmente refinanciados (papel comercial da Parvalorem). O serviço da dívida dos SFA representada por títulos incluiu o pagamento de 405 M€ de juros.
- ◆ A redução de 482 M€ (6,8%) no valor da dívida decorrente da contratação de empréstimos, essencialmente, de movimentos com empréstimos de médio e longo prazo os quais representavam mais de 92,3% deste tipo de dívida em 31/12/2017. Destacam-se as amortizações de dívida bancária de médio e longo prazos, no valor de 157 M€, efetuadas pelas seguintes entidades: Metro do Porto (78 M€), Parpública (21 M€), Defloc (19 M€), Defaerloc (22 M€), Gare Intermodal de Lisboa (6 M€), Serviços de Utilização Comum dos Hospitais (6 M€) e RTP (5 M€). Refira-se que não foram contraídos novos empréstimos de médio e longo prazo e que o serviço da dívida dos SFA representada por empréstimos incluiu o pagamento de 138 M€ de juros.
- ◆ Foram, ainda, identificados sete SFA com operações de locação financeira todas elas contratadas em anos anteriores. O valor nominal do capital em dívida reduziu-se em 17 M€ (6,5%) em 2017 e o serviço da dívida originou receitas de 2 M€ e despesas de 1 M€, ambas relativas a juros.

¹ 98% da dívida dos SFA, detida por outros SFA, resultou de empréstimos e suprimentos efetuados por acionistas. De entre os casos identificados, envolvendo 16 financiadores e 22 beneficiários, os mais significativos eram os relativos às empresas Oitante/Banif Imobiliária/Wil, com 44,4% da dívida entre SFA, seguindo-se, com 31,2%, as empresas Parpública/Parcaixa /Consest/Estamo/Sagesecur. Com menor expressão, assinalam-se os financiamentos da Infraestruturas de Portugal à Gare Intemodal de Lisboa, 7,6%, da Parque EXPO98 à Marina do Parque das Nações, 3,1%, e da Transtejo à Soflusa, 1,9%.

² Obrigações permutáveis GALP emitidas no quadro da 5.ª fase de reprivatização dessa empresa. Os títulos tinham embutida uma opção de troca por ações da GALP. Os investidores que não exerceram essa opção foram reembolsados pelo valor nominal das obrigações em setembro de 2017.

Analisando a dívida financeira consolidada de cada um dos SFA identificados, verificou-se que esta só aumentou num deles, a Serviços de Utilização Comum dos Hospitais, e apenas em 1%. Por outro lado, as dívidas da Gare Intermodal de Lisboa, da Transtejo e da WIL – Projetos Turísticos foram integralmente amortizadas em 2017 (64 M€). Dos restantes SFA, 4 não registaram qualquer variação no valor nominal da dívida consolidada e as reduções registadas nos outros 21 situaram-se entre 3% e 45%.

De entre os financiadores destacam-se duas instituições internacionais especializadas, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), que detêm mais de 50% da dívida resultante da contração de empréstimos por SFA, 3 573 M€ em 31/12/2017. Esta dívida reduziu-se em 8,2% em 2017, em resultado:

- ◆ de amortizações no valor de 327 M€ (CP – Comboios de Portugal, EDIA, Gare Intermodal de Lisboa, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, Infraestruturas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa e Parque Escolar);
- ◆ de novas utilizações de empréstimos contraídos em anos anteriores de 6 M€ (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana), tendo associados pagamentos de juros no valor de 39 M€.

A redução de 10,4% verificada no valor nominal da dívida consolidada do subsector dos SFA, em particular na das maiores empresas que integram este subsector, traduz, em grande medida, a substituição de dívida bancária por dívida ao Estado e a outros acionistas públicos incluídos na CGE, bem como o financiamento dessas amortizações por aumentos de capital, realizados em numerário por esses mesmos acionistas. Como evidencia o Quadro I. 35, das 12 empresas com dívida a entidades exteriores ao perímetro orçamental que, em 2017, beneficiaram de aumentos de capital em numerário e/ou de empréstimos dos seus sócios (Estado ou outros SFA) e amortizaram essa dívida, apenas a Parública e a Parups, realizaram amortizações de valor superior à receita obtida dos acionistas.

Quadro I. 35 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Empresas	Redução de dívida em 2017 (1)	Empréstimos de acionistas (2)	Aumentos de capital em numerário (3)	Financiamento líquido em 2017 (4) = (2) + (3) - (1)
CP – Comboios de Portugal	36	6	98	68
EDIA	22		31	9
Gare Intermodal de Lisboa	8	8		0
Infraestruturas de Portugal	102		880	778
Metro do Porto	132	558		426
Metropolitano de Lisboa	79	33	192	146
Parública	906		348	- 558
Parparticipadas	7	18		10
Parups	137	85		- 52
Parvalorem	295	321		27
RTP (a)	7		10	3
Transtejo	55	3	66	13
Total	1 786	1 031	1 625	

(a) A receita do aumento de capital, contabilizada pela RTP em 2017, corresponde a despesa realizada em 2016, no valor de 6,7 M€, e em 2017, no valor de 3,7 M€. Em sede de contraditório, a DGO refere que a redução de endividamento reportada pela RTP na sua conta de gerência de 2017 foi de 5 M€ e não de 7 M€ como aqui indicado. A diferença resultará de não terem sido tidas em consideração na conta de gerência as operações de locação financeira.

Fonte: CGE 2017, Inquérito à dívida dos SFA.

Fluxos financeiros

Apesar de a CGE 2017 não ter informação sobre o *stock* da dívida financeira dos SFA, os fluxos a ela associados constam na CGE, refletidos na execução orçamental. Verificou-se a ocorrência de um número significativo de erros de classificação económica que, pelo valor assumido, tornam a parte da Conta relativa a esta matéria pouco transparente, sendo os casos de montante mais significativo os seguintes:

- ◆ Receitas provenientes da realização/aumento de capital contabilizadas como receitas de passivos financeiros, 1 716 M€;
- ◆ Omissão das despesas com o serviço da dívida da Defloc e da Defaerloc, 41 M€ de amortizações e 6 M€ de juros;
- ◆ Contabilização de receitas e despesas com ativos financeiros em passivos financeiros e vice-versa, 85 M€;
- ◆ Contabilização de 160 M€ de juros da dívida pública, em rubrica residual, e de 10 M€ de outros juros (designadamente juros de aplicações financeiras em depósitos), em juros da dívida pública.

Como consequência, o valor das receitas de emissão de dívida (sobrevalorizado em 60,3%) e, em menor grau, o das despesas com juros e outros encargos correntes da dívida (subvalorizado em 18,7%) que se retiram da leitura dos mapas da CGE 2017 não traduzem fielmente o montante dos fluxos financeiros efetivamente ocorridos no ano de 2017.

Quadro I. 36 – Fluxos financeiros associados ao serviço da dívida não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (1)-(2)	
			Montante	%
Receitas de emissão de dívida	2 970	1 180	1 790	60,3
Despesas de amortização de dívida	2 263	2 293	-30	-1,3
Juros e outros encargos correntes	872	1 035	-163	-18,7

Fonte: CGE 2017, Inquérito à dívida dos SFA.

Importa ainda referir que estes montantes apurados para o valor do serviço da dívida financeira dos SFA são relativos à dívida não consolidada. Assim, uma parte significativa destes encargos de SFA são receita de outras entidades públicas integradas na CGE 2017, SFA e SI, bem como algumas das suas receitas são despesas de outros SFA ou SI.

Apurados os valores dos fluxos financeiros associados ao serviço da dívida financeira consolidada dos SFA, verificou-se que as receitas de emissão de nova dívida foram apenas 2,9% do apurado para o total da dívida (34 M€ em 1 180 M€), que as despesas com amortização de dívida foram 86,9% (1 992 M€ em 2 293 M€) e as com juros 53,9% (544 M€ em 1 010 M€) do apurado para a dívida total.

Conjugando omissões e erros de classificação económica com o facto de não ser divulgada informação sobre os valores consolidados do serviço da dívida dos SFA, verifica-se que a CGE 2017 transmite uma imagem bastante distorcida das receitas e despesas a ele associadas: uma receita de 2 970 M€ inscrita na Conta corresponde a um valor consolidado de apenas 34 M€ (emissões), uma despesa de 2 263 M€ a um valor de 1 992 M€ (amortizações) e uma despesa de 853 M€ a 554 M€ (juros).

Foi, ainda, identificada dívida resultante de operações com derivados financeiros em cinco SFA/EPR dos quais os mais significativos¹ são os apresentados no quadro seguinte. Parte das operações de que são titulares a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto foram objeto de um litígio que opôs o Banco Santander Totta àquelas empresas² e que teve o seu início em 2013, com a suspensão do pagamento/recebimento dos juros deles decorrentes.

Quadro I. 37 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

Empresas	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2016	Em 31/12/2017	Montante	%
Metro do Porto	-504	-439	65	12,8
Metropolitano de Lisboa	-703	-540	162	23,1
Parpública	-193	-167	25	13,2
Total SFA	-1 399	-1 146	252	18,0

Inquérito à dívida dos SFA/EPR.

Após várias decisões, sempre desfavoráveis à posição das empresas, e estando ainda pendentes um recurso interposto pelas empresas de transportes e uma ação administrativa comum interposta pelo Banco Santander Totta, as partes envolvidas – a República Portuguesa, o Banco Santander Totta e as empresas – assinaram, em 02/05/2017 um acordo que pôs fim, por desistência, às ações judiciais pendentes e estabeleceu os compromissos financeiros das partes.

Nos termos desse acordo, as empresas obrigam-se a pagar ao Banco todos os fluxos financeiros vencidos desde 2013, cujo valor foi fixado em 531 M€, e a retomar o normal pagamento dos fluxos vincendos, nas datas contratualmente previstas. Assim, em cumprimento do definido no acordo, as empresas procederam ao pagamento em 2017 dos encargos vencidos até à data de celebração do acordo, no valor de 137 M€, bem como dos que se venceram até ao final do ano. O acordo determinou ainda o pagamento dos encargos vencidos (394 M€) até 31/01/2018.

Consequentemente, os pagamentos de juros, efetuados em 2017 pelas duas empresas de transportes urbanos, incluem encargos no valor de 289 M€ relativos a *swaps* objeto daquele litígio.

3.2.7.2. Dívida não financeira

A dívida não financeira inclui toda a dívida não decorrente do recurso ao crédito (ou de contratos de locação financeira) e neste universo assume particular relevância a que diz respeito ao fornecimento de bens e serviços.

¹ Os restantes são a Parvalorem e a Transtejo. Este último foi concluído em 2017.

² O litígio envolveu, ainda, a Carris, cuja dívida foi assumida pelo Estado em 2017, e a STCP. De salientar que a DGTF, em representação do Estado, celebrou, em 2017, contratos de empréstimo com a STCP (30 M€ e 15 M€), a Metro do Porto (137 M€) e a Metropolitano de Lisboa (27 M€) que se destinaram a satisfazer necessidades de financiamento associadas aos fluxos vencidos e não pagos de contratos *swap*, na sequência do referido acordo.

Segundo valores apurados pelo TC¹ a dívida não financeira da administração central, no final de 2017, ascendia, pelo menos, a 3 357 M€, mais 515 M€ (18%) do que em 2016, em resultado, sobretudo do aumento da dívida do SNS em 530 M€².

Do exame realizado pelo TC mais uma vez se conclui que os valores reportados na CGE 2017³ não são completos e fiáveis porque:

- ◆ não cobrem pelo menos 77% da totalidade da dívida não financeira da administração central, uma vez que não incluem a dívida não financeira das EPR nem dos hospitais empresarializados (HEPE);
- ◆ encontram-se desatualizados no que aos valores do SNS dizem respeito uma vez que utilizam o reporte no âmbito dos prazos médios de pagamento (PMP) relativos a dezembro de 2017, cujos valores diferem dos reportados no relatório e contas consolidadas do SNS de 2017;
- ◆ baseiam-se no reporte que é feito por cada uma das entidades sem se ter assegurado a sua consistência com os valores reportados nos respetivos relatórios e contas, nem a harmonização de conceitos reportado por cada uma das diversas entidades.

O quadro seguinte evidencia os valores reportados na CGE e os que estão em falta.

Quadro I. 38 – Dívida não financeira da administração central

(em milhões de euros)

Subsector	31/12/2016		31/12/2017		Variação	
	CGE	CGE+HEPE+EPR	CGE	CGE+HEPE+EPR	Valor	%
SFA/EPR	628	2 797	719	3 295	498	18
SNS	311	2 242	406	2 772	530	24
EPR (excluindo SNS)	-	238	-	210	-28	-12
Outros SFA (excluindo SNS)	317	317	313	313	-4	-1
SI	45	45	62	62	17	38
Total	673	2 842	781	3 357	515	18

Fonte: CGE 2017; DGO/ACSS; Inquérito TC.

Em contraditório, a DGO refere que a abordagem seguida é consistente com a metodologia utilizada para efeitos da elaboração de estimativas na ótica das Contas Nacionais e que o quadro 90 do Relatório da CGE evidencia as contas a pagar relativas ao SNS. Porém, como já mencionado, tais valores referem-se apenas às dívidas a fornecedores das entidades do sector público administrativo, não incluindo os hospitais empresarializados.

¹ Apuramento com base na realização de um inquérito a um conjunto de entidades selecionadas, assim como na informação referente à dívida consolidada do SNS e sua confrontação com outras fontes. A dívida não financeira considerada corresponde ao somatório das contas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de custos. Esta opção visou mitigar dificuldades e inconsistências detetadas em anos anteriores, nomeadamente, quanto à utilização do conceito de “Passivos não financeiros” face ao conceito de “Compromisso” e a distinção entre “Passivos não financeiros” e “Contas a pagar” da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), sendo consistente com a abordagem vigente no SNS.

² Para quantificar a dívida do SNS recorreu-se à informação relativa aos SFA e aos HEPE constantes do relatório e contas consolidadas do SNS elaborado pela ACSS.

³ O Relatório da CGE (ponto III.4.4.) tem por base os dados comunicados pelas entidades à DGO no âmbito da LCPA e, ao nível da dívida a fornecedores externos dos SFA que integram o SNS, tem por base a informação apurada pela ACSS junto dessas entidades.

Dívida do SNS

A dívida dos SFA que integram o SNS é quantificada na CGE 2017 em 406 M€, valor que não inclui a dívida não financeira dos HEPE. Relativamente a estas entidades e tendo por base a mesma fonte de informação utilizada pela DGO¹, a dívida a fornecedores externos em 31/12/2017 é quantificada em 1 871 M€ (1 531 M€ em 31/12/2016).

Verifica-se, porém, que no relatório e contas consolidadas do SNS de 2017, elaborado pela ACSS, a dívida a fornecedores externos atinge um total de 2 772 M€, o que representa uma divergência de 495 M€ face aos valores comunicados pelas entidades no reporte dos PMP (4.º trimestre de 2017). Sobre as razões desta divergência, a ACSS informou que resulta, essencialmente, de dois fatores:

- ◆ O reporte dos PMP assenta em números provisórios, ou seja, numa primeira posição financeira reportada a dezembro de 2017, enquanto os valores do relatório e contas do SNS são definitivos, decorrentes das contas finais das entidades, após concluídos todos os registos relativos ao exercício e trabalhos de encerramento de contas (este fator representa cerca de 183 M€ da divergência);
- ◆ O valor da dívida apurado no reporte dos PMP considera, na entidade ACSS, apenas a vertente do seu funcionamento, enquanto os valores do relatório e contas englobam também a vertente SNS afeta a esta entidade (este fator representa uma diferença na ordem dos 294 M€).

Dívida das EPR (excluindo SNS)

O apuramento pelo TC do valor da dívida não financeira das EPR foi feito através da recolha de informação junto de 46 EPR². A dívida não financeira apurada totaliza cerca de 210 M€ (238 M€ no ano anterior)³. O Quadro I. 39 identifica as situações mais representativas⁴.

¹ Informação apurada pela ACSS e disponibilizada à DGO (Reporte dos Prazos Médios de Pagamento – PMP, previsto na RCM 34/2008, de 22/02.

² Selecionaram-se para inquirir as EPR que em 2016 tinham reportado dívidas superiores a 250 m€, as EPR que passaram a integrar o perímetro orçamental em 2017 e as EPR do Ministério da Saúde não pertencentes ao SNS.

³ No PCGE 2016 apurou-se um total de 199 M€ de passivos não financeiros. Este valor foi corrigido considerando as novas entradas de EPR no perímetro orçamental, a inclusão de EPR do Ministério da Saúde não pertencentes ao SNS, o reporte de valores não efetuado no ano anterior e a alteração de metodologia com a exclusão dos acréscimos de custos.

⁴ Estes valores foram sujeitos a comparação com os reportados nos relatórios e contas, não se verificando divergências assinaláveis. Note-se que, em alguns casos, foram introduzidos ajustamentos aos dados reportados por forma a eliminar valores relacionados com dívida de natureza financeira, dívida a acionistas ou a participadas, dívida com a aquisição de participações financeiras, adiantamentos recebidos e estimativas de impostos a pagar e para rescisões com trabalhadores envolvendo as seguintes entidades: Parública, Estamo, Caixa Seguros e Saúde, Parcaixa, Parparticipadas, Eas Saúde, Banif e Oitante. A IP reportou também os encargos futuros a pagar com as PPP a seu cargo (contabilizados em acréscimos de custos, totalizando 2 867 M€, os quais não foram considerados neste apuramento).

Quadro I. 39 – Dívida não financeira de EPR

(em milhões de euros)

Entidades	31/12/2016	31/12/2017	Variação
CP – Comboios de Portugal, EPE	14	13	-1
DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, SA	3	7	4
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	5	4	-1
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	57	33	-24
Metro do Porto, SA	7	3	-4
Metropolitano de Lisboa, EPE	10	10	0
Parque Escolar, EPE	7	6	-2
RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SA	35	41	6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP	22	22	0
SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais	25	31	6
Universidade do Porto	23	17	-6
Outras	31	24	-7
Total	238	210	-28

Fonte: Inquérito TC.

Deste universo, destacam-se os valores elevados de dívida não financeira da RTP, IP e SUCH.

Dívida dos SI e SFA (excluindo SNS e EPR)

A CGE 2017 quantifica os passivos não financeiros dos SI em 62 M€ e os dos SFA em 313 M€, tendo por base a informação reportada por estas entidades à DGO no âmbito da LCPA.

De notar, desde logo, que nos SI os 62 M€ de passivos não financeiros incluem 22 M€ de despesas relacionadas com pessoal (sobretudo, contribuições para a segurança social¹), que desvirtuam a dívida que se pretende quantificar. Por sua vez, nos SFA destacam-se os passivos da ADSE e do IASFA, com valores de 142 M€ e 69 M€, respetivamente, que representam no seu conjunto cerca de 68% do total.

O inquérito do TC incidiu sobre uma amostra de 10 SI e 10 SFA², que representou 60% e 90% do total dos passivos não financeiros dos SI e SFA, respetivamente.

Com base nas respostas obtidas, foi identificada dívida no total de 30 M€ para os SI (37 M€ nos dados DGO) e de 281 M€ para os SFA (281 M€ nos dados DGO). As divergências, face aos valores reportados na Conta, ascendem a 15 M€ para os SI e a 70 M€ para os SFA, muitas delas significativas no contexto das entidades abaixo discriminadas.

¹ Registadas, sobretudo, pelos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (13 M€).

² Seleccionados a partir dos dados da DGO, considerando os maiores passivos e atendendo também a situações de entidades sem reporte de dados ou com reporte de valor zero.

Quadro I. 40 – Divergências na dívida não financeira (amostra)

(em milhões de euros)

	Inquérito	DGO	Diferença	
			Valor	Valor absoluto
SI Total (amostra)	30	37	-7	15
GAF – Gestão Administrativa e Financeira da Cultura	6	13	-7	7
DGAV – Direção-Geral de Alimentação e Veterinária	10	8	1	1
PSP – Polícia de Segurança Pública	11	6	5	5
GPP – Gabinete de Planeamento e Política (Min. Agricultura)	4	3	0	0
ACT – Autoridade para as Condições de Trabalho	0	2	-2	2
SFA Total (amostra)	281	281	0	70
ADSE – Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP	174	142	32	32
IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, IP	71	69	2	2
IGFEJ – Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP	30	30	0	0
INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica, IP	4	14	-10	10
ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil	0	12	-12	12
IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	1	9	-8	8
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil	0	6	-6	6

Fonte: Inquérito TC e DGO.

As diferenças detetadas evidenciam que estes dados são, de uma forma geral, pouco consistentes e fiáveis, em resultado de fatores diversos, incluindo a adoção de diferentes práticas e conceitos pelas entidades na contabilização e reporte da dívida. Entre esses fatores, destacam-se:

- ◆ O desfasamento temporal entre o reporte à DGO e a resposta ao inquérito e, também, em relação ao encerramento das contas pelas entidades, explica divergências frequentes de montantes;
- ◆ O reporte por parte de algumas entidades de valores apurados através de registos extra contabilísticos relativos, por exemplo, a faturação rececionada, sem que exista correspondência com a dívida contabilizada nas contas da entidade, de valor muito inferior;
- ◆ A inclusão no reporte de acréscimos de custos relacionados com despesas com pessoal e com transferências, o que, para além de não ser prática uniforme entre entidades, desvirtua o conceito de dívida não financeira;
- ◆ A existência de entidades que consideram que o reporte à DGO se destina apenas a situações de pagamentos em atraso.

3.2.8. Património Financeiro

A CGE não apresenta integralmente a carteira dos ativos financeiros do Estado (ainda que trate aspetos relacionados ou operações específicas¹). Apenas inclui informação sobre a execução orçamental das receitas e despesas que lhe estão associadas².

Em 2017, o valor nominal³ do património financeiro da administração central (AC) apurado pelo TC⁴ foi de 98 277 M€ (Quadro I. 41). No entanto, mais de metade (51,1%) era, a 31/12/2017, constituído por ativos aplicados em entidades da própria administração central, conduzindo a um património consolidado de 48 035 M€.

Quadro I. 41 – Património financeiro consolidado

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal em				Variação	
	31/12/2016		31/12/2017		Consolidado	
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado	Nominal	%
Património financeiro dos SI	71 684	36 401	69 908	30 539	-5 862	-16,1
Créditos	24 430	5 926	23 958	5 010	-917	-15,5
Participações	23 884	7 549	23 872	3 908	-3 641	-48,2
Outros ativos financeiros	23 371	22 927	22 079	21 622	-1 305	-5,7
Património financeiro dos SFA/EPR	31 618	20 349	28 369	17 496	-2 853	-14,0
Créditos	8 632	7 506	9 066	8 164	658	8,8
Participações	7 708	7 708	4 135	4 135	-3 573	-46,4
Outros ativos financeiros, dos quais:	15 278	5 135	15 168	5 197	62	1,2
Títulos da dívida pública	10 143	0	9 971	0		
Total	103 302	56 750	98 277	48 035	-8 715	-15,4

Fonte: Instruções 1/2008–2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado; Cálculos TC.

O valor consolidado do património financeiro decresceu face a 2016 em 8 715 M€ em resultado, principalmente, da diminuição nas participações e títulos que integravam a carteira, na sequência da:

- ◆ operação de recapitalização da CGD;
- ◆ venda de 75% do capital social do Novo Banco;
- ◆ redução dos títulos por recompra das obrigações de conversão contingente pelo BCP;
- ◆ transmissão integral do capital da Carris para o município de Lisboa.

Por sua vez, aumentaram os ativos em entidades que integram a administração central (SFA e EPR). Para esta evolução tem contribuído o facto do Estado, desde 2012, ter assumido o papel de credor das EPR substituindo-se ao sistema financeiro na concessão de empréstimos. Só em 2017 a DGTF concedeu 2 280 M€ de novos empréstimos a entidades da própria AC (Quadro I. 43).

¹ Nomeadamente no ponto III.2.1.2.2. “Transferências entre o Estado e o Setor empresarial do Estado”.

² Mapas: 4 a 8 (Vol.2, Tomo I), 31 (Vol. 2, Tomos VIII e IX), 25 e 26 (Vol.2, Tomo I) e VI e IX (Vol. 1 Tomo 3).

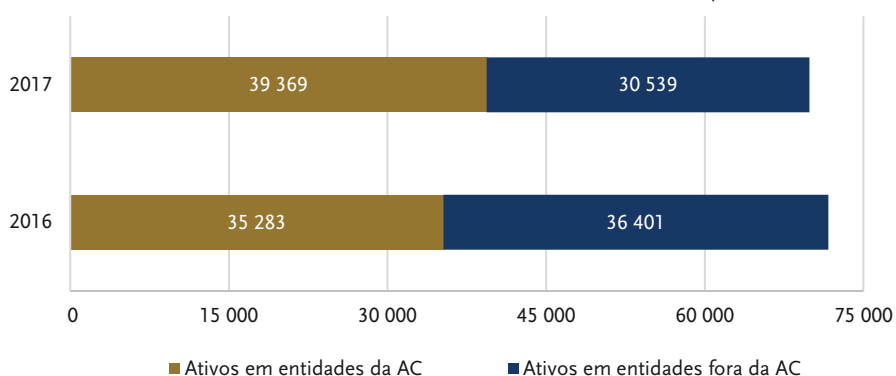
³ Para ativos sem valor nominal incluíram-se os valores disponibilizados pelas entidades ou, caso existam, os de cotação.

⁴ Com base na informação recolhida através das Instruções 1/2008–2.ª Secção (publicadas em Diário da República, 2.ª S, em 9/12), que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, a remeter até final de fevereiro de cada ano, a informação relativa aos ativos financeiros. No caso dos SI, foi ainda realizada uma ação externa junto da DGTF, principal gestora da carteira dos ativos do Estado.

3.2.8.1. Património financeiro dos Serviços Integrados

A carteira do Estado (gerida por SI)¹, a 31/12/2017, em valor nominal, era de 69 908 M€, tendo diminuído 1 776 M€, relativamente a 2016, mas apenas no que se refere aos detidos fora do perímetro orçamental, porque os ativos detidos em entidades da administração central (SFA e EPR) aumentaram. No final de 2017, dos ativos da carteira do Estado, 56,3% (39 369 M€) estavam aplicados em entidades da administração central (principalmente EPR).

Gráfico I. 24 – Ativos financeiros do Estado em entidades dentro e fora da AC
(em milhões de euros)



Verificaram-se ainda outras variações da carteira, sem fluxos financeiros associados, como ativos abandonados a favor do Estado e adquiridos por herança ou por transferência. De referir ainda que 25,1% da carteira (17 564 M€) correspondiam à participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)².

O quadro seguinte distingue os ativos financeiros detidos pelo Estado, por instrumento, identificando o valor dos ativos detidos em entidades da administração central.

¹ Em 2017, 11 SI, incluindo a DGTF, indicaram ao Tribunal deter ativos financeiros. O exame efetuado comprovou a existência de lacunas na informação prestada através das Instruções 1/2008–2.^a Secção, sobretudo ao nível da carteira do Estado sob gestão da DGTF que não reportou créditos importantes como o contrato de abertura de crédito celebrado com o Fundo de Resolução, no valor de 1 000 M€, o segundo empréstimo concedido à CP (11,2 M€) nem outros empréstimos por entender, tal como novamente reforçado em contraditório, não estarem sob sua gestão como EQ-QREN e ao Crédito Par e os relativos ao IFRRU 2020 apesar de todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e ela mesma registar e classificar os respetivos fluxos financeiros.

² Subscrição do capital da República Portuguesa, representado por 175 644 ações, de acordo com o Tratado que cria o MEE, contudo, está apenas realizado 2 007,4 M€. Paralelamente à posição de acionista de Portugal no MEE, este mecanismo é o maior credor de Portugal pois integra o crédito concedido a Portugal através da ativação do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (24 300 M€), na sequência da crise da dívida soberana.

Quadro I. 42 – Carteira de ativos financeiros (SI)

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2016		31/12/2017		Variação	
	Total	Em entidades da AC	Total	Em entidades da AC	Total	%
Créditos	24 430	18 504	23 958	18 948	-473	-1,9
por empréstimos	23 174	18 212	22 822	18 706	-351	-1,5
por execução de garantias	975	288	864	238	-111	-11,4
sobre entidades extintas e outros	281	4	271	4	-10	-3,6
Participações (a)	23 884	16 335	23 872	19 964	-12	-0,1
Societárias	15 926	8 406	14 586	10 704	-1 339	-8,4
EPE	7 958	7 929	9 285	9 260	1 327	16,7
Outros ativos financeiros	23 371	444	22 079	457	-1 292	-5,5
Organizações financeiras internacionais	20 871	-	20 979	-	108	0,5
Unidades de participação	831	414	827	414	-4	-0,5
Prestações acessórias de capital	65	29	65	42	0	0,0
Obrigações	1 604	1	208	1	-1 395	-87,0
Total não consolidado	71 684	35 283	69 908	39 369	-1 776	-2,5
Total consolidado	36 401		30 539		-5 862	-16,1

(a) Para determinar os valores das participações sociais e estatutárias, apenas se consideraram as que resultaram de atos registados junto da CRC, nomeadamente os aumentos de capital e a conclusão de processos de liquidação, o que levou a que continuasse a não ser considerado, entre outros, os aumentos de capital do Banif, da Transtejo, da OPART e dos hospitais e unidades de saúde.

Fonte: Informação prestada pelas entidades nos Modelos das Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

Note-se que, apesar do recomendado pelo Tribunal¹, continuam a ser mantidos na carteira do Estado ativos relativamente aos quais não se perspetiva que venham a gerar valor². Estes casos devem ser analisados e resolvidos na medida em que comprometem a eficiência da gestão da carteira e transmitem uma ideia errónea do seu valor. De referir que a DGTF, na conta de gerência relativa ao Cap. 60, já apura algumas imparidades significativas, umas a 100%, o que significa que reconhece a probabilidade de alguns ativos não virem a gerar valor (ainda que sem impacto ao nível da composição da carteira).

Também neste âmbito, a entrada em funcionamento da ECE e a aplicação do SNC-AP contribuirão para uma maior transparência da informação financeira, na medida em que o reconhecimento destes ativos implicará a sua adequada mensuração bem como o reconhecimento das respetivas imparidades (sempre que se justifique), passando as demonstrações financeiras a refletir o valor a gerar pelo ativo.

¹ Recomendação 36 – PCGE 2016.

² Como os ativos relativos a entidades em liquidação aguardando a respetiva extinção; os créditos com registo duplicado, prescritos, impossíveis de recuperar ou de valores diminutos, cujo custo de gestão e recuperação deverá superar os valores a recuperar; e situações vencidas que permanecem sem qualquer movimento há vários anos. A DGTF, em contraditório, esclarece que tem vindo a promover a anulação, ao abrigo da respetiva disposição orçamental que em 2018 corresponde à al. e) do n.º 2 do art. 130.º da Lei 114/2017, de 29/12 (OE 2018), “...relativamente a créditos vencidos que não se justifique diligenciar qualquer medida de recuperação, quer face à situação patrimonial e financeira do(s) devedor(s), quer face ao seu valor diminuto...”.

Créditos por empréstimos

Do total de empréstimos concedidos pelo Estado¹ (22 822 M€), 79% estão concentrados em 11 entidades (das quais 10 EPR), que são também, na sua maioria, beneficiárias dos contratos celebrados em 2017 (2 325 M€).

Destes novos empréstimos destacaram-se os concedidos ao Fundo de Resolução (1 000 M€²), à Metro do Porto (561 M€) e à Parvalorem (321 M€) que, no conjunto, representam 82% do total contratualizado, conforme ilustrado no quadro seguinte.

Quadro I. 43 – Principais empréstimos contratados pela DGTF

(em milhões de euros)

Entidades	Total empréstimos a 31/12/2017	Novos empréstimos em 2017	
		Montante Contratual	Montante Utilizado
Administração Central	17 701	2 280	1 122
Infraestruturas de Portugal, SA	4 716	-	-
Fundo de Resolução	4 253	1 000	-
Metro do Porto, SA	2 475	561	558
Parvalorem, SA	2 239	321	321
FAM – Fundo de Apoio Municipal	110	250	110
Parups, SA	994	85	85
Metropolitano de Lisboa, EPE	1 239	33	33
CP – Comboios de Portugal, EPE	1 528	21	6
Parparticipadas, SGPS, SA	66	6	6
Transtejo – Transportes do Tejo, SA	81	3	3
Entidades fora do perímetro orçamental	226	45	15
Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA	226	45	15
Total	17 927	2 325	1 137

Fonte: Informação prestada pelas entidades nos Modelos das Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

De salientar que os contratos celebrados em 2017 com a STCP (30 M€ e 15 M€), e parte dos contratos com a Metro do Porto (137 M€) e a Metropolitano de Lisboa (27 M€) destinaram-se a satisfazer necessidades de financiamento associadas aos fluxos vencidos e não pagos de contratos *swap*, após o acordo celebrado entre as entidades, o Estado e o Banco Santander Totta³.

Quanto a alterações ocorridas nos empréstimos ao longo de 2017, sintetizam-se no quadro seguinte as situações mais relevantes:

¹ O Estado detém contratos de empréstimo com mais de 200 entidades (algumas com mais do que um empréstimo). Destas, 141 são municípios, com vários tipos de financiamento (PREDE, PTH, PAEL, FAM).

² Contrato de abertura de crédito celebrado com o FdR em 02/10/2017 – cfr. 5.2. Parte II)

³ Cfr. 3.2.7.1.

Quadro I. 44 – Alterações aos empréstimos ocorridas em 2017

Anulação do montante em dívida	Anulação do montante em dívida da Carris ao Estado, no valor global de 429 M€, acrescido de 5 M€ de juros, relativo a empréstimos celebrados em 2014 e 2016, no âmbito da transferência da titularidade das ações da empresa para o município de Lisboa ¹ ;
Revisão das condições dos empréstimos	Revisão das condições dos empréstimos concedidos em anos anteriores ao FdR, cujo capital em dívida totalizava 4 253 M€, da qual resultou a dilação dos prazos de vencimento dos empréstimos em mais de 25 anos (alteração da data de vencimento de 31/12/2017 e 31/12/2020 para 31/12/2046) (Cfr. ponto 5.2, da Parte II).
	Moratória do serviço da dívida concedida à IP ² e à Metropolitano de Lisboa ³ , até 31/05/2018 e sem custos adicionais.
	Moratória concedida à Metro do Porto que prorrogou os prazos de vencimento das amortizações de empréstimos celebrados entre 2012 e 2015, de 30/11/2017 para 31/05/2018, sem custos adicionais;
Conversão em capital social / estatutário	Alteração de datas de vencimento de contratos da Parups e da Parvalorem, de 31/12/2017 para 31/12/2019.
	Conversão em capital estatutário do serviço da dívida (capital e juros) da CP (418 M€) e consequente redução do respetivo endividamento de 1 903 M€ para 1 528 M€;
	Conversão em capital social do serviço da dívida (capital e juros) e consequente diminuição do respetivo endividamento de 158 M€ para 126 M€ da EDIA, de 263 M€ para 226 M€ da STCP e de 102 M€ para 81 M€ da Transtejo;
Incumprimentos	Vencimento em 2017 dos empréstimos à Parque Escolar, com o capital global de 90M€ (tendo a DGTF apresentado, em 2018, uma proposta de conversão do crédito do Estado em capital, com efeitos a 30/11/2017).
	Incumprimento do serviço da dívida pelos seguintes municípios: Vila Real de Santo António (3 M€), Nazaré (5 M€), Paços de Ferreira (3 M€), Reguengos de Monsaraz (2 M€).
Situações sem movimento	Nos créditos mais antigos identificam-se situações sem movimento há vários anos (como a do empréstimo à Guiné Bissau); situações em que todos os anos se tem verificado o perdão de capital e juros (como sucede com os assinados com as Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe), ou cuja validade se questiona (como os sobre a Companhia Mineira do Lobito, SARL., extinta desde 1979).
Situações pendentes	Em 2017 subsistem situações descritas nos PCGE 2015 e PCGE 2016 sem qualquer evolução: o registo correspondente à entrega do Terminal Fluvial do Cais do Sodré, dado em pagamento de um empréstimo; o empréstimo de 150 M€ à RTP com a dação em cumprimento do arquivo histórico em apreciação desde 2013; os empréstimos à Viana Polis (para além dos créditos detidos pelo Estado na sequência da execução de garantias) e os contratos celebrados com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo. Estão também por resolver empréstimos que não tiveram movimento, nomeadamente os celebrados com a Venezuela e com a RAM (de 63 M€ celebrado em 2010) bem como os empréstimos à Empordef (em liquidação) e à ParqueExpo 98 (encerrou a liquidação mas não registou a extinção em 2017 junto da Conservatória do Registo Comercial (CRC), que continuaram sem vencimentos ou pagamentos.
Amortizações	Cfr.: Fluxos financeiros associados ao património do Estado (p. 96).

Créditos por execução de garantias

O valor nominal por recuperar, a 31/12/2017, em resultado de créditos por execuções de garantias sobre mais de 650 entidades era de 864 M€, menos 111 M€ que em 2016⁴. Para a diminuição destes créditos contribuíram o pagamento do BPP (73 M€), a dação em cumprimento relativa à Parups e Parvalorem (67 M€) bem como as extinções de créditos sobre a Empreendimentos Urbanos e Turismo, SA (14 M€), na sequência do arquivamento do respetivo processo de falência, e sobre o BPP (3 M€). Dos novos créditos, no valor de 53 M€ destacam-se, pelos montantes, os do Fundo de Contragarantia Mútuo (21 M€) bem como de várias entidades das áreas das telecomunicações e da saúde (cerca de 25 M€ e 4 M€, respetivamente).

¹ Pelo DL 86-D/2016, de 30/12.

² A IP também beneficiou de aumentos de capital social com a despesa de 880 M€.

³ A Metropolitano de Lisboa beneficiou ainda de dois novos empréstimos, no valor global de 33 M€, e quatro aumentos de capital estatutário com despesa que ascendeu a 192 M€.

⁴ Cfr. 5.1 Parte II.

Créditos de entidades extintas e outros transmitidos a qualquer título

Os créditos geridos pela DGTF transmitidos ao Estado na sequência da extinção de entidades públicas ou a qualquer outro título¹, voltaram a diminuir em 2017 (10 M€) e apresentavam o valor nominal global de 271 M€. Da receita obtida (5 M€ de capital e juros), salienta-se o montante pago pela Silopor, SA (4 M€).

Participações

O valor global da carteira de participações do Estado praticamente não alterou entre 2016 (23 884 M€) e 2017 (23 872 M€). Porém, verificaram-se alterações significativas nas participações societárias (que decresceram 1 339 M€) e nas participações em entidades públicas empresariais (que aumentaram 1 327 M€). Em 2017 continuaram a verificar-se aumentos do capital das empresas detidas pelo Estado através de dotações de capital, ou entrega de participações e conversão de créditos do Estado em capital.

Os movimentos mais relevantes dizem respeito ao processo de recapitalização da CGD² que contemplaram: i) a redução de 6 000 M€ do capital social para cobertura de resultados transitados negativos e para a constituição de uma reserva livre; ii) aumento de 945 M€ do capital social através da entrega de obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCos)³ subscritas pelo Estado (900 M€ de valor nominal acrescidos de 45 M€ de juros); iii) aumento de 499 M€ por entrega de ações representativas da participação do Estado no capital social da Parcaixa; iv) aumento de capital com despesa, no montante de 2 500 M€.

O Quadro I. 45 identifica as entidades sobre as quais o Estado detém a quase totalidade do capital (92,7%).

Quadro I. 45 – Principais participações no capital social e estatutário

(em milhões de euros)	
Entidades	Valor
Administração Central	
Infraestruturas de Portugal, SA	4 925
CP – Comboios de Portugal, EPE	3 850
SAÚDE (a)	2 828
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 369
Parpública – Participações Públicas, (SGPS), SA	2 000
Rádio e Televisão de Portugal, SA	1 429
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	495
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	115
IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	100
Parque Escolar, EPE	91
Parparticipadas, SGPS, SA	90
Entidades fora do perímetro orçamental	
Caixa Geral de Depósitos, SA	3 844
Total	22 136

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE, e SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

¹ Mais de 2 780 entidades, algumas com muitos créditos como a Galilei, SGPS, SA. Existiam mais de 250 registos de créditos associados ao Acordo Quadro relativo à privatização do BPN de 09/12/2011 e que totalizavam cerca de 52 M€. Destacam-se também os créditos sobre o BPP (22 M€), a Silopor (18 M€) e o Ministério da Defesa do Iraque (10 M€).

² Depois das operações de aumento e de redução realizadas no início de 2017, e registadas junto da CRC no mesmo ano, o capital social da CGD passou de 5 900 M€ em 31/12/2016, para 3 844 M€ em 31/12/2017, tudo autorizado pela UE.

³ Instrumentos financeiros, de natureza híbrida (apresentam características de passivo e de instrumentos de capital próprio) e convertíveis automaticamente em ações mediante a verificação de um determinado evento.

Relativamente a perdas e diminuições de capital social, para além das relativas à operação de recapitalização da CGD, verificou-se a transmissão integral do capital da Carris para o município de Lisboa, o que correspondeu a uma diminuição de 383 M€¹ na carteira. Das participações no capital social em empresas em processo de liquidação (no valor de 414 M€) verificou-se, em 2017, o registo do encerramento de liquidações que correspondeu a uma diminuição das participações em carteira de 6 M€².

São ainda de destacar os seguintes aumentos de capital social em 2017 registados junto da CRC: três da IP (880 M€); seis da CP, no valor de 935 M€ (516 M€ em despesa e 418 M€ em conversão de créditos); quatro na Metropolitano de Lisboa, com a despesa de 192 M€; várias entidades da saúde com a despesa global de 500 M€; três da EDIA (31 M€); um da STCP (14 M€). Acrescem ainda aumentos de capital autorizados em anos anteriores, mas registados em 2017, no valor global de 671 M€.

Note-se que em 31/12/2017, estavam ainda por registar na CRC operações autorizadas em 2017 ou em anos anteriores, de aumento de capital social no valor de 2 140 M€, destacando-se as do Banif (1 896 M€³) e da Transtejo (150 M€⁴), e de capital estatutário no valor de 526 M€, relativos às entidades da saúde⁵ (525 M€), e OPART⁶ (0,9 M€). Salienta-se, neste âmbito, os condicionalismos à ação da DGTf quanto ao correto registo das participações do Estado nas diversas entidades por não ter acesso direto à informação da CRC.

Unidades de participação

Destaca-se a participação do Estado no capital do Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁷ no montante de 325 M€. Para além da redução da participação do Estado no capital do Fundo de Recuperação (de 54 M€ para 50 M€), não houve alterações significativas, continuando por resolver a situação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação)⁸ com um valor de 225 M€⁹.

Obrigações e títulos de dívida pública

Em 2017, o valor nominal das obrigações e títulos da dívida pública ascendia a 208 M€. Este tipo de ativos registou a quebra mais significativa da carteira, em resultado da recompra e conversão dos CoCos (diminuição da carteira em 900 M€ da CGD e 700 M€ do BCP, receita de 708 M€ relativos à recompra do BCP, que inclui 8 M€ de juros). Por outro lado, registaram-se entradas de créditos no valor de 205 M€, dos

¹ Valor a considerar em 2017 pois em 2016 o valor apurado como registado foi 319 M€ para além dos créditos anulados e dos assumidos pelo Estado.

² Polis Vila do Conde, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila do Conde, SA, Cimporfin – Projectos Técnicos e Financeiros, SA, e Vilaria – Sociedade Imobiliária, SA. ainda a venda por 210 m€ das posições do Estado junto da Syngenta AG-REG e da Companhia Portuguesa de Hotéis, SA.

³ A não aprovação das contas do Banif tem impedido o adequado registo do aumento de capital.

⁴ A Transtejo em 31/12/2017 viu crescer em 91 M€ o capital social por registar que em 31/12/2016 era já de 59 M€.

⁵ Os despachos autorizadores de atos sujeitos a registo das entidades de saúde devem continuar a ser publicados em Diário da República para que não se suscitem quaisquer dúvidas sobre os mesmos por parte dos conservadores.

⁶ Em 2017 foi concluído o processo de autorização do aumento de capital estatutário por conversão de créditos.

⁷ Mecanismo de recuperação financeira dos municípios, constituído em partes iguais pelo Estado e pelos municípios.

⁸ Em sede de contraditório, a DGTf informou o Tribunal que em 2018 se procedeu à conclusão do processo de liquidação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital.

⁹ Contudo, registou-se a despesa de 47 M€ com a realização de capital do FAM e do FCR e a receita de 8 M€ entregue, quase em exclusivo, pelo IHRU.

quais 170 M€ relativos a direitos de conversão¹ sobre o Novo Banco e 35 M€ de obrigações e papel comercial do BPN.

Os demais ativos não sofreram qualquer alteração face a 2016, pelo que continuam na carteira as obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias (2 M€), questionando-se o seu real valor, bem como títulos de dívida pública detidos por algumas entidades (697 m€), em particular pela DGTF por abandono de bens para o Estado, mas acarretando encargos para este e fazendo parte da sua dívida pública², até ser pedido o resgate ou que seja comunicado ao IGCP a nova titularidade³ e este possa extingui-los (pois o Estado é nesta situação, simultaneamente, a entidade credora e devedora).

Fluxos financeiros

O OE 2017 previa receitas de ativos financeiros, no valor de 1 222 M€, e rendimentos de propriedade, no valor de 694 M€ (excluindo rendas). A execução orçamental destes capítulos foi de 1 284 M€ e 556 M€, respetivamente. Por sua vez, a despesa com ativos financeiros, orçamentada em 8 065 M€, teve uma execução de 6 445 M€.

Na execução da receita de ativos financeiros destaca-se a receita proveniente da recompra dos CoCos pelo BCP (700 M€) e a proveniente de amortizações de empréstimos a médio e longo prazos (488 M€) tais como:

- ◆ Amortização pela Metro do Porto⁴ de 189 M€;
- ◆ Amortizações, destacando-se os pagamentos da República Popular de Angola (28 M€⁵) e do IAPMEI e IHRU (no valor global de 1 M€), relativo ao antigo GAS-Gabinete da Área de Sines;
- ◆ Amortização parcial do empréstimo do IHRU (11 M€);
- ◆ Amortização de empréstimos, no valor de 134 M€, por Municípios, destacam-se a amortização total dos empréstimos FAM pelos municípios de Aveiro (11 M€) e Cartaxo (5 M€) e dos empréstimos PAEL dos Municípios de Borba (4 M€), Cartaxo (16 M€), Entroncamento (2 M€), Faro (14 M€), Santo Tirso (1 M€), Santa Maria da Feira (5 M€) e Vila do Conde (9 M€).

A receita com rendimentos de propriedade é quase exclusivamente explicada pelos 279 M€ de dividendos e participação nos lucros de sociedades financeiras e 222 M€ de juros de empréstimos (70,7% deste valor foi pago pela Metro do Porto e pelo Fundo de Resolução)⁶.

¹ Entraram na carteira do Estado também direitos de conversão sobre o BBI – Banif Banco de Investimento, SA mas com valor zero.

² Cfr. Parte I 3.2.7.

³ O IGCP desconhece quando a titularidade dos títulos é transferida dos particulares para o Estado, por falta de comunicação da DGTF, situação que será alterada conforme assumido pela DGTF, em sede de contraditório.

⁴ Incluindo pagamento de juros (42,7 M€). Com a Metro do Porto foram celebrados quatro novos empréstimos, permitindo à empresa, dessa forma, o cumprimento de empréstimos mais antigos.

⁵ Capital e juros. Também aqui, incorretamente, se classifica como juros o que é capital. A DGTF, em contraditório, veio discordar dessa observação, “na medida em que tal pagamento corresponde à prestação vencida ao abrigo do contrato de reescalonamento da dívida da República de Angola celebrado em 5-08-2004, sendo que a classificação da receita associada à amortização da dívida consolidada na referida operação atende à natureza das diferentes dívidas objeto de consolidação”. Contudo, o capital consolidado resultante do contrato mencionado corresponde ao novo capital e como tal deve ser tratado.

⁶ Não inclui os 5 M€ de juros pagos pela Grécia, relativo ao empréstimo consolidado de 1 009 M€, com vencimento em 13/03/2026, e cujo rendimento está a ser recebido pelo IGCP e não pela DGTF, apesar de ser esta a entidade gestora.

Quanto à despesa com ativos financeiros, 80% (5 132 M€) foi relativa ao aumento das participações do Estado (anteriormente referidas), a que acrescem ainda os 348 M€¹ entregues à Parpública relativos a capital subscrito em anos anteriores, mas que se encontrava por realizar. A despesa com empréstimos a médio e longo prazo (1 192 M€) representou 18% da despesa com ativos financeiros.

3.2.8.2. Património financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos

No final de 2017, a carteira de ativos financeiros dos SFA (incluindo EPR)² era de 28 369 M€ (cerca de 34% pertencente a EPR³) do qual resulta um total consolidado de 17 496 M€ (Quadro I. 46).

A carteira, considerada globalmente, gerou rendimentos de 536 M€ (Quadro I. 46), provenientes, sobretudo, de títulos de dívida pública detidos pela CGA (294 M€), mas também dos dividendos distribuídos pelas sociedades SPE (62 M€), AdP (21 M€), INCM (21 M€) e dos distribuídos pela GALP Energia (31 M€) à Parpública.

De referir que, de acordo com a informação prestada pelas entidades, foi cumprido o limite para a concessão de empréstimos pelos SFA (incluindo EPR) previsto na LOE 2017⁴.

Quadro I. 46 – Património financeiro não consolidado (SFA)

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2016		31/12/2017		Variação		Rendimentos
	Total	Em SFA	Total	Em SFA	Total	%	
Títulos de Dívida Pública	10 143	10 143	9 971	9 971	-172	-1,7	318
Obrigações do Tesouro	5 110	5 110	5 337	5 337	227	4,4	255
Bilhetes do Tesouro	1 183	1 183	1 026	1 026	-156	-13,2	11
CEDIC/CEDIM	3 229	3 229	3 150	3 150	-80	-2,5	8
Outros	621	621	458	458	-163	-26,3	43
Créditos por	8 632	1 126	9 066	902	434	5,0	39
Empréstimos	4 971	1 046	5 374	825	404	8,1	33
Execução de garantias	371		384		13	-88,3	0
Transmissão	3 290	80	3 308	77	17	-57,1	6
Participações	7 708		4 135		-3 573	-46,4	171
Societárias	7 678		4 105		-3 573	-46,5	171
Não societárias	30		31			0,9	0
Outros ativos financeiros	5 135		5 197		62	1,2	8
Unidades de participação	2 748		2 627		-121	-4,4	3
Obrigações	583		1 092		508	87,1	2
Prestações acessórias e suplementos de capital	261		254		-7	-2,6	0
Depósitos a prazo	1 162		771		-391	-33,6	2
Participações em fundos não societários	381		453		72	18,5	0
Total	31 618	11 269	28 369	10 873	-3 249	-10,3	536

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

¹ No ano, esta recebeu também 499 M€ da venda das ações da Parcaixa ao Estado realizada no ano anterior.

² O exame efetuado compreendeu 181 SFA, dos quais 75 EPR.

³ Importa realçar que o valor do património financeiro das EPR encontra-se subvalorizado, em particular devido à Oitante, uma vez que a carteira, composta por participações societárias, fundos de investimento e créditos por empréstimos, apresentada nos termos das Instruções não se encontra a valores nominais, mas sim ao valor contabilístico.

⁴ Cfr. n.º 2 do art. 105.º da LOE 2017. Considerando que estão sujeitas a esse limite todas as novas operações de crédito ativas contratualizados no ano, independentemente de terem ou não utilização nesse ano. Já a DGO considera que o limite apenas se aplica às despesas associadas à concessão de empréstimos.

No final de 2017, 58,1% do património financeiro dos SFA, estava concentrado em 5 carteiras compostas por ativos financeiros no valor de 16 476 M€, ainda que com composições bastante díspares:

- ◆ A CGA detinha a carteira mais representativa, no valor de 5 346 M€ (18,8%), composta apenas por títulos de dívida pública, com as obrigações do tesouro a representarem 91,4%;
- ◆ O IAPMEI com uma carteira, no valor de 4 271 M€ (15,1%), bastante mais diversificada, em que se destacam as participações em fundos de investimento e os incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito de programas comunitários, representando estes últimos 54,6% da carteira;
- ◆ A Parvalorem, cuja carteira no valor de 3 424 M€ (12,1%) era constituída, na quase totalidade, por créditos transmitidos, em particular da carteira do ex-BPN (no valor de 3 302 M€);
- ◆ A Parpública cuja carteira, no valor de 1 954 M€ (6,9%), tinha como ativo financeiro com maior destaque, em razão do seu objeto, as participações em entidades societárias no valor de 1 671 M€;
- ◆ O Fundo de Resolução cuja carteira, no valor de 1 480 M€ (5,2%), era constituída, essencialmente, pela participação no capital social do Novo Banco.

A carteira de ativos financeiros dos SFA registou um decréscimo em 2017, de 3 249 M€ (-10,3%), que resultou, sobretudo, da redução na carteira de participações societárias, no valor de 3 573 M€, em resultado da operação de venda de 75% do capital social do NB à Lone Star¹.

Outras variações registadas a destacar:

- ◆ Aumento nas obrigações (508 M€) devido, sobretudo ao aumento da carteira do Fundo de Garantia de Depósitos (555 M€).
- ◆ Decréscimo das aplicações em CEDIC (687 M€) por via, essencialmente, do desinvestimento verificado no FAT, FGA e Fundo Ambiental e correspondente aumento (608 M€) nas aplicações em CEDIM, reforçadas pelas aplicações realizadas pela ADSE, em 2017, no valor de 350 M€.
- ◆ Aumento dos créditos por empréstimos (404 M€) explicado sobretudo por:
 - ◇ IAPMEI (268 M€): concessão de subsídios reembolsáveis no âmbito do QREN e Portugal 2020 (477 M€), deduzida dos reembolsos e dos abatimentos por via da devolução de incentivos e dos prémios de realização (203 M€);
 - ◇ FAM (255 M€): celebração de empréstimos remunerados com os municípios;
 - ◇ AD&C (116 M€): concessão de incentivos de natureza reembolsável no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
 - ◇ Empordef (-120 M€): desreconhecimento do crédito detido sobre a sociedade Estaleiros Navais de Viana do Castelo, na consequência da Decisão da Comissão Europeia de considerar os financiamentos concedidos como auxílios estatais ilegais e incompatíveis²;
 - ◇ Parpública (-75 M€): liquidação dos suprimentos pela SPE e também pelos reembolsos realizados pela Estamo.

¹ Cfr. 5.2. Parte II.

² Neste âmbito o aumento de capital realizado pela EMPORDEF também foi assim considerado.

- ◆ Aumento de créditos transmitidos (17 M€) com origem na carteira da PARVALOREM, em resultado das reestruturações de capital no valor de 106 M€, deduzidas das amortizações de capital (30 M€) e dos abates realizados à carteira, por via da utilização de provisões (44 M€).

Fluxos financeiros

O OE 2017 previa receitas de ativos financeiros no valor de 5 284 M€, tendo sido cobradas 2 979 M€ (56,4%). A despesa com ativos financeiros, no montante de 3 176 M€, foi também inferior à orçamentada (5 360 M€).

Nas receitas, destacam-se as recebidas pela Parpública (500 M€) no âmbito da alienação registada em 2016 da PARCAIXA, cujo fluxo apenas ocorreu em 2017, pelo FGD (497 M€) e pela CGA (316 M€), no âmbito da gestão de carteira de obrigações e títulos de dívida pública, respetivamente. Na despesa, são de destacar as realizadas pelo FGD no âmbito da gestão da carteira de obrigações detidas no valor de 1 055 M€.

O Quadro I. 47 evidencia a execução orçamental da CGE com ativos financeiros e os erros identificados no exame efetuado quanto à contabilização dos fluxos de receita e despesa¹.

Quadro I. 47 – Receita e despesa com ativos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

Classificação Económica	CGE	Erros detetados (em valor absoluto)
Receitas de ativos financeiros, das quais	2 979,0	51,8
02 – Títulos a curto prazo	794,7	2,4
03 – Títulos a médio e longo prazos	343,8	5,1
06 – Empréstimos a médio e longo prazos	354,5	0,8
08 – Ações e outras participações	524,8	4,4
09 – Unidades de participação	52,4	32,2
11 – Outros ativos financeiros	896,0	6,9
Despesas de ativos financeiros, das quais	3 176,2	30,7
05 – Empréstimos a curto prazo	0,3	0,4
06 – Empréstimos a médio e longo prazos	956,3	0,5
09 – Outros ativos financeiros	1 507,9	29,8

Fonte: CGE 2017 e mapas das Instruções 1/2008–2.ª Secção.

No exame efetuado, detetaram-se duas situações indevidamente contabilizadas como ativos financeiros, que provocaram uma sobrevalorização das receitas de ativos financeiros na CGE. Por outro lado, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, detetaram-se erros na contabilização de operações relacionadas com ativos financeiros conduzindo a uma subvalorização dessas receitas inscritas na CGE em 43 M€.

Por sua vez, na despesa, detetaram-se erros que conduziram a uma sobrevalorização de 31 M€ na rubrica de ativos financeiros, explicada pela indevida inclusão de despesas associadas a operações não relacionadas com ativos financeiros.

¹ Cfr. ponto 3.2.11.

3.2.9. Património Imobiliário

A identificação e adequada valorização do património imobiliário são elementos essenciais para a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que deveriam, nos termos da LEO, acompanhar a CGE¹ mas também para assegurar, no âmbito da reforma em curso, a aplicação plena do SNC-AP e, para os imóveis do Estado, a implementação da Entidade Contabilística Estado, a partir de 2021.

No entanto e mais uma vez, ao nível desta matéria, a CGE 2017 apenas refletiu a execução orçamental das receitas e despesas que resultam das operações imobiliárias. A informação complementar prestada no Relatório sobre o inventário, as receitas de alienações recebidas em 2017 e a implementação do princípio da onerosidade² continua muito incompleta e não supre a falta de demonstrações financeiras.

O Regime do Património Imobiliário Público (RPIP)³, em vigor desde 2008, faz depender a concretização dos objetivos de coordenação e gestão patrimonial da existência de um programa de inventariação (PI) realizado com base num programa de gestão do património imobiliário (PGPI)⁴ – ambos plurianuais, devendo o PGPI ter a duração de 4 anos. Até ao presente, só foram aprovados o PGPI e o PI para o período 2009-2012⁵, tendo aí sido definido como meta, para a inventariação e para a regularização jurídica dos imóveis, uma execução de 100% no final de 2012. Apesar disso, esta meta nunca foi alcançada, pelo que a inventariação de bens imóveis do Estado⁶ continuou por concretizar.

Deste modo, deve o Governo promover a aprovação do PGPI e do PI, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada dos diferentes eixos de atuação, como os de inventariação e de regularização jurídica. Esta estratégia deve assegurar o contributo de todas as entidades intervenientes, sob pena de não se promoverem as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos indispensáveis à sua permanente atualização.

3.2.9.1. Inventário

Na CGE 2017 continua a não constar informação relativa ao inventário do património imobiliário essencial para a elaboração do balanço. Os dados existentes nos sistemas de informação que suportam o património imobiliário do Estado são frágeis e os procedimentos existentes não asseguram a supressão dessas fragilidades, como abaixo se demonstra.

A base de dados, sob controlo e gestão da DGTF – o Sistema de Inventariação dos Imóveis do Estado (SIIE) – em funcionamento desde 2009 – incluía, em 31/12/2017, o registo de 23 598 imóveis, sendo 75% (17 770) do tipo edificado (15 243 completos e 2 527 incompletos). Verifica-se que a DGTF continua a considerar completos⁷ registos que não têm elementos fundamentais (e.g. valor patrimonial e situação registral), alegando para o efeito a dificuldade das entidades em obter a totalidade da informação sobre os imóveis ocupados⁸.

¹ N.º 4 do art.º 75.º da LEO.

² Relatório da CGE (ponto III.5); Mapa I e Mapa VI (Vol. I, Tomo III); Mapa 13 e Mapa 26 (Vol. 2, Tomo 1).

³ Aprovado pelo DL 280/2007, de 07/08.

⁴ Cfr. arts. 112.º a 114.º do DL 280/2007, de 07/08.

⁵ Aprovados através da RCM 162/2008, de 24/10 e da Portaria 95/2009, de 29/10, respetivamente.

⁶ Competência atribuída à DGTF, nos termos do n.º 1 do art.º 118.º do DL 280/2007, de 07/08.

⁷ A DGTF considera completos os registos que contêm dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de rendas). São também considerados completos os registos sem dados sobre ocupantes reportados a imóveis do Estado devolutos ou a imóveis de entidades privadas disponíveis.

⁸ Em sede de contraditório, no âmbito do PCGE 2016.

Ora, tal alegação reforça a necessidade de suprir a falta de qualidade da informação residente no SIIE mas não fundamenta a aplicação de um procedimento que conduz a conclusões erróneas sobre a completude dessa informação.

Além disso, esta inventariação apenas inclui o valor patrimonial (VP) de 30% dos imóveis e foram encontradas lacunas e deficiências nesses registos¹:

- ◆ apenas 24% dos imóveis registados no SIIE apresentavam inscrição de registo predial;
- ◆ existem 553 registos com VP igual a zero² e 583 com VP inferior a 1€.

Estas lacunas e a ausência de valorização dos imóveis comprometem, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário. A DGTF, em sede de contraditório, reconheceu que o sistema não está *“...capacitado para reportar os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas anualmente, conforme recomenda o TC”*. Informou ainda que *“(...) está em desenvolvimento a implementação de uma plataforma informática que visa unificar e sincronizar a informação relativa aos bens do Estado e otimizar procedimentos, de forma a dispor de informação fiável, sistematizada e atualizada, de forma rápida e acessível, viabilizando os reportes todos necessários no âmbito da gestão do Património do Estado.”*

3.2.9.2. Operações imobiliárias de 2017

Em 2017, foram contabilizados na CGE 159 M€ como receita obtida através da alienação de património imobiliário e 151 M€ como despesas. Apesar do recomendado pelo Tribunal³, a informação reportada no Relatório não é integral nem consistente com a execução orçamental relativa às operações imobiliárias registadas pelas entidades da administração central.

Ao nível das receitas, dos 159 M€ contabilizados nos sistemas de execução orçamental, e consequentemente nos mapas da CGE 2017, o Relatório da CGE⁴ apenas se refere a 4 M€ (2,6 %), tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro I. 48 – Receita obtida com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Execução orçamental	Relatório CGE	Diferença
Do Estado contabilizada pela DGTF	2 416	2 416	
Do Estado não contabilizada pela DGTF	362	37	325
De SFA contabilizada pelos mesmos	1 676	1 676	
Outras alienações	154 552	-	154 552
Total	159 006	4 129	154 877

Fonte: CGE, SGR, SIGO e DGTF. Cálculos TC.

¹ Apesar de a DGTF ter comprovado diligências no sentido de assegurar a correção da informação associada aos imóveis, junto das entidades ocupantes, designadamente, através da elaboração de um Manual de Procedimentos que elenca um conjunto de regras que sustentam rotinas de revisão e validação de dados no SIIE.

² A DGTF esclareceu, em contraditório, que o resultado do VP igual a zero *“...deve-se ao recurso de algumas entidades ao processo de carregamento de dados em massa através da funcionalidade Importar/Exportar registos, pela qual, em caso de ausência de preenchimento de VP, é assumido nos respetivos campos o valor 0”*.

³ Recomendação 50–PCGE 2014, Recomendação 48–PCGE 2015, Recomendação 39–PCGE 2016.

⁴ Ponto III.5. Património Imobiliário Público.

A informação em falta no Relatório diz respeito, em grande parte, às receitas de património imobiliário geradas por EPR, tal como refletido no Quadro I. 49.

Quadro I. 49 – Receita da venda de bens de investimento por tipo de entidade

(em milhares de euros)

Entidade	Tipo	Valor	%
Oitante, SA	EPR	67 902	42,7
Estamo – Participações Imobiliárias, SA	EPR	41 849	26,3
Banif Imobiliária, SA	EPR	25 223	15,9
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE	EPR	9 059	5,7
Universidade do Porto – Fundação Pública	EPR	3 938	2,5
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	SFA	3 191	2,0
Infraestruturas de Portugal, SA	EPR	3 060	1,9
DGTF	SI	2 416	1,5
Outras entidades		2 369	1,5
Total		159 006	-

Fonte: CGE, SGR e SIGO. Cálculos TC.

Como se constata, 85% do total da receita relativa à venda de bens de investimento (terrenos, habitações e edifícios) está concentrada em apenas três EPR: a Oitante, SA, a Estamo – Participações Imobiliárias, SA e a Banif Imobiliária, SA. Esta situação é bem elucidativa da necessidade de a informação a reportar no Relatório da CGE se dever adequar à realidade do perímetro orçamental, que se alterou significativamente com a entrada daquelas entidades.

No seguimento do exame realizado verificou-se que, em 2017, a DGTF passou a assegurar a adequada contabilização no SGR da receita proveniente da alienação de imóveis do património dos institutos públicos como receita extraorçamental e entregue às entidades alienantes (SFA). Este procedimento é essencial para assegurar a total conciliação dos fluxos financeiros recebidos com a receita contabilizada pelos serviços. Apesar disso, os procedimentos associados à contabilização dessas verbas carecem de aperfeiçoamento, dado que a DGTF tem deduzido a parte do produto da alienação que lhe é afeta (ou ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – FRCP), quando deveria contabilizar o total do produto da venda¹.

Ao nível das despesas, foram contabilizados 151 M€ embora não reportados no Relatório da CGE que afirma não ter havido, no ano 2017, conhecimento por parte da DGTF de que “...o Estado ou os institutos públicos tenham adquirido património imobiliário...”.² Destas despesas, apenas 16 M€ respeitavam a aquisição de imóveis (essencialmente, explicado pelas aquisições efetuadas pela Universidade Nova de Lisboa – Fundação Pública e pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP, no valor de 10 M€ e de 5 M€, respetivamente) e os restantes 135 M€ (89%) diziam respeito a despesa com obras de conservação, reabilitação, reparação e construção, tal como refletido no Quadro I. 50.

