



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
COFAP
Nº Único 443270
Entrada/Saída nº 317 Data 27/9/2012

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Exma. Senhora  
Presidente da Assembleia da República

Of. n.º 317/COFAP/2012

26-09-2012

**Assunto:** Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2010

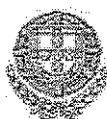
Junto se envia a Vossa Excelência o Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2010, cujas Partes I, III e IV foram aprovadas com os votos favoráveis do PSD e do CDS-PP e os votos contra do PS, PCP e BE, em reunião desta Comissão ocorrida a 26 de setembro de 2012.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente da Comissão,

(Paulo Batista Santos)





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

*Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2010*

---

*Setembro de 2012*

*Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2010*

---

## INDICE

<b>I. Considerandos</b>	4
1.1 Introdução	4
1.2 <i>Enquadramento</i> Macroeconómico	13
1.3 Execução Orçamental	26
1.4 A Dívida Pública	38
1.5 Fluxos Financeiros com a União Europeia	44
1.6 Fluxos Financeiros entre Orçamento do Estado e SPE	48
1.7 Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais	50
1.8 Benefícios Fiscais	51
1.9 Operações de Tesouraria	53
1.10 Orçamento e Conta da Segurança Social	57
1.11 Análises Complementares	62
1.12 Consolidação das Contas	67
1.13 Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas Nacionais	69
<b>II- Opinião do Relator</b>	75
<b>III. Conclusões</b>	77
<b>IV – Parecer</b>	80



## **I. Considerandos**

### **1.1 Introdução**

A Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2010, organizada em conformidade com a Lei de Enquadramento Orçamental ( LEO ) – Lei 91/2001 de 20 de Agosto, e com o Decreto-Lei n.º 72-A/2010 de 24 de Junho, que “ Estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2010, aprovado pela Lei n.º 3-B/2010 de 28 de Abril, foi entregue na Assembleia da República em 30 de Junho de 2011, conforme a citada Lei de Enquadramento Orçamental.

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

Na sequência do que se dispõe supra, compete ao TC, nos termos da alínea a), do número 1 do artigo 214.º, da Constituição da República Portuguesa, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social.

O Parecer do TC sobre a CGE de 2010 foi enviado à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), para que esta se pronunciasse sobre as matérias da sua competência e, nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 206.º, n.º 2 alínea c), do Regimento da Assembleia da República, elaborasse um relatório.

O Parecer do TC envolveu um trabalho de permanente acompanhamento da atividade financeira do Estado, por parte do Tribunal, beneficiando dos resultados de ações de controlo das diferentes áreas de responsabilidade daquele.

Esta Comissão procedeu à audição do Tribunal de Contas no dia 7 de Janeiro de 2012.

Naquela audição o Tribunal, pela voz do seu Conselheiro Presidente Dr. Guilherme d' Oliveira Martins e dos Juízes Conselheiros Relatores, José Luís Pinto Almeida, José de Castro de Mira Mendes, António Manuel Fonseca da Silva e António Augusto dos Santos Carvalho, foram salientadas as seguintes principais ações:

a) Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais na Administração Central, grau de implementação e Recomendação;

b) Grau de acolhimento das Recomendações, Conclusões e Recomendações;

c) Juízo sobre a conta Administração Central ( SI e SFA , quanto á legalidade e correção financeira, e

i) Ênfases, quanto á não observância do Principio da Anualidade, não observância do Principio da Universalidade, Não observância do Principio da Especificação e não observância do Principio do Cabimento Prévio;

ii) Reservas, porque não foi possível confirmar o valor global da despesa, não inclui a despesa de todos os SI e SFA ( ou não inclui a despesa final ), despesa sobrevalorizada, a dívida direta não inclui a dos SFA, as despesas com amortizações subvalorizadas e com juros sobrevalorizada, a informação sobre fluxos financeiros para as autarquias locais não fidedigna;

d) Os pressupostos macroeconómicos na elaboração do Orçamento do Estado de 2010;

e) As alterações orçamentais;

f) A consolidação da Administração Central ( SI e SFA );

- g) Programa de investimentos e despesas de desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC);
- h) Análise da dívida pública financeira, a evolução da dívida pública direta face ao PIB (em %), as garantias, responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas e a dívida pública não financeira;
- i) Análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial, com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais;
- j) Património financeiro do Estado e Serviços e Fundos Autónomos;
- k) Consolidação Estado ( SI e SFA ) e Segurança Social;
- l) Análise dos riscos para a sustentabilidade da Finanças Públicas, identificando áreas de risco, comparação da execução orçamental entre 2000-2010, comparação da dívida pública entre 2000-2010, e as parcerias público-privadas (PPP);
- m) Juízo sobre a Conta nas áreas da Receita, Património Imobiliário e Tesouraria;
- n) Análise na receita do Estado quanto à execução orçamental, à subvalorização da receita, aos saldos das entidades reguladoras, à não relevação de operações extraorçamentais, aos resultados do combate à fraude e à evasão fiscal, às penhoras fiscais, à venda de bens penhorados e à intervenção da DGCI (atual Autoridade Tributária e Aduaneira);
- o) Na análise aos benefícios fiscais (despesa fiscal) identificação de situação de subvalorização da despesa fiscal e estudo da relação entre despesa e receita fiscal;
- p) Na análise sobre o Património Imobiliário do Estado identificação de insuficiente informação sobre o mesmo e que a execução orçamental das operações imobiliárias não se encontra refletida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2010;
- q) Identificação da necessidade de reforço do cumprimento da unidade de Tesourari do Estado;

r) Análise dos fluxos Financeiros de Portugal com a União Europeia;

s) Apreciação da Atividade Financeira da Segurança Social;

Nos termos do disposto no n.º1 da alínea a) do artigo 2.º da Lei 108/91 de 17 de Agosto a COF solicitou ao Conselho Económico e Social (CES) um parecer sobre a CGE de 2010.

O parecer que o Conselho Económico e Social (CES) aprovou na sua reunião plenária de 6 de Março de 2012, relativo à CGE de 2010, insere-se no âmbito das competências do CES, no que se refere à sua opinião sobre a execução das políticas económicas e sociais.

A Comissão procedeu à audição do Conselho Económico e Social em 11 de Abril de 2012.

Naquela audição o Conselho Económico e Social, pela voz do seu Presidente, Dr. José Silva Peneda e do Relator Conselheiro João Vieira Lopes, foram salientados os seguintes aspetos:

*De salientar que dois meses após a entrada em vigor do OE 2010, foram aprovadas, através da Lei 12-A/2010, de 30 de junho, um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visavam reforçar e acelerar a redução do défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). O facto de o OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, ter sido substancialmente alterado ao longo do ano dificulta a análise comparativa entre a CGE e o que se previu no OE.*

*A propósito do Sector Público Empresarial, e para evitar futuras revisões do défice orçamental como as ocorridas relativamente a 2010, o CES recomenda que a CGE, para além de explicitar as empresas públicas que inclui, passe a indicar aquelas que estão próximas de integrar as contas do Estado por já estarem próximas do limiar a partir do qual passarão a ser consideradas produtores não mercantis (i.e. que as vendas não cubram, no mínimo, 50% dos custos de produção, de acordo com o Regulamento (CE) No 2223/96 do Conselho, de 25*

de junho de 1996 relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade).

O CES considera ainda que as alterações ocorridas na Política Orçamental ao longo de 2010, face ao previsto no OE 2010, foram implementadas tendo por base um cenário macroeconómico subjacente que subestimava o ritmo de crescimento económico o qual, no final do primeiro semestre do ano estava já a ser incorporado nas previsões de outras entidades, nacionais e internacionais, não tendo sido essa a situação do cenário macroeconómico subjacente ao Relatório de Orientação da Política Orçamental, apresentado pelo Governo em julho de 2010.

Ao comparar a execução orçamental da CGE, segundo a qual o défice público ascende a 9,1% do PIB, este nível de défice não é comparável com os objetivos traçados no OE 2010 e na sua revisão posterior, 8,3% e 7,3%, respetivamente. Com efeito, por um lado, a metodologia de cálculo na CGE 2010 incorpora a aplicação de disposições metodológicas decorrentes do Procedimento de Déficit Excessivo (PDE), até então não adotadas, as quais alargaram designadamente o perímetro das Administrações Públicas - AP (inclusão de três empresas públicas de transporte, alteração de contratos associados a PPPs).

Por outro, ocorreram em 2010 operações pontuais que não tinham sido previstas nos exercícios orçamentais anteriores (a transferência para o Estado dos planos de pensões da Portugal Telecom, a entrega de material militar – dois submarinos - de montantes muito elevados, a reclassificação para o perímetro das AP de duas entidades do BPN, a execução da garantia concedida ao BPP).

Quanto à Dívida Pública o OE2010 previa que se situasse nos 85.4% do PIB, o CES constata que o valor apurado na CGE na ordem dos 93% do PIB, ficou 10 p.p. acima do rácio registado em 2009.

O CES regista com particular preocupação o aumento do rácio da dívida pública, não só enquanto resultado desfavorável da execução das contas públicas em 2010 mas, sobretudo, pelo impacto negativo que o endividamento tem nos exercícios económicos dos anos

*futuros, no atual contexto da instabilidade do mercado da dívida soberana dos Estados da zona Euro.*

Referido com preocupação o facto de em 2010 terem aumentado substancialmente os médios de pagamento (PMP) a fornecedores, face a 2009, ao contrário do que acontecera em 2009, ano em que já se tinham verificado melhorias.

De 2009 para 2010 o PMP das Administrações Públicas passou de 69 para 91 dias, sendo particularmente preocupante a dilatação dos prazos ocorrida nas Empresas Públicas (passaram de 82 para 119 dias), nestas se destacando o dos Hospitais EPE cujo PMP passou de 128 dias para 213 dias.

*O CES salienta a relevância das AP retomarem o esforço para reduzirem os PMP junto dos seus fornecedores, em particular no momento de crise económica que as empresas portuguesas enfrentam, constituindo em muitos dos casos um fator necessário à sua continuidade no mercado.*

Quanto à análise da execução do Orçamento da Segurança Social o CES constatou que *por comparação com os montantes de despesa executados em 2009, a despesa executada com o subsídio de desemprego e com o subsídio social de desemprego aumentou 7,4% (tendo totalizado 2047,4 milhões de euros), resultado de um acréscimo de 10,7% no primeiro e de um decréscimo de 2,2% no segundo. Apesar da despesa global nos dois subsídios ter aumentado 7,4% o CES relembra que o crescimento do número de desempregados em 2010 face a 2009, foi de 14%, segundo os dados do Inquérito ao Emprego do INE, verificando-se que a proporção dos desempregados de longa duração (à procura de emprego há mais de 12 meses) no total do desemprego aumentou 7,8 p.p.*

*Nos termos do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de Agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de Julho, e do mandato expresso na actividade n.º 7 do Plano de Actividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) - XII Legislatura – 1.º*

*Sessão Legislativa, apresentou o Parecer Técnico sobre a Conta Geral do Estado para 2010 (CGE/2010), a qual foi submetida à Assembleia da República no final de Junho de 2011.*

A Comissão de Orçamento e Finanças ( COF ) nos termos do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, solicitou às demais Comissões Parlamentares Permanentes, o envio de parecer sobre a CGE de 2010, relativamente às áreas da sua competência, as quais produziram os pareceres que se encontram anexos a este Relatório, a saber:

1. Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG);
2. Parecer de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP);
3. Parecer da Comissão de Defesa Nacional (CDN);
4. Parecer da Comissão de Assuntos Europeus (CAE);
5. Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas (CEOP);
6. Parecer da Comissão de Agricultura e Mar (CAM);
7. Parecer da Comissão de Educação, Ciência e Cultura (CECC);
8. Parecer da Comissão de Saúde (CS);
9. Parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho (CSST);
10. Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (CAOTPL);
11. Parecer da Comissão de Ética, a Cidadania e a Comunicação (CPECC);

O Orçamento do Estado para 2010 foi aprovado através a da Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril, o que implicou a prorrogação da vigência do OE para 2009 e respectivas alterações, o que marcou a execução orçamental de 2010, em termos legislativos, foram ainda relevantes:

Lei nº12-A/2010, de 30 de Junho,

Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)

Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho,

Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2010

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro

Lei de Bases da Contabilidade Pública

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho

Estabelece o regime da administração financeira do Estado - RAFE

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro

Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);

Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho

Regime da Tesouraria do Estado;

Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto

Regime de contabilização das receitas;

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro

Regime jurídico dos códigos de classificação

económica das receitas e das despesas públicas, bem como da estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.

O presente trabalho analisa e aprecia a CGE 2010, fazendo uma síntese, tendo como suporte fundamental o Relatório da Conta Geral do Estado e o Parecer sobre a Conta Geral do

Estado de 2010 elaborado pelo Tribunal de Contas. Dada a complexidade e extensão do documento em análise salientam-se apenas alguns dos aspetos considerados essenciais. Pela sua importância e autoridade, cumpre dar nota da indispensabilidade do Parecer do Tribunal de Contas para a tomada da Conta pelo Parlamento.

## **1.2 Enquadramento Macroeconómico**

*As projecções macroeconómicas de curto prazo que enquadraram a política orçamental em 2010 encontram-se contidas em dois documentos elaborados pelo MFAP, reflectindo dois momentos distintos do procedimento orçamental. O primeiro, é o Relatório do Orçamento do Estado (ROE2010), apresentado em Outubro de 2009, que define o cenário macroeconómico para 2010. O segundo, é o Relatório de Orientação de Política Orçamental (ROPO) debatido na Assembleia da República, em Julho de 2010, que inclui no seu capítulo 1.2 “Previsões para a Economia Portuguesa 2010-2013” a revisão do cenário macroeconómico previamente apresentado.*

*No âmbito dos compromissos com a União Europeia, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) apresentado em Abril de 2009, a sua actualização em Dezembro, e o PEC 2010-2013 apresentado em Março 2010, incluíram previsões macroeconómicas de médio prazo para a economia portuguesa que condicionam a política orçamental dos anos seguintes.*

*Em nenhum destes documentos se encontra uma análise de risco do impacto que desvios do cenário macroeconómico possam ter na orçamentação das despesas e receitas e consequentemente, na execução das políticas públicas planeadas.*

### **O cenário de base previsto no OE 2010**

*Presente um decréscimo acentuado do PIB português em 2009 (-2,5%), as previsões realizadas para o comportamento da economia portuguesa em 2010 apontavam para uma retoma moderada, com um crescimento positivo do PIB embora inferior a 1%. Quer o*

Governo, quer as entidades nacionais e internacionais com responsabilidades na área das projecções macroeconómicas, previram, no segundo semestre de 2009, taxas de crescimento do PIB português entre os 0,3% (Comissão Europeia) e os 0,8% (OCDE). Estas projecções resultaram da ponderação de diversos factores como a forte contracção da economia portuguesa registada em 2009 e a incerteza decorrente da crise financeira internacional, por um lado, e os estímulos orçamentais e o início da retoma externa, por outro.

