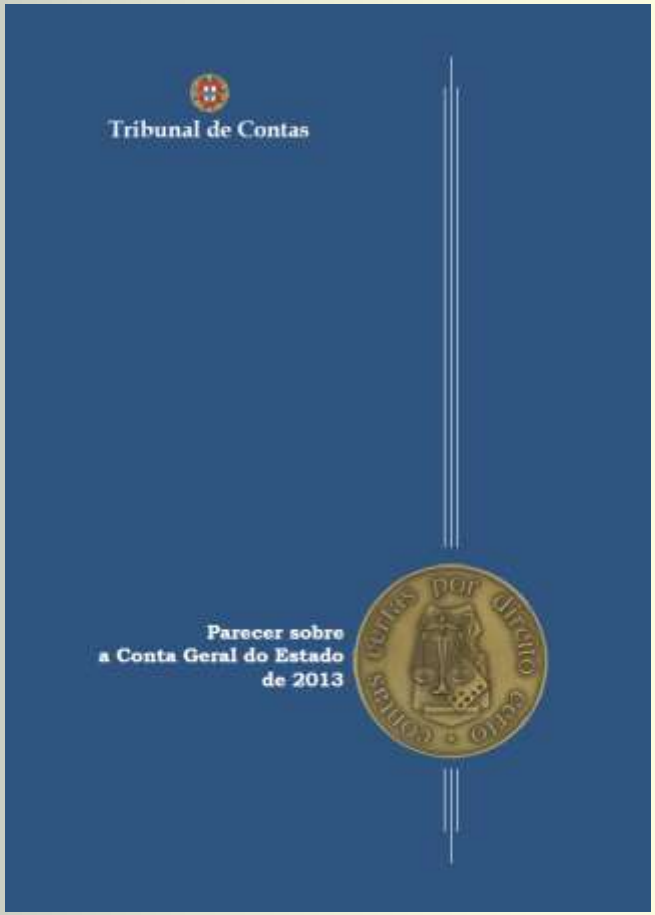
Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2013

Apresentação à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



Lisboa, 13 de janeiro de 2015

Parecer sobre a CGE 2013

Intervenientes

- Conselheiro Presidente
  - Guilherme d'Oliveira Martins
- Juízes Conselheiros Relatores
  - José Luís Pinto Almeida
  - José de Castro de Mira Mendes
  - António Manuel Fonseca da Silva
  - António Augusto dos Santos Carvalho

Parecer sobre a CGE 2013

Conselheiro Presidente
Guilherme d'Oliveira Martins

Âmbito do Parecer

- O Parecer incide sobre
  - **As contas da administração central do Estado**
    - apresentadas apenas em contabilidade orçamental
      - *A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados*
  - **A conta da Segurança Social**
    - apresentada em contabilidade orçamental e em contabilidade patrimonial

Âmbito do Parecer

- No Parecer o Tribunal aprecia
  - **A atividade financeira do Estado, incluindo a da Segurança Social nos domínios:**
    - das receitas
    - das despesas
    - da tesouraria
    - da dívida pública
    - do património
  - **A sustentabilidade das finanças públicas nacionais**

Elaboração do Parecer

- Quatro Conselheiros Relatores, sendo um deles o coordenador.
- O Parecer resulta do acompanhamento permanente da atividade financeira do Estado.
- Exige uma adequada disponibilização da informação residente nos sistemas informáticos específicos da Administração Pública.
- Assenta nos resultados de auditorias e de outras ações de controlo das diferentes áreas de responsabilidade do Tribunal.

Aprovação do Parecer

- O Parecer foi aprovado pelo Plenário Geral *(composto pelo Conselheiro Presidente e por 18 Juízes Conselheiros)* em 15 de dezembro de 2014.

- Conforme tem referido nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado desde 2010, o Tribunal reafirma a conveniência em antecipar a apresentação da Conta Geral do Estado e disponibiliza-se para antecipar, na mesma medida, a emissão do seu Parecer:

  - *maior tempestividade na prestação de contas;*
  - *apresentação do Parecer do Tribunal de Contas em data anterior à da apreciação e votação do Orçamento do Estado pelo Parlamento.*

O PCGE/2013 consta de um volume com quatro partes principais:

I. Enquadramento Macroeconómico e Orçamental *(Cap. 1)*

II. Conta Geral do Estado *(Cap. 2-10)*

III. Conta da Segurança Social *(Cap. 11-13)*

IV. Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta *(Cap. 14-17)*

- *Em anexo reproduzem-se integralmente as respostas recebidas no âmbito do contraditório.*

Parecer sobre a CGE

No âmbito dos trabalhos de elaboração do PCGE/2013 merecem destaque 7 situações apresentadas em caixas individualizadas:

1. Aplicação da contabilidade patrimonial na Administração Central
2. Parque Escolar
3. Cancelamento de derivados financeiros *(swaps)* das EPR
4. Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal
5. Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN
6. Caixa Geral de Aposentações
7. Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas

Grau de acolhimento das recomendações

Parecer sobre a CGE 2013

65% das recomendações formuladas foram acolhidas total ou parcialmente.

Conclusões e Recomendações

- Com a finalidade de contribuir para a melhoria da fiabilidade da CGE e para a correção de erros e deficiências, o TC formulou 86 recomendações:
  - 56 dirigidas à Administração Central;
  - 30 no âmbito da Segurança Social.

Juízo sobre a Conta de 2013

- **Sistemas contabilísticos**
  - *Administração Central – com uma reserva (não aplicação integral do POCP).*
- **Legalidade**
  - *Administração Central e Segurança Social - com reservas e ênfases.*
- **Correção financeira**
  - *Administração Central - com reservas e ênfases*
  - *Segurança Social - com reservas.*
- **Limitação de âmbito**
  - *Administração Central - não inclui as receitas e as despesas de 23 entidades.*

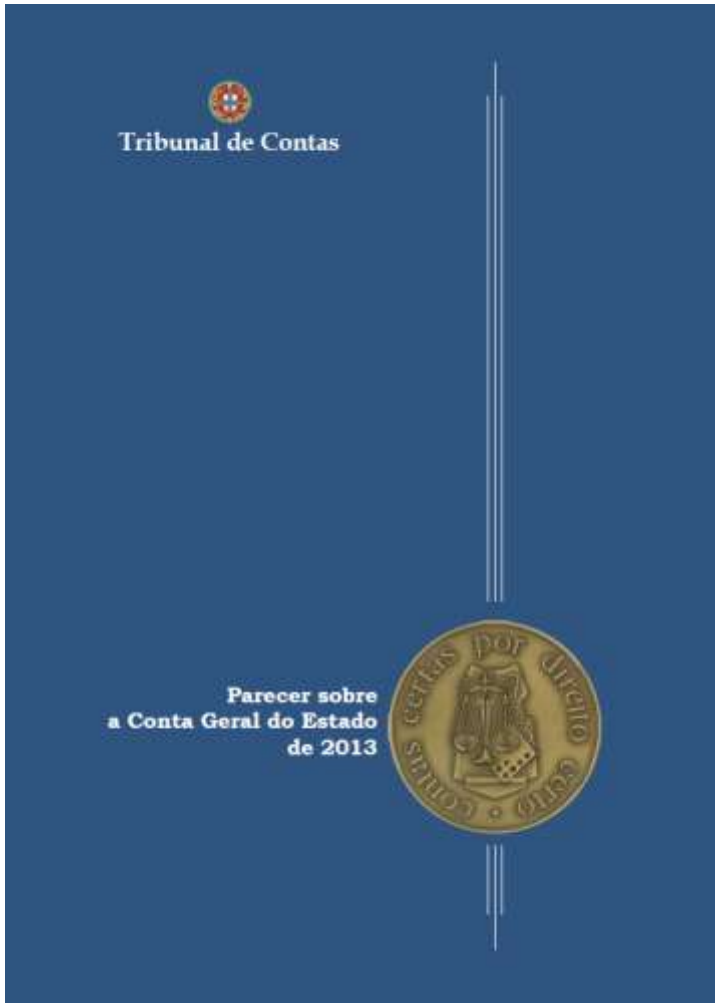
Parecer sobre a CGE 2013

Coordenação do Parecer e Área de Responsabilidade I

Juiz Conselheiro
José Luís Pinto Almeida

Estrutura do Parecer

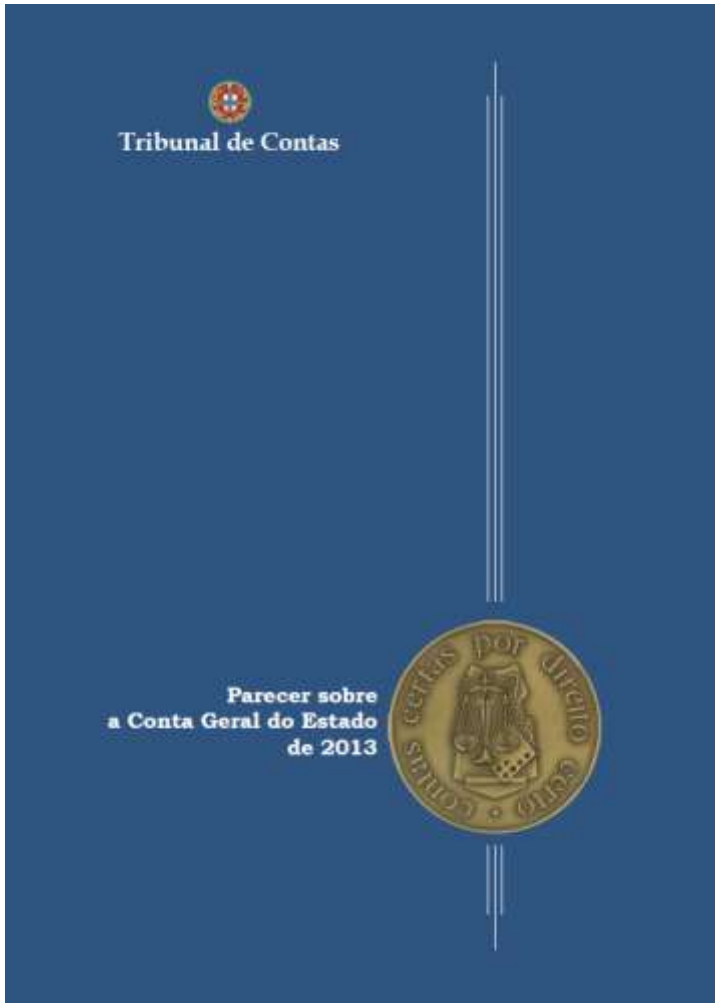
Parecer sobre a CGE 2013



- Sumário
- I - Introdução
- II - Regime Jurídico-Financeiro do Estado
- A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental
- B – A Conta Geral do Estado
- C – A Conta da Segurança Social
- D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta
- Anexo I – Entidades ouvidas em contraditório
- Anexo II – Respostas integrais do contraditório

Estrutura do Parecer

Parecer sobre a CGE 2013



- **Parte A –** Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

  1.1. A economia em 2013

  1.2. A programação orçamental em 2013

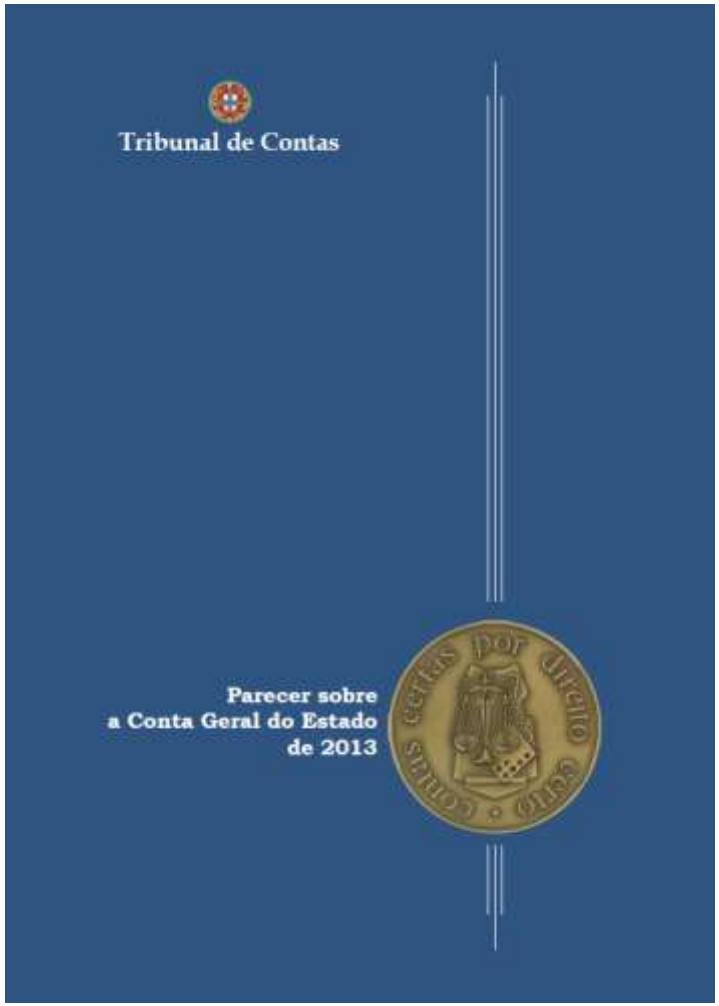
  1.2.1. As previsões macroeconómicas no contexto da governação económica europeia

  1.2.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais do OE/2013 e revisões

  1.2.3. Os desvios entre as previsões e os valores verificados

Estrutura do Parecer

Parecer sobre a CGE 2013



- **Parte B –** A Conta Geral do Estado

  2. O OE (alterações orçamentais)

  3. A execução orçamental (receita, despesa e consolidação da AC)

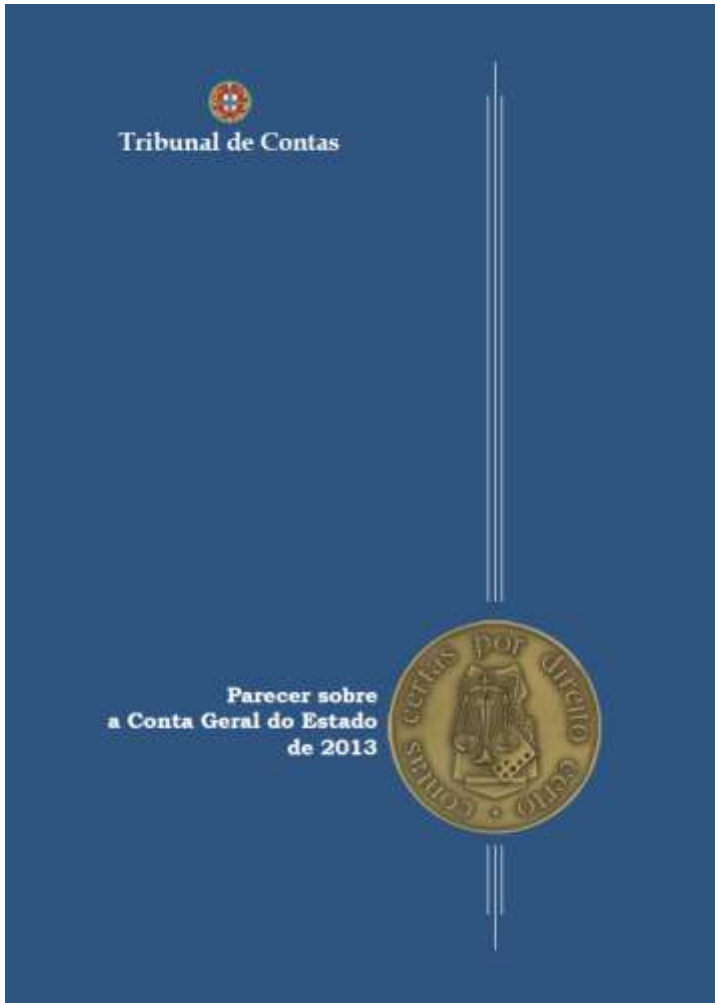
     - *O Quadro Plurianual de Programação Orçamental* ***(novo)***
     - *Caixa 1 – Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central (POCP)*
     - *Caixa 2 – Parque Escolar*