¹ Os SFA alienantes devem registar, na sua contabilidade, o valor integral da venda e a parte desse valor que for afeta à DGTF ou ao FRCP deve ser registada em despesa, pois só dessa forma o valor registado como receita corresponde efetivamente ao valor da venda.

² Relatório CGE, p. 171.

Quadro I. 50 – Despesa com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Execução orçamental	Relatório CGE	Diferença
Aquisição	16 111	-	16 111
Construção	46 069	-	46 069
Conservação/Reparação	81 272	-	81 272
Outras	7 235	-	7 235
Total	150 687	-	150 687

Fonte: CGE, SGR, SIGO e DGTF. Cálculos TC.

O classificador das receitas e despesas públicas determina que sejam também contabilizadas nas classificações económicas relativas a aquisição de terrenos, de habitações e edifícios, as “grandes reparações” que neles se efetuam, associando este conceito a obras com o objetivo de um acréscimo de duração ou de produtividade dos bens de capital em causa.

No que se refere à contabilização, a distinção da natureza dessas despesas apenas ao nível de subálneas, sem que a utilização destas seja obrigatória, originou que, em 2017, registos no valor 2,4 M€ fossem classificados de forma geral como aquisições de bens de capital, não se identificando a adequada especificação dessa despesa (se resultante de uma aquisição ou de obras de grande reparação).

O classificador deve passar a distinguir de forma clara as despesas com aquisições das relativas a grandes reparações, dada a diferente natureza destas despesas e, estas, das despesas normais de conservação e manutenção que não constituem aquisições de bens de capital.

Em contraditório, a DGO referiu que “...criou alíneas e subálneas de tipificação vinculativa, que visam a desagregação das despesas com “Aquisição” e “Conservação e reparação”, o que se afigura consentâneo com a recomendação agora formulada”. O Tribunal faz notar que a definição de rubricas próprias traria maior rigor à contabilização dessas despesas até porque, ainda que vinculativas como refere a DGO, as subálneas não sendo de preenchimento obrigatório permitem, como sucedeu, o registo da despesa sem essa informação.

3.2.9.3. Princípio da Onerosidade

O RPIP consagrou, em 2007, o princípio da onerosidade ao determinar que “O espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida” que “...pode assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador”, no sentido de aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado.

O Relatório da CGE 2017 descreve o processo de implementação deste princípio e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas por aplicação daquele princípio, em cada ano desde 2014, bem como a afetação das verbas recebidas.

A aplicação do princípio tem sido caracterizada por sucessivos adiamentos desde 2014¹. O DLEO 2017 permitiu que a DGTF liquidasse e cobrasse as contrapartidas devidas nos anos de 2014, 2015 e 2016. De notar que esta situação volta a verificar-se em 2018, para as contrapartidas dos anos 2014 a 2017, vencidas e não pagas até 31/12/2017.

Em 2017, foram pagas contrapartidas no valor total de 19 M€, sendo 17 M€ relativos a 2017 e 2 M€ relativos a anos anteriores. Entre 2014 e 2017 foi arrecadado 53% do valor anual devido, encontrando-se em 31/12/2017, 43 M€ em dívida.

Quadro I. 51 – Princípio da Onerosidade – 2014-2017 – Valor anual devido, cobrado e em dívida

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade	Valor Anual devido	Valor recebido					Valor em dívida			
		2014	2015	2016	2017	Total	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Em 31/12/2017
2014	7 341	4 321	1 878	216	519	6 934	3 020	1 143	927	408
2015	15 157	-	8 473	884	351	9 708	-	6 684	5 801	5 449
2016	28 788	-	-	12 311	1 608	13 919	-	-	16 477	14 870
2017	38 762	-	-	-	16 840	16 840	-	-	-	21 922
Total	90 048	4 321	10 351	13 411	19 318	47 401	3 020	7 827	23 205	42 649

Fonte: DGTF e Relatórios CGE 2014 a 2017. Cálculos TC.

Apesar de a lei determinar que 50% da receita que resulta da aplicação do princípio é afeta ao FRCP², em 2017, apenas foram transferidos 2,4% (1 003 m€)³, comprometendo a dotação do Fundo, criado em 2009, para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado⁴.

O Tribunal salienta a importância de se assegurar uma integral implementação deste princípio, uma vez que os sucessivos alargamentos do prazo para pagamento das respetivas contrapartidas põem em causa o objetivo da sua criação (aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado) e penaliza as entidades cumpridoras face às incumpridoras (que não pagam as respetivas contrapartidas nem os seus responsáveis são sancionados por isso).

A lei determinou a introdução do DUC em 2017 para a liquidação e pagamento das contrapartidas da aplicação do princípio da onerosidade⁵.

Sobre esta matéria, a DGTF informou que a solução equacionada para a utilização dos sistemas informáticos da AT para a emissão dos DUC se tinha mostrado inviável e que, em alternativa e com carácter transitório, em colaboração com a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) iniciou um novo procedimento, através da emissão de “faturação em massa” para a cobrança das contrapartidas, com o objetivo de notificar formalmente as serviços/entidades sobre os valores apurados na liquidação.⁶

¹ Estabelecido no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08 e implementação regulada pela Portaria n.º 278/2012 de 14/09, alterada pela Portaria 222-A/2016 de 12/08. O Regulamento, apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas registadas no SIIE até 31/12/2012.

² Art. 7.º da Portaria 222-A/2016 de 12/08.

³ De assinalar que esta receita foi devidamente contabilizada pelo FRCP como transferências, corrigindo o procedimento inadequado que adotou até 2016.

⁴ O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira (DL 24/2009, de 21/01, com as alterações introduzidas pelo art. 170.º OE 2013). O seu Regulamento de Gestão foi aprovado pela Portaria 293/2009, de 24/03.

⁵ Portaria 222-A/2016, de 12/08.

⁶ De acordo com a DGTF o novo procedimento teve início com a cobrança das contrapartidas relativas ao 1.º semestre de 2017 e manter-se-á em vigor até estarem reunidas as condições do ponto de vista tecnológico para a emissão dos DUC.

O Tribunal faz notar que qualquer solução deverá assegurar, à semelhança do que se pretendia com a introdução do DUC, por um lado, um ganho de eficácia da DGTF na gestão e controlo dos recebimentos (substituindo a recolha de informação em ficheiros informáticos) e, por outro, a adequada relevação contabilística no SGR não só das cobranças, mas também das liquidações permitindo assim determinar, em cada momento, a receita por cobrar.

3.2.10. Operações de tesouraria

O regime da tesouraria do Estado (RTE)¹ estabelece que a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações específicas do Tesouro (OET), cabendo ao IGCP a gestão global dos movimentos desses fundos, designados, em geral, por operações de tesouraria, e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro².

O princípio da unidade da tesouraria do Estado (UTE), que se traduz na centralização de fundos pelas entidades públicas na tesouraria do Estado, constitui um instrumento privilegiado de suporte à otimização da gestão dos fundos públicos permitindo, designadamente, menores custos de financiamento.

Porém, em 2017, mantém-se a inadequada e incompleta relevação dos fundos e da sua movimentação nos mapas da CGE relativos à tesouraria do Estado.

A implementação da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP) trará progressos assinaláveis ao nível das operações da tesouraria porquanto a CGE, através de demonstrações de desempenho orçamental e de fluxos de caixa, consolidadas³, passará a refletir a informação dos fluxos financeiros de todas as entidades que integram o universo da CGE, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado.

3.2.10.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

Conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado

O reporte é efetuado no Mapa XXXIII da CGE⁴, com base no qual se elaborou o Quadro I. 52, objeto de apreciação pelo TC nos parágrafos abaixo.

¹ DL 191/99, de 5/6 alterado pela Lei 3-B/2000, de 4/4 e 107-B/2003, de 31/12.

² Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

³ Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

⁴ Nos termos dos n.ºs 1 e 5 do art. 75.º da LEO.

Quadro I. 52 – Conta dos Fluxos Financeiros (SI) – 2016-2017

(em milhões de euros)

Designação	2016	2017
Saldo inicial nos cofres públicos	8 991	12 967
Receita Total	112 381	120 719
Receitas efetivas	44 928	45 827
Transferência do saldo da ADSE para o subsector dos SFA		-434
Ativos financeiros	984	1 284
Passivos financeiros	63 332	70 232
Operações extraorçamentais	3 136	3 810
Operações específicas do Tesouro	693 657	625 803
Entrada	815 029	759 489
Despesa Total	112 381	120 719
Despesas efetivas	50 518	50 613
Ativos financeiros	3 112	6 444
Passivos financeiros	55 606	59 852
Operações Extraorçamentais	3 144	3 810
Operações específicas do Tesouro	689 681	627 832
Saldo Final nos cofres públicos	12 967	10 938
Saída	815 029	759 489

Nota: O mapa XXXIII da CGE não é consolidado de modo que as receitas e despesas efetivas diferem de outros mapas que discriminam as receitas e despesas efetivas consolidadas.

Fonte: CGE 2016 e 2017 – Mapa XXXIII – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados do Estado.

No entanto, esta conta não reflete a movimentação dos fluxos financeiros dos serviços integrados porque:

- ◆ Se no caso das receitas e despesas totais os valores contabilizados no quadro correspondem efetivamente à execução orçamental dos serviços integrados, já os saldos iniciais e finais, bem como as entradas e saídas de fundos por operações específicas do Tesouro (OET), são mais abrangentes pois incluem fluxos financeiros de outras entidades, ou seja, toda a movimentação de fluxos financeiros que é registada na tesouraria do Estado;
- ◆ Não inclui a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado (quer ocorra, ou não, em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria¹);
- ◆ As entradas e saídas de fundos por OET encontram-se sobrevalorizadas porque os valores contabilizados em OET também agregam a movimentação contabilística necessária ao registo de alguns movimentos que ocorrem na tesouraria do Estado e para os quais é necessário recorrer a contas de apoio (que refletem a passagem de fluxos entre várias contas ou regularização das mesmas).

Assim, este mapa não permite verificar a consistência entre a execução orçamental e a situação de tesouraria, na medida em que não se consegue distinguir os movimentos de entrada e saída de fundos ocorridos na tesouraria do Estado dos serviços integrados, dos relativos às restantes entidades.

Para a informação da conta de fluxos financeiros ser útil, esta deveria:

- ◆ abranger a integralidade dos fluxos financeiros das entidades que integram, em cada ano, o universo da CGE e distinguir a execução orçamental (receitas e despesas efetivas e não efetivas) da restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais;

¹ Cfr. ponto 3.2.10.2.

- ◆ distinguir os serviços integrados dos SFA e de outras entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, União Europeia e outras) bem como dos fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de “gestor da tesouraria”.

Balanço da tesouraria do Estado

O Balanço da tesouraria do Estado releva os saldos existentes no final do ano em disponibilidades e aplicações e respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras (Quadro I. 53).

Quadro I. 53 – Balanço da tesouraria do Estado – 2016-2017

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2016	31/12/2017	Variação	(%)
Disponibilidades e Aplicações	12 967	10 938	-2 029	-15,6
Banco de Portugal	11 845	8 953	-2 892	-24,4
Bancos estrangeiros	4	11	7	166,7
Bancos nacionais	193	176	-18	-9,3
Caixas do Tesouro	398	382	-17	-4,1
Aplicações de recursos disponíveis	500	1 394	894	178,6
Cheques a cobrar	1	1	0	-
Depósitos dos Clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	24	22	-2	-9,7
Terceiros	2 546	2 274	-272	-10,7
Antecipação de Fundos previstos nos OE	2 546	2 274	-272	-10,7
Ativo	15 513	13 212	-2 301	-14,8
Terceiros	15 504	13 204	-2 300	-14,8
Depósitos no IGCP	8 717	12 566	3 849	44,2
Serviços Integrados	2 200	2 929	729	33,2
Serviços e Fundos Autónomos	3 811	4 206	395	10,4
Entidades Públicas Reclassificadas	1 348	1 739	390	29,0
Outras Entidades	1 357	3 691	2 334	172,0
Outras Contas no IGCP	6 787	638	-6 149	-90,6
Empréstimos contraídos pelo Estado	6 777	564	-6 214	-91,7
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	0	65	65	-
Outras Contas	10	10	0	-
Resultados de Operações Financeiras	9	8	-1	-12,6
Passivo	15 513	13 212	-2 301	-14,8

Fonte: CGE 2016 e 2017, Mapa 47 – Elementos informativos diversos – Balanço da tesouraria do Estado. ICGP. Cálculos TC.

O saldo das disponibilidades e aplicações, no final de 2017, ascendeu a 10 938 M€, menos 2 029 M€ (-15,6%) do que em 2016, com destaque para:

- ◆ O decréscimo de 2 892 M€ (-24,4%) nos depósitos no Banco de Portugal (8 953 M€), por diminuição do saldo da conta de apoio financeiro através do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira.
- ◆ O aumento de 794 M€ (396,7%) nas aplicações em depósitos a prazo (994 M€) e de 100 M€ em aplicações de acordos de recompra (400 M€) e a diminuição em 200 M€ de depósitos à ordem¹.

¹ Depósitos a prazo: Novo Banco (600 M€) e Banco Santander Totta (394 M€); depósitos à ordem: Millennium BCP (100 M€) e Banco Santander Totta (100 M€).

Para a diminuição de 2 301 M€ (-14,8%) no saldo das contas de terceiros e das de resultados de operações financeiras concorreram, sobretudo:

- ◆ o aumento verificado em depósitos no IGCP de 3 849 M€ (44,2%) em resultado, principalmente, da inclusão na tesouraria do Estado das disponibilidades (anteriormente fora do Tesouro), do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1 948 M€) e do Fundo de Resolução (273 M€);
- ◆ a redução em 6 214 M€ (-91,7%) do saldo dos empréstimos contraídos pelo Estado (564 M€ no final de 2017), evidenciando o aumento da utilização para financiamento da despesa orçamental dos empréstimos contraídos no ano;
- ◆ a diminuição de 272 M€ (-10,7%) no saldo resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia, nomeadamente o da Agência para o Desenvolvimento e Coesão em - 277 M€.

Relativamente a algumas componentes do balanço, refira-se que:

- ◆ Os saldos em bancos nacionais (176 M€) refletem os valores ainda não transferidos para a conta centralizadora do Banco de Portugal decorrentes de valores entrados na tesouraria nos últimos dias do ano e que são regularizados no ano seguinte.
- ◆ Os saldos das caixas do Tesouro (382 M€) refletem os valores ainda não transferidos para as contas bancárias receptoras dos serviços com função de caixa (como os serviços de finanças e as alfândegas, bem como entidades colaboradoras na cobrança como os CTT e a SIBS).
- ◆ As aplicações de recursos disponíveis (1 394 M€) incluem os saldos de depósitos a prazo das aplicações do Estado em contas bancárias tituladas pelo IGCP no Novo Banco (600 M€) e no Banco Santander Totta (394 M€), bem como os saldos das aplicações de excedentes de tesouraria em instituições bancárias ao abrigo de acordos bilaterais de cedência de liquidez (400 M€)¹.
- ◆ O saldo da antecipação de fundos² (2 274 M€) reflete o valor ainda não regularizado pelos organismos, gestores dos programas cofinanciados pela UE, das antecipações de fundos solicitadas para dar continuidade aos pagamentos afetos às medidas integrantes dos Programas Operacionais. Este saldo é regularizado com a entrada de verbas provenientes da UE. O saldo devedor no final de 2017 está distribuído pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (1 402 M€) e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (872 M€).
- ◆ O saldo na conta de terceiros em outras entidades (3 691 M€) evidencia os saldos das entidades que estão fora do perímetro da Administração Central³.

Note-se que as limitações apontadas à Conta dos Fluxos Financeiros afetam igualmente o Balanço da tesouraria do Estado que não releva os saldos de todas as contas das entidades da AC (visto que parte dessas contas é movimentada fora do Tesouro) nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais) mas em contas de terceiros (de OET).

¹ Ao abrigo de *Global Master Repurchase Agreements* (GMRA): estas aplicações possuem características idênticas aos depósitos a prazo, mas acresce às mesmas a existência de colateral em títulos, ou seja, quando a Tesouraria efetua a aplicação coloca capital no banco e, em troca, recebe títulos (por sua vez, na data da maturidade recebe o capital e devolve os títulos ao banco).

² Prevista no art. 30.º do RTE.

³ Como, por exemplo, o do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social com um saldo no valor de 2 437 M€.

3.2.10.2. Unidade de tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado (UTE) visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos e a gestão da tesouraria e traduz-se na obrigação das entidades sujeitas (OSUTE) depositarem em contas na tesouraria do Estado a totalidade das suas disponibilidades, seja qual for a sua origem ou natureza¹, bem como efetuar todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.

O princípio da UTE aplica-se a todas as entidades da administração central (AC) e empresas públicas não financeiras (EPNF), com as seguintes especificações:

- ◆ na AC, estão excluídas as EPR de regime simplificado e as Instituições de Ensino Superior (IES), ainda que sujeitas, apresentam particularidades quanto ao cumprimento da UTE²;
- ◆ nas EPNF, incluem-se as indiretamente participadas pelo Estado desde que com natureza de empresa pública.

A UTE tem sido desenvolvida pelas sucessivas leis orçamentais e respetivos decretos-lei de execução³, sendo o controlo do cumprimento do princípio da UTE assegurado pelo Ministério das Finanças (MF) e com intervenção do IGCP, da DGO (no caso das entidades da AC)⁴, da DGTF (no caso das EPNF) e da IGF⁵.

Para além dos casos expressamente previstos na lei, os OSUTE podem ser dispensados pelo IGCP, com parecer prévio da DGO, pelo prazo máximo de dois anos, em situações excecionais devidamente fundamentadas (nas EPNF indiretamente participadas pelo Estado a autorização de dispensa é concedida pelo titular da função acionista). As dispensas não desobrigam, no entanto, as entidades da prestação de informação nem, a partir de 2017, da entrega ao Estado dos rendimentos que auferem com disponibilidades e aplicações fora do Tesouro.

Os OSUTE (com dispensa ou não) estão obrigados a fazer prova da execução do princípio da UTE, sendo a ausência de reporte e a prestação de informação incorreta equiparada, para todos os efeitos, ao incumprimento do princípio da UTE, dando lugar à aplicação de medidas sancionatórias⁶.

As entidades da AC cumprem essa obrigação através do registo trimestral de informação nos serviços *on-line* da DGO (SOL)⁷, e as EPNF através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF⁸.

¹ Nos termos do RTE, devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado mediante a abertura de contas bancárias junto do IGCP, para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e das receitas gerais do Estado que liquidam e cobram.

² Cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) – Lei 62/2007, de 10/9 e n.º 4 art. 111.º da LOE 2017.

³ Para 2017 – art. 111.º da LOE 2017 e art. 90.º do DLEO 2017.

⁴ À DGO cabe também elaborar proposta de aplicação de eventuais sanções às entidades da AC, por incumprimento da UTE.

⁵ Compete à IGF fiscalizar a domiciliação de fundos abrangidos pelo princípio da UTE que se encontrem fora da tesouraria do Estado, cabendo-lhe efetuar proposta quanto às consequências do incumprimento, no caso das EPNF.

⁶ Cfr. n.ºs 2 e 3 do art. 90.º do DLEO 2017 conjugado com o n.º 8 do art.º111.º da LOE 2017. Para as EPNF (com exceção das EPR) cfr. previsto no n.º 4 do art. 90.º do DLEO 2017.

⁷ Saldo bancário das disponibilidades no final de cada um dos três meses anteriores, seja qual for a origem e/ou a sua natureza, aplicações financeiras junto do IGCP e das instituições bancárias, respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos. Cfr. n.º 1 do art. 90.º do DLEO 2017 e ponto 103 da Circular DGO 1385 – Instruções complementares ao DLEO 2017.

⁸ Nos termos do art. 28.º do DL 133/2013, de 3/10.

A CGE 2017 apresenta, no relatório, um ponto sobre a UTE¹, porém, limitado ao controlo deste princípio na administração central, sendo omissa a informação relativamente às EPNF. Acresce que 46 entidades da administração central não reportaram informação e a de 87 entidades é provisória.

Em 31/12/2017 os OSUTE não dispensados do cumprimento da UTE detinham fora do Tesouro 660 M€ (10,7%) das disponibilidades reportadas (aos quais acrescem 140 M€ detidos por OSUTE dispensados)², como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 54 – Disponibilidades de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2017			
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
SI – Serviços Integrados	1 617 007	11 257	1 628 264	0,7
SFA – Serviços e Fundos Autónomos (ex. EPR e IES)	3 272 896	3 741	3 276 637	0,1
EPR – Entidades Públicas Reclassificadas	234 586	359 350	593 936	60,5
IES – Instituições do Ensino Superior	242 087	283 263	525 350	53,9
Subtotal – SFAC	5 366 577	657 611	6 024 188	10,9
EPNF	115 841	2 166	118 007	1,8
Total – OSUTE	5 482 418	659 778	6 142 195	10,7
OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	5 136 148	139 977	5 276 125	2,7

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE. Cálculos TC.

A CGE 2017 reporta que, no final de 2017, as entidades da AC (excluindo as IES) detinham 369 M€³ fora do Tesouro, enquanto o TC identificou 374 M€. A esta diferença de 5 M€ nas entidades da AC acresce o facto de a CGE nada reportar sobre as EPNF omitindo, assim, 2 M€ que estas entidades têm fora do Tesouro.

Incumprimento da UTE

O quadro seguinte identifica, em 2017, as entidades da AC (excluindo IES)⁴ e EPNF⁵ com maiores montantes em incumprimento da UTE⁶. Destacam-se o Fundo de Contragarantia Mútuo, a Direção-Geral de Reinscrição e Serviços Prisionais e o Instituto dos Registos e Notariado que, no final de 2017, detinham fora do Tesouro 358 M€, 6 M€ e 5 M€ de disponibilidades, respetivamente.

¹ Cfr. pp. 137 a 147 do ponto III.4.2. – Tesouraria do Estado (Vol. I, tomo I).

² Com base na informação extraída dos sistemas da DGO e da DGTF e no exame de contas de OSUTE, com os critérios de seleção seguintes: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores. Foram examinadas contas de 3 SI, 1 SFA, 3 EPR e 3 IES.

³ Cfr. Relatório da CGE 2017 – Vol. I, Tomo I, ponto III.4.2.2, p. 145, Quadro 78.

⁴ Enquadradas no regime específico das Instituições de Ensino Superior (RIIES), as IES são abordadas de forma autónoma.

⁵ Com reporte no SIRIEF.

⁶ Com disponibilidades fora do Tesouro superiores a 200 m€.



Quadro I. 55 – Incumprimento da UTE

(em milhares de euros)

Entidades	Tipo	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2017			
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Administração Central (sem IES)		242 745	372 995	615 739	60,6
Fundo de Contragarantia Mútuo	EPR	39 620	357 888	397 508	90,0
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	SI	7 641	5 689	13 330	42,7
Instituto dos Registos e do Notariado, IP	SI	39 859	4 809	44 668	10,8
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	SFA	190	2 430	2 620	92,7
Fundo para as Relações Internacionais	SFA	73 874	890	74 764	1,2
Agência Nacional de Inovação	EPR	10 205	807	11 013	7,3
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	SI	18 203	248	18 451	1,3
Assembleia da República	SFA	53 152	233	53 385	0,4
Empresas Públicas não Financeiras - EPNF		9 494	1 942	11 436	17,0
Baía do Tejo, SA	EPNF	2 839	1 115	3 954	28,2
MOBI.E, SA	EPNF	361	292	653	44,7
Companhia das Lezírias, SA	EPNF	6 293	274	6 567	4,2
SIMAB – Soc. Inst. de Mercados Abastecedores, SA	EPNF	1	261	262	99,7
Total		252 238	374 937	627 175	59,8

Fonte: DGO, DGTF. Cálculos TC.

Relativamente aos incumpridores referidos na CGE¹, com 369 M€ de fundos fora do IGCP, foram detetados erros e omissões, dos quais resultou, como referido, uma diferença apurada de menos 5 M€ de disponibilidades fora do Tesouro na AC e de menos 2 M€ nas EPNF².

Por sua vez as IES encontram-se sujeitas ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) que prevê especificidades quanto ao cumprimento da UTE³, ao determinar que aquelas entidades devem depositar no Tesouro as dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e as aplicações financeiras (salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total).

No final de 2017, num universo de 78 IES⁴, foram identificadas 8 em situação de incumprimento com 690 m€ de dotações do OE e 229 m€ de aplicações indevidamente fora do Tesouro.

Quadro I. 56 – Incumprimento da UTE por IES

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo dotações OE em 31/12/2017	Dotações OE fora do Tesouro	% Dotações do OE fora do Tesouro	Aplicações indevidas fora do Tesouro	% Aplicações indevidas fora do Tesouro
Escola superior de Enfermagem do Porto				1	75,0
SAS – instituto politécnico de Setúbal				12	75,0
UL – Faculdade de Belas-Artes				5	75,0
Universidade do Porto – Fundação Pública				211	32,6
UL – Faculdade de Medicina Veterinária	492	158	32,1		
UL – Instituto de Ciências Sociais	94,7	4	4,5		
UL – Instituto Superior Técnico	1 544	458	29,7		
Universidade de Évora	70	70	99,9		
Total	2 200	690	31,4	229	

Fonte: SOL e SIGO. Cálculos TC.

¹ Cfr. Quadros 77 e 78 do ponto III.4.2.2 (Vol. I, Tomo I).

² Sobre os erros e incorreções detetados cfr. 3.2.11.

³ Cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007 de 10/09.

⁴ Com uma diminuição de 12 IES (11 por extinção) face a 2016.

Dispensa do cumprimento da UTE

Em 2017 o quadro legal da UTE atribuiu ao IGCP competência acrescida na apreciação dos pedidos de dispensa do cumprimento da UTE (com parecer prévio da DGO) quando, em 2016, competia ao membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer prévio do IGCP. No exame efetuado verificou-se que, pese embora a lei não faça qualquer distinção, no caso das EPNF¹ os pedidos foram dirigidos diretamente ao IGCP, uma vez que a DGO considera não ter, quanto a estas entidades, elementos informativos para emitir parecer. Verificou-se também que o prazo limite para a apresentação dos pedidos de dispensa (28 de abril do ano em apreciação) não foi cumprido por alguns dos OSUTE.

Note-se que os despachos do IGCP identificam, em regra, os produtos e serviços bancários abrangidos pela dispensa², visto não se considerarem os serviços bancários cuja prestação o IGCP tenha capacidade de assegurar. Neste contexto, em 2017, a quase totalidade dos casos de serviços bancários objeto de dispensa tinham como fundamento não serem serviços prestados pelo IGCP.

Em 2017, os 123 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE (113 por despacho e 10 através de disposição legal) detinham 140 M€ de disponibilidades fora do Tesouro³, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 57 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

	Tipo de entidade/dispensa	N.º	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Entidades	SI	8	18 786	3 018	21 804	13,8
	SFA	43	3 401 272	17 091	3 418 362	0,5
	EPR	56	1 355 752	90 600	1 446 352	6,3
	EP (a)	16	360 339	29 267	389 607	7,5
	Total	123	5 136 148	139 977	5 276 125	2,7
Dispensa	Despacho – para 2017	90	4 909 412	115 357	5 024 769	2,3
	Despacho – com período omissis	23	223 742	7 044	230 786	3,1
	Prevista na Lei	10	2 994	17 576	20 570	85,4
	Total	123	5 136 148	139 977	5 276 125	2,7

(a) Não inclui informação da totalidade das EPNF participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF.

Fonte: DGO e IGCP. Cálculos TC.

No caso das dispensas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças, incluem-se 23 entidades dispensadas em 2016 sem que se tenha referido expressamente a sua aplicabilidade ao ano de 2017. Na ausência dessa menção, a DGO considerou que a dispensa seria extensível a 2017, assumindo ser aplicável o prazo de dois anos (máximo previsto na lei)⁴. Ora, este procedimento da DGO deve ser revisto passando a identificar-se de forma clara o período a que se refere a dispensa, quer no pedido, quer no respetivo despacho e, em caso de omissão, ser considerado o período de um ano. Acresce que não há evidência, nos processos examinados, de que o IGCP adote o mesmo procedimento, o que pode gerar decisões diferentes relativamente a situações idênticas.

¹ No caso das EPNF indiretamente participadas pelo Estado (desde que com natureza de empresa pública), a autorização de dispensa é concedida pelo titular da função acionista que, no entanto, deverá prestar informação à DGTF sobre os montantes e as entidades em que se encontrem aplicadas as disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras.

² Configurando-se a decisão sobre os pedidos como autorização de dispensa parcial.

³ Embora não estando sujeitas à UTE nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 30.º do DLEO 2017, verificou-se que 31 das 50 EPR de regime simplificado reportaram no SOL 1 779 M€ de disponibilidades fora do Tesouro. Salienta-se que, em 2018, estas entidades passarão a integrar o universo dos OSUTE nos termos do art. 33.º do DLEO 2018.

⁴ Cfr. n.º 7 do art. 111.º da LOE 2017.

Em contraditório, a DGO informou que, em 2018, foi promovida articulação com o IGCP, no sentido da clarificação dos prazos de vigência da dispensa e que acolheu a recomendação do Tribunal de passar a considerar o período de um ano para efeitos de dispensa da UTE, nos casos dos despachos omissos.

Na CGE¹ constam 105 OSUTE com despacho de dispensa do cumprimento da UTE e 115 M€ de fundos fora do IGCP. Porém, detetaram-se erros e omissões dos quais resultou uma diferença apurada de menos 24 M€ de disponibilidades fora do Tesouro².

Rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado

Em 2017, para além dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, passou a ser obrigatória a entrega como receita do Estado dos rendimentos auferidos fora do Tesouro pelas entidades dispensadas. A informação quanto aos rendimentos auferidos cinge-se àquela que as entidades da AC inserem no SOL e, quanto às entregas, em informação complementar que a DGO e a DGTF disponibilizaram ao Tribunal, pelo que não abrange a informação relativa à totalidade das entidades sujeitas à entrega desses rendimentos.

Assim, em 2017, a informação disponível quanto aos rendimentos obtidos fora da tesouraria do Estado consta no quadro seguinte³.

Quadro I. 58 – Rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado e entregues em 2017

(em euros)

OSUTE	SOL 2017		Informação DGO / DGTF			Comprovativos das entregas em 2017	
	Rendimentos de saldos obtidos fora do IGCP	Rendimentos entregues na tesouraria	Rendimentos de anos anteriores (entregues 2017)	2017			
				Auferido	Entregue		
SI	3	343 496,14	343 496,14	0,00	343 496,14	343 496,14	343 496,14
SFA	5	389,18	389,18	10,39	389,18	389,18	476,98
IES	21	167 962,45	8 130,42	12,71	30 118,58	0,00	12,71
EPR	6	3 381 480,46	5 051,58	3 958,30	3 381 480,46	5 051,58	9 009,47
Total	35	3 893 328,23	357 067,32	3 981,40	3 755 484,36	348 936,90	352 995,30

Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

Relativamente aos 35 OSUTE com informação reportada no SOL sobre os rendimentos obtidos fora do IGCP, foi possível apurar:

- ◆ erros de reporte referentes aos rendimentos auferidos e entregues e incongruências da informação reportada face à documentação comprovativa das entregas;
- ◆ organismos sem reporte, mas com evidência de quantias entregues na tesouraria do Estado;
- ◆ incongruências entre o reporte das entidades no SOL e a informação prestada pela DGO ao Tribunal.

¹ A DGO, por questões de operacionalidade, na informação reportada na Conta, continuou a tratar a dispensa parcial como total, assumindo o pressuposto de que apenas mantêm fora do Tesouro os fundos autorizados pelo respetivo despacho. Cfr. Gráfico 20, CGE 2017, Vol. I, Tomo I, p. 141.

² Sobre os erros e incorreções detetados cfr. ponto 3.2.11.

³ Com base na informação disponível enviada ao Tribunal pela DGO e DGTF, respeitante às entregas efetuadas ao Estado em 2017 de rendimentos auferidos em incumprimento da UTE pelos OSUTE da AC em 2017 e anos anteriores. Para além das entregas em 2017, foi ainda disponibilizada ao Tribunal informação sobre os comprovativos de entregas efetuadas em anos anteriores (2012 a 2016) num total de 20 m€ e em 2018 (306,53 €), não tendo, na maioria dos casos, sido possível identificar nos respetivos documentos o ano a que respeitaram os juros.

Estas deficiências evidenciam falta de controlo da DGO, quanto à receita do Estado decorrente da entrega dos juros obtidos na banca comercial, e falta de articulação com a DGTF, que assegure o registo no SIRIEF dos rendimentos auferidos pelas EPNF. Evidenciam também a necessidade de assegurar a remessa à DGO dos comprovativos da entrega dos rendimentos auferidos fora do Tesouro¹.

Na CGE 2017 constam 3 M€ de rendimentos obtidos pelas entidades em situação de incumprimento mais representativas, sem que tivesse sido entregue qualquer importância na tesouraria do Estado². Relativamente a rendimentos auferidos em anos anteriores em incumprimento da UTE verificou-se que³:

- ◆ A CGA efetuou um pedido de dispensa de entrega de rendimentos auferidos em 2013, 2014, 2017 e 2018 em incumprimento da UTE (rendimentos de aplicações financeiras quanto ao Fundo de Reserva e Reservas Especiais da CGA). De acordo com a DGO os rendimentos a entregar relativamente a 2013 e 2014 ascendem a 47,8 M€⁴.

Em contraditório, a DGO informou que, no decorrer de 2018, a CGA obteve o despacho de dispensa de entrega dos rendimentos no âmbito da UTE (366/18/MF, de 7 de agosto), abrangendo os auferidos nos anos de 2013, 2014 e 2017.

- ◆ Dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (3,1 M€)⁵, não foram efetuadas em 2017 quaisquer entregas, tendo sido entregue até ao momento, apenas 171 m€ (5,4%)⁶.
- ◆ A ANACOM auferiu rendimentos em incumprimento da UTE em 2012 e 2013, no total de 6,6 M€ (3,8 M€ e 2,8 M€, respetivamente), não tendo procedido à entrega desses rendimentos, por considerar que essa entrega se processava no âmbito da aplicação de resultados (que, em parte, são entregues anualmente ao Estado).

Em contraditório, a DGO informou que, no ano de 2017, interpelou novamente a ANACOM que considera esses montantes entregues: 85% através da entrega dos resultados de 2012 e 2013⁷ e os restantes 15% entregues no âmbito da aplicação dos resultados do exercício de 2014, nos termos da Portaria 21/2016, de 9/01.

O Tribunal assinalou, em sucessivos pareceres, que os rendimentos auferidos em incumprimento da UTE deveriam ser entregues ao Estado na íntegra e autonomamente ao processo de distribuição de resultados. Neste caso, na sequência do determinado pela referida Portaria, apenas foram entregues de forma autónoma 0,9 M€ (do total de 6,6 M€).

¹ A este respeito, a DGO veio salientar em contraditório que tem vindo a procurar introduzir sucessivas melhorias neste procedimento.

² Cfr. Quadro 77 da CGE 2017 (Vol I, Tomo I, p. 144).

³ Pese embora a CGA e a ANACOM estarem dispensadas em 2017, a DGO voltou a insistir para a entrega devida.

⁴ Com base no n.º 9 do art. 104.º do DLEO 2018. Neste artigo prevê-se que, em situações excecionais, relativamente a entidades que estejam excluídas ou dispensadas do cumprimento do princípio da UTE (bem como no que respeita a sistemas de proteção de depositantes e investidores), o membro do Governo responsável pela área das finanças possa autorizar a dispensa da entrega de rendimentos obtidos em 2018 (prevista no n.º 8), bem como a de obtidos em anos anteriores.

⁵ Identificados pelo Tribunal no Relatório 34/2010–2.ª Secção – Auditoria ao cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado por Entidades Públicas Empresariais. A DGTF informou não constar no SIRIEF qualquer comprovativo de entrega de juros auferidos na banca comercial em receita do Estado de 2017, relativo ao ano de 2009.

⁶ Situação que se mantém inalterada face ao referido no PCGE 2016.

⁷ Portaria 248/2014, de 26/11 e RCM 42-B/2015, de 19/01, respetivamente.

Monitorização e acompanhamento da UTE

IGCP

Cabe ao IGCP assegurar a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, devendo para tal promover a unidade de tesouraria do Estado, prestar todos os serviços bancários aos OSUTE e apreciar os pedidos de dispensa do cumprimento da UTE apresentados pelos OSUTE, em situações excecionais devidamente fundamentadas. O relatório do IGCP sobre a Gestão da tesouraria do Estado e da Dívida Pública de 2017¹ continuou a não apresentar uma apreciação sobre o cumprimento do princípio da UTE.

DGO

Compete à DGO, no âmbito da UTE:

- ◆ Emitir parecer prévio ao despacho do IGCP, nos pedidos de dispensa do cumprimento da UTE. Verificou-se que os pedidos efetuados pelas entidades da AC foram sujeitos a parecer prévio da DGO, já os pedidos apresentados pelas EPNF foram dirigidos diretamente ao IGCP.
- ◆ Controlar a receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Para o exercício desta competência, o DLEO 2017, veio exigir, pela primeira vez, que os organismos sujeitos à UTE remetessem à DGO os comprovativos das entregas na tesouraria do Estado, dos rendimentos de depósitos e de aplicações financeiras auferidos na banca comercial.
- ◆ Propor a aplicação de sanções por incumprimento da UTE². A LOE 2017 veio permitir que a DGO³, no âmbito das suas atribuições, solicite informação ao BdP relativa às entidades sujeitas à UTE para efeitos da verificação do seu cumprimento. Em 2017, a DGO informou ter obtido do BdP a identificação das contas bancárias detidas pelas entidades da AC.

A DGO propôs a aplicação de sanções a situações de incumprimento da UTE⁴ referentes ao 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2017 sem que tenham sido proferidos os despachos de decisão do membro do Governo responsável pela área das finanças, tal como já tinha sucedido em 2016⁵.

O MF esclareceu que⁶ “... não foram proferidos despachos de sanções por incumprimento do princípio da UTE. Tendo em conta o universo das entidades envolvidas e o tipo de incumprimento, bem como o enquadramento orçamental dos respetivos anos. Desta forma, entendeu-se adequado não se aplicar as sanções previstas na lei”.

DGTF

Cabe à DGTF acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e controlar o universo e a informação a prestar pelas EPNF sujeitas à UTE.

¹ Divulgado no sítio do IGCP na internet, em outubro de 2018.

² Nos termos do n.º 3 do art. 90.º do DLEO 2017.

³ Nos termos do n.º 11 do art. 111.º.

⁴ Nos termos do n.º 3 do art. 90.º do DLEO 2017, as sanções previstas no n.º 8 do art. 111.º da LOE 2017.

⁵ Não se verificou qualquer decisão sobre o processo sancionatório desencadeado pela DGO, referente aos OSUTE em incumprimento da UTE nos 1.º e 4.º trimestres de 2016.

⁶ Informação de 13/08/2018.

Neste contexto, destaca-se:

- ◆ A DGTF continua a não controlar as EPNF indiretamente participadas pelo Estado, por entender que esse controlo cabe às empresas que exerçam a função acionista¹, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades de controlo que lhe estão cometidas².

Da análise do SIRIEF constatou-se que, das 91 entidades que reportaram informação apenas 26 são EPNF e as restantes 65 são EPR³.

Segundo a DGTF, a verificação do cumprimento da UTE pelas EPNF é realizada em sede de aprovação anual dos respetivos relatórios e contas. Se apurados incumprimentos, a DGTF tem vindo a propor aos membros do Governo a emissão das necessárias recomendações⁴ e a DGTF tem vindo a fazer o acompanhamento das mesmas no âmbito da apreciação de contas de 2014, 2015 e 2016⁵.

- ◆ A informação enviada ao Tribunal permitiu constatar que do confronto efetuado pela DGTF entre a informação (trimestral) que o IGCP disponibiliza sobre os montantes aplicados pelas EPNF e a reportada no SIRIEF pelas próprias entidades⁶, resultam divergências. No entanto, não há evidência de análise e/ou reconciliação das mesmas.

A DGTF considera não se encontrar obrigada por lei a apresentar relatórios trimestrais de acompanhamento destes desvios mas informou estar a elaborar um documento relativo à validação dos resultados obtidos no SIRIEF face à informação do IGCP⁷.

- ◆ A DGTF alertou as EPNF que, ainda que dispensadas do cumprimento da UTE, não se encontram dispensadas de reportar informação através do SIRIEF sobre os montantes e as entidades onde se encontrem as suas disponibilidades (incluindo receitas próprias, seja qual for a origem e/ou natureza das mesmas) e aplicações financeiras.
- ◆ Em 2018, no âmbito da prestação de contas das EPNF relativa a 2017, a DGTF deu instruções no sentido de que estas identificassem as disponibilidades e aplicações financeiras junto do IGCP mas também da banca comercial (na situação das dispensas da UTE). Neste último caso, solicitou ainda a indicação do despacho autorizador ou da norma legal bem como dos montantes entregues ao Estado⁸.
- ◆ No caso dos pedidos de dispensa do cumprimento da UTE, a informação da DGTF que tem servido de base ao procedimento a respeitar pelas EPNF⁹ encontra-se desatualizada face ao estipulado quer na LOE 2017, quer no DLEO 2017, situação que carece de ser corrigida.

¹ Nos termos do n.º 3 do art. 37.º do DL 133/2013, de 3/10.

² Cfr. PCGE 2016 (p. 214).

³ Nas EPNF, 15 são diretas e 11 são indiretas. Nas EPR, 9 são de regime simplificado (entidades não sujeitas).

⁴ Despachos do SET e/ou Ministro do Mar dirigidos aos conselhos de administração das seguintes entidades, a recomendar, entre outros aspetos, que fosse integralmente cumprido o princípio da UTE, no exercício de 2017: APA – Administração do Porto de Aveiro, SA; APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA; Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE (CHEDV, EPE); Centro Hospitalar de Leiria, EPE; Parques Sintra – Monte da Lua, SA; EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA e a Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE (ULSCB, EPE).

⁵ Recomendações dirigidas aos conselhos de administração das EPNF em incumprimento da UTE, no âmbito da apreciação/aprovação de contas quer de 2016, quer de 2017: Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE (contas de 2014, 2015 e 2016); EDM – Empresa de desenvolvimento Mineiro, SA (conta de 2016); FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA (conta de 2015 e 2016); Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, SA (conta de 2016) e Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE (contas de 2014, 2015 e 2016).

⁶ Nos termos do n.º 2 do art. 28.º do DL 133/2013, de 3/10.

⁷ Informação da DGTF de 30/05/2018.

⁸ Instruções às EPNF sobre o processo de prestação de contas referente a 2017, (ofícios circulares 587 e 588, de 7/2/2018, e 1365, de 6/3/2018), no exercício da função tutelar do Estado, onde se solicita, designadamente, o envio de determinada informação através do SIRIEF e o cumprimento dos vários aspetos da UTE, de acordo com o n.º 3 do art. 28.º do RJSPE.

⁹ Informação n.º 1707/2014, de 16/9.

IGF

Compete à IGF o controlo das EPNF¹, bem como as demais competências definidas na sua lei orgânica², relativamente às entidades do sector empresarial do Estado. Em 2017, foi especificamente atribuída à IGF a competência para fiscalizar a domiciliação de fundos abrangidos pelo princípio da unidade de tesouraria que se encontrem fora da tesouraria do Estado³.

O MF informou que a IGF, em 2017, identificou em incumprimento cinco EPNF indiretamente participadas pelo Estado e não reclassificadas, e que tais situações constam de relatório da IGF com proposta sancionatória que, no entanto, encontra-se em fase de homologação pelo Secretário de Estado do Tesouro.

As consequências do incumprimento do princípio da UTE pelas EPNF são aprovadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, mediante proposta da IGF⁴. No entanto, a lei não definiu uma tipificação das sanções a aplicar àquelas entidades (ao contrário do que sucede para as da administração central), o que suscita um problema, à partida, quer para a IGF, quer para o MF.

De referir que para 2018 se clarificaram as competências da IGF no âmbito da UTE:

- ◆ o DLEO 2018⁵ passou a prever, expressamente, que compete à IGF verificar o cumprimento do princípio da UTE, em especial quanto aos fundos fora da tesouraria do Estado;
- ◆ a LOE 2018⁶ veio prever que a IGF possa solicitar ao BdP informação relativa a qualquer das entidades sujeitas à UTE, para efeitos de verificação do seu cumprimento, competência essa já atribuída em 2017 à DGO⁷.

Esta medida vem reforçar a capacidade de a IGF poder fiscalizar a domiciliação de fundos abrangidos pelo princípio da UTE, que se encontrem fora da tesouraria do Estado, já que o IGCP não tem informação que lhe permita exercer esse controlo.

Note-se que subsiste a inexistência de norma específica que assegure a articulação entre a DGTF e a IGF, não obstante as competências atribuídas a estas duas entidades quanto ao controlo de entidades do SEE.

¹ Cfr. n.º 2 do art. 26.º do DL 133/2013 de 3/10.

² Cfr. n.º 1 e alíneas a) e d) do n.º 2 do art. 2.º e ainda alínea c) do n.º 1 do art. 7.º, ambos do DL 96/2012, de 23/4.

³ Cfr. n.º 11 do art. 90.º do DLEO 2017.

⁴ Art. 90.º, n.º 4 do DLEO 2017.

⁵ Cfr. n.º 11 do art. 104.º.

⁶ Cfr. n.º 10 do art. 135.º.

⁷ Cfr. n.º 11 do art. 111.º da LOE 2017.

3.2.11. Observações – violação de princípios, omissões e erros

Para além das limitações e deficiências de carácter estrutural identificadas nos pontos anteriores, sintetizam-se as observações quanto à violação de princípios orçamentais, omissões e erros (sobretudo por incumprimento do princípio da especificação) detetados na CGE, referentes à AC, nos diversos domínios examinados (pontos 3.2.1 a 3.2.10).

3.2.11.1. Universo

Omissões

- ◆ Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade:
 - ◇ Não constam no OE 2017 e na CGE quatro SFA: Fundos de Capital e Quase Capital, de Dívida e Garantias, de Inovação, Tecnologia e Economia Circular e de Apoio ao Financiamento à Inovação (FINOVA)¹.
 - ◇ Cinco entidades não inscreveram qualquer execução no SIGO (ES Tech Ventures, SGPS, SA, Praça do Marquês – Serviços Auxiliares, SA, Quinta dos Cónegos – Sociedade Imobiliária, SA e Righthour, SA e TAP, SGPS²). Os orçamentos das primeiras quatro entidades previam, globalmente, 8 M€ na receita e 1 M€ na despesa, limitando-se a DGO a informar, em contraditório, que, apesar das diligências efetuadas, as mesmas consideram não estarem obrigadas a reportar informação.

3.2.11.2. Receita e Despesa

Omissões

- ◆ Continua por relevar como receita extraorçamental nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central no montante de 3 973 M€³, em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade.

Erros de especificação

i) Consolidação dos juros de dívida pública

A despesa e a receita de juros da AC encontram-se sobrevalorizadas em 497 M€ porque, na consolidação dos juros pagos pelo Estado aos SFA, foi considerado apenas o valor classificado na despesa como pago a SFA (29 M€), quando o Tribunal apurou que receberam 526 M€ das suas aplicações em títulos de dívida pública. Também não foram consolidados os juros classificados pela SS como provenientes de títulos da dívida pública (396 M€), o que eleva a sobrevalorização dos juros consolidados da AC e SS para 892 M€.

¹ À exceção do FINOVA todos os restantes fundos integraram o OE 2018.

² A TAP, SGPS, consta da lista de EPR que integram o OE 2017 (ainda que sem valores) e mantém-se na última lista de entidades que compõem o sector institucional das administrações públicas, publicada pelo INE, em setembro de 2018.

³ Valor dos saldos das contas das entidades da AC na tesouraria do Estado que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

ii) Utilização de rubricas residuais

- ◆ Verificou-se o recurso à contabilização de operações em classificações económicas residuais pelo facto de o classificador não prever rubricas adequadas:
 - ◇ No caso de operações que se tornaram mais relevantes com a inclusão no perímetro orçamental de entidades de natureza empresarial (muitas EPR) destacando-se, na receita, os aumentos de capital (8 M€)¹ e recuperações de IVA (0,1 M€) e, na despesa, o pagamento de dividendos (74 M€) e de impostos e taxas (25 M€);
 - ◇ No caso de inexistência de um nível de desagregação suficiente como sucedeu relativamente a “taxas diversas” (906 M€).
- ◆ Detetaram-se operações contabilizadas em rubricas residuais “outras”, quando existiam classificações económicas apropriadas:
 - ◇ Vianapolis (2 M€) – de venda de lotes/apartamentos, rendas e condomínio de apartamentos, classificadas em outras receitas de capital. Deveriam ter sido, respetivamente, em venda de bens de investimento, rendimentos da propriedade e outras receitas correntes;
 - ◇ Fundação Juventude (1 M€) – de venda de serviços (que, em 2018, já classifica corretamente);
 - ◇ Fundação Museu Nacional Ferroviário Armando Ginestal Machado (0,1 M€) – de cedência de imagens, disponibilização de espaços e espólio, organizações de eventos e outras atividades, com enquadramento nas classificações referentes a serviços sociais, recreativos, culturais e de desporto ou, em alternativa, na relativa a aluguer de espaços e equipamentos²;
 - ◇ Empordef (0,1 M€) – de prestação de serviços, com enquadramento na classificação relativa a estudos, pareceres, projetos e consultadoria;
 - ◇ Caixa Gestão de Ativos e Caixa Seguros de Saúde Honorários (0,4 M€) – de remunerações de órgãos sociais que deveriam ser registados em despesas com pessoal;
 - ◇ ECODETRA (0,2 M€) – de devolução de suprimentos, que deveria ser contabilizada em despesa de passivos financeiros, não efetiva.

Pagamentos que excederam a dotação disponível

- ◆ O sistema de controlo instituído não preveniu que ocorressem, em todos os subsectores, situações de pagamento além da dotação disponível, no montante total de 98 M€, em incumprimento do princípio do cabimento prévio.

Inconsistência nos mapas da Conta

- ◆ Inconsistências nos mapas e quadros da despesa:
 - ◇ Os Mapas XV e XVI (despesas por programas) apresentam uma linha com a despesa consolidada que não abrangeu a consolidação da aquisição/venda de serviços/produtos de saúde entre entidades do PO13 – Saúde, contrariamente ao procedimento adotado no mapa XXIII.
 - ◇ O Quadro 112 (despesas efetivas consolidadas dos PO, comparadas com o ano anterior), nos dados de 2016, mantêm-se os lapsos identificados no PCGE 2016 e as despesas com pessoal da

¹ De Sociedades Polis, por verbas de municípios.

² Rubricas 07.02.08 e 07.02.01, respetivamente.

“Magistratura Judicial” não são reafetas, do PO08 – Justiça para o PO01 – Órgãos de soberania, pelo qual são processadas em 2017. Este erro também teve impacto nos Mapas 15 e 17 (evolução das despesas consignadas e não consignadas por classificação orgânica entre 2016 e 2017).

- ◇ O Mapa 43 (projetos - despesa dos serviços integrados) não apresenta a variação face a 2016 para os seguintes serviços: Autoridade Tributária e Aduaneira (-0,5 M€), Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (-0,5 M€) e Administração Regional de Saúde do Algarve (14 m€) e a primeira referência à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro deveria ser à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.
- ◆ Falta de uniformidade nos conceitos utilizados e/ou de apresentação de valores consolidados
 - ◇ O Mapa XX (receitas e despesas dos SI), na coluna “Despesas pagas”, conceito habitualmente utilizado com referência a pagamentos líquidos (i.e., deduzidos das reposições abatidas nos pagamentos), evidencia os pagamentos brutos, incluindo aquelas reposições no valor de 3 810 M€¹.
 - ◇ Os mapas e quadros relativos à despesa com projetos (da administração central) apresentam a mesma “despesa total” (3 511 M€), valor que exclui as transferências do OE dos SI previamente alocadas a SFA, mas mantém outras transferências processadas por SI e SFA para as entidades da administração central (115 M€), os juros internos ao perímetro (40 M€) e todos os ativos e passivos financeiros (371 M€).
 - ◇ Complementarmente, os Mapas 53 a 62 apresentam uma linha para a “despesa consolidada” (3 166 M€) para a qual são eliminados (consolidados) os juros, transferências, ativos e passivos financeiros classificados como pagos a entidades da administração central, totalizando 345 M€. Por sua vez, os Quadros 114 a 119 apresentam uma linha para a despesa efetiva (3 140 M€) na qual são eliminados os ativos e passivos financeiros (371 M€).

3.2.11.3. Fluxos financeiros

- ◆ Na contabilização das receitas e despesas públicas associadas à contribuição para o orçamento da União Europeia, nem sempre foi observado o princípio da não compensação.

Apesar da DGO, nas suas alegações, defender que o valor contabilizado em agosto (7,3 M€) era o valor final devido, foram claramente identificadas as parcelas a favor de Portugal e da UE pelo que, a exemplo da contabilização feita em situação equivalente ocorrida em janeiro, a despesa orçamental e a receita orçamental deveriam refletir os montantes a favor da UE e a favor de Portugal, sem compensações.

Erros de especificação

- ◆ Os fluxos financeiros com o SPE estão insuficientemente especificados dado que:
 - ◇ o classificador económico das receitas e das despesas não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, apesar de o fazer em relação às sociedades não financeiras;
 - ◇ nas receitas de ativos financeiros o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

¹ Refira-se que este Mapa, na CGE 2016 apresentava os pagamentos líquidos.

Em contraditório, a DGO refere que, dado os seu “(...) âmbito concetual e transversal à Administração Central, afigura-se-nos que a lacuna apontada seria de colmatar por via das novas estruturas de classificação orçamental, e designadamente do SNC-AP que prevê um classificador de entidades com o detalhe preconizado”.

3.2.11.4. Dívida pública

Omissões

- ◆ A CGE omite a totalidade do *stock* da dívida dos SFA: em valor nominal, 36 015 M€ em 31/12/2017. Estão, igualmente, omissos os fluxos financeiros associados a esta dívida: emissões, no valor de 1 180 M€, e amortizações, no valor de 2 785 M€, e outras variações, no valor de 11 M€.
- ◆ A CGE omite pelo menos 77% da totalidade da dívida não financeira da administração central (2 576 M€), uma vez que não inclui a dívida não financeira das EPR nem dos hospitais empresarializados (HEPE).

Erros nos mapas da Conta

- ◆ No Mapa XXIX o *stock* da dívida está sobrevalorizado em 31 M€, por incluir no valor da dívida de curto prazo receitas de juros obtidas na emissão de BT, indevidamente contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida.

Nos títulos emitidos a desconto, BT, verificou-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas¹, o IGCP não distingue o fluxo de capital recebido (produto) do fluxo de juros recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como se tratasse também do produto de emissão, quando efetivamente não o são.

- ◆ Nos Mapas XXVIII e 50 o produto dos empréstimos públicos (receita de passivos financeiros), em 2017, está sobrevalorizado em 33 M€. Também a despesa com passivos financeiros, designadamente no Mapa 52, está sobrevalorizada em 2 M€ porque, na maturidade destes títulos, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e utiliza-o no pagamento de despesa com juros.

Estes procedimentos são pouco transparentes, uma vez que os juros negativos recebidos na emissão de BT (receitas) não estão indicados na CGE, nem no momento do recebimento nem no momento do pagamento². No âmbito dos trabalhos preparatórios para o Parecer, o IGCP referiu que a partir de 2018 passará a inserir “para cada linha de BT os juros pagos e recebidos, seguindo um procedimento idêntico ao utilizado para os fluxos dos derivados” financeiros³. Este procedimento é essencial para a transparência da CGE, em especial para o cálculo dos juros dos BT, mas não resolve o problema da errada classificação dos fluxos dos juros como passivos financeiros.

No âmbito do contraditório, o IGCP não apresenta nenhuma solução para o empolamento da receita e da despesa dos passivos financeiros, defendendo que “...a receita de passivos financeiros (produto de empréstimos) tem correspondido ao valor recebido na emissão, sendo coincidente com a despesa de passivos financeiros (encargos com amortização do capital)”.

¹ Situação que resulta num recebimento, que nos termos da alínea ii) n.º 3 art. 15.º da LEO, por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

² Por comparação, os juros corridos recebidos na emissão de OT estão claramente identificados no Mapa 51 da CGE, quer quanto aos recebimentos quer quanto aos pagamentos.

³ Cfr. Mapas 51 e 52 da CGE 2017.

O Tribunal reitera que este procedimento do IGCP, pouco transparente, desvirtua os valores da Conta e viola a LEO, pois estas receitas (com juros) devem ser abatidas às despesas da mesma natureza e não acrescidas às receitas com passivos financeiros, mesmo que na data da amortização a despesa corresponda à receita emitida. Acresce, ainda, que muitas destas receitas só são abatidas à despesa com juros no ano orçamental seguinte, não respeitando também o princípio da anualidade.

- ◆ Os instrumentos derivados, designados por *FX-Swaps/Fx-Forwards* no quadro anexo ao Mapa XXIX, estão subavaliados em 250 M€, quer nos valores da “perna a pagar”, quer da “perna a receber”, devido a um erro no cálculo de uma operação.
- ◆ Na dívida não financeira dos SI e dos SFA foram ainda identificadas inconsistências entre os valores da Conta e os valores reportados ao TC e/ou os valores que figuram nos relatórios e contas das respetivas entidades, no montante global de 70 M€.

Erros de especificação

i) Erros por insuficiência e desatualização do classificador

- ◆ Indevida contabilização pelos SFA das receitas provenientes de realizações de capital, no valor global¹ de 1 716 M€, como se de passivos financeiros se tratasse. Este erro resulta da deficiência do classificador que não prevê este tipo específico de receita.
- ◆ Indevida contabilização da receita proveniente de dívida e da despesa com amortizações como outros passivos financeiros (uma rubrica residual) que não deveria, em caso algum, ser usada para a contabilização do serviço da dívida pública. Em 2017, o valor global² dos erros desta natureza ascendeu a 21 M€. Este erro decorre da imposição pela DGO do regime simplificado a um conjunto de SFA, o que se traduziu na redução das rubricas de classificação económica disponíveis.

Em contraditório, quanto à questão do regime simplificado aplicável a um subconjunto de EPR identificadas no decreto de execução orçamental, a DGO refere que o “... designado “regime simplificado” decorre de normas do Decreto-Lei de execução orçamental, sendo que, no ano de 2017, a materialização deste regime decorre do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, o qual estabeleceu, no seu n.º 3, o classificador económico aplicável a esse regime de entidades.”. No entanto, a mencionada disposição ao se referir ao “modelo simplificado definido pela DGO” (sublinhado nosso) dá à DGO a competência para a seleção das rubricas utilizáveis pelas EPR. Por uma questão de transparência das contas públicas, essa seleção deverá assegurar o cumprimento do princípio da especificação, evitando o registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais (como sucede com as associadas ao serviço da dívida pública).

ii) Erros quanto à contabilização de juros da dívida pública

- ◆ Indevida contabilização de despesas com juros de dívida pública, por entidades sem dívida financeira: a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (6 M€) e o Fundo de Garantia de Depósitos (3 M€).
- ◆ Indevida contabilização de despesa com juros de dívida pública pelo Fundo de Resolução, no valor de 0,5 M€ quando esse montante dizia respeito a ativos financeiros (depósitos bancários remunerados a taxa negativa). Considera o Fundo, em contraditório, que não dispunha de alternativa no classificador económico definido pela DGO para as EPR de regime simplificado. O Tribunal

¹ Envolveu o Fundo de Apoio Municipal, a CP – Comboios de Portugal, a EDIA, a Infraestruturas de Portugal, a Metropolitano de Lisboa, a Parpública, a RTP e a Transtejo.

² Envolveu a CONSEST, a Metro do Porto Consultadoria, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e a Vianapolis.

considera, no entanto, que a rubrica outros encargos financeiros, mesmo sendo residual, se afigura mais adequada do que a utilizada pelo Fundo que se destina a juros da dívida pública.

- ◆ Indevida contabilização de 159 M€ de despesa com juros da dívida pública na rubrica residual relativa a outros juros, com destaque para os registos efetuados pela Metropolitano de Lisboa (142 M€), Oitante (15 M€) e Empordef (1 M€).

Em contraditório, a Metropolitano de Lisboa, o Fundo de Resolução, o Fundo de Garantia de Depósitos e a DGO pronunciaram-se sobre alguns dos erros de classificação económica de juros da dívida pública assinalados neste Parecer. No primeiro caso, a empresa alega que “... com o conhecimento da DGO...” contabilizou, em 2017, os juros da sua dívida na classificação usada em anos anteriores¹. Os referidos Fundos, geridos pelo Banco de Portugal, alegam que “... as classificações económicas que têm vindo a ser utilizadas pelo Fundo têm por base as orientações e confirmações prestadas pela DGO, em diferentes interações”. Por seu turno, a DGO entende que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão procedeu corretamente ao classificar como juros da dívida pública os juros pagos ao IGCP em resultado de adiantamentos por operações específicas do Tesouro².

Afirma a DGO, em contraditório, que a responsabilidade pela correta utilização do classificador económico das receitas e despesas é dos SFA, a si cabendo emitir orientações normalizadoras e clarificadoras, prestar esclarecimentos e recomendar a correção de erros detetados. No entanto, verificou-se que foram emitidas orientações díspares sobre a classificação económica da despesa com juros pelo que na rubrica juros da dívida pública, encontram-se juros de ativos financeiros (Fundo de Resolução e Fundo de Garantia de Depósitos) e juros de adiantamentos (Agência para o Desenvolvimento e Coesão) em conjunto com verdadeiros juros de dívida pública, registados por diversos SFA, designadamente a Metro do Porto. Já os juros da dívida pública da Metropolitano de Lisboa encontram-se na rubrica residual outros juros³, na qual estão também, em 2017, os da Oitante e da Empordef. Trata-se de situações que vêm sendo assinaladas pelo Tribunal ao longo dos anos sem que uma verdadeira normalização dos procedimentos usados pelos diversos SFA tenha ainda sido alcançada.

iii) Outros erros

- ◆ No tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e a Defaerloc para aquisição de material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa foram omitidos, em 2017, 41 M€ de amortizações e 6 M€ de juros. Esta prática contabilística iniciado em anos anteriores, tem vindo a ser assinalada pelo Tribunal como incorreta. Em contraditório, a Empordef, na qualidade de acionista das empresas, confirmou não ter ainda corrigido tal prática.
- ◆ O Fundo de Contragarantia Mútuo, apesar de não ter dívida financeira, registou fluxos financeiros associados à dívida pública, contabilizando receitas de emissão e despesas com o serviço da dívida pública num total de 85 M€.
- ◆ A WIL – Projetos Turísticos contabilizou em despesa com ativos financeiros 0,5 M€ de amortizações de dívida financeira.

¹ Classificação económica da despesa 03.05 Juros e outros encargos – outros juros. O Tribunal vem assinalando este erro desde o PCGE 2014.

² O Tribunal vem assinalando este erro desde o PCGE 2015 no que à Agência para a Coesão e Desenvolvimento diz respeito, e também em casos semelhantes ocorridos noutros anos com várias entidades, porque não é apenas a Agência que beneficia deste tipo de adiantamentos.

³ Classificação económica da despesa 03.05 Juros e outros encargos – outros juros.

- ◆ Incorreta distinção entre operações de curto prazo e de médio e longo prazos ou entre empréstimos, títulos e outros passivos quando se contabilizam amortizações:
 - ◇ A RTP contabilizou 5 M€ de amortizações de empréstimos de curto prazo quando a operação em causa era de longo prazo. Em sede de contraditório, a RTP esclareceu que seguiu o critério preconizado no SNC, considerando aquelas amortizações no passivo corrente, pelo que na vertente orçamental seriam operações de curto prazo. Contudo, uma vez esclarecido que na classificação orçamental a divisão entre o curto e o médio/longo prazo se faz em função da maturidade contratual dos empréstimos, afirmou que corrigirá o erro em futuras contas;
 - ◇ A Parparticipadas contabilizou 7 M€ de amortizações de outros passivos financeiros que de facto eram títulos de longo prazo;
 - ◇ A EDIA, a Parpública e a Transtejo contabilizaram como amortizações de empréstimos o que de facto foram amortizações de títulos no valor de 7 M€, 885 M€ e 55 M€, respetivamente.

3.2.11.5. Património financeiro

Omissões nos mapas da Conta

- ◆ A Conta não tem informação sobre o stock do património financeiro da administração central, que o Tribunal apurou ascender, em 31/12/2017 a 98 277 M€ e o consolidado de 48 035 M€.

Erros de especificação

- ◆ Falta de uniformização na contabilização das aplicações financeiras em CEDIC e CEDIM, embora a DGO tenha emitido orientações genéricas sobre a contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com essas aplicações¹.

Acresce que, quanto aos juros² as orientações também não foram observadas por grande parte dos SFA, designadamente pelas EPR, sendo inscritos noutras rubricas e, nalguns casos pelo valor líquido, em detrimento do princípio da não compensação estabelecido na LEO.

- ◆ Indevida contabilização das unidades de participação no Fundo de Compensação do Trabalho, como despesas com o pessoal ou como aquisição de bens de capital, apesar de se tratar de uma operação de ativos financeiros.

Indevida contabilização por abate à despesa das receitas relativas a estas unidades de participação.

- ◆ Sobrevalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por errada classificação nessa rubrica:
 - ◇ IPO de Coimbra: a receita inscrita na CGE no valor de 2,2 M€ não corresponde a uma efetiva receita de ativos financeiros, mas sim a receita proveniente de saldos da gerência anterior;
 - ◇ Parcaixa: a receita inscrita no valor de 6,5 M€ não respeita a ativos financeiros, mas sim ao valor do reembolso do IRC recebido em 2017 e relativo ao ano anterior.
- ◆ Subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por errada classificação noutras rubricas:

¹ Circular Série A n.º 1384 “Instruções para preparação do OE 2017”, que também contém disposições quanto à contabilização dos juros auferidos.

² Os juros recebidos devem ser inscritos pelo valor ilíquido na rubrica 05.03.01 “Rendimentos da propriedade – Juros – Administrações públicas – Administração central – Estado”.