O quadro 1 inclui as projecções realizadas, à data, pelo Governo em sede de OE, pelo Banco de Portugal (BdP) e pelas instituições internacionais como o FMI, a OCDE e a Comissão Europeia.

Cenário base do OE/2010 e projecções de outras entidades<sup>1</sup>

	2009 (verificado)		OE/2010 Janeiro 2010	BdP Dez-09	FMI Out-09	OCDE Nov-09	Comissão Europeia Out-09
	€M	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)
<b>1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)</b>							
PIB	168 586,8	-2,5	0,7	0,7	0,4	0,8	0,3
Consumo privado	110 885,7	-1,1	1,0	1,0	-	0,6	0,6
Consumo público	36 772,0	3,7	-0,9	0,7	-	0,6	0,7
FBCF	33 574,7	-11,2	-1,1	-3,4	-	0,4	-4,1
Exportações	47 142,9	-11,6	3,5	1,7	-	1,7	0,7
Importações	59 789,4	-10,6	1,5	0,3	-	1,0	-0,2
<b>2. Emprego e desemprego</b>							
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-	-2,6	-0,1	-1,3	-	-	-0,4
Taxa de Desemprego (%)	-	9,5	9,8	-	11,0	10,1	9,0
<b>3. Preços (taxas de variação, em %)</b>							
Taxa de inflação (a)	-	-0,8	0,8	0,7	1,0	0,7	1,3

(a) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro 2011; MFAP, Orçamento de Estado para 2010; FMI, Euro Area Policies: 2009 Article IV Consultation-Staff Report, Outubro 2009; OCDE, Economic Outlook 85 (Novembro) de 2009; Comissão Europeia, Economic Forecasts, Outono 2009; Banco de Portugal, Boletim Económico, Inverno de 2009.

O orçamento foi ainda elaborado com base num cenário que previa a redução das necessidades de financiamento das Administrações Públicas, ou seja, do défice, em 1 p.p. do PIB (de 9,3% do PIB em 2009 para 8,3% do PIB em 2010) e que, tendo em conta as projecções de execução de 2009, assentava na previsão de um acréscimo da receita de € 1.619 M (correspondente a 0,4 p.p. do PIB), e de um acréscimo da despesa de apenas €-212

<sup>1</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

M o que, face a uma previsão de crescimento do PIB foi tido como uma redução da despesa em 0,6 p.p. do PIB.

Estas previsões da execução orçamental de 2009 foram corrigidas pelo primeiro Procedimento de Défices Excessivos (PDE) publicado após a apresentação do OE (em Abril de 2010), com um acréscimo de cerca de € 2.600 M para as receitas e para as despesas, tal como reflectido no quadro seguinte.

A orçamentação das receitas e despesas das APs em 2010 face ao executado em 2009<sup>2</sup>  
( valores calculados com a metodologia anterior a Abril 2011 )

(óptica das Contas Nacionais)	(em milhões euros)		
	2009 (a)	2009 (b)	OE 2010 (c)
<b>Receitas</b>	65 507,6	68 105,7	67 126,3
(em % PIB base 2000)	39,7%	41,3%	40,1%
<b>Despesas</b>	80 873,9	83 531,3	81 085,7
(em % PIB base 2000)	49,1%	50,7%	48,5%
<b>Saldo Global</b>	-15 366,2	-15 425,6	-13 959,5
(em % PIB base 2000)	-9,3%	-9,4%	-8,3%

(a) Fonte: OE 2010;

(b) Fonte: PDE de Abril 2010;

(c) Após aprovação da Assembleia da República. Fonte: CGE2010.

Fonte: OE 2010 e CGE2010.

Apesar destes novos dados sobre a execução orçamental de 2009, a CGE de 2010 continua a explicar o objectivo inicial da consolidação orçamental como assente quer numa redução das despesas, quer num aumento das receitas. Ora, com estas segundas previsões da execução orçamental de 2009 constata-se que o objectivo de redução do défice se atingiria não por via de um aumento da receita, mas simplesmente por via de uma redução acentuada na despesa de € -2.500 M.

<sup>2</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Esta subestimação dos valores da execução das receitas e das despesas de 2009, em cerca de € 2.500 M respectivamente, face aos valores assumidos no relatório do OE 2010, fragiliza a credibilidade das opções de política económica tomadas com o OE 2010, bem como os próprios objectivos aí previstos, nomeadamente em termos da evolução da consolidação orçamental comparativamente ao ano anterior.

### Os desvios entre a previsão e os valores verificados

O cenário macroeconómico previsto no OE 2010 e no ROPO para a evolução das variáveis macroeconómicas entre 2009 e 2010, subestimou quer o crescimento do PIB em 0,7 p.p. quer os valores da taxa de desemprego e da taxa de inflação (desvios de 1 p.p. e de 0,3 p.p., respectivamente)

Cenário base do OE/2010 e do ROPO, valores efectivos e desvios<sup>3</sup>

	OE 2010	ROPO	2010 (verificado) (a)	Desvios (p.p.) (b)
<b>1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)</b>				
<b>PIB</b>	0,7	0,7	1,4	0,7
Consumo privado	1,0	1,3	2,3	1,0
Consumo público	-0,9	-2,2	1,3	3,5
FBCF	-1,1	-0,8	-5,3	-4,5
Exportações	3,5	4,3	8,8	4,6
Importações	1,5	2,2	5,1	2,9
<b>2. Emprego e desemprego</b>				
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-0,1	-1,0	-1,5	0,5
Taxa de Desemprego (%)	9,8	9,8	10,8	1,0
<b>3. Preços (taxas de variação, em %)</b>				
Deflador do PIB	0,8	0,8	1,0	0,2
Taxa de Inflação (c)	0,8	1,1	1,4	0,3

(a) Base 2006.

(b) Desvio entre os valores verificados e os constantes no ROPO.

(c) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fonte: MFAP, Relatório do Orçamento de Estado para 2010; MFAP; ROPO; BdP, Boletim económico de Outono 2011 (Setembro, 2011).

Para estes desvios contribuiu essencialmente o comportamento do consumo (privado e público) superior ao esperado (1 p.p. e 3,5 p.p., respectivamente) bem como o saldo da balança comercial (1,6 p.p.). Pelo contrário, subestimou-se a queda verificada ao nível do investimento (-4,5 p.p.).

<sup>3</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Tomando em conta as previsões realizadas à data por outras entidades nacionais e internacionais, são os desvios relativos às projecções referentes ao consumo público e ao investimento que se destacam.

*No que respeita ao consumo público, tendo presente que se trata de uma variável em que o próprio autor das previsões possui informação privilegiada e o contexto já iniciado de crise económica e financeira, em que o impacto dos estabilizadores automáticos nas despesas públicas sociais era já previsível, a subestimação desta variável não se afigura suficientemente prudente. Na CGE 2010, o MFAP explicou o crescimento nesta variável “associado à importação de material militar”. No entanto, mesmo excluindo o efeito derivado da aquisição de material militar, que totalizou uma despesa de € 1.001 M, o consumo público aumentaria 0,6% em 2010, valor positivo e acima do previsto no cenário do OE 2010 e das projecções apresentadas em Julho no ROPO.*

*A margem orçamental que poderia resultar de um nível de actividade económica superior ao previsto inicialmente foi ultrapassada pelo elevado crescimento do lado das despesas, face ao orçamentado quer no OE 2010, quer no ROPO, especialmente considerando os dados do PDE de Setembro e conduzindo ao aumento do défice face ao inicialmente previsto no OE, em cerca de € 2.094 M, e em € 4.425 M face ao apresentado no ROPO, documento no qual o governo se comprometia com uma poupança orçamental adicional.*

#### **A economia em 2010**

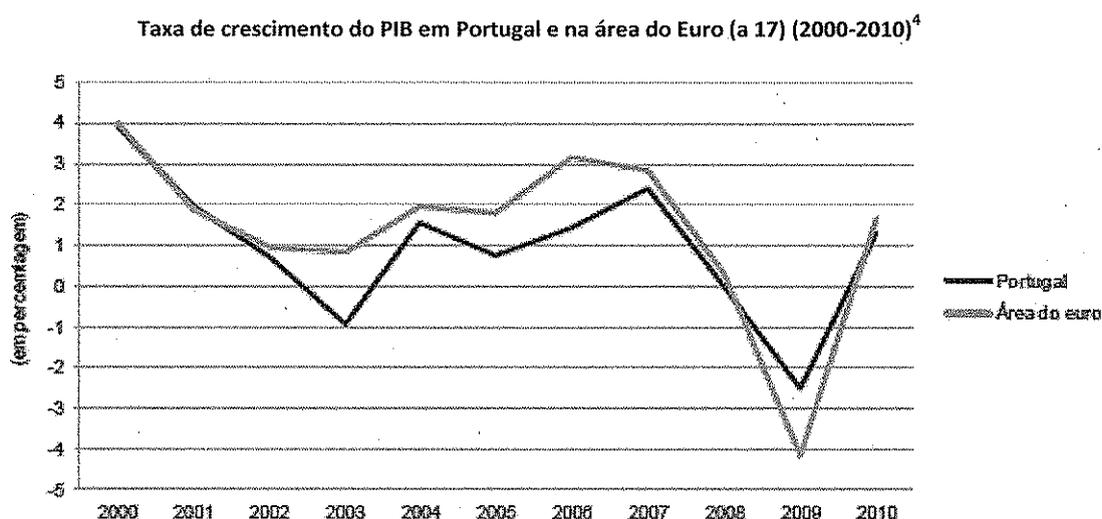
*Em 2010 a economia mundial cresceu 5,1%, após dois anos de recessão generalizada com uma taxa de crescimento média global de -0,7%, tendo o desempenho sido bastante desigual entre os diferentes países e regiões, destacando-se, em 2010, o comportamento das economias emergentes, com uma taxa de crescimento média que atingiu os 7,3%, claramente superior aos 3% registados nas economias avançadas, e aos 1,8% registados, quer na UE, quer na área do euro.*

O crescimento da UE de 1,8% deve porém, considerar-se uma recuperação frágil, dada a redução do PIB em 2009 de 4,2% e as situações díspares entre os vários Estados-Membros

A par do aumento do PIB, verificou-se em 2010, uma forte recuperação do comércio internacional evidenciada, em particular, pelo incremento de 12,8% das exportações e das importações (que compara com uma redução em 2009 de 10,4% e de 11,0%, respectivamente).

#### PIB e componentes da procura agregada

A economia portuguesa em 2010 acompanhou a tendência de recuperação registada na área do euro após a crise financeira internacional de 2007. O PIB cresceu 1,4%, porém abaixo do crescimento de 1,7% registado na área do euro (gráfico 6).

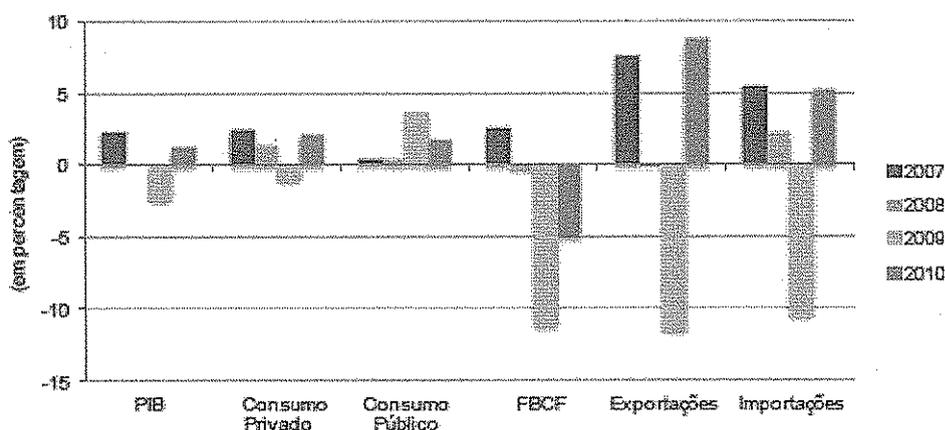


Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro 2011.

Do lado da procura agregada, tal como discriminado no gráfico anterior, o crescimento de 1,4% foi impulsionado, essencialmente, pelo aumento do consumo privado e público (2,3% e 1,3%, respectivamente) e das exportações (8,8%). Efeito contrário teve a redução elevada do investimento (- 5,3%) e o incremento das importações (5,1%).

<sup>4</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)<sup>5</sup>



Fonte: INE, Setembro 2011.