  4. A dívida pública (financeira e não financeira)

     - *Dívida de Maastricht* ***(novo)***
     - *Caixa 3 – Cancelamento de derivados financeiros (swaps) das EPR em 2013*
     - *Caixa 4 – Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal - 2013*

Estrutura do Parecer

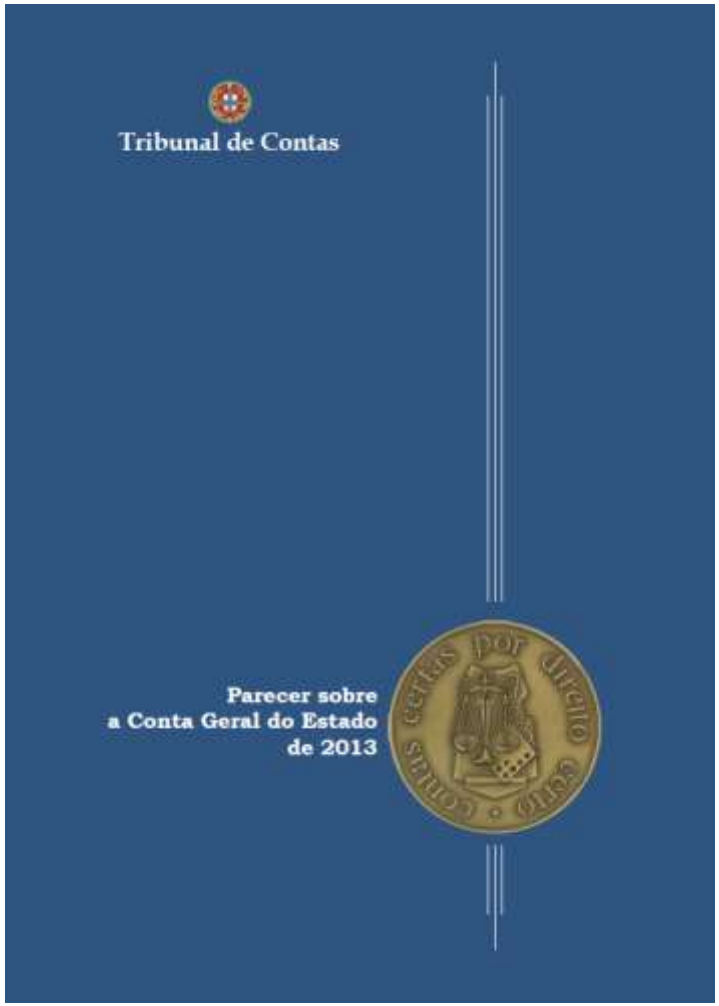
Parecer sobre a CGE 2013



- **Parte B –** A Conta Geral do Estado (cont.)
  5. Fluxos financeiros com a UE
  6. Fluxos financeiros entre o OE e o SPE
  7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais
  8. Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio
  9. Património do Estado (financeiro e imobiliário)
     - *Caixa 5 – Saldos das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN*
  10. Operações de Tesouraria

Estrutura do Parecer

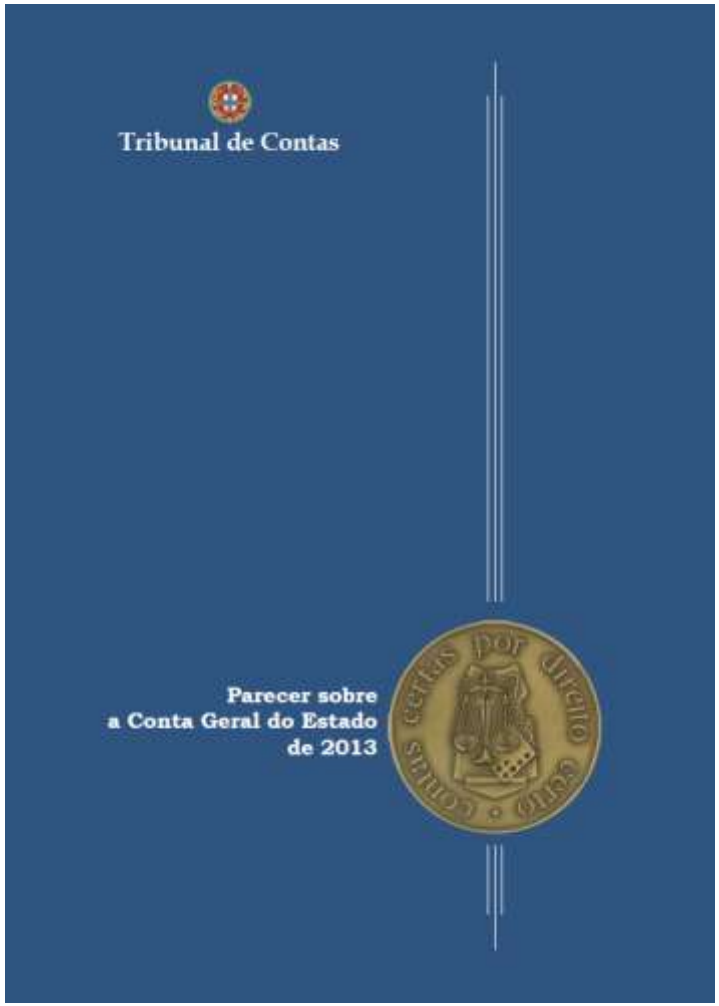
Parecer sobre a CGE 2013



- **Parte C –** A Conta da Segurança Social
  11. Enquadramento, limitações e condicionantes
  12. Orçamento e conta da SS
  13. Análises complementares
      - Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS
      - Desemprego
      - Património financeiro
      - *Caixa 6 – Caixa Geral de Aposentações*

Estrutura do Parecer

Parecer sobre a CGE 2013



- **Parte D –** Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

  14. Consolidação das Contas (AC e SS)
      - O saldo estrutural **(novo)**
      - O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos **(novo)**
  15. Acolhimento de recomendações formuladas em anteriores Pareceres
  16. Conclusões e recomendações
      - *Caixa 7 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais*
  17. Juízo sobre a Conta
      - Administração Central
      - Conta da SS

Reservas

1. Não aplicação integral do POCP.
2. Omissão nas receitas do Estado de valores contabilizados como receita própria pelas entidades a quem estão consignados.
3. Omissão ou subvalorização de receitas e despesas.
4. Falta de informação sobre o stock da dívida dos SFA.
5. Falta de consistência e completude da informação sobre os fluxos financeiros com a UE.
6. Falta de fiabilidade dos fluxos financeiros para as autarquias locais.
7. Falta de inventário do património imobiliário e da sua devida valorização.
8. Pela movimentação fora do Tesouro de valores significativos.

Ênfases

1. Não aplicação da reforma da contabilização das receitas e deficiências de controlo.
2. Não cumprimento de princípios orçamentais.
3. Omissão de disponibilidades dos organismos da AC nos saldos da contabilidade orçamental.
4. Divergência entre os saldos na contabilidade orçamental e na da tesouraria.

Limitação de âmbito

1. A CGE não inclui a receita e a despesa de 7 fundos autónomos e de 16 EPR, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

Parecer sobre a CGE 2013

Área I

- ***Despesa***
- ***Dívida Pública***
- ***Património Financeiro***
- ***Fluxos entre OE e SPE***
- ***Fluxos com RA e AL***
- ***Apoios não Reembolsáveis***

Reserva - Sistemas contabilísticos

Não aplicação integral do POCP

- No final de 2013, os estabelecimentos de ensino não superior e os serviços externos do MNE ainda não aplicavam o POCP.
- A implementação do POCP não será concluída por estar prevista para 2015 a aprovação do SNC-AP, que irá revogar o POCP e planos sectoriais. Só após a implementação do SNC-AP será adotada em pleno a contabilidade patrimonial.
- A não conclusão da implementação do POCP constitui um revés para a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da Administração Central do Estado.
- A não adoção da contabilidade patrimonial por todos os serviços não impede a elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

Reserva - Sistemas contabilísticos

Não aplicação integral do POCP - Recomendações

- Adequado planeamento, execução e monitorização da adoção do SNC-AP, de forma a permitir a sua rápida implementação em toda a administração central;

- A CGE/2014 deverá incluir o balanço e a demonstração de resultados dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

  (Recomendações 23 e 24 – PCGE/2013)

Reservas - Correção financeira

Subvalorização do stock da dívida direta

- A informação da CGE relativa à dívida pública direta exclui a dívida direta dos SFA, incluindo EPR.
- Por isso, o stock da dívida pública direta em 31/12/2013 está subavaliado em € 24.824 M.

Subvalorização das amortizações e juros da dívida pública

- Em consequência de omissões, erros de classificação económica e outros resultou a subvalorização da despesa com:
  - Amortizações em € 5 M;
  - Juros em € 334 M.

Reservas - Correção financeira

Falta de fiabilidade da informação sobre fluxos financeiros para as autarquias locais

- O mapa XIX restringe-se às transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado, no valor de € 2.284 M.
- Apuraram-se fluxos no montante de € 4.099 M:
  - € 3.126 M por despesa orçamental;
  - € 963 M por operações extraorçamentais e
  - € 10 M provenientes da Segurança Social.

Ênfases - Legalidade
Não observância do princípio da anualidade

- A CGE continua a evidenciar como despesa paga transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, parte das quais teve como objetivo a sua transição e utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas realizadas durante o ano económico em que foram requisitadas.

- A transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excecionais para contas específicas do Tesouro e a sua utilização no ano seguinte.

Ênfases - Legalidade

Não observância do princípio da não compensação

- Não foram contabilizadas na CGE € 10,3 M de receitas de juros dos empréstimos concedidos pelo Estado à Grécia, os quais foram abatidos à despesa com juros da dívida pública, subavaliando a receita e a despesa do Estado naquele valor.

Não observância do princípio da especificação

- A CGE inclui 6 organismos que apresentam mais de 20% da sua despesa em classificações de natureza residual *(outras)*.

Ênfases - Legalidade
Não observância do princípio do cabimento prévio

- Em 31/12/2013 a despesa por pagar da Administração Central, ascendia a € 451 M, uma redução em 35% em relação ao final do ano anterior.

- Num universo mais abrangente que inclui também os hospitais EPE, apuraram-se dívidas por fornecimento de bens e serviços em 31/12/2013 que ascendiam a € 2.264 M (53% vencidas e 47% vincendas), mais € 191 M do que no final de 2012. O maior volume continuava a registar-se na área da saúde (73%).

Os pressupostos macroeconómicos e orçamentais na elaboração do OE/2013

Parecer sobre a CGE 2013

- ROE/2013 e documentos de programação orçamental que reviram o cenário do OE/2013 contêm **insuficiente informação** sobre a relação entre os pressupostos de base económica e a orçamentação/execução das receitas e despesas.
  - **Melhoria da informação** ao nível dos riscos do cenário macroeconómico, bem como do efeito estimado das revisões dos pressupostos macroeconómicos na orçamentação das receitas e despesas.
- Os desvios verificados entre os pressupostos macroeconómicos e orçamentais do OE/2013 e revisões não foram devidamente explicitados nos subsequentes documentos de programação orçamental nem na CGE.
  - **Principais desvios**: sobrestimação da queda do consumo público e da taxa de desemprego; subestimação das exportações e do crescimento das importações.
  - **Desvios nas previsões orçamentais OE/2013**: subestimação das receitas (€ 1.820 M) e despesas públicas (€ 2.567 M).
- A CGE **não quantifica** os impactos das medidas de consolidação orçamental.

Os pressupostos macroeconómicos e orçamentais na elaboração do OE/2013

Parecer sobre a CGE 2013

Recomendações:

- Os documentos de programação orçamental devem explicitar de forma objetiva e completa os pressupostos de base, as hipóteses, a relação com a orçamentação e execução das receitas e despesas, bem como a estimativa quantificada dos efeitos de cada uma das medidas incorporadas no orçamento.

- A análise dos desvios nas previsões macroeconómicas e orçamentais deve ser um dos elementos a reportar nos documentos de programação orçamental.

- A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental.

Alterações orçamentais

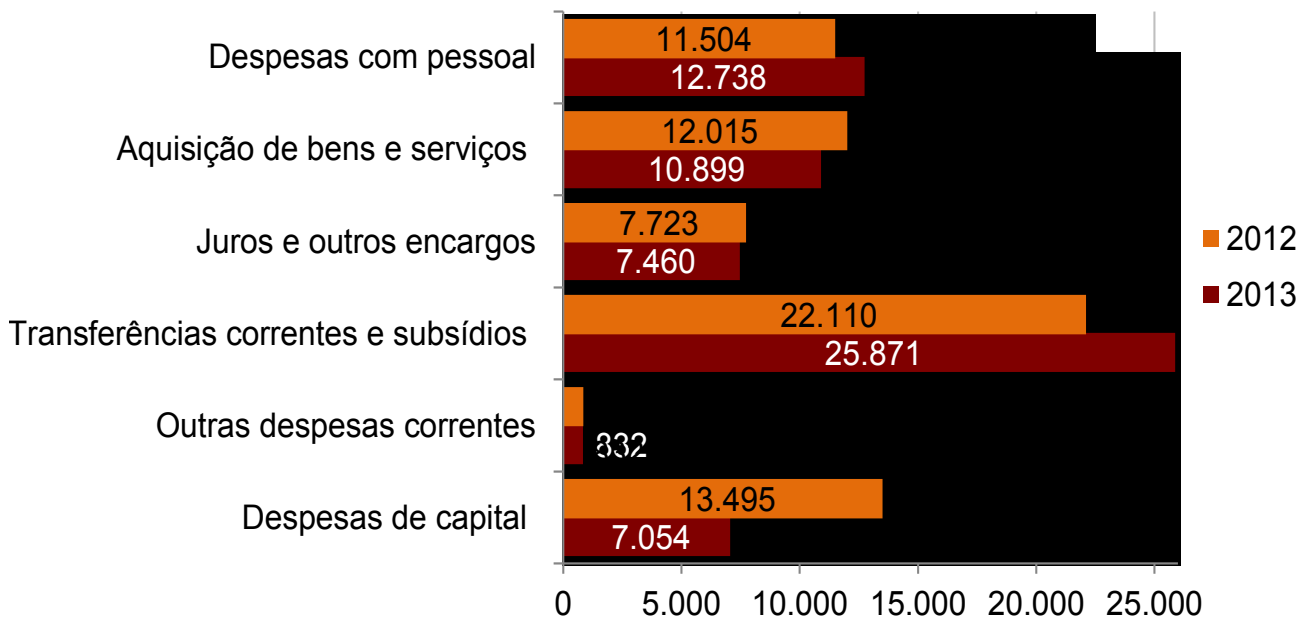
- O OE inicial foi significativamente alterado ao longo do ano, aumentando em particular as dotações para ativos financeiros (€ 1.784 M), aquisição de bens e serviços (€1.101 M) e despesas com pessoal (€ 1.098 M).

- Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo destacam-se as resultantes da abertura de créditos especiais (€ 798 M) e a utilização da dotação provisional (€ 447 M) para reforçar dotações suborçamentadas.

Evolução da despesa (2012-2013)

Principais componentes

(em milhões de euros)



Regime legal

O princípio da plurianualidade, introduzido pela quinta alteração à LEO como medida disciplinadora das finanças públicas, foi concretizado através da obrigatoriedade da aprovação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental. O QPPO:

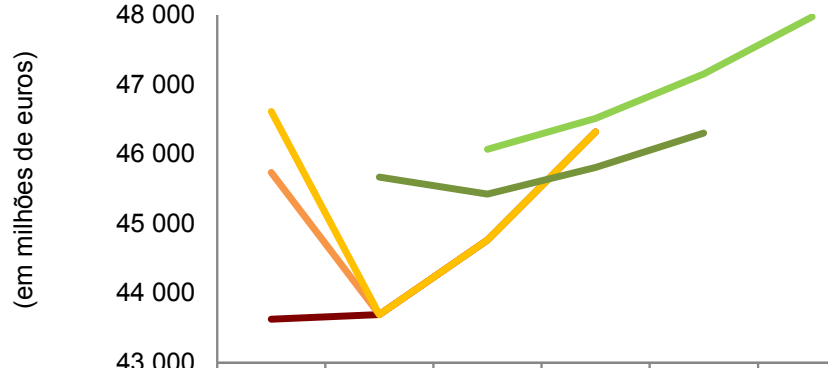
Define
- os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais;
- dentro do total da despesa fixada, os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas.

O limite fixado é vinculativo:
- para cada programa, para o primeiro ano;
- para cada agrupamento de programas, para o segundo ano;
- para o conjunto de todos os programas, para os terceiro e quarto anos seguintes.

A possibilidade de atualização anual do QPPO, contemplada na LEO, deverá ser entendida dentro das margens permitidas pelas vinculações enunciadas.

Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)

Revisões do quadro plurianual de programação orçamental



	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lei n.º 28/2012	43 628	43 691	44 761	46 320		
Lei do OE/2013	45 737	43 691	44 761	46 320		
1.ª Alteração ao OE/2013	46 613	43 691	44 761	46 320		
OE/2014 (artigo 172.º)		45 669	45 422	45 809	46 302	
DEO 2014 -2018			46 066	46 515	47 149	47 974

Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)

QPPO: previsão, revisões, execução e desvio

(em milhões de euros)

Previsão e revisões (diplomas legais)				Execução e comparações com a previsão			
Agrupamento de programas /programas	**Lei n.º 28/2012**	**Lei do OE/2013**	**Lei n.º 51/2013**	**Designação após a alteração orgânica do Governo**	**Previsão (1)**	**Execução**	**Desvio**
Soberania	**4 003**	**4 087**	**4 133**	**Soberania**	**4 152**	**4 112**	**40**
P001 - Órgãos de soberania	2 824	2 868	2 871	P001 - Órgãos de soberania	2 871	2 857	14
P002 - Governação e cultura	221	222	222	P002 - Governação e cultura	241	206	35
P005 - Representação externa	312	319	319	P005 - Representação externa	319	307	12
P008 - Justiça	646	679	721	P008 - Justiça	721	743	-22
Segurança	**3 503**	**3 669**	**3 669**	**Segurança**	**3 669**	**3 513**	**156**
P006 - Defesa	1 778	1 843	1 842	P006 - Defesa	1 842	1 759	83
P007 - Segurança interna	1 725	1 827	1 827	P007 - Segurança interna	1 827	1 754	73
Social	**20 514**	**23 249**	**24 122**	**Social**	**24 131**	**24 089**	**42**
P011 - Saúde	7 546	7 841	7 913	P011 - Saúde	7 913	7 902	11
P012 - Ensino básico e secundário e administração escolar	5 077	5 232	5 475	P012 - Ensino básico e secundário e administração escolar	5 475	5 429	46
P013 - Ciência e ensino superior	1 208	1 305	1 367	P013 - Ciência e ensino superior	1 367	1 356	11
P014 - Solidariedade e segurança social	6 683	8 871	9 367	P014 - Solidariedade e segurança social	9 376	9 401	-25
Económica	**15 608**	**14 732**	**14 689**	**Económica**	**14 137**	**14 433**	**-295**
P003 - Finanças e administração pública	7 485	6 874	7 166	P003 - Finanças e administração pública	6 642	7 144	-502
P004 - Gestão da dívida pública	7 551	7 276	6 941	P004 - Gestão da dívida pública	6 941	6 827	114
P009 - Economia e emprego	165	160	160	P009 - Economia	135	91	44
P010 - Agricultura, mar e ambiente	407	422	422	P010 – Agricultura e mar	378	337	41
				P015 - Ambiente, ordenamento do território e energia	41	33	8
Subtotal	**43 628**	**45 737**	**46 613**	**Subtotal**	**46 089**	**46 147**	**-57**
Dotação provisional	(incluída no P003)			Dotação provisional	523,8		523,8
Total	**43 628**	**45 737**	**46 613**	**Total**	**46 613**	**46 147**	**466**

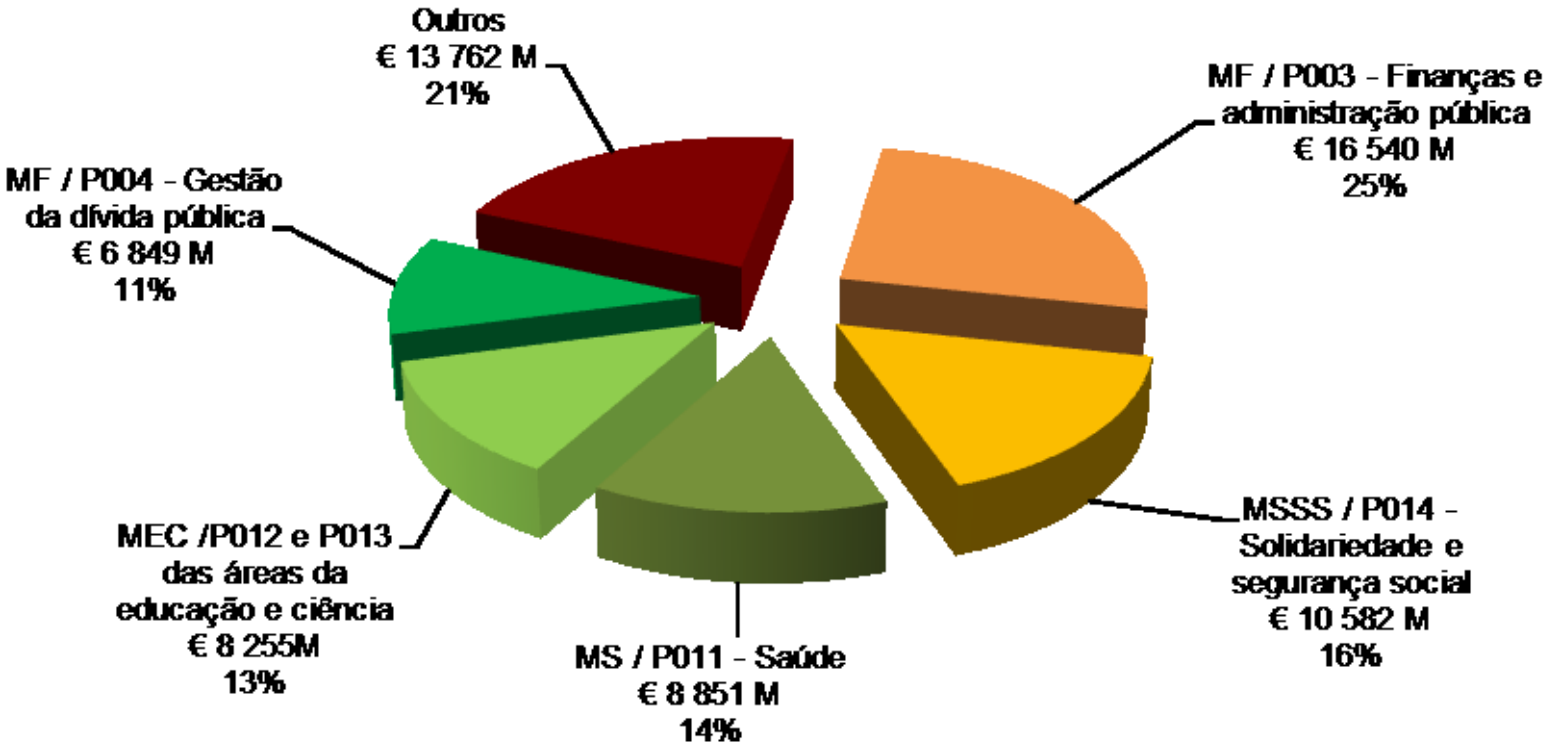
(1) QPPO republicado pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho, ajustado à reestruturação dos programas efetuada na sequência da alteração à orgânica do Governo operada pelo Decreto-Lei 119/2013, de 21 de agosto, conforme apresentado no quadro 117 do Volume I da CGE.

Fonte: OE/2013, 1.ª alteração ao OE/2013, CGE e SIGO.

QPPO

- Os limites vinculativos fixados no QPPO foram sucessivamente revistos, não constituindo um instrumento efetivo de disciplina das finanças públicas;
- O regime jurídico da dotação provisional deve ser clarificado, uma vez que a sua afetação a um programa específico (no caso P003 – Finanças e administração pública), estando os outros programas sujeitos a limites vinculativos, não se ajusta à sua natureza, de fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis de qualquer ministério ou programa orçamental.

Despesa consolidada da administração central por programas



Despesa da administração central em Projetos

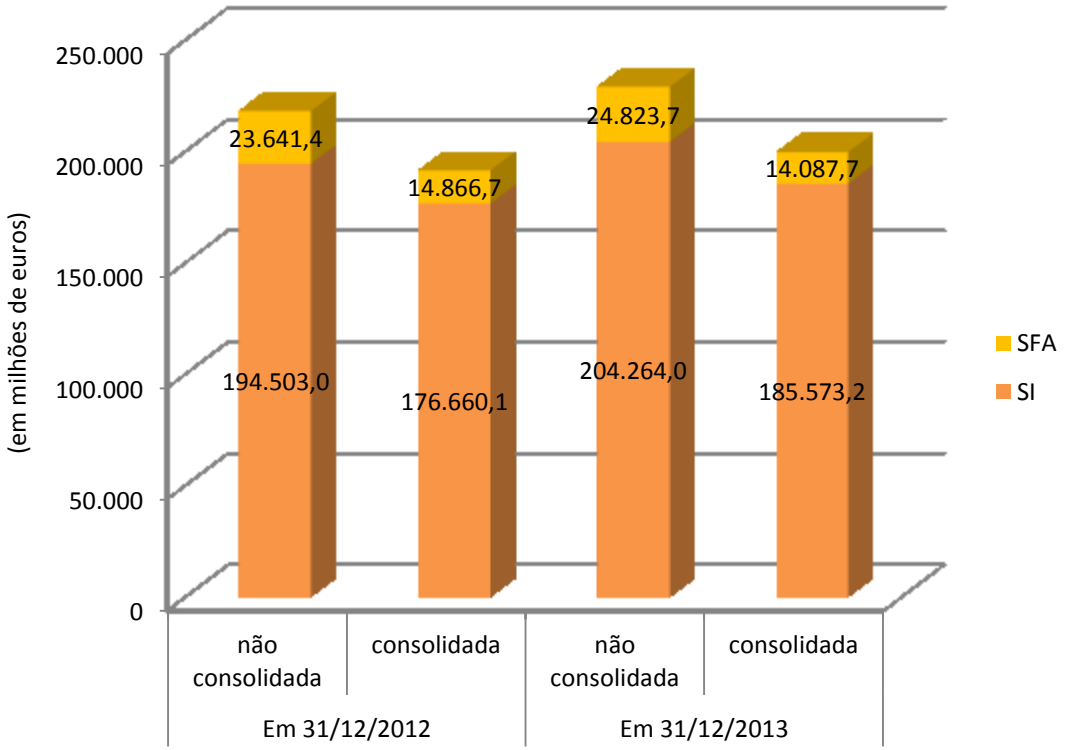
- A despesa classificada como "projetos" ascendeu a € 2.881 M (4% da despesa consolidada), constituída em 27 % por despesas correntes.
- Representaram 58% da despesa em projetos as verbas pagas por:
  - Estradas de Portugal em "Concessões" rodoviárias (€ 776 M);
  - IAPMEI em "Produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico" (€ 302 M);
  - IFAP em "Promoção da competitividade" (€ 309 M) e "Gestão sustentável do espaço rural" (€ 297 M).

Consolidação da Administração Central (SI e SFA)

Saldo consolidado

A receita consolidada da administração central (SI + SFA) aumenta para € 54.664 M, a despesa diminui para € 64.854 M e o saldo negativo é reduzido para € -10.190 M (valores na ótica da contabilidade pública, com ajustamentos).

Dívida financeira do Estado



Dívida financeira por instrumento

(em milhões de euros)

Designação	SI		SFA		SI+SFA	
	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2012	31-12-2013
Empréstimos	63.544	72.577	6.221	5.692	69.765	78.269
Títulos	113.095	112.979	8.287	8.077	121.382	121.056
Outros (promissórias e assunção)	22	17	-	-	22	17
Locação financeira	0	0	359	319	359	319
Total dívida direta consolidada	**176.660**	**185.573**	**14.867**	**14.088**	**191.527**	**199.661**

Dívida financeira

- Em 2013, os empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira voltaram a ser o principal instrumento de financiamento por recurso à dívida (com um valor nominal no montante de € 10.001 M).