- ◇ Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de 37,3 M€ continuaram a ser erradamente contabilizadas como venda de bens de investimento¹.
- ◇ Empordef: as receitas associadas à venda da participada EID- Empresa de Investigação e Desenvolvimento da Eletrónica, SA no valor total de 3,9 M€ (valor da participação e a mais valia obtida) foram contabilizadas erradamente como venda de bens de investimento.
- ◇ IAPMEI: continuaram a ser contabilizadas como transferências de capital as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) no valor de 0,8 M€, contrariamente às recomendações do Tribunal. Por sua vez, a receita decorrente da mais valia obtida com a venda da participação na EID no valor de 0,5 M€ foi erradamente contabilizada como venda de bens de investimento. Ao contrário do que considera o IAPMEI, o facto de pagamentos de incentivos terem sido, em anos anteriores, contabilizados como transferências de capital não fundamenta a manutenção de um procedimento incorreto, aquando do recebimento desses reembolsos.
- ◇ ICNF: a receita de 0,4 M€ associada à restituição das prestações acessórias concedidas à Parques de Sintra Monte da Lua foi erradamente contabilizada como transferências correntes.
- ◆ Sobrevalorização das despesas de ativos financeiros na CGE por errada classificação nessa rubrica:
 - ◇ FSSSE: contabilizou indevidamente como despesa de ativos financeiros (29,2 M€) a transferência de receita consignada ao FITEC prevista legalmente.
 - ◇ FRME: despesas relacionadas com pagamentos de taxas ao IAPMEI em sede do contrato de gestão entre o Fundo e o IAPMEI (0,6 M€), quando se trata de despesa corrente;
 - ◇ WIL: (0,5 M€) trata-se de um reembolso de um empréstimo à Banif Imobiliário, pelo que deveria ter sido classificado com uma despesa com passivos financeiros.
- ◆ Subvalorização das despesas de ativos financeiros na CGE por incorreta contabilização como aquisição de bens de capital (investimentos) de 0,4 M€ de despesa associada à concessão de empréstimos dos SSPSP.

Em contraditório, a DGO informou que a utilização rigorosa do classificador económico é da “(...) *responsabilidade das entidades (...) seguindo as orientações de natureza normalizadora e clarificadora*”. Referiu ainda que “(...) *disponibiliza orientações complementares consubstanciadas nas respetivas Circulares, bem como promove todos os esclarecimentos solicitados e recomenda as correções aos registos, sempre que se considerem necessárias (...)*”, salientando “(...) *que é através da análise de processos e ou pedidos de esclarecimentos que é viável uma ação mais efetiva da DGO*”.

3.2.11.6. Património imobiliário

Omissões nos mapas da Conta

- ◆ Falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis.

¹ Em contraditório, a Parups informou que “(...) *dada as recomendações do Tribunal de Contas, (...) inscreveu no OE 2019, as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros na rubrica de “Ativos Financeiros*”.

Omissões no Relatório da Conta

- ◆ O Relatório omite 98,6% do valor registado na execução orçamental relativas ao património imobiliário, cingindo a sua apreciação às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF, não considerando as de outras entidades que integram a administração central, como as EPR, pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta.
- ◆ Os Quadros 99, 100 e 101 do Relatório da CGE, quanto aos “montantes em falta”, omite a receita arrecadada em 2016, relativa ao princípio da onerosidade de 2014 e 2015 e a receita recebida em 2015, relativa a 2014, pelo que, no final de 2017, o acumulado da receita era 47,4 M€ e não 44,4 M€.

Erros de especificação

- ◆ A contabilização da despesa associada aos imóveis está insuficientemente especificada, uma vez que o classificador não distingue adequadamente a diferente natureza das despesas relativas a aquisição de imóveis das referentes à conservação e manutenção dos mesmos:
 - ◇ dos 151 M€ de despesa relativa a aquisições de bens de capital, apenas 16 M€ dizem respeito a aquisições de imóveis, sendo essa distinção efetuada apenas ao nível da sublínea da classificação económica;
 - ◇ não sendo a indicação da sublínea obrigatória na realização do registo contabilístico, verificaram-se situações, no valor global de 2,4 M€, para as quais não é possível identificar que tipo de despesa se trata, em violação do princípio da especificação.

3.2.11.7. Unidade da tesouraria do Estado

Omissões no Relatório da Conta

- ◆ A CGE continua a não conter informação sobre as disponibilidades fora do Tesouro das EPNF que em 2017 ascendiam a 2 M€¹.

Erros no Relatório da Conta

- ◆ Os Quadros 77 e 78 apresentam uma divergência de 5 M€ de disponibilidades fora do Tesouro em entidades da AC por:
 - ◇ indevida classificação como incumprimento da UTE pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (1,5 M€) embora com despacho de dispensa do IGCP²;
Em contraditório, a DGO esclareceu que apenas teve conhecimento do despacho do IGCP em data posterior à divulgação da CGE.
 - ◇ indevida classificação como incumprimento da UTE pela OPART que, por erro de reporte no SOL³, acresceu indevidamente 0,6 M€ aos montantes em incumprimento;
 - ◇ os valores reportados pelo Instituto dos Registos e do Notariado (SOL e CGE 2017) serem inferiores em 540 m€ aos apresentados na conta de gerência enviada ao Tribunal.

¹ Valores obtidos com base no reporte do SIRIEF.

² Proferido em 08/02/2018, nos termos do n.º 7 do art.º 111.º da LOE 2017. Esta dispensa foi concedida para 2017 e 2018.

³ O valor na Conta de Gerência 2017 reportada ao Tribunal foi de 6,74 m€, enquanto o considerado na CGE (extraído do SOL) era 674 m€.

Em contraditório, a DGO, relativamente a estas duas últimas situações, alegou que o valor reportado é o que consta no SOL para efeitos da CGE 2017 e que tem vindo a disponibilizar um período de reporte para o efeito de prestação de contas, para maior aproximação às datas limite legais de prestação de contas.

Considerando que o reporte das entidades no SOL nem sempre coincide com a informação evidenciada nas respetivas demonstrações financeiras, torna-se necessário que a DGO faça a conciliação desta informação, que a não ser possível para todas as entidades seja, pelo menos, efetuada para as situações de incumprimento relevantes evidenciadas na CGE.

- ◇ indevida classificação como cumprimento da UTE pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (6 M€)¹ e pelo Fundo para as Relações Internacionais (890 m€)²;
- ◆ Foram ainda detetados erros e omissões relativamente a OSUTE dispensados do cumprimento da UTE com fundos fora do IGCP, no montante de 24 M€, destacando-se a omissão de 16 EPNF com menos 29 M€ de disponibilidades fora do Tesouro.

¹ Despacho do IGCP, de 01/02/2018, no sentido de não se justificar a dispensa do cumprimento da UTE em 2017.

² A DGO considerou este despacho autorizador da dispensa omissa quanto ao ano e, nesses termos, válido para o período máximo de 2 anos (abrangendo 2017). Tal entendimento não se justifica porquanto o próprio Fundo, no pedido de dispensa, refere, expressamente, os valores previstos de média mensal a manter na banca comercial para o ano de 2016. Este caso evidencia, mais uma vez, a necessidade de tanto os pedidos como os respetivos despachos fazerem menção expressa ao período.

3.3. Conta da Segurança Social

A conta consolidada da segurança social (CSS) contempla, para além da execução orçamental em base de caixa, as demonstrações financeiras elaboradas em base de acréscimo. Assim, inclui: a conta que reflete a execução orçamental, o balanço e a demonstração de resultados e o anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas. Estes documentos são acompanhados de um conjunto de mapas contabilísticos gerais e de outros informativos nos termos da LEO.

A CSS deveria ser acompanhada de um parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, órgão daquele Instituto com competência, entre outras, para emitir parecer sobre o orçamento e a CSS¹. Apesar do recomendado pelo Tribunal desde 2015², os membros deste órgão ainda não foram nomeados. Em contraditório, a SESS informou que o despacho aguarda publicação no Diário da Republica³.

Não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS 2017, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE 2017 sobre a CSS é bastante exígua⁴.

3.3.1. Universo

As entidades que integram a conta consolidada da segurança social são as seguintes:

- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)⁵, o Instituto da Segurança Social, IP (ISS), o Instituto de Informática, IP (II) e o Instituto de Gestão Financeira de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS).
- ◆ O Instituto de Segurança Social dos Açores, IPRA e o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM⁶.
- ◆ O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o Fundo de Socorro Social (FSS), o Fundo de Garantia Salarial (FGS) e o Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC).

O perímetro de consolidação da SS não está nominalmente estabelecido. De referir que a LEO prevê⁷ que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado. Como recomendado⁸, a aprovação dessas normas permitiria, com a adoção da classificação orgânica, a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no OSS, pois também estas são SFA, a par

¹ N.º 4, art. 7.º do DL 84/2012. A Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15/1, que sofreu sucessivas alterações, a última das quais por via do DL 96/2015, de 29/05) configura a existência deste órgão como facultativa, pelo que só existirá quando a lei orgânica do organismo o preveja, como é o caso (cfr. n.º 3 art. 17.º e art. 29.º e seguintes do diploma).

² Recomendações 53 – PCGE/2016, 61 – PCGE/2015 e 62 – PCGE/2014.

³ Até 13/12/2018 o referido despacho não foi publicado.

⁴ Cfr. Volume I – ponto V. Anexos – Conta da Segurança Social (pp. 344 a 357).

⁵ A certificação legal de contas foi emitida com escusa de opinião, suportada em 7 limitações de âmbito. Por sua vez, o parecer do Fiscal Único emitido foi no sentido de que não tinha condições para recomendar que fossem aprovados e homologados o Relatório de Gestão e Contas do exercício de 2017, apresentados pelo Conselho Diretivo.

⁶ O Fiscal Único emitiu parecer favorável ao relatório de gestão e contas do exercício de 2017. No entanto, não emitiu certificação legal de contas (cfr. ponto 3.3.4).

⁷ N.º 3 do art. 27.º.

⁸ Cfr. Recomendações 56–PCGE/2014, 53–PCGE/2013, 46–PCGE/2012, 48–PCGE/2011, 47–PCGE/2010, 47–PCGE/2009, 58–PCGE/2008 e 53–PCGE/2007.

dos demais SFA da administração central. De acordo com a SESS e o MF, esta situação está a ser avaliada no âmbito da reforma em curso, na sequência da aprovação da LEO 2015 e do SNC-AP.

3.3.2. Execução orçamental

3.3.2.1. Receita

Em 2017, a receita total da CSS atingiu 31 952 M€ (menos 22 M€ do que em 2016). Excluindo o saldo do ano anterior, ativos e passivos financeiros, a receita efetiva totaliza 26 693 M€ (mais 982 M€ face a 2016).

Quadro I. 59 – Receitas por classificação económica – 2016-2017

(em milhões de euros)

Designação	2016		2017		Variação CSS 2017/2016	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Receitas correntes	25 520	26 708	26 521	99,3	1 001	3,9
Impostos indiretos (a)	219	209	240	115,2	22	9,8
Contribuições para a Segurança Social	14 778	15 383	15 714	102,2	936	6,3
Taxas, multas e outras penalidades	90	106	82	77,4	-8	-9,0
Rendimentos da propriedade	454	472	484	102,6	30	6,7
Transferências correntes	9 941	10 507	9 960	94,8	19	0,2
Venda de bens e serviços correntes	23	17	25	145,5	1	5,9
Outras receitas correntes	14	13	15	116,5	1	9,3
Receitas de capital	5 165	14 861	4 141	27,9	-1 025	-19,8
Venda de bens de investimento	28	10	10	99,2	-18	-63,5
Transferências de capital	1	2	1	60,1	0	11,9
Ativos financeiros	5 136	14 589	4 129	28,3	-1 007	-19,6
Passivos financeiros	0	260	0	0,0	0	n.a
Outras receitas de capital	0	0	0	71,8	0	n.a
Outras receitas	1 288	1 313	1 289	98,2	2	0,1
Reposições não abatidas nos pagamentos	163	184	160	87,3	-2	-1,3
Saldo do ano anterior	1 125	1 129	1 129	100,0	4	0,3
Receita total	31 973	42 882	31 952	74,5	-22	-0,1
Receita efetiva (b)	25 712	26 904	26 693	99,2	982	3,8

(a) Os impostos indiretos incluem a receita do imposto especial jого "On line" (Turismo de Portugal) no montante de 6 M€.

(b) Receita efetiva=Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2016 e 2017.

Para esta evolução destacam-se os seguintes aspetos:

- ◆ As receitas correntes (99,4% da receita efetiva) aumentaram 1 001 M€ (3,9%), atingindo os 26 521 M€, em resultado, sobretudo, do aumento de 936 M€ na receita de contribuições.
- ◆ As contribuições para a segurança social representaram mais de metade (58,9%) da receita efetiva e totalizaram 15 714 M€ (mais 6,3% face a 2016). O desempenho superior ao previsto (taxa de execução de 102,2%) sustenta-se em quatro vetores: (1) melhoria do cenário macroeconómico e consequente recuperação do mercado de trabalho; (2) reforço das medidas de combate à fraude e evasão fiscal e contributiva; (3) controlo das declarações de remunerações e (4) expansão da massa salarial alavancada pelo aumento da remuneração mínima mensal garantida (RMMG).
- ◆ As transferências correntes (9 960 M€) aumentaram 19 M€ (0,2%) face a 2016, representando 37,3% da receita efetiva. Destacam-se as provenientes do OE (89,9%), destinadas a financiar as despesas da componente não contributiva do SSS (6 517 M€), as pensões do sistema substitutivo bancário

(469 M€), a contrapartida nacional (CPN) de projetos co-financiados pelo FSE (126 M€), as destinadas a compensar a perda de receita contributiva¹ afeta ao sistema previdencial-repartição (218 M€) e as que visaram financiar o défice deste sistema (430 M€).

Incorporaram ainda as transferências correntes as seguintes receitas fiscais consignadas: IVA social para financiamento das despesas do subsistema de proteção familiar, no valor de 797 M€; adicional ao IMI² para reforço do financiamento do FEFSS, no montante de 50 M€; e imposto especial sobre os jogos (transferido pelo Turismo de Portugal), destinado ao financiamento dos complementos de pensão atribuídas pelo FESSPBC³ que se encontrava em situação económica e financeira desajustada⁴, no montante de 3 M€.

- ◆ As receitas de capital (que representaram 13% da receita total) diminuíram 1 025 M€ atingindo os 4 141 M€, o que resultou, sobretudo, da redução verificada na receita de ativos financeiros (em 1 007 M€) e na receita proveniente da venda de bens de investimento (em 18 M€).

No que se refere à receita, é de salientar o procedimento adotado, no final de 2017, quanto à contabilização das contribuições que passou a distinguir, de forma efetiva, as contribuições das entidades empregadoras das quotizações dos trabalhadores, que era efetuada através de uma tabela de imputação. O novo procedimento permite a caracterização automática do crédito em momento anterior ao da sua contabilização, dando acolhimento ao recomendado pelo Tribunal desde 2009. Esta distinção, não só permite o cumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas, como também o apuramento mais rigoroso dos montantes a afetar a outras entidades: ao FGS (relativos à quota-parte das entidades empregadoras) e ao FEFSS (parte das quotizações dos trabalhadores).

Do Quadro I. 60 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência. Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via de transferências de vária natureza e de receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS, representando 58,9% e 33,5% da receita efetiva, respetivamente.

A receita proveniente dos contribuintes apresentou um crescimento de 6,3% face a 2016, influenciado pelas alterações legislativas introduzidas no sistema de controlo contributivo e pela recuperação do mercado de trabalho, e a receita da administração central apresentou um decréscimo de 0,2% face a 2016, devido, essencialmente, à transferência do OE para cumprimento da LBSS e à transferência extraordinária para o défice do sistema previdencial-repartição⁵.

¹ Receitas cessantes da segurança social, compensadas pelo Estado por aplicação de políticas que visam reduzir ou isentar situações sujeitas a contribuições (cfr. alínea h) do art. 14.º do DL 367/2007, de 02/11, alterado pelas Lei 3-B/2010, de 28/04, 55-A/2010, de 31/12 – Estabelece o quadro de financiamento do sistema de segurança social).

² O adicional ao IMI, deduzido de encargos de cobrança, constitui receita do FEFSS (cfr. art. 1.º do Código do IMI, com a redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017 e arts. 135.º-A a 135.º-F do Código do IMI, adicionados pelo art. 219.º da mesma LOE. Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria – cfr. ponto 3, da Parte II.

³ O art. 102.º da LOE 2017 estabeleceu que “No ano de 2017, da verba referida no n.º 3 do artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, da componente indivisa a afetar ao Turismo de Portugal, IP e à conta geral do Estado, é transferida uma importância de € 3.000.000,00 para o Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos (...)”. A LOE para 2018 veio dar nova redação ao art. 84.º do DL 422/89, de 02/12, alocando ao FESSPBC uma parte da receita do imposto especial de jogo (jogos de fortuna ou azar) com limite anual de 3,5 M€.

⁴ Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.2.3 do PCGE 2016 (pp. 256 e 257).

⁵ A transferência para cumprimento da LBSS aumentou 1,8% (119 M€) enquanto a transferência extraordinária para financiar o défice do sistema previdencial-repartição diminuiu 33,9% (220 M€).

Quadro I. 60 – Receitas por origem – 2016-2017

(em milhões de euros)

Origens de financiamento	2016		2017		Variação CSS 2017/2016	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Contribuintes	14 778	15 383	15 714	102,2	936	6,3
Administração Central, das quais	8 970	8 976	8 953	99,8	-16	-0,2
Transf. do OE para cumprimento da LBSS exceto para comp. do défice do SSS	6 618	6 737	6 737	100,0	119	1,8
Transf. extraordinária do OE para comp. do défice do SSS	650	430	430	100,0	-220	-33,9
Transf. do OE - Adicional ao IMI	0	50	50	100,0	50	n.a
Transf. do OE - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	774	797	797	100,0	23	3,0
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	218	206	234	113,7	16	7,5
União Europeia, das quais	972	1 534	1 008	65,7	36	3,7
Transf. do Fundo Social Europeu (FSE)	953	1 504	1 006	66,9	54	5,6
Atividade da Segurança Social, das quais	772	802	777	96,8	5	0,6
Rendimentos da propriedade	454	472	484	102,6	30	6,7
Outras receitas	319	331	293	88,6	-26	-8,0
Receita efetiva (a)	25 712	26 904	26 693		982	3,8
Receita não efetiva (b)	6 262	15 978	5 258	32,9	-1 003	-16,0
Receita total	31 973	42 882	31 952	74,5	-22	-0,1

(a) Receita efetiva= Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

(b) Receita não efetiva=saldo do ano anterior mais ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2016 e 2017.

Acrescem ainda em 2017, as transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa referentes a jogos sociais (0,9% da receita efetiva); transferências da UE (3,8% da receita efetiva) que financiam o SSS através do FSE e a receita gerada pela atividade da SS resultante, sobretudo, da gestão corrente do próprio sistema, incluindo juros, dividendos, rendas, reposições e taxas, multas e outras penalidades (2,9% da receita efetiva).

3.3.2.2. Despesa

Em 2017, a despesa total da CSS atingiu 29 369 M€ (menos 661 M€ do que em 2016). Excluindo ativos e passivos financeiros, a despesa efetiva totaliza 24 607 M€ (mais 460 M€ do que em 2016).

Quadro I. 61 – Despesas por classificação económica – 2016-2017

(em milhões de euros)

Designação	2016		2017		Variação CSS 2017/2016	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Despesas Correntes	24 126	25 355	24 578	96,9	453	1,9
Despesas com o pessoal	252	274	262	95,5	9	3,7
Aquisição de bens e serviços	50	114	52	45,5	2	3,7
Juros e outros encargos	3	7	3	39,2	-1	-20,7
Transferências correntes	23 165	23 739	23 492	99,0	328	1,4
Subsídios	636	871	424	48,6	-212	-33,4
Outras despesas correntes	20	350	346	99,0	327	1 676,6
Despesas de Capital	5 905	15 741	4 790	30,4	-1 114	-18,9
Aquisição de bens de capital	14	40	23	57,6	9	63,9
Transferências de capital	8	8	6	76,4	-2	-25,1
Ativos financeiros	5 882	15 430	4 761	30,9	-1 121	-19,1
Passivos financeiros	1	263	0,4	0,1	0	-35,3
Despesa Total	30 030	41 096	29 369	71,5	-661	-2,2
Despesa Efetiva (a)	24 148	25 402	24 607	96,9	460	1,9

(a) Despesa efetiva=Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2016 e 2017.

Esta evolução resultou, por um lado, da diminuição das despesas de capital em 1 114 M€, em particular, devido à redução do valor da despesa com ativos financeiros em 1 121 M€ e, por outro, do acréscimo das despesas correntes que, representando 83,7% da despesa total, aumentaram 453 M€ (1,9%), atingindo 24 578 M€. Este aumento ficou a dever-se:

- ◆ ao acréscimo de 317 M€ (1,6%) de transferências para as famílias e de 327 M€ (1 676,6%) de outras despesas correntes. Estas últimas, embora classificadas numa rubrica residual, resultam em grande parte (338 M€) da regularização de adiantamentos de tesouraria por conta de transferências da UE para diversos programas do QREN¹;
- ◆ à diminuição de subsídios em 212 M€, sobretudo, no sector da administração central (178 M€).

O quadro seguinte apresenta a despesa segundo as grandes funções do SSS: prestações sociais (92,3% da despesa efetiva), formação profissional e PAE (6,4% da despesa efetiva), administração do sistema (1,2% da despesa efetiva) e capitalização (16,2% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

Quadro I. 62 – Despesa por aplicações – 2016-2017

(em milhões de euros)

Aplicações de Despesa	2016	2017			Variação CSS 2017/2016	
	CSS	OSS final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Prestações Sociais	22 323	23 103	22 724	98,4	401	1,8
Pensões e complementos, das quais	16 124	16 500	16 485	99,9	361	2,2
Sobrevivência	2 218	2 269	2 268	99,9	50	2,2
Invalidez	1 283	1 258	1 257	99,9	-26	-2,0
Velhice	12 106	12 373	12 370	100,0	264	2,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	478	475	468	98,5	-10	-2,1
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais	1 510	1 319	1 312	99,5	-197	-13,1
Subsídio de Desemprego	1 100	979	974	99,5	-126	-11,4
Ação social, das quais	1 727	2 137	1 814	84,9	88	5,1
Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos	1 476	1 596	1 524	95,5	48	3,2
Transf. e subsídios – Famílias	88	98	93	95,6	5	5,9
Subsídio e complemento de doença	467	515	511	99,2	44	9,4
Abono de família	645	677	676	99,7	31	4,8
Rendimento Social de Inserção	335	345	344	99,8	9	2,8
Complemento Solidário para Idosos	203	209	208	99,6	5	2,4
Parentalidade	476	500	498	99,6	22	4,6
Subsídio por morte	98	103	102	99,2	4	4,3
Deficiência	151	169	168	99,3	17	11,5
Outras despesas	588	628	605	96,3	17	2,9
Formação profissional e PAE	1 535	1 956	1 579	80,7	43	2,8
Políticas ativas de emprego	553	591	567	95,9	13	2,4
Transf. e subsídios de Formação profissional	982	1 365	1 012	74,1	30	3,1
Administração (b)	284	334	300	89,7	16	5,6
Passivos Financeiros	1	263	0	0,1	0	-35,3
Aplicações Financeiras – IGFSS	0	3 000	0	0,0	0	4,2
Capitalização	5 888	12 440	4 767	38,3	-1 121	-19,0
Despesa total	30 030	41 096	29 369	71,5	-661	-2,2
Despesa efetiva (c)	24 148	25 402	24 607	96,9	460	1,9

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial – Capitalização.

(c) Despesa efetiva=Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2016 e 2017.

¹ Cfr. ponto 3.3.4.

Ao nível das finalidades da despesa, verifica-se que mais de 90% da despesa efetiva se destinou ao pagamento de prestações sociais que, em 2017, aumentaram 401 M€ (1,8%), influenciadas:

- ◆ pelo comportamento da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, sobretudo as prestações de desemprego que, com um peso relativo de 5,3% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição de 197 M€ (13,1%), face a 2016, passando a 1 312 M€;
- ◆ pela evolução das prestações sociais diferidas (pensões e complementos) que, em 2017, aumentaram 361 M€ (2,2%), ascendendo a 16 485 M€, valor que incorpora a atualização extraordinária de pensões no montante de 77 M€¹.

A redução da despesa com as prestações de desemprego resultou do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações e dos efeitos do ciclo económico, tendo contribuído para este resultado todas as componentes deste grupo de despesas, com destaque para o subsídio de desemprego que diminuiu 126 M€ (11,4%), componente com mais peso nestas despesas (74,2%).

A despesa com pensões e complementos destinou-se, na sua maior parte, a fazer face aos encargos com pensões de velhice, que cresceram 264 M€ (2,2%) devido, entre outros, aos efeitos das seguintes medidas: restrição nas pensões antecipadas, aumento da idade da reforma para os 66 anos e 3 meses, levantamento da suspensão do regime de atualização de pensões atribuídas pelo regime de segurança social², acrescida da atualização extraordinária de pensões e, ainda, dos efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

Também aumentaram as prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários, cujos critérios de acesso se haviam tornado mais exigentes e restringidos os valores associados³ com medidas adotadas durante a vigência do PAEF e que, em 2017, foram objeto de algum tipo de reversão⁴: abono de família (31 M€, 4,8%), rendimento social de inserção (9 M€, 2,8%) e complemento solidário para idosos (5 M€, 2,4%). De referir ainda as pensões do sistema de regimes especiais, que passaram a constituir encargo da SS a partir de 2012, no montante de 474 M€ (menos 1,0% que em 2016) mas cujo efeito sobre o sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades.

As despesas com a administração do sistema apresentaram um crescimento de 5,6%. Neste agrupamento, todas as despesas se expandiram, destacando-se as despesas com pessoal (2,3%), influenciadas principalmente pela reversão das restrições aplicadas à massa salarial pública e o aumento do esforço contributivo para a CGA, bem como as despesas de capital com aquisição de equipamento informático e de software realizadas pelo Instituto de Informática (122,1%).

Já as despesas de administração imputadas à componente capitalização do sistema previdencial regrediram 3,5% tendo atingido, em 2017, 5 M€. Este comportamento advém, essencialmente, da redução da despesa com encargos bancários do FEFSS (-34,4%) em comissões de transação (-74,1%), conjugado com o acréscimo das despesas com impostos retidos nos dividendos obtidos por este Fundo provenientes do estrangeiro (22,6%).

¹ Atualização prevista no art. 103.º da LOE 2017, com efeitos a partir de agosto de 2017 (10,00€ por pensionista, nos casos em que as mesmas não foram objeto de qualquer atualização entre 2011 e 2015 e de 6,00€, nos restantes casos).

² DL 254-B/2015, de 31/12 – em função de crescimento do PIB e da variação, nos últimos 12 meses, do índice de preços no consumidor. A Portaria 98/2017, de 07/03, veio determinar a atualização das pensões em 0,5%, até ao limite de 2.ºIAS inclusive (842,64€).

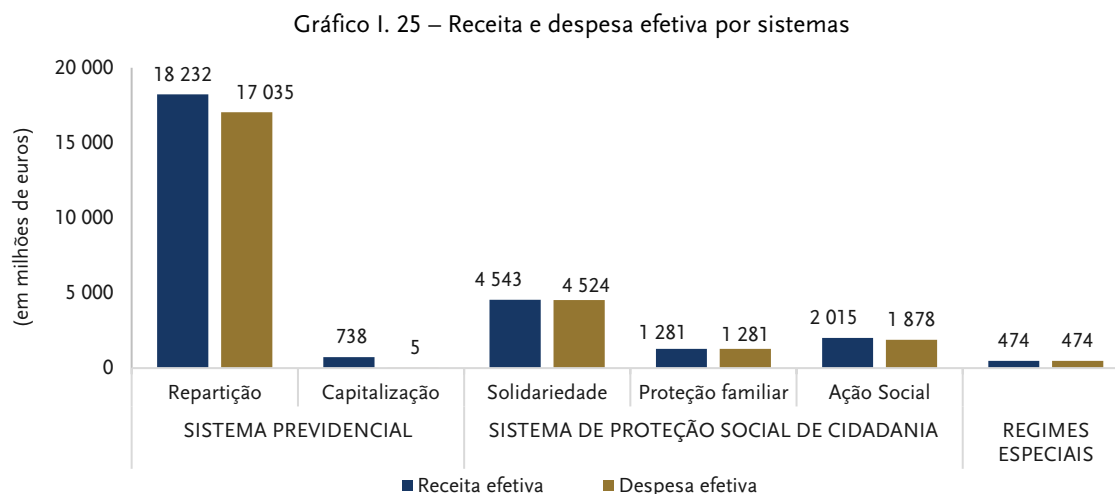
³ DL 133/2012, de 27/06.

⁴ No âmbito das medidas adotadas com vista ao aumento da coesão social, recuperação dos rendimentos das famílias e promoção da natalidade.

3.3.2.3. Execução orçamental por sistemas

A LBSS estrutura o SSS no sistema previdencial (que integra duas componentes: repartição e capitalização), no sistema proteção social de cidadania (subdividido em três subsistemas: solidariedade, proteção familiar e ação social), e no sistema complementar. A partir de 2012, com a transferência para a segurança social da responsabilidade pelo pagamento das pensões do regime substitutivo bancário, as LOE passaram a integrar, a par com os demais sistemas/subsistemas, um orçamento de receita e despesa designado sistema de regimes especiais, com despesas integralmente financiadas pelo OE, onde se incluem também as despesas com pensões e complementos dos trabalhadores do BPN, financiadas pela reserva do ex-Fundo de Pensões dos trabalhadores do BPN, gerida pela CGA, e dos trabalhadores da CARRIS, financiadas por transferências do OE.

O gráfico seguinte apresenta as receitas e as despesas efetivas do SSS afetas a cada sistema:



Fonte: CSS 2017.

Com a maior movimentação de recursos, a componente repartição do sistema previdencial acomodou a receita de contribuições e quotizações (15 714 M€; 86,2% da receita efetiva deste sistema) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: 12 256 M€; 71,9% da despesa efetiva), cabendo-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido, em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, entre outros. Estas prestações, incluindo as pensões, constituem as transferências para as famílias, as quais ascenderam a 14 502 M€ e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial-repartição. Em 2017, esta componente obteve do OE um financiamento extraordinário de 430 M€, destinado a cobrir o seu défice (menos 33,9% face a 2016).

Por sua vez, a componente de capitalização foi a menos relevante no total da receita e despesa efetivas, com a despesa efetiva a corresponder, em grande medida, aos custos de gestão do FEFSS e a receita efetiva (738 M€) aos rendimentos da propriedade de ativos do Fundo (478 M€), às transferências da componente de repartição (210 M€) e à receita do adicional ao IMI consignada ao FEFSS (50 M€)¹.

¹ Sobre esta matéria cfr. ponto 3, da Parte II.

No sistema de proteção social de cidadania:

- ◆ O maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou 4 543 M€, dos quais 99,5% (4 521 M€) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 92,0% dos gastos (4 161 M€) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (344 M€), as pensões sociais e complementos (3 403 M€), o subsídio social de desemprego (180 M€), o complemento de desemprego (30 M€) e o CSI (208 M€).
- ◆ O subsistema de ação social foi maioritariamente (84,8%) financiado por transferências correntes da administração central (1 710 M€) e por receitas provenientes de jogos sociais e de fortuna ou azar (240 M€; 11,9%)¹ e aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às IPSS e equiparadas (81,2%), tendo canalizado apenas cerca de 5,0% dos seus recursos para o apoio social direto às famílias.
- ◆ No subsistema de proteção familiar, a receita efetiva ascendeu a 1 281 M€. Cerca de 62,2% adveio de receitas fiscais consignadas (IVA social) e 36,6% de transferências correntes da administração central. A despesa consistiu, sobretudo, nas transferências para as famílias, no valor de 1 198 M€, (93,5% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência.

O sistema de regimes especiais foi financiado por transferências da administração central, das quais 468 M€ do OE para financiamento das pensões e das despesas de administração do regime substitutivo bancário² e 6 M€ da CGA. Estas últimas para financiar as despesas com pensões dos trabalhadores do BPN (0,8 m€)³ e de complementos de pensões de reforma ou de invalidez de trabalhadores da CARRIS, bem como de complementos de sobrevivência (5 M€)⁴.

3.3.2.4. Saldos de execução efetiva e acumulado

O saldo de execução orçamental acumulado no final de 2017 foi de 5 363 M€ (um acréscimo de 37,2%, face a 2016). O contributo no exercício de 2017 foi de 1 454 M€, superior em 77,7% ao de 2016 (818 M€).

¹ Parte do resultado de exploração dos jogos sociais provenientes da SCML (234 M€) e jogos de fortuna ou azar provenientes do Turismo de Portugal (6 M€).

² Verba transferida pelo Ministério das Finanças ao abrigo do DL 127/2011, de 30/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 6-B/2012, de 31/12.

³ Valor transferido, pela CGA, do fundo de reserva constituído em 2012, ao abrigo do DL 88/2012, de 11/04.

⁴ O DL 95/2017, de 10/08, transferiu as responsabilidades formadas relativas a complementos de pensão de reforma ou invalidez dos trabalhadores da CARRIS, já reformados em 31/12/2016, bem como dos respetivos complementos de sobrevivência, e das responsabilidades em formação relativas a complementos de pensão de reforma ou de invalidez dos trabalhadores da CARRIS em funções na empresa em 31/12/2016, bem como os respetivos complementos de sobrevivência. Nos termos desta disposição legal, a CGA assume o encargo financeiro com as responsabilidades transferidas (art. 4.º), mas com verbas integralmente suportadas pelo OE (art. 7.º).

Quadro I. 63 – Saldos de execução orçamental por sistemas

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh %
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidaried.	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	2 588	503	6	60	752	0	3 909	26,5
2. Regularização do saldo do ano anterior	-1	0	0	1	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	2 587	503	6	61	752	0	3 909	26,5
4. Saldo de anos anteriores integrado	613	503	0	0	13	0	1 129	0,3
5. Saldo de anos anteriores não integrado	1 974	0	6	61	739	0	2 780	41,4
6. Receita do ano	18 232	4 867	1 281	4 543	2 016	474	31 414	0,3
7. Despesa do ano	17 036	4 767	1 281	4 524	1 878	474	29 960	-1,7
8. SEO do ano (6)-(7)	1 197	100	0	19	137	0	1 454	77,7
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 810	603	0	19	151	0	2 583	32,9
10. SEO final acumulado (9)+(5)	3 784	603	6	81	889	0	5 363	37,2
11. Saldo total efetivo do exercício de 2017	1 197	733	0	19	137	0	2 086	33,4

Fonte: CSS 2017.

O desempenho orçamental do ano foi positivo. Em 2017 foram integrados, para aplicação em despesa, 1 129 M€ (28,9% do saldo acumulado de anos anteriores), distribuído pelas componentes do sistema previdencial (613 M€ em repartição e 503 M€ em capitalização) e pelo subsistema de ação social (13 M€). O valor do saldo não integrado (2 780 M€) está afeto, na sua maioria (71,0%), ao sistema previdencial-repartição (1 974 M€).

Parte dos saldos dos subsistemas de solidariedade, proteção familiar e ação social foram transferidos para o sistema previdencial-repartição (274 M€, 68 M€ e 38 M€, respetivamente). O sistema previdencial-repartição beneficiou ainda da transferência do OE para financiamento do défice no montante de 430 M€, tendo transferido 210 M€¹ para o sistema previdencial-capitalização (FEFSS), que correspondeu a parte do saldo do sistema previdencial-repartição (200 M€) e à receita da alienação de imóveis (10 M€).

Note-se que o sistema previdencial-repartição foi, entre 2012 e 2017, financiado pelo OE (diretamente, através das transferências extraordinárias para colmatar o défice do sistema previdencial², no total de 5 589 M€, e, indiretamente, através de transferências do sistema de proteção social de cidadania³ cujo financiamento também é proveniente do OE, no montante de 1 096 M€)⁴. Assim estes saldos positivos merecem análise cuidada uma vez que incluem financiamentos do próprio OE.

De facto, sendo o sistema de proteção social de cidadania maioritariamente financiado pelo OE, os valores que subsistam no final de cada ano não devem ser considerados excedentes verdadeiramente gerados pelo sistema, na medida em que decorrem apenas das previsões “excessivas” das despesas legalmente suportadas pelo OE.

¹ Ao abrigo do art. 91.º da LBSS e do art. 91.º da LOE 2017.

² O OE 2018 já não prevê nenhuma transferência extraordinária para colmatar o défice do sistema previdencial-repartição.

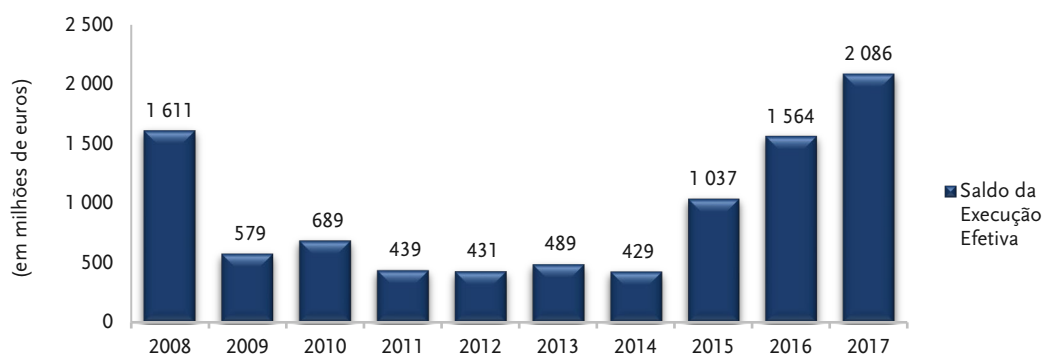
³ Constituem receitas do sistema previdencial “Transferências do sistema de proteção social de cidadania” (cfr. Alínea e) do n.º 1 do art. 14.º do DL 367/2007, de 2/10, com as alterações introduzidas pelo art. 63.º da Lei 55-A/2010, de 31/12 e art. 53.º da Lei 3-B/2010, de 29/04.

⁴ Com efeito, em 2017 o saldo acumulado do sistema previdencial-repartição, deduzido de saldos consignados, foi de 3 290 M€ e o total de transferências OE (extraordinárias e do sistema de proteção social de cidadania) entre 2012 e 2017 foi de 6 685 M€.

Este procedimento torna o financiamento do sistema previdencial pouco transparente na medida em que, em situação de défice, estão a utilizar-se verbas do OE para o compensar e não apenas para suportar as despesas do sistema de proteção social de cidadania. Acresce que as transferências para o FEFSS estão também dependentes dos saldos positivos do sistema previdencial¹. Os valores transferidos foram propostos pelo IGFSS e autorizados pela tutela, tendo por base o valor do saldo acumulado em cada ano (que já integra o financiamento do OE).

O Gráfico I. 26 evidencia a evolução do saldo de execução efetiva do sistema de segurança social, na última década, sendo visível a sua recuperação no último triénio.

Gráfico I. 26 – Saldo anual efetivo – 2008-2017



Fonte: CSS 2008 a 2017.

3.3.3. Balanço e Demonstração de resultados

3.3.3.1. Balanço

A situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2016 e 2017, refletida no seu Balanço (Quadro I. 64) aponta para um total do ativo bruto de 34 194 M€ (ativo líquido 26 024 M€), mais 10,5% do que em 2016, um total de fundos próprios e passivo de 26 024 M€, mais 3 115 M€ (13,6%) do que em 2016, e um passivo, no total de 1 523 M€.

¹ Cfr. ponto 3, da Parte II.

Quadro I. 64 – Balanço da segurança social – 2016-2017

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2016	2017		Variação 2017/2016	
		Valor	%	Valor	%
Ativo					
Ativo Bruto					
Imobilizado	822	835	2,4	13	1,6
Existências	2	2	0,0	0	-0,3
Dívidas de terceiros	12 579	12 531	36,6	- 48	-0,4
Disponibilidades	17 537	20 782	60,8	3 244	18,5
Acréscimos e diferimentos	3	44	0,1	41	1.543,9
Total do Ativo Bruto	30 943	34 194	100,0	3 251	10,5
Amortizações/Provisões imobilizado	488	501		13	2,6
Provisões para cobrança duvidosa	7 546	7 669		123	1,6
Total Ativo Líquido	22 909	26 024		3 115	13,6
Fundos Próprios e Passivos					
Fundos Próprios					
Património	15 366	15 563	63,5	197	1,3
Cedências de ativos	- 3	- 3	0,0	0	1,0
Reservas	1 046	1 040	4,2	- 6	-0,6
Resultados transitados	4 323	4 996	20,4	673	15,6
Resultado líquido do exercício	810	2 905	11,9	2 095	258,7
Total dos Fundos Próprios	21 542	24 501	100,0	2 958	13,7
Passivo					
Provisões para riscos e encargos	20	20	1,3	0	2,4
Dívidas a terceiros	275	283	18,6	8	2,8
Acréscimos e diferimentos	1 072	1 220	80,1	148	13,8
Total do Passivo	1 367	1 523	100,0	157	11,5
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	22 909	26 024		3 115	13,6

Fonte: CSS de 2016 e 2017.

As observações seguintes resultam do exame realizado pelo TC, identificando-se, sempre que aplicável, a informação constante dos documentos de certificação legal de contas das entidades que constituem o perímetro da SS (cfr. ponto 3.3.1). No ponto 3.3.4 é elencado um conjunto de observações que suportam as reservas aos valores relevados no balanço, sobretudo quanto ao imobilizado e às dívidas de terceiros. Em particular destaca-se:

Ativo

O ativo é maioritariamente composto por disponibilidades (60,8% do ativo bruto e 79,9% do ativo líquido), com uma evolução positiva, face a 2016, de 3 244 M€ (18,5%).

As dívidas de terceiros constituem a segunda componente mais relevante (36,6% do ativo bruto e 18,7% do ativo líquido), apresentando uma diminuição, relativamente a 2016, de 48 M€ (0,4%) em termos brutos e 171 M€ (3,4%) em termos líquidos, e é uma das áreas de maior risco ao nível da fiabilidade dos valores relevados no balanço. O imobilizado com muito menor expressão no total do ativo (2,4% no ativo bruto e 1,3% no líquido) também merece reservas quanto aos montantes expressos no balanço, dado que não é possível validar a totalidade dos valores registados, quer por inexistência de documentação de suporte nos bens imóveis, quer por inexistência de meios de controlo de parte significativa dos bens móveis.



Imobilizado

O total do imobilizado, no final de 2017, em valor bruto e valor líquido foi de 835 M€ e 334 M€, respetivamente, e representou 2,4% do ativo bruto (2,7% em 2016) e 1,3% do ativo líquido (1,5% em 2016). Face ao ano anterior, registou um aumento de 1,6% no ativo bruto e de 0,2% no ativo líquido. O quadro seguinte mostra os três grandes grupos do imobilizado.

Quadro I. 65 – Imobilizado – 2016-2017

(em milhares)

Imobilizado	2016		2017	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	4 867	1 252	974	20
Imobilizações corpóreas	665 806	196 842	684 104	199 839
Investimentos financeiros	151 225	135 714	150 194	134 450
Total	821 898	333 808	835 273	334 310

Fonte: CSS de 2016 e 2017.

O imobilizado corpóreo é a componente mais significativa do total desta classe de ativos (81,9% do total do imobilizado bruto e 59,8% do imobilizado líquido), sendo de destacar:

- ◆ O equipamento básico, com um peso de 54,4% no imobilizado corpóreo bruto e 14,4% no líquido. Este equipamento, com o valor bruto 372 M€ e o valor líquido de 28 M€ evidencia que grande parte destes bens já atingiu o final da sua vida útil (92,3%) e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos.
- ◆ Os imóveis (terrenos e edifícios) que registam 235 M€ em valor bruto e 161 M€ em valor líquido, têm um peso de 34,3% no total do imobilizado corpóreo bruto e 80,7% do líquido, facto que decorre de períodos mais longos de amortização do que nos bens móveis.

Os investimentos financeiros que são, essencialmente, constituídos por investimentos em imóveis (relevam 93 M€ em valor bruto e 81 M€ em valor líquido) e por outras aplicações financeiras (49 M€), estas aplicadas em dois depósitos a prazo constituídos como garantia dos empréstimos concedidos às instituições do sector não lucrativo pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), no âmbito das Linhas de Crédito I e II de apoio à economia social¹. No final de 2017, o valor destinado a garantir os empréstimos era de 35 M€², mas o IGFSS manteve aplicados naqueles depósitos a prazo os montantes já libertos (14 M€).

Desde o início da vigência destas garantias foram executados 1 154 m€ por incumprimento junto da CEMG das instituições beneficiárias dos empréstimos³. Para recuperação deste valor foram acionados os acordos de garantia de pagamentos celebrados entre as instituições e o IGFSS. Entre 2015 e 2017 foram recuperados 65 m€ através de acordos prestacionais e introduzidas duas ações em Tribunal e uma no Ministério Público. Em 2017 foi efetuada uma adenda ao protocolo, para definir os termos e os prazos de recurso às garantias acionadas pela CEMG junto do IGFSS e o processo de recuperação do crédito junto das entidades.

¹ O valor total das garantias foi 62,5 M€ e o prazo inicialmente estabelecido pelos protocolos assinados em 15/06/2012 foi de 7 anos (até 2019). Este prazo foi alargado para 10,5 anos (até 2023), através do 1.º aditamento a cada um dos acordos iniciais, e para 15,5 anos (até 2028), mediante o 2.º aditamento aos mesmos acordos. Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE 2016, pp. 268 e 269.

² O valor em dívida à CEMG em 15/12/2017 era de 35 M€. Das 296 instituições beneficiárias, 40 mantiveram o prazo inicial de 7 anos (valor em dívida de 2 M€); 95 alargaram o prazo de pagamento do empréstimo para o prazo mais longo (15,5 anos), sendo o valor em dívida de 20 M€; e 62 já tinham liquidado a totalidade dos empréstimos (12 M€).

³ Entre 2015 e 2017 sete instituições beneficiárias das linhas de crédito deixaram de cumprir as suas obrigações junto da CEMG (duas em 2015, 160 m€; duas em 2016, 604 m€; e três em 2017, 391 m€).

O imobilizado é uma das áreas que mereceu reservas nas certificações legais de contas do ISS¹, do II² e do ISSA³ e é uma das bases para escusa de opinião na certificação legal de contas do IGFSS⁴.

Dívida de terceiros

Em 2017, a dívida de terceiros totalizou 12 531 M€ em valor bruto e 4 862 M€ em valor líquido de provisões para cobrança duvidosa. Esta classe de ativos representou 36,6% do ativo bruto (40,7% em 2016) e 18,7% do ativo líquido (22,0% em 2016). Face a 2016, ocorreu uma ligeira redução na dívida bruta (0,4%) e um pouco mais acentuada na líquida (3,4%). O quadro seguinte espelha os grupos de devedores mais significativos.

Quadro I. 66 – Dívida de terceiros – 2016-2017

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2016		2017	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Cientes	1 392	39	1 504	38
Contribuintes	9 493	3 924	9 727	4 167
Prestações sociais a repor	694	140	703	137
Outros devedores	996	930	582	510
Outros	4	1	14	11
Total	12 579	5 034	12 531	4 862

Fonte: CSS de 2016 e 2017.

O grupo mais relevante de devedores é o dos contribuintes que representa, no total da dívida de terceiros, 77,6% e 85,7% da dívida bruta e da dívida líquida, respetivamente. Destaca-se o seguinte:

- ◆ Em 2017 esta dívida aumentou 234 M€ (2,5%) em valor bruto e 243 M€ em valor líquido (6,2%).
- ◆ Do total da dívida bruta, no valor de 9 727 M€, 72,9% (7 091 M€) estava relevada em médio e longo prazos e o restante em curto prazo, o que demonstra que grande parte da dívida já se encontra em mora há mais de um ano.
- ◆ Cerca de 77,5% (7 541 M€) estava participada a execução fiscal, da qual se destaca o seguinte:

¹ “Pelo facto do sistema de gestão de imobilizado não permitir um adequado controlo, inventário, e processamento do cadastro dos bens do imobilizado não é possível assegurar com razoabilidade o valor das imobilizações corpóreas existentes e consequentemente as amortizações do exercício e o impacto quer nos ativos e fundos próprios quer no Resultado líquido do exercício”.

² “O Instituto tem em curso uma reconciliação entre os bens registados na conta contabilística de imobilizado corpóreo da entidade e os parques informáticos que são geridos e propriedade do Instituto, tendo aprovado (...) a contratação de serviços de consultadoria no âmbito da gestão do património para a realização de um inventário integral dos bens móveis e também a reconciliação físico-contabilística e valorização dos bens inventariados”. “(...) não foi possível concluir sobre o seu efeito no valor do ativo imobilizado, resultados do exercício e fundos patrimoniais”.

³ “Os valores dos imóveis dados em dação em pagamento (...) estão mensurados aos valores de avaliação efetuados por peritos independentes, aquando das suas aquisições, deduzidos das respetivas amortizações. Por falta de elementos adequados, designadamente um estudo técnico atualizado de avaliação por peritos independentes, não nos é possível ajuizar sobre o valor atual desses ativos, nem concluir sobre a adequacidade do montante das amortizações do exercício e da necessidade, ou não, de efetuar uma amortização extraordinária”.

⁴ “(...) não foi possível obter prova de auditoria apropriada e suficiente para avaliar com segurança a razoabilidade da maioria dos saldos iniciais (...) e que (...) os procedimentos de auditoria efetuados sobre a conta de Investimentos Financeiros (...), imobilizações corpóreas (...) e respetivas amortizações do exercício (...) não permitiram aferir a titularidade e valorização de um conjunto de ativos em 31/12/2017, e/ou existência de eventuais responsabilidades que não se encontram refletidas nas Demonstrações Financeiras, pelo que não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou possível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise”.

- ◇ 83,9% (6 323 M€) da dívida tinha uma antiguidade superior a 2 anos e 63,32% (4 762 M€) uma antiguidade superior a 5 anos;
- ◇ 18,2% (1 368 M€) da dívida estava associada a planos prestacionais;
- ◇ 1 385 M€ (18,4%) respeitava a contribuintes com valores em dívida superiores a 1 M€.
- ◆ 58,4% (5 681 M€) estava classificada como dívida de cobrança duvidosa e estava provisionada em cerca de 98,9% (5 621 M€), o que confirma a antiguidade da dívida¹.

As dívidas de clientes, não obstante o valor bruto (1 504 M€) são, em termos líquidos, pouco representativas, uma vez que se trata, essencialmente, de dívidas provenientes de:

- ◆ sub-rogação de créditos, na sequência de pagamento de salários em atraso a cargo do Fundo de Garantia Salarial (1 206 M€), que são provisionadas a 100%, independentemente da sua antiguidade, face ao elevado risco de cobrança associado às entidades que recorrem ao Fundo;
- ◆ reembolsos, reposições ou restituições de prestações pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores que, em 2017, totalizaram 297 M€. Deste valor, 95,0% (283 M€) estava classificado como dívida de cobrança duvidosa com provisões constituídas para 92% (260 M€), o que denota grande dificuldade de cobrança, em larga medida, explicada pelo universo dos devedores, mas também porque estas dívidas nunca foram objeto de participação a execução fiscal.

As prestações sociais a repor em 2017, correspondem a dívidas provenientes de pagamentos indevidos a beneficiários² e ascendiam a 703 M€ em valor bruto e a 137 M€ em valor líquido, dado que 85,5% do valor em dívida estava classificado como dívidas de cobrança duvidosa (601 M€) e o valor das provisões representava 94,1%, indicador de existência de dívida com antiguidade significativa. Apenas 5% destas dívidas (35 M€) foram participadas a execução fiscal. Estes valores que resultam, em parte, de fragilidades do sistema traduzidas em pagamentos indevidos a beneficiários, são representativos da dificuldade na recuperação dessas dívidas que só começaram a ser participadas a execução fiscal em 2014³.

Em sede de contraditório o ISSA alega que *“Para melhorar a recuperação das quantias indevidamente pagas, através da execução fiscal é necessário um procedimento automático entre SICC-Prestações e SEF, que não depende exclusivamente do ISSA. Acresce que, alguns dos critérios definidos para implementar a participação manual, condicionam a cobrança de determinadas dívidas, como por ex. impossibilidade de participação de dívidas quando os beneficiários devedores estejam a receber RSI, que para serem alterados carecem de acordo de todos os institutos do setor da Segurança Social. Na RAA existe um elevado número de beneficiários de RSI, o que condiciona a cobrança”*.

A dívida relativa a outros devedores foi a única que apresentou uma redução no valor da dívida bruta 41,6% (414 M€), devido ao reembolso dos adiantamentos efetuados em anos anteriores por conta de programas co-financiados. Esta dívida era, no final de 2017, de 582 M€ (valor bruto) e incorporava cerca de 181 M€ de

¹ As dívidas com mais de dois anos são provisionadas a 100%. Existem dívidas desde 1976.

² O valor das prestações pode tornar-se indevido por factos supervenientes ao momento do pagamento e que dão lugar a reposições, como por exemplo o óbito, a cessação da situação de desemprego ou de doença, etc.

³ Em 2017, foi participada dívida de 23 M€ abrangendo 36 081 beneficiários. Em 2016 o valor participado foi de 10,6 M€ e incidiu sobre 11 388 beneficiários.

dívidas de outras entidades públicas¹, algumas com mais de 30 anos, cujos processos de resolução têm vindo a ser abordados em PCGE anteriores mas que em 2017 não tiveram qualquer evolução².

O conjunto residual de outras dívidas foi o que mais aumentou face a 2016 (277,0% quanto ao valor bruto e 1 740,3% relativamente ao valor líquido), embora seja o grupo de menor relevância financeira (14 M€ em valor bruto e 11 M€ em valor líquido). É composto, maioritariamente, pelo adiantamento a fornecedores de imobilizado para aquisição pelo FEFSS de um imóvel, destinado aos serviços do ISS em Lisboa.

A dívida de terceiros é uma das áreas que mereceu reservas nas certificações legais de contas do ISS³ e do ISSA⁴ e é uma das bases para escusa de opinião na certificação legal de contas do IGFSS⁵.

Disponibilidades

Em 2017, o grupo patrimonial das disponibilidades totalizou 20 782 M€ e representou 60,8% do total do ativo bruto e 79,9% do ativo líquido, sendo a componente do balanço mais expressiva. Evoluiu de forma positiva, face a 2016, em 3 244 M€ (18,5%). O quadro seguinte apresenta a composição desta classe de ativos.

¹ Ministério da Saúde (89 M€), Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores (2 M€), Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela (6 M€) e Ministério da Agricultura (85 M€). Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE 2016, pp. 295 a 297 e 400.

² Recomendações 83-PCGE/2015, 84-PCGE/2015, 79-PCGE/2014, 73-PCGE/2013, 68-PCGE/2012, 71-PCGE/2011, 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007.

³ Sobre a dívida de beneficiários refere que *“O ISS, IP usa um sistema de gestão de contas correntes e um sistema de informação financeira que apresentam divergências significativas, no montante de 100 milhões de euros, em resultado de várias migrações aplicacionais na origem do sistema de contas correntes, sem o devido ajustamento contabilístico e da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas e de sistemas de contabilização. (...) não é possível assegurar com razoável certeza os saldos de beneficiários e os montantes de provisões para cobrança duvidosa constituídas no exercício e acumuladas, o que pode ter impacto significativo quer nos ativos e fundos próprios quer no Resultado líquido do exercício”*. Sobre a dívida de outros devedores refere que existe um saldo de 89 M€ correspondente a uma dívida contabilizada pela Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, entretanto integrada no ISS, mas que não é reconhecida pelo organismo do Ministério da Saúde.

⁴ Sobre as dívidas de contribuintes de beneficiários refere que *“Os valores de contribuições e prestações sociais são geridos pela aplicação informática (...) da exclusiva responsabilidade do Instituto de Informática (...). Dado que os procedimentos de controlo e de registo de transações relativas às contribuições e prestações sociais, assim como à conciliação de dados registados na referida aplicação informática e na contabilidade não são suficientes para assegurarem que os movimentos ocorridos ao longo do ano estão apropriadamente classificados nas demonstrações financeiras, mormente em proveitos e custos, não nos é possível ajuizar com segurança e rigor sobre os movimentos indicados. (...) o princípio da especialização do exercício não se encontra totalmente aplicado (...), uma vez que as obrigações relativas a prestações sociais são reconhecidas quando ocorre o seu pagamento, os direitos referentes às contribuições são registados na data da entrega das declarações dos contribuintes e a estimativa dos juros vencidos e vencidos na data de relato”*.

⁵ Sobre as dívidas de terceiros refere que balanço do IGFSS apresenta *“(…), saldos devedores e credores pendentes de conciliação, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social e do Instituto de Informática (...). Os procedimentos adotados não nos permitem verificar, por devedor, no final de cada período contabilístico, o valor total, a sua antiguidade e se a dívida é, ou não, de cobrança duvidosa”*.



Quadro I. 67 – Disponibilidades – 2016-2017

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor		Variação 2017/2016	
	2016	2017	Valor	%
Títulos negociáveis	13 721	15 125	1 404	10,2
Ações	1 557	1 934	378	24,3
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0
Títulos da dívida pública	12 084	13 105	1 020	8,4
Outros títulos	18	42	24	129,5
Outras aplicações de tesouraria	61	44	- 18	-29,1
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	3 817	5 657	1 840	48,2
Depósitos em instituições financeiras	3 814	5 655	1 840	48,2
Caixa	2	2	0	2,4
Total	17 537	20 782	3 244	18,5

Fonte CSS 2016 a 2017.

Os títulos negociáveis, no montante de 15 125 M€, aumentaram 1 404 M€ (10,2%), relativamente a 2016, e representam 72,8% da classe de disponibilidades, constituem património do FEFSS e estão aplicados maioritariamente em dívida pública (13 105 M€), que integra 11 422 M€ de dívida pública nacional.

Os depósitos em instituições financeiras cresceram 1 840 M€ (48,2%), face a 2016, para o qual contribuíram de forma determinante os que constituíam património do IGFSS com mais 1 743 M€ (55,6%). Este Instituto no final de 2017 detinha 4 878 M€ em depósitos em instituições financeiras, 1 159 M€ em depósitos a prazo (23,8%) e 3 719 M€ em depósitos à ordem (76,2%). No IGCP estavam depositados 65,5% dos depósitos à ordem (2 437 M€), encontrando-se a totalidade dos depósitos a prazo à guarda de outras instituições bancárias.

As outras aplicações de tesouraria, única componente do grupo das disponibilidades a diminuir 29,1%, face a 2016, respeita a unidades de participação em fundos de investimento detidos pelo FEFSS.

No final de 2017, encontravam-se por reconciliar 115 733 documentos (doc.), totalizando 167 M€ (valor absoluto), em 64 contas bancárias. De salientar que o número de documentos por reconciliar registou um aumento significativo, quer quanto aos documentos de anos anteriores (10 498, 197,5%), quer quanto aos do próprio ano (61 343, 159,0%), como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 68 – Documentos por reconciliar – 2015-2017

(em milhões de euros)

Documentos	2015		2016		2017		Peso relativo (valor)		
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2015	2016	2017
Doc. por reconciliar há mais de um ano	14 634	57	5 315	19	15 813	50	51,2%	15,7%	29,8%
Doc. por reconciliar do próprio ano	34 884	54	38 577	101	99 920	117	48,8%	84,3%	70,2%
Total	49 518	111	43 892	120	115 733	167	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SIF.

Em sede de contraditório, o IGFSS informou que em 15/10/2018 entrou em produtivo uma opção de pagamento de contribuições que “... garante o registo atempado nas conta-corrente dos contribuintes – Entidades Públicas, assegurando simultaneamente a sua adequada contabilização”.

Um dos efeitos dos documentos que transitam de ano por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis em 38 contas bancárias, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 11,6 M€ e de execução orçamental de 5,8 M€¹, sendo que no caso de cinco contas do IGFSS o saldo contabilístico é negativo (1 M€). O quadro seguinte reflete essa situação.

Quadro I. 69 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS)

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo (valor)	Extrato bancário (valor) (depósitos)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	-1	3,7	2008 a 2017
ISS	-	7,9	2009 a 2017
Total	-1	11,6	
Subvalorização do saldo de disponibilidades		11,6	
Subvalorização do saldo de execução orçamental		5,8	

Fonte: SIF.

Conforme se observa no quadro anterior, a antiguidade dos valores depositados que ainda não tiveram o devido reflexo nas demonstrações financeiras situa-se entre 2008 e 2017.

Fundos próprios

- ◆ São constituídos, maioritariamente, por património no valor de 15 563 M€, sendo que 90,5% constituem património do FEFSS (14 081 M€)². Esta componente registou um acréscimo de 197 M€ (1,3%), integralmente movimentada no FEFSS e respeita à afetação à conta de património:
 - ◇ do resultado líquido negativo do exercício de 2016 (80 M€);
 - ◇ do valor do saldo do sistema previdencial-repartição e das receitas de alienação de imóveis transferidos para o FEFSS no exercício de 2016 (227 M€);
 - ◇ da receita proveniente do adicional do IMI registada em 2017 (50 M€).
- ◆ O resultado líquido ascendeu a 2 905 M€ e cresceu relativamente ao ano anterior 2 095 M€ (258,7%), resultante do aumento verificado nos três grupos de resultados:
 - ◇ operacionais, no valor de 585 M€ (85,8%), que atingiram 1 266 M€;
 - ◇ financeiros, no montante de 1 342 M€ (1 815,6%), que ascenderam a 1 268 M€;
 - ◇ extraordinários, na quantia de 169 M€ (83,4%), que registaram 371 M€.

¹ Segundo o ISS, uma das contas está relacionada com operações de tesouraria e não contribui para o saldo de execução orçamental (conta relativa a reembolsos efetuados por países estrangeiros e destinados a pagamento de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente as suportaram).

² O valor do património relevado no balanço do FEFSS foi deduzido do movimento de consolidação efetuado pelo IGFSS correspondente à transferência do saldo do sistema previdencial-repartição e da receita proveniente de imóveis efetuada no exercício de 2017 (210 M€).

Passivo

Têm especial relevância as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos a representarem cerca de 77,9% daquele valor (1 187 M€), sendo constituídos maioritariamente por saldos destinados a ações de formação profissional e outros programas (1 165 M€) e por juros vincendos associados a acordos prestacionais (12 M€).

3.3.3.2. Demonstração de resultados

Em 2017, o total dos proveitos foi de 32 123 M€ e o dos custos 29 219 M€, o que proporcionou um resultado líquido positivo de 2 905 M€, mais 2 095 M€ (258,7%) que em 2016.

Quadro I. 70 – Demonstração de resultados – 2016-2017

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2017/2016	
	2016	2017	Valor	%
Custos e Perdas				
Transf. correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	23 676	23 793	117	0,5
Custos com o pessoal	243	252	8	3,4
Fornecimentos e serviços externos	59	61	2	4,0
Provisões do exercício	336	285	- 51	-15,1
Amortizações do exercício	18	19	1	2,8
Outros custos e perdas operacionais	15	342	327	2 256,9
Total dos custos operacionais	24 346	24 751	405	1,7
Custos e perdas financeiras	879	441	- 438	-49,8
Custos e perdas extraordinárias	4 195	4 026	- 169	-4,0
Total dos Custos e Perdas	29 421	29 219	- 202	-0,7
Proveitos e Ganhos				
Impostos e taxas	15 036	16 029	993	6,6
Transf. e subsídios correntes obtidos	9 837	9 848	11	0,1
Outros proveitos e ganhos operacionais	155	141	- 14	-8,8
Total dos proveitos operacionais	25 028	26 017	990	4,0
Proveitos e ganhos financeiros	805	1 709	904	112,3
Proveitos e ganhos extraordinários	4 397	4 397	0	0,0
Total dos Proveitos e Ganhos	30 230	32 123	1 893	6,3
Resultados operacionais	682	1 266	585	85,8
Resultados financeiros	- 74	1 268	1 342	1 815,6
Resultados extraordinários	202	371	169	83,4
Resultado líquido do exercício	810	2 905	2 095	258,7

Fonte: CSS de 2016 e 2017.

Os proveitos registam um acréscimo de 1 893 M€ (6,3%), que se ficou a dever essencialmente:

- ◆ Ao aumento de contribuições para a segurança social em 999 M€ (6,7%), que atingiram o montante de 15 858 M€ (49,4% do total dos proveitos).
- ◆ Ao acréscimo dos proveitos financeiros em 904 M€ (112,3%), que ascenderam a 1 709 M€, foram proporcionados, na quase totalidade, pelo FEFSS e tiveram, entre outras, as seguintes origens:
 - ◇ aumento das mais-valias potenciais, em 848 M€ (849,9%), e das diferenças de câmbio realizadas, em 84 M€ (96,5%);

- ◇ redução das diferenças de câmbio potenciais, em 32 M€ (43,2%), e de ganhos na alienação das aplicações de tesouraria, em 13 M€ (48,3%).

Os custos decresceram 202 M€ (0,7%), face a 2016, variação que decorreu essencialmente do seguinte:

- ◆ Aumento das prestações sociais em 323 M€ (1,6%), que ascenderam a 20 340 M€ (69,6% do total dos custos), e de outros custos operacionais em 327 M€ (2 256,9%), estes últimos respeitantes a regularizações de adiantamentos de verbas para programas co-financiados.
- ◆ Redução dos subsídios, em 216 M€ (33,8%), e dos custos extraordinários, em 169 M€ (4,0%), estes provenientes da anulação de contribuições (menos 180 M€)¹ e de contraordenações (mais 10 M€).
- ◆ Redução dos custos financeiros em 438 M€ (49,8%), sendo na sua maioria custos do FEFSS (426 M€) que resultam, em grande parte, do decréscimo das menos-valias potenciais no montante de 515 M€ (84,6%) e das diferenças de câmbio realizadas no valor de 60 M€ (35,6%) e do aumento das diferenças de câmbio potenciais em 158 M€ (568,1%).

O resultado líquido foi proporcionado pelo resultado positivo de todos os três tipos de resultados, sendo que o que mais contribuiu foi o resultado financeiro, devido ao acréscimo dos proveitos provenientes de mais-valias potenciais e o decréscimo das menos-valias potenciais.