*O dinamismo do consumo privado explica-se quer pela antecipação da aquisição de bens duradouros influenciada por alterações de natureza fiscal quer pelo acréscimo do rendimento disponível, de 2,6% em termos nominais.*

*O crescimento em 1,3% verificado no consumo público reflecte um aumento nas despesas públicas acima do inicialmente previsto.*

*O dinamismo das exportações foi fortemente influenciado pela retoma externa com a aceleração dos fluxos do comércio internacional e pela desvalorização do euro face ao dólar. O aumento de 8,8% das exportações ficou aquém do crescimento de 10,6% verificado na área do euro.*

### **Mercado de trabalho**

*Ao nível do mercado de trabalho, os dados do quadro seguinte refletem a contração sentida principalmente a partir de 2009. Em 2010 o crescimento positivo do PIB e a estagnação da população activa não foram, porém, acompanhados por um crescimento do emprego que, pelo contrário, diminuiu 1,5%.*

*A taxa de desemprego manteve a tendência de crescimento iniciada em 2009, atingindo 10,8% em 2010.*

<sup>5</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Indicadores mercado de trabalho<sup>6</sup>

	2008	2009	2010
Emprego total (tv em %)	0,5	-2,8	-1,5
Taxa de desemprego (%)	7,6	9,5	10,8
Desemprego longa duração (a)	50,9	47,7	55,8
Duração média do desemprego (b)	22,8	22,2	24,7

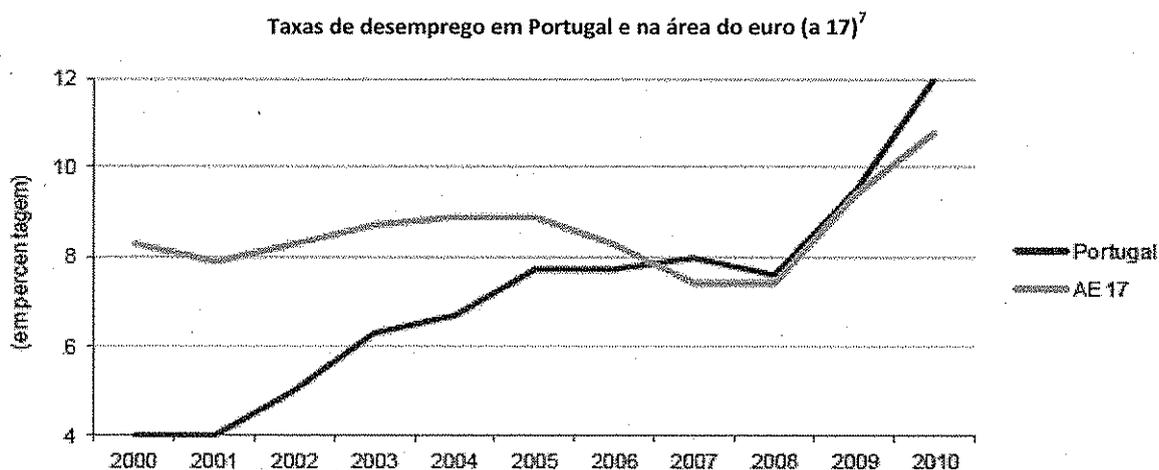
(a) Em % do desemprego total.

(b) Em meses.

Fonte: INE e BdP.

O gráfico seguinte evidencia uma evolução crescente da taxa de desemprego em Portugal que, em particular a partir de 2006, ultrapassa os valores médios da área do euro.

Em 2010 o diferencial entre a taxa de desemprego no mercado português e o da área do euro ascendeu a 1,9 p.p..



Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro de 2011.

### Condicionantes estruturais das finanças públicas

Existe um conjunto de factores que condicionam a gestão das finanças públicas no médio e longo prazo e, conseqüentemente, a evolução da dívida pública. Estes factores incluem as alterações demográficas (envelhecimento da população) e os avanços tecnológicos que alteram o padrão de procura e oferta dos serviços públicos, com especial relevância no

<sup>6</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>7</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

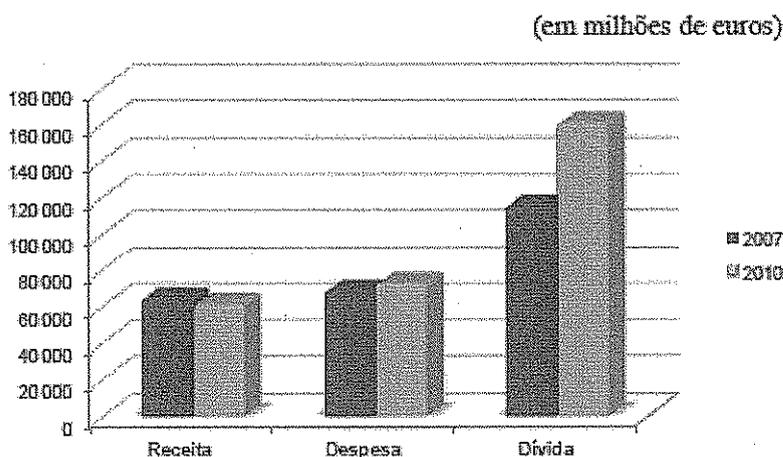
sector da saúde. Neste contexto, a pressão é mais evidente nas despesas com pensões e com saúde.

A pressão sobre as finanças públicas é também maior numa situação, como a da economia portuguesa na actualidade, em que o nível elevado do défice público se conjuga com perspectivas de crescimento económico fraco e com a incerteza nos mercados decorrentes da crise internacional. Neste caso, as despesas com transferências e subsídios tendem a aumentar. Também ligadas às consequências da crise e a pressionar as finanças públicas, surgem as intervenções do Estado ao nível do mercado financeiro, por exemplo através das garantias e outras intervenções nos mercados.

#### As perspectivas de crescimento económico fraco

Nos últimos quatro anos, a fraca actividade económica em Portugal conjugada com a crise financeira internacional repercutiu-se nas finanças públicas portuguesas gerando uma quebra de receitas e um das despesas, tendo a dívida pública atingido valores próximos de 100% do PIB ( que em 2010 totalizou € 172 798 M ), como evidencia o gráfico abaixo.

Evolução das receitas, despesas e dívida pública 2007-2010<sup>8</sup>



Os riscos orçamentais identificados que aumentam a vulnerabilidade da consolidação orçamental prevista estão intimamente ligados à actividade das empresas públicas e aos

<sup>8</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

*encargos com PPPs, em conjugação com os decorrentes do envelhecimento da população e de um crescimento económico fraco.*

#### **Parcerias público-privadas (PPP)**

*O universo de PPP, assumidas pelo Estado entre 1995 e 2010, inclui um montante de investimento de € 18.474 M e abrange 36 projectos, de entre as quais, 25 no sector dos transportes (22 rodoviários e 3 ferroviários), 10 na saúde e 1 no sector da segurança e emergência. Catorze delas ainda se encontram em fase de construção e as restantes estão na fase de exploração. Deste investimento, 79% foi realizado nos sectores rodoviário, 18% no ferroviário, 2% no da saúde e 1% no da segurança.*

Parcerias Público-Privadas<sup>9</sup>

(em milhões de euros)

Concessão	Concessionária	Ano	Preço	Investimento
<b>Sector Transportes (1)</b>				
Concessão Luapорта (Porto 25 de Abril e Porto Vasco da Gama)	Luapорта - Cons. para a Travessia do Tejo em Lisboa, SA	1995	30	1 247
Concessão Norte	Assoc. Norte - Auto-Estrada de Norte, SA	1999	30	1 459
Concessão Oeste	Auto-Estrada de Alentejo, SA	1999	30	599
Concessão Teta (2)	Eteta - Auto-Estrada de Portugal, SA	2000	30	2 853
Concessão Litoral Oeste	Eteta - Auto-estrada de Litoral, SA	2004	30	617
Concessão da Beira Interior (PQHP)	Beira - Auto-Estrada de Beira Interior, SA	1999	30	629
Concessão da Costa de Prata (CUPP)	Assoc. Costa de Prata - Auto-Estrada de Costa de Prata, SA	2000	30	471
Concessão do Alentejo (ACAP)	Alentejo - Sociedade Concessionária de SCUT do Alentejo, SA	2000	30	399
Concessão Interior Norte (RFS)	Interior - Concessionária de Auto-Estradas, SA	2000	30	649
Concessão das Beiras Litoral e Alta (IFP)	Assoc. Beiras Litoral e Alta - Auto. Est. das Beiras Litoral e Alta, SA	2004	30	323
Concessão Norte Litoral (PQNL)	Beiras Norte - Soc. Concessionária de SCUT do Norte Litoral, SA	2004	30	361
Concessão Grande Porto (PQGP)	Assoc. Grande Porto - Auto-Estrada de Grande Porto, SA	2002	30	564
Concessão Grande Lisboa	Assoc. Grande Lisboa - Auto-Estrada de Grande Lisboa, SA	2002	30	187
Concessão Douro Litoral	ADL - Auto-Estrada do Douro Litoral, SA	2007	27	606
Sub-concessão AE Transmontana	Auto-Estrada XXI - Subconcessionária Transmontana, SA	2008	30	542
Sub-concessão Douro Interior	Assoc. Douro - Estrada de Douro, SA	2008	30	669
Concessão Túnel do Maré	Auto-Estrada do Maré, SA	2008	30	353
Sub-concessão Beira Alentejo	BEAL - Soc. Port. para a Construção e Exploração Rodoviária, SA	2009	30	590
Sub-concessão Beira Tejo	BEAT - Vias do Beira Tejo, SA	2009	30	378
Sub-concessão Litoral Oeste	BELO - Auto-Estrada do Litoral Oeste, SA	2009	30	452
Sub-concessão Alentejo Litoral	Beiras do Alentejo Litoral, SA	2009	30	169
Sub-concessão Beira Interior	Assoc. Beira Interior - Auto-Estrada de Beira Interior, SA	2009	30	699
Beira Sul Tejo (3)	BTS, SA	2009	30	330
Tranq. Terrestre e aéreo-marítimo (4)	Portugal, SA	1999	11149	1 189
Troço Fozinho-Cala de Mota da AVF (4)	ELCO - Ligeiras de Alta Velocidade, SA	2009	60	1 329
<b>Sector Saúde (5)</b>				
Centro de Cuid. de Admissão do EME (6)	LOS, SA	2006	4	4
Centro Cuid. Medicina Física Reabilitação Sul	GP Saúde	2006	7	3
Centro de H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Escala Braga, Gestora do Edifício, SA	2006	30	134
Centro de H. Braga - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, SA	2006	10	12
Centro H. Cascais - Ent. Gestora Estabelecimento	HPC, SA	2006	10	16
Centro H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	TCHEGP, SA	2006	30	57
Centro H. Lourenço - Ent. Gestora Estabelecimento	SGHL - Soc. Gestora do Hospital de Lourenço, SA	2006	10	30
Centro H. Lourenço - Ent. Gestora do Edifício	HL - Sociedade Gestora do Edifício, SA	2006	30	66
Centro H. V. Franca - Ent. Gestora do Edifício	Escala Via Franca - Gestora do Edifício	2006	30	76
Centro H. V. Franca - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Via Franca - Gest. do Estabelecimento, SA	2006	10	3
<b>Sector Seguradora (8)</b>				
EREGP	EREGP - Rede digital de Seg. e Emergência	2008	30	116
Total				98 474

(1) Investimento em infra-estruturas suportadas pelo Estado.  
 (2) Substrutura de investimento realizado pela ERETEP. Preço de contrato prorrogado por um período adicional de 6 anos.  
 (3) Valor de investimento e referente aos custos de aquisição (incluindo aquisição) para construção, infra-estruturas e equipamentos.  
 (4) Em exploração.  
 (5) Contrato prorrogado em Agosto de 2011.  
 (6) O valor de investimento incluído, para a Beira, não considera para o valor total dos investimentos em saúde nas PPP concluídas que o mesmo foi realizado pelo Estado em parceria com a concessionária.  
 Fonte: DGEF, Ministério das Finanças e Administração Pública (2011).

<sup>9</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

No ano de 2010 foram contratadas 3 novas parcerias, uma no sector rodoviário (Subconcessão Pinhal Interior), outra no ferroviário (troço Poceirão – Caia da rede de alta velocidade) e outra na saúde (Hospital de Vila Franca), representando um investimento total de € 2.376 M.

#### Pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2010

Ao longo de 2010 as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram € 1.128 M, e cobriram 119% dos montantes orçamentados, tal como consta do quadro seguinte.

#### Encargos líquidos no exercício de 2010<sup>10</sup>

(em milhões de euros)

Parcerias	Previsto	Reequilíbrio	Proveitos	Execução
Rodoviárias	699,2	197,5	49,6	896,6
Ferrovias	26,9	-	-	15
Saúde	180,6	-	-	172,5
Segurança e Emergência	44,3	-	-	43,6

Fonte: DGTF, Relatório Parcerias Público-Privadas e Concessões, Agosto 2011.

O acréscimo de 19% face ao previsto deriva, em parte, do pagamento de pedidos de reequilíbrio financeiro justificados com alterações das condições contratuais inicialmente estabelecidas em algumas concessões rodoviárias.

#### Previsão dos encargos plurianuais com PPP

Até 2050 prevê-se que o valor actualizado dos encargos brutos com as PPP totalize € 26.004 M, sendo 2015 o ano com maior volume de encargos. É de salientar que 83% deste montante deriva das concessões rodoviárias e 12% das concessões da saúde.

<sup>10</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Portugal – principais indicadores económicos<sup>11</sup>

	Unidades	2008	2009	2010
<b>Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)</b>				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	171 583	168 887	172 721
Produto Interno Bruto	lv. real, %	0	-2,5	1,4
Precisa Interna	lv. real, %	1,2	-3,0	2,1
Consumo Privado	lv. real, %	1,8	-1,0	2,3
Consumo Público	lv. real, %	0,8	2,9	1,3
Formação Bruta de Capital Fixo	lv. real, %	-0,3	-14,1	-5,3
Exportações de bens e serviço	lv. real, %	-0,3	-11,6	8,8
Importações de bens e serviço	lv. real, %	2,8	-10,9	5,1
<b>Rendimentos e Poupança (2)</b>				
Rendimento Disponível dos Particulares	lv. nominal, %	1,7	-2,8	
Taxa de Poupança Interna	% PIB	10,6	9,2	9,2
Sociedades	% PIB	6,8	8,1	8,5
Particulares	% PIB	5,1	8,0	7,2
Administrações Públicas	% do PIB	-1,3	-7,0	-6,6
<b>Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)</b>				
Inflação (IPC)	lv. média, %	2,6	-0,8	1,4
Deflador do PIB	lv., %	2	1,2	1,0
Remunerações Nominais por Trabalhador	lv. média, %	3,1	3,2	1,6
Custos Unitários do Trabalho	lv. média, %	3,6	3,1	-1,3
<b>Mercado de Trabalho (2)</b>				
População Activa	Milhares	5 624,9	5 682,7	5 623,7
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 197,8	5 054,1	4 978,3
Taxa de Actividade	% Pop. Total	92,9	89,9	89
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	7,6	9,5	10,8
<b>Finanças Públicas (3)</b>				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-3,5	-10,1	-9,8
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,5	-6,5	-6,5
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	71,6	83,0	83,9
<b>Balança de Pagamentos (4)</b>				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-11,1	-10,1	-8,9
Balança Corrente	% PIB	-12,6	-10,9	-10,0
Balança de Bens	% PIB	-13,4	-10,6	-10,5
Balança de Serviços	% PIB	3,9	3,6	3,9
Balança de Capital	% PIB	1,5	0,8	1,1
<b>Taxas de Juro (4)</b>				
Taxa de Juro Euribor 3 meses	Em % (Dezembro)	3,3	0,7	1,0
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	4	3,9	6,5
<b>Taxas de Juro Bancárias</b>				
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	6,1	3,3	3,8
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	5,9	2	2,1
<b>Agregados de Crédito Bancário (4)</b>				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.F.	lv. nom. (Dez.)	7,7	2,2	1,9
Crédito a Sociedades Não Financeiras	lv. nom. (Dez.)	10,5	1,9	0,7
Crédito a Particulares	lv. nom. (Dez.)	4,6	2,3	2,0
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (4)	lv. nom. (Dez.)	-42,1	33,7	-10,4

lv. = taxa de variação; lv. nom. = taxa de variação nominal

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2.º Trimestre de 2011.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2011.