- Ao longo do ano de 2013, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de € 16.621 M (em boa parte resultante da emissão de empréstimos), cujo custo líquido terá rondado os € 346 M neste ano.

Cancelamento de swaps das EPR

- O cancelamento dos *swaps* de quatro EPR custou € 839,5 M (a que acrescem encargos administrativos), aumentando as necessidades de financiamento nesse montante.

(em milhões de euros)

EPR	Despesas de cancelamento swaps	% no total das suas despesas
Estradas de Portugal	9,0	1%
Metro Porto	342,6	42%
Metro Lisboa	475,4	43%
REFER	12,5	1%
Total	**839,5**	**18%**

- Num quadro de gestão integrada das carteiras de derivados das EPR e do Estado o IGCP cancelou antecipadamente *swaps* do Estado de que resultou uma receita de € 839,6 M.

- No final de 2013, avaliados ao justo valor, os *swaps* dessas EPR totalizavam € 1.061 M de encargos potenciais.

Dívida Pública para efeitos do PDE

Em 2013 a dívida de Maastricht para o total das administrações públicas atingiu € 219.225 M, representando 128% do PIB.

Diferencia-se da dívida financeira do Estado em termos concetuais e de universo, ao abranger todas as entidades do sector das administrações públicas, de acordo com o SEC 2010 que aumentou substancialmente o número de EPR (na administração central foram reclassificadas 116, passando a 162).

Garantias

- No final de 2013, o Estado era responsável por garantias a financiamentos no valor de € 36.814 M e por garantias a seguros de crédito e similares no valor de € 1.300 M.
- Durante o ano foram pagos € 58 M em resultado da execução de garantias.

Dívida não Financeira

- O Tribunal apurou dívidas por fornecimento de bens e serviços que, em 31 de dezembro de 2013, ascendiam a € 2.264 M, dos quais 53% já vencidas, e 47% vincendas.
- O maior volume de dívidas continuava a registar-se na área da saúde (73,1% do total).

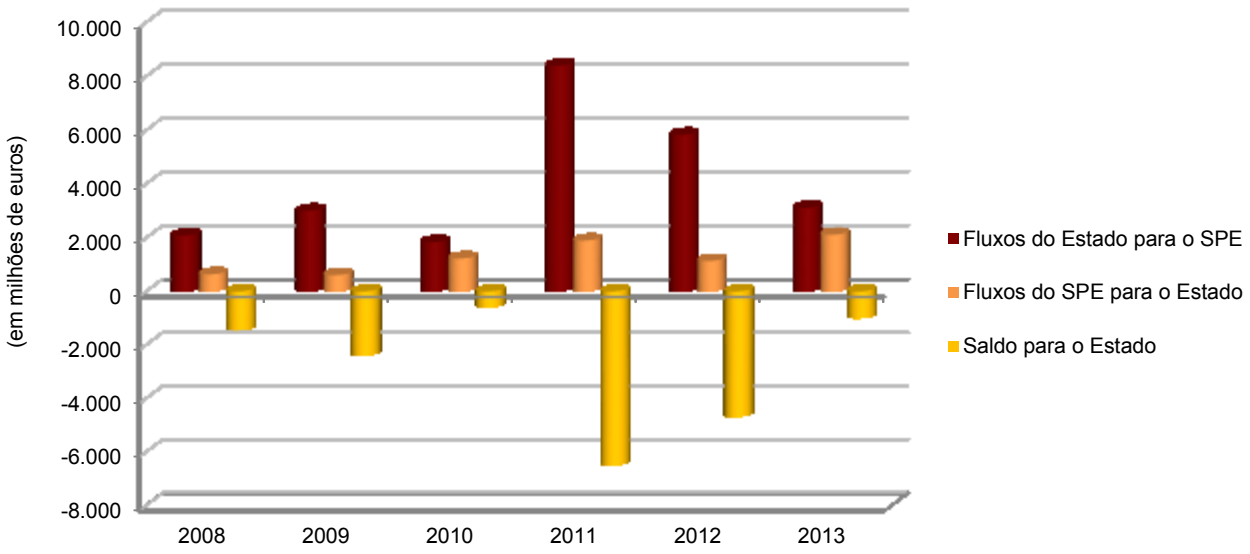
Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal - Caixa 4

Parecer sobre a CGE 2013

- Em 2013, as metas fixadas para o défice orçamental e para a dívida pública foram atingidas.
- Continuou a verificar-se o incumprimento continuado da não acumulação de atrasos nos pagamentos.
- O OE/2013 e o MoU identificaram as medidas de consolidação orçamental, porém a CGE continua a não apresentar os resultados obtidos, o que impede a sua avaliação e afeta a transparência das contas públicas.

Fluxos entre o OE e o SPE

Parecer sobre a CGE 2013



Fluxos com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

As Regiões Autónomas:

- Beneficiaram por operações orçamentais de € 919 M (€ 319 M para os Açores e € 600 M para a Madeira), menos € 425 M que em 2012. Acresceram:
  - € 362 M de operações extraorçamentais
  - € 82 M processados pela Segurança Social

As Autarquias Locais:

- Receberam por operações orçamentais € 3.126 M, mais € 399 M do que no ano anterior, acrescendo:
  - € 963 M de operações extraorçamentais (participação variável dos municípios no IRS e fundos comunitários)
  - € 10 M provenientes da Segurança Social

A Administração Central:

- Beneficiou de € 150 M:
  - € 53 M das Regiões Autónomas
  - € 97 M das Autarquias Locais

Património financeiro do Estado e dos serviços e fundos autónomos

- No final de 2013, o conjunto dos ativos financeiros detidos pelo Estado e pelos SFA (incluindo EPR) atingia um valor nominal de € 71.585 M (mais 3,2 % do que em 2012).
- Merecem destaque os créditos concedidos pelo Estado a entidades do setor público empresarial, que no final de 2013 totalizavam € 11.031 M (15,4% dos ativos do Estado).
- A participação inicial no Mecanismo de Estabilidade Europeu custará a Portugal € 1.626 M, dos quais € 813 M foram pagos durante o ano de 2013.

BPN

- No final de 2013, a despesa líquida acumulada resultante da intervenção do Estado no BPN atingia € 2.206 M;
- As garantias efetivas do Estado concedidas ao BPN e sociedades veículo totalizavam € 3.920 M;
- As sociedades veículo apresentavam capitais próprios negativos de € 2.485 M, não considerando os € 1.543 M de empréstimos concedidos pelo Estado.

Consolidação Estado (SI e SFA) e Segurança Social

- Em 2013, a receita consolidada (SI, SFA e SS) atingiu € 69.475 M, e a despesa € 79.175 M (valores sobreavaliados em € 490 M relativos a pensões unificadas ou ao abrigo de outros diplomas legais, que não foram eliminadas no processo de consolidação).

- O saldo consolidado foi de € -9.701 M (défice de 5,7% do PIB).

- As divergências de consolidação nas transferências, em valor absoluto, totalizam € 623 M em 2013 (€ 988 M em 2012).

- Na CGE a consolidação abrange apenas as transferências, embora o classificador económico das receitas e despesas permita identificar outras operações.

Recomendação: Devem ser envidados esforços no sentido da consolidação da Conta contemplar todas as operações materialmente relevantes entre as entidades abrangidas e corrigidas as deficiências de contabilização.

Saldo em contabilidade pública

(em milhões de euros)

Saldo consolidado	**-7.936**	**Mapa XXIII da CGE**
Receita de ativos financeiros	2.044	Receita de privatização da ANA e dos CTT, reembolsos de empréstimos e títulos de médio e longo prazo que constituíram despesa em ano anterior
Despesa de ativos financeiros	-3.411	Aumentos de capital (exceto a SFA), empréstimos e títulos a médio e longo prazo (exceto instrumentos de capital contingente recomprados no próprio ano)
Despesa de passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	-397	Reembolso à CGD de empréstimos referentes ao BPN
Saldo consolidado	**-9.701**	**Parecer sobre a CGE**

Parecer sobre a CGE 2013

Saldo estrutural

- De acordo com o n.º 3 do art.º 12.º-C da LEO, o **saldo estrutural** (saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o SEC, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias), não pode ser inferior ao objetivo anualmente fixado no Programa de Estabilidade e Crescimento.

- Em 2013, os documentos do processo orçamental não definem nem identificam satisfatoriamente o procedimento de articulação entre o orçamento anual e o correspondente saldo estrutural, em particular no que diz respeito à quantificação da **componente cíclica** e das **medidas extraordinárias e temporárias**.

Recomendação: *Devem ser explicitados de forma objetiva e completa os pressupostos de base, as hipóteses e a estimação quantificada das várias componentes associadas ao saldo estrutural, assegurando a descrição e quantificação consistente da estratégia orçamental prevista.*

Saldos das administrações públicas em contabilidade nacional

Saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)

Em **contabilidade nacional**, o saldo foi de € -8.309 M (-4,9% do PIB) para o total das administrações públicas, de acordo com as novas regras do SEC 2010. A informação publicada não clarifica suficientemente as diferenças dos saldos em contabilidade pública e nacional.

Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas

Impacto orçamental da evolução demográfica e do desemprego

- O TC apurou que o efeito nas despesas públicas da evolução demográfica e do desemprego na AC e na SS foram:
  - 2000 - € 24.302 M (17,9% do PIB);
  - 2006 - € 37.334 M (22,5% do PIB, mais 54% do que em 2000);
  - 2013 - € 45.128 M (26,4% do PIB, mais 21% do que em 2006).

Verificou-se a estabilização das despesas com saúde e com educação entre 2006 e 2013 e o aumento em 40% das despesas com pensões e com subsídios de desemprego e apoio ao emprego.

Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas

Trajetória do défice orçamental

- **Desequilíbrio orçamental crónico**: na última década, as receitas fiscais e de contribuições sociais cobriram, em média, 74% do conjunto das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais. Esta taxa de cobertura atingiu 75% em 2003 e 77% em 2013.

- No âmbito do PAEF prevê-se **a redução do desequilíbrio no período de 2014 a 2019**; a melhoria na cobertura das despesas públicas por receita fiscal e de contribuições sociais (de 78% para 82%) assenta na previsão de uma taxa média de crescimento destas receitas de 2,4% e de 1,1%, respetivamente; na despesa pública prevê-se a estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados, com o acréscimo esperado das despesas com juros (23%).

- Previsão baseia-se num **cenário ambicioso em termos de crescimento económico** de 1,2% em 2014 e de 1,8% em 2019, acompanhado pela evolução positiva do PIB potencial de -0,4% em 2014 para 1,1% em 2019.

Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas

Parecer sobre a CGE 2013

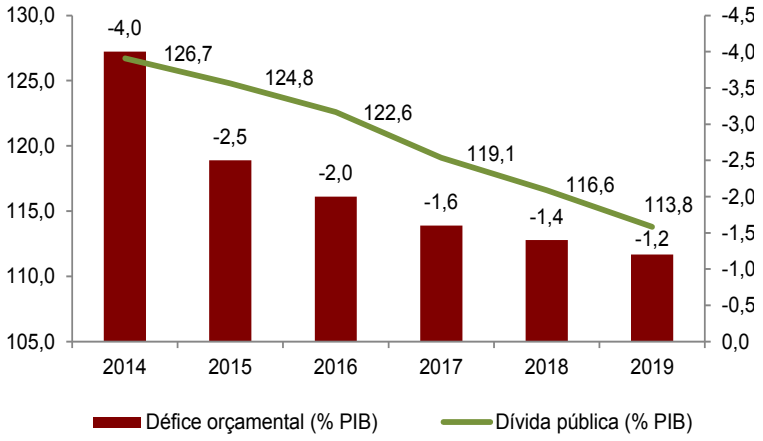
Trajetória da dívida pública

- Entre 2010/2013: o ***stock* da dívida pública direta** cresceu, em média, 10,8% atingindo **€ 229.088 M e encargos de € 100.097 M** (incluindo amortizações de curto, médio e longo prazo e juros). As **garantias prestadas pelo Estado** cresceram, em média, 11,2%, alcançando **€ 38.114 M**.

- Projeções para 2014/2019 apontam para que os encargos com amortizações de dívida de médio e longo prazo totalizem € 98 mil M (€ 16 mil M/ano) e os juros da dívida alcancem € 49 mil M (€ 8 mil M/ano).

Projeções PAEF (2014-2019) *FMI abril 2014*

Evolução do défice e dívida pública



Encargos futuros

- ***Pagamentos em atraso e dívida não financeira:***
  - No final de 2013 – estes pagamentos ascendiam a € 1.897 M (1,1% do PIB).
  - O Tribunal apurou um montante de dívida não financeira da AC do Estado (incluindo EPR), no final de 2013, de cerca de € 2.264 M.

- ***Empresas públicas:***
  - Em 31/12/2013, a dívida total atingia € 47.407 M (27,7% do PIB): € 39.030 M (82%) relativos a EP classificadas dentro do perímetro das AP's e € 8.377 M (18%) referentes a empresas fora do perímetro.
  - Na mesma data, as responsabilidades contingentes das EP não financeiras eram de € 3.267 M (das quais garantias concedidas € 2.239 M e *leasing operacional* e contencioso € 567 M) e as situações passivas da utilização de instrumentos derivados, avaliados ao justo valor, totalizavam € 1.543 M de encargos potenciais.

- ***PPP:***
  - Pagamentos em 2013 - € 968 M (0,6% do PIB), mais 10% do previsto.
  - Pagamentos futuros até 2041 - € 25.520 M (14,6% do PIB previsto para 2014).