3.3.4. Observações – violação de princípios, omissões, erros

Ao nível da regulamentação

- ◆ Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS², bem como a portaria com os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS³.
- ◆ Continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, aspeto objeto de recomendação do Tribunal desde 2009.
- ◆ Continua por clarificar a matéria relativa às competências dos fiscais únicos dos institutos públicos, tendo em consideração eventuais conflitos de interesses da sua dupla qualidade de fiscal único e de emitente da CLC⁴. Esta matéria já foi objeto de recomendação do TC⁵. O MF informou, entretanto, que está em curso a revisão do regime jurídico de auditoria e que a revisão destas matérias passa

¹ Estas anulações decorrem de correções realizadas a declarações de remunerações rececionadas em anos anteriores.

² O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS. O Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo DL 191/99, de 05/06, prevê, no n.º 5 do art. 1.º, que a tesouraria única da segurança social seja regulada por diploma próprio. Posteriormente à sua publicação, têm sido introduzidas nas LEO, desde a Lei 91/2001, de 20/08, normas (art. 45.º na Lei 91/2001, art. 48.º na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07, e art. 56.º na LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09), algumas das quais relacionadas com a tesouraria única da segurança social, função cometida ao IGFSS também pela alínea b) do n.º 5 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03. Contudo, o regime instituído não se afigura completo, em face, designadamente do RTE, nem inteiramente claro, por exemplo, no que se reporta às formas que deve revestir a pretendida articulação com a tesouraria do Estado.

³ O n.º 7 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03, impõe que os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS sejam fixados por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social: Recomendações 47-PCGE/2016 e 57-PCGE/2015.

⁴ O Fiscal único do ISSM não emitiu CLC por considerar que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas, posição que vem assumindo já em anos anteriores.

⁵ Recomendações 51-PCGE/2016 e 60-PCGE/2015.

pela AR, dado ser a entidade competente para aprovar uma eventual alteração da Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

- ◆ O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido – a LEO prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado.

Em sede de contraditório, o IGFSS informou que “... a UniLEO avançou com uma proposta de revisão dos classificadores orçamentais onde consta, também, uma proposta legislativa sobre a matéria em questão, relativamente à qual o IGFSS.IP está em articulação com aquela entidade no sentido de garantir a sua melhor adaptação às necessidades do subsetor”.

Ao nível operacional

Continua inoperacional, devido à falta de afetação de recursos humanos, o Gabinete de Auditoria criado na orgânica do IGFSS, no contexto do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, com competência de controlo do sistema de segurança social. O IGFSS pondera desenvolver diligências para reativação do Gabinete de Auditoria, nomeadamente através do recrutamento de pessoal com formação adequada. Em sede de contraditório, o IGFSS informou que a alteração do mapa de pessoal já foi aprovada e que, por indisponibilidade orçamental para o exercício de 2018, os procedimentos de contratação só se irão iniciar no exercício de 2019.

Duas das entidades que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS) não utilizam o Sistema de Informação Financeira da SS (SIF), o que impede a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática¹.

Para além desta limitação existem outras limitações técnicas que impedem a efetiva consolidação no sistema e na produção automática de mapas orçamentais consolidados², de balanço consolidado³, e de mapa de amortizações e provisões⁴. Estes factos exigem intervenções manuais por parte do IGFSS na elaboração das peças contabilísticas finais consolidadas, elaboradas com recurso à ferramenta Excel, o que potencia o risco de erro da informação financeira da CSS e exige um esforço acrescido por parte daquele Instituto, enquanto entidade consolidante.

Ao nível da contabilidade orçamental

A despesa relevada em transferências correntes para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 6 M€, pelo procedimento, instituído há vários anos, de manter relevada despesa orçamental de prestações sociais

¹ Cfr. Recomendações 55–PCGE/2016, 63–PCGE/2015, 59–PCGE/2014, 58–PCGE/2013, 51–PCGE/2012, 53–PCGE/2011, 51–PCGE/2010 e 67 b)–PCGE/2008, e Relatório 52/2009–2.ª Secção – Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008.

² A aplicação informática não procede à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital, e à execução dos saldos iniciais e integrados.

³ O balanço consolidado extraído da aplicação não dispõe de informação sobre as dívidas de terceiros desagregada por antiguidade (curto prazo e médio e longo prazo).

⁴ O mapa das amortizações e provisões consolidado produzido pela aplicação informática não evidencia valores reais relativamente aos movimentos do ano daquela natureza.

quando haja devoluções dentro do mesmo ano económico. Esta sobrevalorização pode ascender a valor superior, dado que não foram incluídos nos valores devolvidos os relativos a pensões e CSI¹.

Em 2017, foram registados numa rubrica residual de outras despesas correntes, as verbas da UE que foram, em anos anteriores adiantadas pelo OSS, no montante de 338 M€. A DGO, apesar de assumir que esta classificação residual não reflete adequadamente a natureza da despesa paga, considera que no classificador económico em vigor não se vislumbra outra classificação que possa ser adotada para esta situação.

Ao nível da contabilidade patrimonial

Bens móveis

Para cerca de 44,8 % (197 M€) do volume financeiro registado no balanço (ativo bruto 441 M€)² não existe informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens que integram aquele valor, o que não permite um controlo dos bens e impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística que possibilite a validação dos montantes relevados nas demonstrações financeiras.

Para 584 bens as amortizações não foram corretamente calculadas, pois o período de vida útil estabelecido já terminou e o bem ainda não se encontra totalmente amortizado (32,5% do valor inicial dos bens). Estas situações têm várias causas e estão relacionadas com os dados introduzidos no sistema informático, o que denota ausência de mecanismos de monitorização dos inventários com vista à correção dos erros e procedimentos que lhe dão origem³.

Em sede de contraditório, o II, sobre o projeto de recomendação formulada no sentido de que deveriam ser introduzidos mecanismos que visem detetar procedimentos incorretos com reflexo no cálculo das amortizações, alega que este aspeto não lhe é aplicável, “... uma vez que os procedimentos de encerramento mensal seguidos garantem a exatidão do cálculo e registo das amortizações”. Sobre esta alegação salienta-se que, conforme foi identificado no anexo remetido para efeitos de contraditório, existem 4 bens com registo de início de depreciação no ano de 2002 que, em 31/12/2017, ainda não tinham qualquer valor amortizado, dado não lhes ter sido atribuído o número de anos de vida útil, o que impede o cálculo das amortizações. Deste modo, os procedimentos até agora seguidos não asseguram a identificação da totalidade de situações incorretas.

¹ O ISS informa que por limitações técnicas não é possível apurar o valor executado das pensões e do CSI e cujas disponibilidades se encontravam na posse da segurança social.

² Contas 423- Equipamento básico; 424 – Equipamento de transporte; 425 – Ferramentas e utensílios, 426 – Equipamento administrativo e 429 – Outras imobilizações corpóreas.

³ Como por exemplo: não foi introduzido qualquer período de vida útil, pelo que o sistema informático não procede a qualquer cálculo de valor de amortização; não obstante ter sido introduzido o período de vida útil, a opção selecionada como “chave de depreciação” corresponde a “sem depreciação e sem juros”, o que significa que embora se atribua período de vida útil o sistema nunca vai calcular qualquer valor de amortização; o bem foi inventariado em data posterior quer à data de início da sua vida útil quer à data de termo da sua vida útil, pelo que o sistema já não procede ao cálculo de amortizações; o bem com determinado número de imobilizado, não completamente amortizado, foi transferido para outro número de imobilizado (estas situações podem ocorrer dentro da mesma entidade contabilística ou em transferência para entidade contabilística diferente) procedendo-se à correção da sua vida útil. Nestes casos, sempre que a correção vise o encurtamento do período de vida útil e este já tenha decorrido à data do lançamento no sistema informático, o sistema já não procede ao cálculo de amortizações; o período de vida útil já decorreu e o bem já está totalmente amortizado. No entanto, após essa data, foi incorporado novo valor na mesma ficha do imobilizado, sem que tenha sido atribuído novo período de vida útil. Neste caso, a aplicação também não procede a qualquer cálculo de amortização.

Bens imóveis

Foi analisada uma amostra de 27 imóveis relevados no ativo do balanço em 31/12/2017 pelo valor de 35 M€ (ativo bruto), tendo-se verificado o seguinte:

- ◆ Cinco imóveis foram adquiridos por dação em pagamento no valor total de 3,6 M€. Para este conjunto de imóveis verificou-se que:
 - ◇ Três foram adquiridos pelo IGFSS nos anos de 2000 e 2011, pelo valor de 3,2 M€.
 - O imóvel adquirido no ano de 2000 não dispunha de relatório de avaliação. A inexistência deste relatório não permite confirmar a correção do valor atribuído e registado contabilisticamente (1,9 M€)¹.
 - Para os imóveis adquiridos em 2011, o valor autorizado e considerado na escritura de dação (1 327 m€) não corresponde ao valor proposto pelo serviço competente do IGFSS na sequência da análise dos relatórios de avaliação (983 m€), que era inferior em cerca de 35% (344 m€) e tinha como referência os valores de liquidação². Com efeito, na proposta submetida a autorização da dação³ constam valores superiores aos que foram propostos pelo Departamento de Património Imobiliário do IGFSS⁴. Apesar de naquele documento se fazer referência ao parecer deste Departamento, foram incluídos os montantes correspondentes ao valor de mercado e não os correspondentes ao valor de liquidação, conforme proposto, sem que conste qualquer fundamentação para a alteração de critério⁵.
 - ◇ Dois imóveis foram adquiridos pelo ISSA em 2017, no valor de 351 m€. Todos dispunham de relatórios de avaliação. A autorização da aceitação das dações, quer pelo Conselho Diretivo do ISSA quer pela Secretária Regional da Solidariedade Social, foi fundamentada numa proposta em que o destino a dar aos imóveis seria a afetação destes a serviços do Instituto, designadamente para concentrar o acervo documental em suporte físico do ISSA⁶. No entanto, para um dos imóveis tal não se concretizou, passando o mesmo a estar disponível para alienação ou arrendamento, uma vez que o Instituto, entretanto, concluiu não ser necessária a utilização daquele espaço. Salienta-se que o relatório de avaliação do imóvel, à data da aquisição referia que este era de difícil comercialização devido à sua composição, localização e uso que lhe está

¹ O valor encontra-se referenciado no auto de dação e no despacho autorizador. Mas tal referenciação apenas permite o cruzamento do valor inserido nesses documentos com o valor contabilístico relevado e não a aferição deste último. Segundo os serviços, este imóvel terá sido avaliado pela então Direção-Geral dos Impostos e não dispõem do documento de avaliação.

² Nos relatórios de avaliação constam dois tipos de valores: valor de mercado e valor de liquidação.

³ Informação IGFSS DGD-DRE n.º 254, de 01/09/2011.

⁴ Informação do IGFSS DPI-NECSul n.º 10, de 01/07/2011.

⁵ Os imóveis estão inseridos num complexo industrial. A sua avaliação foi realizada por três avaliadores diferentes, sendo que o valor considerado o corresponde à média aritmética dos valores de mercado considerados em dois daqueles avaliadores (um dos relatórios foi afastado por conter valores inferiores em mais de 20% relativamente aos outros dois). Contudo, o valor que consta da proposta onde recaiu o despacho autorizador da dação, 170 m€ para o primeiro e 1 158 m€ para o segundo, (informação do IGFSS DGD-DRE n.º 254, de 01/09/2011) não corresponde ao valor que foi proposto pelo Departamento de Património Imobiliário do IGFSS que corresponde à média aritmética dos mesmos avaliadores, mas dos valores de liquidação/venda imediata (130 m€ e 854 m€, respetivamente). As avaliações ocorreram no ano de 2011, sendo referido num dos relatórios de avaliação considerados que a venda dos imóveis de forma autónoma se tornava quase impossível e noutro foi assinalado como fator negativo a interdependência para com outros artigos da fábrica e construção não adaptada às atuais exigências construtivas para uso industrial.

⁶ Foi autorizada a dação de três imóveis: um imóvel destinado à instalação de serviços de ação social e dois armazéns destinbados a arquivo físico. A amostra incluiu dois destes imóveis (instalação de serviços de ação social e um armazém).

afeto (armazém), facto que poderá fazer incorrer a segurança social em potencial prejuízo¹.

- ◆ Quatro imóveis foram construídos pela segurança social, no valor total de 7,2 M€:
 - ◇ O ISSA tinha relevado um imóvel construído entre 2001 e 2004, no valor de 1,2 M€, para o qual apresentou documentação comprovativa para a maioria do valor. O montante em falta foi justificado com auto de eliminação de documentos de despesa que tinham antiguidade superior a 10 anos, justificação que não colhe tendo em conta que se trata de documentos que suportam despesas com ativos que ainda se encontram relevados nas demonstrações financeiras².

O edificado foi implantado num lote de terreno doado em 2000, não tendo sido relevado qualquer valor nas demonstrações financeiras relativamente a este ativo, alegando os serviços que o procedimento se deve ao facto de a doação ter sido realizada a título gratuito. Ora, o POCISSSS dispõe de uma conta destinada ao registo de doações³, pois são ativos que integram o património das instituições de segurança social e, nessa medida, devem ser relevados nas demonstrações financeiras, de acordo com a melhor informação disponível que permita a sua valorização.
 - ◇ O ISSM tinha três imóveis construídos pela SS no total de 6 M€: dois construídos na década de 90 e um em 2008. Apenas para o imóvel construído em 2008 existe documentação comprovativa de suporte ao total do registo contabilístico. Relativamente aos outros dois imóveis: para um não existe documentação que permita confirmar o valor relevado no balanço⁴ e para outro a documentação existente representava apenas 16,9% do total⁵. Estes dois imóveis estão implantados em propriedade alheia.
- ◆ Os restantes 18 imóveis, no valor de 24,3 M€, integraram o património da segurança social por diversas vias, sendo a mais frequente a que tem origem em transferência por extinção de outras entidades. Relativamente a estes imóveis, os serviços não dispõem, muitas vezes, de documentação comprovativa dos registos contabilísticos, em especial os que evidenciam o custo histórico inicial. No entanto, também existem valores registados incluídos no valor dos imóveis que têm origem em benfeitorias efetuadas a partir de 2002, data a partir da qual existem registos contabilísticos disponíveis, e para os quais também nem sempre existe documentação comprovativa. Neste grupo de imóveis verificou-se que:

¹ No PCGE/2015, a propósito da aceitação das doações, o TC formulou a recomendação 74, no sentido de que a aceitação de imóveis em dação em pagamento fosse devidamente justificada, tendo em conta, quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a sua possibilidade de alienação num prazo razoável e por um valor muito próximo ao do contratualizado na dação.

² Foram eliminados documentos, com datas de 2002 e 2003, que suportavam o valor de 91 m€, ao abrigo da Portaria 12/2014, de 26/02. Todavia, esta Portaria impõe que os processos de aquisição de imóveis bem como as respetivas obras de manutenção e reparação devem ser conservados pelo menos enquanto existir o imóvel. Ora, tendo o imóvel sido construído pela segurança social haverá que preservar a correspondente documentação que suportou os registos contabilísticos. Não pode, pois, proceder-se à eliminação dos documentos de despesa com antiguidade superior a 10 anos quando estes contêm documentos que suportam valores que ainda estão relevados nas demonstrações financeiras. Importa também dar cumprimento ao estabelecido no ponto 2.8.1 do POCISSSS quanto à necessidade de manter os documentos de suporte nos registos informáticos que consubstanciam o Livro de Inventário. Reitera-se, assim, a posição do TC quanto à necessidade de preservar a documentação justificativa de valores relevados nas demonstrações financeiras.

³ Conta 57 – Reservas - 576-Doações. Esta conta integra o grupo das reservas e a classe dos fundos patrimoniais, devendo ser utilizada por contrapartida das doações de que a entidade seja beneficiária.

⁴ Valor registado: 639 m€. O ISSM refere que o valor do imóvel foi introduzido no SIF através do valor do saldo inicial, no ano de 2002, não sendo possível proceder à identificação dos documentos que justificam tal montante.

⁵ Valor registado era de 2,8 M€ e o valor da documentação 475 m€. O ISSM refere que o valor do imóvel foi introduzido no SIF, no ano de 2002, através do valor do saldo inicial não sendo possível proceder à identificação dos documentos que justificam tal montante, remetendo apenas os documentos justificativos com registo após aquela data, relativos a benfeitorias entretanto realizadas.

- ◇ O IGFSS dispunha no seu ativo de 8 imóveis no valor total de 3,8 M€, todos transferidos pelo ISS¹. Para cinco destes imóveis (3,6 M€, 94,3%), não dispunha de qualquer documento que permitisse confirmar o valor do registo contabilístico² e para um dos imóveis (41 m€) a documentação comprovativa não permitiu validar a totalidade do valor registado (40 m€).
- ◇ O ISS detinha 10 imóveis relevados no ativo do balanço pelo valor de 20,7 M€. A documentação comprovativa de suporte representa apenas 20,7% (4,3 M€) do valor registado³, constatando-se que a maioria destes imóveis já se encontrava relevado nas demonstrações financeiras antes de 2002, não existindo documentação que comprove o valor dos registos iniciais.
- ◆ Ao nível do valor líquido de 18 imóveis relevados no balanço verificou-se que o mesmo não é fidedigno em virtude do seguinte:
 - ◇ Amortizações não calculadas:
 - Para sete imóveis o valor afeto aos edificadados não está a ser objeto de amortização⁴;
 - O cálculo do valor das amortizações de um edifício implantado em terreno doado está a incidir apenas em 75% do valor do edificadado. Por outro lado, foi atribuída uma vida útil de 50 anos ao edifício cuja construção foi concluída em 2004, data em que já estava em vigor o CIBE que estabelece, como regra, 80 anos.
 - Para 9 imóveis, no momento da segregação do valor do terreno e do edifício, não foi acautelada a existência de valores nas parcelas de imobilizado relativos a benfeitorias nos edificadados, pelo que os valores afetos aos terrenos estão sobrevalorizados e, indevidamente, não têm sido objeto de amortização desde 2008. Para um destes imóveis, desde o início da depreciação do edifício, que ocorreu em 2008, vigorou incorretamente um período de vida útil de 150 anos. Em 2017, este período foi corrigido para 80 anos. No entanto, não foi feita qualquer correção ao valor das amortizações calculadas entre 2008 e 2017.

Todos estes procedimentos incumprem os arts. 21.º e 22.º do CIBE e sobrevalorizam o resultado líquido e os resultados transitados.
 - ◇ Amortizações calculadas sobre o valor da parcela afeta ao terreno, em incumprimento do art. 36.º do CIBE, que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização.
 - Para um imóvel, durante o período de 2008 a 2017, o cálculo do valor das amortizações esteve a incidir sobre a parcela que devia estar afeta ao terreno, não tendo as amortizações sido objeto de correção em 2017, ano em que foi efetuada segregação da parcela do terreno e do edifício⁵; existe ainda um outro imóvel que não possui valor afeto a parcela de terreno e o cálculo do valor das amortizações está a incidir sobre o valor total registado desde 2008⁶. Ambos os imóveis estão classificados na conta 414 – Investimentos em imóveis.

¹ Ao abrigo do DL 112/2004, de 13/05.

² De salientar que o valor registado para dois destes imóveis respeitava na quase totalidade a despesas realizadas com benfeitorias entre 2004 e 2007.

³ Apenas para dois dos imóveis havia documentação comprovativa para o seu valor total.

⁴ Cinco imóveis desde 2002, um desde 2011 e outro desde 2014.

⁵ Imóvel registado em 2008, iniciou o registo de depreciação no mesmo ano e o valor da amortização tem sido calculado sobre a totalidade do valor do imóvel.

⁶ Este imóvel, embora já registado em 2002 e com cálculo de amortização a incidir em 75% do valor até 2007, não foi objeto de segregação da parcela de terreno no procedimento centralizado levado a cabo em 2008 sendo a totalidade do valor do imóvel afeto à parcela do edifício e o valor das amortizações passaram a incidir também na parcela que deveria estar afeta ao terreno.

- Um imóvel, classificado na conta 422 – Edifícios e outras construções, em que não possui valor afeto a parcela de terreno e o cálculo do valor das amortizações está a incidir sobre o valor total registado desde 2008, pelo que a conta de edifícios está sobrevalorizada, assim como estão subvalorizadas as respetivas amortizações e a conta de terrenos¹.
- ◇ Aos imóveis adquiridos em estado de uso não é deduzido o período de vida útil já decorrido para efeitos de estimativa de vida útil a atribuir aos imóveis que passam a integrar o património dos institutos, incumprindo o estabelecido no n.º 3 do art. 22.º do CIBE, uma vez que se atribuem períodos de vida útil completos em função da natureza das edificações com início no ano de registo contabilístico dos imóveis².

Um dos institutos (ISSA) referiu que a aplicação informática que gere as fichas de imobilizado não tem opção para a desvalorização patrimonial por motivos de uso do imóvel e atribui automaticamente o número de anos de vida útil aos imóveis em função da escolha da natureza da construção. Em sede de contraditório, o ISS também refere que no momento da criação do imobilizado a vida útil é gerada automaticamente em função do tipo de construção e que não existe opção para ser considerada a desvalorização patrimonial por motivos de uso.

Considera-se que a parametrização da aplicação informática, que suporta o cálculo das amortizações, deverá ser revista de modo a contemplar as exigências legais.

- ◆ No que respeita à regularização da titularidade dos imóveis, todos tinham a titularidade regularizada a favor dos institutos que os relevavam nas suas demonstrações financeiras, com exceção:
 - ◇ dos três imóveis detidos pelo ISSM. Com efeito, dois destes imóveis foram construídos pela segurança social em propriedade alheia na década de 90. Apesar das diligências desenvolvidas, ainda não foi possível regularizar a situação, em virtude de existirem dúvidas quanto às entidades que são proprietárias dos terrenos onde os edifícios foram implantados, estando o Instituto dependente de entidades terceiras para ultrapassar a situação. O outro imóvel foi construído em propriedade da segurança social em 2008. No entanto, ainda não tem a titularidade regularizada, tendo sido solicitada em abril de 2018 a inscrição na matriz ao Serviço de Finanças;
 - ◇ de um imóvel detido pelo ISS, cuja regularização está pendente de decisão do Tribunal.
- ◆ Dos seis imóveis que foram transferidos do ISS para o IGFSS, em 2017, constatou-se que para três a relevação contabilística no IGFSS só ocorreu passados mais de seis anos após a transferência do registo de titularidade a favor daquele Instituto³, situação que vem confirmar ausência de controlo na transferência de imóveis ao abrigo do DL 112/2004 que o Tribunal já identificou em pareceres anteriores⁴.

¹ Ao contrário do que sucedeu com a maioria dos imóveis em 2008 para este não foi realizada a segregação da parcela do terreno e do edifício, tendo o valor total sido transferido para o número de imobilizado correspondente ao edifício.

² Esta situação ocorreu em 4 imóveis: um registado em 2008, com início de depreciação no mesmo ano (vida útil 150 anos, alterado para 80 anos em 2017), tem data de inscrição na matriz em 1977, sendo a sua antiguidade pelo menos reportada a esta data. Outro registado em 2017, com início de depreciação no mesmo ano (vida útil 80 anos), tem data de inscrição na matriz em 1990, sendo a sua antiguidade pelo menos reportada a esta data. Dois imóveis adquiridos por dação em 2017, iniciaram a depreciação no mesmo ano (vida útil 80 anos). Existem documentos que comprovam uma antiguidade superior dos imóveis, tal como os relatórios de avaliação e os de titularidade (caderneta predial e certidão da conservatória do registo predial), entre os anos de 2007 e 2008.

³ As transferências de titularidade ocorreram em 2010 e 2011 e a transferência contabilística só ocorreu em 2017.

⁴ No PCGE/2015 o TC formulou uma recomendação no sentido de assegurar que as transferências de imóveis do ISS para o IGFSS fossem realizadas atempadamente com vista à sua adequada gestão. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que está em curso o levantamento exaustivo de todos os imóveis.

- ◆ O anexo às demonstrações financeiras consolidadas não divulgou os imóveis da SS implantados em propriedade alheia¹ nem divulgou a totalidade dos imóveis da SS que estão cedidos a terceiros², contrariando o estabelecido no ponto 8.2.12 do POCISSSS.

Dívidas de terceiros e constituição de provisões – dívidas de contribuintes

- ◆ Não existem procedimentos de encerramento de contas que permitam validar o valor do saldo existente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF), nem existem elementos que permitam desagregar a dívida de conta corrente em curto prazo e médio e longo prazos, por falta de informação do sistema auxiliar GC³. Em 2017, para 2 186 M€ (22,5%) não foi possível conhecer a que contribuintes respeitava este valor em dívida.
- ◆ Os saldos de algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora⁴ apresentam saldos credores (contranatura) no montante de 40 M€⁵, facto que revela a existência de eventuais erros de parametrização de movimentos indexados à conta de contribuintes⁶.
- ◆ O valor do saldo da conta de contribuintes consolidado está ainda afetado pelo:
 - ◇ movimento de ajustamento de 105 M€ realizado em 2016 pelo ISSA, sem que tivessem sido acautelados aspetos essenciais para uma comparação segura entre os saldos residentes nos sistemas auxiliares (GC e SEF) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF)⁷;
 - ◇ registo, no valor de 92 M€, que continua relevado no balanço do ISSM, valor que segundo aquele Instituto divulgou no anexo às demonstrações financeiras de 2014 incluía dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014⁸.

Em sede de contraditório, a SESS informa que *“O IGFSS, IP, em colaboração com o II. IP, está a desenvolver e a melhorar procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, com o objetivo de se conseguir reconciliar a dívida de contribuintes”*.

¹ O ISSM divulgou no anexo às demonstrações financeiras de 2017 que possui imobilizações implantadas em propriedade alheia no montante de 15 M€, mas questionado sobre este montante informou que o mesmo é de apenas 3 M€.

² O anexo às demonstrações financeiras e consolidadas divulga o valor das imobilizações em poder terceiros. No entanto, este valor não inclui nenhuma das imobilizações do ISSM que estão em poder de terceiros, apesar de esta informação ter sido divulgado no anexo às demonstrações financeiras deste Instituto. Porém, também esta informação não foi integralmente divulgada por este Instituto, uma vez que pelo menos um dos imóveis selecionados na amostra não está incluído no valor divulgado.

³ No processo anual de encerramento de contas não é disponibilizada informação sobre a dívida existente em 31 de dezembro no sistema aplicacional GC, pelo que não é possível aferir a antiguidade da referida dívida nem a que está abrangida por planos prestacionais (fora do processo de execução fiscal). No entanto, a avaliar pela antiguidade da dívida que anualmente é participada e prescrita no mesmo ano, o sistema GC ainda acomoda dívida com antiguidade superior a seis meses que não é objeto de qualquer provisão. Em 2017, o valor de dívida participada e prescrita nesse ano representou 77,7% do total da dívida prescrita. O Tribunal formulou em anos anteriores recomendações para que fossem implementados procedimentos com vista a ultrapassar estes constrangimentos (62-PCGE/2016, 63-PCGE/2016, 76-PCGE/2015, 78-PCGE/2015, 71-PCGE/2014, 69-PCGE/2013 e 68-PCGE/2011). Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que estão a ser desenvolvidos procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, sendo um trabalho bastante moroso face aos milhares de documentos que são lançados e a complexidade do sistema.

⁴ Juros de mora calculados na sequência de cobrança do valor do capital fora do prazo estabelecido em fase de cobrança voluntária e não participada a execução fiscal (GC).

⁵ Regime dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa.

⁶ Conta 21212-Contribuintes c/c – Juros de mora.

⁷ No ano de 2016 o ISSA reduziu o saldo em 105 M€. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE 2016, ponto 12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros, p. 288 e seguintes.

⁸ Cfr. PCGE/2016, p. 288.

Também o IGFSS, na mesma sede, referiu que “... continua a colaborar ativamente com o II, IP no sentido de desenvolver procedimentos e soluções que garantam a coerência entre...” os sistemas de informação.

O ISSA referiu ter utilizado os mapas de encerramento de contas elaborados pelo II e que em “... relação à dívida de contribuintes em GC, em 2017, não foi disponibilizada informação fiável que tornasse possível efetuar uma reconciliação entre o subsistema e o SIF” e que tal “Não depende exclusivamente do ISSA”.

Por sua vez, o II, na mesma sede, alega que “Os mapas do fecho de contas regem-se por requisitos aprovados pelos parceiros” e que considera “... não estar na esfera da atuação do Instituto de Informática alterar o contexto existente à data”.

Sobre as alegações em sede de contraditório, considera-se ser crucial a articulação entre todos os institutos, designadamente, com o Instituto de Informática, enquanto responsável pela criação dos programas informáticos e pela sua gestão. Salienta-se que a área de contribuintes é fundamental para a sustentabilidade da segurança social, pois é sua maior fonte de financiamento, e é de toda a importância conhecer com rigor o valor da dívida de contribuintes, uma vez que se trata de uma parcela muito significativa do ativo relevado no balanço da segurança social.

- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2017, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras, subvalorizando-as na exata medida do valor desses juros¹.

Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico na CSS foi estimado o valor dos juros vencidos² nos últimos seis anos. Assim, para a dívida constituída a partir de 2012 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 462 M€ e os relativos ao exercício de 2017 de 105 M€. No entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal constituída até 2011³ que em 31/12/2017 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros ascende a 2 578 M€ e os relativos ao exercício de 2017 a 337 M€.

No ponto 14 da nota 17 do anexo às demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas é divulgado que os proveitos são contabilizados no período a que dizem respeito, independentemente da data do seu recebimento. Contudo, esta premissa não se tem aplicado aos juros vencidos e não existe no documento informação que justifique a sua não aplicação, como define o ponto 3.2 do POCISSSS.

- ◆ Os critérios para classificação de dívidas de cobrança duvidosa e o cálculo para constituição das respetivas provisões não estão a ser integralmente cumpridos à luz dos estabelecidos no POCISSSS. Com efeito, este plano não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada a execução fiscal. No entanto, apenas são classificadas como dívidas de cobrança duvidosa aquelas que são participadas a execução fiscal.

Por outro lado, tem integrado o valor em dívida de cobrança duvidosa dívida, que embora já tenha sido participada a execução fiscal, se encontra suspensa por estar a ser cobrada ao abrigo de planos

¹ Dívida de contribuintes, resultados transitados, proveitos e resultado líquido. Recomendações 64–PCGE/2016, 79–PCGE/2015, Recomendações: 72–PCGE/2014 e 70–PCGE/2013.

² Cálculos TC: esta estimativa teve como fonte a informação os ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2017, relativamente aos valores em dívida participados a execução fiscal. Foi utilizado o ficheiro da dívida de entidades privadas incluída no Mapa 3.1.a_b NOP– Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF–Sem Organismos Públicos dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro oficiais, publicadas no site da Segurança Social, aos respetivos períodos de dívida (o valor utilizado respeita à coluna designada “dívida”). A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,8% do total.

³ Os ficheiros incluem dívida de 1976 a 2017.

prestacionais fora do processo executivo (acordos de regularização extraordinária), pelo que não deve ser considerada de cobrança duvidosa¹, não assegurando o princípio contabilístico da prudência².

- ◆ Os procedimentos utilizados na constituição de provisões para cobranças duvidosas de contribuintes não cumpre integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários decorrentes de redução de provisões³ todos os valores prescritos ou cobrados no ano de 2017 relativos a dívida de anos anteriores com provisões constituídas. Este procedimento subvaloriza os resultados extraordinários e também os resultados operacionais, não sendo, contudo, possível, com os dados disponíveis, determinar o seu impacto.
- ◆ O valor relevado nas demonstrações financeiras, na conta 692 – Custos e perdas extraordinários – Dívidas incobráveis (35 M€) e divulgado no anexo às demonstrações financeiras consolidadas e no Mapa n.º 7 da CGE relativo ao montante de dívida contributiva prescrita em 2017 não corresponde à dívida efetivamente prescrita neste ano. Com efeito, o seu valor foi de 50 M€. Esta divergência resulta do método utilizado para cálculo do valor de dívida prescrita, que tem por base o apuramento da diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada em 2017 e o valor da dívida prescrita acumulada em 2016, fazendo assim a compensação do valor das anulações das prescrições e prejudicando a relevação contabilística na conta 792-Proveitos e ganhos extraordinários-Recuperação de dívida⁴. Este método, embora não afete o resultado líquido do exercício, é violador do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS⁵ e propicia a falta de transparência nas contas, pois não dá a conhecer nem o valor efetivo de prescrições, nem o das anulações ocorridas no ano.
- ◆ Em 2017 continuou a verificar-se um volume considerável de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores (15 M€), o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto aos valores prescritos quer quanto ao valor da dívida relevado no balanço, designadamente quando essas anulações ocorrem em virtude de os valores prescritos já terem sido pagos⁶.
- ◆ Cerca de 77,7% (39 M€) da dívida prescrita em 2017 corresponde a processos executivos instaurados nesse ano a 23 454 contribuintes, situando-se os períodos de dívida entre 1974 e 2011, o que significa que grande parte da dívida quando foi participada já se encontrava prescrita.

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2015, pp. 285 e 286.

² Recomendação 63–PCGE/2016.

³ Registo na conta 7962 – Redução de provisões - Dívida de contribuintes. Recomendações: 63–PCGE/2016 e 75–PCGE/2015. A SESS no âmbito do acompanhamento de recomendações informa que continuam a desenvolver diligências com vista a ultrapassar a situação.

⁴ De acordo com as notas explicativas do POCISSSS “*Esta conta regista o montante recebido já considerado anteriormente como incobrável*”.

⁵ “*Não se deverão compensar saldos (...) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (...)*” cfr. ponto 3.2 – Princípios contabilísticos do POCISSSS.

⁶ A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

Dívidas de terceiros e constituição de provisões – outras dívidas

- ◆ As dívidas ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM), bem como as que têm origem em reembolso por parte das entidades empregadoras por pagamento indevido de prestações de desemprego¹, em contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos e em rendas por utilização de imóveis, designadamente as que estão classificadas como cobrança duvidosa², não têm sido objeto de participação a execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva, colocando em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação³.
- ◆ Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o valor do saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que ascende a cerca de 91 M€⁴, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas⁵.
- ◆ O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas⁶.

Disponibilidades

- ◆ No final de 2017, o IGFSS dispunha de 4 878 M€ em depósitos bancários. Apenas 50% deste valor estava depositado no IGCP (2 437 M€). O IGFSS ao deter na banca comercial depósitos a prazo, no valor de 1 159 M€, não cumpriu a disposição do DLEO 2017⁷ que cingia as disponibilidades e aplicações de fundos fora do IGCP ao montante exclusivamente necessário à atividade dos serviços da SS⁸.

¹ De acordo com o art. 63.º do DL 220/2006, de 31/12, nas situações em que a cessação do contrato de trabalho por acordo teve subjacente a convicção do trabalhador, criada pelo empregador, do preenchimento das condições previstas no n.º 4 do art. 10.º (motivos que permitam o recurso ao despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho), e tal não se venha a verificar, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego.

² FGADM 283 M€; entidades empregadoras 55 M€; contraordenações 17 M€; e rendas 4 M€.

³ O art. 2.º do DL 42/2001, de 09/02, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12. O Tribunal formulou uma recomendação (61-PCGE/2016, 85-PCGE/2015, 78-PCGE/2014) no sentido de serem instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação dos valores pagos pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito. Segundo a SESS informou para o FGADM está em curso o processo que dará acolhimento à recomendação.

⁴ O anexo às demonstrações financeiras e consolidadas não divulga o valor do desvio existente entre os dois sistemas (SIF e SICC). De acordo com as notas às demonstrações financeiras do ISS, o saldo de SIF era superior ao de SICC em cerca de 91,3 M€. Nas notas às demonstrações financeiras do ISSA é divulgado que o saldo de SICC é superior ao de SIF em cerca de 403 m€. O ISSM não divulga a existência de qualquer desvio.

⁵ Não se encontram ainda implementados os procedimentos necessários ao acolhimento da recomendação formulada pelo Tribunal: 65-PCGE/2016, 80-PCGE/2015, 76-PCGE/2014, e 71-PCGE/2013. Em sede de acompanhamento desta recomendação a SESS informou que está em curso o projeto SICC-SIF que visa implementar uma nova interface entre as duas aplicações, fazendo também parte deste projeto o Programa de Regularização de Saldos cujo resultado será o nivelamento de saldos entre SICC e SIF e que este programa está em fase de testes no ISS.

⁶ Não se encontram ainda implementados os procedimentos necessários ao acolhimento da recomendação formulada pelo Tribunal: 66-PCGE/2016, 81-PCGE/2015, 77-PCGE/2014 e 72-PCGE/2013. Em sede de acompanhamento desta recomendação a SESS informou que no novo Sistema de Informação de Pensões está previsto um processo que permitirá a implementação da recomendação.

⁷ N.º 4 e 5 do art. 79.º do DL n.º 25/2017, de 03/03 (DLEO 2017).

⁸ Cfr. Recomendação 68-PCGE/2016.

Em sede de contraditório, a SESS alega que “Considerando a legislação em vigor a missão e atribuição do IGFSS cabe a este Instituto «otimizar a gestão de recursos financeiros do sistema de segurança social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rentabilidade de excedentes de tesouraria», conforme alínea a) do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, bem como o disposto no art.º 91.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, com a obrigação de rentabilização dos excedentes de tesouraria, adequando o risco à rentabilidade”.

O IGFSS, na mesma sede, informou que, no decorrer do exercício de 2018 já realizou aplicações (CEDIC) no IGCP, no valor de 1 500 M€, a 9 meses, eventualmente renováveis.

Sobre o alegado pela SESS, considera-se que o IGFSS, em 2017, continuou a não dar cumprimento ao DLEO, pelo que se reitera a posição assumida pelo Tribunal em Pareceres anteriores de que, atento o disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 79.º do DL 25/2017 (DLEO 2017), as aplicações de fundos em depósitos bancários fora do IGCP encontram-se confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição. Assim, enquanto não for publicada a Portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações de capital a efetuar pelo IGFSS, prevista no n.º 7 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03¹, deverá o Instituto cumprir o disposto nos respetivos decretos de execução orçamental.

Fundos próprios

- ◆ Continua por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não possuir património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo este de difícil constituição, atento ao facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS².

Proveitos diferidos

- ◆ O saldo do balanço releva na conta de proveitos diferidos³ 12 M€ relativos a juros vincendos associados a acordos prestacionais para regularização de dívida contributiva celebrados fora do processo executivo. Não existe segurança sobre a fiabilidade deste valor, dado que ainda não se encontram totalmente concluídos os procedimentos necessários à correção do saldo desta conta.

Durante os anos de 2014, 2015 e 2016 os juros cobrados em cada exercício provenientes das prestações dos acordos prestacionais não foram relevados na conta de proveitos extraordinários de cada um dos exercícios⁴. Em 2017, reiniciaram-se os registos nesta conta⁵. Contudo, conforme é divulgado no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, apenas em 2018 se prevê a conclusão deste processo. Acresce que o montante de juros contabilizado em 2017 como proveitos do exercício ascende a 7 M€. No entanto, apenas 36,1%⁶ deste valor respeita ao ano de 2017, a parte restante respeita a proveitos de exercícios anteriores (de 2008 a 2016).

¹ Sobre a necessidade de publicação da Portaria cfr. Recomendações: 47-PCGE/2016 e 57-PCGE/2015.

² Art. 14.º, n.º 3 do regime. Recomendações 71-PCGE/2016, 89-PCGE/2015; 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013. A SESS em sede de acompanhamento de recomendações informa que se encontra em elaboração a Portaria que fixa os termos do financiamento do FGS.

³ Conta 27411 – Proveitos diferidos – Juros vincendos – De contribuintes.

⁴ Conta 7953 – Proveitos e ganhos Extraordinários – Juros Vincendos.

⁵ Sobre a contabilização das operações associadas aos acordos prestacionais fora do processo executivo, nomeadamente quanto à imputação dos juros cobrados em cada exercício, o Tribunal tem-se pronunciado sobre a deficiente contabilização destes juros e formulou várias recomendações em Pareceres anteriores: 84-PCGE/2014, 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009.

⁶ Elementos recolhidos na conta 7953-Proveitos e ganhos extraordinários–Juros vincendos, através da data do documento contabilizado. Percentagem de documentos com data do ano de 2017 no total contabilizado: IGFSS 38,8%; ISSA 36,3% e ISSM 14,7%.

Ao nível do processo de cálculo e atribuição de pensões

Pensões de velhice e invalidez do regime geral

Com base numa ação de verificação da despesa com pensões atribuídas e com início de processamento em 2017, nas eventualidades de velhice e invalidez do regime geral¹ foram encontrados erros no cálculo do valor das pensões, na sua maioria, com impacto no valor pago aos beneficiários ou no valor a financiar pelo OE.

O exame efetuado permitiu identificar deficiências e procedimentos a corrigir que não se cingem aos processos analisados, na medida em que se aplicam às outras situações da mesma natureza.

Os erros detetados resultam, em particular, de um deficiente sistema de controlo interno ao nível do cálculo e atribuição das pensões que não evita as muitas fragilidades nos procedimentos de intervenção manual e incorreta aplicação de normas legais. Ao nível dos procedimentos manuais (dos instrutores e conferentes dos processos):

- ◆ Falta de uniformidade no tratamento face a situações de sobreposição de remunerações para o mesmo período² e a valores sinalizados como anómalos na aplicação informática (que nuns casos não são objeto de correção e noutros são corrigidos para serem incluídos no cálculo da pensão).
- ◆ Falta de uniformidade na recolha de informação sobre o serviço militar obrigatório quando os beneficiários no requerimento não juntam documento comprovativo, o que resulta em tratamento desigual e pode prejudicar o valor do cálculo da pensão, penalizando o beneficiário³.
- ◆ Inexistência de orientações técnicas escritas que assegurem a adoção de procedimentos uniformes no sentido de completar ou corrigir informação das aplicações ou dos pedidos.

Em contraditório, a SESS alega que o Conselho Diretivo do ISS aprovou, em abril de 2018, um Plano de Intervenção na área de Prestações Diferidas, o qual integra várias medidas, entre as quais a uniformização de procedimentos com impacto no processo de cálculo das pensões e refere que o MTSSS irá acompanhar o desenvolvimento deste trabalho com o Instituto. O ISS, na mesma sede, alega que, desde o final de 2017, tem vindo a atualizar e a criar novos manuais de procedimentos para diferentes áreas de intervenção operacional e que já foram produzidas orientações técnicas, sendo disso exemplo a Orientação Técnica 9/2018 – receção, instrução, registo e distribuição de requerimentos de prestações diferidas.

Sobre esta matéria refira-se que, no âmbito da ação de verificação realizada, foi solicitada ao ISS informação sobre orientações técnicas quanto ao tratamento a dar à informação das aplicações, designadamente sobre a diferença de dados das remunerações nas duas bases de dados (BNBDU e GR), a sobreposição de remunerações e registos anómalos e ainda sobre a recolha de informação relativa ao serviço militar, tendo aquele Instituto informado que não existiam orientações.

¹ Foram selecionados 30 processos de pensões de velhice e invalidez do regime geral, de forma aleatória estratificada por valor de pensão, com início de processamento no 2.º semestre de 2017. Foram ainda selecionados os 4 processos relativos a pensões de invalidez com valor correspondente a 12 vezes o IAS, com início de processamento em 2017, que têm um regime especial de condições de atribuição com reflexos na fórmula de cálculo (Lei 90/2009, de 31/08).

² A aplicação informática de Gestão de remunerações (GR) sinaliza os períodos mensais em que existe sobreposições de remunerações (mais de 31 dias) de 3 naturezas: mais do que uma parcela de remuneração base (P) na mesma entidade empregadora (T/T); remuneração por trabalho e prestações por doença (T/D); e remuneração por trabalho e prestações por desemprego (T/Q). Estas remunerações não são consideradas pela aplicação informática para o cálculo da pensão, exigindo diligências com vista à sua correção. A correção pode ser feita por intervenção manual do instrutor diretamente na folha de cálculo da pensão ou então solicitar a sua correção junto dos serviços com competências na área das contas correntes de contribuições e quotizações para posterior recálculo.

³ Esta situação foi detetada em processos no ISS (CNP).



O ISSA, em sede de contraditório refere que de forma geral concorda com a opinião do Tribunal *“... no que se refere à fragilidade da recolha de carreiras contributivas, quando é necessária a intervenção humana, muito frequentes, nomeadamente lacuna de contribuições, sobreposições de remunerações e quando existem correções do valor das remunerações no histórico (GR), depois de atribuída a pensão. No entanto, no ISSA, existe uma Instrução de Trabalho (IT41. NPPIVVI) com os procedimentos adequados para a instrução, organização e atribuição dos processos de atribuição das pensões”*.

A instrução a que se refere o ISSA carece ainda de aperfeiçoamentos pois, embora contenha instruções de recolha de informação e instrução dos processos, não dispõe de instruções específicas sobre tratamento a dar às sobreposições e registos anómalos.

- ◆ Inexistência de procedimentos de controlo para assegurar a atualização da revalorização de remunerações após o processo automático de cálculo de retroativos nas pensões já atribuídas, quando haja rejeições em processos com valores provisórios de prestações já pagas por compensar¹.

Em contraditório, o ISS informou que *“... vão ser identificadas as situações em que a falha ocorre, de forma a corrigir o procedimento, bem como isolar os casos em que a revisão à pensão não foi efetuada pelos procedimentos apresentados”*.

Os valores nominais das remunerações são objeto de atualização por aplicação de coeficientes de revalorização. Em regra, estes coeficientes são atualizados anualmente através de publicação de Portaria. Contudo, a publicação destas portarias, já depois da data definida para a produção dos seus efeitos, obriga ao reprocessamento de pensões já atribuídas.

A SESS, em sede de contraditório, informou que vai diligenciar no sentido de remeter ao MF a respetiva portaria em tempo oportuno, de modo a que a sua publicação seja anterior à da produção dos seus efeitos e que vai ser aferido junto dos serviços a adoção de procedimentos de controlo para minorar estas situações, nomeadamente a criação de alertas ao nível dos sistemas de informação. Por sua vez, o II, na mesma sede, informou que *“... enquanto se mantiver a necessidade de recalcular pensões para a aplicação da portaria, as situações rejeitadas no processo automático poderão passar a ser comunicadas ao negócio para recálculo posterior”*.

Ao nível das normas legais aplicáveis:

- ◆ Incumprimento das disposições legais quanto à data de início da pensão, originando desigualdade de tratamento entre os beneficiários².

Em sede de contraditório, o ISS informou que *“...o procedimento instituído no CNP será objeto de revisão por forma a garantir que a pensão é sempre paga a partir da data do requerimento ou daquela que o beneficiário indique...”*.

¹ Os valores nominais das remunerações são objeto de atualização por aplicação de coeficientes de revalorização. Em regra, estes coeficientes são atualizados anualmente através de publicação de Portaria. Contudo, a publicação destas portarias, já depois da data definida para a produção dos seus efeitos, obriga ao reprocessamento de pensões já atribuídas.

² Decorre da redação conjugada dos arts. 10.º, n.º 1, 51.º e 76.º do DL 187/2007 que a atribuição depende de requerimento dos interessados e é devida a partir da data da apresentação do requerimento ou daquela que o beneficiário indique para o início da pensão. Neste caso o requerimento da pensão pode ser apresentado com uma antecedência máxima de três meses em relação à data que o beneficiário deseje reportar o início da pensão. Num processo o beneficiário não indicou data para início da pensão, sendo a mesma alterada pelos serviços para data posterior. Noutro processo não foi respeitada a data indicada pelo beneficiário alterando os serviços a data do seu início para a data do requerimento. O ISSA em contraditório referiu que *“As alterações à data do início de pensão de velhice, por serem mais favoráveis para o requerente, quando diferentes da data do requerimento ou da indicada pelo mesmo na apresentação do requerimento, são sempre efetuadas com a autorização expressa do beneficiário”*. Na amostra do ISSA não integrou nenhum processo com esta situação.

- ◆ Aplicação de fórmulas de cálculo sem respeito integral das disposições legais, aspeto transversal às pensões atribuídas com as seguintes características (incluídas ou não na amostra):

- ◇ Pensões de invalidez do regime especial¹, sempre que a pensão estatutária seja de valor superior a 12 vezes o IAS – esta fórmula, em vigor desde 2012, afetou toda esta tipologia de pensões e resulta na atribuição ao beneficiário de uma pensão de valor inferior ao devido.

Em contraditório, o ISS alega que o entendimento que o Instituto tem tido sobre o cálculo destas pensões se afigura correto, fundamentando com o seguinte: *“Importa fazer uma distinção entre as figuras limitadoras dispostas na lei. Por um lado, o limite dos 80% presente tanto na lei especial como na lei geral (aqui variando entre 80% e 92% decorrente da limitação de 40 anos da carreira contributiva para efeitos de taxa de formação), é um limite à taxa de formação da pensão. Por outro lado, o limite de 12 IAS é distinto daquele na forma e nos objetivos, que não se resumem a uma mera limitação de taxa de formação da pensão, assumindo-se como um limite absoluto ao produto final do cálculo de uma parcela de pensão. Não contém por isso a Lei 90/2009 uma norma que limite o valor máximo das pensões, pelo que parece correto o despacho de anterior Direção do CNP nesta matéria”*.

Sobre o alegado, mantém-se a posição do Tribunal emitida no Parecer sobre a CGE 2016, uma vez que a fundamentação apresentada não permite alterar esta posição.

Com efeito, a Lei 90/2009 dispõe de um limite ao montante da pensão (80% da melhor das remunerações de referência, conforme dispõe o art. 6.º) pelo que, não havendo uma lacuna a integrar, não se justifica o recurso à aplicação subsidiária do art. 101.º do DL 187/2007.

Para além disso, o limite do art. 101.º não é um limite ao valor da pensão, mas tão somente o limite a aplicar a uma das duas parcelas que integram o cálculo da pensão ao abrigo do art. 33.º do DL 187/2007, disposição que nem se aplica ao cálculo das pensões ao abrigo da Lei 90/2009. A Lei 90/2009 apenas admite uma exceção que é o cálculo da pensão ao abrigo do art. 32.º do DL 187/2007, nos casos em que este seja mais favorável ao beneficiário (toda a carreira contributiva), situação a que também não se aplica o limite do art. 101.º do DL 187/2007.

Deste modo, se mantém a posição que o procedimento adotado pelo ISS tem, de forma indevida, limitado estas pensões.

- ◇ Pensões antecipadas atribuídas a beneficiários provenientes de situação de desemprego de longa duração, com cessação de contrato por acordo, durante o período entre a data do início da pensão e aquela em que o beneficiário atinge a idade normal de acesso à pensão – esta fórmula está em vigor desde 2006 e afetou todas as pensões com estas características e resulta numa pensão de valor inferior ao devido, podendo ter ou não efeito no valor pago ao beneficiário².

Em contraditório, o ISS informa que *“...serão desenvolvidas diligências com vista à correção do cálculo no sistema”*.

- ◇ Pensões mínimas garantidas (estatutárias acrescidas de complemento social), sem reflexo no valor pago aos beneficiários mas que exige, contudo, um maior esforço de financiamento por

¹ Pensões atribuídas ao abrigo da Lei 90/2009, de 31/08. Esta disposição legal, de regime especial, inclui um limite máximo de pensão (80% da melhor das remunerações de referência que tenham servido de base ao cálculo da pensão estatutária). No entanto, com fundamento na aplicação de normas subsidiárias constantes do art. 101.º do DL 187/2007, de 10/05 (regime geral), está a aplicar-se o limite de uma das parcelas incluídas nesse artigo (P1) que corresponde ao valor máximo de 12 vezes o IAS.

² Aplicação do fator de redução estabelecido no n.º 4 do art. 58.º do DL 220/2006, de 3/06, ao valor da pensão estatutária escolhida em vez da aplicação ao valor do resultado obtido após a aplicação do fator de antecipação. Se o valor da pensão calculada for superior ao valor da pensão mínima garantida o erro de cálculo penaliza o beneficiário. Se o valor da pensão calculada for inferior ao valor da pensão mínima garantida o erro de cálculo não penaliza o beneficiário, mas exige um esforço maior de financiamento por parte do OE (complemento social).

parte do OE¹ – esta fórmula está em vigor desde 2008 e afetou pensões calculadas no sistema em que o valor de ambas as pensões estatutárias calculadas, para efeitos comparativos, é de valor inferior ao valor da pensão mínima garantida.

Em sede de contraditório, o ISS, sobre as pensões estatutárias acrescidas de complemento social alega que a aplicação da regra de cálculo que seja mais favorável ao beneficiário não é dissociável da segunda condição explícita na redação do n.º 5 do art. 33.º do DL 187/2007, ou seja devem-se verificar sempre duas condições para que possa ser aplicado o cálculo constante do art. 32.º do mesmo diploma: em cúmulo, deve o cálculo resultante daquele art. 32.º (carreira completa) ser superior ao que resulta do art. 33.º (cálculo ponderado) e o mesmo valor que resulta do art. 32.º ser inferior ao valor mínimo garantido.

Ora, em termos gerais, para se concluir sobre o valor da pensão estatutária a atribuir ao beneficiário é sempre necessário calcular a pensão nos termos do art. 32.º (carreira completa) e art. 33.º (cálculo ponderado) para realizar a comparação e a escolha.

A lei acautelou de forma clara a atribuição de uma pensão ao beneficiário que lhe seja mais favorável desde que superior ao valor mínimo garantido, uma vez que para este é indiferente a fonte de financiamento da pensão. Porém, embora não resulte da lei, de forma explícita, que tal comparação também deve ser realizada nos casos em que o resultado dos cálculos efetuados nos termos do art. 32.º e 33.º sejam ambos de valor inferior ao valor da pensão mínima garantida tal comparação será necessária para a aplicação do art. 46.º. Com efeito, as regras gerais de cálculo da pensão por força do n.º 5 do art. 33.º são as que possibilitam a comparação dos dois cálculos (art. 32.º e art. 33.º) e não apenas a regra do art. 33.º.

Assim, para efeitos de cálculo do complemento social a financiar pelo Estado nos termos do art. 46.º, deverá ter-se em conta o valor da pensão estatutária mais favorável ao beneficiário, ainda que ambas sejam de valor inferior ao valor da pensão mínima garantida.

Ao nível da informação prestada aos beneficiários:

- ◆ A informação prestada aos beneficiários quando lhe é dado conhecimento do deferimento da pensão de invalidez especial ao abrigo da Lei 90/2009 induz em erro e omite a informação sobre a aplicação de um limite máximo correspondente a 12 vezes o IAS.

Em contraditório, o ISS informou estar a proceder a uma revisão dos ofícios de expedição automática.

Ao nível das aplicações informáticas:

- ◆ Inexistência de alertas para as alterações que ocorrem no sistema ao valor das remunerações que concorrem para o cálculo do valor das pensões que, entretanto, já foram atribuídas aos beneficiários.

No âmbito da verificação realizada foram ainda detetadas falhas:

- ◆ Na atribuição de menos um mês de bonificação antes da idade normal de acesso à pensão em três processos, não se tendo obtido justificação clara dos serviços para este procedimento.
- ◆ Ao nível das delegações de competências nos dirigentes que autorizaram a atribuição de pensões no ISS (CNP)² e ISSA.

¹ Não está assegurada a aplicação da regra de cálculo da pensão estatutária que seja mais favorável ao beneficiário nas situações em que os valores obtidos, por força do cálculo ao abrigo dos art. 32.º e 33.º do DL 187/2007, sejam ambos inferiores ao valor da pensão mínima garantida.

² Para nove dos 33 processos de pensões atribuídas pelo CNP não havia evidência das subdelegações de competências nos chefes de equipa. Apesar do Diretor do CNP estar na posse de competências delegadas pelo Conselho Diretivo do

No caso do ISSA, a competência delegada no dirigente que autorizou a pensão não tem fundamento legal, dado que assenta numa competência própria do Diretor do Departamento de Prestações e Contribuições ao abrigo dos Estatutos do ISSA que é inexistente.

Em sede de contraditório, o ISSA alegou que partiu do pressuposto de que a atribuição de prestações era uma competência própria do Diretor do Departamento.

Ora, os Estatutos do ISSA definem a estrutura e as unidades orgânicas do Instituto, mas essa definição não constitui um ato de atribuição de competência aos responsáveis dessas unidades. Tratando-se de encargos com pensões, que constituem despesa do ISSA nos termos do art. 17.º do decreto que cria o Instituto¹, a sua autorização compete ao Conselho Diretivo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do art. 21.º do Regime Jurídico dos institutos públicos e fundações regionais².

- ◆ Apesar das orientações do Conselho Diretivo do ISS (Orientações Técnicas 24/2011 e 4/2017, de 04/10) verificaram-se falhas ao nível da organização dos processos físicos.

Pensões sociais

Numa ação de verificação da despesa com pensões sociais atribuídas e com início de processamento em 2017³, concluiu-se que os beneficiários reuniam os requisitos legais para a sua atribuição. No entanto, foram detetadas as seguintes deficiências.

Ao nível dos procedimentos manuais:

- ◆ Não está a ser utilizada a funcionalidade da aplicação informática das pensões que possibilita a compensação dos valores pagos de outras prestações sociais nos retroativos da pensão social, sempre que exista sobreposição de prestações diferidas (pensão) com prestações imediatas (RSI, prestações familiares, etc.), o que implica o pagamento indevido de prestações e incumprimento de orientações internas do Conselho Diretivo do ISS⁴.

Em sede de contraditório, o ISS alega que não existe interconexão de informação entre as atuais aplicações de pensões e o sistema de informação da segurança social e que os serviços aplicam as normas de não compensação em prestações destinadas a assegurar os mínimos de subsistência a pessoas em situação de carência económica.

Segundo o II, é possível proceder, no momento do primeiro pagamento da pensão, ao encontro de contas das prestações já pagas ao beneficiário e que se sobrepõem ao período em que retroage o início do abono da pensão. Deste modo, não se vê razão para que não seja feita a compensação das prestações, através da introdução manual dos valores a deduzir, pois o beneficiário não fica desprotegido, uma vez que durante o tempo que esperou pelo deferimento e pagamento da pensão recebeu outro tipo de prestações sociais que com a atribuição da pensão, terá que devolver no montante correspondente aos períodos de sobreposição daquelas prestações com a pensão.

ISS desde 12/10/2017 só em 07/11/2018 foi publicado o despacho de subdelegação de competências deste nos Diretores de Unidade. Em sede de contraditório, o ISS informou que já preparou as subdelegações de competências nos Diretores de Núcleo e destes nos Chefes de Equipa para posterior envio para publicação no Diário da República.

¹ Decreto Legislativo Regional 14/2013/A, de 3/10.

² Decreto Legislativo Regional 13/2007/A, de 5/06, com as alterações do Decreto Legislativo Regional 13/2011/A, de 11/05.

³ Foram selecionados 20 processos de pensões sociais, de forma aleatória, com início de processamento no 2.º semestre de 2017 em dois centros distritais: Centro Distrital de Portalegre foram selecionados 9; Centro Distrital de Viana do Castelo foram selecionados 11.

⁴ Orientação Técnica n.º 12/2013, de 11/06, na qual se refere “*Os serviços podem proceder ao encontro de contas, sem prévia comunicação ao beneficiário, nas situações em que uma prestação devida se torna indevida por efeito de concessão posterior de uma prestação devida que com ela se sobrepõe*”.

- ◆ Gravação da pensão no sistema informático, para efeitos de processamento, em data anterior à da emissão do despacho autorizador da sua atribuição, situação permissiva de ocorrência de fraude, pelo facto de o processamento da pensão não depender do despacho autorizador.
- ◆ Incumprimento de orientações técnicas do Conselho Diretivo do ISS, acima referidas, ao nível da organização dos processos físicos.

Ao nível das aplicações informáticas:

- ◆ As guias de reposição emitidas na sequência da atribuição de uma pensão social a beneficiários que estavam a ser abonados de outras prestações sociais (RSI, prestações familiares, etc.), enquanto aguardavam o deferimento da pensão estão a incluir a reposição do mês em que ocorreu o facto que fez cessar aquelas prestações, quando a lei determina que a perda de direito às mesmas ocorre apenas no mês seguinte. Este procedimento tem de ser reequacionado pois se, por um lado, pode haver sobreposição de prestações num período de tempo inferior a um mês, por outro, pode deixar o beneficiário desprotegido durante quase um mês, caso a pensão se inicie nos últimos dias do mês¹.

¹ A pensão social é atribuída a partir de um determinado dia do mês e as prestações imediatas são atribuídas e cessam no mês seguinte em que ocorre o facto para a sua atribuição ou cessação.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A CGE 2017 continua a não incluir o balanço e a demonstração de resultados da AC incluindo apenas o conjunto de mapas contabilísticos gerais que refletem a execução orçamental do ano, em termos das receitas e despesas da AC, sendo a informação ao nível dos elementos patrimoniais muito incompleta. A Conta da SS, apesar de já integrar um balanço e uma demonstração de resultados, não fundamenta adequadamente os mesmos no respetivo relatório, que constitui um anexo à CGE.

Os exames às demonstrações orçamentais detetaram erros de contabilização da despesa e da receita, alguns deles recorrentes, mas muitos devido a deficiências do próprio classificador ainda não adaptado a um perímetro orçamental que inclui mais de uma centena e meia de EPR. Por outro lado, verificou-se que não só a Conta da AC continua a apresentar omissões relevantes ao nível da maioria dos elementos patrimoniais (dívida financeira e não financeira, património financeiro e imobiliário), como os sistemas de gestão e controlo desses elementos apresentam fragilidades que comprometem o objetivo último de produção de um balanço e de uma demonstração de resultados consolidados da AC.

Neste contexto, os pontos seguintes sintetizam os principais desenvolvimentos ao nível da execução orçamental de 2017, apresentam os valores apurados de alguns dos elementos patrimoniais em falta na conta (dívida financeira e não financeira e património financeiro) e fundamentam as 57¹ recomendações dirigidas ao Governo, em particular ao nível da fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais (cerca de metade das recomendações), mas também quanto aos sistemas de gestão e controlo (16 recomendações) e à necessidade de ser reforçada a informação e transparência da Conta (7 recomendações). Foram ainda formuladas 6 recomendações relativamente ao processo orçamental e ao universo da conta. As 19 recomendações emitidas este ano pela primeira vez visam, na sua maioria, deficiências detetadas nos sistemas de gestão e controlo e nos elementos de reporte na CGE.

4.1. Conclusões

4.1.1. A reforma em curso

1. A implementação da LEO 2015 e do SNC-AP constitui um desafio para as Administrações Públicas, porque exige das entidades públicas a adoção de um referencial contabilístico harmonizado para a contabilidade orçamental, financeira e de gestão, bem como o respetivo reporte ao Ministério das Finanças. Este, por sua vez, deverá assegurar a recolha e tratamento dessa informação, incluindo o respetivo controlo e consolidação, de forma a completar as já existentes demonstrações orçamentais com demonstrações financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social (cfr. ponto 1.1).

Com base nas auditorias realizadas, o TC identificou a existência de atrasos significativos que têm vindo a comprometer o processo de implementação. A operacionalização da Entidade Contabilística Estado é um fator chave para a produção de uma CGE 2021 com as demonstrações financeiras consolidadas. Para além disso, continua ainda por regulamentar um vasto conjunto de matérias, que comprometem as metas a atingir nos próximos três anos, designadamente com referência: i) aos modelos de preparação do OE e de apresentação da CGE; (ii) à entidade consolidante; (iii) à prestação de informação pelas entidades agentes do Estado para a correspondente relevação contabilística de operações na ECE; (iv) ao modelo de gestão de tesouraria; (v) ao estatuto do contabilista público; (vi) ao modelo de controlo

¹ Este Parecer inclui ainda 3 outras recomendações decorrentes da Parte II (cfr. ponto 7, da Parte II).

interno das entidades públicas, (vii) ao modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais; e (viii) aos programas orçamentais (cfr. ponto 1.2).

2. Ao nível da orçamentação por programas, o cumprimento do disposto na LEO 2015, associando a utilização de recursos públicos à obtenção de resultados para avaliar a eficiência da despesa pública, depende em grande medida: (i) da sua regulamentação atempada; (ii) da implementação do SNC-AP em cada entidade, em particular, da contabilidade de gestão; (iii) do desenvolvimento de ferramentas que assegurem os indicadores e critérios necessários para estabelecer a ligação entre políticas públicas, medidas, recursos afetos e resultados obtidos; e (iv) do desenvolvimento de capacidade organizativa que assegure a respetiva mensuração, interpretação de resultados e sua divulgação (cfr. ponto 1.3.1).
3. A CGE 2017 evidencia que a orçamentação por programas carece ainda de desenvolvimentos significativos. Em particular, é necessário incluir indicadores de medida em todos os PO e estabelecer critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo), para assegurar o rigor, a transparência e a utilidade dessa informação na CGE (cfr. ponto 1.3.2). Para o conjunto dos programas de funções económicas sujeitos a exame específico do Tribunal, apenas se verificou metade das condições necessárias à concretização dos respetivos ciclos de orçamentação (cfr. ponto 1.3.3).

4.1.2. O processo orçamental

4. Verifica-se falta de articulação entre os vários documentos de programação e execução orçamental, nomeadamente ao nível das medidas de política orçamental para 2017 (no Programa de Estabilidade), de elementos informativos (nas GOP 2017) e da quantificação do impacto de cada uma das medidas na execução orçamental. Deste modo, não está assegurada a necessária articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte (cfr. ponto 2.1).

No que respeita aos valores orçamentados, apesar de o ROE 2017 ter apresentado a estimativa quantificada do efeito das medidas de política orçamental na receita e na despesa, o RCGE 2017 não discriminou os resultados quantitativos atingidos com a implementação de cada uma dessas medidas. Para além disso, embora o Relatório da CGE tenha apresentado informação sobre os desvios nas previsões orçamentais, não incluiu o impacto na execução orçamental das alterações do cenário macroeconómico e das medidas orçamentais previstas no ROE (cfr. ponto 2.1).

5. A inexistência de regras comuns de consolidação impediu a apresentação na Conta de comparações consistentes entre o orçamento (inicial e final) e a execução (cfr. ponto 2.3).