(3) Fonte: INE – Relatório dos défices excessivos, Setembro de 2011.

(4) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro 2011.

<sup>11</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

### **1.3 A Execução Orçamental**

#### **Receita**

*No Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a actividade financeira no domínio das receitas do Estado examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à actividade financeira e compara as receitas orçamentadas com as efectivamente realizadas.*

*No quadro seguinte procede-se à comparação, por principais agregados, entre a execução das receitas orçamentais registadas no SGR de 2010 e as inscritas no orçamento inicial (Mapa I do OE de 2010) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência do Governo efectuadas através de créditos especiais e as decorrentes da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho).*

Receita dos serviços integrados – Principais Agregados<sup>12</sup>

(em milhões de euros)

Receita	Execução	Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2010	Inicial	Final	OE	OE
				Inicial	Final
Receitas Correntes	35.194	34.340	34.506	102,5	102,0
Receitas Fiscais	32.290	31.026	31.026	104,1	104,1
Impostos Directos	13.569	13.313	13.313	101,9	101,9
Impostos Indirectos	18.721	17.712	17.713	105,7	105,7
Receitas Correntes Não Fiscais	2.905	3.314	3.479	87,7	83,5
Das quais Transferências Correntes	1.009	1.277	1.362	79,1	74,1
Receitas de Capital	1.181	1.299	2.034	90,9	58,0
Das quais: Activos Financeiros	822	30	761	2.755,3	108,1
Outras Receitas	735	203	659	361,4	111,5
Das quais: Saldo da Gerência Anterior	467	15	414	3.112,1	112,7
Receita Efectiva	37.110	35.842	37.199	103,5	99,8
Passivos Financeiros	131.802	117.669	151.065	112,0	87,2
Receita Orçamental	168.911	153.511	188.263	110,0	89,7

Fonte: SGR de 2009 e 2010, Mapa I do OE de 2010 e Mapa I da CGE.

A execução da receita efectiva é superior em € 1.268 M (3,5%) à prevista no orçamento inicial.

As principais alterações orçamentais verificam-se na receita de activos financeiros (mais € 731 M), saldo da gerência anterior (mais € 399 M) e transferências correntes (mais € 85 M).

A receita referente a activos financeiros apresenta uma taxa de execução de 2.755,3% face ao orçamento inicial o que se explica, no essencial, pelos € 705 M obtidos com a concretização da 5.ª fase de reprivatização da GALP Energia SGPS, SA.

Esta operação estava prevista no plano de privatizações no Sector Empresarial do Estado e constava do Relatório do OE pelo que a correspondente receita deveria ter sido inscrita no OE de 2010.

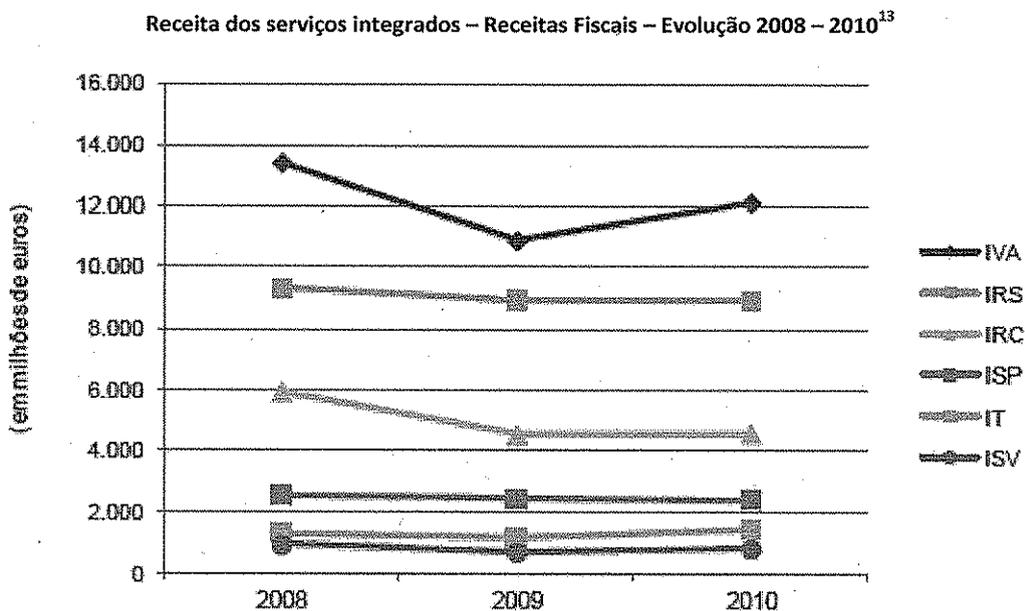
O saldo da gerência anterior apresenta uma taxa de execução de 3.112,1% face ao orçamento inicial, o que se deve, no essencial: à utilização de saldos de receitas consignadas para financiar despesas do ano, à limitação da transição dos saldos pelos organismos e à obrigatoriedade, por parte das entidades reguladoras, de entregar 85% do valor acumulado

<sup>12</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

dos saldos de gerência e resultados transitados no final de 2009 para receita geral do Estado de 2010.

A receita efectiva registou um acréscimo de € 2.283 M (6,6%), face a 2009, evolução que se fica a dever essencialmente ao aumento das receitas fiscais em € 1.637 M (5,3%) e das receitas de capital em € 846 M (253%).

No entanto, um elemento fundamental para a apreciação da execução da receita do Estado em 2010 é a significativa queda da receita verificada em 2009. Não obstante o referido aumento de 6,6% na receita efectiva, a receita dos serviços integrados não recuperou da queda de 14,8% verificada em 2009 pelo que se encontra, ainda, 9,2% abaixo da execução de 2008.



Em 2010 as receitas fiscais continuaram a representar a maior parte das receitas efectivas (87% em 2010 e 88% em 2009). Para este resultado contribuiu sobretudo o desempenho verificado nos *impostos indirectos*, com um acréscimo de € 1.557 M (mais 9,1% do que em 2009).

O aumento das receitas de capital efectivas explica-se, essencialmente, pelo produto obtido com a reprivatização da GALP Energia SGPS1, no montante de € 705 M.

<sup>13</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

O quadro seguinte compara, por classificação económica, a execução das receitas registada de 2010 com a de 2009 e com as receitas inscritas no orçamento inicial e no orçamento final.

Receita dos serviços e fundos autónomos – Execução<sup>14</sup>

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2009	2010	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
<b>Receitas Correntes</b>	<b>22.912</b>	<b>22.989</b>	<b>77</b>	<b>0,3</b>	<b>23.919</b>	<b>24.620</b>	<b>96,1</b>	<b>93,4</b>
Receitas Fiscais	382	369	-13	-3,4	433	420	85,1	87,7
Impostos Directos	24	20	-4	-15,9	19	21	105,4	99,4
Impostos Indirectos	357	348	-9	-2,6	414	400	84,2	87,1
Receitas Correntes Não Fiscais	22.531	22.621	90	0,4	23.486	24.200	96,3	93,5
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	3.797	4.181	384	10,1	4.063	4.294	102,9	97,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1.396	1.329	-67	-4,8	1.694	1.714	78,4	77,5
Rendimentos da Propriedade	220	137	-82	-37,4	252	233	54,6	59,1
Transferências Correntes, das quais	16.241	16.374	133	0,8	16.556	17.008	98,9	96,3
Estado	14.144	14.961	817	5,8	14.793	15.084	101,1	99,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	646	542	-104	-16,1	850	876	63,8	61,9
Outras Receitas Correntes	231	57	-174	-75,2	71	76	80,3	75,6
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2.798</b>	<b>4.380</b>	<b>1.583</b>	<b>56,6</b>	<b>1.953</b>	<b>4.850</b>	<b>224,3</b>	<b>90,3</b>
Venda de Bens de Investimento	37	93	56	150,1	108	86	86,3	107,7
Transferências de Capital, das quais	2.482	4.048	1.566	63,1	1.600	4.449	252,9	91,0
Fundo de Pensões da PT para a CGA	0	1.882	1.882		0	1.899		99,1
Activos Financeiros (excluindo títulos)	277	239	-38	-13,6	241	312	99,3	76,5
Outras Receitas Capital	2	1	-1	-61,5	4	2	18,8	35,3
<b>Outras Receitas</b>	<b>137</b>	<b>103</b>	<b>-33</b>	<b>-24,5</b>	<b>52</b>	<b>115</b>	<b>197,7</b>	<b>89,6</b>
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	137	103	-33	-24,5	52	115	197,7	89,6
<b>Receita Efectiva</b>	<b>25.847</b>	<b>27.473</b>	<b>1.626</b>	<b>6,3</b>	<b>25.924</b>	<b>29.585</b>	<b>106,9</b>	<b>92,9</b>
Transferências Correntes de SFA	4.455	4.512	58	1,3	4.078	4.551	110,6	99,1
Transferências de Capital de SFA	81	44	-37	-46,2	31	56	140,4	77,6
Transferências de Capital para o FRDP (parcial)		1.500			0	1.500		100,0
Activos Financeiros (em títulos)	377	367	-10	-2,7	553	568	66,3	64,6
Saldo da Gerência Anterior	3.834	3.810	-25	-0,6	873	3.897	436,7	97,8
Passivos Financeiros	253	108	-145	-57,3	456	455	23,7	23,8
<b>Receita Orçamental</b>	<b>34.847</b>	<b>37.813</b>	<b>2.966</b>	<b>8,5</b>	<b>31.915</b>	<b>40.612</b>	<b>118,5</b>	<b>93,1</b>
Operações Extra-Orçamentais	4.520	2.499	-2.021	-44,7	5.909	5.949	42,3	42,0
<b>Receita Total (SIGO)</b>	<b>39.367</b>	<b>40.312</b>	<b>945</b>	<b>2,4</b>	<b>37.825</b>	<b>46.561</b>	<b>106,6</b>	<b>86,6</b>

Fonte: SIGO.

A receita efectiva dos SFA aumentou € 1.626 M (6,3%), passando de € 25.847 M em 2009, para € 27.473 M em 2010.

Esta variação decorre do acréscimo das receitas de capital em € 1.583 M (56,6%) que, por sua vez, é consequência da operação extraordinária relativa à transferência para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), de € 1.882 M de patrimónios de fundos de pensões<sup>1</sup> (incluindo o do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom). Note-se que sem esta operação a receita efectiva dos SFA teria diminuído 1%.

<sup>14</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de

## Despesa

A CGE evidencia a despesa paga pela administração central, em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica, bem como, de modo desenvolvido no tocante aos serviços integrados e sintéticos relativamente a cada SFA.

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados e dos SFA, deduzidas de cativos, com a despesa processada por conta dessas dotações. A taxa de execução evidencia a parte da dotação disponível (dotação final deduzida de cativos) que foi efectivamente utilizada.

Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – SI e SFA<sup>15</sup>

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec. (a)			Valor	Tx exec. (a)
Encargos Gerais do Estado	3 184	2	3 174	99,8	235	2	196	84,1
Presidência do Conselho de Ministros	234	11	195	87,5	185	9	125	71,2
Negócios Estrangeiros	446	19	407	95,5	77	2	68	91,3
Finanças e Administração Pública	27 065	350	17 504	65,5	8 872	10	8 751	98,7
Defesa Nacional	2 582	186	2 258	94,2	167	5	143	86,4
Administração Interna	2 051	37	1 918	95,2	184	3	154	85,3
Justiça	1 601	22	1 407	89,1	982	39	593	62,9
Economia, Inovação e Desenvolvimento	180	20	144	90,0	1 797	30	1 181	66,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	649	56	473	79,7	1 530	51	1 007	68,0
Obras Públicas, Transporte e Comunicações	184	30	109	70,6	333	30	226	74,7
Ambiente e Ordenamento do Território	271	22	166	66,7	537	18	248	47,9
Trabalho e Solidariedade Social	7 850	8	7 823	99,8	1 155	64	808	74,1
Saúde	8 869	17	8 829	99,7	10 050	58	9 456	94,6
Educação	7 364	4	7 121	96,8	216	1	204	94,6
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 860	27	1 814	99,0	2 489	27	2 046	83,1
Cultura	181	11	143	83,9	95	5	70	78,6
Despesa, excluindo:	64 570	823	53 484	83,9	28 903	353	25 279	88,5
Passivos financeiros	122 193	0	113 927	93,2	1 075	0	819	76,2
Activos financeiros em títulos					3 865	0	3 493	90,4
Transferências correntes de SFA para SFA					4 561	1	4 489	98,4
Transferências de capital de SFA para SFA					109	7	95	92,9
Transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública	1 500	0	1 500	100,0	0	0	0	
<b>Total da despesa</b>	<b>188 263</b>	<b>823</b>	<b>168 914</b>	<b>90,1</b>	<b>38 514</b>	<b>362</b>	<b>34 175</b>	<b>89,6</b>

(a) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos).

Nota: A sombreado, Ministérios com taxa de execução inferior à média, em cada subsector.