Parecer sobre a CGE 2013

Área II

- **Receita**
- **Património Imobiliário**
- **Tesouraria**

Juiz Conselheiro
José de Castro de Mira Mendes

Área de Responsabilidade II

Parecer sobre a CGE 2013

- Receita do Estado – ***ponto 3.2***
  - Execução Orçamental
  - Controlo da Receita dos principais Impostos (IVA, IRS e IRC)
  - Deficiências reiteradas
  - Combate à Fraude e à Evasão Fiscais
  - Ação Inspetiva Tributária
  - Cobrança Coerciva
  - Regime Excecional de Regularização de Dívidas (RERD)
- Benefícios Fiscais / Despesa Fiscal – ***ponto 8.1***
- Património Imobiliário do Estado – ***ponto 9.2***
- Tesouraria do Estado – ***ponto 10***

Legalidade das Operações Examinadas

Reserva:

1. Omissão de € 1.332 M nas receitas do Estado relativos, sobretudo, a impostos, contabilizados diretamente pelas entidades às quais estão consignados (*v.g.*: Estradas de Portugal e RTP)

Legalidade das Operações Examinadas

Ênfases:

1. Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas em vigor desde 2001
2. A conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes
3. O relatório do Governo que integra a CGE é omisso em matérias relevantes (*v.g.*: património imobiliário e unidade de tesouraria)
4. Os princípios da anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são aplicados em todas as situações em que devem ser observados (Quadro 5, pág. 41)

Correção Financeira das Operações Examinadas

Reservas:

1. Omissão de € 378 M nas receitas e nas despesas do Estado relativos ao IRS afeto aos municípios
2. Subavaliação da despesa fiscal (€ 490 M e outra por quantificar)
3. Falta (recorrente) de inventário do património imobiliário e da sua devida valorização, estando as receitas e despesas das operações imobiliárias afetadas por erros (€ 9 M) e por falta de validação (€ 226 M)
4. Movimentação fora do Tesouro de parte relevante das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 1.090 M) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria, não tendo a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria sido entregue ao Estado (€ 5 M)

Correção Financeira das Operações Examinadas

Ênfases:

1. Omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 4 M de saldo com € 1.050 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização das aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata

2. Divergência (€ 3.303 M) entre os saldos na contabilidade orçamental (€ 3.260 M) e na da tesouraria (€ 6.563 M) dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental, ao arrepio dos princípios da execução orçamental

Execução Orçamental da Receita

- A receita consolidada da administração central (€ 54.664 M) aumenta 2,6% (€ 1.387 M)
- Apesar da contração económica (-1,4%), a receita fiscal contabilizada (€ 37.399 M) cresce 13% (€ 4.315 M) impulsionada pelos acréscimos de
  - 35% no IRS (€ 3.226 M), sobretudo devido ao aumento das retenções na fonte
  - 19% no IRC (€ 814 M), sobretudo por efeito do RERD - regime excecional de regularização de dívidas
- Na redução das receitas de capital (-54,1%) destaca-se o efeito base da receita extraordinária obtida em 2012 com a transferência de fundos de pensões (€ 3.212 M)

Sistemas de gestão e controlo da receita dos principais impostos

Das auditorias realizadas ao controlo das receitas do IVA, do IRS e do IRC conclui-se que:

- Os sistemas de gestão e controlo da cobrança voluntária são, em geral, eficazes

ainda que:

- Contrariamente ao disposto na legislação em vigor desde 2001 os sistemas de administração dos impostos continuam sem estar interligados com o sistema de contabilização orçamental
- Essa falta de interligação permite a recorrente não contabilização de parte das receitas desses impostos (*v.g.*: verbas afetas ao Fundo de Estabilização Tributário e receitas extraorçamentais relativas à parte das RA e dos municípios nos grandes impostos – IVA, IRS e IRC)

Deficiências reiteradas

- Falta de implementação das condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado (em vigor desde 2001) e à responsabilização das entidades administradoras incumpridoras
  - Falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras da receita ao sistema de contabilização orçamental, continuando a maior parte da informação a ser prestada com incidência mensal (em vez de diária, como determina o regime) com relevo para a receita fiscal
  - Receitas do Estado de 2013 contabilizadas por 118 entidades sem despacho governamental de habilitação dessas entidades nem nomeação formal dos responsáveis pela contabilização
  - Falta de identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas, com especificação pela DGO das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades

Deficiências reiteradas

- Omissão de receitas do Estado no respetivo sistema de contabilização orçamental e sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas
  - Em 2013, apesar de a administração da receita fiscal competir à AT, outros serviços da administração central (incluindo EPR) contabilizaram € 1.135 M de impostos como receitas próprias

    Quase metade daquele valor (€ 504 M) respeita à contribuição de serviço rodoviário mas foi registado como imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos pela empresa Estradas de Portugal
  - Suscita maior reparo receita fiscal não considerada como tal no OE nem na CGE como é o caso da contribuição do audiovisual (€ 152 M), imposto cobrado pelas empresas distribuidoras de energia elétrica e entregue à RTP que, indevidamente, a contabiliza como venda de bens e serviços correntes

Deficiências reiteradas

- Deficiente identificação das entidades que constituem o universo dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)
  - O OE e a CGE não incluem a receita e a despesa de 7 Fundos Autónomos e de 16 Entidades Públicas Reclassificadas, o que subvaloriza a receita e a despesa global

Deficiências reiteradas

- O cumprimento dos princípios da universalidade e da especificação implica a integral contabilização dos fluxos financeiros recebidos e o registo, como operações extraorçamentais, dos que não sejam receitas orçamentais
- A omissão desses fluxos prejudica o respetivo controlo e a responsabilização pela respetiva gestão
  - Em 2013 parte substancial dos fluxos financeiros (€ 3.303 M) recebidos por serviços da administração central não se encontra registada nos pertinentes mapas contabilísticos gerais da CGE

Combate à fraude e à evasão fiscais

- A CGE continua a não quantificar a receita obtida em resultado do combate à fraude e à evasão fiscais (artigo 66.º, n.º 1 do DLEO)
- Das 109 medidas executadas do respetivo plano estratégico, apenas para seis o MF apresenta resultados quantitativos
- Ainda não foi implementado um sistema de informação que identifique e controle as receitas obtidas em resultado desse combate

Ação Inspetiva Tributária

- A falta de identificação das liquidações e dos acréscimos de receita fiscal provenientes da ação inspetiva subsiste como limitação importante para a auditoria dessa receita
- As correções diminuem 21% (de € 2.009 M para € 1.583 M) devido, sobretudo, à redução em 48% das promovidas pela Unidade de Grandes Contribuintes (de € 677 M para € 353 M)
- Dos € 800 M de liquidações adicionais emitidas em 2013 foram cobrados € 160 M (20%) até maio de 2014, subsistindo € 621 M (78%) em dívida, dos quais € 600 M em fase de cobrança coerciva, resultados que indiciam reduzido contributo para a receita fiscal, elevado grau de conflitualidade entre a AT e os contribuintes e dificuldade em cobrar os respetivos créditos tributários

Cobrança Coerciva

- A cobrança coerciva (€ 1.563 M) corresponde a 3,4% da cobrança registada pela AT (€ 45.468 M)
- O aumento significativo dessa cobrança (€ 629 M), com destaque para a de IRC (€ 483 M), deve-se às medidas de despenalização das situações de incumprimento, com o pagamento das dívidas em execução fiscal, previstas no RERD
- 57% da dívida existente no final de 2013 (€ 10.364 M) não era suscetível de cobrança devido a litígio ou à falta de património dos devedores para garantir o seu pagamento

Regime excecional de regularização de dívidas (RERD)

- Na vigência do RERD foram cobrados € 1.042 M mediante a renúncia a € 417 M (40% da cobrança obtida) relativos a juros, coimas e custas
- As dívidas em cobrança coerciva geraram 85% (€ 884 M) da receita obtida correspondendo 55% a IRC (€ 573 M)
- Parte relevante (66%) da receita obtida incorre no risco de restituição por estar associada a processos de execução fiscal pendentes de decisão de contencioso administrativo ou judicial

Área de Responsabilidade II

Parecer sobre a CGE 2013

- Receita do Estado – ***ponto 3.2***
  - Execução Orçamental
  - Controlo da Receita dos principais impostos (IVA, IRS e IRC)
  - Deficiências reiteradas
  - Combate à Fraude e à Evasão Fiscais
  - Ação Inspetiva Tributária
  - Cobrança Coerciva
  - Regime Excecional de Regularização de Dívidas (RERD)
- Benefícios Fiscais / Despesa Fiscal – ***ponto 8.1***
- Património Imobiliário do Estado – ***ponto 9.2***
- Tesouraria do Estado – ***ponto 10***

Benefícios Fiscais/Despesa Fiscal – Ponto 8.1

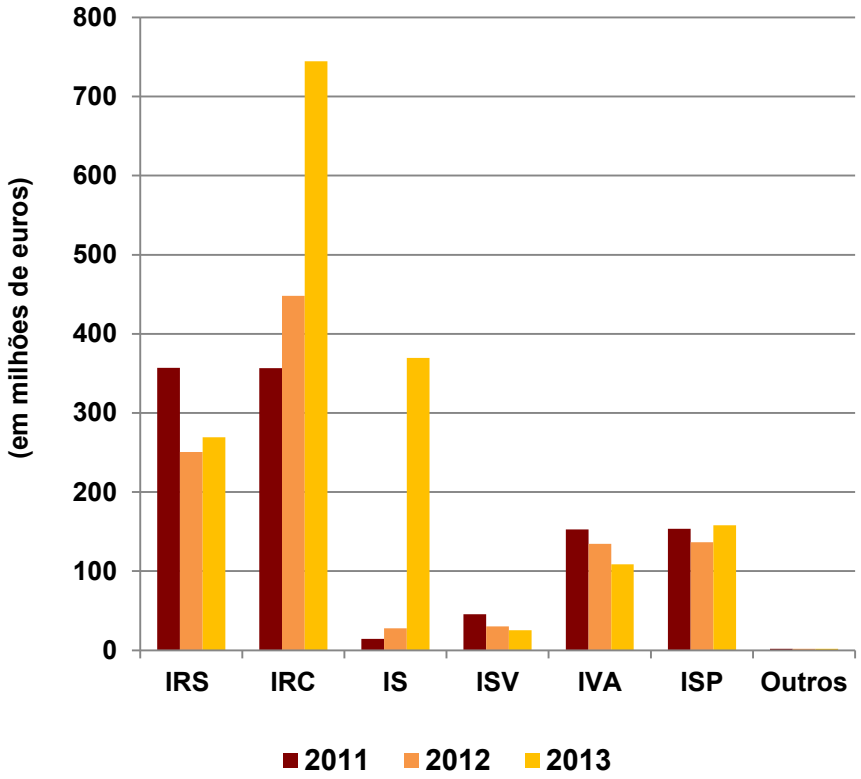
Parecer sobre a CGE 2013

- A despesa fiscal (DF) relevada na CGE (€ 1.678 M) continua subavaliada
- Subsistem inconsistências entre os montantes de DF indicados no Relatório do OE e os estimados na Lei do OE, os quais obedecem a critérios e estrutura diferentes da informação relevada na CGE, ao arrepio da LEO
- As deficiências nos sistemas e nos procedimentos de informação e controlo afetam a fiabilidade da informação sobre a DF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE

Benefícios Fiscais/Despesa Fiscal – Ponto 8.1

Parecer sobre a CGE 2013

Evolução da despesa fiscal relevada na CGE (2011 – 2013)



A CGE não releva toda a despesa fiscal omitindo desde logo **€ 30 M em IRC** e **€ 5 M em imposto único de circulação (IUC).**

Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, com especial destaque para as operações e atos isentos de **imposto do selo (IS)** declarados pelos sujeitos passivos (€126.111 M). O resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a **€ 455 M**.

Benefícios Fiscais/Despesa Fiscal – Ponto 8.1

A despesa fiscal em IRC continuou concentrada em reduzido número de benefícios e beneficiários

Principais benefícios da despesa fiscal de IRC (em milhões de euros)

Benefício Fiscal	Despesa fiscal (DF)	% DF no Total	DF dos DMB (*)	% DF dos DMB
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	159	21,3	130	81,8
Regime das Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS)	156	20,9	150	96,2
Sistema de Incentivos Fiscais em Invest. e Desenv. Empresarial - SIFIDE	95	12,8	33	34,7
Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 01-01-2007	69	9,3	22	31,9
Majoração à criação de emprego	43	5,8	9	21,6
Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual	41	5,5	36	88,1
Subtotal da DF em IRC	563	75,6	380	67,6
Total da DF em IRC	**745**	**100,0**		

(*) DMB – Dez Maiores Beneficiários

Fonte: AT

- Os seis principais benefícios **originaram € 563 M de DF (76%)** dos quais € 380 M (68%) respeitam aos dez maiores beneficiários

Benefícios Fiscais/Despesa Fiscal – Ponto 8.1

- A DF relevada na CGE (€ 1.678 M) foi muito inferior à estimada para 2013 no Relatório do OE para 2013 (€ 8.499 M)
  - Essa falta de consistência e transparência é também manifesta na previsão de "*redução adicional [da DF] de 6,1% face a 2012*" no Relatório do OE para 2013. A DF prevista na LOE para 2013 foi de € 2.629 M (mais 155% face a 2012) e a relevada na CGE de 2013 foi de € 1.678 M (mais 63% face a 2012)
- O sistema de informação e controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual continua a apresentar insuficiências
  - Os contratos de concessão de benefícios fiscais ao investimento não têm sido objeto do controlo articulado e sistemático e respetiva publicitação pelas entidades gestoras (AICEP e IAPMEI), pelo Conselho Interministerial de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento (CICIFI) e pela AT

Património Imobiliário do Estado – Ponto 9.2

Parecer sobre a CGE 2013

Insuficiente informação sobre Património Imobiliário

- Subsiste a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis
- A informação sobre o património imobiliário constante da CGE de 2013 é inconsistente e encontra-se afetada por várias deficiências
- As receitas obtidas (€ 28 M) e as despesas pagas (€ 220 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central estão afetadas por erros (€ 9 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 226 M)

Unidade da Tesouraria do Estado (UTE)

- CGE não contém informação rigorosa e apropriada sobre o cumprimento da UTE
  - Continua por relevar o efetivo grau de cumprimento e os rendimentos obtidos em incumprimento (devidos ao Estado)
- Detetados € 685 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013
- Detetados mais € 5 M de rendimentos obtidos em incumprimento da unidade de tesouraria que não foram entregues ao Estado

Unidade da Tesouraria do Estado (UTE)

- Subsiste a ineficácia do sistema de informação e controlo do cumprimento da UTE pelo Ministério das Finanças
  - Não assegura a relevação integral e fiável das disponibilidades dos organismos fora do Tesouro e dos rendimentos obtidos com essas disponibilidades
  - Não contém registos sobre as empresas públicas participadas indiretamente pelo Estado quanto ao cumprimento da UTE
  - Não são aplicadas as sanções previstas na lei para as situações de incumprimento da UTE