O OE aprovado sofreu alterações, ao longo do ano, em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações nos orçamentos privativos dos SFA que aumentaram as previsões de receita da AC em 1 343 M€ e de despesa em 2 314 M€, agravando o défice previsto em 972 M€. Ao nível da OSS, as alterações orçamentais aumentaram as previsões de receita em 679 M€ e reduziram as dotações de despesa em 102 M€. As cativações da despesa na AC ascenderam a 507 M€ (montante inferior em 49,4% ao de 2016) (cfr. ponto 2.3).

4.1.3. A Conta Geral do Estado

4.1.3.1. Receitas e despesas consolidadas da administração central e da segurança social

6. Na AC, no subsector dos serviços integrados, a receita foi registada por 123 entidades e a despesa por 136 unidades orçamentais e, no subsector dos SFA, por 364 entidades (incluindo 159 EPR). Por sua vez, são dez as entidades que integram a conta consolidada da segurança social (cfr. pontos 3.2.1 e 3.3.1).
7. As receitas consolidadas da AC e da SS totalizaram 74 240 M€ (mais 4,1% do que em 2016), as despesas 77 087 M€ (mais 1,2%) e o défice foi de 2 847 M€ (inferior em 40,9% ao de 2016). Nas receitas, destacam-se as fiscais (43 142 M€) e as contribuições para a SS e a CGA (19 689 M€). Nas despesas relevam as pensões e outras prestações sociais (31 726 M€), as despesas com pessoal (16 475 M€), a aquisição de bens e serviços correntes (8 706 M€) e os juros (7 993 M€) (cfr. ponto 3.1).
8. Considerando um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros suscetíveis de alterar o património financeiro líquido – operações que, na sua maioria e pela sua natureza, embora não sejam consideradas no apuramento do défice, têm impacto na dívida – nomeadamente a capitalização da CGD (que envolveu 2 500 M€ de despesas orçamentais) e as despesas com passivos financeiros das sociedades-veículo do ex-BPN (440 M€), o défice seria agravado em 2 738 M€ (cfr. ponto 3.1).
9. Verificou-se uma maior consistência do processo de consolidação, ainda que careça de melhorias, uma vez que continua a não abranger todas as operações materialmente relevantes entre entidades que integram a CGE e a ser afetado por erros de especificação na contabilização das receitas e das despesas, designadamente ao nível dos juros, e pela ausência de uniformidade na relevação das diferenças de consolidação (cfr. ponto 3.1).

4.1.3.2. Conta da Administração Central

10. A receita consolidada foi de 58 061 M€, representando um acréscimo de 1 705 M€ (3,0%) face a 2016, pelo efeito conjugado do aumento de 1 806 M€ (4,4%) e de 210 M€ (16,4%) nas receitas fiscais e de capital, respetivamente, e da diminuição de 310 M€ (2,2%) nas receitas correntes não fiscais (cfr. ponto 3.2.2).

A evolução da receita fiscal resultou do acréscimo verificado nos impostos indiretos (1 243 M€, 5,3%), e diretos (562 M€, 3,2%), destacando-se a subida na receita do IVA (903 M€, 6,0%), e do IRC (513 M€, 9,8%). Estas variações resultaram de medidas fiscais e não fiscais, da melhoria da atividade económica e do emprego, de situações pontuais (235 M€ de IRC pago pela EDP pela alienação de défice tarifário) e de alterações de critérios de contabilização (151 M€ em impostos indiretos referentes à contribuição sobre o audiovisual, até 2016 incorretamente classificada como taxa sobre a energia) (cfr. ponto 3.2.2).

O *stock* de dívida em cobrança coerciva (fiscal e outras dívidas a cobrar pela AT) ascendeu a 19 446 M€, o que representa 45,1% dos impostos cobrados em 2017 e um crescimento de 755 M€ (4,0%) face a 2016. Acresce que apenas 31,7% desta dívida se encontrava ativa, estando 46,9% suspensa e 21,4% classificada como incobrável (cfr. ponto 3.2.2.4).

11. A despesa consolidada, excluindo ativos e passivos financeiros, foi de 62 994 M€, registando um aumento de (259 M€, 0,4%) face ao ano anterior, pelo efeito conjugado do aumento das despesas

correntes (459 M€, 0,8%), e da diminuição das despesas de capital (199 M€, 5,5%). Na evolução da despesa corrente releva o acréscimo das despesas com pessoal (416 M€, 2,6%) e a redução das transferências de recursos próprios comunitários (196 M€, 10,4%); na despesa de capital, destaca-se a diminuição em aquisição de bens de capital (209 M€, 8,3%) (cfr. ponto 3.2.3.1).

De notar que as despesas de capital representam apenas 5,5% do total da despesa. Por sua vez, o investimento em infraestruturas e equipamentos (ou seja, a aquisição de bens de capital exceto a despesa com concessões) manteve a tendência global decrescente representando, em 2017, apenas 50,2% do valor orçamentado e 49,4% da execução de 2012. Esta baixa taxa de realização face aos valores orçamentados compromete a confiança deste indicador nos orçamentos futuros (cfr. ponto 3.2.3.1).

Em termos globais, foi cumprido o limite do quadro plurianual de programação orçamental para a despesa da AC. Porém, foram excedidos os limites estabelecidos para o PO do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, mantendo-se uma situação crónica de suborçamentação das despesas com o pessoal, que obriga ao recurso à dotação provisional para o pagamento de despesas que não são imprevisíveis, nem excecionais. Foram também excedidos os limites do PO Saúde, cronicamente suborçamentado, que beneficiou de reforços da dotação provisional e das dotações centralizadas “sustentabilidade do sector da saúde” e “regularização de passivos não financeiros na administração central” (cfr. ponto 3.2.3.3).

Os pagamentos em atraso na aquisição de bens e serviços subiram para 872 M€, um aumento 389 M€ (80,6%), tendo as entidades do Ministério da Saúde sido responsáveis por 96,8% (844 M€). (cfr. ponto 3.2.3.4).

12. Em 2017, registaram-se transferências de 3 820 M€ da UE para Portugal e de 1 586 M€ de Portugal para a UE. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia (2 234 M€) registou um aumento face a 2016 no montante de 758 M€, devido ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (mais 618 M€, 19,3%), mas também à redução dos fluxos transferidos para a UE (em 140 M€, 8,1%) (cfr. ponto 3.2.6.1).
13. Os fluxos financeiros com o SPE apurados pelo TC apresentaram um saldo global desfavorável para a administração central de 5 978 M€ (6 317 M€ para o SPE e 339 M€ proveniente do SPE). A capitalização da CGD constituiu a principal operação no montante global de 3 944 M€ (2 999 M€ por verbas orçamentais e 945 M€ por conversão de créditos em capital). As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 1 868 M€, as sociedades-veículo criadas no âmbito do BPN de 424 M€ e a Parpública de 348 M€. A recapitalização dos hospitais empresarializados ascendeu a 500 M€. Nas receitas, destacam-se os dividendos do BdP (278 M€) (cfr. ponto 3.2.6.2).
14. Os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas ascenderam a 835 M€ (481 M€ para os Açores e 354 M€ para a Madeira), sendo 497 M€ de despesa orçamental da AC, 246 M€ de operações extraorçamentais e 93 M€ de despesa da segurança social. Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC totalizaram 164 M€ (28 M€ dos Açores e 135 M€ da Madeira) e respeitaram, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado e respetivos juros (148 M€) (cfr. ponto 3.2.6.3).
15. Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a 3 540 M€: 3 280 M€ de despesa orçamental da AC (transferências, subsídios e empréstimos), 256 M€ de operações extraorçamentais e 3 M€ de despesa da segurança social. A receita proveniente da administração local totalizou 381 M€, sendo de

destacar 195 M€ de reembolsos de empréstimos do Estado, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro (cfr. ponto 3.2.6.3).

16. A dívida consolidada do Estado, apurada pelo TC ascendeu a 235 729 M€ (valor nominal), registando um acréscimo de 546 M€ (0,2%) face a 2016, e gerou encargos com juros no valor de 6 663 M€. As entidades que integram a CGE (SI, SFA e SS) detinham títulos de dívida pública portuguesa, no montante de 19 431 M€ (cfr. ponto 3.2.7.1).

A dívida não consolidada do subsector dos SI aumentou 1 950 M€ (0,8%) para 238 232 M€. De facto, apesar das amortizações antecipadas de empréstimos do FMI, no valor de 10 013 M€, das quais resultou uma redução do valor em dívida dos empréstimos no âmbito do PAEF (totalizavam 57 056 M€ em 31/12/2017) e da diminuição de 2 514 M€ na dívida de curto prazo, verificou-se um aumento da dívida titulada de médio e longo prazos em 12 932 M€ e a contratação de novos empréstimos, com maior relevância para o celebrado com o Banco Santander Totta, no valor de 2 300 M€, na sequência do acordo respeitante aos contratos de derivados financeiros com empresas públicas de transporte (cfr. ponto 3.2.7.1).

A maior parte desta dívida (52%) era detida por entidades externas e 26,4% da dívida transacionável era detida pelos bancos centrais (18% do BdP e 7,8% do BCE). Mantém-se o peso da dívida de médio e longo prazos, que correspondia a 92%, atingindo 218 307 M€, com maturidades compreendidas entre 2018 e 2045 (cfr. ponto 3.2.7.1).

A dívida não consolidada dos SFA – que continua omissa na CGE – ascendeu a 36 015 M€, apresentando uma redução de 4,3% face a 2016. Em termos consolidados, esta dívida ascendia, naquela data, a 16 928 M€ e registou, em 2017, uma redução de 10,4%. Esta evolução traduz, em grande medida, a substituição de dívida bancária por dívida ao Estado e a outros acionistas públicos incluídos na CGE, bem como o financiamento de amortizações por aumentos de capital, realizados em numerário por esses mesmos acionistas. Desta dívida, 90% concentrava-se em nove EPR (CP – Comboios de Portugal, Fundo de Resolução, Infraestruturas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, Parapública, Parups, Parvalorem e Parque Escolar) (cfr. ponto 3.2.7.1).

O serviço da dívida dos SFA originou receitas no valor de 1 180 M€, despesas com amortizações no valor de 2 293 M€ e juros no valor de 1 035 M€ (cfr. ponto 3.2.7.1).

17. A dívida não financeira da administração central, segundo valores apurados pelo TC, ascendia a, pelo menos, 3 357 M€, mais 515 M€ (18,1%) do que em 2016 em resultado, sobretudo, do aumento da dívida do SNS em 530 M€ (cfr. ponto 3.2.7.2).
18. O saldo das disponibilidades e aplicações constantes do balanço da tesouraria do Estado ascendeu a 10 938 M€, menos 2 029 M€ (15,6%) do que em 2016. Para esta variação, destaca-se o decréscimo de 2 892 M€ (24,4%) nos depósitos no BdP e de 200 M€ nos depósitos à ordem e, por outro lado, o aumento de 794 M€ (396,7%) nos depósitos a prazo e de 100 M€ em aplicações de acordos de recompra (cfr. ponto 3.2.10.1).

Apesar do decréscimo no saldo de disponibilidades no final do ano, o IGCP manteve, durante 2017, saldos de tesouraria significativamente elevados, com um valor médio de depósitos de 14 439 M€ (12 378 M€ em 2016), com um custo líquido de 197 M€ (181 M€ em 2016) (cfr. ponto 3.2.7.1).

19. O valor nominal do património financeiro, apurado pelo TC era de 98 277 M€ e o consolidado de 48 035 M€, uma vez que 51,1% (50 242 M€) da carteira era constituída por ativos aplicados em entidades da AC. Face a 2016, a carteira reduziu-se 15,4%, em resultado da operação de recapitalização da CGD, da venda de 75% do capital social do Novo Banco, da recompra dos CoCos pelo BCP e da transmissão integral do capital da Carris para o município de Lisboa que anulou os créditos que o Estado detinha sobre a empresa (cfr. ponto 3.2.8).

Porém, verificou-se o aumento dos ativos em entidades que integram a AC pelo facto do Estado, desde 2012, ter assumido o papel de credor das EPR, substituindo-se ao sistema financeiro na concessão de empréstimos. Em 2017, foram concedidos novos empréstimos no valor de 2 280 M€ (cfr. ponto 3.2.8).

4.1.3.3. Conta da Segurança Social

20. A receita total arrecadada ascendeu a 31 952 M€, 74,5% do previsto e menos 22 M€ (0,1%) face a 2016. A despesa total atingiu 29 369 M€, 71,5% do previsto, menos 661 M€ (2,2%) do que em 2016. A receita efetiva foi de 26 693 M€, mais 982 M€ (3,8%) do que em 2016, e a despesa efetiva foi de 24 607 M€, mais 460 M€ (1,9%) (cfr. pontos 3.3.2.1 e 3.3.2.2).

21. As receitas efetivas mais relevantes foram as contribuições para a segurança social (15 714 M€), mais 6,3% face a 2016, e as transferências correntes (9 960 M€), mais 0,2% face a 2016 (cfr. ponto 3.3.2.1).

Na despesa efetiva, as prestações sociais (22 724 M€) representaram 92,3% e aumentaram 401 M€ (1,8%). No pagamento de pensões e complementos foram aplicados 16 485 M€, mais 2,2% (361 M€) do que em 2016, em medidas de ação social 1 814 M€ e em prestações de desemprego 1 312 M€ (cfr. ponto 3.3.2.2).

As receitas e despesas de capital diminuíram 1 025 M€ (19,8%) e 1 114 M€ (18,9%), respetivamente, face a 2016, evolução originada, sobretudo, pela redução da receita e da despesa não efetiva de ativos financeiros do FEFSS (cfr. pontos 3.3.2.1 e 3.3.2.2).

22. O saldo acumulado do SSS, no final de 2017, foi de 5 363 M€ e o saldo do exercício de 2017 de execução efetiva foi de 2 086 M€. O saldo do sistema previdencial-repartição é o mais relevante, atingindo o saldo acumulado 3 784 M€ e o saldo de execução efetiva 1 197 M€. Este sistema beneficiou de uma transferência extraordinária do OE para financiamento do défice, no montante de 430 M€, e de transferências do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 380 M€, cujo financiamento também é proveniente do OE (cfr. ponto 3.3.2.3).

23. O balanço da segurança social releva um total de 34 194 M€ no ativo bruto e de 26 024 M€ no ativo líquido e nos fundos próprios e passivo. Estes montantes registaram uma variação positiva de 10,5% e 13,6%, respetivamente, relativamente ao ano anterior (cfr. ponto 3.3.3.1).

O ativo era maioritariamente composto por disponibilidades (20 782 M€), que tiveram uma evolução positiva, face a 2016, de 18,5%. Este grupo de ativos era constituído em grande parte por títulos negociáveis detidos pelo FEFSS, dos quais se destacam os montantes investidos em dívida pública (13 105 M€), que integram 11 422 M€ de dívida pública nacional. Os fundos próprios eram,

maioritariamente, constituídos por património no valor de 15 563 M€, sendo que 90,5% constituem património do FEFSS, registando um acréscimo de 197 M€ (cfr. ponto 3.3.3.1).

No total do passivo (1 523 M€) relevam as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos a representarem 77,9% (1 187 M€), sendo constituídos, sobretudo, por saldos destinados a ações de formação profissional e outros programas (1 165 M€) (cfr. ponto 3.3.3.1).

24. O total dos proveitos ascendeu a 32 123 M€, com um acréscimo de 1 893 M€ face a 2016, tendo contribuído para este resultado o aumento das contribuições para a segurança social e o aumento das mais-valias potenciais na valorização dos ativos do FEFSS (cfr. ponto 3.3.3.2).

O total dos custos foi de 29 219 M€, decrescendo 202 M€ face a 2016. Destinaram-se, sobretudo, a fazer face a encargos com prestações sociais (20 340 M€), que evoluíram positivamente em 1,6% (323 M€). Contribuíram, essencialmente para a redução dos custos totais, os custos financeiros por via do decréscimo das menos-valias potenciais de ativos financeiros do FEFSS (cfr. ponto 3.3.3.2).

O resultado líquido no valor de 2 905 M€ registou um aumento de 258,7% (2 095 M€), proporcionado pelo resultado positivo de todos os três tipos de resultados (operacionais, financeiros e extraordinários), com maior contributo dos resultados financeiros pela valorização ao justo valor dos ativos financeiros do FEFSS (cfr. ponto 3.3.3.2).

4.2. Recomendações

4.2.1. Processo orçamental

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

1. Todos os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que permita assegurar, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente, através da especificação das medidas de política orçamental, de elementos informativos que permitam aferir a compatibilização entre as políticas sectoriais e os objetivos orçamentais e da quantificação dos impactos de cada uma das medidas de política orçamental na execução orçamental.
2. O relatório que acompanha a proposta do Orçamento do Estado explicita, de forma quantificada, o impacto do cenário macroeconómico na orçamentação das receitas e despesas, em benefício da transparência orçamental e da avaliação da sua execução.
3. Nos programas orçamentais, fixe objetivos com indicadores que permitam associar de forma desagregada os resultados obtidos com as respetivas receitas e despesas públicas e o seu reporte, monitorização e avaliação na Conta Geral do Estado.

(cfr. pontos 2.1 e 1.3)

4.2.2. Conta da Administração Central

Âmbito orçamental e contabilístico

Quanto ao universo de entidades, verificaram-se deficiências nas fases de elaboração do OE 2017 e/ou do reporte da execução orçamental, nomeadamente: i) omissão de entidades (Fundo de Capital e Quase Capital, Fundo de Dívida e Garantias e Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular); ii) indevida classificação de SFA como EPR (Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, Fundo de Garantia de

Depósitos, Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo de Resolução e Fundo de Contragarantia Mútuo); e iii) ausência de reporte da execução orçamental por algumas entidades (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

4. Assegure a inclusão no Orçamento e na Conta, e devidamente classificadas, todas as entidades previstas na LEO, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central constantes da lista divulgada pelo INE.
5. Tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na correspondente Conta como entidades públicas reclassificadas.

Fiabilidade das demonstrações orçamentais

A execução orçamental e, conseqüentemente, a correção financeira dos mapas da CGE por classificação económica é comprometida pelos significativos e frequentes erros de especificação das receitas e despesas. Para além de erros por indevida utilização do classificador económico, designadamente quanto aos juros, há a salientar:

- ◆ a evidente desatualização do classificador sobretudo para operações que se tornaram mais relevantes com a inclusão no perímetro orçamental, como EPR, de entidades de natureza empresarial;
- ◆ o classificador definido pela DGO para as EPR de regime simplificado que, por contemplar um número reduzido de classificações, conduz à utilização de rubricas incorretas ou ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais;
- ◆ a falta de desagregação por sectores institucionais, prejudicando as operações de consolidação.

Assim, devem ser supridas estas deficiências e criadas condições para garantir o cumprimento rigoroso do princípio da especificação, através da utilização da classificação económica apropriada na contabilização das receitas e das despesas (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação:

6. das operações típicas das EPR, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital.
7. das operações com o sector público empresarial.
8. das receitas de juros obtidas com a emissão de Bilhetes do Tesouro.
9. dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.
10. da despesa com aquisições de imóveis, distinguindo-a de forma inequívoca da efetuada com vista à conservação e manutenção dos mesmos, ainda que a título de grandes reparações.

Uma outra deficiência na contabilização da receita do Estado resulta do incompleto registo das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, cujo tratamento é muito diferenciado pelas entidades que registam a receita (e também a despesa) e muitas das vezes é até inexistente. Neste contexto, o TC apurou que subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, no montante de 3 973 M€ (cfr. ponto 3.2.2.3).

Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros naqueles sistemas e mapas, pois essa omissão, para além de desrespeitar princípios orçamentais inviabiliza a reconciliação das receitas com as entradas de fundos registadas, quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços (cfr. ponto 3.2.2.3).

11. Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.

Apesar do cumprimento praticamente generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

12. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a articulação da Direção-Geral do Orçamento com as entidades intervenientes na receção dos fundos europeus, por forma a evidenciar esses fluxos com rigor na CGE.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que a Conta Geral do Estado passe a incluir, no domínio dos fundos europeus, informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.

Fiabilidade dos elementos patrimoniais

A implementação da ECE é fundamental para concretizar o modelo definido nos termos previstos pela LEO e para a apresentação de demonstrações financeiras consolidadas na CGE (cfr. ponto 1.2).

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020, com vista a garantir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício de 2021.

A dívida pública continua a ser tratada na CGE 2017, mapas e Relatório, de forma muito insuficiente. Por um lado, o conceito de dívida pública utilizado omite a dívida do subsector dos SFA (no qual se incluem as EPR) e, por outro, embora contabilize o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida os fluxos a ela associados (cfr. ponto 3.2.11).

15. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como as receitas e despesas associadas ao seu serviço, em valores consolidados.

Não obstante o significativo valor nominal do património financeiro da administração central (98 277 M€), a CGE continua a não apresentar informação integral sobre a carteira dos ativos financeiros do Estado incluindo, apenas, informação sobre a execução orçamental das receitas e despesas que lhe estão associadas (cfr. ponto 3.2.11).

16. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado de informação integral sobre a carteira dos ativos financeiros do Estado.

A carteira do Estado continua a incluir ativos cuja manutenção deve ser equacionada, designadamente: i) ativos relativamente aos quais não se perspectiva que venham a gerar valor; ii) ativos cujos custos de gestão podem superar os respetivos rendimentos (é o caso de títulos de dívida pública, adquiridos pelo Estado por doação ou abandono) e iii) situações relacionadas com entidades em processo de liquidação, como a Silopor, a Empordef e o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, com um valor nominal global de 445 M€ (cfr. ponto 3.2.8.1).

17. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a identificação dos ativos da carteira do Estado sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, cuja manutenção não se justifique e tome as diligências necessárias para garantir uma gestão mais eficiente dessa carteira.

Relativamente às participações sociais e estatutárias, em 31/12/2017, estavam por registar aumentos de capital no valor de 2 666 M€. Neste âmbito, deve ser facultado à DGTF o livre acesso à informação do registo comercial, à semelhança do que sucede, desde 2011, com a informação do registo predial no âmbito de um protocolo celebrado com o Instituto de Registos e Notariado (cfr. ponto 3.2.8.1).

Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, ainda que estivesse prevista a sua conclusão em 2012. A identificação e adequada valorização do património imobiliário são elementos essenciais para a elaboração dos balanços que deveriam, nos termos da LEO, acompanhar a CGE mas também para assegurar, no âmbito da reforma em curso, a aplicação plena do SNC-AP e, quanto aos imóveis do Estado, a implementação da Entidade Contabilística Estado, a partir de 2021 (cfr. ponto 3.2.9.1).

O Relatório da CGE 2017 reportou informação de uma ínfima parte (1,4%) da execução orçamental relativa ao património imobiliário, não considerando, pelo menos, a referente às EPR – pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

18. Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.
19. O sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central passe a refletir, para além dos dados do inventário geral, a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.
20. Assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.

Sistemas de gestão e controlo

A LEO determina a anualidade dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo, porém a abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos (RNAP), prevista na lei, permite contornar este princípio. Para transferir dotação para o ano seguinte, basta que uma entidade requisite verbas superiores às necessidades (que são registadas como despesa), proceda à sua

reposição no ano seguinte e obtenha do Governo a aprovação para a sua utilização em despesa (cfr. ponto 3.2.3.5).

Torna-se necessário assegurar uma articulação adequada entre a programação plurianual e orçamentação anual, pois a abertura de créditos especiais com contrapartida em RNAP, embora sendo um mecanismo de flexibilização da anualidade do orçamento, tem como efeitos perversos o aumento artificial da despesa no ano da requisição e da receita no ano da reposição, afetando o rigor e a transparência da CGE (cfr. ponto 3.2.3.5).

21. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão das regras que permitam a transição de dotações para o ano económico seguinte de forma a não afetar a correção da despesa e da receita.

Os pagamentos em atraso há mais de 90 dias com a aquisição de bens e serviços tiveram um agravamento, atingindo o pico em novembro (1 142 M€) e fixando-se em 872 M€ no final do ano (96,8% relativos a entidades do sector da saúde), contra 583 M€ em 2016 e 483 M€ em 2015 (cfr. ponto 3.2.3.4).

22. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a atribuição de dotações adequadas, de modo a promover a responsabilização dos decisores e evitar pagamentos em atraso.

A existência de registos incorretos na execução orçamental das EPR evidencia a necessidade de um melhor acompanhamento da sua integração no processo orçamental (cfr. ponto 3.2.11).

23. Recomenda-se ao Ministro das Finanças um maior acompanhamento das entidades no cumprimento dos princípios e regras orçamentais, em especial das entidades públicas reclassificadas.

No final do quarto ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI, apesar de atingirem níveis de compromisso de cerca de 60% e de se assistir a uma aceleração dos níveis de execução anual, apresentam despesa validada no montante global de 5 724 M€, refletindo uma baixa taxa de execução acumulada (22,1%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (39,1% e 25,2%, respetivamente) (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

24. Recomenda-se ao Governo especial atenção aos níveis de execução das operações financiadas e consequente pedido de reembolso à Comissão Europeia das despesas realizadas, de forma a evitar perdas de fundos europeus.

Ao nível da tesouraria do Estado, mantém-se a inadequada e incompleta relevação dos fundos e da sua movimentação nos mapas da CGE. No final de 2017, encontravam-se 374 M€ de disponibilidades fora da tesouraria do Estado, em incumprimento do princípio da UTE (cfr. ponto 3.2.10).

O Relatório da CGE 2017 continua a revelar omissões importantes por não abranger todas as entidades sujeitas à UTE, em particular as EPNF (excluindo as integradas na administração central como as EPR). Para além disso, o acompanhamento e controlo do cumprimento da UTE realizado pelas entidades competentes continua a não ser eficaz, verificando-se reporte incompleto, erros no reporte da informação e deficiente controlo dos rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado, comprometendo o apuramento dos valores por entregar ao Estado (cfr. ponto 3.2.10.2).

Não obstante a introdução de algumas melhorias, o quadro legal aplicável à UTE continua incompleto, disperso por vários diplomas e apresenta lacunas, quer ao nível do acompanhamento e controlo, quer do respetivo regime sancionatório (cfr. ponto 3.2.10.2).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

25. Diligencie no sentido da fixação legal das sanções a aplicar às Empresas Públicas não Financeiras (não reclassificadas) e que, em face das situações identificadas como incumprimentos do princípio da unidade de tesouraria do Estado nas propostas de sanções apresentadas pela Direção-Geral do Orçamento, dê cumprimento ao quadro legal sancionatório, sob pena da ineficácia do sistema de controlo e das finalidades que este princípio visa atingir.
26. Promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa, mormente as consequências pelo seu incumprimento.

Informação e transparência da CGE

Para além da informação refletida nas demonstrações orçamentais e a refletir nas demonstrações financeiras (ainda em falta na CGE), o Tribunal identificou, em várias áreas, a necessidade de o Governo nos mapas da CGE ou do Relatório incluir informação adequada, com vista à explicitação das principais operações, e consistente com a execução orçamental.

A CGE não inclui informação sobre a composição da carteira de dívidas em cobrança coerciva (fiscais e outras dívidas a cobrar pela AT), apesar da sua materialidade (19 446 M€) (cfr. ponto 3.2.2.4).

27. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sobre a composição da carteira da dívida em cobrança coerciva e a sua evolução no ano, incluindo elementos explicativos sobre as anulações e prescrições, bem como sobre a suspensão e a classificação de dívida como incobrável.

O Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras não dá cumprimento ao disposto na Lei Geral Tributária, dado que não contempla informação específica sobre o valor das liquidações adicionais realizadas e das coletas recuperadas nos diversos impostos. Acresce que a informação divulgada não é consistente com a informação específica que a AT presta ao Tribunal (cfr. ponto 3.2.2.5).

28. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras passe a identificar os resultados provenientes exclusivamente desse combate, distinguindo-os de forma clara dos relativos às restantes atividades da Autoridade Tributária e Aduaneira, e inclua os indicadores previstos na Lei Geral Tributária, designadamente, o valor das liquidações adicionais realizadas e o das coletas recuperadas nos diversos impostos.

A consistência da informação consolidada da AC e da SS e respetivos subsectores, apresentada nos diferentes mapas e quadros da CGE 2017, aumentou face ao ano anterior, porém continua a carecer de melhorias, designadamente na uniformização do respetivo processo para todos esses mapas e quadros e na identificação de operações internas ao perímetro (cfr. ponto 3.2.2.11).

29. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, no âmbito da reforma da lei de enquadramento orçamental, assegure a qualidade, consistência e relevância para os utilizadores dos mapas a incluir no Orçamento e na Conta.

Os valores relativos à dívida pública constantes dos diferentes mapas da CGE recorrem a óticas e conceitos diferentes, nem sempre claramente explicitados, o que condiciona a transparência dessa informação,

designadamente no que respeita aos fluxos de receita e despesa associados a alguns instrumentos de dívida (cfr. ponto 3.2.7.1.2).

30. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte de informação relativa à dívida pública, de forma a tornar mais transparentes e consistentes os valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação.

Os valores da dívida não financeira reportados na CGE 2017 não são completos e fiáveis porque: i) não cobrem pelo menos 77% da totalidade da dívida não financeira da AC, por não incluírem a dívida não financeira dos hospitais empresarializados do SNS e das restantes EPR; ii) encontram-se desatualizados no que aos valores do SNS dizem respeito; e iii) baseiam-se no reporte efetuado pelas entidades sem se assegurar a sua consistência com os respetivos relatórios e contas, nem a harmonização de conceitos utilizados por cada uma das diversas entidades (cfr. ponto 3.2.7.2).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

31. Assegure a inclusão na Conta Geral do Estado de informação sobre a dívida não financeira dos hospitais empresarializados do Serviço Nacional de Saúde, assim como a das restantes entidades públicas reclassificadas da administração central, de forma a prestar informação completa e consistente.
32. Assegure que os dados utilizados no reporte da Conta Geral do Estado sobre a dívida não financeira se baseiem em conceitos rigorosos e em dados atualizados e harmonizados ao nível das diversas entidades a que os mesmos dizem respeito.

4.2.3. Conta da Segurança Social

Âmbito orçamental e contabilístico

O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido. Por sua vez, a LEO prevê que as despesas do Orçamento da Segurança Social (OSS) sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado. A adoção de tal classificação permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no OSS (cfr. ponto 3.3.4).

O sistema de informação financeira (SIF) continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS, aguardando, para o efeito, a concretização de funcionalidade tecnológica a introduzir na aplicação do SNC-AP. Por outro lado, as funcionalidades tecnológicas existentes não permitem que a integralidade dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, o que potencia a ocorrência de erros (cfr. ponto 3.3.4).

33. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a aplicação informática de suporte à elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais, para efeitos de implementação do SNC-AP, contemple as funcionalidades necessárias à integração no sistema de informação financeira do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e à produção, de forma automática, dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social.

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras

Nos termos da lei, compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, os membros deste órgão ainda não foram nomeados, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências (cfr. ponto 3.3).

34. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

O Fiscal Único do ISSM emitiu parecer sobre as respetivas demonstrações financeiras, mas não a certificação legal de contas, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas (cfr. ponto 3.3.4).

35. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Ministro das Finanças que diligenciem pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes da sua dupla qualidade de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas.

As certificações legais de contas de três dos seis institutos que integram a conta da segurança social foram emitidas com reservas que ficam a dever-se: no ISS, a aspetos relacionados com a dívida de beneficiários e de outros devedores e ainda com o imobilizado; no II, a questões relacionadas com imobilizado; e no ISSA a aspetos relativos a dívidas de terceiros, imobilizado e encargos com pensões. Por sua vez, a certificação legal de contas do IGFSS foi emitida com escusa de opinião, suportada em sete limitações de âmbito (cfr. ponto 3.3.3.1).

A despesa relevada em transferências correntes para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 6 M€, dado continuar a incluir despesa orçamental de prestações sociais quando o valor dessas prestações, embora processadas, não chegam a ser pagas aos beneficiários, por terem sido devolvidas dentro do mesmo ano económico. Esta sobrevalorização pode ascender a valor superior, uma vez que não foram incluídos nos valores devolvidos os relativos a pensões e a complemento solidário para idosos (cfr. ponto 3.3.4).

36. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que promova a adoção dos procedimentos necessários a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

Em 2017, subsistem insuficiências quanto às reconciliações bancárias. No final do ano encontravam-se por reconciliar 115 733 documentos, totalizando 167 M€ (valor absoluto), em 64 contas bancárias. Um dos efeitos desta situação é a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental em, pelo menos, 12 M€ e 6 M€, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que cinco destas contas apresentam saldos negativos (cfr. ponto 3.3.3.1).

37. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegure a implementação dos procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.

As dívidas de terceiros, no final de 2017, totalizaram 12 531 M€, em valor bruto, e 4 862 M€, em valor líquido. A dívida de contribuintes era a mais relevante e ascendia a 9 727 M€, em termos brutos. 58,4% estava

classificada como dívida de cobrança duvidosa (5 681 M€) e estava provisionada em cerca de 98,9% (5 621 M€), revelando-se com antiguidade significativa e dificuldade de cobrança (cfr. ponto 3.3.3.1).

Mantêm-se reservas quanto aos valores relativos a dívida de contribuintes refletidos no balanço, dado (cfr. ponto 3.3.4):

- ◆ não ser possível identificar os contribuintes a que respeita o valor de 2 186 M€ incluído no total da dívida porque continua a não se verificar a validação entre a informação financeira relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF);
- ◆ manterem-se contas no razão destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes que evidenciam saldos credores (contranatura), que podem ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a estas contas;
- ◆ o movimento realizado em 2016 pelo ISSA (105 M€), sem que tivesse sido acautelado o confronto seguro entre os saldos dos sistemas auxiliares e o relevado nas demonstrações financeiras;
- ◆ que o registo no valor de 92 M€, relevado no balanço do ISSM como dívida corrente, pode incluir valores que já foram pagos ou prescritos.

38. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

O valor dos créditos prescritos provenientes de dívida de contribuições divulgado na CGE (35 M€) não corresponde ao valor da dívida efetivamente prescrita em 2017 (50 M€; 77,7% deste valor correspondia a dívida participada e prescrita no próprio ano). Esta divergência decorre do método utilizado para cálculo da dívida prescrita que efetua a compensação entre o valor de anulações de prescrições já registadas em anos anteriores e as efetivamente ocorridas no exercício, pelo que não é cumprido o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, com prejuízo para a transparência das contas (cfr. ponto 3.3.4).

Os critérios para classificação de dívidas de cobrança duvidosa de natureza contributiva e os procedimentos utilizados na constituição das respetivas provisões não asseguram o cumprimento do princípio da prudência e da não compensação estabelecidos no POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4).

39. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento dos princípios da não compensação e da prudência estabelecidos no POCISSSS, relativamente ao registo dos créditos prescritos e respetivas anulações e na constituição e reversão de provisões para cobrança duvidosa, ambos relacionados com dívida de natureza contributiva.

Não foi cumprido o princípio da especialização dos exercícios estabelecido no POCISSSS relativamente à relevação contabilística dos juros já vencidos devido a atraso no pagamento de contribuições e quotizações, que constituem dívida, encontrando-se o balanço e a demonstração de resultados subvalorizados na exata medida do valor daqueles juros. Considerando a dívida constituída a partir de 2012 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 462 M€ e os relativos ao exercício de 2017 de 105 M€. No entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal constituída até 2011, que em 31/12/2017 se encontrava relevada no balanço consolidado, o montante estimado dos juros ascende a 2 578 M€ e o relativo ao exercício de 2017 a 337 M€ (cfr. ponto 3.3.4).

40. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devidos a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

Em 2017, nas dívidas com origem em prestações sociais a repor por beneficiários, o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) é superior em 91 M€ ao existente nas contas correntes (SICC), o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras que se encontram sobrevalorizadas (cfr. ponto 3.3.4).

41. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem corrigidas as inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

A classificação de dívidas de cobrança duvidosa e o cálculo das respetivas provisões relativas a valores a receber de pensões indevidamente pagas não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida (cfr. ponto 3.3.4).

42. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados os procedimentos necessários para que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.

O total da dívida de outros devedores era de 582 M€, valor que incorpora 181 M€ de dívidas de outras entidades públicas, algumas com mais de 30 anos, e cujos processos de resolução têm vindo a ser acompanhados em pareceres anteriores, sem evolução em 2017 (cfr. ponto 3.3.3.1).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante (835 M€, em valor bruto) do total do ativo e o imobilizado corpóreo a componente deste grupo de ativos mais significativa (684 M€). Destes, destaca-se o equipamento básico que, em valor bruto, releva 372 M€ e, em valor líquido, 28 M€, o que evidencia que grande parte destes bens já atingiu o final da sua vida útil e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos (cfr. ponto 3.3.3.1).

Para 44,8% (197 M€) do volume financeiro registado no balanço relativo a bens móveis (441 M€), não existe informação nos inventários dos institutos sobre a localização dos bens que integram aquele valor, o que impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística que possibilite a validação dos montantes relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 3.3.4).

Subsiste a existência de um conjunto de bens que, apesar de já ter decorrido o período de vida útil, o seu valor ainda não está completamente amortizado devido aos dados introduzidos no sistema informático, o que denota ausência de mecanismos de monitorização dos inventários com vista à correção dos erros e procedimentos que lhe dão origem (cfr. ponto 3.3.4).

43. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma correta e integral inventariação contabilística dos bens móveis das várias instituições de segurança social, bem como de introdução de mecanismos que visem detetar procedimentos incorretos com reflexo no cálculo das amortizações.

A área dos imóveis continua a apresentar assinaláveis fragilidades. Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2017, uma vez que não foram disponibilizados documentos de suporte àquele registo. Conforme tem ocorrido em anos anteriores, os processos de dação mais antigos não dispõem de relatórios de avaliação (53,2%) e os que integraram o património dos institutos por via de extinção de organismos também apresentam fraca cobertura de comprovativos dos registos contabilísticos (18,4%) (cfr. ponto 3.3.4).

Relativamente aos edifícios construídos pela segurança social também se regista inexistência de documentação comprovativa do valor despendido na construção (42,2%). Um dos institutos com imóveis construídos pela segurança social justificou a falta de documentação com um auto de eliminação de documentos que se reportavam aos anos de 2002 e 2003, ao abrigo da Portaria 12/2014. Argumentação que não tem acolhimento para documentos de despesa realizada com bens que ainda se encontram relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 3.3.4).

44. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que os processos relacionados com imóveis contenham toda a informação comprovativa dos valores relevados nas demonstrações financeiras.

O valor líquido dos imóveis não é fidedigno, uma vez que no cálculo das amortizações continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas (cfr. ponto 3.3.4).

45. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o cálculo das amortizações dos imóveis seja realizado nos termos legalmente estabelecidos.

Continua por regulamentar uma parte do financiamento do Fundo de Garantia Salarial, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não possuir património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo este de difícil constituição, atento ao facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS (cfr. ponto 3.3.4).

46. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que assegurem que o Fundo de Garantia Salarial funcione de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, que sejam definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos sejam afetos à prossecução das suas finalidades.

Quanto aos saldos de juros vincendos associados a acordos prestacionais de regularização de dívida contributiva fora do processo executivo (12 M€), não existe segurança sobre o valor relevado no balanço, em proveitos diferidos, nem na demonstração de resultados, em resultados extraordinários (cfr. ponto 3.3.4).

Sistemas de gestão e controlo

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social, o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 3.3.4).

47. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social no quadro da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Não foi publicada a portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações financeiras a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 3.3.4).

48. Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03.

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, designadamente no que se reporta ao financiamento do sistema previdencial - capitalização. Não obstante o facto de já terem sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 3.3.4).

49. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

O Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social do IGFSS não tem recursos humanos afetos, o que prejudica o exercício das funções de organismo de controlo do sistema de segurança social (cfr. ponto 3.3.4).

50. Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem o efetivo exercício pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social das funções de organismo de controlo do sistema de segurança social.

Os depósitos em instituições financeiras (5 655 M€) cresceram 1 840 M€ (48,2%), para o qual contribuíram de forma determinante os que constituíam património do IGFSS (4 878 M€). Apenas 50% deste valor estava depositado no IGCP (2 437 M€). Ao deter na banca comercial depósitos a prazo, no valor de 1 159 M€, o IGFSS não cumpriu a disposição do DLEO 2017 que cingia as disponibilidades e aplicações de fundos fora do IGCP ao montante exclusivamente necessário à atividade dos serviços da segurança social (cfr. pontos 3.3.3.1 e 3.3.4).

51. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que as normas estabelecidas no decreto-lei de execução orçamental de cada ano, relativas ao destino a dar às disponibilidades financeiras à guarda do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, sejam devidamente cumpridas.

Cerca de 85,5% do valor da dívida de prestações sociais a repor (703 M€) estava classificado como dívidas de cobrança duvidosa (601 M€) e quase totalmente provisionado (94,1%), indicador de dívida com antiguidade significativa e dificuldade de cobrança. No final de 2017, apenas 5% (35 M€) do valor em dívida tinha sido participado a execução fiscal, o que reflete a ineficácia na recuperação de valores indevidamente pagos (cfr. ponto 3.3.4).

52. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem acionados os mecanismos necessários com vista a uma cobrança mais eficaz dos valores indevidamente pagos a beneficiários.

Subsiste dívida à segurança social que não é participada a execução fiscal, designadamente dívidas classificadas como cobrança duvidosa (reembolso de prestações de alimentos devidas a menores, reembolso por parte das entidades empregadoras por pagamento indevido de prestações de desemprego, contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos e rendas por utilização de imóveis), colocando em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. ponto 3.3.4).

53. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de serem instaurados processos de cobrança coerciva, visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.

O exame de processos de pensões referentes a 2017, à semelhança do que sucedeu relativamente a anos anteriores, evidenciou deficiências e erros com impacto no cálculo do valor a atribuir aos beneficiários.

Estes casos resultam, em particular, de um deficiente sistema de controlo interno ao nível do cálculo e atribuição das pensões (cfr. ponto 3.3.4).

A complexidade da aplicação das regras de cálculo e o volume de informação relevante para esse cálculo não asseguram o tratamento automático pelas aplicações informáticas de todas as situações previstas, pelo que a intervenção manual é essencial, quer para complementar informação inexistente, quer para corrigir situações anómalas. Apesar disso, verificou-se que não existem procedimentos uniformes nem orientações técnicas sobre os procedimentos a adotar. Estas deficiências não asseguram a adequada correção das situações detetadas, conduzem à adoção de procedimentos diferentes para situações semelhantes e a erros nos cálculos das pensões (cfr. ponto 3.3.4).

Neste âmbito, o Tribunal alerta para a necessidade de colmatar essas deficiências, designadamente através da definição de regras que visem assegurar a correção e a uniformidade dos procedimentos manuais no cálculo da pensão.

54. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que sejam criados manuais de procedimentos e implementado um eficaz sistema de controlo interno no processo de cálculo e atribuição das pensões.

Verificou-se a incorreta aplicação das normas legais relevantes (cfr. ponto 3.3.4):

- ◆ da qual resulta a atribuição de valor de pensão inferior ao devido, no cálculo das:
 - ◇ pensões antecipadas dos beneficiários que acedem à pensão devido a situações de desemprego de longa duração, com cessação de contrato de trabalho por acordo (desde 2006);
 - ◇ pensões de invalidez do regime especial atribuídas ao abrigo da Lei 90/2009, no que respeita às que ultrapassam o valor correspondente a 12 vezes o IAS (desde 2012).
- ◆ quanto às pensões mínimas garantidas (estatutárias acrescidas de complemento social), sem reflexo no valor pago aos beneficiários, mas que exige, contudo, um maior esforço de financiamento por parte do OE.

55. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de garantir adequada aplicação de regras e normas ao cálculo das pensões.

Constatou-se a inexistência de procedimentos de controlo para assegurar a atualização da revalorização de remunerações após o processo automático de cálculo de retroativos nas pensões já atribuídas, quando haja rejeições em processos com valores provisórios de prestações já pagas por compensar. A definição e publicação do coeficiente de revalorização antes do início da sua produção de efeitos, evitaria a situação descrita, recálculos e atualizações desnecessários bem como o cálculo dos retroativos devidos (cfr. ponto 3.3.4).

56. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que assegurem, sempre que haja lugar a revalorização das remunerações anuais de referência ao cálculo das pensões, que a publicação da respetiva portaria ocorra em data anterior à da produção dos seus efeitos.

Informação e transparência da CGE

O anexo às demonstrações financeiras consolidadas não divulgou os imóveis da segurança social que se encontravam implantados em propriedade alheia, nem a totalidade dos imóveis da segurança social que estão cedidos a terceiros como estabelecido no ponto 8.2.12 do POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4).

57. Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja divulgada toda a informação estabelecida pelo POCISSSS, relativa aos imóveis implantados em propriedade alheia e aos cedidos a terceiros.

PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

1. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL

Após o encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) em junho de 2017¹, que vigorou no período 2009-2016, Portugal transitou para a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), ficando sujeito, a partir de 2017 inclusive:

- ◆ à manutenção do saldo orçamental acima de -3,0% do PIB;
- ◆ à realização de progressos suficientes na trajetória de convergência para assegurar o cumprimento do objetivo orçamental de médio prazo (OMP)², medido através da variação do saldo estrutural e da análise da taxa de crescimento da despesa líquida de medidas discricionárias de receitas³;
- ◆ ao cumprimento da regra transitória em matéria de dívida de Maastricht durante o triénio 2017-2019⁴, em que os progressos na redução do rácio da dívida relativamente ao PIB serão avaliados anualmente, comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo⁵ que tem em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida.

Os valores de referência para os principais indicadores das regras orçamentais na vertente preventiva aplicáveis a Portugal em 2017, 2018 e 2019 constam do Quadro II. 1, que também inclui os dados referentes às previsões de outono de 2018 e à avaliação do Projeto de Plano Orçamental para 2019, ambos da Comissão Europeia (CE).

No contexto da avaliação do Projeto de Plano Orçamental para 2019, a CE concluiu existir um desvio da trajetória de ajustamento estrutural recomendada para o OMP em 2017 e o risco de desvio significativo nos dois anos seguintes.

Apesar de uma melhoria do saldo estrutural de 0,9% do PIB, em 2017, cumprindo o ajustamento estrutural mínimo recomendado de 0,6% do PIB para o OMP⁶, a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas discricionárias de receitas e *one-off*, excedeu o valor de referência aplicável de -1,4%, levando a um desvio negativo de 0,5% do PIB.

¹ A 16/06/2017 o Conselho da União Europeia aprovou a revogação da Decisão 2010/288/UE relativa à existência de uma situação de défice excessivo em Portugal.

² Cada Estado-Membro deve ter um OMP diferenciado para a sua situação orçamental. O valor é revisto de três em três anos (última revisão em 2016), de forma a incorporar os dados sobre o impacto orçamental do envelhecimento da população (*Ageing Report*).

³ Enquanto não for atingido o OMP, a taxa de crescimento anual da despesa não deverá exceder a taxa de referência de médio prazo do crescimento do PIB potencial.

⁴ Com o encerramento do PDE iniciou-se um período transitório de 3 anos até se começar a aplicar a regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de 5% ao ano.

⁵ O ajustamento estrutural linear mínimo (MLSA – *Minimum Linear Structural Adjustment*) define o ajustamento estrutural anual remanescente durante o período de transição. É resultante da comparação de três critérios (retrospetivo, prospetivo e ajustado de ciclo) em que apenas o critério menos exigente é vinculativo (*Vade Mecum on Stability & Growth Pact*, 2018).

⁶ De acordo com a Recomendação do Conselho da União Europeia, de 12/07/2016.

No que diz respeito ao cumprimento da regra transitória sobre a dívida de Maastricht, os resultados atingidos em 2017 e a previsão da CE de um ajustamento estrutural de magnitude igual ao requerido em 2018 antecipam o seu cumprimento. Para 2019, a CE considerou não estarem assegurados os progressos suficientes na redução desse rácio.

Quadro II. 1 – Regras relativas à vertente preventiva do PEC

(em % do PIB)

Indicadores	2017	2018 (P)	2019 (P)
Saldo orçamental			
Rácio de referência	-3,0	-3,0	-3,0
Saldo orçamental verificado/previsto	-3,0	-0,7	-0,6
Desvio	0,0	2,3	2,4
OMP			
Rácio de referência	0,3	0,3	0,3
Saldo estrutural (% PIB potencial) ^(a)	-1,3	-0,9	-0,9
Saldo estrutural verificado/previsto e OMP	-1,3	-0,9	-0,9
Ajustamento estrutural requerido	0,6	0,6	0,6
Ajustamento estrutural verificado/previsto	0,9	0,4	0,0
Desvio	0,3	-0,2	-0,6
Taxa de crescimento da despesa			
Rácio de referência	-1,4	0,1	0,7
Crescimento da despesa ^(b)	-0,9	1,6	2,1
Desvio	-0,5	-1,5	-1,4
Dívida de Maastricht			
Rácio de referência	< 60	< 60	< 60
Rácio verificado/previsto	124,8	121,5	119,2
Ajustamento estrutural requerido (MLSA)	0,6	0,4	0,5
Ajustamento estrutural verificado/previsto	0,8	0,4	0,0
Desvio	0,2	0,0	-0,5

(a) Calculado retirando ao saldo global as medidas extraordinárias e temporárias (-2,1% do PIB) e a parcela apurada para a componente cíclica (0,2% do PIB potencial).

(b) Valores determinados por diferença entre o desvio e o rácio de referência (o sinal negativo no desvio significa que o crescimento da despesa excedeu o rácio de referência).

Fonte: INE, 2.ª notificação de 2018 do PDE, setembro de 2018; *Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of Portugal* e *European Economic Forecast autumn 2018*, ambos de novembro de 2018.

Para 2018, as previsões da CE indicam um saldo orçamental de -0,7% do PIB, influenciado por mais uma operação de apoio ao sector financeiro, em particular a ativação pelo Novo Banco do mecanismo de capital contingente (0,4% do PIB)¹. Como se prevê que seja neutro o impacto de medidas discricionárias e da poupança na despesa com juros, a estimativa do saldo estrutural assenta na sua estabilidade. A previsão do saldo orçamental é de -0,6% do PIB para 2019, num cenário de políticas invariantes. A CE identifica riscos associados às previsões que se prendem com a possibilidade de agravamento dos indicadores perante a alteração das perspetivas macroeconómicas e novas operações de apoio ao sector financeiro.

O cenário previsional para a evolução do rácio da dívida de Maastricht no PIB aponta para a sua redução, 121,5% em 2018 e 119,2% em 2019, devido principalmente à perspetiva de excedentes primários e de crescimento do PIB nominal.

¹ Cfr. ponto 5.2.

1.1. Saldo orçamental: para efeitos do PDE e em contabilidade pública

A 2.^a notificação de 2018 no âmbito do PDE confirmou que as administrações públicas, em 2017, registaram um défice de 3,0% do PIB (2,0% em 2016), interrompendo a trajetória de redução retomada em 2015.

O saldo do subsector da administração central (-8 493 M€)¹ foi atenuado pelos excedentes nos outros subsectores (fundos de segurança social e administração regional e local), ascendendo o saldo global das administrações públicas (saldo para efeitos do PDE) a -5 762 M€. Este saldo encontra-se influenciado pelo impacto da operação de recapitalização da CGD, no valor de 3 944 M€ (2,0% do PIB). Esta operação não teve expressão em despesa efetiva na execução orçamental (contabilidade pública)², afetando o saldo em termos de contabilidade nacional por via dos ajustamentos que explicam a articulação entre os sistemas de contabilidade pública e contabilidade nacional³.

O quadro seguinte identifica os principais aspetos metodológicos que diferenciaram as duas óticas em 2017, através da relação dos principais ajustamentos que permitem obter o saldo do total das administrações públicas em contabilidade nacional (referência para efeitos do PDE), a partir do saldo dos serviços integrados (Estado) em contabilidade pública.

Quadro II. 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

(milhões de euros)

Saldos e ajustamentos		Valor	% do PIB
Saldo dos SI – ótica da contabilidade pública (excluindo ativos financeiros)		-4 786	-2,5
Saldos das administrações regionais e locais em contabilidade pública		293	0,2
Saldo da segurança social em contabilidade pública		2 086	1,1
Ajustamentos ao universo		1 850	1,0
Ajustamentos relativos à especialização do exercício, dos quais:		1 219	0,6
Diferença entre juros pagos e devidos		148	0,1
Impostos e contribuições para a segurança social		272	0,1
Ajustamento <i>accrua</i> da administração regional e local		97	0,0
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP		502	0,3
Material militar		178	0,1
Reclassificação de operações		-6 424	-3,3
Injeções de capital da administração central, das quais:		-6 301	-3,2
<i>Aumento de capital da CGD</i>		-3 944	-2,0
<i>Aumento de capital da Infraestruturas de Portugal</i>		-880	-0,5
<i>Aumentos de capital em HEPE</i>		-500	-0,3
<i>Aumentos de capital do Metropolitano de Lisboa</i>		-192	-0,1
Outros		-123	-0,1
Saldo em contabilidade nacional	Administração central	-8 493	-4,4
	Administração regional e local	486	0,2
(Capacidade (+) / necessidade (-) líquida de financiamento):	Fundos de segurança social	2 244	1,2
	Total das administrações públicas	-5 762	-3,0

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

Fonte: CGE – Mapa XXIII e Quadro 25; INE, 2.^a notificação de 2018 do PDE, setembro de 2018.

¹ O défice da AC em contabilidade pública foi de 4 933 M€ – cfr. Mapa XXIII da CGE 2017 e ponto 3.1 da Parte I.

² Cfr. ponto 3.1, da Parte I.

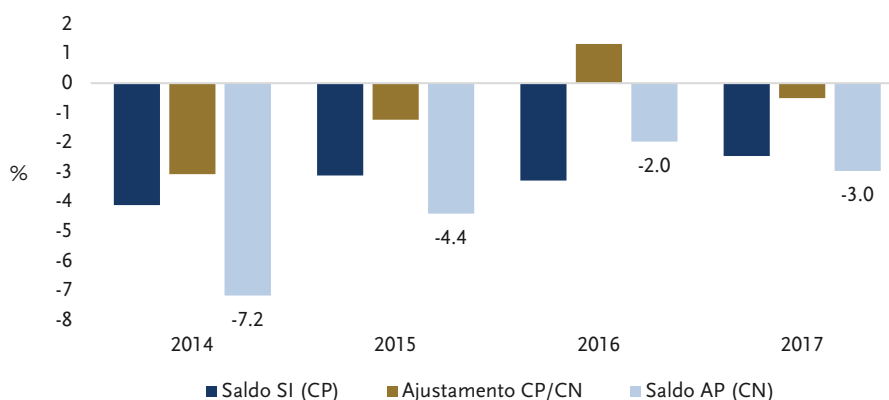
³ A contabilidade pública e o sistema de contabilidade nacional preconizam registos diferenciados quanto à classificação de operações e entidades que integram o respetivo universo.

Tendo em conta a dimensão dos ajustamentos, destacam-se:

- ◆ Os relativos ao universo, que correspondem ao saldo dos SFA e EPR de cada administração em contabilidade nacional – o ajustamento corresponde a um saldo positivo de 1 850 M€ pelo efeito da receita de capital das EPR que beneficiaram das injeções de capital.
- ◆ A reclassificação de operações (-6 424 M€), referente a despesa de ativos financeiros reclassificada em despesa efetiva. Correspondem a ativos destinados a cobrir perdas acumuladas, extraordinárias ou futuras, de determinadas sociedades, a título de dotações de capital para capitalizar ou recapitalizar, mas sem expectativa de razoável rentabilidade futura para o Estado, que são registados em contabilidade nacional como transferências de capital - salientam-se as para a CGD (3 944 M€), Infraestruturas de Portugal (880 M€), Hospitais EPE (500 M€) e Metropolitano de Lisboa (192 M€). Excluindo a operação da CGD¹, tratando-se operações entre entidades das administrações públicas (do Estado para EPR) o impacto final no saldo é nulo, pelo efeito de consolidação.

Atendendo à relevância dos ajustamentos aos dados orçamentais na evolução do saldo global em contabilidade nacional (Gráfico II. 1) destacam-se também os anos de 2014 e 2015, devido principalmente à resolução do Novo Banco (4 900 M€) e à do BANIF (2 463 M€), respetivamente.

Gráfico II. 1 – Efeito dos ajustamentos na passagem do saldo CP para CN (% PIB) – 2014-2019



Fonte: INE, notificações PDE.

1.2. Dívida Pública na ótica de Maastricht

Em 2017, o rácio da dívida de Maastricht relativamente ao PIB situou-se em 124,8% (129,2% em 2016). Com o encerramento do PDE, Portugal transitou para a vertente preventiva do PEC, ficando sujeito, entre outras condicionantes, à regra transitória² da dívida pública durante o triénio 2017-2019. Os princípios das contas nacionais e as especificações para efeitos do PDE subjacentes à dívida de Maastricht³ diferenciam-na da noção de dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE e da dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 3.2.7.1 da Parte I, quantificadas no quadro seguinte.

¹ Entidade que não pertence ao perímetro das administrações públicas.

² A aplicar durante 3 anos após a correção do défice excessivo, para os EM que em novembro de 2011 se encontravam em situação de PDE (Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8/11/2011).

³ Valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector administrações públicas com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo mesmo sector das administrações públicas de acordo com as definições do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010).

Quadro II. 3 – Dívida direta do Estado e dívida de Maastricht – 2016-2017

	2016		2017	
	M€	% PIB	M€	% PIB
Dívida direta do Estado – <i>stock</i> nominal de dívida dos SI (a)	236 283	126,7	238 263	122,4
Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	235 183	126,1	235 729	121,1
Dívida de Maastricht	240 963	129,2	242 804	124,8
Administração central	243 715		247 984	
Administração regional e local	10 562		10 348	
Fundos de segurança social	1		1	
Consolidação entre sectores	-13 315		-15 528	

(a) Mapa XXIX da CGE.

(b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do *stock* da dívida consolidada, cfr. ponto 3.2.7.1, da Parte I).

Fonte: Mapa XXIX da CGE 2016 e 2017 e INE, 2.ª notificação de 2018 do PDE, setembro de 2018.

A dívida direta do Estado é o conceito mais restrito em termos de âmbito, limitando-se aos SI. É avaliada ao valor nominal e não consolidada. A dívida consolidada tem sido apurada pelo TC¹. Por sua vez, a dívida de Maastricht cobre todas as entidades do sector das administrações públicas, de acordo com o SEC 2010². Em termos de instrumentos engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida, e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos³. É consolidada, refletindo os passivos face aos outros sectores da economia.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO⁴, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre o *stock* da dívida de todos os sectores da administração pública e, em particular, sobre todas as entidades que compõem a administração central⁵.

De um modo geral, a variação da dívida de Maastricht depende fortemente do saldo orçamental (Gráfico II. 2). Existem, no entanto, outros fatores⁶ que também contribuem para essa variação com valores que podem ser significativos. Em 2016, verificou-se um aumento da aquisição líquida de ativos financeiros, explicado pelo aumento do *stock* de depósitos junto do Banco Central (6 414 M€), que se destinavam ao pré-financiamento da recapitalização da CGD. Em 2017, o principal contributo para a quebra na aquisição líquida de ativos financeiros foi a redução do mesmo tipo de depósitos (-3 590 M€) devido, nomeadamente, à sua utilização na amortização antecipada de empréstimos ao FMI.

¹ Cfr. ponto 3.2.7.1, da Parte I.

² Administração central (Estado, serviços e fundos autónomos, entidades públicas reclassificadas), administração regional e local e fundos de segurança social.

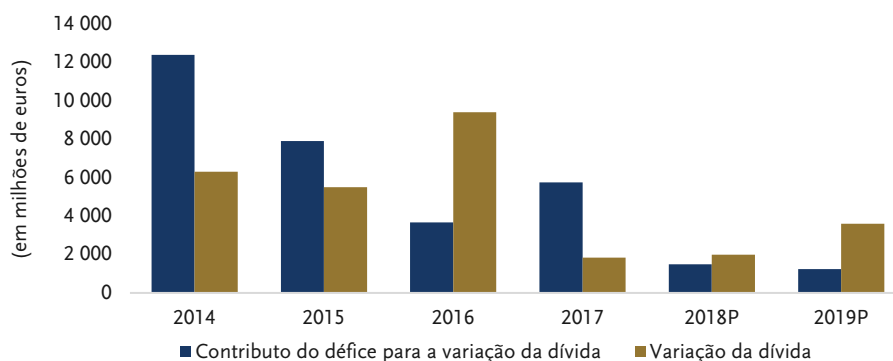
³ Para além das diferenças de universo, um dos principais fatores que diferenciam a dívida de Maastricht dos outros dois conceitos de dívida, é a exclusão da capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro. Esta metodologia encontra-se em análise, podendo o Eurostat vir a determinar a sua integração na dívida de Maastricht.

⁴ Art 10.º-G.

⁵ Cfr. ponto 4, da Parte I.

⁶ O conjunto desses fatores é designado de ajustamento défice-dívida, sendo composto pelas variações registadas nos ativos financeiros (os que não contribuem para o défice), pelas transações nos passivos que são excluídos da definição de dívida de Maastricht, pelos efeitos de atualização (por exemplo cambial) e eventuais discrepâncias estatísticas.

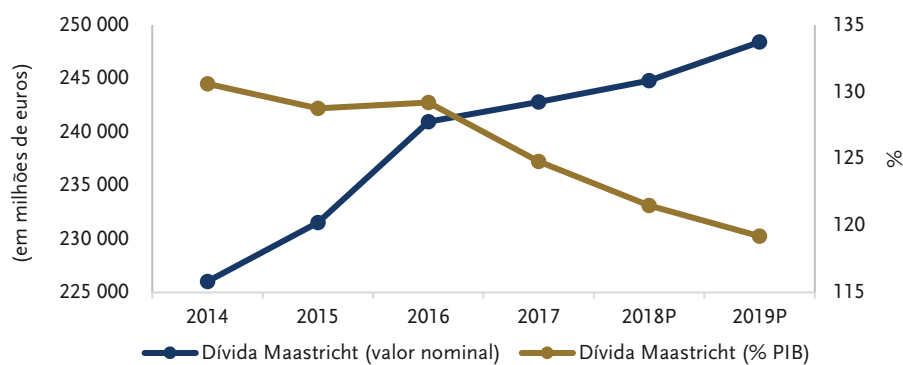
Gráfico II. 2 – Contributos para a variação da dívida de Maastricht – 2014-2019



Fonte: INE, 2.ª notificação de 2018 do PDE, setembro de 2018; CE – AMECO, novembro de 2018.

De salientar que, como evidencia o gráfico seguinte, a trajetória da dívida em percentagem do PIB é influenciada pelo aumento do PIB verificado nos últimos anos uma vez que, em termos nominais, a dívida tem crescido sempre e as previsões apontam para que se mantenha uma trajetória ascendente.

Gráfico II. 3 – Evolução da dívida de Maastricht – 2014-2019



Fonte: INE, 2.ª notificação de 2018 do PDE, setembro de 2018; CE – AMECO, novembro de 2018.

Na trajetória futura da dívida pública são fatores de risco:

- ◆ As previsões de crescimento nominal da dívida pública (mesmo com a previsível redução do défice).
- ◆ A elevada exposição externa (dívida na posse de entidades não residentes).
- ◆ O significativo peso da dívida na posse dos bancos centrais (BCE e BdP)¹.
- ◆ O possível aumento das taxas de juro, pressionando² as necessidades de financiamento e consequentemente a dívida pública.

Considerando estes fatores, e tendo presente a experiência do passado recente, não se pode ignorar alertas como os da CE³ que coloca a dívida pública portuguesa de médio prazo com risco elevado.

¹ Cfr. ponto 4.1 do PCGE2016 e ponto 3.2.7.1 da Parte I deste Parecer.

² Os testes de sensibilidade realizados pela CE (*Debt Sustainability Monitor 2017*) mostram que o rácio da dívida pública poderá piorar 7,4 p.p. até 2028, perante um choque “permanente e padronizado” do aumento da taxa de juro do mercado em 1 p.p.

³ *Debt Sustainability Monitor 2017*, janeiro 2018.

2. PENSÕES

Enquadrado no modelo social europeu¹, o sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza² e de reforço da função redistributiva do Estado³.

A CGE 2017 inclui na conta consolidada da administração central e segurança social despesa com pensões e complementos, no valor aproximado de 26 000 M€⁴, destinada às pensões pagas pelo Sistema da Segurança Social (SSS) e pelo Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA).

O SSS inclui o Regime Geral de Segurança Social (RGSS) responsável pela atribuição, processamento e pagamento das pensões de natureza contributiva⁵ (sistema previdencial-repartição) nas eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência, e bem assim pelas pensões de natureza não contributiva (sistema de proteção social de cidadania (subsistemas de solidariedade e de proteção familiar) e de outras de natureza diversa enquadradas em regimes especiais. Incluídas nos regimes especiais estão, desde 2012, as pensões do regime substitutivo bancário (DL 127/2011) e dos trabalhadores do BPN (DL 88/2012 e DL 145/2014) e, a partir de 2017, os complementos de pensão dos trabalhadores da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA (DL 95/2017).

O regime de proteção social convergente, gerido pela CGA, abrange, em matéria de pensões⁶, a proteção social dos trabalhadores em funções públicas, admitidos até 31/12/2005, outras de natureza especial, as denominadas pensões da exclusiva responsabilidade do Estado, pagamento das pensões dos Fundos de Pensões integrados na CGA desde 1996, bem como de todas as demais que lhe foram atribuídas por lei, com ou sem fundo financeiro associado.

2.1. Universo

No final de 2017, o número de pensões⁷ totalizou 3 632 849, dos quais 2 987 136⁸ foram da responsabilidade do SSS e 645 713 da responsabilidade do RPSC. Entre 2013 e 2017 o número de pensões apresentou um acréscimo de 0,5%, evolução para a qual contribuiu o SSS com um decréscimo de 0,5% e o regime de proteção social convergente com um acréscimo de 5,2% (Gráfico II. 4).

¹ A generalidade dos sistemas europeus de proteção social na velhice assenta em três pilares: um de iniciativa pública e dois de iniciativa privada, coletiva e/ou individual, respetivamente. O sistema público português de pensões tem caráter universal, isto é, garante a todos os cidadãos proteção no risco de invalidez, velhice e morte, em numerário (pensões) e em espécie (acesso a cuidados diversos dos quais, os de saúde são os mais relevantes).