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

As taxas de execução mais baixas verificaram-se, ao nível dos serviços integrados, no Ministério das Finanças e Administração Pública (65,5%, salientando-se € 8.593 M de dotação disponível não utilizados no âmbito das Despesas Excepcionais, e € 531 M no âmbito da Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública) e no Ministério do Ambiente e do

<sup>15</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

*Ordenamento do Território (66,7%, não utilizando € 57 M no âmbito dos Investimentos do Plano).*

*Este Ministério foi também o que apresentou a taxa de execução mais baixa ao nível do subsector dos SFA (47,9%, com € 192 M não utilizados pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), seguido dos Ministérios da Justiça (62,9%, onde o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça não utilizou € 340 M) e da Economia (66,8%, não tendo sido utilizados pelo IAPMEI € 506 M).*

#### **Prazo médio de pagamentos**

*O Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), criado em 2008 com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, fixou metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação de indicadores sobre a sua evolução.*

*Relativamente aos dados divulgados, o PMP ponderado da administração directa e indirecta do Estado no final de 2010 era de 52 dias (uma aumento de 8 dias, em relação aos dados relativos ao fim de 2009, divulgados em Abril de 2010).*

*O atraso nos pagamentos, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), envolve custos sociais, nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.*

#### **Alteração do universo de serviços abrangidos pela CGE**

*No quadro seguinte evidencia-se, para o período 2006-2010 a saída de organismos do sector das administrações públicas que, continuando a exercer a sua missão/actividade de natureza pública, deixaram de cumprir a disciplina orçamental e de ter as suas receitas e despesas discriminadas na CGE.*

Serviços que saíram da administração central no período 2006-2010<sup>16</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Empresarialização de hospitais e parcerias público-privadas	5	14	5	4	4	32
Outras empresarializações	1	4		1		6
Conversão em associação	1			28		29
Conversão em fundação			1	19		20
Total	7	18	6	52	4	87
Despesa no ano anterior à saída do serviço da administração central (em milhões de euros)	678,1	863,2	551,4	510,8	247,6	
Valor médio (em milhões de euros)	96,9	48,0	91,9	9,8	61,9	

Conforme se evidencia, a maior saída de organismos do sector público administrativo resultou do processo de empresarialização de hospitais: 32 organismos (a que acresce a empresarialização de 32, em 2003). Por anos, o maior número de saídas observa-se em 2009, devido à conversão de 28 centros protocolares de formação profissional em associações públicas e da conversão em fundações de três instituições do ensino superior (incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais).

Saliente-se que a conversão de serviços em entidades não abrangidas pela CGE, não significa, necessariamente, uma redução da despesa do Estado. Embora a despesa destas entidades deixe de ser evidenciada na Conta, geralmente, o Estado continua a assegurar o seu financiamento, através de transferências do Orçamento ou dotações de capital. No caso dos hospitais, esse financiamento assume a forma de aquisição de serviços de saúde, pagos pela ACSS aos hospitais empresarializados.

Na CGE de 2010 é possível identificar que a Administração Central do Sistema de Saúde gastou € 4.516,7 M em aquisição de serviços de saúde aos hospitais empresarializados; que o Ministério das Finanças gastou em dotação de capital € 52,0 M com estes hospitais e € 130,0 M com a Estradas de Portugal; e que foram transferidos € 177,6 M para as entidades do ensino superior convertidas em fundação.

A estes montantes acrescem € 551,7 M, relativos à receita da Estradas de Portugal com a Contribuição para o serviço rodoviário.

<sup>16</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

*As operações identificadas totalizam € 5.428,0 M. Este valor corresponderá apenas a uma parte da execução financeira destas entidades que, se não tivessem sido retiradas da administração central, estaria discriminado na CGE por natureza.*

*A saída de organismos do sector público administrativo, em contabilidade pública (através de um processo de empresarialização ou de conversão em associação ou fundação pública) geralmente não é acompanhada da sua saída do sector das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95), uma vez que não preenchem os requisitos previstos.*

**Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)**

*O PIDDAC inicial previsto no OE, de € 2.833 M, foi objecto de alterações orçamentais ao longo do ano que se traduziram num reforço de € 479 M, fixando-se a dotação ajustada em € 3.372 M. As cativações corresponderam a € 190 M situando-se a dotação disponível (orçamento final) em € 3.123 M.*

*A execução global do PIDDAC totalizou € 2.197 M, com uma taxa de 70,4% relativamente ao orçamento final. Englobou € 1.204 M (54,8%) de financiamento nacional ( dos quais € 1.048 M do Cap.º 50) e € 993 M (45,2%) de recursos comunitários, tendo-se verificado taxas de execução, respectivamente, de 78,1% e de 62,8%.*

*A execução por ministério/programa orçamental foi a que se traduz seguidamente:*

PIDDAC por Ministério/PO em 2010<sup>17</sup>

(em milhões de euros)

Ministérios	Programas Orçamentais	Orçamento Inicial		Orçamento Final		Execução		Taxa de Execução (3)/(2) %
		Valor (1)	Estrutura %	Valor (2)	Estrutura %	Valor (3)	Estrutura %	
1 - Encargos Gerais do Estado	PD01 - Órgãos de Soberania	3	0,1	3	0,1	2	0,1	92,3
2 - Presidência do Conselho de Ministros	PD02 - Governação	52	1,8	47	1,5	25	1,2	53,8
3 - Negócios Estrangeiros	PD03 - Representação Externa	14	0,5	9	0,3	3	0,2	36,2
4 - Finanças e Administração Pública	PD04 - Finanças e Administração Pública	53	1,9	53	1,7	18	0,8	34,7
5 - Defesa Nacional	PD06 - Defesa	23	0,8	11	0,4	3	0,1	29,3
6 - Administração Interna	PD09 - Segurança Interna	57	2,0	70	2,2	49	2,2	70,8
	PD10 - Lei de Prog. das Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança	66	3,0	92	2,9	42	1,9	45,8
7 - Justiça	PD11 - Justiça	132	4,6	123	3,9	35	1,6	28,3
8 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	PD12 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	186	6,6	416	13,3	398	18,1	95,6
9 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	PD13 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	659	23,3	877	28,1	632	28,8	72,1
10 - Obras Públic. Transp. e Comunicações	PD14 - Obras Públic. Transp. e Comunicações	153	5,4	96	3,1	74	3,4	77,1
11 - Ambiente e Ordenamento do Território	PD15 - Ambiente e Ordenamento do Território	283	10,0	258	8,3	107	4,9	41,5
12 - Trabalho e Solidariedade Social	PD16 - Trabalho e Solidariedade Social	52	1,8	47	1,5	13	0,6	28,8
13 - Saúde	PD17 - Saúde	60	2,1	77	2,4	23	1,1	30,5
14 - Educação	PD18 - Educação	296	10,4	259	8,3	160	7,3	61,7
15 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	PD19 - Investigação e Ensino Superior	638	22,5	613	19,6	557	25,3	90,8
16 - Cultura	PD20 - Cultura	89	3,1	73	2,3	54	2,5	73,9
Total Geral		2 833	100,0	3 123	100,0	2 197	100,0	70,4

Fonte: SIPIDDAC (dados extraídos da nova plataforma).

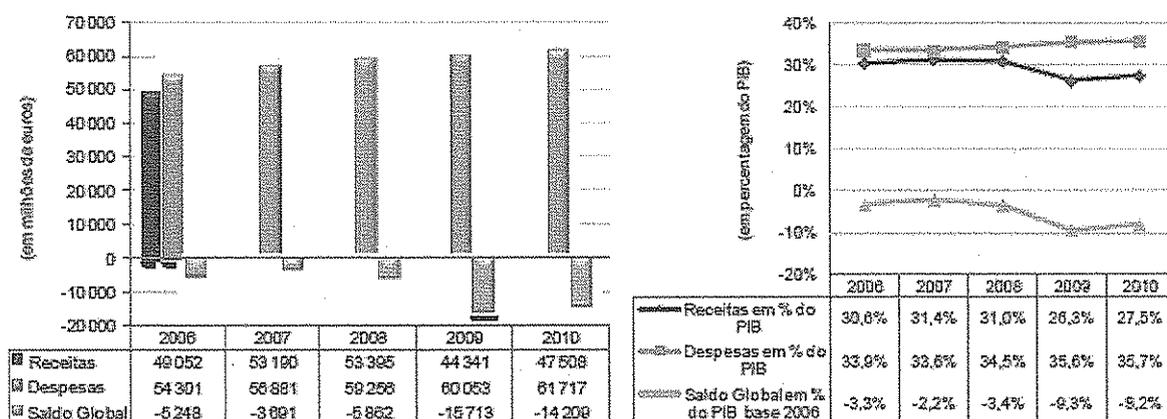
Continua a registar-se na execução do PIDDAC uma elevada percentagem das despesas correntes, verificando-se um acréscimo de 15,7% face ao ano anterior. Só dois dos ministérios são responsáveis por 74,2% desta natureza de despesas, o MADRP (IFAP com € 331 M ou seja 43,6%) e o MCTES (FCT com € 232 M ou seja 30,6%).

#### Consolidação da administração central

A evolução da receita, da despesa e do saldo (apurado na óptica da contabilidade pública) da conta consolidada da administração central no período 2006-2010 consta dos quadros e gráficos seguintes:

<sup>17</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2006–2010)<sup>18</sup>



Fonte: Conta Geral do Estado 2006 a 2010 e INE: Produto interno bruto a preços constantes - Contas Nacionais (30-09-2011).

A receita no período 2006-2010 foi sistematicamente inferior à despesa, acentuando-se a diferença (saldo negativo) nos dois últimos anos, essencialmente provocada pela forte quebra de 17% na receita em 2009 (€ -9.054 M) devida, principalmente, ao efeito da redução da actividade económica na receita fiscal, a qual diminuiu 13,6% (€ -4.896 M). Em 2010, o aumento de 7,1% da receita (mais € 3.167 M do que em 2009) foi insuficiente para atingir os valores dos anos precedentes.

Ressalva-se que a análise da evolução da receita e da despesa da administração central além de prejudicada pela alteração no universo dos organismos abrangidos é, também, afectada pela alteração de critérios contabilísticos que diminuíram a receita (€ 525 M em 2008, € 4.438 M em 2009 e € 4.716 M em 2010) e a despesa (€ 475 M em 2008, € 4.406 M em 2009 e € 4.684 M em 2010).

Assim, a taxa de crescimento média anual das receitas nos cinco anos em análise foi negativa (-0,8%), enquanto a da despesa atingiu os 3,3%, mantendo uma trajectória crescente em todo o período. O comportamento da receita e da despesa traduziu-se num agravamento médio anual de 28,3% no saldo correspondente, o qual passou de € -5.248 M, em 2006, para € -14.209 M, em 2010.

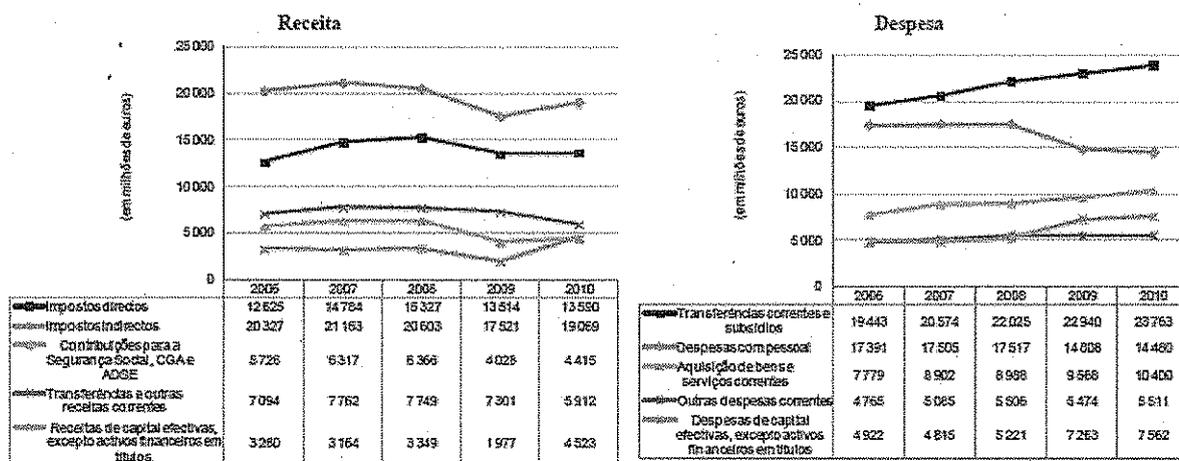
<sup>18</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Quanto à evolução em percentagem do PIB, a receita aumentou em 2007 atingindo o peso de 31,4%, diminuiu, depois, até 2009 (26,3%) e registou um pequeno aumento em 2010 (ascendendo a 27,5%).

A despesa apresentou uma tendência crescente (excepto em 2007, ano em que registou um mínimo de 33,6% de peso), correspondendo a 35,7% do PIB em 2010.

O gráfico seguinte ilustra a evolução dos principais agregados consolidados da receita e da despesa da administração central.

Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2006 – 2010)<sup>19</sup>



Fonte: Conta Geral do Estado 2006 a 2010.

Nos principais agregados da receita verificou-se, em 2008, a primeira quebra, com a redução dos impostos indirectos que, no ano seguinte, se agravou de forma muito significativa e foi acompanhada de reduções importantes em todos os agregados da receita, sobretudo nos impostos directos, nas contribuições para a segurança social, CGA e ADSE e nas receitas de capital.

Em 2010 o crescimento dos impostos e das contribuições foi insuficiente para se atingirem as receitas de 2007 e 2008, não obstante o significativo aumento das receitas de capital.

A tendência da despesa foi crescente, constatando-se que as despesas com pessoal apresentaram uma quebra significativa em 2009 e uma nova redução em 2010.

<sup>19</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

*Contudo, as diminuições nestas despesas foram provocadas essencialmente por alterações de critérios contabilísticos e pela alteração do universo (saída de serviços da administração central) e não por uma diminuição efectiva da despesa.*

*Quanto aos critérios contabilísticos, em 2009 passou-se a classificar a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações como transferências correntes, quando nos anos anteriores era incluída em despesas com pessoal; em 2010 os encargos com a saúde e rede nacional de cuidados continuados – que em anos anteriores eram pagos pela ADSE ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) e pela PSP e GNR a entidades públicas (todos eles registados em despesas com pessoal) – passaram a ser incluídos nas transferências da Administração Central do Sistema de Saúde para o SNS.*

*O comportamento crescente da aquisição de bens e serviços e das transferências correntes e subsídios explica-se, essencialmente, pela saída de serviços da administração central que deixaram de ter as suas despesas especificadas por classificação económica no Orçamento do Estado e passaram a beneficiar de transferências ou, no caso dos hospitais empresarializados, de verbas pagas a título de aquisição de serviços de saúde.*

## 1.4 A Dívida Pública

### Dívida Financeira

O Mapa XXIX - Movimento da dívida pública, mostra que o stock da dívida pública directa, em 31 de Dezembro de 2010, era de € 151.775,3 M, superior em € 19.028,9 M (14,3%) ao valor final do ano anterior.