Parecer sobre a CGE 2013

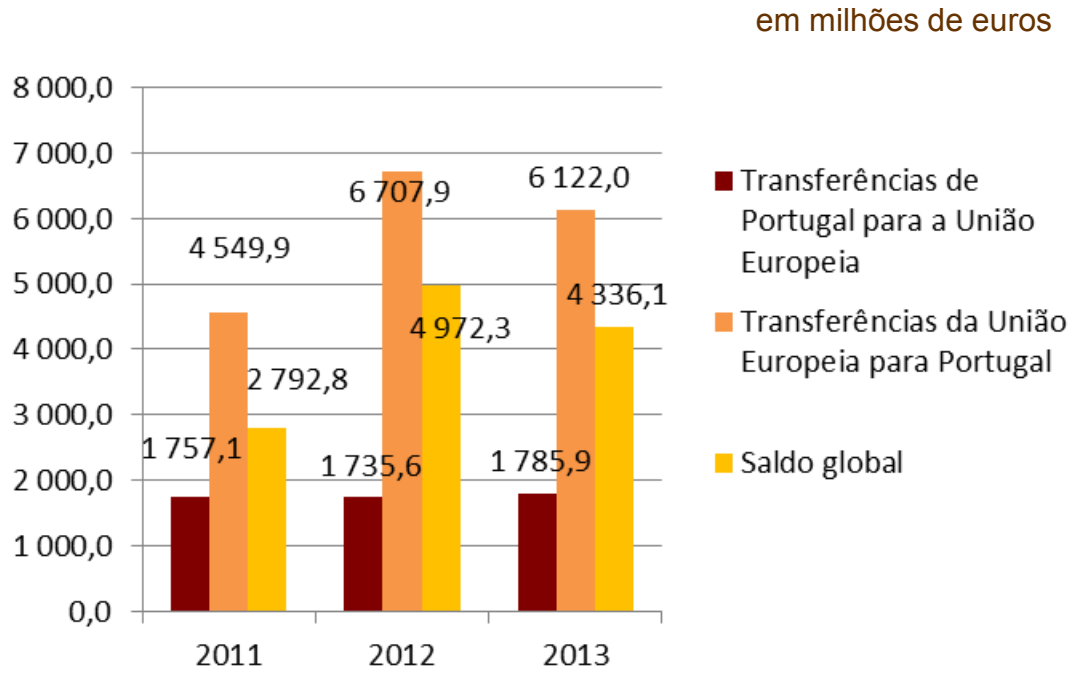
Área III

Fluxos financeiros com a União Europeia

Juiz Conselheiro
António dos Santos Carvalho

Saldo Global com a União Europeia

Fluxos financeiros de Portugal com a União Europeia



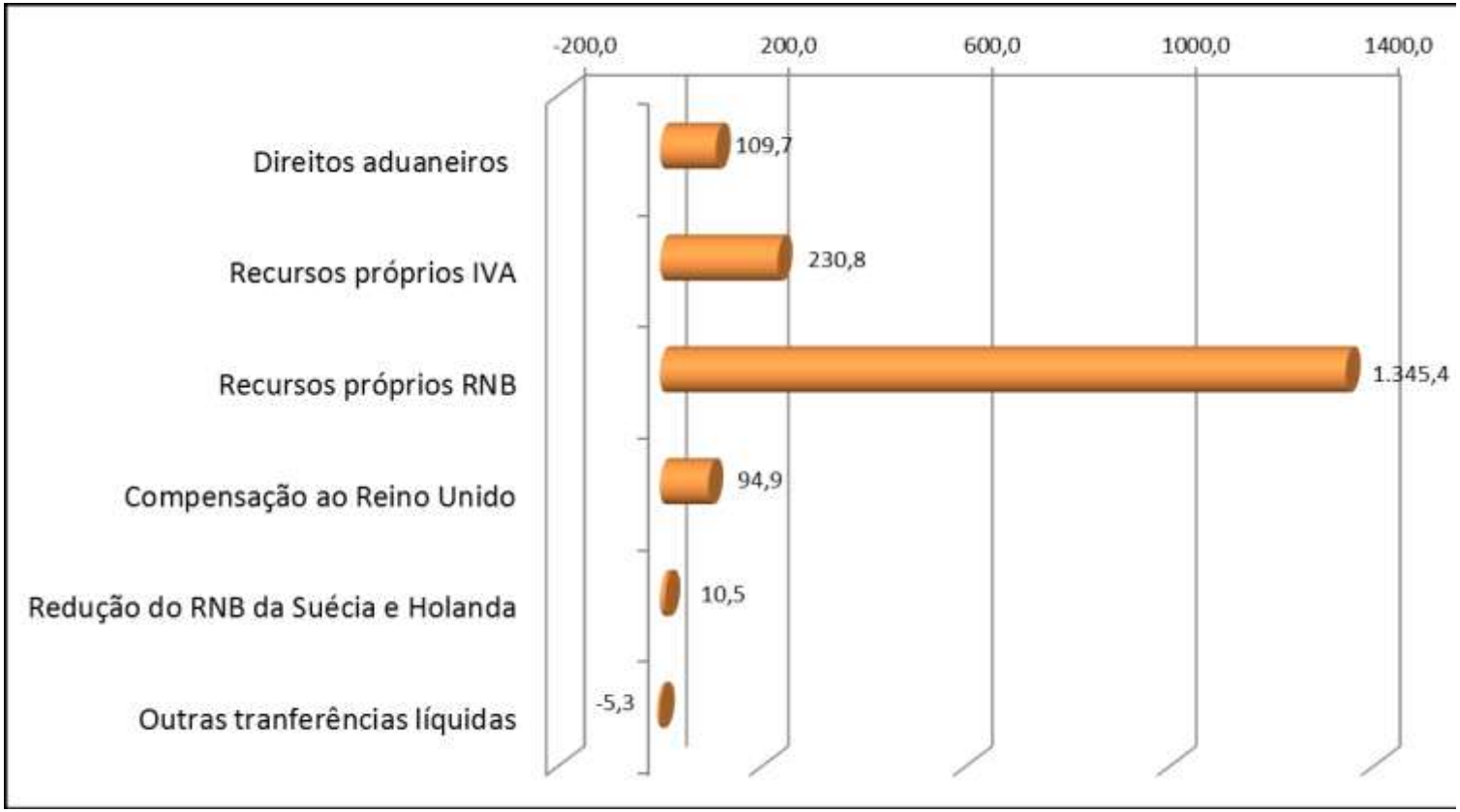
Saldo global positivo, em 2013, de € 4,336,1 M

Redução de 636,2 M (-12,8%) face a 2012

Transferências de Portugal para a UE

Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

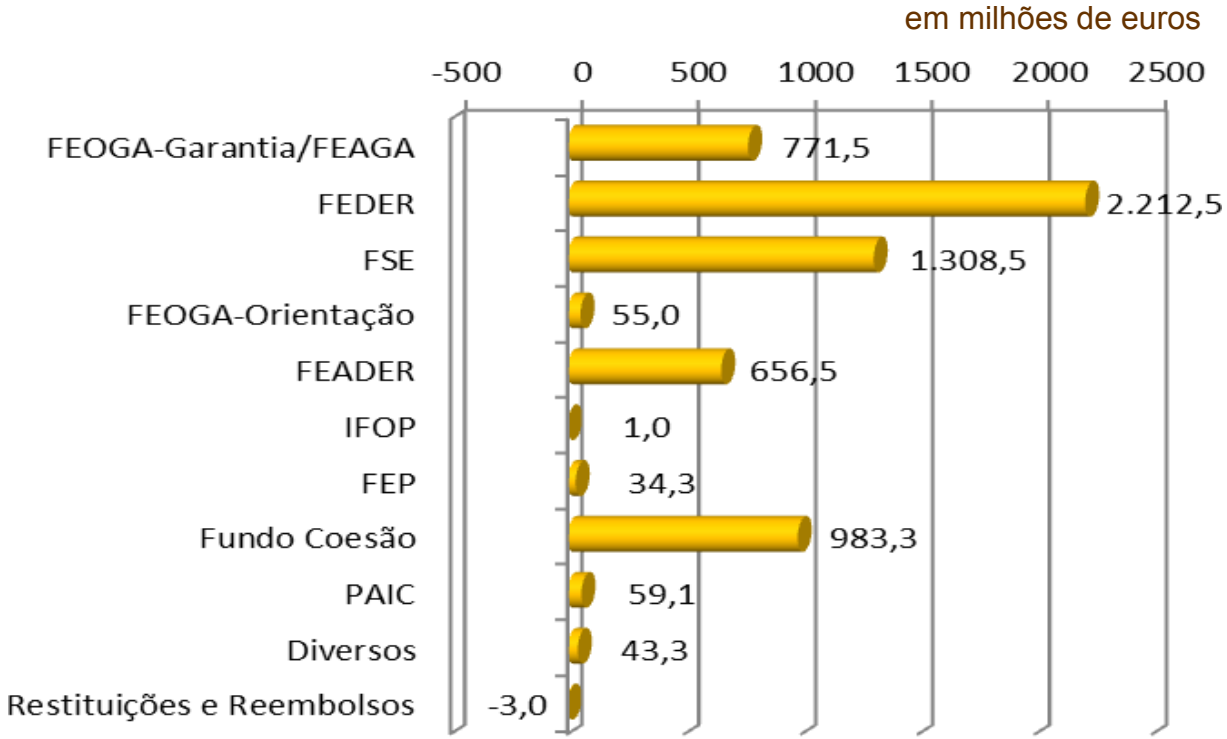
em milhões de euros



Transferências da UE para Portugal

Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

Parecer sobre a CGE 2013



Fluxos financeiros com a União Europeia - Recomendações

- *Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros*
  - Observou-se a não inscrição inicial no OE de 2013 das correspondentes dotações orçamentais
  - e o protelar pela tutela da autorização das alterações orçamentais para fazer face ao pagamento de valores em dívida
  - Daí resultou o adiamento dos pagamentos devidos, com consequências financeiras
  - Em 2013, foram pagos cerca de € 118 mil euros de juros neste domínio

Fluxos financeiros com a União Europeia - Recomendações

Parecer sobre a CGE 2013

- *A execução orçamental dos recursos próprios deve observar o princípio da não compensação*
  - Observou-se não ter havido um critério uniforme na contabilização das verbas relacionadas com os "Recursos próprios tradicionais", dado que nem sempre foi observado o princípio da não compensação
  - Daí resultou a subavaliação da receita e da despesa orçamental em 447 mil euros

Fluxos financeiros com a União Europeia - Recomendações

Parecer sobre a CGE 2013

- *Deve ser exigido rigor na prestação de informação pelas Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras de fundos comunitários sobre os fluxos financeiros recebidos da União Europeia, de forma a evitar erros desnecessários no respetivo apuramento.*

  - Observou-se pouco rigor na informação prestada à DGO *sobre os fluxos financeiros recebidos da União Europeia*

  - Continuou a verificar-se diferenças entre os dados constantes da Conta Geral do Estado (Volume I, Quadro 82) e os apurados pelo Tribunal

Fluxos financeiros com a União Europeia - Recomendações

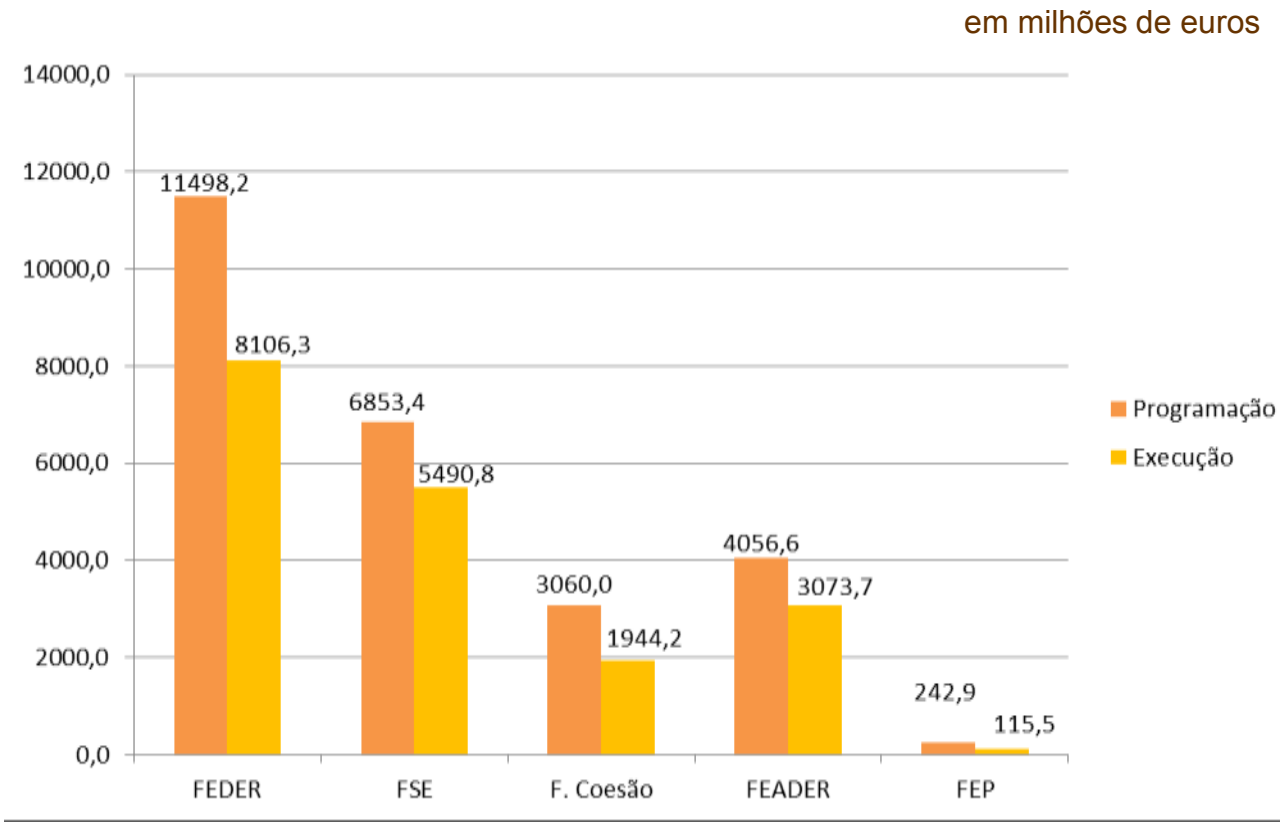
A Conta Geral do Estado deve conter:

- *Informação agregada sobre a execução dos fundos comunitários por fonte de financiamento*
- *Informação sobre as operações extraorçamentais*

  - Observou-se que a CGE de 2013 continua a não incluir nos seus mapas contabilísticos informação agregada sobre a execução dos fundos comunitários.
  - Por falta de informação detalhada sobre a receita e despesa extraorçamental não foi possível conciliar a informação extraída dos mapas contabilísticos da CGE no domínio da execução dos fundos comunitários com os dados das Autoridades de Certificação/ Entidades Pagadoras.

Execução dos Fundos Comunitários 2007 - 2013

Programação e execução dos Fundos Comunitários



Parecer sobre a CGE 2013

Apreciação da Atividade Financeira da Segurança Social

Juiz Conselheiro
António Manuel Fonseca da Silva

Parte C – A Conta da Segurança Social

11. Enquadramento, Limitações e Condicionantes

12. Orçamento e Conta da Segurança Social

13. Análises Complementares

Caixa 6 - Caixa Geral de Aposentações

- Legalidade
  - Reservas
    - Incumprimento de disposições legais com impacto nos valores registados na conta, referentes ao pagamento indevido de pensões, ao pagamento em excesso ou por defeito de prestações de desemprego, à cobrança em excesso ou por defeito de coimas e custas;
    - Ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários.