² No sistema contributivo a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve “ser fundamentalmente autofinanciado” (art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01) – sistema previdencial de repartição.

³ Sistema não contributivo que tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

⁴ A despesa com pensões e complementos, apesar de devidamente contabilizada como transferências para as famílias, é identificada de forma insuficiente na conta consolidada, estando incluída numa linha referente a “outras transferências”.

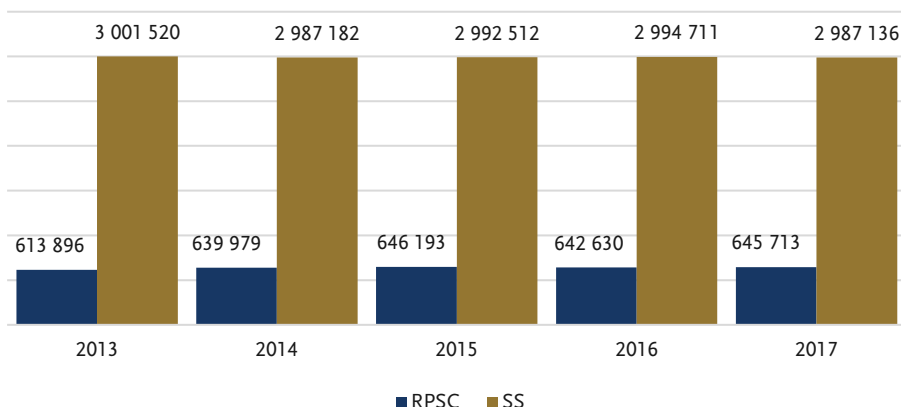
⁵ Para efeitos de gestão, o sistema previdencial divide-se entre repartição e capitalização.

⁶ De aposentação, de reforma, de sobrevivência e outras de natureza especial.

⁷ Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

⁸ Por eventualidade: a velhice (68,3% do total), a sobrevivência (24,0%) e a invalidez (7,7%).

Gráfico II. 4 – Beneficiários de pensões/número de pensões



Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 22/08/2018) e CGA.

Esta evolução tem sido afetada por diversos fatores, de natureza conjuntural (pressão demográfica, evolução da economia) e como resultado das políticas públicas no sector. As normas de acesso, designadamente, o reforço das restrições de acesso às pensões sociais, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice e a suspensão da aplicação do regime de acesso antecipado a essa mesma pensão, contribuíram para inverter a tendência crescente do número de beneficiários passivos do SSS até 2013, com uma redução de 0,5% em 2014. A partir daí e até 2016 o número de beneficiários passivos cresceu 0,2% e 0,1%, respetivamente, em resultado da alteração do âmbito da suspensão do regime especial de acesso à pensão de velhice¹ e de razões de natureza estrutural, como o envelhecimento da população e o comportamento do mercado de trabalho.

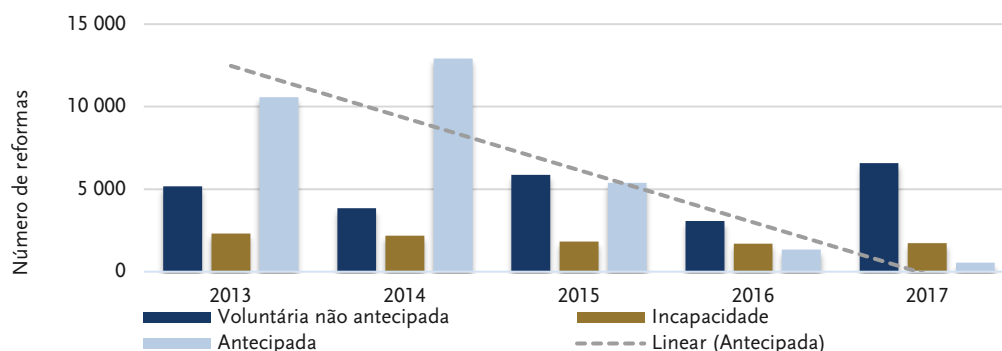
Em 2017, o número de beneficiários passivos voltou a regredir ligeiramente (menos 0,3%), o que parece ter resultado de uma maior dinâmica do mercado de trabalho que acomodou, neste ano, uma parte do designado desemprego estrutural.

Já no que respeita à evolução do número de beneficiários passivos do regime de proteção social convergente (CGA), a tendência foi crescente até 2015, embora em 2016 se tenha observado uma regressão na ordem dos 0,6%. Para esta evolução contribuíram as alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice, nas fórmulas de cálculo das mesmas² (que consubstanciaram a convergência para o regime geral da SS) e as políticas destinadas à retenção na vida ativa aplicadas ao universo de referência (trabalhadores em funções públicas). Como evidenciado no Gráfico II. 5, esta tendência materializou-se também por via do aumento das reformas voluntárias e da redução das reformas antecipadas.

¹ O DL 8/2015, de 14/01, veio permitir, durante o ano de 2015, o acesso antecipado à pensão de velhice de trabalhadores com 60 anos de idade e 40 anos de carreira contributiva. Este regime estatuído para vigorar apenas durante um ano viria a ser repostado em 2016 (DL 10/2016, de 8/3) para vigorar durante o período necessário à reavaliação do regime de flexibilização da idade para o acesso à pensão de velhice. Na sequência dessa reavaliação, o DL 126-B/2017, de 6/10, veio fixar o regime de flexibilização da idade de acesso a pensões de velhice para os contribuintes com carreiras contributivas muito longas, mantendo-se para todos os demais o regime transitório repostado em 2016. Segundo a PORDATA, entre 2012 (ano em que foi suspenso o regime de flexibilização da idade de acesso a pensões de velhice) e 2017, o número de pensões antecipadas atribuídas pela SS passou de 175 088 para 145 223 (menos 17,1%).

² As pensões antecipadas foram as mais afetadas pelas alterações efetuadas pois, além da formação da pensão ser obtida a partir de uma nova fórmula, sobre elas recaiu um aumento de penalização por duas vias: acréscimo de um ano na idade normal de acesso a estas pensões (de 65 para 66 anos), ao mesmo tempo que foi eliminado o mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos e 55 anos de idade.

Gráfico II. 5 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa

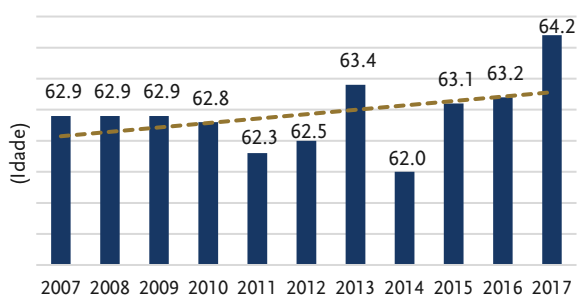


Fonte: CGA.

Relativamente à média de idades dos pensionistas e número médio de anos de carreira contributiva, verificou-se que:

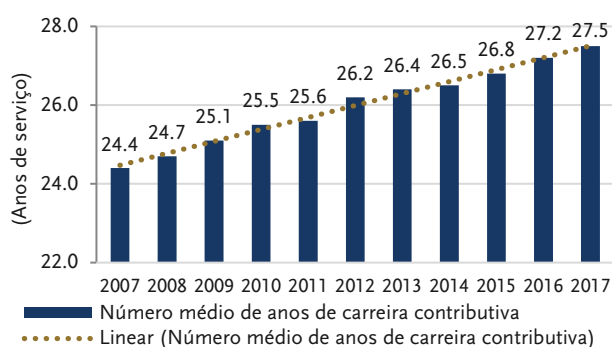
- ◆ A idade média dos novos pensionistas do SSS tem aumentado embora se situe ainda nos 64,2 anos (2017), abaixo da idade normal de acesso à pensão de velhice (66 anos e 3 meses) - cfr. Gráfico II. 6. Por sua vez no RPSC, em 2017, a média de idades à data da aposentação foi de 62,6¹ e à data da morte de 80,1 anos, indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 19,7 anos (mais 4,2 anos que em 2006)² – cfr. Gráfico II. 8.
- ◆ O número médio de anos de carreira contributiva dos beneficiários de pensões de velhice do RGSS (27,5, em 2017) encontra-se significativamente abaixo dos 40 anos necessários para a obtenção de uma pensão de velhice isenta de penalizações Gráfico II. 7. Por sua vez, no RPSC o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação do valor da pensão (carreira contributiva) foi de 27,3 anos em 2017³ (26 anos em 2016 e 30,6 anos em 2006) – cfr. Gráfico II. 9.

Gráfico II. 6 – Idade média dos novos beneficiários de pensões de velhice do SSS



Fonte: Estatísticas da SS.

Gráfico II. 7 – Duração média da carreira contributiva dos beneficiários da SS

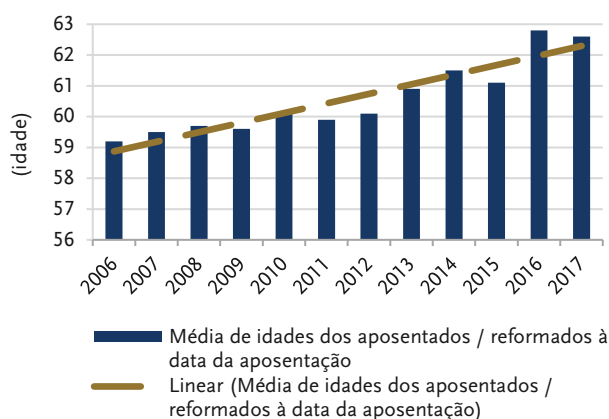


¹ Indicador que diverge do objetivo que, para 2017, foi fixado em 66 anos e 3 meses (idade normal de acesso à pensão de velhice para o RGSS e para o regime de proteção social convergente) que combina com uma carreira contributiva de pelo menos 40 anos.

² Note-se que os dados disponíveis da CGA não distinguem as pensões de velhice das de invalidez, facto que reduz a média apurada ainda que não seja possível medir esse impacto.

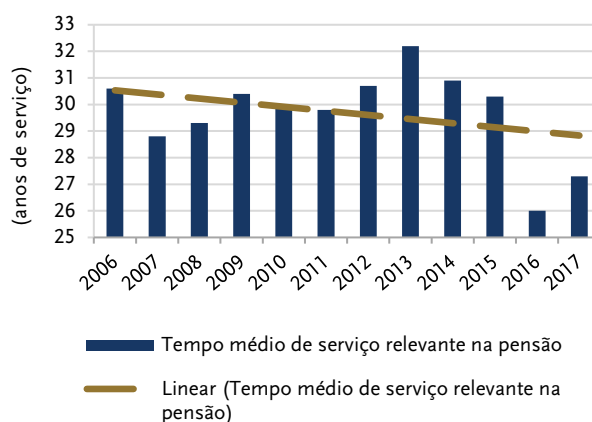
³ Segundo o Relatório e Contas de 2016, o tempo médio relevante para o cálculo da pensão de aposentação e reforma registou uma diminuição em relação ao ano anterior de 4,3 anos, justificada pelo maior peso das pensões unificadas pagas da responsabilidade do CNP, com tempos de serviço mais baixos no total das novas pensões atribuídas no ano pela CGA, tendência que se manteve para 2017, com a média das carreiras contributivas dos beneficiários da CGA a tender para os 30 anos, ainda assim abaixo do objetivo legalmente fixado (40 anos).

Gráfico II. 8 – Idade média à data da aposentação dos beneficiários do RPSC



Fonte: Relatório e contas da CGA:2006 a 2017.

Gráfico II. 9 – Duração média da carreira contributiva dos beneficiários do RPSC

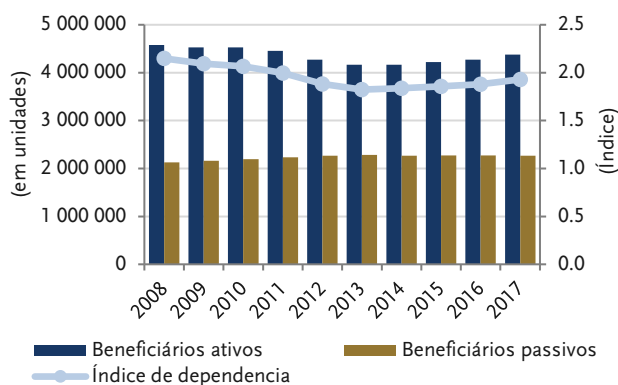


Fonte: Relatório e contas da CGA:2006 a 2017.

Ao nível do SSS o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do SSS decresceu de forma gradual e constante até 2012, tendo-se mantido constante entre 2012 (em 1,4) e 2016, recuperando ligeiramente em 2017 (1,5) (Gráfico II. 10).

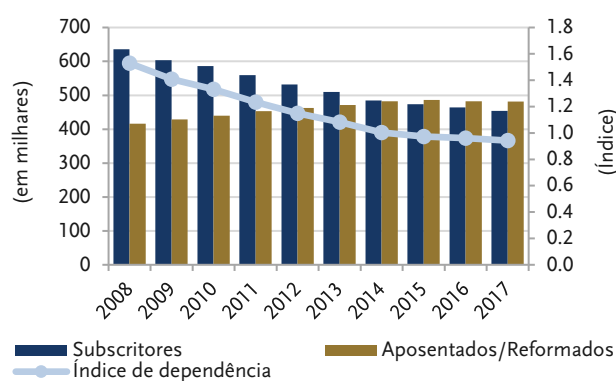
Ao nível do RPSC (Gráfico II. 11) este rácio incorpora o facto de os trabalhadores em funções públicas, contratados a partir de 01/01/2006 passarem a integrar o RGSS (e já não o RPSC), pelo que o número de beneficiários ativos decresceu 36% desde 2006.

Gráfico II. 10 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS



Fonte: Estatísticas da SS.

Gráfico II. 11 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC



Fonte: Estatísticas da CGA.

2.2. Despesa com pensões

Em 2017, a despesa com pensões e complementos totalizou 26 000 M€ dos quais 16 485 M€ integraram o SSS (63% do total) e 9 515 M€ o RPSC (37% do total). Face a 2016, a despesa com pensões aumentou 1,4%, com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem a maior fatia, no montante de 22 643 M€ (87,1%)¹ (Quadro II. 4).

¹ Sem incluir, no caso do SSS, o aumento extraordinário, cuja afetação por eventualidade não se encontra disponível, segundo informação prestada pelo IGFSS em 11/09/2018 (Doc. 23520/2018) e que totalizou 77 M€.

Quadro II. 4 – Despesa com pensões e complementos – 2013-2017

(em milhões de euros)

Designação	2013	2014	2015	2016	2017	17/16 %	TCMA 13/17 %
Velhice + Invalidez	21 934	22 191	22 118	22 419	22 643	1,0	0,8
Sobrevivência	2 904	3 007	3 059	3 122	3 196	2,4	2,4
Outras (a)	92	83	81	91	162	77,4	15,2
Total	24 929	25 281	25 258	25 632	26 000	1,4	1,1

(a) Nas outras despesas com pensões foi incluído o valor total do aumento extraordinário relativo às pensões do SSS, cuja distribuição por eventualidade não foi possível conhecer (77 M€).

Fonte: CSS 2013 a 2017; Relatório e Contas da CGA 2013 a 2017.

A despesa com pensões apresentou uma tendência de crescimento ao longo do período observado, com uma variação de 4,3% entre 2013 e 2017 (mais 1,4%, face a 2016).

Durante o período de vigência do PAEF, a despesa com pensões e complementos foi objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva¹. Porém, a sua rigidez e uma estrutura social com um peso relevante da população residente envelhecida bem como a excecionalidade de algumas das medidas aplicadas, não permitiram obter um comportamento regressivo continuado desta despesa, a qual apresentou, nos últimos cinco anos um crescimento médio constante, ainda que moderado (1,1%).

Em 2015 a despesa com pensões diminuiu 0,1%, muito por conta da manutenção da suspensão da aplicação das regras de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice do SSS (iniciada em 2012), da alteração da idade normal de acesso a essas mesmas prestações dos 65 para os 66 anos (66 anos e 3 meses em 2017) e das alterações introduzidas às regras de formação do valor das pensões (mais penalizantes para as novas). A partir de 2015 a evolução foi crescente (1,4% entre 2016 e 2017).

Em 2017, a regressão gradual das medidas restritivas aplicadas durante o PAEF, com destaque para a reposição da regra de atualização de pensões² (acrescida de um aumento extraordinário, a partir de agosto, sob determinadas condições), a diminuição do número de beneficiários passivos (em particular no SSS), justificada pelas alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice e nas fórmulas de cálculo das mesmas, impondo penalizações mais severas na formação destes rendimentos de substituição dos rendimentos do trabalho foram fatores determinantes para o comportamento da despesa com pensões no seu todo.

¹ Suspensão da regra de atualização das pensões, com exceção das pensões mínimas, suspensão da atualização do IAS, suspensão, durante o PAEF, das normas que regulam a antecipação da idade no acesso à pensão de velhice, com exceção dos desempregados de longa duração e, em 2015, também dos empregados com 60 anos de idade e carreira contributiva de 40 anos, criação e alargamento da CES (em 2015 esta medida foi revertida para os níveis de 2011 e em 2016 foi extinta, já não se prevendo, em 2017, a aplicação de qualquer contribuição sobre o rendimento proveniente de pensões), revisão do Código Contributivo com a ampliação das bases de incidência contributiva e o aumento das taxas aplicáveis a certos grupos profissionais, aumento da idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade com agravamento de penalizações por reforma antecipada, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de pensões e consideração de toda a carreira contributiva para efeitos de determinação do valor da pensão. Algumas destas medidas foram objeto de reversão total ou parcial a partir de 2015: reversão da suspensão da atualização anual das pensões; introdução de um aumento extraordinário em 2017; eliminação da aplicação da CES; revogação da suspensão de atualização do IAS.

² DL 254-B/2015, de 31/12; DL 25/2017, de 3/03; Portaria 98/2017, de 7/03 e Decreto Regulamentar 6-A/2017, de 31/07.

2.3. Financiamento da despesa com pensões

As pensões (pagas pela SS e pela CGA) foram financiadas por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras, por transferências do OE e por outras receitas, como evidencia o quadro seguinte¹.

Quadro II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões (valores consolidados) – 2013-2017

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2013	2014	2015	2016	2017	17/16 %
Contribuições e quotizações (a)	14 367	14 964	14 703	15 363	15 999	4,1
Transferências do OE (a)	9 840	9 526	10 155	10 029	9 724	-3,0
Outros financiamentos (b)	723	791	400	240	276	15,1
Despesa com pensões	24 929	25 281	25 258	25 632	26 000	1,4

(a) Cálculos TC: Para efeitos desta análise, a receita de contribuições da SS foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas; as transferências do OE da SS incluem uma parcela relativa à transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial, que representa as necessidades de financiamento de pensões do sistema previdencial-repartição.

(b) Por exemplo, receita proveniente de alienação de títulos que integram as reservas dos ex-fundos de pensões transferidos para a CGA e de outras entidades cujas pensões são processadas e pagas pela CGA.

Fonte: CSS 2013 a 2017; Relatório e Contas da CGA 2013 a 2017.

A evolução crescente da receita proveniente de contribuições e quotizações, diretamente indexada à recuperação do mercado de trabalho, permitiu que o esforço financeiro do Estado na satisfação das responsabilidades com pensões tenha vindo a regredir, especialmente desde 2016.

As fontes de financiamento assumem pesos diferentes consoante o sistema que financiam. Os quadros seguintes apresentam essas diferenças.

- ◆ O sistema previdencial-repartição é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras; por transferências do OE para financiar a perda de receita derivada de políticas de isenção ou redução de taxas contributivas (receitas cessantes) e por transferências da CGA (Quadro II. 6). Durante o período em análise, este sistema foi ainda financiado por transferências extraordinárias do OE para financiar o défice do sistema e pela transferência para atualização extraordinária de pensões em 2017.

Quadro II. 6 – Financiamento do sistema previdencial - repartição – 2013-2017

(em milhões de euros)

Financiamento	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuições e quotizações	10 341	10 543	10 834	11 405	12 127
Transferências do OE	1 226	1 127	981	814	507
Receitas cessantes	171	140	163	168	168
Financiamento do défice (a)	1 055	987	818	646	287
Atualização extraordinária					52
Transferências da CGA	16	16	138	145	151
Total	11 583	11 686	11 952	12 364	12 785

(a) Cálculos TC: transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial, que representa as necessidades de financiamento de pensões do sistema previdencial-repartição.

Fonte: CSS 2013 a 2017. Cálculos TC.

¹ Valores consolidados na medida em que se eliminou as transferências entre a SS e a CGA, como sejam as verbas destinadas ao pagamento de pensões unificadas e as destinadas a financiar pensões e complementos da Marconi, Carris e BPN que são pagas e processadas pela SSS, e não integram o valor do saldo de cada ano da CGA.

- ◆ O sistema de proteção social de cidadania (subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar) é financiado por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (Quadro II. 7).

Quadro II. 7 – Financiamento do sistema não contributivo – 2013-2017

(em milhões de euros)

Regime não contributivo	2013	2014	2015	2016	2017
OE / Receitas fiscais consignadas (a)	3 743	3 771	3 829	3 809	3 756
Despesa com Pensões	3 743	3 771	3 829	3 809	3 756

(a) Apenas o sistema de proteção familiar é financiado por receitas fiscais consignadas.

Fonte: CSS 2013 a 2017.

- ◆ As receitas inerentes ao financiamento do sistema regimes especiais (Quadro II. 8) têm um efeito neutro no SSS, uma vez que este financiamento é externo ao sistema. A quase totalidade da despesa com pensões (98,8%) diz respeito ao regime substitutivo do sector bancário, tendencialmente decrescente, sendo a responsabilidade do seu financiamento integralmente assumida pelo OE¹. Integram também este sistema, desde 2012, as pensões dos trabalhadores do BPN (0,2%), cujo financiamento é proveniente da reserva do ex-Fundo de Pensões destes trabalhadores, gerido pela CGA², e a partir de 2017 os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS (1,1%) totalmente financiadas pelo OE³.

Quadro II. 8 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2013-2017

(em milhões de euros)

Financiamento	2013	2014	2015	2016	2017
Transf. do OE – Regime substitutivo bancário	506,2	497,0	487,0	478,2	468,4
Transf. da CGA – BPN (reserva) e Carris (OE)	0,3	0,4	0,6	0,7	5,8
Total	506,5	497,3	487,6	478,9	474,2

Fonte: CSS de 2013 a 2017.

- ◆ No que respeita à CGA, as fontes de financiamento têm diversas origens (Quadro II. 9), sendo as mais significativas as provenientes de contribuições e quotizações e do OE.

Quadro II. 9 – Financiamento da CGA – 2013-2017

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuições e quotizações	4 026	4 421	3 869	3 958	3 872
Dotações do Orçamento de Estado	4 364	4 131	4 858	4 926	4 993
<i>das quais: para financiamento do défice</i>	<i>4 079</i>	<i>3 870</i>	<i>4 604</i>	<i>4 663</i>	<i>4 729</i>
Comparticipações da SS, do MDN e de Outras Entidades	567	596	641	627	633
Receitas dos fundos	48	3	58	0	0
Aplicações financeiras e outras receitas	504	582	599	592	617
Total	9 509	9 733	10 024	10 103	10 115
Aplicação em encargos com pensões	9 213	9 445	9 643	9 653	9 672

Fonte: CGA.

¹ DL 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12.

² DL 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 8/10.

³ DL 95/2017, de 10/08.

Do total de receita cobrada, mais de 95% foram aplicados em despesa com pensões (as pagas aos beneficiários pela CGA e as relativas a transferências para a segurança social, destinadas a financiar pensões pagas aos beneficiários por este sector - pensões unificadas).

A perda de beneficiários ativos constitui a principal limitação estrutural à evolução das receitas provenientes de contribuições e quotizações no modelo de financiamento adotado para a CGA, no âmbito do processo de convergência para o RGSS, fortemente indexado ao número de beneficiários ativos e respetiva massa salarial. No último triénio, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar o efeito da diminuição do número de beneficiários ativos nas receitas próprias do sistema. Em 2017, o esforço financeiro do Estado no equilíbrio deste sistema foi de quase 50% do total das fontes de financiamento.

2.4. Situação dos Fundos de Pensões transferidos para a CGA

Em 2017, a totalidade dos fundos de pensões transferidos para a CGA valorizaram-se 22 M€ representando, no final do ano, 86,3% das suas reservas iniciais.

Quadro II. 10 – Reservas dos Fundos de Pensões – CGA

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de constituição da reserva	Valor da reserva constituída	Valor da reserva em		Relação entre reserva em 31/12/2017 e a reserva constituída
			01/01/2017	31/12/2017	
DRAGAPOR	1998	8	6	6	79,8
RDP I	1999	28	8	7	23,2
RDP II	2003	47	25	22	45,9
INCM	2004	138	90	85	61,7
ANA	2004	174	98	91	52,5
NAV	2004	236	174	169	71,6
CGD	2004	2 504	1 825	1 762	70,4
PT	2011	2 418	2 433	2 520	104,2
MARCONI	2011	385	392	404	104,8
BPN	2012	97	128	136	140,8
IFAP	2013	48	47	47	97,4
ENVC	2015	24	21	21	88,1
GESTNAVE	2015	34	29	29	85,9
Total		6 142	5 277	5 299	86,3

Fonte: CGA.

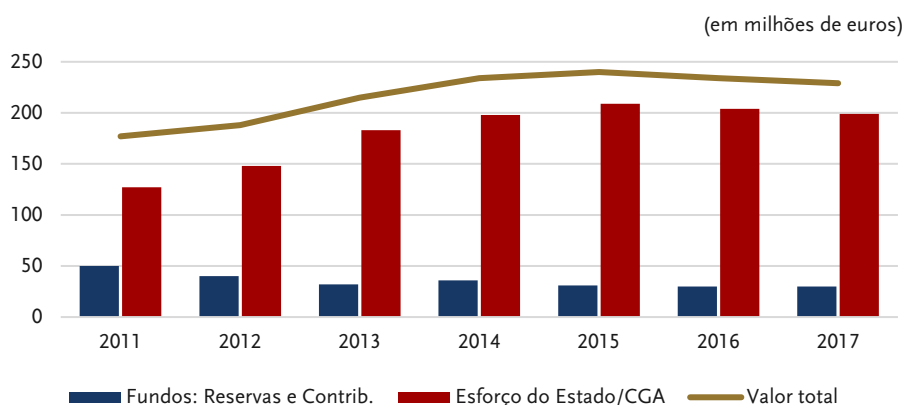
A evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente, e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros.

Em 2017, dos 18 fundos integrados na CGA, 7 geraram receitas suficientes para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas (que compara com apenas 3 em 2016). Esta situação contrasta com a dos quatro fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) que esgotaram as suas reservas entre 2011 e 2014, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas

provenientes de receitas próprias da CGA e do OE (no caso do fundo do BNU)¹. A CGA suportou ainda os encargos com complementos de pensão dos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas transferido em 2014, para o qual não chegou a ser constituída qualquer reserva dado que a verba transferida para a CGA (2,4 M€), com vista à satisfação dos encargos deste fundo, se esgotou no decurso desse mesmo ano.

Entre 2011 e 2017, o esforço financeiro do Estado/CGA, para fazer face a estes encargos foi de 1 268 M€ (199 M€ em 2017).

Gráfico II. 12 – Esforço financeiro do Estado/CGA com fundos de pensões com reservas extintas



Fonte: Relatório e Contas da CGA 2011 a 2017.

Como se evidencia no quadro seguinte, dos 1 268 M€ já suportados, 77,7% (985 M€) dizem respeito ao fundo de pensões dos CTT, cuja reserva se esgotou em abril de 2011.

Quadro II. 11 – Esforço financeiro do Estado/CGA por Fundo de pensões – 2011-2017

(em milhões de euros)

Fundo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Peso no total %
CTT	127	127	149	150	147	144	141	985	77,7
BNU		17	21	20	19	19	19	115	9,1
MACAU		3	14	14	13	13	13	70	5,5
INDEP				0	2	2	2	6	0,5
MILITARES				14	28	26	25	92	7,3
Total	127	148	183	198	209	204	199	1 268	100,0

Fonte: Relatório e Contas da CGA 2011 a 2017.

¹ A propósito desta matéria, o TC no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões (Relatório 40/2005–2.ª Secção – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM) sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo (cfr. p. 6 do referido relatório).



3. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é um património autónomo sob gestão do IGFCSS, afeto à capitalização pública de estabilização, criado em 1989 com uma dotação inicial de 216,0 M€. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, gerando um montante que permita o pagamento de 24 meses de pensões. No entanto, as suas reservas nunca foram utilizadas para suprir défices do sistema de segurança social e o seu valor, no final de 2017, apenas era suficiente para satisfazer compromissos de 15 meses.

3.1. Desempenho do FEFSS

O valor do FEFSS aumentou 10,7%¹ (1 522 M€), fixando-se em 15 768 M€ no final de 2017. O nível de risco da carteira² baixou para 2,3% (4,8% em 2016 e 5,2% em 2015) e o índice de rotação da carteira foi de 0,687 (que compara com 0,835 em 2016 e 0,864 em 2015).

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) define quatro fontes de financiamento do FEFSS: uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que o Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período de dois anos³; os saldos anuais do sistema previdencial; as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras⁴. As LOE têm vindo a concretizar, para cada ano, as transferências a realizar que se restringem, desde 2010⁵, aos saldos anuais do sistema previdencial e às receitas resultantes da alienação de património. A LOE 2017 criou uma nova fonte de financiamento proveniente do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)⁶.

A interpretação que tem sido dada à fonte de receita do Fundo proveniente dos saldos anuais do sistema previdencial, tem sido abrangente pois inclui nesse saldo transferências provenientes do próprio OE⁷. De facto se a LEO determina que “os saldos anuais do subsistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da LBSS”⁸, a lei quadro de financiamento da segurança social estabelece que são receitas do “sistema previdencial-capitalização” os “excedentes anuais do sistema de segurança social (...)” que para além do sistema previdencial inclui ainda o sistema de proteção social de cidadania financiado por transferências do OE, receitas fiscais consignadas e resultados de exploração de jogos sociais.

¹ Em 2016 a valorização foi apenas de 1,0%.

² Medido pelo desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

³ A LBSS estabelece também que este financiamento poderá não ocorrer se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem.

⁴ A lei quadro do financiamento da segurança social refere que são receitas do sistema previdencial capitalização “Os ganhos obtidos das aplicações financeiras geridos em regime de capitalização” (alínea d) do art. 17.º do DL 367/2007, de 2/10), redação mais restritiva que a estabelecida na LBSS.

⁵ A LOE 2009 foi a última que incluiu para além destas duas formas de financiamento também a receita proveniente de quotizações dos trabalhadores.

⁶ Cfr. art. 1.º do Código do IMI, com a redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017 e arts. 135.º-A a 135.º-F do Código do IMI, adicionados pelo art. 219.º da mesma LOE.

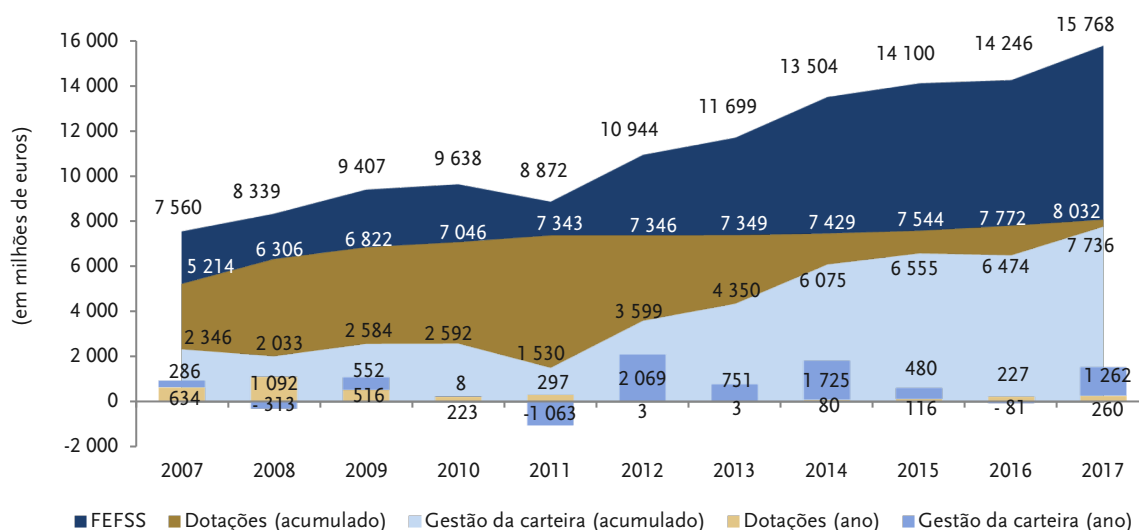
⁷ Entre 2012 e 2017 as transferências para o FEFSS provenientes dos saldos do sistema previdencial resultaram do facto daquele sistema ter sido financiado pelo OE (diretamente, através das transferências extraordinárias para colmatar o défice do sistema previdencial, no total de 5 589 M€, e indiretamente, através de transferências do sistema de proteção social de cidadania cujo financiamento também é proveniente do OE, no montante de 1 096 M€).

⁸ N.º 2 do art. 28.º da Lei 91/2001. A LEO 2015 contém uma redação idêntica (n.º 2 do art. 21.º).

Esta desarmonia de conceitos aplicados pelos diversos diplomas que regulam o financiamento da SS é um dos aspetos que tem fundamentado a recomendação do Tribunal que vem sendo reiterada desde o PCGE/2008¹. Em sede de contraditório, a SESS alega que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado e considera que esta harmonização só será oportuna numa revisão mais global dos mesmos.

O valor do FEFSS tem resultado quer das entradas de capital consubstanciadas nas transferências fixadas anualmente pela LOE quer da gestão e evolução da rendibilidade dos respetivos ativos como evidenciado no gráfico seguinte:

Gráfico II. 13 – Valorização do FEFSS – 2007-2017



Fonte: IGFCSS.

Relativamente às entradas de capital ocorridas entre 2007 e 2017 a sua composição diverge ao longo do período verificando-se que apenas entre 2007 e 2009 foram transferidos valores provenientes de quotizações de trabalhadores e que anualmente foram sempre transferidas verbas provenientes de alienação de património da segurança social e de saldos do sistema previdencial-repartição, exceto nos anos de 2012 e 2013 em que as transferências se restringiram às receitas provenientes de alienação de património.

Em 2017, as entradas de capital ascenderam a 260 M€: 10 M€ de alienação de imóveis; 200 M€ de saldos do sistema previdencial-repartição e 50 M€ do adicional ao IMI. Note-se que este valor representa apenas cerca de 38% do total cobrado em 2017 (que ascendeu a 131 M€)². Assim, deve ser criado um mecanismo que assegure a afetação tempestiva³ ao FEFSS do valor total cobrado, em cumprimento do disposto na lei.

¹ Cfr. Recomendações 48-PCGE/2016, 58-PCGE/2015, 58-PCGE/2014, 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS continuou a informar que “Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos”. Na mesma sede, o MF prestou idêntica informação.

² Por despacho da SESS de 27/12/2017 foi autorizada a inscrição no OSS de uma receita proveniente de transferências correntes da Administração Central (Adicional ao IMI), no valor de 50 M€. Nos termos da proposta submetida a apreciação da SESS é referido que foi comunicado pelo SEAF que a estimativa do montante a transferir em 2017 era de 50 M€, sem prejuízo do possível apuramento final ocorrer já no decurso de 2018.

³ O OSS de 2018 apenas tem inscrito como previsão de receita proveniente desta fonte de financiamento o montante de 50 M€ e, no primeiro semestre deste ano, ainda não tinha sido transferido qualquer valor.

Em sede de contraditório, a SESS corrobora as alegações do IGFSS que são no sentido de que “(...) a afetação ao FEFSS foi efetuada tempestivamente após a conclusão das diversas fases do imposto e considerando o momento da liquidação e do pagamento do AIMI, consagrado nos artigos 135.º G e 135.º H do Código do IMI. Efetivamente, no primeiro ano de vigência do imposto o pagamento do AIMI ocorreu em setembro, tendo de imediato o MTSSS iniciando diligências para afetação ao FEFSS que ocorreu em dezembro de 2017”. Note-se que, não obstante as diligências efetuadas, a receita do Adicional ao IMI não foi, como determina a lei, integralmente entregue ao FEFSS e que, até 30/09/2018 ainda não tinha sido efetuada qualquer transferência com vista a afetar o restante da receita cobrada em 2017 (87 M€) ao FEFSS¹.

Já no que respeita ao valor acrescentado por via da gestão dos ativos, o impacto da crise nas dívidas soberanas e a consequente desvalorização da dívida pública portuguesa, contabilizada a preço de mercado, originou uma diminuição de 1 063 M€ em 2011. Nos anos seguintes, os contributos da gestão resultaram, em grande parte, da recuperação do seu valor de mercado que, desde 2014, supera largamente o valor de reembolso, o que origina ajustamentos no valor do Fundo com a aproximação da maturidade dos títulos².

No final de 2017, os rendimentos e valias acumulados pelo FEFSS totalizavam 7 736 M€ (49,1% do total). A variação do valor do FEFSS, em 2017, encontra-se desagregada no Quadro II. 12.

Quadro II. 12 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2015-2017

(em milhões de euros)

Descrição	2015	2016	2017
1. Entradas de capital (a)	116	227	260
2. Valor acrescentado pela gestão (b)	480	- 81	1 262
2.1. Rendimentos	265	387	600
2.2. Mercado Monetário Líquido	3	- 9	- 3
2.3. Valias Realizadas	476	103	- 32
2.4. Juros corridos	47	15	12
2.5. Variação das Valias potenciais	- 312	- 577	684
Total	596	147	1 522

(a) Dotações provenientes do IGFSS e do OE (Adicional ao IMI) e que constituem receita do FEFSS.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo ano.

Fonte: IGFSS.

No valor acrescentado pela gestão da carteira, destacam-se os rendimentos obtidos³ (que cresceram 55,1%, para 600 M€) e a variação das valias potenciais⁴ (com uma recuperação para valores positivos, depois da quebra de 85,2% em 2016, o pior desempenho desde 2011). As valias realizadas passaram de 103 M€ para valores negativos (-32 M€) e os juros corridos⁵ somaram 12 M€, menos 18,3%, face a 2016. Também o mercado monetário líquido⁶ gerou um contributo anual negativo de 3 M€, ainda assim menos acentuado do que o verificado em 2016 (menos 9 M€).

¹ Fonte: informação prestada pelo IGFSS em 09/11/2018, relativa à execução orçamental do 3.º trimestre de 2018.

² A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rentabilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que, por um lado, exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efetivas.

³ Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

⁴ Variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado.

⁵ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira nas datas *n* e *n-1*.

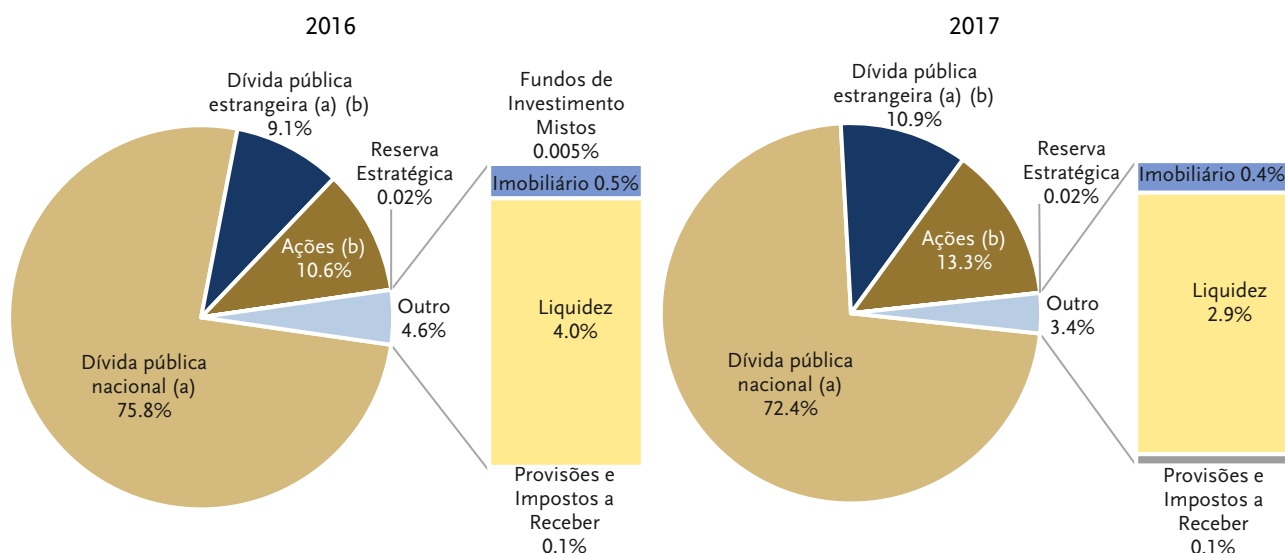
⁶ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

3.2. A carteira do FEFSS

3.2.1. Composição da carteira

Os ativos que compõem a carteira constam do gráfico seguinte¹.

Gráfico II. 14 – Composição carteira do FEFSS – 2016-2017



(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: Informação do IGFCCS. Cálculos TC.

Em 2017, 72,4% (11 422 M€) do valor do Fundo estava investido em dívida pública portuguesa (75,8%, em 2016). Embora o reforço no investimento em obrigações do tesouro (OT) tenha decrescido de 563 M€ para 112 M€ entre 2016 e 2017, o valor da dívida pública nacional cresceu 5,8% (630 M€), facto que resulta, essencialmente, do aumento do valor de mercado das OT que, no final do ano, era de 1 556 M€ acima do valor de reembolso². O valor das aplicações noutras componentes menos significativas exhibe, no entanto, acréscimos substanciais: a dívida pública estrangeira aumentou 32,5%, para 1 716 M€ (10,9% do total) e a componente investida em ações aumentou 38,9%, para 2 090 M€ (13,3% da carteira). O reforço das ações deu-se em todos os mercados: EUA, com 1 162 M€ (55,6% do total), Japão, onde o Fundo detinha 515 M€, e Europa, onde estavam aplicados 413 M€ (172 M€ no Reino Unido, 66 M€ na Suíça e 175 M€ na Zona Euro³).

¹ O IGFCCS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, no exame de composição da carteira e na verificação do cumprimento dos limites definidos à composição da carteira, foram considerados nas rubricas adequadas (é o caso dos CEDIC que, incluídos pelo IGFCCS em Liquidez, foram na análise efetuada, considerados na dívida pública portuguesa).

² Dada a contabilização ao justo valor, o aumento do valor de mercado origina a contabilização de mais-valias potenciais e reflete-se na rendibilidade apurada. Mas tal vai ter consequências no desempenho futuro do Fundo, dado que o que não for realizado em mais-valias no mercado, tenderá a ajustar-se com a aproximação da data de reembolso, acabando como variação negativa das valias potenciais ou como menos valia realizada. Em 2017, o IGFCCS não efetuou nenhuma venda no mercado. O IGFCCS, em sede de contraditório, esclarece que as menos valias podem, eventualmente, ser compensadas pelo valor dos juros recebidos.

³ Não contém investimentos em Portugal. As únicas ações nacionais estão na Reserva Estratégica.

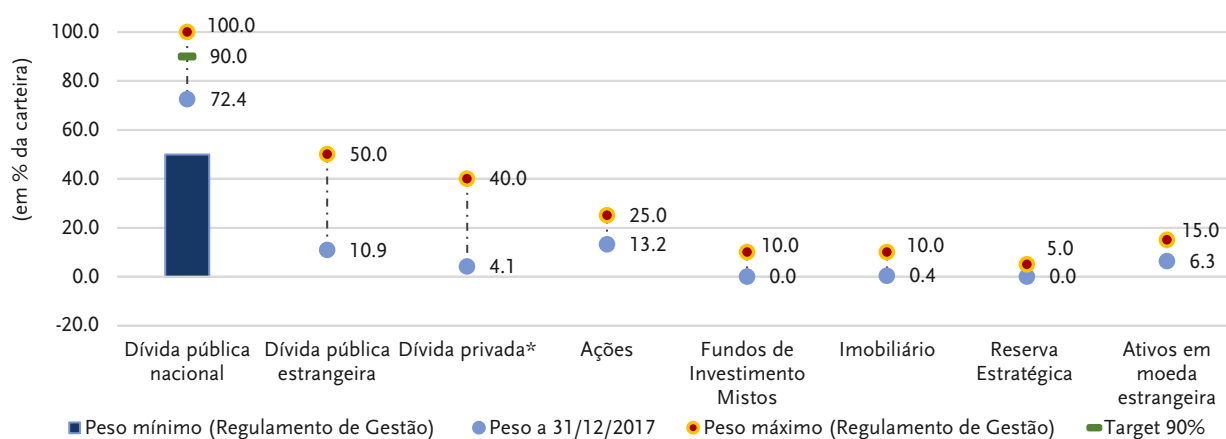
A componente de imobiliário (representando 0,4% da carteira do Fundo) diminuiu 23,6%, para 56 M€, evolução que reflete a continuação de uma estratégia de desinvestimento já evidente em 2016 (-56,6% em relação a 2015). Com efeito, em 2017 ocorreram vendas da totalidade das unidades de participação dos fundos *Maxirent* (por 2 841 m€ e mais valia de 1 997 m€) e *NEWENERGYFUND* (por 2 862 m€ e menos valia de 2 669 m€) e de parte das unidades de participação dos fundos *Caixagest Imobiliário* (por 6 582 m€ e menos valias de 1 490 m€), *Pan Euro Real Estate Fund of Funds Class C* (por 2 864 m€ e menos valia de 935 m€) e *Curzon Capital Partners II LP* (por 1 275 m€ e menos valia de 833 m€), e o conjunto dos fundos que permaneceram na carteira registavam menos valias acumuladas de 21 M€. O edifício do *Taguspark*, único imóvel detido pelo FEFSS manteve-se valorizado a 12 M€¹.

Na Reserva Estratégica manteve-se a participação de 1,5% na *Pharol*, que valorizou 20,8% em 2017 (para cerca de 3 M€), mesmo assim insuficiente para compensar a menos valia acumulada de 70 M€.

O montante considerado em Liquidez² diminuiu 19,0% (108 M€) face a 2016, representando 2,9% da carteira (461 M€). É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

Os limites definidos legalmente³ para a carteira do FEFSS foram cumpridos, como reflete o Gráfico II. 15.

Gráfico II. 15 – Limites à composição da carteira



* Aplicações em que a contraparte é uma instituição bancária e que, embora geridas na Liquidez, incluem-se na dívida privada para efeitos do risco.

Não foi incluída a componente dos Derivados (1 763 M€) que, em módulo, representa 11,2% da carteira (o peso do valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS - Regulamento de Gestão).

Fonte: IGFCCS.

¹ Avaliação efetuada em 2013.

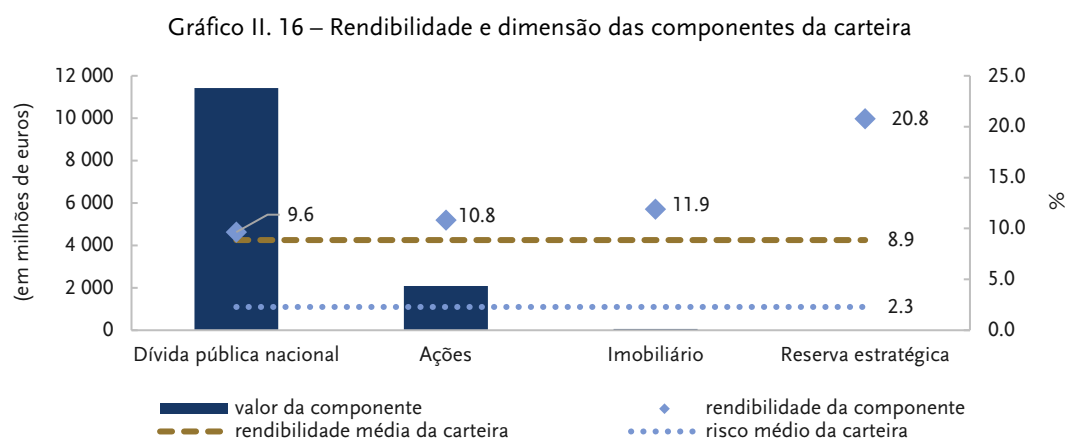
² Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, menos os Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

³ Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria 1273/2004, de 7/10, conjugado com a Portaria 118/2012, de 30/04, a Portaria 216-A/2013, de 02/07 e com o disposto sobre a matéria nas LOE 2014 e 2015.

O único limite mínimo imperativo consiste no facto de pelo menos 50% da carteira ter de ser composta por dívida pública nacional. A partir de 2013, a Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional, até ao limite de 90% da carteira do FEFSS (*target* de 90%), colocando em causa a pertinência dos limites definidos no Regulamento de Gestão¹.

3.2.2. Rendibilidade e risco

Em 2017, registou-se um aumento da rendibilidade de todas as componentes da carteira, tal como se evidencia no gráfico seguinte.



Fonte: IGFCSS – Relatório de Gestão do FEFSS.

A subida da taxa de rendibilidade da carteira de dívida pública nacional para 9,6% explica o desempenho da taxa de rendibilidade global (8,9%) da carteira. No entanto, também os restantes ativos registaram um aumento da sua rendibilidade: 10,8% nas ações e 11,9% no imobiliário. Por sua vez, a rendibilidade da Reserva Estratégica deixou de registar taxas negativas, aumentando para 20,8%.

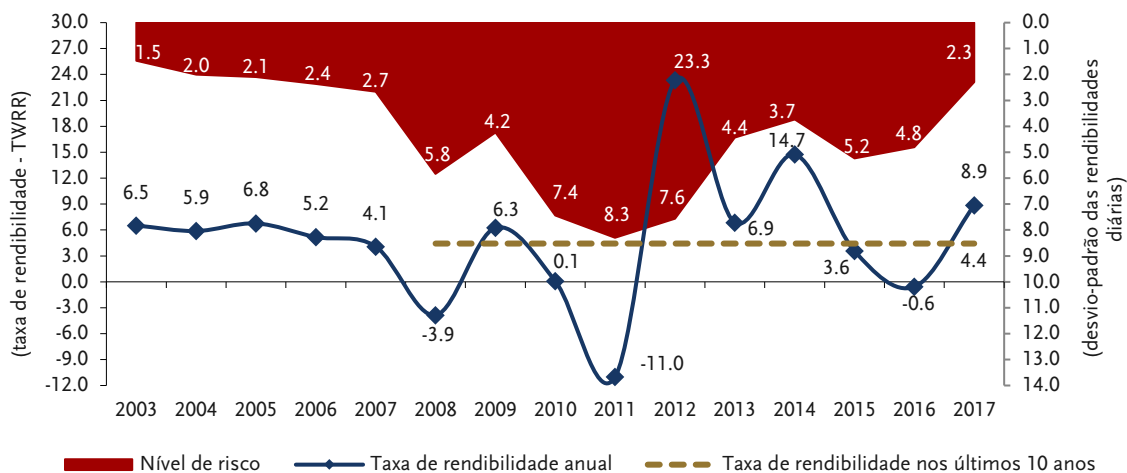
Em sede de contraditório, o IGFCSS refere que o gráfico omite a componente da dívida pública não portuguesa, “...que representava 10,88% da carteira do FEFSS e teve uma rentabilidade de 3,52%”. Salienta-se que a informação incluída no gráfico corresponde à divulgada no relatório de gestão do FEFSS (tabela 20, p. 57) que não divulga a rendibilidade de todas as classes de ativos, nem neste documento existe a informação prestada em contraditório.

O Fundo apresentou uma rendibilidade média anual de 4,9% desde a sua criação (4,4% nos últimos 10 anos), tal como se evidencia no gráfico seguinte (evolução da rendibilidade nominal e do risco²).

¹ Ao limite mínimo de 50% sobrepõe-se a obrigação estabelecida pela referida Portaria, de reforçar até ao máximo de 90% da carteira. Por outro lado, o limite máximo de 100% da carteira aplicado em dívida pública nacional, embora resulte da leitura do Regulamento de Gestão, serve essencialmente para operacionalização gráfica dos dados, uma vez que tal opção implicaria uma diversificação nula da carteira.

² A Rendibilidade é apurada pelo método *Time Weighted Rate of Return (TWRR)*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

Gráfico II. 17 – Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

3.3. Análise da estratégia e resultados

No final de 2017, o valor do FEFSS equivalia a 124,6% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição que compara com 85,1% em 2007 valor suficiente para satisfazer compromissos de 15 meses¹, abaixo do objetivo de 24 meses subjacente à sua criação. Como, desde 2012, a situação deficitária do sistema previdencial-repartição tem sido suprida por transferências extraordinárias do OE², o Fundo tem sido utilizado, em grande medida, como um instrumento de reforço das suas aplicações em dívida pública portuguesa.

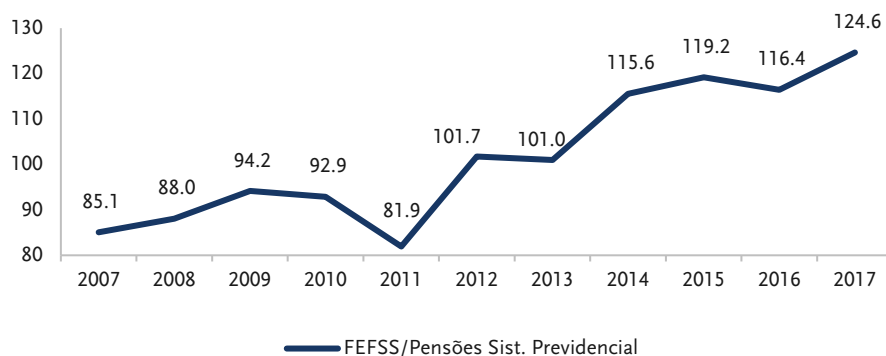
A variação do valor de carteira do Fundo nem sempre tem superado a expansão da despesa com pensões (Gráfico II. 18). Esta variação do valor de carteira, bastante dependente da valorização da dívida pública nacional, nem sempre tem sido suficiente para cobrir o gasto com pensões. No entanto, em 2017, tal como em 2014 e 2015³, o valor do Fundo cresceu mais do que a despesa com pensões (o valor do FEFSS apresentou um acréscimo de 10,7% enquanto o valor das pensões pagas apenas se expandiu 3,4%).

¹ Valor calculado com base no valor da despesa com pensões do sistema previdencial-repartição de 2017 (pensões pagas pela SS acrescido do valor líquido dos encargos com as pensões unificadas). O Relatório da CGE, na parte relativa à CSS, refere que o valor do Fundo representa 16,03 meses da despesa com pensões Este valor foi calculado com base no valor de pensões do sistema previdencial relativo a 2016 (cfr. Relatório de Gestão do FEFSS p. 51).

² Estima-se que entre 2013 e 2017 os défices acumulados do sistema previdencial-repartição inerentes às responsabilidades com pensões em pagamento, totalizaram 3 793 M€.

³ Em 2013 o aumento do valor da carteira do FEFSS não superou a expansão da despesa com as pensões do Sistema previdencial, o mesmo aconteceu em 2016.

Gráfico II. 18 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCCS.

Relativamente à gestão da carteira, o Tribunal volta a assinalar a falta de transparência nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, principalmente no que se refere à Reserva Estratégica. Na verdade, esta foi concebida para acomodar participações de longo prazo no capital de sociedades que poderão representar interesses estratégicos do Estado Português e/ou uma vertente complementar de investimento, com um perfil temporal mais longo e um prémio de rentabilidade necessariamente superior¹. Porém, revelou-se ineficaz por incumprimento dos objetivos que nortearam a sua criação, designadamente no que respeita aos critérios de salvaguarda e valorização do seu património, pois tem acumulado perdas de valor², cujos impactos se dissolvem no desempenho global, sem que exista um efetivo comparativo de desempenho ou dados que permitam a avaliação do resultado das operações mais significativas. Refira-se, por exemplo, que esta componente ainda integra a participação qualificada na *Finpro* que deixou de ter valor em 2015, na sequência de insolvência³.

A concentração de investimentos, ainda que em dívida pública nacional – que, no final de 2017, representava 72,4% da carteira do FEFSS – suscita questões de dependência e aumento do risco, na medida em que secundariza premissas básicas de gestão, como o compromisso entre risco, rentabilidade e diversificação (princípios basilares do Regulamento de Gestão) e limita a autonomia técnica da equipa de gestão.

De facto, não obstante poder constituir mais um instrumento de intervenção no mercado da dívida pública nacional, deve assegurar-se que, cumprindo o objetivo da sua criação, o FEFSS seja um verdadeiro instrumento de criação de valor para responder a necessidades de estabilização do sistema de segurança social.

¹ Art. 6.º da Portaria 1273/2004, de 07/10.

² O investimento na *Finpro* perdeu-se com o processo de insolvência. A participação na *Transurban* foi alienada com elevadas menos-valias. A participação na *Portugal Telecom* ficou alheada das oportunidades do mercado, desempenhando o Fundo o papel de investidor institucional. Em 2015, a venda de uma parcela de ações da agora *Pharol*, permitiu-lhe deixar de ter uma participação qualificada, numa altura em que seriam tomadas decisões cruciais. No final de 2016, contabilizavam-se, no conjunto da *Finpro* e da *Pharol*, 89 M€ de menos-valias acumuladas. Em 2017 a participação na *Pharol* não apresentou qualquer movimento, tendo valorizado cerca de 20,8%, totalizando no final deste exercício cerca de 70 M€ de menos valias acumuladas.

³ Na prática foi criada para enquadrar uma participação na *Portugal Telecom* que resultou de um pagamento, em espécie, do Estado à Segurança Social.



4. APOIOS PÚBLICOS

Neste ponto é analisada a atividade financeira do Estado relativamente a várias formas de intervenção pública, através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, nomeadamente, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras (alínea h) do artigo 41.º da LOPTC.

Estão excluídos do âmbito as subvenções de carácter social concedidas a pessoas singulares, nomeadamente as prestações sociais do sistema de segurança social, e isenções de taxas moderadoras, de propinas, etc. De acordo com a modalidade adotada e as suas finalidades, foram examinadas três formas de apoios públicos:

- ◆ ao sector financeiro, que analisa o esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007 (cfr. ponto 4.1).
- ◆ às entidades fora do perímetro orçamental, pagos pela administração central, a pessoas coletivas ou individuais (públicas ou privadas) não pertencentes ao sector público administrativo, avaliados pela despesa sob a forma de subsídios e transferências (cfr. ponto 4.2).
- ◆ os benefícios fiscais, “...medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”, cuja eficácia como instrumento de política será tanto maior quanto maior for o grau de transparência existente ao nível dos valores da correspondente despesa fiscal, de forma a permitir uma cuidadosa definição de incentivos (cfr ponto 4.3).

4.1. Apoios públicos ao Sector Financeiro

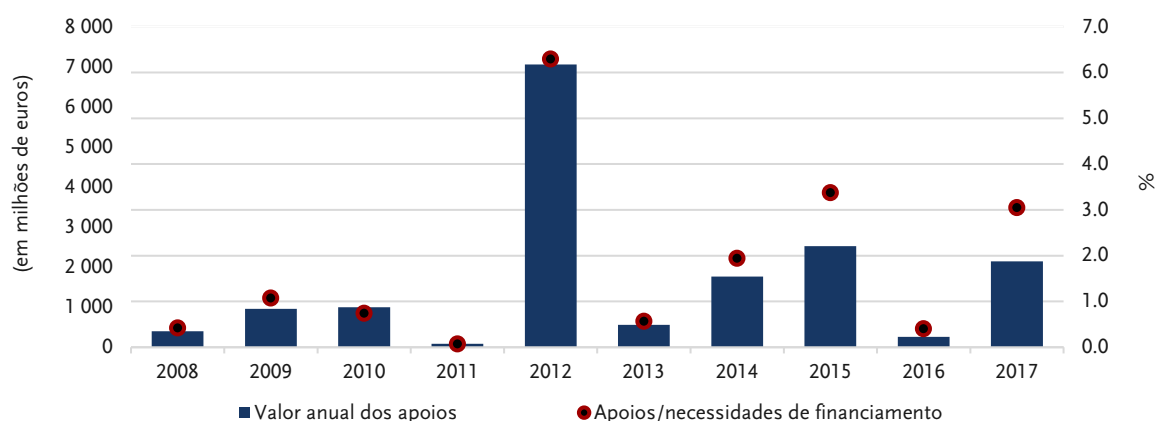
4.1.1. Apoios concedidos de 2008 a 2017

O esforço financeiro resultante das intervenções públicas¹, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007, constituiu um encargo elevado para o erário público, em particular, num contexto de finanças públicas deficitárias.

O peso dos encargos diretos variou de ano para ano entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento da CGE em 2011 e um máximo de 6,3% em 2012. Em 2017, o peso foi de 3,1% (Gráfico II. 19). Além disso, as necessidades adicionais de financiamento têm implícitos custos com juros da dívida pública que se estimam² em 2 289 M€, no período 2008-2017.

¹ O âmbito da presente análise é o dos fluxos entre as entidades públicas que concederam apoios, a DGTF, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução (FdR), por um lado, e os bancos beneficiários por outro, nestes se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif. Assim, não se incluem as operações entre os financiadores, designadamente os empréstimos da DGTF ao FdR. A generalidade dos valores considerados nesta análise consta deste e de anteriores Pareceres do Tribunal.

² Foi usada a taxa de juro implícita da dívida pública, calculada pelo IGCP.

Gráfico II. 19 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE – 2008-2017


Fonte: Cálculos TC.

No período 2008-2017, a despesa pública com o sector financeiro, em termos líquidos, atingiu 16 751 M€ (8,6% do PIB de 2017) (Quadro II. 13). Este saldo resulta de despesas públicas, em termos brutos, de 23 773 M€ (12,2% do PIB de 2017) e gerado receitas de 7 022 M€ (3,6% do PIB de 2017). As principais intervenções ocorridas no período 2008-2016 foram sumariadas em anteriores Pareceres.

Quadro II. 13 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional (por tipo e entidade beneficiária) – 2008-2017

(em milhões de euros)

2008-2017	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	BANIF (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0	3 000	0	1 500	47	82	275	0	4 905
Empréstimos					7				7
CoCos (d)		3 000		1 500			275		4 775
Ações					40				40
Garantias						82			82
Despesas de capital (2)	6 100	3 000	4 900	1 500	4 143	451	3 355	0	23 449
Empréstimos					3 306		489		3 795
CoCos	900	3 000		1 500			400		5 800
Ações	5 200		4 900		690		2 466		13 256
Garantias					147	451			598
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-6 100	0	-4 900	0	-4 095	-369	-3 080	0	-18 544
Receitas correntes (4)	565	919	293	167	63	3	102	5	2 117
CoCos (d)	315	701		167			52		1 236
Ações	70	11							81
Garantias	180	206	293	0	63	3	50	5	801
Despesas correntes (5)	0	0	0	0	101	223	0	0	324
Ações					101				101
Garantias						223			223
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	565	919	293	167	-39	-220	102	5	1 793
Total das receitas (7)=(1)+(4)	565	3 919	293	1 667	110	86	377	5	7 022
Total das despesas (8)=(2)+(5)	6 100	3 000	4 900	1 500	4 244	674	3 355	0	23 773
Saldo Global (9)=(7)-(8)	-5 535	919	-4 607	167	-4 134	-588	-2 978	5	-16 751
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2017					2 275		566		2 840

(a) Inclui as sociedades-veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM. (b) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia. (d) Obrigações de capital contingente.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

4.1.2. Apoios concedidos em 2017

Em 2017 (Quadro II. 3), o saldo das receitas e despesas associadas às medidas de consolidação do sistema financeiro foi de -2 144 M€, tendo-se registado novos apoios ao sistema financeiro envolvendo despesas de valor significativo, designadamente os que beneficiaram a CGD e as sociedades veículo do BPN. Os processos que envolvem o ex-BES e o BPP registaram, também, desenvolvimentos de relevo em 2017.

Quadro II. 14 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

2017	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	BANIF (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0	700	0	0	0	73	0	0	773
CoCos		700							700
Garantias						73			73
Despesas de capital (2)	2 500	0	0	0	424	0	0	0	2 924
Empréstimos					424				424
Ações	2 500								2 500
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-2 500	700	0	0	- 424	73	0	0	-2 151
Receitas correntes (4)	0	8	8	0	6	0	0	0	21
CoCos		8							8
Garantias			8		6				13
Despesas correntes (5)	0	0	0	0	13	0	0	0	13
Ações					13				13
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	0	8	8	0	- 8	0	0	0	8
Total das receitas (7)=(1)+(4)	0	708	8	0	6	73	0	0	794
Total das despesas (8)=(2)+(5)	2 500	0	0	0	437	0	0	0	2 937
Saldo Global (9)=(7)-(8)	-2 500	708	8	0	- 432	73	0	0	-2 144
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2017					2 275		566		2 840

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM. (b) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

Os apoios à CGD incluíram um aumento de capital, realizado parcialmente em numerário pelo Estado, do que resultou uma despesa no valor de 2 500 M€, e em espécie com ações da Parcaixa (no valor de 499 M€), de CoCos (no valor de 900 M€) e de crédito de juros dos CoCos (no valor de 45 M€). Registaram-se, adicionalmente, outras variações no capital da CGD, em resultado de aumentos por incorporação de reservas no valor de 1 412 M€ e de uma redução, no valor de 6 000 M€, para absorção de prejuízos.

As sociedades-veículo do BPN beneficiaram de novos empréstimos, bem como da utilização de um empréstimo anterior, aos quais correspondeu uma despesa global de 424 M€. Por outro lado, as responsabilidades efetivas por garantias prestadas a estas sociedades reduziram-se em 440 M€.

A aplicação da medida de resolução ao BES, em 2014, teve como consequência a criação do Novo Banco (NB), do qual o FdR era acionista único. Em 2017, este Fundo alienou 75% da sua participação no NB não tendo recebido qualquer verba a título de preço de venda. Pelo contrário, assumiu um conjunto de obrigações contingentes de capitalização futura do banco que já originaram, em 2018, despesas. Como forma de assegurar o financiamento desses compromissos, o Estado celebrou com o FdR um contrato de abertura de crédito de 1 000 M€ (sobre esta matéria cfr. ponto 5.2). Por outro lado, as responsabilidades efetivas por garantias prestadas ao NB reduziram-se em 1 800 M€.