Evolução do stock da DPD em 2010<sup>20</sup>

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2009		31/12/2010	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Médio e longo prazos	109 743,9	82,7	125 956,3	83,0
Curto prazo	22 909,0	17,3	25 724,3	16,9
Outra	93,5	0,1	94,8	0,1
Total	132 746,4	100,0	151 775,3	100,0

Fonte: CGE, Mapa XXIX.

Porém, este Mapa XXIX apenas abrange a dívida gerida pelo IGCP. Nele são apresentados, por instrumento de dívida, o valor nominal no início e no final do ano, bem como os movimentos ocorridos no ano resultantes de emissões, amortizações e outras variações, tais como capitalização de juros e variação cambial.

Assim, a informação relativa ao stock da dívida pública directa na CGE é incompleta, por ser omissa quanto à dívida dos SFA e às operações de derivados financeiros.

### Movimento da dívida

Conjugando a informação do Mapa XXIX da CGE, com a dívida pública directa gerida pela DGTF e com a de seis SFA obteve-se a evolução, em 2010, do stock da dívida pública directa da administração central que está sintetizada no quadro seguinte e que também a compara

<sup>20</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

com a apresentada no Mapa XXIX da CGE. Os valores apresentados incorporam as correcções decorrentes dos resultados da auditoria indicados neste Parecer.

Evolução da DPD da Administração Central em 2010<sup>21</sup>

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Médio e longo prazos	109 984,4	82,7	126 207,4	83,0	16 223,0	14,8
SI	109 780,3	82,5	125 983,5	82,9	16 203,2	14,8
SFA	204,1	0,2	223,9	0,1	19,8	9,7
Curto prazo	22 935,5	17,2	25 750,2	16,9	2 814,7	12,3
SI	22 909,0	17,2	25 724,3	16,9	2 815,2	12,3
SFA	26,5	0,0	26,0	0,0	-0,5	-1,9
Outra	93,5	0,1	94,8	0,1	1,3	1,4
SI	93,5	0,1	94,8	0,1	1,3	1,4
SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Total (apurado)	133 013,4	100,0	152 052,5	100,0	19 039,1	14,3
CGE (total)	132 746,4	-	151 775,3	-	19 028,9	14,3
Comparação	-267,0	-	-277,2	-	-	-

Fonte: CGE 2010, IGCP, CGA, MM, OGFE, IFAP, CPPSP e IHRU.

Em conclusão verifica-se que o stock da dívida pública directa, resultante de operações de financiamento, está subavaliado em € 267,0 M em 31 de Dezembro de 2009 e em € 277,2 M em 31 de Dezembro de 2010.

#### Garantias do Estado

Foram concedidas dez garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no montante total € 2.899,4 M, compreendendo € 1.499,4 M de garantias concedidas ao abrigo o regime geral, € 400 M em garantias a créditos de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e € 1.000 M de uma nova garantia concedida ao BPN.

Adicionalmente, numa operação de substituição de garantias envolvendo o BPN, foram ainda concedidas garantias do Estado no montante total de € 3.100 M, em substituição de parte das garantias do Estado anteriormente concedidas ao BPN.

<sup>21</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Foram emitidas garantias do Estado a seguros de crédito e similares no montante total de € 360,9 M, referentes a operações de seguro da COSEC.

### Composição e evolução

No quadro seguinte apresenta-se a posição no final de ano e respectivas variações das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, tanto a operações de financiamento como a seguros de crédito e similares:

#### Responsabilidades do Estado por garantias prestadas<sup>22</sup>

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento						
Responsab. em moeda euro	22 818,4	97,4	24 131,2	96,9	1 312,8	5,8
Responsab. em moeda não euro	13,2	0,1	7,5	0,0	-5,7	-43,2
<b>Total</b>	<b>22 831,6</b>	<b>97,4</b>	<b>24 138,7</b>	<b>96,9</b>	<b>1 307,1</b>	<b>5,7</b>
Garantias a seguros de crédito e similares						
Responsab. em moeda euro	603,8	2,6	774,4	3,1	170,6	28,3
Responsab. em moeda não euro	0,0	0,0	0,8	0,0	0,8	-
<b>Total</b>	<b>603,8</b>	<b>2,6</b>	<b>775,2</b>	<b>3,1</b>	<b>171,4</b>	<b>28,4</b>
<b>Total geral</b>	<b>23 435,4</b>	<b>100,0</b>	<b>24 913,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1 478,5</b>	<b>6,3</b>

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

No final de 2010, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas totalizavam cerca de € 24.913,9 M, compreendendo € 24.138,7 M de garantias a operações de financiamento (96,9%) e € 775,2 M a seguros de crédito e similares (3,1%).

De 2009 para 2010, as responsabilidades do Estado aumentaram € 1.478,5 M (6,3%).

### Pagamentos em execução de garantias

No decorrer de 2010, o Estado, em execução de garantias prestadas, efectuou pagamentos de capital e juros no montante total de cerca de € 456,6 M, envolvendo a Casa do Douro, o Banco Privado Português (BPP) e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou, conforme se apresenta no quadro seguinte:

<sup>22</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias<sup>23</sup>

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Convenções de Lomé e Cotonou	58 338	0	313	58 652
Casa do Douro	4 852 099	659 945	(a) 86 483	5 598 527
BPP	450 000 000	974 875	0	450 974 875
<b>Total</b>	<b>454 910 437</b>	<b>1 634 820</b>	<b>86 796</b>	<b>456 632 054</b>

(a) Inclui € 132 de juros de mora e € 86.351 respeitante ao prémio de seguro dos vinhos penhorados.

No que respeita à Casa do Douro, foram pagas as prestações devidas em 2010 ao abrigo do contrato celebrado com a CGD em 31/12/2008, através do qual o Estado assumiu o empréstimo garantido em dívida, bem como o prémio de seguro sobre os vinhos penhorados em seu favor, totalizando as verbas em causa cerca de € 5,6 M.

Na sequência da insolvência do BPP, ocorrida por força de deliberação do Banco de Portugal que revogou a autorização para o exercício da sua actividade, o Estado foi chamado a efectuar o pagamento antecipado da dívida garantida daquele Banco, desembolsando cerca de € 451 M.

**Endividamento. Peso. Projecções**

**a) Dívida global**

Tendo em conta o exposto no ponto 4.1.1, precedente, constata-se que a dívida directa global do Estado (SI e SFA) em 31 de Dezembro de 2010 ascendia a € 152.052,5 M.

Tendo-se apurado as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 22.242,1 M.

**b) Dívida efectiva**

No quadro seguinte procede-se ao apuramento da dívida efectiva.

<sup>23</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Evolução da dívida efectiva do Estado<sup>24</sup>

(em milhões de euros)

Descrição	31/12/2009	31/12/2010	Variação	
			Valor	%
Dívida directa do Estado (1)	133.013,4	152.052,5	19.039,1	14,3
CEDIC devedores por entidades do sector público administrativo	3.623,3	4.445,9	822,6	22,7
Outros títulos de dívida pública devedores por serviços integrados	0,5	0,5	0,0	4,6
Outros títulos de dívida pública devedores por serviços e fundos autónomos	3.172,3	6.279,0	3.106,7	97,9
Outros títulos de dívida pública devedores pela Segurança Social	4.480,4	5.110,6	630,2	14,1
Subtotal (2)	11.276,5	15.836,0	4.559,5	40,4
<b>Dívida efectiva (1)-(2)</b>	<b>121.736,9</b>	<b>136.216,5</b>	<b>14.479,6</b>	<b>11,9</b>

c) Peso no PIB e evolução

Os rácios da dívida directa e da dívida efectiva do Estado em relação ao PIB, no final do ano, situavam-se em 88,0% e 78,8%, respectivamente. Estes rácios têm vindo a aumentar nos últimos quatro anos e de forma mais acentuada em 2009 e 2010.

Evolução da dívida directa e da dívida efectiva face ao PIB<sup>25</sup>

(em milhões de euros)

Anos	Dívida Directa do Estado	Dívida efectiva	Div. Directa sobre PIB	Div. efectiva sobre PIB
2007	112.974,50	102.722,20	66,7%	60,7%
2008	118.660,50	106.860,30	69,0%	62,1%
2009	133.013,40	121.736,90	78,9%	72,2%
2010	152.052,50	136.216,50	88,0%	78,8%

Fonte: (PIB) INE Contas Nacionais Trimestrais 2.º Trimestre de 2011.

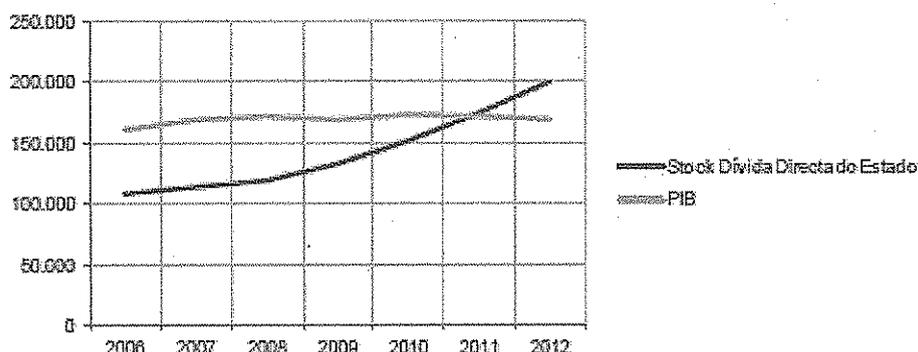
Se em 2011 e 2012 forem atingidos os aumentos líquidos do endividamento previstos nas respectivas propostas de Orçamento e se o comportamento do PIB evoluir da forma como foi prevista pelo Governo em relação ao último valor de 2010 divulgado, a relação entre a dívida directa do Estado e o PIB seria a que se apresenta no gráfico seguinte, ou seja, no final de 2012 aquela dívida representaria já 118,3% do PIB, contra os 88% verificados no final de 2010.

<sup>24</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>25</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

### Evolução do stock da dívida directa e do PIB<sup>26</sup>

(em milhões de euros)



Nota: A estimativa do valor do PIB baseou-se nas previsões de variação constantes do Relatório do Orçamento de Estado para 2012 e no deflador aí também previsto (pág. 18), tendo em conta que o stock da dívida directa se encontra em valores nominais.

#### d) Endividamento líquido

Finalmente procede-se ao cálculo do endividamento líquido do sector Estado (SI e SFA), considerando este como o saldo entre os activos respeitantes a empréstimos e os passivos da mesma natureza (dívida efectiva), como consta do quadro seguinte. Note-se que os activos correspondem aos valores nominais que foram reportados ao Tribunal pelos respectivos titulares, presumindo-se que se trata de valores cobráveis.

#### Evolução do endividamento global do Estado (Subsectores SI e SFA)<sup>27</sup>

(em milhões de euros)

Empréstimos activos e passivos do Estado	Valor		Variação	
	31/12/2009	31/12/2010	Total	%
Dívida efectiva	121 736,9	136 216,5	14 479,6	11,9
Créditos por empréstimos SI	1 656,5	2 326,1	669,6	40,4
Créditos por empréstimos SFA	2 467,6	2 620,3	152,7	6,19
Total créditos	4 124,1	4 946,4	822,3	19,9
Endividamento global	117 612,8	131 270,1	13 657,3	11,6

Assim, o endividamento líquido do Estado aumentou € 13.657,3 M em 2010, ou seja, numa percentagem inferior ao crescimento da dívida directa e da própria dívida efectiva.

<sup>26</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>27</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## 1.5 Fluxos Financeiros com a União Europeia

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos comunitários no âmbito do actual QREN e do anterior QCA III, da garantia agrícola, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos

### Saldo global

Em matéria de execução dos fluxos financeiros com a União Europeia, a informação agregada que consta é a seguinte:

Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2010<sup>28</sup>

(em milhões de euros)

Designação	Transferências			Variação homóloga	
	2008	2009	2010	Valor	%
<b>1. Transferências de Portugal para a UE:</b>	<b>1 481,8</b>	<b>1 595,3</b>	<b>1 802,0</b>	<b>206,7</b>	<b>13,0</b>
Direitos aduaneiros e agrícolas	134,0	117,6	134,3	16,7	14,2
Recursos próprios IVA	251,4	231,4	276,3	44,9	19,4
Recursos próprios com base no RNB	1 028,4	1 235,2	1 349,4	114,2	9,2
Compensação ao Reino Unido	140,1	123,0	77,5	-45,5	-37,0
Redução do RNB da Holanda e Suécia	-	31,7	10,8	-20,9	-65,9
Diversos	3,7	0,5	0,4	-0,1	-20,0
Restituições e reembolsos	-75,8	-144,1	-46,7	97,4	-67,6
<b>2. Transferências da UE para Portugal:</b>	<b>3 996,8</b>	<b>3 583,0</b>	<b>4 194,8</b>	<b>611,8</b>	<b>17,1</b>
FEOGA-Garantia/FEAGA	721,5	723,6	737,4	13,8	1,9
FEDER	1 944,8	964,5	1 510,4	545,9	56,6
FSE	323,6	1 009,5	910,2	-99,3	-9,8
FEOGA-Orientação	218,0	109,3	1,8	-107,5	-98,4
FEADER	398,7	235,6	456,0	220,4	93,5
IFOP	17,0	24,5	3,4	-21,1	-86,1
FEP	0,0	0,0	29,9	29,9	100,0
Fundo de Coesão	286,1	457,4	474,7	17,3	3,8
Diversos	87,1	58,6	71,0	12,4	21,2
<b>Saldo global (2-1)</b>	<b>2 515,0</b>	<b>1 987,7</b>	<b>2 392,8</b>	<b>405,1</b>	<b>20,4</b>

Fonte: CGE/2010 – Volume I.