- Ênfases
  - Não designação, em 2013, do fiscal único para o II e inexistência de parecer sobre a conta do ISS, apesar de este instituto ter o seu fiscal único nomeado;
  - Inexistência de diplomas que regulem a tesouraria única da segurança social;

- Ênfases
  - Inexistência de normas sobre estruturação do OSS por classificação orgânica e que simplifiquem e dotem de maior transparência o processo orçamental e respetiva execução e dirimam as discrepâncias no quadro do financiamento;
  - Incumprimento de disposições legais relativas à titularidade e à atribuição de vida útil e consequente cálculo das amortizações do imobilizado, bem como a incorreção dos inerentes registos contabilísticos.

- Correção financeira
  - Reservas
    - Na Conta de Execução Orçamental:
      - A receita de contribuições e a despesa com pessoal estão subvalorizadas (€ 14,6 M), em resultado da eliminação da parcela respeitante ao encargo patronal das entidades que integram o perímetro de consolidação;
      - Parte do valor cobrado (€ 3.901 M) das contribuições não se encontra imputado às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem;

Correção financeira

- Na Conta de Execução Orçamental:
  - A receita e a despesa estão subvalorizadas (€ 99,5 M) em resultado da parcela abatida ao financiamento e ao pagamento de pensões de responsabilidade da CGA;
  - O valor registado em prestações sociais como "pago" inclui, indevidamente, as prestações devolvidas à SS no exercício (€ 8,5 M);
  - Os saldos apurados das contas bancárias comportam movimentos "por reconciliar" de € 349,7 M, dos quais € 305,1 M há mais de 2 anos.

- No Balanço e na Demonstração de Resultados:
  - Imobilizado e respetivas contas de amortizações acumuladas, em virtude de múltiplas deficiências detetadas;
  - Dívidas de contribuintes não reconciliáveis com os respetivos saldos de contas correntes, saldo sobrevalorizado (em pelo menos € 226,0 M) devido a omissão e erros de contabilização de coimas, custas e juros, em especial no âmbito do RERD, e subvalorizado em virtude de omissão de contabilização de juros vencidos;

Juízo sobre a Conta da Segurança Social

- No Balanço e na Demonstração de Resultados:
  - Dívidas de prestações sociais a repor contabilizadas por mais € 99,0 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
  - Dívidas de outros devedores sobrevalorizadas em € 1,6 M;
  - Os saldos das contas bancárias comportam movimentos "por reconciliar" no montante de € 349,7 M, dos quais € 305,1 M há mais de 2 anos;
  - Proveitos diferidos, relativos a acordos prestacionais;

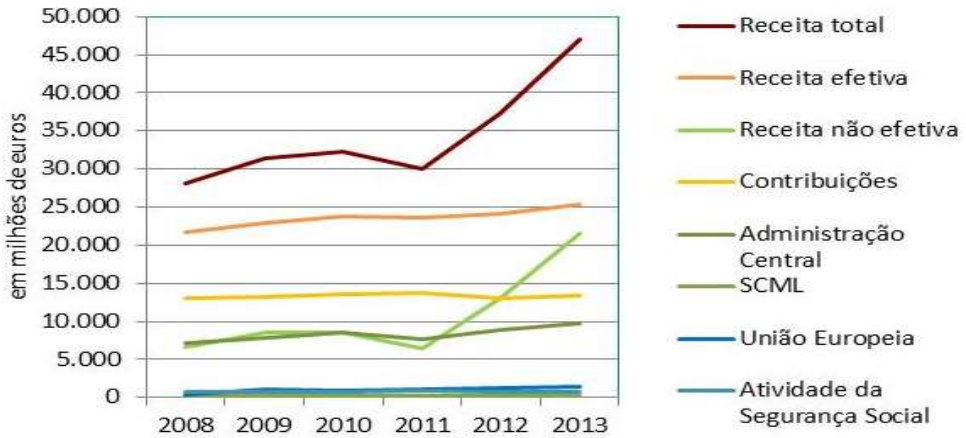
- No Balanço e na Demonstração de Resultados:
  - Resultados transitados não acolhem as recomendações do TC nos últimos anos e, ainda, porque estão subvalorizados (pelo menos em € 23,9 M) em virtude de anulação de prescrições em 2013 e pela prática incorreta do registo contabilístico dos juros vencidos em anos anteriores;
  - Proveitos operacionais subvalorizados (pelo menos em €14,6 M), em virtude da eliminação da parcela de encargos de contribuições da entidade patronal e também de juros vencidos em 2013 e não pagos e sobrevalorizados por erros de contabilização de coimas e custas;
  - Custos operacionais subvalorizados (pelo menos em € 14,6 M) em virtude da eliminação da parcela de encargos da entidade patronal e também de contabilização de custas;

Juízo sobre a Conta da Segurança Social

- No Balanço e na Demonstração de Resultados:
  - Custos extraordinários subvalorizados (pelo menos em € 167,3 M) por ausência de registo contabilístico no âmbito do RERD e da anulação de prescrições ocorridas em 2013;
  - Resultados operacionais, resultados extraordinários e resultado líquido afetados pelas reservas supra.

Face a estas reservas, não é possível assegurar que a CSS reflete, em todos os aspetos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da segurança social.

Evolução da receita por fontes de financiamento

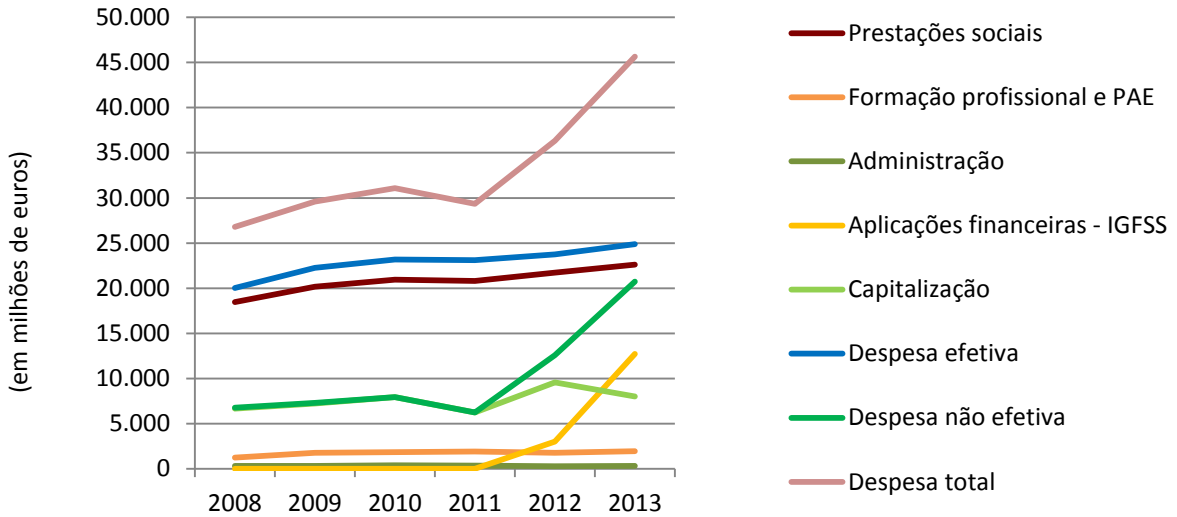


(em milhões de euros e em %)

Origens de financiamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tvh 2013/12	Peso
Contribuições	13.082	13.132	13.483	13.746	13.082	13.423	2,6	52,9
Administração Central	7.215	7.888	8.587	7.618	8.943	9.691	8,4	38,2
SCML	161	161	143	164	171	177	3,7	0,7
União Europeia	460	1.016	910	1.151	1.176	1.347	14,5	5,3
Atividade da Segurança Social	731	651	734	864	820	746	-9,1	2,9
Receita efetiva	**21.650**	**22.849**	**23.857**	**23.543**	**24.192**	**25.383**	**4,9**	**100**
Receita não efetiva	**6.546**	**8.610**	**8.463**	**6.540**	**13.056**	**21.593**	**65,4**	
Receita total	**28.196**	**31.459**	**32.321**	**30.083**	**37.249**	**46.976**	**26,1**	

A receita não efetiva representa 46% da receita total

Evolução das principais despesas



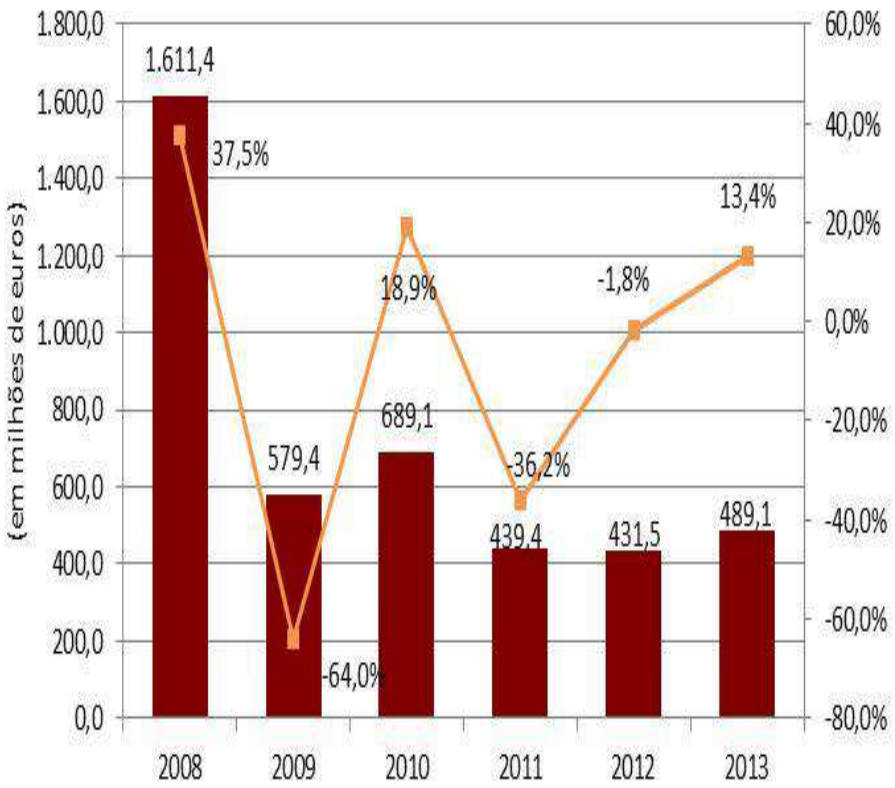
(em milhões de euros e em %)

Aplicações de despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Tvh 2013/12	Peso
Prestações sociais	18.475	20.158	20.941	20.822	21.709	22.617	4,2	90,9
Formação profissional e PAE	1.235	1.788	1.834	1.931	1.757	1.963	11,7	7,9
Administração	329	325	393	350	294	314	6,8	1,3
Despesa efetiva	**20.039**	**22.270**	**23.168**	**23.103**	**23.761**	**24.894**	**4,8**	**100**
Despesa não efetiva	**6.763**	**7.309**	**7.926**	**6.254**	**12.580**	**20.745**	**64,9**	
Despesa total	**26.801**	**29.578**	**31.094**	**29.357**	**36.341**	**45.639**	**25,6**	

A despesa não efetiva representa 45% da despesa total

Evolução do Saldo de execução efetiva global

Parecer sobre a CGE 2013



- O decréscimo mais acentuado ocorreu de 2008 para 2009, sendo de € 1.032 M (64%);
- O aumento verificado em 2010 traduz uma contração do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%);
- Em 2011 ocorreu novo decréscimo, mantendo-se em 2012 esta tendência, embora menos expressiva (-1,8%), com a receita e a despesa a registarem acréscimos na mesma linha (2,8%);
- Em 2013, o saldo apresenta uma recuperação (13,4%), com a receita a crescer (4,9%) ligeiramente acima da despesa (4,8%);
- Os saldos positivos de 2012 e 2013 só foram possíveis por via das transferências extraordinárias do OE (€ 857 M, em 2012, e € 1.430 M, em 2013) para financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.

Défice do Sistema Previdencial - Repartição

Necessidade de Financiamento – Pensões e Desemprego

Parecer sobre a CGE 2013

(em milhões de euros e em %)

Sistema Previdencial	2009	2010	2011	2012	2013	Tvh 2013/12	Tvh 2013/09
Receita cobrada	12.449	12.748	12.941	12.305	12.611	2,5	1,3
Pensões e desemprego	11.505	12.074	12.568	12.930	13.917	7,6	21,0
Necessidade de Financiamento	**-944**	**-674**	**-373**	**625**	**1.307**		

(em milhões de euros e em %)

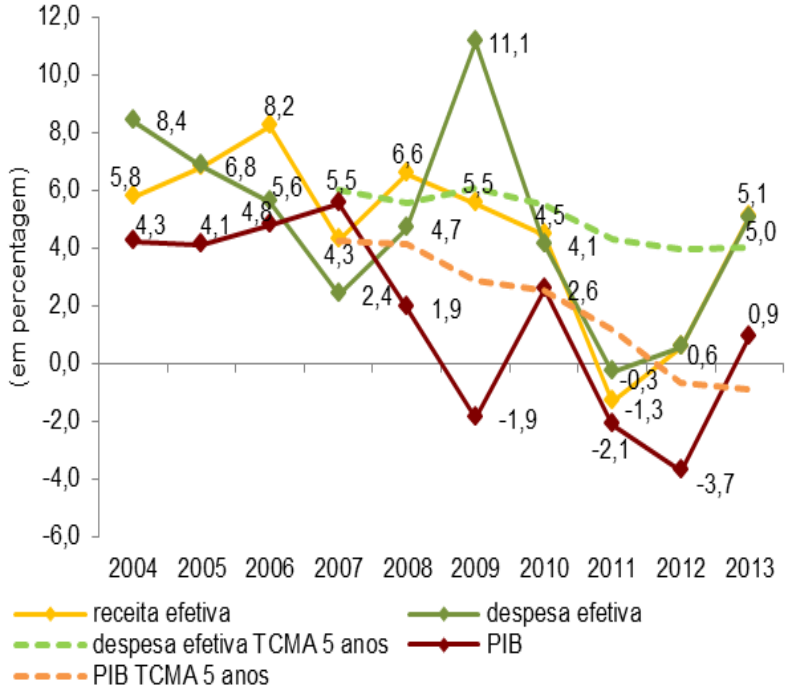
Sistema Previdencial	2009	2010	2011	2012	2013	Tvh 2013/12	Tvh 2013/09
Receita cobrada	10.455	10.706	10.868	10.333	10.590	2,5	1,3
Pensões	9.988	10.375	10.829	10.756	11.583	7,7	16,0
Necessidade de Financiamento	**-467**	**-331**	**-39**	**423**	**993**		

(em milhões de euros e em %)