Refira-se ainda que, por ter aderido ao Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos¹, o NB, na sequência do apuramento de um resultado líquido negativo no exercício de 2015, beneficiou da conversão de 154 M€ de impostos diferidos, em créditos tributários, que foram objeto de reembolso de IRC, em dezembro de 2017². O mesmo procedimento, aplicado ao resultado líquido negativo, apurado no exercício de 2016, poderá conduzir ao reconhecimento, em 2018, de um crédito tributário estimado em 122 M€³.

As obrigações emitidas pela Oitante, no âmbito da resolução do BANIF, com garantia do seu acionista único, o FdR, e contra garantidas pelo Estado, foram parcialmente amortizadas em 2017 e, conseqüentemente, as responsabilidades efetivas associadas a estas garantias reduziram-se em 90 M€.

Em 2017, a recuperação de créditos, resultantes da execução de uma garantia prestada ao BPP, originou uma receita de 73 M€.

No período 2008-2017, a intervenção do Estado no sector financeiro incluiu a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias que originaram receitas e despesas de capital, respetivamente 4 905 M€ e 23 449 M€, e está associada à constituição de património financeiro (valor nominal: 8 799 M€ em 31/12/2017) e de dívida garantida (responsabilidades efetivas: 2 840 M€ em 31/12/2017).

O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de 2 117 M€ e 324 M€, respetivamente, valores que, no caso das garantias concedidas, ascenderam a 801 M€ e 223 M€. Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro II. 15. As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

Quadro II. 15 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro – 2008-2017 (por tipo de apoio)

(em milhões de euros)

Tipo de Apoios	Saldo Global 2008-2017	Ativos em 31/12/17
Empréstimos	- 3 787	3 787
CoCos	- 211	
Ações	- 13 236	4 555
Garantias	62	456
Total	- 16 751	8 799

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

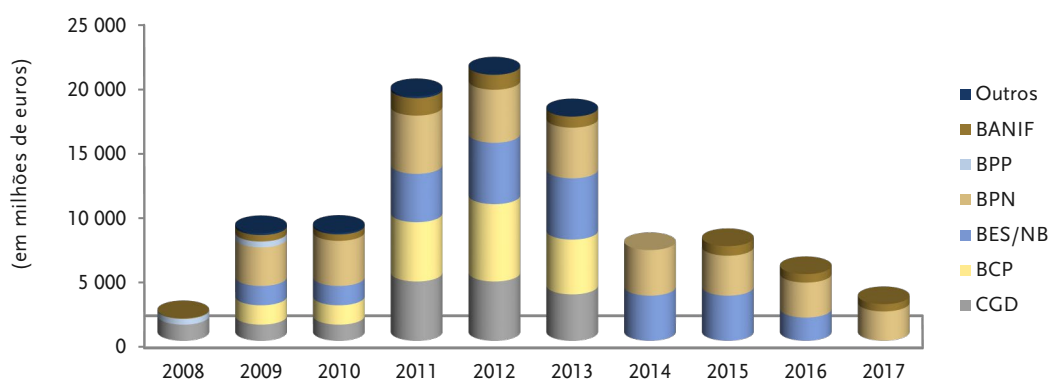
No período em análise, as responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram até 2012, atingindo um valor máximo de 20 625 M€, como se apresenta no gráfico seguinte. Em 2017, registou-se uma significativa redução pelo que, no final desse ano, o valor das responsabilidades efetivas por garantias prestadas era de cerca de um sétimo daquele máximo, beneficiando deste tipo de apoio as sociedades veículo do BPN e do Banif.

¹ Aprovado pela Lei 61/2014, de 26/08.

² Cfr. ponto 3.2.2.1.1, da Parte I.

³ Este montante integra o valor global de 632 M€, relativo a créditos de impostos diferidos de seis instituições de crédito, referente aos anos de 2015 e 2016, em apreciação pela AT (cfr. ponto 3.2.2.1.1, da Parte I).

Gráfico II. 20 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro – 2008-2017 – Responsabilidades efetivas



Fonte: PCGE.

4.1.3. Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN

No final de 2017, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a -4 095 M€¹.

A Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam, no final de 2017, capitais próprios negativos que totalizavam 1 716 M€², encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro³. Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam 5 811 M€, a que irão acrescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

Em 31/12/2017, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam 2 275 M€ (diminuíram 440 M€ por efeito dos reembolsos de empréstimos da CGD garantidos pelo Estado).

¹ Resultado dos saldos parciais de -736 M€ de 2011, -966 M€ de 2012, -468 M€ de 2013, -476 M€ de 2014, -594 M€ em 2015, -418 M€ em 2016 e -437 M€ em 2017.

² Excluindo do passivo o montante dos empréstimos do Estado (3 298 M€), por a despesa por eles financiada já ter sido considerada no saldo.

³ A opinião formulada no âmbito da certificação legal de contas apresenta reservas relativamente a: 18 M€ na Parparticipadas (dívidas anuladas em 2011 por sociedades do grupo BPN, entretanto dissolvidas e liquidadas, cujos direitos e obrigações foram transferidos para a Parparticipadas, por falta de informação quanto à exigibilidade destes valores) e a 16 M€ registados na Parups na rubrica investimentos (4 M€ por ausência do relatório de auditoria sobre as demonstrações financeiras da empresa participada; 9 M€ por limitação de âmbito, face a um risco de menos valias não quantificado relativo a um dos fundos de investimento imobiliário; 3 M€ por escusa de opinião relativo a outro fundo de investimento imobiliário).

Quadro II. 16 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN a 31/12/2017

(em milhões de euros)

	Até 2013	2014	2015	2016	2017	Total
RECEITA	351	223	88	113	138	913
Serviços Integrados	54	0	0	2	0	57
Ativos financeiros – Alienação do BPN (OE/2012)	40					40
Recuperação de garantias executadas	0	0	0	2	0	3
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas ^(a)	14	0	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) ^(b)	298	222	88	111	138	856
Rendimentos da propriedade	66	15	12	10	14	118
Vendas de bens e serviços e outras receitas	15	23	14	20	26	99
Venda de bens de investimento	21	57	31	30	37	175
Ativos financeiros (receita obtida com AF do BPN)	196	127	30	51	60	463
DESPESA	2 521	699	682	531	575	5 008
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF) ^(b)	779	57	12	28	13	888
Ativos financeiros - Prestação de capital ao BPN	600					600
Ativos financeiros - Aumento de capital da Parparticipadas	0	38	0	0	0	38
Ativos financeiros - Execução de garantias	147					147
Outras despesas correntes – com a reprivatização do BPN	32	19	12	28	13	104
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas)	1 743	642	670	504	561	4 120
Despesas com pessoal	30	19	12	9	9	77
Aquisição de bens e serviços	80	11	12	10	8	120
Juros e outros encargos ^(a)	385	139	113	89	72	798
Ativos financeiros	443	20	55	8	13	539
Passivos financeiros	797	451	478	384	440	2 550
Outras despesas	9	2	2	4	19	36
SALDO	-2 170	-476	-594	-418	-437	-4 095
Saldo acumulado	-2 170	-2 646	-3 240	-3 658	(c)-4 095	

(a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (a partir de 2015, por ter sido incluída no perímetro da CGE): 14 M€ em 2012, 8 M€ em 2013, 8 M€ em 2014, 7 M€ em 2015, 6 M€ em 2016 e 6 M€ em 2017.

(b) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups, classificados por estas entidades em receita de passivos financeiros e na despesa dos serviços integrados em ativos financeiros (1 033 M€ em 2012, 510 M€ em 2013, 489 M€ em 2014, 369 M€ em 2015, 425 M€ em 2016 e 406 M€ em 2017). Não inclui também os empréstimos do Estado à Parparticipadas (39 M€ em 2015, 16 M€ em 2016 e 18 M€ em 2017), nem o aumento de capital (53 M€, em 2015).

(c) Os dados acima apurados apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem, a Parups e, a partir de 2015, a Parparticipadas, perspectiva diferente da apresentada no ponto anterior (apoios públicos ao sector financeiro), em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (3 298 M€), que não foram totalmente utilizados até 31/12/2017.

Fonte: CGE (2011 a 2017), DGTF, Parvalorem, Parups e Parparticipadas.

4.2. Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental

A CGE não identifica os apoios financeiros não reembolsáveis – pagos pela administração central – atribuídos através de subsídios, transferências correntes e de capital que se destinem a entidades não pertencentes ao sector público administrativo (SPA) com a identificação das entidades concedentes, finalidades e grandes grupos de beneficiários¹.

Em 2017, este tipo de apoios ascendeu a 2 592 M€, registando uma diminuição de 92 M€ face a 2016, explicada, sobretudo, pelo decréscimo de 79 M€ nos subsídios, com destaque para a diminuição nas áreas da formação profissional (-30 M€) e da inserção ou reinserção na vida ativa (-40M€).

¹ A CGE 2017 (Vol. II – Tomo I), apresenta o montante global das transferências e subsídios (Mapa n.º 2) e das indemnizações (Mapa n.º 3) pagas a entidades privadas exteriores ao setor público administrativo por serviço/organismo e classificação económica, não identificando a finalidade e os grandes destinatários/beneficiários.

Refira-se que, desde 2013, foi instituída a obrigação de reporte de informação sobre os apoios, incluindo os subsídios e as transferências correntes e de capital, à Inspeção Geral de Finanças (IGF) que a organiza e divulga, através de uma listagem, no seu sítio na internet¹. Esta obrigação compreende um universo bastante mais alargado de situações (a que designou genericamente de subvenções e subsídios públicos)² tendo, em 2016, abrangido 92 558 beneficiários, concedidos por 528 entidades públicas, no valor de 4 306 M€³.

A este propósito, a IGF tem assinalado que *“Apesar da relevância financeira das transferências correntes e de capital do sector público (3.098 milhões de euros - de origem nacional), continua a não existir em Portugal (diferentemente de outros países) um diploma legal que introduza rigor e objetividade à concessão de subvenções e benefícios públicos”*.⁴

As principais finalidades destes apoios são apresentadas no quadro seguinte.

Quadro II. 17 – Apoios por finalidades e origem do financiamento

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital	Origem (a)		Total	
	FN e RP	FC	Valor	Peso %
Total de apoios por finalidade	1 809	782	2 592	
dos quais:	1 408	734	2 142	82,6
Intervenção no sector agrícola e florestas	168	525	693	26,7
Emprego, Trabalho e Formação Profissional	320	56	376	14,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	204	113	317	12,2
Educação	245	0	245	9,5
Subsídios e Indemnizações Compensatórias	119	0	119	4,6
Proteção Civil e Segurança Rodoviária	91	0	91	3,5
Ambiente e Ordenamento do Território	87	0	87	3,4
Estabelecimentos de Ensino Superior e Serviços de Apoio	39	39	78	3,0
Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração	51	1	52	2,0
Cuidados de Saúde	48	0	48	1,9
Bonificação de juros	36	0	36	1,4

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FC – Financiamento Comunitário.

Fonte SIGO. Cálculos TC.

Pela análise do quadro destaca-se:

- ◆ 30,2% destes apoios foram suportados por financiamento comunitário assegurando, nomeadamente, a maioria dos apoios ao nível do sector agrícola e florestas (75,8%) e uma parte

¹ Lei 64/2013, de 27/08.

² Considera-se subvenção pública *“...toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada...”*, *“...incluindo as transferências correntes e de capital e a cedência de bens do património público...”* (n.º 2 e n.º 1 do art.º 2.º, respetivamente). São, ainda, abrangidos pela obrigação de comunicação e publicitação, os seguintes benefícios/apoios financeiros públicos (n.º 3 do art. 2.º): as dilações de dívidas de impostos e de contribuições à segurança social (deferidas por ato administrativo de competência governamental, quando superiores a 90 dias), a concessão, por contrato ou por ato administrativo de competência governamental, de isenções e outros benefícios fiscais e parafiscais não automáticos cujo ato de reconhecimento implique uma margem de livre apreciação administrativa, não se restringindo à mera verificação objetiva dos pressupostos legais, os subsídios e quaisquer apoios de natureza comunitária e as garantias pessoais concedidas.

³ Relatório síntese elaborado pela IGF relativo a 2016 (ainda não disponível o referente a 2017 – confirmar até dez/2018).

⁴ Cfr. Relatório do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno, CGE 2017, Vol. I, Tomo II, p. 17, resultados do controlo da IGF no âmbito das subvenções e benefícios públicos – valores relativos ao ano de 2016.

importante dos concedidos aos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio (50,0%) e no âmbito da ciência, tecnologia e ensino superior (35,6%).

- ◆ Os 119 M€ de subsídios e indemnizações compensatórias incluem o subsídio social de mobilidade para os passageiros residentes nas Regiões Autónomas (58 M€)¹ e os apoios concedidos ao arrendamento urbano habitacional - porta65 (12 M€) bem como as indemnizações compensatórias atribuídas ao sector dos transportes (33 M€)² e à Lusa (16 M€).
- ◆ Quanto às bonificações de juros (36 M€), a parcela mais significativa continua a ser das bonificações concedidas no crédito à habitação a particulares.

Estes apoios foram concedidos, na sua maioria (57,1%), ao nível de quatro ministérios³, pelo IFAP (46,0%) pelo IEFP (25,4%), pela FCT (12,0%), pela DGAE (8,3%) e pela DGEsTE (8,2%).

O número de beneficiários abrangidos⁴ (incluindo quer empresas quer particulares) totalizou 216 124, como evidencia o Quadro II. 18.

Quadro II. 18 – Apoios por grandes concedentes e beneficiários

(em milhões de euros)

Principais Concedentes	Valor	(%)	Beneficiários Total de NIF
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	681	46,0	nd.
Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP)	376	25,4	200 293
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	178	12,0	13 999
Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE)	123	8,3	914
Direção-Geral dos Estabelecimentos escolares (DGEsTE)	121	8,2	918
Total	1 479	100	216 124

Nota: o total do IEFP inclui uma estimativa de 136 458 beneficiários que foi facultada em contraditório.

Fonte SIGO e informação das entidades concedentes. Cálculos TC.

Sobre as finalidades associadas ao pagamento destes apoios (Gráfico II. 21) destacam-se as seguintes situações:

- ◆ 96,2% dos apoios concedidos pelo IFAP (655 M€) destinaram-se à agricultura e pecuária.

¹ Atribuído pelas viagens realizadas entre o Continente e as Regiões Autónomas (Para a RAM: DL 134/2015, de 24/07; Portaria 387-A/2015, de 28/10 e Portaria 260-C/2015, de 24/08. Para a RAA: DL 41/2015, de 24/03 e Portaria 95-A/2015, de 27/03).

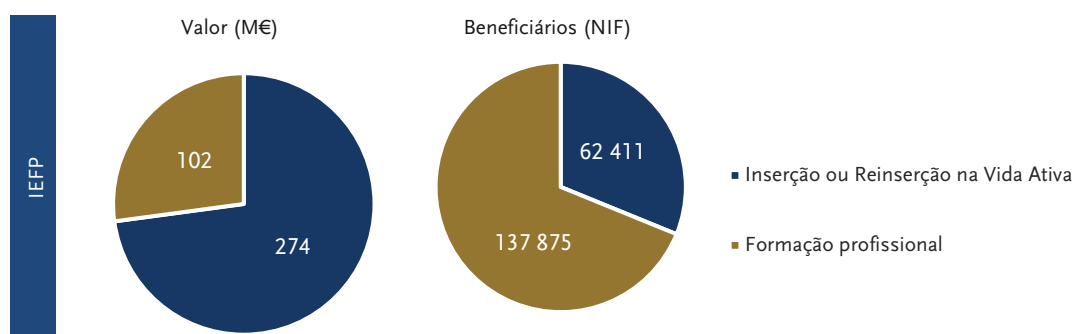
² Montantes pagos pela DGTF, através do capítulo 60 – despesas excepcionais, destinando-se 20,7 M€ aos transportes rodoviários (4 M€ atribuídos à STCP – Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA, em que 2,4 M€ foram para Passe 4_18@escola.tp, Passe Sub 23@superior.tp, Passe social + e 1,6 M€ para o Sistema Intermodal Andante e ainda 16,7 M€ atribuídos a vários operadores para as mesmas finalidades). Destacam-se ainda 9,2 M€ para os transportes ferroviários com 8,4 M€ atribuídos ao MTS - Metro Transportes do Sul e 3,5 M€ para os transportes aéreos pagos à AEROVIP – Companhia de Transportes e Serviços Aéreos, SA.

³ Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (702 M€), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (433 M€), Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (427 M€) e Educação (303 M€).

⁴ Excluindo os do IFAP.

- ◆ 72,9% dos apoios pagos pelo IEFP (274 M€) foram destinados à inserção ou reinserção na vida ativa¹ e 27% (102 M€) abrangeram medidas englobadas na formação profissional², com destaque para a qualificação de adultos (52 M€) e a qualificação de jovens (38 M€).
- ◆ Dos 178 M€ pagos pela FCT destacam-se 97 M€ (54,5%) para bolsas de investigação, abrangendo 13 561 beneficiários.
- ◆ Os apoios na área da educação atribuídos pela DGAE ascenderam a 123 M€, sendo a parcela mais relevante os apoios concedidos no âmbito dos contratos de associação (93 M€)³ a 77 beneficiários. Os apoios relativos a contratos simples⁴ e de desenvolvimento⁵, embora menos representativos (29 M€), abrangeram um total de 821 beneficiários (89,8% do total).
- ◆ Ainda na área da educação, os apoios atribuídos pela DGEsTE, na maioria a estabelecimentos de ensino não superior, evidenciam a diversidade da sua intervenção tendo, designadamente, por finalidade o ensino artístico especializado (59 M€), o ensino profissional (30 M€) e a educação especial (18 M€). Salienta-se que, apenas 3 M€ destinados ao ensino básico/secundário e administração escolar abrangeram o maior grupo de beneficiários (183), com apoios destinados a seguros, refeições, bolsas de mérito, livros e material escolar.

Gráfico II. 21 – Apoios concedidos a entidades fora do perímetro orçamental: finalidades e n.º de beneficiários



Fonte: IEFP.

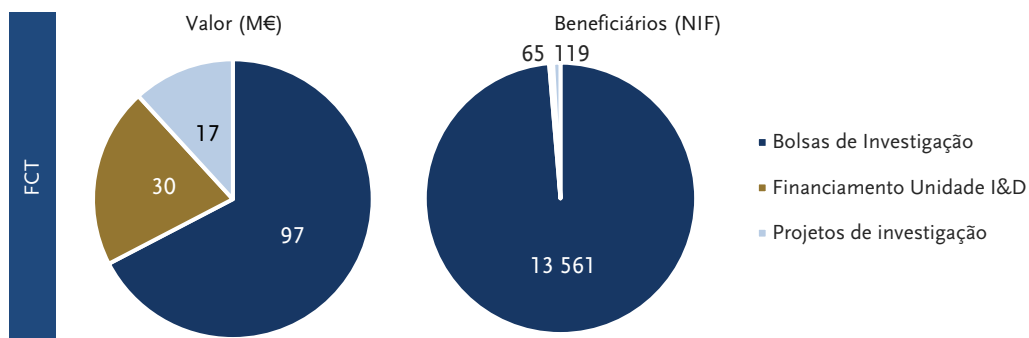
¹ Salientam-se os estágios com a duração de nove meses, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados (96 M€) e o apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho a termo certo por prazo igual ou superior a seis meses ou contratos de trabalho sem termo, a tempo completo ou a tempo parcial, com desempregados inscritos nos serviços de emprego (136 M€).

² Em contraditório, a propósito do número de beneficiários, o IEFP veio esclarecer que “*executa diretamente medidas ativas de formação profissional, pelo que parte significativa do valor executado corresponde a custos diretos com a realização de ações de formação*” e que “*O peso dos apoios financeiros a entidades externas assume assim um peso marginal no total das verbas executadas neste âmbito*”.

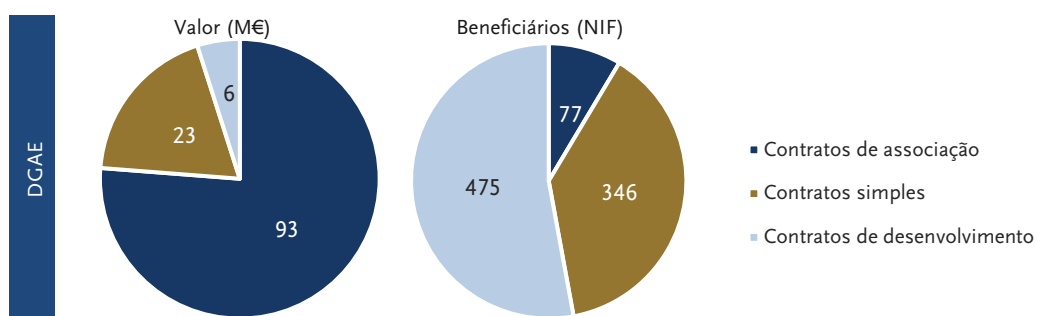
³ Celebrados com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, têm por objetivo, nos termos do art. 16.º do DL 152/2013, de 4/11, possibilitar a frequência das escolas particulares nas mesmas condições de gratuidade do ensino público.

⁴ Estes contratos têm por objetivo permitir especiais condições de frequência às escolas particulares não abrangidas por contratos de associação, traduzindo-se na concessão de apoio às famílias menos favorecidas economicamente que, no exercício do direito de escolha do processo educativo dos seus filhos, optem pela sua inserção em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.

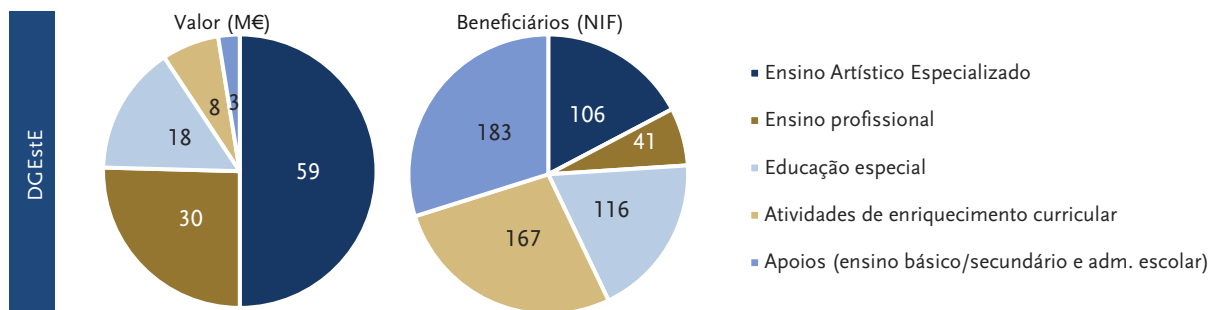
⁵ Referem-se a contratos de desenvolvimento da educação pré-escolar e destinam-se a apoiar as famílias, em particular as menos favorecidas economicamente, que no exercício do direito de escolha do processo educativo dos seus filhos queiram optar pela sua inserção em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.



Fonte: FCT.



Fonte: DGAE.



Fonte: DGEstE.

4.3. Benefícios fiscais

Os benefícios fiscais (BF) são um instrumento importante da política fiscal. A obrigação de apresentar estimativas para a despesa fiscal na LOE e respetivo ROE decorre do previsto na Constituição¹, na LEO² e no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF)³.

A eficácia deste instrumento de política será tanto maior quanto maior for o grau de transparência existente. Um exemplo de falta de transparência foi a criação de novos BF pela LOE 2017 – à instalação de empresas em territórios do interior, ao investimento em *start-ups* (Programa Semente), à certificação biológica de explorações e à produção cinematográfica⁴ – sem que a proposta de lei tenha sido acompanhada da sua justificação económica e social, de estimativas das receitas cessantes nem da identificação das medidas destinadas à sua cobertura⁵.

Neste contexto, em 2017 e também em 2018, foram dados alguns impulsos no sentido da reavaliação da situação existente. A LOE 2017 determinou que o Governo apresentasse à Assembleia da República (AR) um relatório com uma avaliação qualitativa e quantitativa dos BF que caducariam nesse ano, para efeitos de ponderação da respetiva cessação, alteração ou prorrogação. Essa reavaliação dos BF que caducariam não se realizou, tendo o Governo optado por uma reavaliação global dos BF vigentes criando, para o efeito, um Grupo de Trabalho que deverá apresentar conclusões até 31/03/2019.

Dado que a última reavaliação foi feita em 2005, os trabalhos em curso vêm ao encontro das recomendações do TC, nesta e noutras sedes⁶ mantendo-se, no entanto, pertinente realçar a necessidade da salvaguarda dos princípios do rigor, da transparência e da tempestividade na sua execução, de forma a promover uma rigorosa identificação e quantificação de benefícios fiscais, bem como a sua distinção dos desagravamentos fiscais estruturais.

Os BF distinguem-se dos desagravamentos fiscais estruturais inerentes à liquidação de cada imposto por constituírem “...medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”⁷. Assim, inerente à criação de um BF, está o objetivo extrafiscal que se pretende atingir, pelo que a avaliação da sua eficácia pressupõe, necessariamente, a rigorosa determinação da despesa fiscal, na medida em que, ao atribuir um BF, o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos e contribuintes a ele sujeitos.

No contexto de reavaliação integrada do sistema vigente dos BF que o Governo se propõe realizar, recorda-se ainda que a recomendação do Tribunal para o Governo rever o regime legal dos BF que operam por dedução à matéria coletável de IRC continua sem ser acolhida⁸. Conforme o Tribunal tem referido nos PCGE mais recentes, a manutenção de BF em IRC que operam por dedução à matéria coletável conduz a vantagens

¹ Alínea g) n.º 3 do art. 106.º.

² Alínea t) n.º 1 do art. 37.º da Lei 91/2001 de 20/08, republicada pela Lei 41/2014, de 10/07.

³ Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo DL 215/89, de 01/07.

⁴ BF, entretanto, revogado (DL 45/2018, de 19/06) na sequência da criação de um fundo junto do Turismo de Portugal, com vista ao apoio à produção cinematográfica e audiovisual.

⁵ Tendo o Ministro das Finanças informado a 28/06/18 que, dadas as características desses BF “*não foi possível proceder a estimativa fíavel no âmbito da LOE 2017*” e que as estimativas da receita de IRS e IRC eram “*suficientemente conservadoras para garantir a execução orçamental prevista*”.

⁶ Por exemplo, Relatório 19/2014–2.ª Secção – Auditoria à Quantificação da Despesa Fiscal.

⁷ Art. 2.º do EBF.

⁸ Recomendação 4 do Relatório 19/2014–2.ª Secção.

fiscais tanto maiores quanto maior é o rendimento do sujeito passivo¹ pondo em causa a equidade desses benefícios². Em 2017, a DF gerada por esses BF foi de 89 M€, tendo vindo a aumentar desde 2015.

Neste âmbito, é ainda de salientar que passou a estar prevista legalmente a apresentação pelo Governo à AR, anualmente, de um relatório quantitativo de todos os BF concedidos, com uma avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos, tendo em conta os objetivos da sua criação³.

O exame realizado pelo TC evidencia ainda a existência de outras fragilidades, em particular na quantificação dos benefícios fiscais apresentados na CGE 2017 e abaixo identificados.

4.3.1. Evolução da despesa fiscal relevada na CGE

A CGE 2017, ainda que não reflita integralmente a DF, inclui informação respetiva no Mapa 42 e uma análise da sua evolução no respetivo Relatório. A DF relevada na CGE excedeu em 3 171 M€ (42,9%) o valor estimado no Mapa XXI do OE (7 386 M€), destacando-se 2 383 M€ no IVA e 306 M€ no IRS.

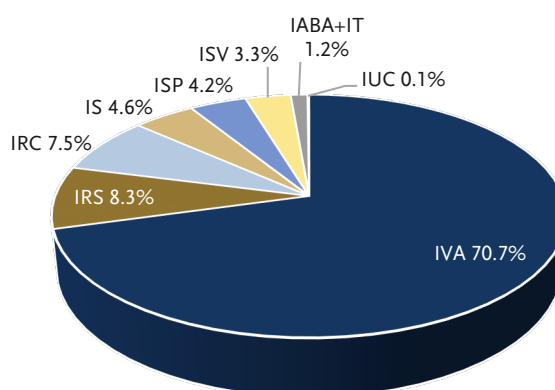
Em 2017, a DF, respeitante a 175 tipos de BF⁴, foi de 10 557 M€, repartida pelos vários BF identificados no Quadro II. 19.

Quadro II. 19 – Evolução da despesa fiscal – 2015-2017

Imposto	Valor			Variação 2016-2017	
	2015	2016	2017	Valor	%
	(em milhões de euros)				
IRS	528	574	879	305	53,1
IRC	877	823	797	-26	-3,1
IS	379	680	482	-198	-29,1
IUC	8	13	13	1	4,7
ISV	32	41	353	312	767,1
IVA	94	118	7 462	7 344	6 223,6
ISP	242	289	441	153	52,9
IABA+IT	2	1	130	129	9 923,1
Total	2 162	2 538	10 557	8 019	316,0

Fonte: CGE.

Gráfico II. 22 – Distribuição da despesa fiscal



O aumento de 8 019 M€ (316%) face a 2016, resulta, essencialmente, da alteração do critério de quantificação em sede do IVA e do imposto sobre veículos (ISV). Retirando esse efeito, o total da DF seria de 2 912 M€, representando uma subida de 374 M€ (14,7%). Essas alterações metodológicas, bem como outras de menor impacto, decorrem da aplicação, pela primeira vez, do Manual de Quantificação da Despesa Fiscal e implicam que os valores de BF de 2017 em sede de IVA e de ISV não sejam diretamente comparáveis com os dos anos anteriores.

¹ Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho 130/97-XIII, do MF).

² A principal crítica conceptual às deduções à matéria coletável é a falta de equidade fiscal que originam em resultado do designado *upside-down effect* beneficiando, quase exclusivamente, os contribuintes com maiores rendimentos – Cfr. Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, “Tax Expenditures”, Harvard University Press, 1985.

³ Lei 43/2018, de 9/08.

⁴ 21 em IRS, 57 em IRC, 9 em IVA, 12 em IUC, 18 em IS, 31 em ISV, 13 em ISP, 12 em IABA, e 2 em IT.

Neste ano, e também devido a esta alteração metodológica que inclui como BF os desagregamentos das taxas de IVA, a DF em IVA corresponde a 70,7% do total do ano, seguindo-se a DF em IRS (8,3%) e em IRC (7,5%) – cfr. Gráfico II. 22.

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

A DF em IVA (7 462 M€) aumentou 7 344 M€ (6 223,6%), dos quais 98,5% (7 352 M€) se ficaram a dever à inclusão, pela primeira vez e na sequência da aplicação do Manual, da DF relativa aos desagregamentos resultantes do diferencial de taxas de operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia¹.

Sem essa alteração, os BF em IVA diminuiriam 8 M€ (-6,6%). Note-se que esta alteração metodológica não resultou de uma avaliação que permitisse identificar a vantagem extrafiscal associada à aplicação de taxas preferenciais de IVA a determinados bens e serviços, apesar de ser um requisito para a criação de cada benefício fiscal, que neste caso não se cumpriu.

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A DF em IRS aumentou 305 M€ (53,1%), atingindo 879 M€². A referente ao benefício “residentes não habituais”³ aumentou 257 M€ (145,8%), passando a representar 49,2% (432 M€) da DF do imposto. A relativa a “pessoas com deficiência” teve um acréscimo de 42 M€ (15%), constituindo 36,7% (323 M€). Por sua vez, a receita cessante por desagregamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 130 M€) aumentou 391 M€ (14,3%), essencialmente pelo incremento de 387 M€ (72,6%) nas “Deduções à coleta – dependentes”.

Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)

A DF em IRC (797 M€⁴) diminuiu 26 M€ (-3,1%), sendo as variações mais significativas:

- ◆ os decréscimos referentes a “fundos de pensões e equiparáveis” em 42 M€ (-33,4%), ao “crédito fiscal extraordinário ao investimento” em 19 M€ (-42,3%) e ao “regime fiscal de apoio ao investimento” em 19 M€ (-11,7%);
- ◆ os acréscimos em “outras isenções definitivas”, no valor de 74 M€ (315,0%) e em “entidades de navegação marítima e aérea” em 20 M€ (179,0%).

A DF em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de benefícios e beneficiários. Como ilustra o Quadro II. 20 os sete BF identificados originaram 81,9% da DF em IRC (652 M€).

¹ A DF corresponde ao diferencial entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais, corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

² A DF de 2017 é calculada com base nos rendimentos auferidos em 2016.

³ O regime jurídico dos “residentes não habituais” foi criado pelo DL 249/2009, de 23/09.

⁴ A DF de 2017 é calculada com base nos rendimentos auferidos em 2016.

Quadro II. 20 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	140	17,6
SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais em Investimento e Desenvolvimento Empresarial	137	17,2
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	98	12,3
Outras isenções definitivas	98	12,3
Fundos de pensões e equiparáveis	84	10,5
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME	50	6,3
Majoração à criação de emprego	46	5,7
Subtotal	652	81,9
Total	797	100,0

Fonte: AT.

Os BF atribuídos no âmbito do “RFAI”, do “SIFIDE” e de “pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social” representaram 47,1% (375 M€) da DF em IRC. Acresce ainda que 42,9% (280 M€) da DF resultante dos sete benefícios identificados no Quadro B.2. é relativa aos dez maiores beneficiários de cada benefício, o que também reflete concentração da DF¹.

O Tribunal tem assinalado que a concentração da DF em IRC, num reduzido número de benefícios e beneficiários, reforça a necessidade de reavaliação desses BF, no sentido de aferir se estão efetivamente a gerar as vantagens extrafiscais que se previram com a sua criação.

Imposto do selo (IS)

A DF em IS diminuiu 198 M€ (-29,1%) sobretudo pela redução, em 145 M€ (-23,7%), da referente a “aquisição gratuita de bens, incluindo usucapião”, explicada, segundo a CGE, pela diminuição do valor das doações. Este BF continua a representar 97,2% (468 M€) da DF deste imposto relevada na CGE. Registou-se, igualmente, uma diminuição da DF na rubrica “Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais”, de 39 M€ (-96,8%) pelo facto de ter sido revogada a verba 28 da Tabela Geral do Imposto do Selo (TGIS)².

Imposto sobre veículos (ISV)

A DF em ISV aumentou 312 M€ (767,1%), dos quais 294 M€ pelo motivo indicado a propósito do IVA, ou seja, a inclusão dos desagravamentos resultantes de taxas reduzida ou intermédias, que representaram 83,2% da DF do imposto. Sem esta alteração aumentou 18 M€ (45,0%). Em relação à DF que já era quantificada, é de referir a de “transferências de residência da UE ou de País Terceiro” que aumentou para 40 M€ (subida de 62,8%), constituindo o segundo benefício mais representativo (11,3% do total).

¹ Por exemplo, em “outras isenções definitivas” estes representaram 99,6% (97 M€) da respetiva DF.

² Substituída pelo adicional ao IMI (art. 1.º do Código do IMI, na redação dada pelo art.º 218.º da LOE 2017).

Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)

A DF em ISP aumentou 153 M€ (52,9%). Dos acréscimos é de destacar o aumento de 104 M€ (141,3%) referente a isenções nos produtos petrolíferos e energéticos utilizados na “produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)”¹. Este benefício é o mais importante do ISP representando 40,1% da DF. De salientar ainda a quantificação de um benefício, introduzido no final de 2016, designado “empresas de transporte de mercadorias”, 25 M€, representando 5,7% da DF do imposto.

Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes (IABA)

A DF em IABA aumentou 129 M€ (9 923,1%) devido, sobretudo, ao facto de passar a incluir a DF relativa a 9 BF já existentes em 2016, com destaque para o relativo ao “álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais” que passou a ser o mais representativo, com uma DF de 58 M€ (45,1%). Acresce a inclusão das isenções relativas aos refrigerantes (dado que o IABA passou em 2017 a incidir também sobre as bebidas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes), no valor de 4 M€.

4.3.2. Deficiências na relevação da despesa fiscal

A aplicação do Manual de Quantificação da Despesa Fiscal, de acordo com a AT aplicado na totalidade, sem limitações e condicionantes², contribuiu para a fiabilidade e transparência da informação prestada na CGE sobre a DF, uma vez que inventaria os desagregamentos fiscais, distinguindo os considerados de natureza estrutural e os considerados BF e contempla as óticas de apuramento³. Para além disso, sistematiza, por imposto, com graus diversos de detalhe, os métodos de cálculo utilizados.

No entanto, no exame do Tribunal, verifica-se a subsistência de deficiências, já identificadas em anteriores Pareceres, refletidas, em particular, pela ausência de quantificação da DF relativa aos seguintes BF:

- ◆ No IRS:
 - ◇ BF aos “arrendatários de imóveis de fundos de investimento”⁴, apesar de constar do Manual como benefício.
- ◆ No IRC:
 - ◇ BF ao “regime especial de tributação pelo grupo de sociedades”⁵;
 - ◇ BF à “dedução de prejuízos fiscais”;
 - ◇ BF ao “reinvestimento dos valores de realização”, no valor de 53 M€ (60 M€ em 2016), que a AT considera como desagregamento fiscal estrutural e que o Tribunal tem entendido ser um BF pelo que a respetiva receita cessante é DF;

¹ O que, segundo o relatório da CGE, se justificou pela maior necessidade de utilização de carvão na produção de eletricidade em consequência da seca extrema sentida no país no ano transato.

² Informação da AT de 19/06/2018, que também atualiza, à data de 31/12/2017, a listagem de desagregamentos fiscais por imposto (anexo 2 do Manual, incluindo os BF criados em 2016 e 2017).

³ Ótica económica, utilizada no ROE (princípio da especialização do exercício, alocando a despesa fiscal ao ano de origem da obrigação fiscal) e ótica financeira (ano em que o pagamento do imposto seria realizado), aplicada no Mapa XXI do OE e no correspondente quadro da CGE.

⁴ Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (art. 102.º da LOE 2009).

⁵ Cfr. posição do Tribunal sobre esta matéria no PCGE 2016, ponto 8.1.2.2.1.

- ◇ BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais¹.
- ◆ No IS:
 - ◇ BF relativos a operações e atos isentos constantes do Anexo Q da declaração anual, cuja falta de quantificação é responsabilidade da AT, por não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da tabela geral do IS² impossibilitando determinar a taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido sem a norma de isenção³.

Dado o montante dessas operações (65 963 M€⁴ em 2017), a omissão da respetiva DF é, no mínimo, de 102 M€⁵ mas pode atingir um valor superior (estimado em 682 M€ no ROE 2017)⁶.
- ◆ No IVA:
 - ◇ BF relativos a todas as operações isentas (v.g. nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais);
 - ◇ BF relativos a isenções incompletas com um objetivo de natureza extrafiscal e que impliquem valor acrescentado para o sujeito ativo da relação⁷, apesar de o Manual as considerar como BF;
 - ◇ BF relativo ao regime especial de isenção⁸, apesar de o Manual o considerar como BF.

Para além desta não quantificação de parte relevante da DF, em alguns casos, prevista no próprio Manual verificam-se outras fragilidades:

- ◆ A indevida quantificação de isenções de rendimentos não sujeitos a IRC⁹ (24 M€) na DF relativa a “Outras isenções definitivas”, o que ilustra a insuficiência dos procedimentos de controlo da sua quantificação.
- ◆ A imputação de 86,1% (7 992 M€) da DF relativa à função “assuntos económicos” a uma rubrica residual “outros” evidencia a desatualização do Classificador dos Benefícios Fiscais¹⁰. Neste contexto, mais uma vez, o Tribunal alerta para a necessidade de o classificador permitir a classificação de forma transparente e uniforme da DF, contribuindo para a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal.

Em contraditório, o Ministro das Finanças refere que, para o acompanhamento da eficácia dos benefícios fiscais, foi constituído o mencionado Grupo de Trabalho, com o objetivo da realização de um estudo que

¹ Cfr. ponto 8.1.2.1. do PCGE 2015.

² Verbas a que correspondem diferentes taxas de tributação.

³ A LOE 2014 alterou o art. 52.º do CIS para: “os sujeitos passivos (...) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica”.

⁴ Correspondente às verbas 4 a 27 da TGIS. Fonte: Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q).

⁵ Valor estimado pelo Tribunal aplicando ao valor declarado das operações e atos isentos as taxas mínimas da TGIS.

⁶ De acordo com a AT (informação de 25/09/2018), foi incluída no ROE 2017 uma estimativa da DF gerada por estas operações, no montante de 682 M€, e que corresponde à diferença entre a estimativa da DF em IS que consta do ROE (978 M€) e do Mapa XXI do OE (297 M€). Essa diferença não é explicitada ou justificada no ROE.

⁷ Art. 135.º a 137.º do capítulo 3 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 9.º do CIVA.

⁸ Art. 282.º a 292.º do capítulo 1 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 53.º do CIVA.

⁹ Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios não sujeitos a IRC foram declarados como rendimentos isentos com o código 049 “outras isenções definitivas” no campo 304 do anexo D da declaração modelo 22 em IRC.

¹⁰ Recomendação 5 dos Relatórios 19/2014 e 24/2015–2.ª Secção (Auditoria ao Controlo da Receita Cessante por Benefícios Fiscais), nos termos da qual se recomenda que o Governo “Promova a atualização do Classificador dos Benefícios Fiscais considerando, designadamente, a sistematização adotada no Estatuto dos Benefícios Fiscais, a criação de novos benefícios e a evolução do sistema fiscal”.

“possibilite a avaliação dos referidos benefícios e do sistema de benefícios fiscais no seu todo”, o qual tem conclusão prevista para março de 2019.

A AT, relativamente à ausência de quantificação da DF, em contraditório:

- ◆ Quanto à generalidade das situações referentes ao IRS e IRC, considera que integram o conceito de desagravamentos fiscais estruturais, reconhecendo *“que se trata de matéria passível de discussão, (...) sendo exetável que o Grupo de Trabalho encarregue da reavaliação dos benefícios fiscais venha a fornecer contributos válidos sobre os conceitos de benefício fiscal/despesa fiscal (...)”*. Relativamente aos BF declarados por contribuintes com prejuízos fiscais, alega que o cálculo da correspondente DF *“não foi ainda possível (...) em face da elevada complexidade e do acréscimo de custos ao mesmo associado”*.
- ◆ Quanto ao IVA e ao IS, alega que os atuais *“sistemas de informação da AT não permitem a quantificação de todos os BF”* e da correspondente DF, por não conterem o nível de desagregação necessário à sua quantificação, acrescentando relativamente ao IS que, *“dentro dos limites da sua esfera de competências, está a envidar os esforços apropriados de modo a dotar-se das ferramentas técnicas e legais com vista à concretização do preconizado em sede da quantificação da DF”*.

5. RESPONSABILIDADES CONTINGENTES

As responsabilidades contingentes do Estado podem ter um impacto significativo na sustentabilidade das finanças públicas. Assim, não obstante o seu carácter eventual, a sua adequada divulgação é um elemento fundamental na apreciação da posição financeira do Estado.

Neste âmbito, procedeu-se ao exame das garantias concedidas pelo Estado (cfr. ponto 5.1), à identificação dos passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução (cfr. ponto 5.2) e às responsabilidades decorrentes de parcerias público-privadas (PPP) e outros contratos de concessão e de subconcessão de obras públicas e de serviços públicos (cfr. 5.3), designadamente quanto à sua adequada relevação na CGE 2017.

A CGE 2017 apenas inclui no Relatório informação relativa às garantias (ainda que omitindo as prestadas por SFA e EPR). No caso das responsabilidades contingentes decorrentes das medidas de resolução, estas apenas têm sido objeto de divulgação pelo Fundo de Resolução (FdR) nos respetivos Relatório e Contas. No entanto, a dimensão financeira dessas eventuais responsabilidades e o seu impacto quer na sustentabilidade do Fundo, quer nas contas públicas, obrigaria a que as mesmas constassem da Conta. A CGE 2017 também não inclui informação relativamente a todas as PPP e, para além disso, não reporta informação sobre a avaliação das mesmas pelos parceiros públicos, nem refere os impactos dos encargos líquidos suportados e a suportar com as PPP nem com as outras concessões.

De notar que a informação relativa às responsabilidades contingentes será mais completa e fiável com a integral implementação da LEO 2015 e a transição de todas as entidades para o SNC-AP¹. Neste âmbito, vai ser particularmente importante a operacionalização da Entidade Contabilística Estado (ECE) que passará a reconhecer todas as responsabilidades do Estado.

¹ Cfr. ponto 1, da Parte I.

No caso dos passivos contingentes, nos termos do SNC-AP¹, é obrigatória a sua divulgação em notas explicativas às demonstrações financeiras, na medida em que constituem informação relevante para os utilizadores das mesmas. Por sua vez, dado que muitas das responsabilidades do Estado são para com entidades que integram a administração central (SFA e EPR), as contas consolidadas irão permitir uma visão “líquida” da posição financeira da administração central.

5.1. Garantias do Estado

As garantias são uma forma comum de responsabilidade contingente do Estado pelo que deve assegurar-se a sua adequada divulgação na CGE, bem como a correta contabilização das receitas e despesas a elas associadas. A emissão e gestão das garantias do Estado é efetuada pela DGTF mas outras pessoas coletivas de direito público (SFA e EPR) podem também prestar garantias a financiamentos no âmbito das suas atribuições. No caso dos seguros de crédito e similares, a gestão das operações é assegurada pela COSEC, por conta e ordem do Estado.²

As responsabilidades do Estado por garantias prestadas, no final de 2017, ascenderam a 21 546 M€, englobando 20 593 M€ de garantias a operações de financiamento e 953 M€ a seguros de crédito e similares, registando-se, no total, uma redução de 3 059 M€ (12,4%) face a 2016.

Quadro II. 21 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2016		31/12/2017		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a financiamentos:	23 657	96,1	20 593	95,6	-3 065	-13,0
– pela DGTF	21 404	87,0	18 484	85,8	-2 920	-13,6
– por SFA e EPR	2 253	9,2	2 108	9,8	-144	-6,4
Garantias a seguros de crédito e similares	948	3,9	953	4,4	5	0,5
Total	24 605	100,0	21 546	100,0	-3 059	-12,4

Fonte: DGTF e COSEC. Cálculos TC.

Na CGE 2017³, as responsabilidades contingentes relativas a garantias encontram-se subavaliadas em 2 108 M€, dado que a CGE é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR⁴. Nas garantias concedidas a financiamentos e a seguros de crédito foram cumpridos os limites estabelecidos na LOE 2017⁵.

¹ Os passivos contingentes são (SNC-AP NCP 15): (i) Obrigações possíveis, que carecem de confirmação se a entidade tem ou não uma obrigação presente que possa conduzir a um exfluxo de recursos; ou (ii) Obrigações presentes, que não satisfazem os critérios de reconhecimento da NCP15, quer porque não é provável que seja exigido um exfluxo de recursos para liquidar a obrigação, quer porque não pode ser feita uma estimativa suficientemente fiável da quantia da obrigação.

² Quadro normativo: regime geral de concessão de garantias (Lei 112/97, de 16/9, alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12 e 82-B/2014, de 31/12); legislação sobre garantias a operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (Lei 4/2006, de 21/2), legislação relativa a garantias para a estabilidade financeira e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008, de 20/10) e LOE que, nos últimos anos, tem vindo a autorizar a concessão de determinadas garantias; para os seguros de crédito e similares com garantia do Estado, o diploma que estabelece o quadro legal do seguro de créditos e caução e o que regula o seguro de investimento (respetivamente DL 183/88, de 24/5 e DL 295/2001, de 21/11, alterados e republicados pelo DL 31/2007, de 14/2).

³ Relatório da CGE (pontos II.5.2.1 e III.4.5) e mapa n.º 1 do Volume II, Tomo I.

⁴ Em contraditório, a DGTF refere que tem vindo a incluir as referidas garantias na CGE, sempre que tal informação lhe é prestada pelas entidades em causa.

⁵ N.ºs 1, 2, 5 e 8 do art. 112.º da LOE 2017.

5.1.1. Garantias a operações de financiamento

Responsabilidades do Estado

No final de 2017 as responsabilidades assumidas pelo Estado (através da DGTF) por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam 18 484 M€ e as efetivas 18 238 M€.¹

Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por beneficiário

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2016		31/12/2017		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração Central, das quais:	12 232	57,1	11 391	61,6	-842	-6,9
Infraestruturas Portugal	2 801	13,1	2 700	14,6	-102	-3,6
Sociedades veículo ex-BPN	2 714	12,7	2 275	12,3	-440	-16,2
Metropolitano de Lisboa	2 486	11,6	2 394	13,0	-92	-3,7
Parque Escolar	1 053	4,9	1 004	5,4	-50	-4,7
Metro do Porto	745	3,5	690	3,7	-54	-7,3
CP	679	3,2	643	3,5	-36	-5,3
FdR/Oitante	656	3,1	566	3,1	-90	-13,8
EDIA	525	2,5	512	2,8	-13	-2,6
FCGM	382	1,8	487	2,6	106	27,7
Outras entidades públicas, das quais:	2 097	9,8	1 763	9,5	-334	-15,9
Águas de Portugal	1 327	6,2	1 276	6,9	-51	-3,8
CARRIS	202	0,9	0	0,0	-202	-100,0
STCP	100	0,5	100	0,5	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	1 156	5,4	1 370	7,4	214	18,5
Garantias ao sistema financeiro	4 600	21,5	2 800	15,1	-1 800	-39,1
Novo Banco	1 800	8,4	0	0,0	-1 800	-100,0
Garantia de carteira BEI	2 800	13,1	2 800	15,1	0	0,0
Créditos de ajuda – cooperação internacional	1 140	5,3	1 139	6,2	-1	-0,1
Outras entidades	179	0,8	22	0,1	-157	-87,7
Responsabilidades assumidas (total)	21 404	100	18 484	100,0	-2 920	-13,6
Responsabilidades efetivas (total)	21 057	100	18 238	100,0	-2 819	-13,4

Fonte: DGTF. Cálculos TC.

61,6% das garantias assumidas (11 391 M€) respeitam a entidades da administração central, sendo destacar as prestadas às seguintes entidades: Infraestruturas de Portugal (2 700 M€), sociedades veículo do ex-BPN (2 275 M€), Metropolitano de Lisboa (2 394 M€) e Parque Escolar (1 004 M€).

Relativamente a 2016, registou-se uma diminuição das responsabilidades de 2 920 M€ (13,6%) que decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas pelos beneficiários, designadamente pelo Novo Banco (1 800 M€)² e pelas sociedades veículo do ex-BPN (440 M€), e da assunção pelo Estado da dívida da Carris (202 M€).

¹ As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes. Os cerca de 247 M€ de diferença decorrem, essencialmente, das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e devido à utilização faseada por parte de alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI ou do CEB.

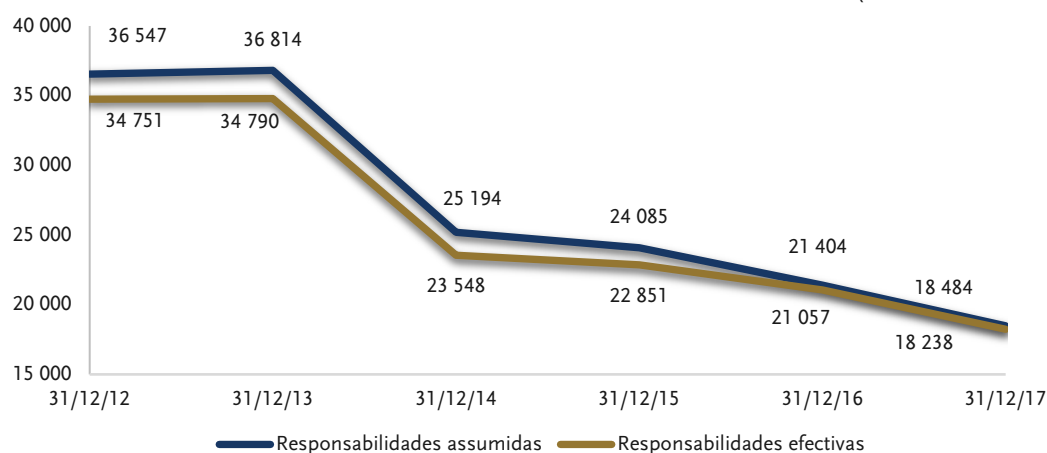
² Correspondente ao valor em dívida dos dois empréstimos obrigacionistas do Novo Banco que beneficiavam da garantia do Estado, deixando de existir qualquer responsabilidade por garantias prestadas no âmbito da Lei 60-A/2008.

De salientar, porém, que, neste último caso, se trata de substituir um passivo contingente por um passivo financeiro (cfr. ponto 3.2.7, da Parte I) e que as amortizações feitas pelas sociedades veículo do ex-BPN – Parvalorem (295 M€), Parups (137 M€) e Parparticipadas (7 M€) – foram asseguradas, em grande medida, por recurso a empréstimos concedidos pelo Estado que corresponderam a cerca de 83% do serviço da dívida destas sociedades à CGD (440 M€ de amortizações e 71 M€ de juros).

Acentuou-se em 2017 a descida que se tem verificado nos últimos anos, depois do grande aumento ocorrido entre 2011 e 2013, com a concessão de garantias ao sistema financeiro.

Gráfico II. 23 – Evolução das responsabilidades do Estado

(em milhões de euros)



Fonte: DGTF. Cálculos TC.

Para esta evolução também tem contribuído o facto do Estado, desde 2012, ter assumido o papel de credor das EPR substituindo-se ao sistema financeiro na concessão de empréstimos. Aliás, no ROE 2017 foi prevista “... a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o respetivo pagamento do serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento”.

A CGE 2017, de uma forma geral, reflete adequadamente as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos, através da DGTF. Porém, detetaram-se os seguintes erros e omissões dos quais resultou uma sobreavaliação das responsabilidades assumidas¹ em 33 M€ que, de acordo com a explicação da DGTF, em sede de contraditório, resultam do desfaseamento temporal entre a ocorrência das operações e o respetivo reporte ou autorização:

- ◆ omissão em 59 M€ de parte das amortizações efetuadas pela Parups e Metropolitano de Lisboa;
- ◆ facto da informação relativa às Convenções de Lomé e Cotonou² se reportar a 30/06/2017 e não ao final do ano (subavaliando as responsabilidades em 3 M€);
- ◆ redução indevida em 23 M€ de um empréstimo por utilizar do IHRU;

¹ Quanto às responsabilidades efetivas, que a DGTF quantificou em 18 294 M€, estas estão sobreavaliadas em 57 M€, essencialmente, pela omissão em 59 M€ de parte das amortizações efetuadas pela Parups e Metropolitano de Lisboa e pela omissão de utilizações efetuadas pelo IHRU em dois empréstimos, no valor de 2 M€.

² Incluídas no quadro na rubrica residual “Outras”.

Em 2017, o Estado concedeu duas novas garantias pessoais, no montante total de 346 M€, envolvendo o Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) e a Região Autónoma da Madeira (RAM)¹.

Quadro II. 23 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado

(em milhões de euros)

Entidade Beneficiária	Despacho autorizador	Operação subjacente			
		Montante garantido	Mutuante / Subscritor	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. 1538/16 de 29/12/2016	126	Vários	18	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo das Linhas de crédito PME Crescimento 2015 – <i>overbooking</i> e PME Crescimento 2017.
RAM – Região Autónoma da Madeira	Desp. 4700/17 de 17/05/2017 (DR, II, de 31/05/2017)	220	Bancos: BPI, BCP, Santander Totta e Caixa BI	5	Refinanciamento da dívida da RAM e de entidades públicas reclassificadas da Região (a).
Total		346			

(a) APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, CARAM – Centro de Abate da Região Autónoma da Madeira, IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, SDNM – Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira, SDPO – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Ponta Oeste, SDPS – Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, SESARAM – Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira e SMD – Sociedade Metropolitana da Madeira.

Estas garantias foram concedidas de forma regular e legal, sendo autorizadas ao abrigo de disposição específica da LOE² e o IGCP considerou aceitáveis as condições financeiras das operações garantidas. Apesar disso, na garantia ao FCGM³ não foi cumprido a obrigação legal de publicação do despacho de autorização.

A garantia ao FCGM, tal como as concedidas em anos anteriores, destina-se a substituir parcialmente a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo, por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema de garantia mútua⁴. Trata-se, pois, de uma garantia que se destina a ser executada, para reembolsar o Fundo pelas contragarantias que liquida.

Refira-se que a DGTF, na instrução deste processo, continuou a aplicar supletivamente a Lei 112/97, de 16/9, enquadrando a garantia numa concessão de auxílio financeiro extraordinário, apesar de se tratar já da sexta garantia concedida ao FCGM, tendo uma sétima sido já autorizada pela LOE 2018.

No decorrer de 2017 foram ainda autorizadas cinco alterações a garantias concedidas em anos anteriores, para prorrogação do prazo de utilização de empréstimos do BEI à EDA – Eletricidade dos Açores (50 M€) e à APDL Administração dos Portos do Douro e Leixões (40 M€) e do CEB⁵ à Parque Escolar (250 M€) e para prorrogação do prazo da garantia do Estado em empréstimos do BEI ao Metropolitano de Lisboa (93 M€) e à IP (17 M€)⁶, mantendo-se as restantes condições dos empréstimos.

¹ Em 2016 o Estado concedeu também duas garantias: ao FCGM (126 M€) e ao FdR (746 M€).

² Ao FCGM pelo n.º 3 do art. 87.º da LOE 2016 (a formalização desta garantia ocorreu já em 2017) e à RAM pelo n.º 8 do art. 112.º da LOE 2017.

³ Como determina o n.º 2 do art. 15.º da Lei 112/97, de 16/9.

⁴ É um sistema de génese público-privado e de cariz mutualista de apoio a PME e microempresas, que se traduz na prestação de garantias financeiras para facilitar a obtenção de crédito em condições adequadas. No caso de incumprimento do mutuário, as sociedades de garantia mútua pagam as garantias que concedem às instituições de crédito e, seguidamente, o FCGM paga àquelas sociedades, automaticamente, parte da perda equivalente à contragarantia que presta.

⁵ Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa.

⁶ Em ambos os casos, até setembro de 2022, por forma a ajustar o prazo da garantia ao prazo do financiamento.

No que respeita à carteira BEI¹, é de assinalar as saídas do BPI e da CGD, acordadas entre estas instituições e o BEI, que fazem reduzir as responsabilidades do Estado neste âmbito (ficam já aquém do limite máximo garantido de 2 800 M€).

Quadro II. 24– Carteira por tipo de operação e por banco aderente

(em milhões de euros)

Tipo de operação	31/12/2016	31/12/2017	Bancos		
			31/12/2016	31/12/2017	
Garantias do BPI, BCP, Novo Banco e CGD	1 129	591	BPI	119	-
Financiamentos da CGD	121	-	BCP	1 280	1 212
Novas operações	1 579	1 435	Novo Banco	920	814
Total	2 829	2 025	CGD	510	-
			Total	2 829	2 025

Fonte: DGTF/BEI.

Responsabilidades de SFA e EPR

Por forma a colmatar a omissão da CGE quanto às responsabilidades por garantias prestadas por SFA e EPR, o TC², apurou a existência das seguintes responsabilidades relativas a garantias pessoais prestadas, a financiamentos contraídos por terceiros.

Quadro II. 25 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário	Financiamento garantido	Responsabilidades assumidas		Variação
			31/12/2016	31/12/2017	
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Diversos	Diversos	2 598	2 568	-30
FdR – Fundo de Resolução	Oitante, SA	Obrigações	656	566	-90
FAM – Fundo de Apoio Municipal	Município de Vila Real de Santo António	Empréstimos bancários	26	25	-1
CP – Comboios de Portugal, EPE	EMEF, SA	Empréstimos bancários	10	2	-8
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	Diversos	Diversos	1	1	0
Total			3 291	3 162	-129
Total (líquido)			2 253	2 108	-145

Fonte: Inquérito TC – informação recebida de 47 entidades - Garantias concedidas através de aval, fiança, carta conforto, livrança (não inclui garantias bancárias e cauções).

A 31 de dezembro, o valor total líquido das responsabilidades de SFA ascendia a 2 108 M€, por dedução das contragarantias que o Estado, através da DGTF, também presta ao FdR (566 M€)³ e ao FCGM (487 M€)⁴.

¹ Esta garantia assegura, até ao limite de 2 800 M€, o cumprimento das obrigações assumidas pelo BPI, BCP, Novo Banco e CGD, enquanto garantes ou mutuários numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, no montante máximo de 6 000 M€. Abrange não só as garantias e financiamentos existentes à data da sua concessão, mas também operações futuras a contratar por aquelas instituições de crédito com o BEI.

² Através de inquérito realizado à dívida financeira.

³ Na sequência da medida de resolução aplicada ao BANIF, o FdR, prestou em 2015 uma garantia sobre as obrigações emitidas pela Oitante (com o valor atual de 566 M€) tendo, por deliberação do Banco de Portugal, solicitado ao Estado a concessão de uma contragarantia à garantia por si prestada.

⁴ Responsabilidade assumidas pelo Estado. As responsabilidades da SPGM de 0,6 M€ são também contragarantidas pelo FCGM em 0,3 M€, pelo que foi também deduzido este valor.

O FCGM emitiu em 2017 contragarantias no montante total de 829 M€, sendo que as amortizações efetuadas por beneficiários totalizaram 822 M€. As responsabilidades da SPMG têm um carácter residual, remontando à fase piloto do sistema nacional de garantia mútua, quando esta entidade emitia garantias.

5.1.2. Garantias a seguros de crédito e similares

A posição no final de 2017 das responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito¹ e similares totalizou 953 M€, mantendo-se, praticamente, ao nível da verificada no final de 2016, continuando os seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo a representar a parcela com maior peso (68% do total). Por países, a maior exposição do Estado verifica-se relativamente a Angola (33% do total) e a Moçambique (26%), seguindo-se a Venezuela (16%).

Quadro II. 26 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por produto

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2016		31/12/2017		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos financeiros	613	64,7	648	68,0	35	5,8
Seguro de créditos	240	25,4	221	23,2	-20	-8,1
Seguro de investimento	1	0,1	0	0,0	-1	-100,0
Seguro-caução	94	9,9	84	8,8	-10	-10,8
Total	948	100,0	953	100,0	5	0,5

Fonte: COSEC.

As novas responsabilidades assumidas em 2017 pelo Estado com apólices emitidas pela COSEC totalizaram 575 M€², assim distribuídas:

Quadro II. 27 – Apólices emitidas em 2017 com garantia do Estado

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos financeiros	3	369
Seguro de créditos	973	188
Seguro-caução	5	18
Total		575

Fonte: COSEC.

Em 2017, a maior parte da atividade respeitou a seguros de crédito financeiro, de médio e longo prazo, envolvendo Angola e Moçambique (369 M€) e a seguros de crédito de curto prazo, realizados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE³ (176 M€).

¹ O seguro de créditos pode ser muito útil na expansão para mercados internacionais, dado que permite ao agente económico segurado cobrir riscos associados à empresa importadora (riscos comerciais) ou ao país de importação (riscos políticos/extraordinários). O seguro de créditos financeiros destina-se a instituições de crédito que financiam a exportação de bens e serviços nacionais. Por sua vez, o seguro caução visa cobrir o risco de incumprimento ou atraso no cumprimento das obrigações que, por lei ou contrato sejam suscetíveis de caução, fiança ou aval.

² Inclui uma operação de 241 M€ com Moçambique, de reescalonamento da dívida de 10 empréstimos anteriormente concedidos e sua consolidação numa única apólice. Em 2016 as apólices garantidas totalizaram 278 M€.

³ Criada no final de 2008, é disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

5.1.3. Receitas e despesas associadas às garantias

As receitas e despesas associadas às garantias traduziram-se num excedente de 167 M€, correspondendo ao saldo entre os valores pagos pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão de gestão da COSEC e os recebidos na sequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros.

Quadro II. 28 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito	Total
Pagamentos em execução de garantias/ por sinistros em seguros de crédito	-38	-32	-70
Comissão de gestão COSEC	-	-3	-3
Recuperações	149	26	174
Comissões de garantia e prémios de seguro	53	12	65
Total	164	3	167

Fonte: DGTf. Cálculos TC.

Pagamentos em execução de garantias e por sinistros em seguros de crédito

O total da despesa com pagamentos em execução de garantias em 2017 foi de 70 M€.

As execuções de garantia a financiamentos estão, atualmente, limitadas às concedidas ao FCGM, de natureza distinta das restantes, dado destinarem-se a ser executadas para reembolsar o Fundo pelas contragarantias que paga. O valor total líquido, no caso das garantias a financiamentos (38 M€), corresponde aos pagamentos efetuados pelo FCGM em execução de contragarantias (dado que a despesa da DGTf¹ com a execução de garantias paga ao FCGM, no montante de 21 M€, envolvendo as quatro garantias concedidas entre 2012 e 2016 pelo Estado, constitui também receita do Fundo).

No que respeita a indemnizações por sinistros em seguros de crédito, foram feitos pagamentos no total de 32 M€,² o que se traduz num aumento muito significativo face a 2016 (158%). A maioria respeitou a sinistros verificados em Angola (50%) e na Venezuela (45%), no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE³.

Desde 2012, em execução dos contratos de garantia, o Estado reembolsou o Fundo em 161 M€, situando-se as responsabilidades assumidas no final de 2017 em 487 M€⁴. Por sua vez, o FCGM, através da SPGM, assegurou, ao longo deste período, recuperações a favor do Estado no total de 13 M€.

As contragarantias pagas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua apresentavam os seguintes níveis médios de sinistralidade, desde início da vigência das linhas de crédito abrangidas (valores acumulados até 31/12/2017).

¹ Rubrica de classificação económica execução de garantias – EPR, através do Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças, ativos financeiros.

² Através do Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças, na classificação económica relativa a ativos financeiros – execução de garantias – seguros.

³ Cerca de 55% do total indemnizado concentrou-se em apenas dois importadores (um de Angola e outro da Venezuela).