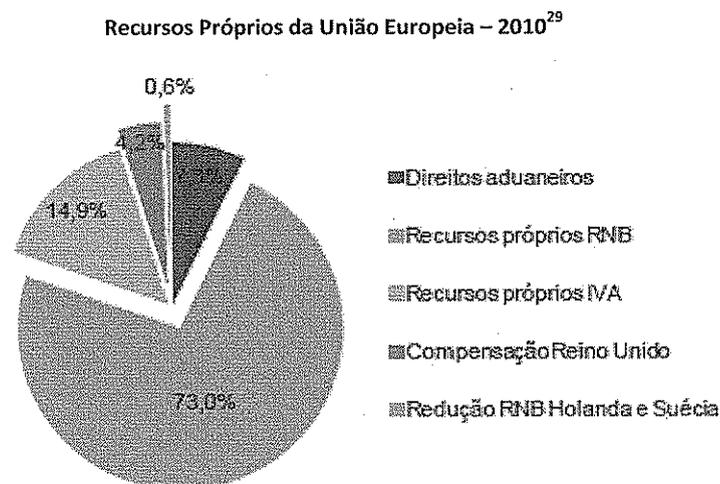
<sup>28</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em € 405,1 M (+20,4%) devido, em grande parte, ao comportamento das transferências provenientes da União Europeia (+17,1%).

#### Fluxos financeiros para a União Europeia

Em 2010, a contribuição líquida para a União Europeia ascendeu a € 1.802 M, o que representa um acréscimo de € 206,7 M face a 2009 (+13%). Apesar do aumento também verificado nos direitos aduaneiros colocados à disposição da União Europeia, o acréscimo deve-se essencialmente à revisão da base das contas nacionais que originou um da contribuição nacional dos recursos próprios IVA e com base no RNB, relativos a anos anteriores.

Analisando a estrutura dos recursos próprios conclui-se pelo peso preponderante dos recursos próprios com base no RNB que passou a representar 73% do total, contra 71%, em 2009.



Fonte CGE.

#### Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

Verificou-se que os dados constantes da CGE relativos à execução orçamental não permitem obter o total dos pagamentos realizados, com fontes de financiamento comunitário, por tal informação não constar do Mapa 32, relativo à execução da despesa dos serviços e fundos autónomos.

Segundo a informação extraída obteve-se o quadro seguinte :

<sup>29</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Transferências da União Europeia – Divergências apuradas<sup>30</sup>

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)-(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	4 194,8	4 241,4	-46,6
FEOGA-Garantia/FEAGA	734,7	734,7	0,0
FEDER	1 510,4	1 510,4	0,0
FSE	910,2	910,2	0,0
FEOGA-Orientação	1,8	1,8	0,0
FEADER	456,0	456,0	0,0
Fundo de Coesão	474,7	474,7	0,0
IFOP/FEP	33,3	33,3	0,0
Diversos	71,0	117,6	-46,6

**Execução do QREN**

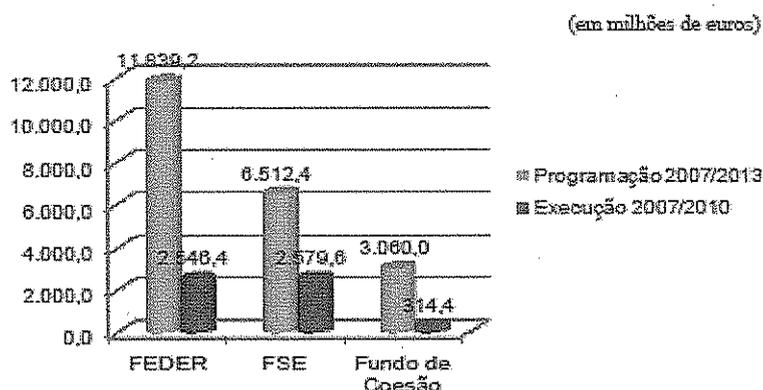
*Estava programada para 2010 a execução de despesa comunitária num montante de € 3.058,2 M, dos quais € 1.691,4 M do FEDER, € 930,0 M do FSE e € 436,8 M do FC. A despesa comunitária validada em 2010 foi de € 3.021,5 M, correspondendo a uma taxa de execução anual de 98,8%, significativamente superior à taxa atingida em 2009 (58,6%).*

*Face ao valor total da despesa pública executada em 2010 (€ 3.961,7 M), o co-financiamento comunitário representou 76,3%.*

*No ano em apreço, as transferências da União Europeia destinadas ao QREN totalizaram € 2.653,2 M devido, sobretudo, aos reembolsos do FEDER (€ 1.510,4 M) e do FSE (€ 906,3 M) relativos aos respectivos PO, fruto dos bons níveis de execução conseguidos.*

<sup>30</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

### Programação e execução acumulada dos Fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2010<sup>31</sup>



Fonte: IFDR e IGFSE.

Em termos absolutos, a despesa pública acumulada, validada no âmbito do QREN, ascendeu a € 7.272,6 M. Deste valor € 5.440,4 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução de 25,5% para a despesa pública e de 25,4% para a despesa comunitária.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 39,6%. Já em relação ao FEDER e ao FC, as taxas situaram-se em 21,5% e 10,3%, respectivamente.

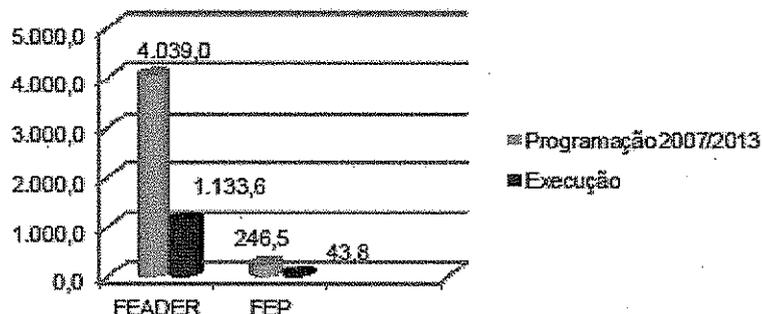
#### Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

Os quatro programas operacionais cofinanciados pelo FEADER receberam em 2010 da União Europeia um total de € 456,0 M. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 402,3 M), sendo os restantes montantes muito inferiores, com € 39,8 M transferidos para o PRORURAL e € 13,8 M para o PRODERAM. O PRRN foi destinatário de € 70,5 m. No mesmo período foi registada a entrada de € 29,9 M com destino ao PROMAR, no âmbito do FEP.

<sup>31</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de Dezembro de 2010<sup>32</sup>

(em milhões de euros)



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2011.

Taxas de execução de 28,1% para o FEADER e de 17,8% para o FEP significam que as operacionais da área da agricultura e pescas estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de atingir resultados que compensem os níveis insuficientes atingidos nos primeiros anos de execução, e eventualmente, a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal.

### 1.6 Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e Sector Público Empresarial

Em 2010, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que constam, de forma resumida, do quadro seguinte.

Resumo dos fluxos entre o OE e o SPE<sup>33</sup>

(em milhões de euros)

Receitas provenientes do SPE		Despesas destinadas ao SPE	
Serviços integrados	1 190,5	Serviços integrados	1 565,8
Serviços e fundos autónomos	41,0	Serviços e fundos autónomos	269,3
<b>Total</b>	<b>1 231,6</b>	<b>Total</b>	<b>1 835,1</b>
<b>Saldo Receitas / Despesas</b>		<b>-603,5</b>	

Fonte: CGE.

#### Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

As sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas que beneficiaram de subsídios no montante de € 445.619.763 evidenciados na CGE constam do quadro seguinte:

<sup>32</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>33</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Subsídios para entidades não financeiras do SPE<sup>34</sup>

(em euros)

Cl. econ.	Ent. processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	Indemnizações compensatórias (a)	Comp. Camis de Ferro de Lisboa	53 023 838
			Comp. Camis de Ferro Lisboa (Passe 4_18)	2 293 115
			Comp. Camis de Ferro Lisboa (Passe sub 23)	1 785 275
			CP	34 703 334
			CP (Sist. intermodal andante)	60 883
			CP (Passe 4_18)	1 113 340
			CP (Passe sub 23)	1 646 583
			Imprensa Nacional Casa da Moeda	5 600 000
			LUSA-Agência Notícias Portugal	17 735 019
			Metropolitano de Lisboa	28 033 176
			Metropolitano de Lisboa (Passe 4_18)	862 662
			Metropolitano de Lisboa (Passe sub 23)	1 547 679
			Metro do Porto	12 572 068
			Metro do Porto (Sist. intermodal andante)	752 576
			Metro do Porto (Passe 4_18)	620 976
			Metro do Porto (Passe sub 23)	1 794 404
			QPART - Org. de Produção Artística	10 293 000
			REFER-Rede Ferroviária Nacional	43 370 169
			Rádio e Televisão de Portugal	146 866 455
			SATA Internacional	17 211 315
			SATA Air Açores	822 125
			SOFLUSA	4 867 141
			SOFLUSA (Passe 4_18)	74 735
			SOFLUSA (Passe sub 23)	194 668
			STCP	20 113 991
			STCP (Sist. intermodal andante)	595 957
			STCP (Passe 4_18)	1 270 595
STCP (Passe sub 23)	728 661			
Transportes Aéreos Portugueses	6 826 449			
Teatro Nacional D. Maria II	5 175 000			
Teatro Nacional de S. João	4 900 000			
TRANSTEJO	6 628 705			
TRANSTEJO (Passe 4_18)	101 665			
TRANSTEJO (Passe sub 23)	84 488			
Subtotal				443 507 937
05.01.01	Gab. plos Meios da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas	Correios de Portugal	(b) 2 111 826
Subtotal				2 111 826
Total 05.01.01				445 619 763

(a) Valores atribuídos pela RCM n.º 96/2010, publicada no DR n.º 240, I Série, de 14 de Dezembro e contabilizados no Cap.º 60 - Despesas Excepcionais do M. Finanças e da Administração Pública.

(b) Valor contabilizado no Cap.º 02/DN.06 - Gabinete para os Meios da Comunicação Social da Presidência do Conselho de Ministros.

Fonte: OGE/2010 e serviços processadores.

Das verbas distribuídas a entidades não financeiras do SPE constantes do quadro anterior, 99,5% referem-se a indemnizações compensatórias.

<sup>34</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## 1.7 Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais

Nem o OE nem a CGE contêm informação sistematizada sobre todos os fluxos financeiros com as administrações autónoma e local, com particular incidência nestas últimas, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local<sup>35</sup>

(em milhões de euros)

	OE	CGE	Valores apurados TC	Diferenças
<b>Regiões Autónomas (1+2+3+4)</b>	<b>571</b>	<b>625</b>	<b>1 059</b>	<b>434</b>
1. Mapa XVIII	571	625	625	-
2. Informação não incluída no Mapas XVIII			65	65
3. Operações extra-orçamentais			283	283
4. Segurança Social			86	86
<b>Autarquias Locais (5+6+7+8+9)</b>	<b>2 738</b>	<b>2 525</b>	<b>3 769</b>	<b>1 235</b>
5. Mapa XIX	2 526	2 525	2 525	-
6. Mapa XX	212		212	212
7. Informação não incluída nos Mapas XIX e XX			584	584
8. Operações extra-orçamentais			421	421
9. Segurança Social (excluindo activos financeiros)			18	18

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

<sup>35</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## **1. 8 Benefícios Fiscais**

### **Despesa fiscal subavaliada**

*A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.223 M) não abrange todos os BF excluindo, designadamente, a despesa fiscal em IRC relativa ao “reinvestimento dos valores de realização” (€ 83 M) e ao “regime especial de tributação dos grupos de sociedades” (€ 510 M) a qual representa, por si só, mais do dobro da despesa desse imposto inscrita na CGE. A despesa fiscal em Imposto do Selo (IS) (€ 10 M) também se encontra subavaliada por apenas se referir a operações sujeitas a Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e isentas de IS quando o regime deste imposto prevê 16 tipos de operações isentas e 13 categorias de contribuintes beneficiários, para além de outras isenções constantes de legislação avulsa. Acresce que as despesas fiscais em IRC (€ 291 M) e em Imposto Sobre Veículos (ISV) (€ 89 M) apresentam erros de contabilização por incumprimento dos critérios legais de imputação entre Continente e Regiões Autónomas (menos € 5 M em IRC e mais € 3 M em ISV). As deficiências de apuramento e os erros de contabilização da despesa fiscal relevada na CGE colocam em causa a fiabilidade da informação e constituem uma limitação exame efectuado.*

### **Evolução da despesa fiscal**

*O quadro e gráfico seguinte apresentam a evolução da despesa fiscal, por imposto, em 2008-2010:*

### Evolução da despesa fiscal<sup>36</sup>

(em milhões de euros)

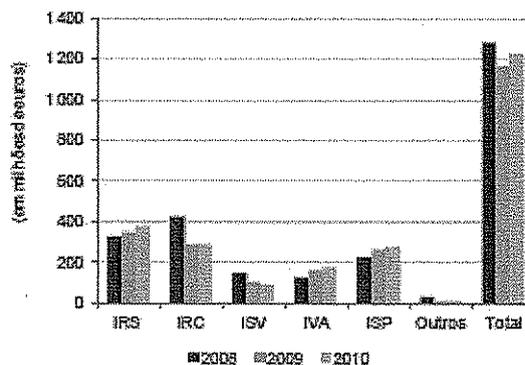
Imposto	Valor			Taxas de variação (%)		
	2008	2009	2010	2009/08	2010/09	Média
IRS (a)	330	350	380	8,1	8,6	7,3
IRC	426	288	291	-32,5	0,9	-17,4
ISV	144	105	89	-26,9	-14,9	-21,2
IVA	128	158	172	23,2	8,1	15,9
ISP	227	260	278	14,5	7,1	10,8
Outros (b)	31	8	12	-79,5	95,2	-36,7
<b>Total</b>	<b>1.286</b>	<b>1.167</b>	<b>1.223</b>	<b>-9,2</b>	<b>4,8</b>	<b>-2,5</b>

(a) O montante da despesa do IRS de 2008 e 2009 foi corrigido de modo a incluir apenas os montantes do Continente.

(b) Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), imposto sobre o Tabaco (IT) e Imposto do Selo (IS).