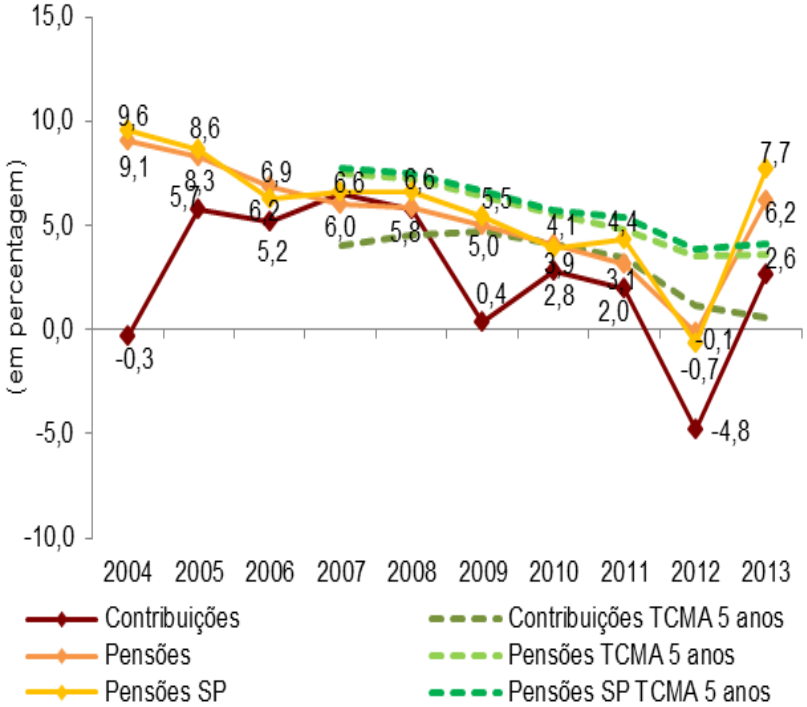
Sistema Previdencial	2009	2010	2011	2012	2013	Tvh 2013/12	Tvh 2013/09
Receita cobrada	1.995	2.043	2.073	1.972	2.021	2,5	1,3
Prestações desemprego	1.518	1.699	1.740	2.174	2.335	7,4	53,8
Necessidade de Financiamento	**-477**	**-343**	**-334**	**202**	**314**		

Comportamento a longo prazo da receita e da despesa efetiva

Parecer sobre a CGE 2013



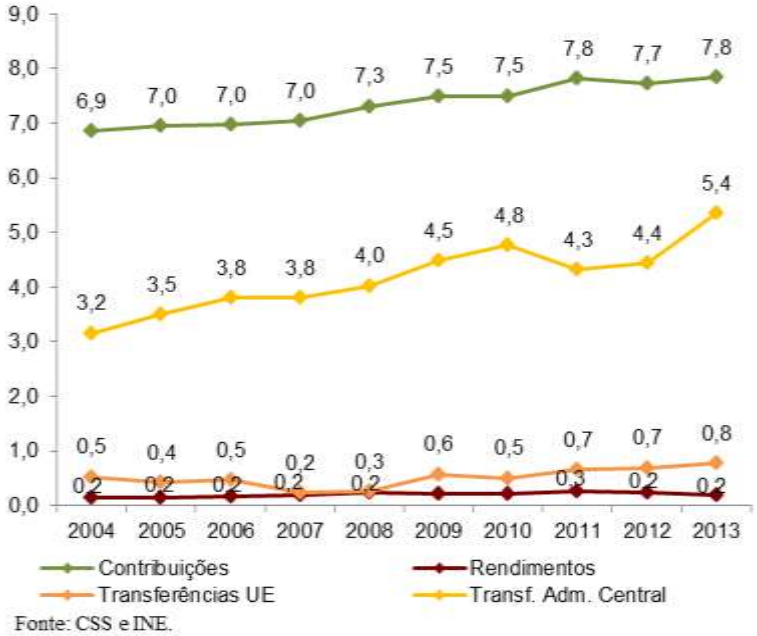
Fonte: CSS e INE.



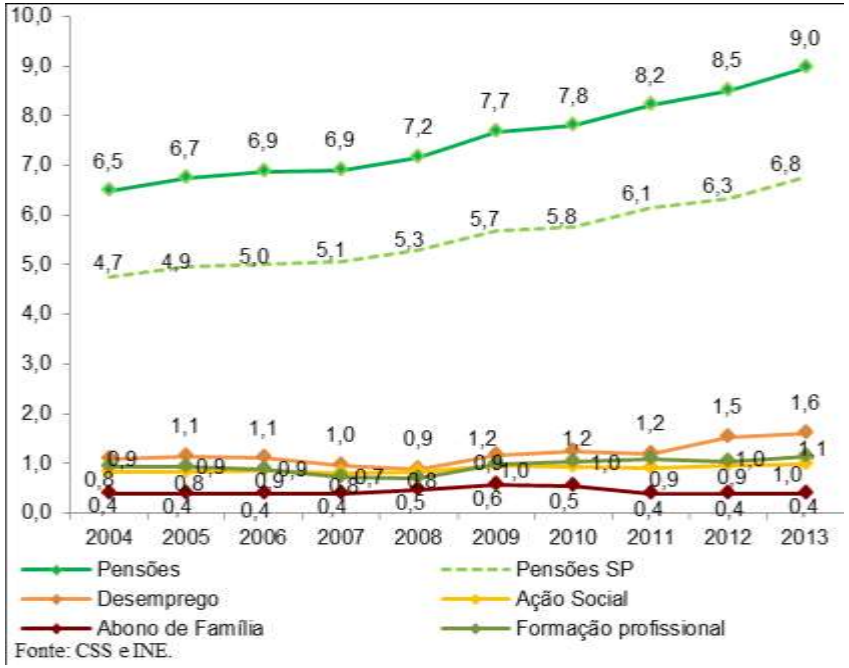
Fonte: CSS.

Receitas e despesas em percentagem do PIB

Parecer sobre a CGE 2013



Fonte: CSS e INE.



Fonte: CSS e INE.

Pensões - evolução da despesa e do número de beneficiários

(em milhões de euros e em %)

Eventualidade	2009	2010	2011	2012	2013	TVH 2013/12	TCMA 2013/09
Velhice	10.087	10.570	11.092	11.564	12.350	6,8	5,2
Invalidez	1.421	1.411	1.398	1.375	1.386	0,8	-0,6
Sobrevivência	1.957	2.031	1.959	2.005	2.096	4,5	1,7
Total	**13.465**	**14.012**	**14.449**	**14.944**	**15.832**	**5,9**	**4,1**

Inclui pensões de antigos combatentes e de regimes especiais desagregados por eventualidade

(em número e em %)

N.º de beneficiários	2009	2010	2011	2012	2013	TVH 2013/12
Velhice	1.864.840	1.903.525	1.951.031	1.991.191	2.018.828	**1,4**
Invalidez	297.186	289.409	282.697	277.113	266.880	**-3,7**
Sobrevivência	697.243	703.131	709.917	713.340	715.812	**0,3**
Total	**2.859.269**	**2.896.065**	**2.943.645**	**2.981.644**	**3.001.520**	**0,7**

Prestações de desemprego - evolução da despesa e do número de beneficiários

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2009	2010	2011	2012	2013	TVH 2013/12
Subsídio de desemprego	1.364	1.525	1.566	1.993	2.073	4,0
Subsídio social de desemprego	436	427	279	326	327	0,1
Outras prestações	245	270	259	274	338	23,3
Total das prestações de desemprego	**2.045**	**2.221**	**2.104**	**2.593**	**2.738**	**5,6**
% do PIB (INE)	**1,2**	**1,2**	**1,2**	**1,5**	**1,6**	

(em número e %)

N.º beneficiários com Prestações de desemprego	2009	2010	2011	2012	2013	TVH (2013/12)
Subsídio de desemprego	399.948	424.966	453.413	543.615	562.998	**3,6**
Subsídio social de desemprego	192.636	201.717	136.620	140.222	148.531	**5,9**
Inicial	116.875	108.880	69.644	62.230	47.826	**-23,1**
Subsequente	75.563	92.734	66.908	77.905	100.617	**29,2**
Prolongamento	198	103	68	87	88	**1,1**
Total	**592.584**	**626.683**	**590.033**	**683.837**	**711.529**	**4,0**

Património financeiro – FEFSS

Em 31/12/2013 a carteira ascendia a € 11.699,0 M (€ 10.944,2 M em 2012), dos quais 57,8% estavam aplicados em Dívida Garantida pelo Estado Português.

- O FEFSS assegurava:
  - 12,1 meses dos encargos com pensões incluídas no sistema previdencial (12,2 meses em 2012);
  - 9,2 meses do total dos encargos com pensões (9,1 meses em 2012).
- Valor acrescentado à carteira:
  - Dotações: € 3,4 M (€ 2,8 M em 2012);
  - Pela gestão: € 751,4 M (€ 2.069,0 M em 2012).
  - Em 2013, FEFSS registou uma taxa de rendibilidade de 6,86% (23,32% em 2012) e desde a sua constituição, uma rendibilidade média anual de 4,38% (4,14% em 2012).

CGA – Origem e Aplicação de Recursos

Parecer sobre a CGE 2013

(em milhões de euros e em %)

Fontes de Financiamento	2012	2013	TVH	Peso
Dotações do OE	**4.469**	**4.364**	**-2,3**	**47,5**
Quotizações	**2.827**	**3.639**	**28,7**	**39,6**
Quotas	1.205	1.335	10,8	14,5
Comparticipações das entidades	1.622	2.303	42,0	25,0
Contribuição extra solidariedade	**20**	**388**	**1.813,1**	**4,2**
Entidades (Pag. Prestações)	**501**	**566**	**13,1**	**6,2**
Transferências de Fundos de pensões	**573**	**48**	**-91,6**	**0,5**
Outras	**182**	**193**	**5,8**	**2,1**
Receita efetiva	**8.571**	**9.197**	**7,3**	**100,0**
Receita não efetiva	**428**	**391**	**8,8**	
Receita total	**9.000**	**9.588**	**6,5**	

A receita mais relevante respeita às dotações do OE (52,1% em 2012)

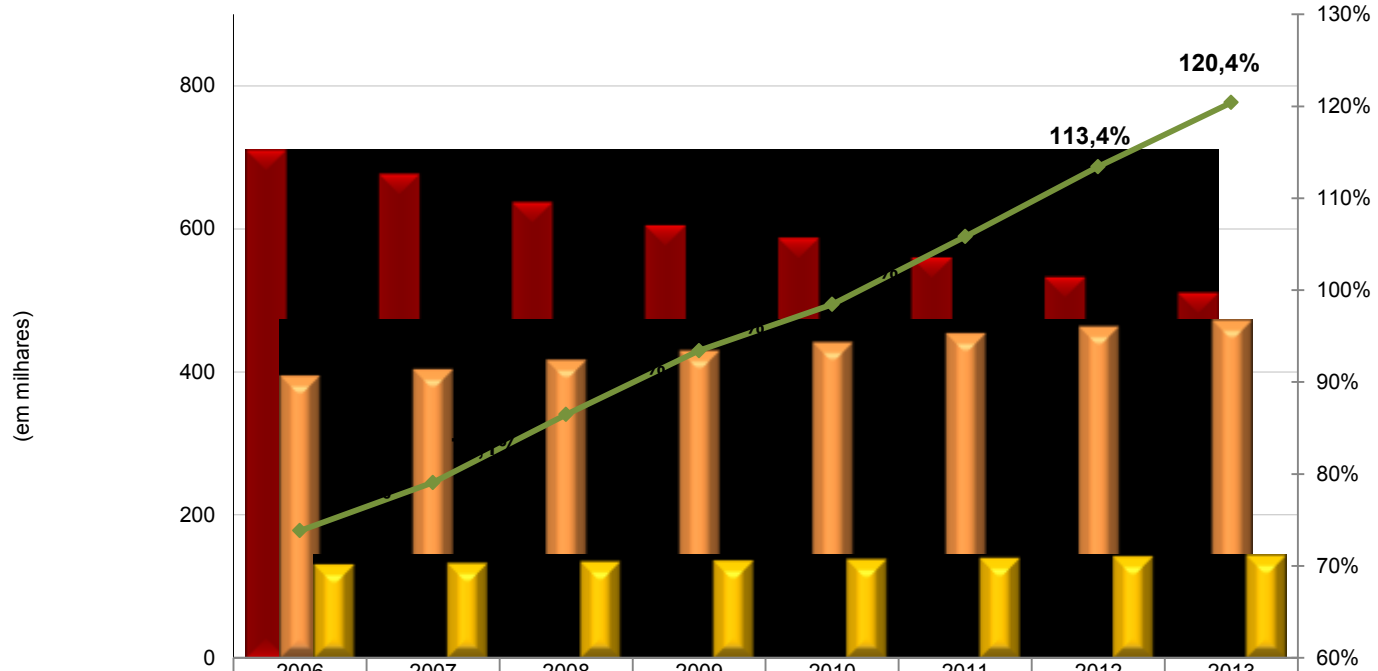
(em milhões de euros e em %)

Aplicação de recursos	2012	2013	TVH	Peso
Pensões	**7.951**	**9.213**	**15,9**	**99,5**
Aposentação	7.142	8.349	16,9	90,2
Sobrevivência	809	864	6,9	9,3
Outras prestações	**33**	**18**	**-47,5**	**0,2**
Outras	**36**	**30**	**17,3**	**0,3**
Despesa efetiva	**8.020**	**9.260**	**15,5**	**100,0**
Despesa não efetiva	**900**	**253**	**72,0**	
Despesa total	**8.920**	**9.513**	**6,6**	

A despesa mais relevante respeita às Pensões (99,1% em 2012)

CGA – Subscritores, Pensionistas e Índice de Dependência

Parecer sobre a CGE 2013



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subscritores	709	676	636	604	586	559	532	510
Aposentados/Reformados	394	403	416	429	440	453	462	471
Pensionistas Sobrevivência	130	132	134	135	137	139	141	143
todos/subscritores=Índice de dependência	73,8%	79,1%	86,5%	93,4%	98,5%	105,8%	113,4%	120,4%

Fonte: CGA.

CGA – Situação dos Fundos Transferidos

Parecer sobre a CGE 2013

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de Constituição	Reserva Constituída	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de Dezembro de 2013 e a Reserva Constituída
			01-01-2013	31-12-2013	
Empresa		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254	-	-	-
DRAGAPOR	1998	8	6	6	79,2%
RDP I	1999	28	12	11	37,5%
MACAU	1997	115	-	-	-
INDEP	2002	26	3	2	6,2%
CTT	2003	808	-	-	-
RDP II	2003	47	36	34	71,6%
INCM	2004	138	105	102	74,3%
ANA	2004	174	121	117	67,3%
NAV	2004	236	187	187	79,5%
CGD	2004	2.504	1.959	1.968	78,6%
PT	2011	2.418	2.365	2.353	97,3%
MARCONI	2011	385	378	378	98,2%
BPN	2012	97	101	112	115,3%
IFAP	2013	48	-	47	97,4%
Total		**7.287**	**5.272**	**5.316**	**73,0%**
Total sem 2011 a 2013		**4.338**	**2.428**	**2.426**	**55,9%**

Fonte: CGA