⁴ As responsabilidades efetivas situam-se em 466 M€ (cfr. Quadro II. 22).

Quadro II. 29 – FCGM – Níveis de sinistralidade

(em milhões de euros)

Garantia do Estado	Linhas de crédito abrangidas	Contragarantias		Nível de sinistralidade
		prestadas pelo FCGM	liquidadas pelo FCGM	
215 M€ (03/01/2012)	PME Investe V, VI, VI-Adit e PME Crescimento	2 125	153	7,2%
100 M€ (08/01/2014)	PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização	765	22	2,9%
80,7 M€ (08/01/2015)	PME Crescimento 2014	578	11	2,0%
126,3 M€ (05/01/2016)	PME Crescimento 2015, Apoio Revitalização Empresarial, Internac. Angola, <i>Mezzanine Financing</i> e Linha IFD 2016 (FD&G)	925	7	0,8%
126,2 M€ (10/01/2017)	PME Crescimento 2015 <i>overbooking</i> e Linha Capitalizar	1 274	2	0,2%

Fonte: DGTF/SPGM.

Na garantia de 126 M€ concedida em 2017 (PME Crescimento 2015 *overbooking* e Linha Capitalizar), não foi ainda solicitado ao Estado qualquer reembolso.

Recuperações de pagamentos em execução de garantias

As recuperações de pagamentos em execução de garantias e seguros de crédito totalizaram, em 2017, 174 M€. Destas, as que resultaram de garantias a financiamentos (149 M€), decorreram, essencialmente, do recebimento de:

- ◆ 73 M€ do BPP e BPP Cayman na sequência de acordo celebrado quanto aos ativos objeto de penhor¹;
- ◆ dação em cumprimento para regularização parcial das dívidas da Parvalorem e Parups², mediante a transferência para o Estado da propriedade de obras de arte de Joan Miró, avaliadas em 54 M€ (67 M€ com IVA³);
- ◆ 9 M€ de recuperações obtidas pelo FCGM, sendo que 4 M€ foram entregues ao Estado.

As recuperações de seguros de crédito ocorridas em 2017 ascenderam a 26 M€, respeitando a maior parte (24 M€) ao recebimento da 9.ª prestação de capital e 13.ª de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e o remanescente a valores recuperados através da COSEC.

Comissões de garantia e prémios

Os 53 M€ de comissões de garantia recebidas em 2017 incluem as recebidas pela DGTF no montante de 48 M€ (dos quais 15 M€ de garantias ao sistema financeiro, incluindo a garantia de carteira BEI, e 5 M€ da contragarantia prestada ao FdR) e as recebidas pelo FCGM, pelas contragarantias que presta, no valor de 5 M€.

¹ No âmbito da garantia ao BPP, foi concedido em contragarantia, penhor sobre determinados ativos do BPP e BPP Cayman. Através deste acordo, celebrado em 12/12/2016, foram estabelecidas percentagens de divisão entre as partes dos ativos penhorados e dirimidos todos os litígios existentes.

² Pelo pagamento em execução de garantias efetuado pelo Estado em 2011.

³ O IVA liquidado pela Parvalorem e Parups foi suportado pela DGTF, também a deduzir à dívida das sociedades.

No que respeita aos seguros de crédito, os prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a 12 M€, enquanto a despesa paga a título de comissão de gestão da COSEC¹ e de outros encargos totalizou cerca de 3 M€².

Exame dos valores contabilizados

O exame aos valores contabilizados permitiu verificar que o valor relativo a execução de garantias a financiamentos registado como receita pelo FCGM em 2017 (22 M€) corresponde ao montante pago pela DGTF no final de 2016 que só deu entrada no Fundo nos primeiros dias de 2017³.

Acresce que o FCGM registou os pagamentos efetuados em execução de contragarantias, no total de 38 M€, em despesas com ativos financeiros⁴ enquanto os valores recebidos, provenientes da garantia do Estado, foram registados pelo Fundo em receitas de passivos financeiros. Ora, o Tribunal tem assinalado que esta receita não representa um passivo financeiro para o FCGM, mas sim receita de ativos financeiros pois diz respeito ao recebimento de parte dos créditos que detinha em carteira, pela execução da contragarantia que presta. Esses créditos, com a execução da garantia do Estado, são transferidos, na parte correspondente, para a carteira do Estado pois o devedor é sempre o mutuário original, em incumprimento.

No que respeita às recuperações, os valores recebidos pelo FCGM foram registados como receitas de ativos financeiros e as recuperações entregues ao Estado (4 M€) foram registadas como despesa de passivos financeiros. Ora, os valores recebidos pelo FCGM, em execução da garantia do Estado, não constituem, na realidade, receitas de passivos financeiros pelo que as entregas ao Estado de valores recuperados pelo Fundo também não deveriam constituir despesas de passivos financeiros, mas sim despesas relativas a ativos financeiros.

Finalmente, no exame efetuado às comissões de garantia liquidadas e cobradas pela DGTF⁵ não se detetaram incorreções ou situações em falta, à exceção das relativas ao FCGM, tendo-se verificado que, em 2017, a DGTF não liquidou as devidas comissões de garantia ao FCGM – as comissões em falta, relativas a 2016 e 2017, no montante total de 2 M€, foram liquidadas apenas em julho de 2018.

¹ A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelo Protocolo celebrado em 28/12/2008 para a Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

² Inscritos na classificação económica encargos com a administração de garantias inscrita no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças – comissões e outros encargos.

³ De igual forma, os 21 M€ pagos pela DGTF no final de 2017, só deram entrada nas contas do FCGM em 2018.

⁴ Rubrica outros ativos financeiros, que totaliza apenas 14 M€, por incluir incorretamente, a deduzir, o saldo global dos depósitos a prazo (excesso de vencimentos sobre constituições).

⁵ Exame efetuado com base numa amostra, abrangendo as garantias ao Novo Banco, da carteira BEI, ao FdR e restantes beneficiários cuja comissão cobrada apresentava diferenças maiores em face ao seu recálculo teórico.



5.2. Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução

O Fundo de Resolução (FdR), a partir de 2014, prestou apoio financeiro às medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo e ao BANIF. Sem deter, autonomamente, os recursos necessários contraiu empréstimos no valor de 5 089 M€ (4 389 M€ concedidos pelo Estado e 700 M€ por entidades participantes do Fundo) para subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco (NB) e para absorção de prejuízos do BANIF, no valor de 4 900 M€ e de 489 M€, respetivamente¹.

Em 31/12/2017, o capital em dívida desses empréstimos, com data de maturidade 31/12/2046, era de 4 953 M€ tendo o Fundo, nesse ano, registado receitas regulares de 219 M€² e apurado um resultado líquido negativo de 104 M€³.

5.2.1. Mecanismo de capitalização contingente

A venda de 75% do capital social do NB à Lone Star, concluída a 18/10/2017, incluiu a criação de um mecanismo de capitalização contingente, com um valor máximo de 3 890 M€, que vigora até 31/12/2025⁴, de acordo com o qual o FdR se compromete a efetuar pagamentos futuros ao NB, no caso de se materializarem, cumulativamente, certas condições, relacionadas com o desempenho de um conjunto delimitado de ativos do NB e com a evolução dos níveis de capitalização do banco⁵. A governação deste mecanismo prevê, designadamente, que seja o FdR a tomar as decisões relativas aos ativos abrangidos e a existência de uma Comissão de Acompanhamento com competências consultivas sobre questões relacionadas com o mecanismo e a sua direção estratégica.

Por forma a possibilitar o acesso ao financiamento, que permita ao FdR satisfazer integralmente as obrigações contingentes decorrentes do mecanismo de capitalização (assim como as associadas ao contrato de Compra e Venda e à Adenda contratual), foi celebrado com o Estado Português, em 02/10/2017, um Acordo Quadro⁶ que vigora por um período de 11 anos a contar da data da conclusão da operação de venda. Os empréstimos a conceder pelo Estado ao FdR estão sujeitos a um limite de utilização anual de 850 M€.

Ao abrigo do Acordo Quadro, foi celebrado um contrato de abertura de crédito⁷ válido por dois anos, com início em 01/01/2018, nos termos do qual o Estado disponibiliza ao FdR o acesso ao montante máximo de

¹ Cfr. Relatório 5/2017–2.ª Secção – Auditoria à Atividade do Fundo de Resolução – 2015.

² Contribuição sobre o sector bancário (170 M€) e contribuições periódicas (48 M€).

³ Que reflete gastos de 97M€ com juros relativos aos financiamentos obtidos para operacionalização das medidas de resolução e de 7 M€ em comissões ao Estado (devidas pela contragarantia relativa à emissão de obrigações da Oitante e pela abertura de crédito).

⁴ Podendo ser estendido até 31/12/2026.

⁵ De acordo com o FdR, “[n]os termos desse mecanismo, caso os níveis de solvabilidade do Novo Banco – medidos pelo rácio CET1 e pelo rácio Tier 1 – se tornem inferiores a um limiar fixado nos contratos, e caso se tenham até essa altura registado perdas no conjunto de ativos abrangido pelo mecanismo, então o Fundo de Resolução efetuará ao Novo Banco um pagamento no montante correspondente ao menor valor entre as perdas registadas nos ativos e o montante necessário para repor o nível de solvabilidade no limiar fixado contratualmente. Este mecanismo é acionado anualmente, com base nas contas anuais do Novo Banco certificadas pelo respetivo auditor, estando prevista a possibilidade de apuramentos intra-anuais, apenas no caso de incumprimento, pelo Novo Banco, dos requisitos prudenciais.” (FdR, Relatório e Contas 2017, p. 16).

⁶ Acordo Quadro relativo à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do FdR. Na mesma data, foi publicada a RCM 151-A/2017 que autorizou, ao abrigo do n.º 1 do art. 153.º-J do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), a celebração, pelo Estado Português, enquanto garante último da estabilidade financeira, do Acordo Quadro com o FdR.

⁷ Contrato de Abertura de Crédito entre o Estado Português e o FdR (02/10/2018) e 1.ª Adenda ao Contrato (04/10/2018).

1 000 M€¹, com limite anual de 850 M€. A data de vencimento do capital é 31/12/2046, tal como a dos empréstimos anteriores, pese embora, em ambos os casos, tenha ficado prevista a possibilidade de o prazo de ser dilatado, por forma a que o FdR possa satisfazer os seus compromissos através dos seus recursos financeiros regulares. Os juros serão pagos na data do reembolso dos empréstimos, ao contrário dos anteriores empréstimos cujos juros são pagos anualmente.

Nas contas do FdR de 2017 foi constituída uma provisão de 792 M€, para encargos nos termos do mecanismo de capitalização contingente da venda do NB, conforme este tinha evidenciado nas suas contas. Essa injeção de capital veio a ocorrer em 24/05/2018². De notar que o NB, até 30/06/2018, contabilizou mais 726 M€, a receber em 2019 ao abrigo desse mecanismo³.

5.2.2. Outras responsabilidades contingentes

Para além das associadas ao mecanismo de capitalização contingente, o FdR divulgou ainda obrigações contingentes⁴, decorrentes das seguintes situações⁵:

- ◆ Processos judiciais relacionados com a aplicação de medidas de resolução nos quais o FdR foi citado como réu ou contrainteressado.
- ◆ Garantia prestada pelo FdR sobre as obrigações emitidas pela Oitante⁶.
- ◆ Aplicação do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação⁷.
- ◆ Neutralização, por via compensatória, junto do NB, dos eventuais efeitos negativos de decisões futuras, decorrentes do processo de resolução, de que resultem responsabilidades para esse banco⁸.

¹ Os juros são calculados nos mesmos termos dos empréstimos já concedidos ao FdR (cfr. Quadro B.112, PCGE 2016).

² Comunicado do FdR de 24/05/2018. O FdR utilizou os seus recursos próprios, resultantes das contribuições pagas, direta ou indiretamente pelo setor bancário (362 M€), complementados por um empréstimo do Estado de 430 M€.

³ NB, Relatório e Contas Intercalar – 1.º semestre de 2018, p. 168.

⁴ FdR, Relatório e Contas 2017, pp. 50-53.

⁵ Na sequência da auditoria do Tribunal à atividade do FdR em 2015 (Cfr. Relatório 5/2017–2.ª Secção), o Fundo, em 2017, deixou de divulgar como contingente a responsabilidade relativa aos encargos com o processo de venda do NB (9,7 M€).

⁶ Considerando os reembolsos antecipados (no valor de 180 M€, reduzindo o valor da garantia para 566 M€), assim como informação prestada pela Oitante referente a 2017, o FdR perspetiva que não existam situações relevantes que provoquem o acionamento da garantia prestada.

⁷ Princípio previsto no n.º 16 do art. 145.º-H do RGICSF. O FdR considera não ser possível avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial, quer no caso da resolução do BES, quer no caso da resolução do BANIF, estando ainda, em aberto um conjunto de questões jurídicas e operacionais.

⁸ Compete ao FdR, por deliberação do BdP de 29/12/2015, neutralizar os efeitos de decisões que sejam juridicamente vinculativas, alheias à vontade do NB e para as quais este não tenha contribuído e que, simultaneamente, se traduzam na materialização de responsabilidades e contingências que, de acordo com o perímetro de transferência para o NB, conforme definido pelo BdP, deveriam permanecer na esfera do BES ou dar origem à fixação de indemnizações no âmbito da execução de sentenças anulatórias de decisões adotadas pelo BdP. Os documentos contratuais, no âmbito da operação de venda do NB, “*contemplam disposições específicas que produzem efeitos equivalentes à referida deliberação*” do BdP “*pelo que se mantém, assim, o quadro de responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução.*” (FdR, Relatório e Contas 2017, p. 52)

5.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões

5.3.1. Objeto do exame

Em Portugal, Parcerias Público-Privadas (PPP)¹ são contratos que obrigam entidades privadas, de forma duradoura e perante parceiros públicos, a assegurar, mediante contrapartida, atividades que satisfaçam necessidades coletivas, em que a responsabilidade por investimento, financiamento, exploração e riscos associados incumbe, no todo ou em parte, aos parceiros privados. A economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos, face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, sob avaliação permanente de parceiros públicos e utentes, constituem finalidades essenciais das PPP. Por sua vez, a OCDE define PPP² como *“acordo entre o setor público e uma ou mais entidades privadas, no âmbito do qual estas últimas prestam um serviço que corresponde às exigências definidas pelo Governo e que, ao mesmo tempo, gera lucro para os acionistas, dependendo estes dois requisitos dos riscos alocados a cada parte”*.

Além de ser obrigação legal avaliar as PPP, para a importância e atualidade dessa avaliação concorrem ainda a dimensão dos encargos suportados pelo Estado, a responsabilidade intergeracional associada às opções tomadas pelo Estado no âmbito desses contratos (incluindo processos de renegociação) e a sua complexidade técnica, financeira e jurídica. O contrato de concessão em regime de PPP celebrado entre o Estado e o parceiro privado apresenta, por regra, um período longo de execução, normalmente entre 25 a 30 anos, de modo a garantir o retorno do investimento do parceiro privado, o pagamento da dívida bancária às entidades financiadoras e a responsabilização do parceiro privado pelo serviço prestado. O parceiro privado assume ainda a responsabilidade pela construção da infraestrutura ou prestação de serviço e providencia, para esse efeito, o adequado financiamento, por regra bancário e sem qualquer garantia associada além da que resulta diretamente dos fluxos de caixa (*cash-flows*) decorrentes da atividade prosseguida.

Além das PPP, existem outros contratos de concessão e de subconcessão de obras públicas e de serviços públicos³ que também constituem instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados⁴. Tais contratos são comuns em sectores regulados que abrangem bens de domínio público com atividades sujeitas a obrigações de serviço público, gerando receitas para o Estado ou contrapartidas contratuais de outra natureza (em função da atividade que a entidade concessionária ou subconcessionária desenvolve no mercado), sendo o risco associado à receita relevante para o Estado. Há ainda contratos de concessão a empresas públicas, como a Infraestruturas de Portugal (uma concessionária das redes rodoviária e ferroviária⁵), sendo os riscos associados à despesa e à receita relevantes para o Estado.

¹ Nos termos do art. 2.º, n.º 1, e do art. 4.º do DL 111/2012, de 23/05, que estabelece normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

² OCDE. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money (2008)*, p. 12.

³ A concessão de obras públicas é o contrato pelo qual o cocontratante se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Já a concessão de serviços públicos consubstancia o contrato pelo qual o cocontratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público – Art. 407.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29 de janeiro, republicado pelo DL 111-B/2017, de 31/08 e alterado DL 33/2018, de 15/05.

⁴ Nos termos do art. 2.º, n.º 4, do DL 111/2012.

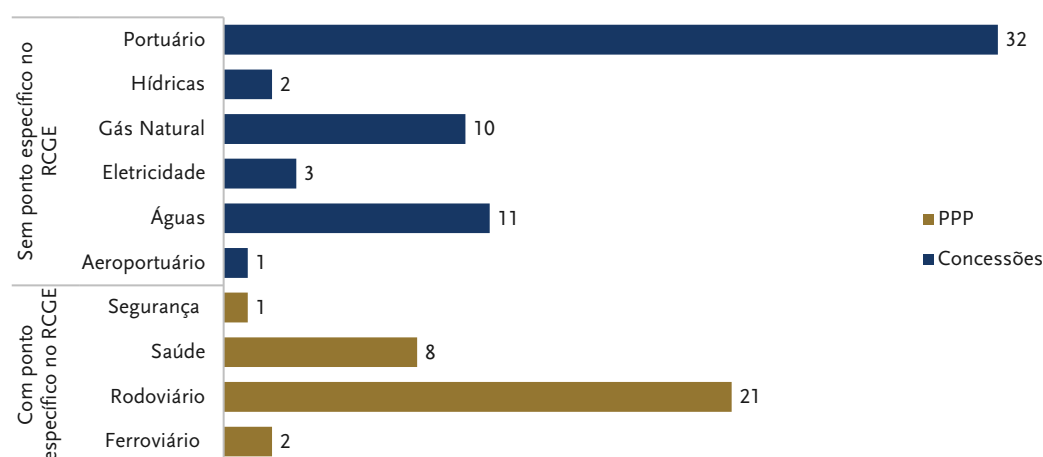
⁵ Gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração – Art. 6.º, n.º 2, do DL 91/2015, de 29/05.

No ROE 2018, o valor dos encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2018 e 2042, é estimado em 12 362 M€ (a preços constantes de 2018), representando os encargos líquidos das PPP no sector rodoviário 83% desse montante e 69% (1 181 M€) dos estimados para 2017 (1 714 M€)¹. Segundo o ROE 2018, a renegociação dos contratos de subconcessão rodoviária (em curso) visa reduzir os encargos do erário público e contribuir para a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazos. Porém, *“tratando-se de um processo negocial, existem riscos associados à concretização integral do objetivo orçamental estabelecido, tanto mais que a efetiva conclusão do mesmo se encontra dependente, em alguns casos, da obtenção das necessárias autorizações por parte das entidades financiadoras dos projetos, bem como da aprovação por parte do Governo das propostas da comissão de negociação, da assinatura dos contratos de subconcessão alterados e da respetiva remessa ao Tribunal de Contas para os devidos efeitos”*.²

A informação sobre PPP é reportada na CGE³ pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)⁴ cuja missão é participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de parcerias, bem como prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e a outras entidades em processos daquela natureza. Para a CGE 2017, a UTAP recorreu a dados inscritos no ROE 2017, a dados facultados pelo INE e, ainda, a dados obtidos dos parceiros públicos e dos parceiros privados cuja veracidade e coerência são da responsabilidade dessas entidades, tal como os pressupostos subjacentes à estimativa de encargos plurianuais líquidos que a UTAP apresenta⁵.

Na CGE 2017 são reportados 1 632 M€ de encargos públicos líquidos com PPP (1 722 M€ em 2016 e 10 282 M€ de 2011 a 2017) quando a sua previsão no ROE 2017 era de 1 684 M€ e a sua estimativa no ROE 2018 foi de 1 714 M€. São também reportados 100 M€ de investimento realizado pelos parceiros privados (104 M€ em 2016 e 3 121 M€ de 2011 a 2017). Porém, como consta do gráfico infra, a informação reportada na CGE apenas respeita a 32 PPP, apesar de a UTAP acompanhar mais 59 contratos de natureza concessória.

Gráfico II. 24 – Universo de PPP e Outras Concessões controlado pela UTAP em 2017



Fonte: UTAP (Boletins de PPP e Concessões – 2017) e Relatório da CGE (RCGE) 2017

¹ «Encargos Plurianuais do Setor Público com as PPP – Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2018», pp. 2 e 3 (Publicações UTAP, dezembro/2017).

² ROE 2018, p.189.

³ Volume I, Tomo 1, pp. 26 a 35 e 39 a 41.

⁴ Criada pelo DL 111/2012, de 23/05.

⁵ Boletim Anual das PPP – 2017, p. 7, e Boletim Anual de Concessões – 2017, p. 4 (Publicações UTAP).

5.3.2. Resultado do exame

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a apreciação da informação constante da CGE 2017, dos ROE 2017 e 2018, dos Boletins anuais da UTAP para 2017, e do exame da informação obtida para controlo e acompanhamento dos contratos de concessão e de subconcessão sujeitos à Instrução 1/2016 do Tribunal de Contas, incluindo a prestada pelos ministérios das finanças, do planeamento e infraestruturas e da economia.

A primeira condição de eficácia do controlo e acompanhamento das PPP e outras concessões é a certificação do respetivo universo de contratos, com a identificação das entidades concedentes, concessionárias ou subconcessionárias. Ora, a informação prestada ao Tribunal é insuficiente para assegurar essa certificação e revela risco de falta de controlo desse universo pelo Estado. Por sua vez, à informação reportada na CGE 2017 falta, desde logo, a parte relativa aos contratos que não sejam as 32 PPP reportadas pela UTAP (21 no sector rodoviário, 8 no da saúde, 2 no ferroviário e 1 no da segurança). Além disso, os dados reportados não foram objeto de validação da sua veracidade e coerência (como a UTAP assume).

Não obstante a omissão na CGE de informação sobre outras concessões, um dos boletins da UTAP pretende fornecer uma visão sumária e sistematizada da informação sobre certas concessões dos sectores portuário, energético, das águas e resíduos e aeroportuário. Mas, mesmo assim, o universo identificado apenas integra os contratos que *“tradicionalmente vêm sendo reportados pela Tutela Financeira do Estado”*¹. Ora, definir o universo de concessões pela circunstância de serem ou não *“tradicionalmente”* reportados também evidencia falta de rigor, transparência e objetividade na identificação desse universo.

A CGE continua sem reportar informação sobre a obrigação legal de avaliação permanente das PPP pelos parceiros públicos, designadamente quanto à economia e ao acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos, face a outros modelos de contratação, bem como à melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, que constituem as finalidades essenciais das PPP.

Também não são referidos os impactos, nas contas nacionais, dos encargos líquidos suportados e a suportar com as PPP nem com as outras concessões.

Quanto à veracidade e coerência dos dados sobre as 32 PPP reportadas na CGE 2017 (em junho de 2018), carece de explicação a redução verificada na execução dos respetivos encargos líquidos (1 632 M€), face à estimativa (1 714 M€) divulgada no ROE 2018 (em outubro de 2017), visto essa estimativa ser superior à previsão (1 684 M€) constante do ROE 2017 e a previsão (12 362 M€) dos encargos líquidos para o Estado com essas PPP, de 2018 a 2042, não ter sido alterada do ROE 2018 para a CGE 2017².

Também carece de explicação a desproporção entre os encargos líquidos das PPP pagos pelos parceiros públicos (10 282 M€, de 2011 a 2017, e 1 632 M€ em 2017) e o investimento realizado nas PPP pelos parceiros privados (3 121 M€, de 2011 a 2017, e 100 M€ em 2017)³. O investimento acumulado entre 1998 e 2017 que é reportado pela UTAP para as 32 PPP (14 709 M€)⁴ não tem correspondência temporal com o valor dos respetivos encargos líquidos (cuja respetiva evolução é apenas reportada desde 2011). Por outro lado, a previsão de encargos líquidos futuros do Estado (12 362 M€, de 2018 a 2042, a preços constantes de 2018) não é acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados nesse período.

¹ Boletim Anual de Concessões – 2017, da UTAP, nota de rodapé 1 da p. 5.

² Quadro VI.3.1. na p. 221 do ROE 2018 e Quadro 15 na p. 35 da CGE 2017 (Volume I, Tomo I).

³ Gráficos 12 e 13 da CGE 2017 (Volume I, Tomo I) e Gráficos 1 e 4 do Boletim Anual de PPP – 2017 da UTAP.

⁴ Boletim Anual de Concessões – 2017, da UTAP, no primeiro parágrafo da p. 17.

Quanto aos encargos líquidos plurianuais previstos para o Estado com as PPP (até 2042), note-se ainda que projeções apenas respeitantes a cada ciclo contratual não são as mais adequadas para avaliar riscos orçamentais de longo prazo, dado que a mera previsão de encargos futuros até ao termo dos atuais contratos não considera os posteriores encargos do Estado com os respetivos projetos (ou outros que os substituam para prover necessidades similares), ainda que exercidos em regime de gestão direta.

Quanto aos potenciais encargos públicos futuros com PPP do sector rodoviário (por serem reclamados pelos parceiros privados), verifica-se que a CGE apenas quantifica 208 M€¹ quando a UTAP identifica 701 M€².

Em contraditório, o Ministério das Finanças entende *“que todos os projetos de investimento público de dimensão relevante devem ser objeto de uma avaliação da sua viabilidade económica e financeira, de forma a assegurar a eficiência na afetação dos recursos públicos”* e, também, que *“no quadro institucional vigente, a UTAP é a entidade do Ministério das Finanças que possui o conhecimento e os meios humanos para levar a cabo esta avaliação, independentemente do enquadramento do modelo de investimento no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio”*.

Porém, a UTAP alega que foram as suas competências legais e restrições operacionais que a limitaram a prestar informação sobre 32 PPP, admitindo: *“Não quer isto dizer que os demais contratos não sejam, ou não devam ser, objeto de acompanhamento e reporte financeiro, mas apenas que tais tarefas não se encontram atribuídas a esta Unidade”*. Declara não lhe caber validar a veracidade e coerência da informação recolhida, nem avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP, mas assegurar que tais finalidades são prosseguidas ou se mantêm válidas (em casos de renegociação). Sobre a divergência entre a execução (1 632 M€) e a estimativa (1 714 M€, em outubro de 2017) dos encargos líquidos em 2017 com as 32 PPP, reitera, no sector rodoviário, a redução de encargos brutos (menos 32 M€) e o acréscimo de receitas (mais 12 M€) face ao estimado e acrescenta, no sector da saúde, que a revisão em alta das previsões de produção de serviços clínicos (mais 31 M€) não se veio a concretizar. Alega um conjunto de fatores para explicar a desproporção entre encargos públicos líquidos e investimentos privados, sem reportar, como necessário, o valor associado a cada fator nem os elementos em falta. Enumera efeitos das razões estruturais dos contratos que alega tornarem muito difícil extrair qualquer conclusão sobre a relação entre investimentos privados e encargos públicos. A propósito da divergência nas previsões de potenciais encargos (por litígio) alega ainda que *“contrariamente ao afirmado (...) a CGE não indica o valor de 208 milhões de euros como correspondendo ao total das contingências estimadas”* e aproveita para revelar erros na informação prestada ao Tribunal que alteram o total reportado, de 1 922 M€ para 701 M€.

O Tribunal constata que a factualidade que suporta as suas observações não é afetada pelo alegado em contraditório. Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara, designadamente na CGE e sobre as concessões. Ora, o universo de contratos está por certificar, parte relevante da informação está por reportar, a veracidade e coerência da informação prestada está por validar (a dimensão dos erros só agora revelados pela UTAP é mais um exemplo do risco associado a esta falta de validação), a avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das PPP continua por reportar, a divergência entre execução e estimativa nos encargos líquidos ficou por explicar (nomeadamente, as razões para uma revisão em alta considerada como melhor estimativa, a três meses do final da execução, não se ter concretizado), os fatores apontados para a desproporção entre encargos públicos e investimentos privados estão por quantificar, a previsão de encargos líquidos futuros é insuficiente, a previsão de investimentos privados futuros permanece por reportar e a divergência na quantificação das previsões de potenciais encargos (por litígio) subsiste.

¹ Relativos a litígios que opõem a concessionária do Douro Litoral (AEDL) (53 M€) e a subconcessionária do Baixo Tejo (155 M€) ao Estado – Cfr. pp. 39 e 40 da CGE 2017 (Volume I, Tomo I).

² Quadro 17 e p. 73 a 76 do Boletim Anual das PPP 2017, da UTAP.

6. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

As alterações climáticas, com a subida da temperatura média, a deslocação dos ventos predominantes e a redução e maior irregularidade da precipitação atmosférica, representam um risco reconhecido para a sustentabilidade das finanças públicas. No sul da Europa, e particularmente em Portugal, este risco está designadamente associado a alterações nos ciclos de seca e inundações, a problemas de escassez de água e à probabilidade acrescida de fenómenos climáticos extremos^{1 2}.

Conforme já foi referido no PCGE 2016, estes problemas originam efeitos adversos sobre o crescimento económico³ e sobre as receitas e despesas públicas.

O Estado Português dispõe de um Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) e de uma Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAA), atualizados para o horizonte de 2030, integrados no Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC)⁴, com metas para a redução de emissões de gases com efeito de estufa, para o peso das energias renováveis no consumo final de energia e para o aumento da eficiência energética. A esta estratégia, associam-se planos sectoriais, designadamente nas áreas da eficiência energética, das energias renováveis, da mobilidade elétrica e do ar, nalguns casos com metas quantificadas, e planos locais, envolvendo regiões e municípios.

Quadro II. 30 – Principais instrumentos relativos às alterações climáticas

ENE Estratégia Nacional para a Energia 2020	Roteiro Nacional de Baixo Carbono Planos Sectoriais de Baixo Carbono	QEPiC Quadro Estratégico para a Política Climática		CELE Comércio Europeu de Licenças de Emissão (2012-2020 e 2021--2030)	Fiscalidade Verde	CCV Compromisso para o Crescimento Verde	SPeM Sistema Nacional de Políticas e Medidas
		PNAC Programa Nacional para as Alterações Climáticas (2020-2030)	ENAA Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (2020-2030)				
RCM 29/2010	RCM 93/2010	RCM 56/2015		DL 38/2013	Lei 82-D/2014	RCM 28/2015	RCM 45/2016
Pacote Energia-Clima 20-20-20	Acordo de Paris	Pacote Europeu de Clima e Energia 2030		Diretivas 2009/29/CE 2018/410/UE			

No que respeita às metas ligadas à mitigação dos efeitos das alterações climáticas, dados abertos⁵ referem que o país estará em linha ou perto dos objetivos definidos para 2020, designadamente em termos de emissões de gases com efeito de estufa, quota de energia de fontes renováveis e consumo de energia primária e final, sendo os transportes o sector mais problemático.

¹ Cfr. principais impactes (passados e projetados) das alterações climáticas e efeitos nos diversos sectores para as principais regiões biogeográficas da Europa (Fonte: IPCC, 2007; EEA) [Alterações Climáticas e Desenvolvimento Urbano – DGOTDU, série Política de Cidades – 4].

² Cfr. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/consultations/docs/0035/pt_en.pdf.

³ As perdas económicas em Portugal no período de 1980 a 2013 resultantes de fenómenos climáticos extremos foram estimadas pela Agência Europeia do Ambiente em 6 783 M€, representando 0,14% do PIB. As perdas económicas associadas às alterações climáticas no futuro foram estimadas por estudos da Comissão Europeia entre 1,8% e 3% do PIB, para o sul da Europa.

⁴ Cfr. RCM n.º 56/2015.

⁵ Cfr. 2020 Portugal face aos objetivos da Estratégia Europa 2020, Fundação Francisco Manuel dos Santos/PORDATA.

No entanto, não há uma evidência clara de medição e avaliação dos efeitos e impactos dos planos e medidas¹, designadamente na matéria em causa. Em particular no que respeita às medidas para eficiência energética em edifícios públicos, o Relatório de Auditoria 3/2018–2.^aSecção deste Tribunal concluiu pelo âmbito muito limitado de implementação das mesmas e por deficiências de monitorização e controlo.

No quadro financeiro plurianual da UE para o período de 2014–2020, 20% da despesa contribui para objetivos relacionados com as alterações climáticas, pretendendo-se alargar esse contributo para 25% no período de 2021–2027. Estas despesas respeitam às áreas da agricultura, desenvolvimento rural e ação climática, no quadro de uma política de mitigação e adaptação.

No plano nacional, tal como no ano anterior, e apesar da importância da matéria e da ambição das políticas, a estrutura de programas e medidas do OE 2017 e a CGE não especificam a receita e despesa públicas influenciadas pelos fenómenos associados às alterações climáticas ou relativas às políticas de mitigação ou adaptação e, conseqüentemente, não permitem avaliar a sua dimensão e variação.

Evidenciam-se, tão só, algumas medidas legislativas de incentivo à utilização de veículos de baixas emissões e à eficiência energética e a identificação de algumas verbas e transferências entre entidades para financiamento de projetos concretos relacionados com alterações climáticas.

O financiamento identificável da política climática é proveniente dos fundos europeus, no âmbito do Portugal 2020 e dos programas operacionais e regionais que o materializam, e ainda da consignação de receitas geradas pelas próprias políticas, designadamente ao Fundo Ambiental, que concentra os recursos de vários fundos anteriores com incipiente execução, para atuar na preservação dos recursos naturais, na prevenção de riscos e na reparação de danos ambientais.

Este Fundo beneficia de receitas provenientes das políticas ambientais, em especial as receitas dos leilões no âmbito do regime do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) e as relacionadas com a harmonização fiscal entre o gasóleo de aquecimento e o gasóleo rodoviário, e financia, entre outras, a produção de energias renováveis e medidas no domínio da adaptação às alterações climáticas, em especial as relativas às áreas costeiras e aos recursos hídricos².

Apesar de afetos ao Fundo os saldos de gerência dos fundos anteriores, extintos no final de 2016, o nível da despesa (135,9 M€) ficou aquém do valor cobrado (150,3 M€) em 2017³, pelo que se mantém a situação observada pelo Tribunal no Relatório de Auditoria 25/2017–2.^aSecção, do crescimento contínuo desses saldos ao longo dos anos, ao não serem utilizados nos fins para que foram consignados.

No entanto, as receitas do Fundo Ambiental consignadas à prossecução das atividades e projetos do Fundo no âmbito das políticas ambientais, onde em 2017 se destacam 21,0 M€ de ISP, 100,4 M€ dos leilões CELE e 22,3 M€ de taxas, representam uma pequena parte dos impostos e taxas que incidem sobre bens e serviços que possuem um impacto negativo potencial sobre o ambiente.

De acordo com dados do INE⁴, em 2017 foi cobrado um total de 5 041,2 M€ em impostos deste tipo, 2,6% do PIB, provindo 96,6% deste valor dos impostos que incidem sobre os produtos energéticos e petrolíferos

¹ Cfr., por exemplo, o Relatório 9/2018 da Agência Europeia do Ambiente e o relatório nacional que Portugal submeteu para esse estudo (http://cdr.eionet.europa.eu/pt/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/pams/envwawa6q), que apenas elenca medidas associadas a alterações climáticas, não fornecendo quaisquer avaliações ou medições dos seus efeitos.

² Cfr. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/consultations/docs/0035/pt_en.pdf.

³ Cfr. Relatório de Atividades e Gestão 2017, Fundo Ambiental, 2018.

⁴ Valores provisórios. Cfr. Impostos e taxas com relevância ambiental, INE, 8/10/2018.

e sobre os veículos automóveis¹ (3 497,5 M€ e 1 372,5 M€, respetivamente). Por seu turno, as taxas com relevância ambiental atingiram 1 471,4 M€ (0,8% do PIB), respeitando 90,1% do total a taxas de recolha e tratamento de resíduos sólidos e de saneamento.

Quadro II. 31 – Impostos e taxas com relevância ambiental (2017, valores provisórios, INE)

(em milhares de euros)

Impostos e Taxas	Valor
Impostos sobre a energia	3 636 097
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	3 497 451
Taxa de exploração sobre as instalações elétricas	17 592
Taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética	40
Licenças de emissão de gases com efeito de estufa	96 809
Prestação para a constituição e manutenção obrigatória de reservas de produtos petrolíferos	24 205
Impostos e taxas sobre a poluição	1 467 601
Licença Especial de Ruído	434
Taxa de recursos hídricos	12 882
Contribuição sobre os sacos de plástico leves	60
Taxas de recolha e tratamento de resíduos sólidos	(a) 634 227
Taxas de salubridade e saneamento	(a) 691 011
Taxas de gestão dos sistemas de reciclagem de resíduos específicos	101 142
Taxa de gestão de resíduos	24 101
Taxa de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração agrícola	3 744
Impostos e taxas sobre os recursos	36 418
Taxa de licenciamento anual para o exercício da pesca e utilização das artes	1 117
Taxa de regulação dos serviços de águas e resíduos	5 254
Taxa de regulação da qualidade da água para consumo humano	2 218
Licenças de caça	10 608
Taxa de recursos hídricos	17 221
Impostos sobre os transportes	1 372 490
Imposto automóvel / Imposto sobre veículos (IA / ISV)	774 573
Imposto único de circulação (IUC)	597 917
Total dos impostos e taxas com relevância ambiental	6 512 606
Impostos	5 041 160
Taxas	1 471 446

(a) Valores de 2016 (2017 não disponível).

Fonte: Elaborado a partir das folhas de cálculo de suporte de Impostos e taxas com relevância ambiental 2017, INE, 8 de outubro de 2018.

Também de acordo com os dados do INE, as despesas nacionais em ambiente em 2016² representaram 1,36% do PIB, dos quais 961,9 M€ (0,52% do PIB) eram despesas das administrações públicas, sendo 315,7 M€ (0,17% do PIB) relativas à administração central. Refira-se, no entanto, que as contas europeias do ambiente, na base deste cálculo, não permitem a identificação das despesas especificamente relacionadas com as alterações climáticas.

¹ IA, ISV e IUC.

² Informação relativa a 2017 ainda não disponível.

Quadro II. 32 – Despesas em ambiente da administração central em valor (2016)

(em milhares de euros)

Tipo de despesa	Valor
Proteção da Qualidade do Ar e Clima	97 568
Gestão de Resíduos	286
Proteção e Recuperação dos Solos, de Águas Subterrâneas e Superficiais	63
Proteção da Biodiversidade e Paisagem	157 448
Outras	60 365
Total da despesa em ambiente	315 730

Fonte: Elaborado a partir das folhas de cálculo de suporte de “Estatísticas do Ambiente 2016”, INE, 20 de dezembro de 2017

Na despesa da administração central evidenciam-se as despesas relativas a proteção da biodiversidade e da paisagem, de 157,4 M€, e a proteção do ar e do clima, de 97,6 M€, onde a despesa mais relevante corresponde à transferência de 56,2 M€ (2017) para a EDP Serviço Universal, S.A., na qualidade de titular de licença de comercialização de último recurso, para compensação do sobrecusto da produção de energia em regime especial a partir de fontes renováveis¹².

¹ Cfr. Relatório de Atividades e Gestão 2017, Fundo Ambiental.

² Nota: As fontes dos dados aqui referidos são as publicações Estatísticas do Ambiente 2016, INE, 20/12/2017, e Impostos e taxas com relevância ambiental, INE, 8/10/2018, com exceção dos dados relativos ao Fundo Ambiental e à transferência para a EDP, cuja fonte é o Relatório de Atividades e Gestão, 2017, do Fundo.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O trabalho de exame e auditoria às Contas da AC e da SS de 2017 revelou também a existência de riscos para a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas que vão para além dos valores da execução orçamental do ano. Neste contexto, foram selecionadas áreas de risco reportadas nos pontos anteriores desta Parte II, das quais se salientam algumas conclusões e se emitem três recomendações.

7.1. Conclusões

1. O cumprimento das regras orçamentais que derivam do Tratado Orçamental mantém-se um desafio exigente para o médio prazo. No primeiro ano em que Portugal passou a estar sujeito à vertente preventiva do PEC, apesar do cumprimento da regra do saldo PDE, da regra transitória sobre a dívida e do ajustamento estrutural mínimo recomendado, registou-se um desvio negativo na taxa de crescimento da despesa pública (ajustada). Com base neste indicador, a Comissão Europeia concluiu existir um desvio da trajetória de ajustamento estrutural recomendada para o objetivo orçamental de médio prazo em 2017 e o risco de desvio significativo nos dois anos seguintes. Para além disso, identifica fatores de risco para a dívida pública portuguesa de médio prazo.

Embora o rácio da dívida de Maastricht relativamente ao PIB em 2017, 124,8%, tenha sido inferior ao de 2016, 129,2%, o valor da dívida, em termos nominais, aumentou de 240 963 M€ para 242 804 M€. A necessidade de financiar o défice, por si só, determina o aumento da dívida pública, porém, existem outros fatores que podem influenciar, em termos absolutos, a variação da dívida. Nos últimos anos, a aquisição líquida de ativos financeiros, tem sido um dos fatores com impacto significativo na variação da dívida (em 2016, a variação foi superior ao défice devido ao aumento da aquisição líquida de ativos financeiros, explicado pelo aumento do stock de depósitos junto do Banco Central de 6 414 M€; em 2017, pelo contrário, registou-se uma redução desses depósitos de 3 590 M€).

Releva-se também a importância da quantificação dos impactos das operações/intervenções pontuais do Estado em cada ano tendo presente, nomeadamente, que os sistemas de contabilidade pública e de contabilidade nacional apresentam diferenças metodológicas que conduzem a registos e impactos diferenciados e/ou desfasados no tempo. Em 2017, por exemplo, a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos, no montante de 3 944 M€, teve um impacto nulo no saldo em contabilidade pública, porém, determinou um agravamento de 2,0% do PIB no saldo para efeitos de PDE, que se situou nos -3,0% do PIB.

2. A despesa com pensões e complementos, em 2017, ascendeu a 26 000 M€, 16 485 M€ foram pagos pela SS e 9 515 M€ pela CGA. Face a 2016, a despesa com pensões aumentou 1,4% com os encargos de pensões de velhice e invalidez a representar a maior parcela (22 643 M€). As pensões têm sido, essencialmente, financiadas por receitas provenientes de quotizações dos beneficiários ativos e contribuições das entidades empregadoras que, em 2017, totalizaram 15 999 M€. A parte financiada por transferências do OE atingiu 9 724 M€.

Nos últimos anos, verificou-se uma evolução crescente da receita proveniente de contribuições e quotizações, em grande parte, devido à recuperação do mercado de trabalho, permitindo que o esforço financeiro do Estado na satisfação das responsabilidades com pensões se reduzisse, especialmente desde 2016.

3. Em 2017, foram concedidos montantes significativos de apoios públicos não reembolsáveis, dos quais o Tribunal releva os concedidos ao sector financeiro (2 937 M€), a diversas entidades (públicas ou privadas) fora do perímetro orçamental (2 592 M€) e sob a forma de benefícios fiscais (175 benefícios fiscais, cuja despesa fiscal quantificada na CGE ascende a 10 557 M€).

Estes apoios públicos, que têm um significativo impacto na sustentabilidade das finanças públicas resultam, muitas vezes, de medidas de carácter não permanente e são, na sua maioria, atribuídos dentro da flexibilidade prevista pela política orçamental, mas cuja transparência e rigor se exige.

4. As responsabilidades do Estado por garantias prestadas têm vindo a decrescer desde 2013. No final de 2017, correspondiam a 21 546 M€, registando-se um decréscimo de 3 059 M€ (12,4%) face a 2016. O decréscimo é registado, em particular, nas garantias a operações de financiamento, assumidas pelo Estado (-13,6%). Para esta tendência tem contribuído a intervenção do Estado junto de EPR, sob a forma de concessão de empréstimos ou dotações de capital, que permitem às beneficiárias realizar amortizações de empréstimos que beneficiavam de garantia do Estado. Para além das responsabilidades do Estado por garantias prestadas através da DGTF, as garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR ascendiam a 2 108 M€, no final de 2017.

As responsabilidades contingentes decorrentes da aplicação de medidas de resolução, que têm sido objeto de divulgação pelo FdR, podem ter impactos significativos na sustentabilidade das finanças públicas dado que, aos 4 953 M€ de empréstimos do Estado ainda por reembolsar, poderão acrescer até 3 890 M€ de financiamento do Estado através do mecanismo de capitalização contingente e um conjunto de outras responsabilidades cujos encargos não são, para já, quantificáveis.

Na CGE 2017 são reportados 1 632 M€ de encargos públicos líquidos com PPP (1 722 M€ em 2016 e 10 282 M€ de 2011 a 2017). A informação reportada na CGE apenas respeita a 32 PPP, apesar de a UTAP acompanhar mais 59 contratos de natureza concessória. No ROE 2018, o valor dos encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2018 e 2042, é estimado em 12 362 M€ (a preços constantes de 2018), representando os encargos líquidos das PPP no sector rodoviário 83% desse montante e 69% (1 181 M€) dos estimados para 2017 (1 714 M€).

5. As alterações climáticas provocam em Portugal, designadamente, alterações nos ciclos de seca e inundações, problemas de escassez de água e probabilidade acrescida de fenómenos climatéricos extremos e originam efeitos adversos sobre as receitas e despesas públicas. Apesar do risco reconhecido, da importância da matéria e de terem sido adotados vários instrumentos de estratégia para a política climática, a documentação do processo orçamental de 2017 não reflete sobre este tópico no contexto das finanças públicas e, conseqüentemente, não permite identificar e avaliar as receitas e despesas públicas a ele associadas.

7.2. Recomendações

Apesar das melhorias introduzidas na quantificação da despesa fiscal, designadamente em resultado da aplicação do Manual, subsistem deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal a ponderar no quadro do processo de reavaliação dos benefícios fiscais em curso (cfr. ponto 4.3).

58. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, e tendo em conta a reavaliação em curso, assegure a inventariação e classificação de todos os benefícios fiscais, a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia, designadamente dos que operam por dedução à matéria coletável, e a implementação dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação apropriada na Conta Geral do Estado.

As responsabilidades contingentes do Estado podem ter um impacto significativo na sustentabilidade das finanças públicas. Assim, não obstante o seu carácter eventual, a sua adequada divulgação é um elemento fundamental na apreciação da posição financeira do Estado.

Para além das responsabilidades do Estado por garantias prestadas através da DGTF, a CGE 2017 é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR. Deduzindo as contragarantias que o Estado presta a duas EPR (FdR 566 M€ e FCGM 487 M€), as garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR ascendiam, no final de 2017, a 2 108 M€ (cfr. ponto 5.1).

59. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação sobre a totalidade das garantias, incluindo as prestadas por serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas.

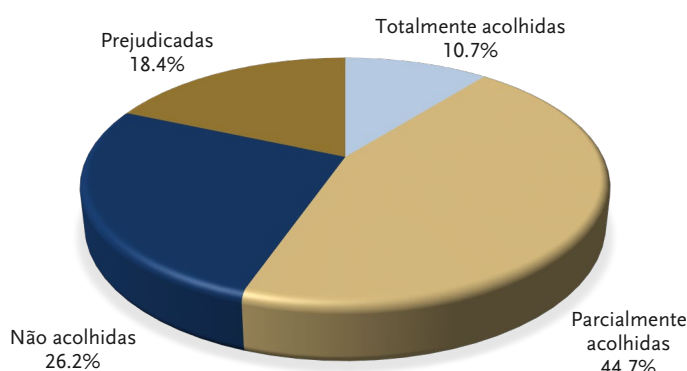
Ao nível da informação sobre as PPP e outras concessões verificou-se que o universo de contratos está por certificar, parte relevante da informação está por reportar, a veracidade e coerência da mesma está por validar e a avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das PPP continua por reportar. As insuficiências detetadas na informação reportada na CGE 2017 revelam, assim, riscos relevantes (incluindo riscos orçamentais ou responsabilidades contingentes) (cfr. ponto 5.3).

60. Que o Governo, através do Ministro das Finanças, assegure as condições necessárias para:
 - Certificar o universo de contratos de concessão incluindo as PPP.
 - Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos.
 - Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados.
 - Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.

PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

O Tribunal apreciou¹ o acolhimento das 98 recomendações formuladas no PCGE 2015 e de 5 formuladas no PCGE 2014², tendo verificado que foram acolhidas total ou parcialmente 57 (31 da AC e 26 da SS).

Gráfico III. 1 – Situação das recomendações



- Foram corrigidas, total ou parcialmente, as deficiências que motivaram 57 recomendações (55%);
- Permanecem por corrigir as deficiências relativas a 27 recomendações (26%);
- 19 recomendações (18%) foram consideradas prejudicadas por alteração das circunstâncias que fundamentaram a sua formulação.

1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS

Das 103 recomendações formuladas, 42% visaram colmatar deficiências quanto à fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais e 37% ao nível dos sistemas de gestão e controlo. As restantes recomendações focaram aspetos relacionados com a transparência e o reporte de informação na CGE, o processo orçamental e o universo de entidades do perímetro orçamental (âmbito orçamental e contabilístico). Quanto ao grau de acolhimento das recomendações (55% do total), verificou-se que o padrão foi uniforme ao nível das várias tipologias, exceto no que diz respeito às questões do universo de entidades que reportam na CGE, cujas recomendações permanecem por acatar.

Quadro III. 1 – Recomendações formuladas e acolhidas por tipologia

Tipologia	Recomendações		
	Formuladas	Acolhidas	Grau de acolhimento
Processo orçamental	5	3	60%
Âmbito orçamental e contabilístico	5	0	0
Fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais	43	27	63%
Sistemas de gestão e controlo	38	21	55%
Informação e transparência da CGE	12	6	50%
Total	103	57	55%

¹ Com base nos trabalhos realizados e tendo-se em conta as informações prestadas pelas entidades destinatárias das recomendações.

² Recomendações que não foram reiteradas no PCGE 2015.

Relativamente às recomendações acolhidas (integral ou parcialmente), destaca-se a adoção de medidas que permitiram corrigir deficiências importantes, algumas delas assinaladas pelo Tribunal há vários anos:

- ◆ Completaram-se as alterações iniciadas em 2016, com a contabilização das receitas fiscais cujo produto se encontra afeto a outras entidades, que anteriormente eram indevidamente registadas pelas entidades beneficiárias e não pela AT. Em 2017, a alteração mais significativa traduziu-se na correta contabilização das verbas relativas à contribuição para o audiovisual.
Quanto à contabilização das receitas fiscais, há ainda a salientar a contabilização pela AT como receitas extraorçamentais os montantes a entregar às regiões autónomas e às autarquias locais.
- ◆ Os progressos na contabilização das operações extraorçamentais também em resultado da emissão de instruções pela DGO, no sentido de serem integralmente registados os fluxos financeiros das entidades que integram a CGE.
- ◆ Relativamente aos fundos europeus, consolidaram-se duas situações, no sentido da melhoria da informação prestada: a inclusão no Relatório da CGE do quadro que espelha a despesa total do OE financiada por fundos europeus e a implementação efetiva da obrigação de reporte à DGO dos fundos europeus diretamente recebidos da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental.
- ◆ Na segurança social, é de salientar o procedimento adotado, no final de 2017, quanto à contabilização da receita das contribuições que passou a distinguir, de forma efetiva, as contribuições das entidades empregadoras das quotizações dos trabalhadores.
- ◆ A aplicação, pela primeira vez, pela AT de um manual de quantificação da despesa fiscal.

De referir ainda que, no âmbito desta apreciação, o Tribunal considerou 19 recomendações como prejudicadas (18 relativas à AC e uma à SS) porque, na sua maioria dizem respeito a deficiências que deverão ser ultrapassadas no quadro da reforma em curso ou cujo contexto já foi significativamente alterado por projetos em implementação (como é o caso da aplicação do SNC-AP)¹.

2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS

Foram 27 as recomendações consideradas não acolhidas, 10 referentes à Conta da AC e 17 à Conta da SS. O seu não acolhimento afeta maioritariamente a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais. Das 10 recomendações não acolhidas relativas à AC, 7 visam a aprovação ou correta aplicação de normativos legais e 3 o reporte de informação na CGE. Por sua vez, ao nível da CSS das 17 recomendações não acolhidas, 9 visam a correção de deficiências dos sistemas de informação, 6 a aprovação ou harmonização de normativos legais e as restantes 2 a aplicação de princípios contabilísticos e a recuperação de valores indevidamente pagos.

Nos quadros seguintes identificam-se, por tipologia, as 27 recomendações consideradas não acolhidas e enunciam-se, sumariamente, as informações prestadas pelas entidades destinatárias e as respetivas apreciações do Tribunal. Pelo seu carácter estrutural, 24 das 27 são reiteradas no presente Parecer.

¹ Recomendações 31 e 56 do PCGE 2014; Recomendações 7, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 27, 31, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55 e 98 do PCGE 2015.

2.1. Administração Central

Processo orçamental		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças
17	Que o Governo, nos programas orçamentais, fixe objetivos claros e indicadores relevantes que permitam o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.	<i>A CGE incorpora no capítulo das políticas sectoriais, uma análise dos resultados obtidos na execução de cada um dos Programas Orçamentais, para além da descrição dos recursos financeiros e humanos utilizados. Nessa análise são identificados objetivos de política sectorial, indicadores, metas e resultados. (...) nos termos (...) da LEO, o Governo envia à Assembleia da República até 31 de março um relatório da execução dos programas orçamentais do ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.</i>
<p>Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém verifica-se que continuam por fixar os objetivos e os respetivos indicadores no ROE o que impede a sua adequada monitorização e avaliação – (cfr. Parte I, 1.3). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 3.</p>		

Âmbito orçamental e contabilístico		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças
9	Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta, e devidamente classificadas, todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) constantes da lista divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, designadamente no que se refere às entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.	<i>... as alterações ocorridas ao universo da Administração Central (AC) são divulgadas, anualmente, na Conta Geral do Estado e no Relatório do Orçamento de Estado. Adicionalmente, a Síntese Mensal de Execução Orçamental da DGO contempla, nas "Notas complementares", a lista de entidades que integram a AC, onde se explicitam as modificações ocorridas a este universo face ao considerado para efeitos do OE.</i>
<p>Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém a CGE 2017 não inclui a execução orçamental de quatro entidades – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 4.</p>		
10	Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para os organismos da administração central não serem indevidamente consideradas no Orçamento do Estado e na correspondente Conta Geral do Estado como entidades públicas reclassificadas.	<i>Está a ser avaliada a possibilidade de ser criado um regime legal próprio aplicável aos Fundos, salvaguardando contudo regras gerais de controlo associadas ao seu enquadramento no perímetro de consolidação do orçamento do estado.</i>
<p>Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. De facto, em 2017, continuaram a ser indevidamente classificados SFA como EPR – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 5.</p>		



Fiabilidade das demonstrações orçamentais

N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças
29	Deve ser revisto o classificador da receita, mediante a criação de rubrica própria para a receita proveniente de aumentos de capital.	<i>...tal como refere o TC, foi ponderada a utilização do capítulo de receita 13 Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR, por se tratar de rubrica residual, para a qual se deverão imputar as operações que não se enquadram noutros capítulos de receita. No entanto, esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central (...). Contudo, acompanha-se o entendimento do Tribunal quanto à necessidade de revisão do classificador económico de modo a evidenciar esta tipologia de operações.</i>

Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, não tendo ocorrido a revisão do classificador, mantém-se a deficiência assinalada – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2017, abrangida pela Recomendação 6.

Fiabilidade dos elementos patrimoniais

N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças
30	A CGE deve evidenciar o <i>stock</i> da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.	<i>O IGCP apresenta estimativas dos custos decorrentes desta opção (...) no seu Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014. Julgamos ser esse o local mais apropriado para a discussão das decisões de gestão da dívida.</i>

Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, a CGE continua a não apresentar o *stock* consolidado da dívida do Estado – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 15.

48	Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, assegure que a informação reportada no Relatório da Conta Geral do Estado sobre o património imobiliário é integral (abrange a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta (não se limitando às operações conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças).	<i>A DGO mantém o controlo mensal das receitas obtidas com a alienação de imóveis, fornecida pela DGTF, com a informação registada no SGR e/ou SIGO - SFA, alertando os serviços sempre que verifica que alguma receita consignada ainda não está refletida nos sistemas centrais.</i>
----	--	--

Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém a deficiência agravou-se em 2017, porquanto as operações identificadas no Relatório da CGE 2017 correspondem a apenas 1,4% da execução orçamental relativa ao património imobiliário registada nos sistemas de execução orçamental – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 20.

49	Que o Governo, nos termos do regime legal aplicável, promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, com as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos indispensáveis à sua permanente atualização, refletindo as variações patrimoniais que ocorram em cada ano.	<i>A Direção-Geral do Tesouro e Finanças está a proceder à aquisição de uma plataforma de gestão de imóveis o que permitirá dar cumprimento à Recomendação em apreço.</i>
----	---	---

Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, em 2017, os referidos programas não foram atualizados – (cfr. Parte I, 3.2.11). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 18.



Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças
4	A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do art. 8.º da LEO: “despesas não previsíveis e inadiáveis.	<i>Durante a execução dos OE, a DGO pronuncia-se sobre os pedidos de reforço de dotações orçamentais no sentido de esgotar plenamente as soluções existentes no âmbito da gestão flexível e de utilização das dotações cativas por força da Lei do OE e de outros diplomas. Só em último recurso e na inexistência de soluções alternativas, a DGO emite pareceres no sentido de se reforçarem as dotações orçamentais insuficientes por contrapartida da dotação provisional.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, em 2017, a “dotação provisional” foi utilizada no reforço de dotações, nomeadamente, de despesas com o pessoal e de aquisição de bens e serviços – (cfr. Parte I, 3.2.3).		

Informação e transparência da CGE		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças
13	Que o Governo passe a reportar a receita fiscal decorrente do combate à fraude e à evasão cuja informação é legalmente exigida e passou a ser prestada pela Autoridade Tributária e Aduaneira ao Tribunal.	<i>A AT passará a disponibilizar à DGO, para efeitos de elaboração da CGE, a informação sobre receita do combate à Fraude e Evasão Fiscais, solicitada e fornecida ao Tribunal de Contas no âmbito do Parecer sobre a CGE.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém o Relatório do Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (2017) continua a não reportar os resultados nos termos que a lei prevê e apresenta valores mais elevados que os transmitidos ao TC, porque incluem os relativos à atividade da AT que extravasam os obtidos no âmbito desse combate – (cfr. Parte I, 3.2.2.5). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 28.		
32	A CGE deve incluir informação sobre a dívida não financeira das EPR, incluindo as que pertencem ao SNS.	<i>A informação publicada no ponto III.4.4. Prazos Médios de Pagamento e Situação dos Pagamentos em Atraso baseia-se em informação reportada pelas Entidades à DGO, tendo também como fontes a Direção-Geral das Autarquias Locais, Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Administração Central do Sistema de Saúde.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém a CGE continua a não incluir esta informação – (cfr. Parte I, 3.2.7.2). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 31.		

2.2. Segurança Social

Âmbito orçamental e contabilístico		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações da Secretária de Estado da Segurança Social
63	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.	<i>A implementação do SNC-AP nos vários organismos do universo da Segurança Social implica alterações profundas no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Esta recomendação foi formulada no PCGE 2008 e em Pareceres posteriores, porém continua a não existir no SIF informação contabilística para as duas entidades – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, abrangida pela Recomendação 33.		



Âmbito orçamental e contabilístico		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações da Secretária de Estado da Segurança Social
64	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para que diligencie no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, bem como diligencie no sentido ultrapassar as limitações inerentes ao atual módulo de consolidação EC-CS, de modo a permitir, por um lado, que as operações de consolidação se realizem de forma automática, sem recurso a instrumentos paralelos e, por outro, que os mapas legalmente previstos sejam também produzidos de forma automática.	<i>...verificam-se limitações técnicas, que impedem a efetiva consolidação orçamental no sistema (...) Em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Apesar disso, esta recomendação formulada no PCGE 2008 e em Pareceres posteriores, não foi ainda acolhida pois o sistema informático continua a não produzir os mapas consolidados exigidos por lei – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, abrangida pela Recomendação 33.		

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças e da Secretária de Estado da Segurança Social
58	Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.	<i>Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, ainda não foram revistos os referidos diplomas legais – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 49.		
60	Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes na sua dupla qualidade de fiscal único e de entidade emitente da certificação legal de contas.	<i>Está em curso a discussão pública de anteprojeto de revisão do regime jurídico de auditoria. A Revisão destas matérias passa pela Assembleia da República (entidade competente para aprovar uma eventual alteração da Lei-Quadro dos Institutos Públicos).</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, ainda não foi efetuada qualquer alteração legislativa – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 35.		
61	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.	<i>A nomeação do Conselho Consultivo será concretizada em breve, através de despacho do membro do Governo responsável.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém a nomeação do Conselho Consultivo do IGFSS não foi ainda concretizada – (cfr. Parte I, 3.3). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 34.		



Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras

N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças e da Secretária de Estado da Segurança Social
68	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.	<i>Continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo Interface (...) o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra integralmente o entendimento do Tribunal de Contas.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém o novo interface ainda não se encontra implementado – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 36.		
76	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade, e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.	<i>O IGFSS, IP, em colaboração com o II, IP, está a desenvolver e a melhorar procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, com o objetivo de se conseguir reconciliar a dívida de contribuintes. O trabalho (...) visa garantir que a informação que é extraída de conta corrente chega a SIF, sendo, contudo, um trabalho bastante moroso face aos milhares de documentos que são lançados e à complexidade do sistema.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém nos trabalhos de encerramento de contas continuaram a não ser disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida, por contribuinte, com as especificações indicadas – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 38.		
78	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que as instituições de segurança social tenham acesso a toda a informação necessária para efeitos de cruzamento de dados entre as aplicações auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF).	<i>Conforme o mencionado na resposta à recomendação n.º 76 os constrangimentos verificados na reconciliação dos saldos contabilísticos com a conta corrente integram o trabalho conjunto entre o IGFSS, IP e o II, IP no sentido de se encontrar uma metodologia de reconciliação dos saldos de contribuintes.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém continuam a não ser disponibilizados elementos que permitam efetuar o cruzamento de dados – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, abrangida pela Recomendação 38.		
79	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.	<i>...no que se refere às condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico invocado nesta recomendação, associado à relevação dos juros já vencidos de valores em dívida de contribuintes, encontra-se em aplicação desde julho de 2018 o disposto no artigo 81º-A do Decreto Regulamentar 6/2018.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, em 2017, o valor dos juros já vencidos resultante de montantes em dívida ainda não foi refletido nas demonstrações financeiras – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 40.		
80	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).	<i>...está em curso o projeto SICC-SIF que visa implementar uma nova interface entre as duas aplicações (...) por operações financeiras. Deste projeto faz parte o Programa de Regularização de Saldos cujo resultado será o nivelamento das contas entre SICC e SIF conforme recomendado pelo Tribunal de Contas. O ISS, IP encontra-se em fase de testes do referido programa...</i>
Apreciação: A SESS considera a recomendação parcialmente acolhida; porém o referido projeto não entrou ainda em produção – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 41.		

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações do Ministro das Finanças e da Secretária de Estado da Segurança Social
81	Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas, designadamente a identificação do beneficiário, o valor e a antiguidade da dívida.	<i>Mantém-se em desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões, não obstante ser possível, através deste sistema, obter no início de cada ano listagens nominais com a situação em 31 de dezembro. No novo Sistema de Informação de Pensões em desenvolvimento está prevista a implementação do processo que permita cumprir integralmente a recomendação.</i>
Apreciação: A SESS considera a recomendação parcialmente acolhida; porém ainda não está implementado o novo Sistema de Informação de Pensões – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 42.		
89	Reitera-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que o Fundo de Garantia Salarial deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.	<i>Encontra-se em fase de elaboração a proposta de portaria que fixa os termos de financiamento do FGS.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideraram a recomendação parcialmente acolhida; porém a referida Portaria ainda não foi publicada – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 46.		

Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2014	Alegações da Secretária de Estado da Segurança Social
74	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que sejam implementadas as regras necessárias na aplicação informática para que não ocorra a prescrição de valores em dívida sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito.	<i>...informa-se que se encontra concluída a primeira fase relativa à definição dos requisitos macro (...) cujo objetivo é a gestão de atos interruptivos e suspensivos para as aplicações de GC, SICC e SEF. Está em curso a análise técnica (...) seguindo-se a implementação da mesma.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém continua por implementar na aplicação informática as referidas regras – (cfr. Parte I, 3.3.4).		
91	O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a implementação na aplicação informática (de prestações de desemprego) da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito.	<i>A segregação de funções (...) deve ser garantida na atribuição de acessos aos perfis pelos utilizadores (...). Designadamente a aplicação informática de Desemprego dispõe de perfis de acesso diferenciados e perfeitamente individualizados para instrução e decisão (deferimento/indeferimento) de processos.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém não existe evidência de alteração de procedimento.		



Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações da Secretária de Estado da Segurança Social
56	Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.	<i>Encontra-se em análise a proposta de legislação para cumprimento desta recomendação.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideraram a recomendação parcialmente acolhida; porém não se verificou evolução face ao ano anterior, uma vez que a proposta legislativa continua em análise – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 47.		
57	Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem proceder à publicação da Portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS, nos termos do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 84/2012, de 30/03.	<i>Encontra-se em análise a proposta de legislação para cumprimento desta recomendação.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideraram a recomendação parcialmente acolhida; porém ainda não foi publicada a referida portaria – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 48.		
85	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido da que sejam instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.	<i>Desde o ano de 2017 o processo de participação de dívida de prestações sociais efetuado pelo ISS, IP encontra-se definido com uma periodicidade mensal, estando assim implementada a recomendação do TC. Relativamente ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM) está em curso o processo que permitirá dar cumprimento em breve à presente recomendação.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Esta recomendação não foi formulada no âmbito da existência de dívida proveniente de prestações sociais, mas sim de dívida proveniente de: reembolsos de importâncias pagas por prestações de alimentos devidos a menores e de desemprego; de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos; e de rendas de imóveis. Em 2017, ainda não se verificou a participação de dívidas desta natureza a execução fiscal – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2017, Recomendação 53.		