Fonte: CGE.

### Evolução da despesa fiscal<sup>37</sup>



A despesa fiscal relevada na CGE de 2010 foi de € 1.223 M, mais € 56 M (4,8%) face ao ano anterior.

<sup>36</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>37</sup> Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## 1.9 Operações de Tesouraria

### Cumprimento da UTE por SFA

A DGO, não dispondo de informação para aplicar os critérios previstos na norma de execução orçamental que determina o cálculo da “média mensal dos saldos diários”, apurou para cada SFA:

- a proporção dos fundos depositados no Tesouro face ao total das suas disponibilidades e aplicações, como “grau de cumprimento” da UTE;
- o remanescente dos fundos detidos fora do Tesouro relativamente a 5% da receita própria arrecadada em 2009, como “valor em excesso nas IC”.

O quadro seguinte agrega, por ministério, os dados de 119 SFA e o respectivo “grau de cumprimento”:

Grau de cumprimento da UTE por SFA em 31/12/2010<sup>38</sup>

(em milhares de euros)

Ministério	Disponibilidades e aplicações financeiras			Grau de cumprimento (%)
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	
Encargos Gerais do Estado	54.660	1.429	56.089	97,5
Presidência do Conselho de Ministros	22.159	266	22.426	98,8
Ministério dos Negócios Estrangeiros	26.183	0	26.183	100,0
Ministério das Finanças e da Administração Pública	1.971.719	311.178	2.282.897	98,4
Ministério da Defesa Nacional	13.297	3.740	17.037	79,1
Ministério da Administração Interna	43.102	146	43.248	98,7
Ministério da Justiça	853.193	7.228	860.421	98,2
Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento	1.554.466	29.130	1.583.597	98,2
Min. das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	129.758	121.493	251.251	51,6
Min. da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	314.913	2.721	317.634	98,1
Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território	129.392	893	130.276	98,8
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	179.014	41	179.055	100,0
Ministério da Saúde	541.388	19.421	560.809	98,5
Ministério da Educação	13.099	881	13.980	93,7
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	53.872	1.061	54.934	98,1
Ministério da Cultura	6.182	314	6.470	95,1
<b>Total</b>	<b>5.906.349</b>	<b>499.543</b>	<b>6.406.292</b>	<b>92,2</b>

Fonte: DGO.

<sup>38</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

A DGO considerou cumpridores os SFA com “grau de cumprimento” igual ou superior a 95% ou cujo saldo final fora do Tesouro não excedesse “5% das receitas próprias arrecadada no ano anterior”.

#### **Cumprimento da UTE por serviços integrados**

Os serviços integrados encontram-se sujeitos ao RTE devendo efectuar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas através de contas do Tesouro.

Do exame do sistema de informação e dos elementos fornecidos pela DGO verifica-se que esta não dispõe de resultados sistematizados sobre o cumprimento da UTE pelos serviços integrados e que não aplica procedimentos que assegurem a manutenção no Tesouro das respectivas disponibilidades e excedentes de tesouraria.

Da análise da informação constante das contas de gerência de 2010 remetidas ao Tribunal conclui-se que os serviços integrados (SI) que detinham, no final de 2010, valores superiores a € 1 M fora do Tesouro eram os seguintes:

Fundos detidos por SI fora do Tesouro em 31/12/2010<sup>39</sup>

(em milhares de euros)

Serviços integrados	Fora do Tesouro
Tribunal Constitucional	2.211
Direcção-Geral da Saúde	1.753
Guarda Nacional Republicana	1.445

A manutenção de fundos fora do Tesouro por serviços integrados não é conforme à lei nem aos princípios da boa gestão financeira e dificulta o controlo pela DGO de que esses serviços apenas utilizam dotações orçamentais após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos, conforme o disposto em norma de execução orçamental.

<sup>39</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## **1.10 Orçamento e Conta da Segurança Social**

### **Orçamento da Segurança Social**

*O OSS para 2010 foi aprovado conjuntamente com o OE e publicado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, e as disposições necessárias à sua execução constam do Decreto-Lei n.º 72 A/2010, de 18 de Junho. Ao longo do ano de 2010, o OSS foi objecto de sucessivas alterações orçamentais, cuja publicação nem sempre ocorreu dentro dos prazos fixados no artigo 52.º da LEO7, ao contrário do acto de remessa para aquele efeito.*

### **Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental**

*Em 2009 foi lançado o programa orçamental designado por “Iniciativa para o Investimento e Emprego” (IIE) e um regime fiscal de apoio ao investimento, cujas disposições tiveram efeitos financeiros relevantes para além do período de vigência do OE/2009, e suspensa a lei do indexante de apoios sociais, com a definição de um aumento extraordinário do valor das pensões mais baixas.*

*Um conjunto de medidas concretizadas ao longo da execução do orçamento de 2009 acabou por influenciar a execução orçamental de 2010:*

*- No acesso ao subsídio de desemprego, a diminuição do prazo de garantia de 465 para 365 dias (Decreto-Lei n.º 324/2009, de 29 de Dezembro), e no subsídio social de desemprego, o prolongamento, em seis meses, das prestações que terminassem durante 2009 (Decreto-Lei n.º 68/2009, de 29 de Março) e a alteração do referencial de condição de recursos de 80% para 110% do valor do indexante de apoios sociais por um prazo de 12 meses (Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho);*

*- A manutenção da redução em três p.p. das contribuições a cargo das micro e pequenas empresas, para os trabalhadores com mais de 45 anos;*

- A isenção do pagamento das contribuições a cargo das entidades empregadoras que recrutassem jovens desempregados de acordo com determinados requisitos;

- A isenção ou redução das contribuições a cargo das entidades empregadoras que contratassem desempregados com mais de 40 anos ou inscritos nos centros de emprego há mais de nove meses, cumprindo determinados critérios;

- A redução das contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora relativamente aos trabalhadores que em 2009 auferissem um salário igual à retribuição mínima mensal garantida.

Mas, ao longo de 2010, tendo em conta a necessidade de consolidar as contas públicas, foi incluído no PEC 2010-2013 um conjunto de medidas com efeitos restritivos na despesa da SS, a generalidade das quais tornando mais severas as condições de atribuição de prestações sociais dos sistemas não contributivos, designadamente no RSI, pensões sociais, prestações por encargos familiares, subsídio social de desemprego e subsídios sociais no âmbito da parentalidade.

Foram também introduzidas alterações ao regime do subsídio de desemprego e antecipado o fim das medidas implementadas a título transitório e extraordinário no auge da crise económica internacional com vista à minimização dos seus efeitos na sociedade portuguesa, suprimindo-se a prorrogação do prazo de atribuição do subsídio social de desemprego e eliminando-se o prazo de garantia extraordinário para efeitos de atribuição do subsídio de desemprego, a majoração do valor do subsídio de desemprego para os desempregados com dependentes a seu cargo e a atribuição do adicional ao abono de família (por conta das despesas de educação) aos escalões de rendimento 2 a 5.

Foram ainda eliminadas algumas das medidas que limitavam a receita da SS, designadamente aquelas que estipulavam bonificações nas taxas contributivas devidas pelas entidades empregadoras.

As medidas restritivas nas políticas de pessoal, que limitaram a admissão/progressão dos funcionários públicos e as que visaram a contenção salarial, designadamente as que envolveram cortes nas tabelas remuneratórias, também afectaram a execução do OSS, em particular a arrecadação da receita.

#### Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O quadro seguinte evidencia o orçamento inicial e as alterações orçamentais da receita e da despesa vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza – “Créditos especiais”, “Reforços” e “Anulações” – conforme se indica:

#### Alterações orçamentais<sup>40</sup>

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento Inicial		36.968 (1)		36.707
Alterações orçamentais				
Créditos especiais – integração de saldos	863		663	
Reforços	110		3.747	
Anulações	(448)	525	(4.498)	(88)
Orçamento corrigido		37.494		36.619

(1) Inclui € 398 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: LOE n.º 3-B/2010, de 28 de Abril; Mapa 34 – Alterações orçamentais publicado na CGE; Declaração n.º 58/2011, de 9 de Março; e Declaração de Rectificação n.º 615/2011, de 29 de Março.

#### Conta da Segurança Social

##### Balanço

A evolução da situação patrimonial da segurança social no período 2008 a 2010, traduzida na evolução de cada membro do balanço, é a que se evidencia no quadro seguinte:

<sup>40</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Balanço da segurança social<sup>41</sup>

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2008	2009	2010		Variação 2009/08		Variação 2010/09	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
<b>Activo Bruto</b>								
Imobilizado	855.902	919.278	925.599	4,7	63.375	7,4	6.322	0,7
Existências	2.124	2.136	2.102	0,0	12	0,6	(34)	(1,6)
Dívidas de terceiros	5.249.315	6.626.495	7.270.135	36,8	1.377.180	26,2	643.639	9,7
Disponibilidades	10.087.475	10.737.509	11.416.383	57,7	650.035	6,4	678.873	8,3
Acréscimos e diferimentos	242.613	149.259	163.815	0,8	(93.354)	(38,5)	14.556	9,8
<b>Total do Activo bruto</b>	<b>16.437.429</b>	<b>18.434.677</b>	<b>19.778.034</b>	<b>100,0</b>	<b>1.997.248</b>	<b>12,2</b>	<b>1.343.357</b>	<b>7,3</b>
Amortizações/Provisões imobilizado	397.445	401.379	410.405	-	3.934	1,0	9.026	2,2
Provisões para cobranças duvidosas	3.592.840	4.560.036	5.437.661	-	967.196	26,9	877.626	19,2
<b>Total Activo líquido</b>	<b>12.447.144</b>	<b>13.473.262</b>	<b>13.929.968</b>		<b>1.026.118</b>	<b>8,2</b>	<b>456.705</b>	<b>3,4</b>
<b>Fundos Próprios</b>								
Património	8.904.693	9.602.544	10.670.047	82,9	697.851	7,8	1.067.504	11,1
Cedências de activos	-	-	(566)	0,0	0	-	(566)	-
Ajustamentos de part. de cap. em empresas	230	0	0	0,0	(230)	(100,0)	0,0	-
Reservas de reavaliação	2.642	2.642	1.092	0,0	0	0,0	(1.550)	(58,7)
Reservas	1.080.837	1.079.915	1.071.499	8,3	(922)	(0,1)	(8.416)	(0,8)
Resultados transitados	(1.037.996)	962.254	(102.523)	(0,8)	2.000.250	(192,7)	(1.064.777)	(110,7)
Resultado líquido do exercício	2.687.781	664.754	1.231.541	9,6	(2.023.027)	(75,3)	566.767	85,3
<b>Total dos Fundos próprios</b>	<b>11.638.186</b>	<b>12.312.109</b>	<b>12.871.090</b>	<b>100,0</b>	<b>673.923</b>	<b>5,8</b>	<b>558.982</b>	<b>4,5</b>
<b>Passivo</b>								
Provisões para riscos e encargos	117	117	0	0,0	0	0,0	(117)	(100,0)
Dívidas a terceiros	261.330	374.366	304.432	28,8	113.036	43,3	(69.934)	(18,7)
Acréscimos e diferimentos	547.511	786.671	754.446	71,2	239.160	43,7	(32.225)	(4,1)
<b>Total do Passivo</b>	<b>808.959</b>	<b>1.161.154</b>	<b>1.058.878</b>	<b>100,0</b>	<b>352.195</b>	<b>43,5</b>	<b>(102.276)</b>	<b>(8,8)</b>
<b>Total dos Fundos próprios e do Passivo</b>	<b>12.447.144</b>	<b>13.473.262</b>	<b>13.929.968</b>		<b>1.026.118</b>	<b>8,2</b>	<b>456.705</b>	<b>3,4</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

O activo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2010, cerca de 57,7% e 36,8% do activo bruto, respectivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 74,8% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado em cerca de 49,7%, reduzindo o activo líquido a cerca de 70,4% do valor do activo bruto.

O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade por "Fundos próprios" (92,4%).

Comparando com o período homólogo, apenas se verificou um decréscimo no passivo.

### Dívida de terceiros

O quadro seguinte espelha as dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2008 a 2010.

<sup>41</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Dívida de terceiros<sup>42</sup>

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2008		2009		2010	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	64	39	317.169	11	521.173	27.836
Contribuintes	3.737.973	733.507	4.597.306	807.574	5.450.918	943.859
Prestações sociais a repor	486.609	190.302	531.370	140.819	565.486	139.124
Outros devedores	1.021.340	731.267	1.177.990	1.116.797	729.914	720.821
Outros	3.329	1.361	2.660	1.259	2.644	834
<b>Total</b>	<b>5.249.315</b>	<b>1.656.476</b>	<b>6.626.495</b>	<b>2.066.460</b>	<b>7.270.135</b>	<b>1.832.473</b>

Fonte: CSS/2008, CSS/2009 e CSS/2010.

Em 2010, em termos brutos, as dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 5.739,6 M e as de curto prazo € 1.530,5 M. Cerca de 83,5% (€ 6.071,5 M) do total destas dívidas estão registadas em dívidas de cobrança duvidosa. As provisões acumuladas de cobrança duvidosa ascendem a € 5.437,7 M (89,6%), o que representa uma dívida em termos líquidos de € 1.832,4 M. A evolução no triénio de 2008 a 2010 das dívidas de terceiros, em termos brutos, tem sido em crescendo, embora com uma desaceleração da taxa de crescimento em 2010, relativamente ao período homólogo anterior 9,7%, (de 2008 para 2009 cresceu 26,2%). Diferentemente, em termos líquidos, verifica-se um decréscimo em 2010 face a 2009 de 11,3% (menos € 234 M), contra 24,8% de aumento registado em 2009 face a 2008 (mais € 410 M).

As dívidas com maior expressão financeira referem-se a “Contribuintes”, manifestando acréscimos de 23% e de 18,6%, em termos brutos, e de 10,1% e de 16,9%, em termos líquidos, comparando 2009 com 2008 e 2010 com 2009, respectivamente.

A conta que releva as “Prestações sociais a repor” pelos beneficiários também manifesta crescimentos ao longo do triénio em termos brutos. No entanto, em valor líquido, as quantias em dívidas são cada vez menores o que denota uma maior dificuldade na sua cobrança. Os “Clientes” e os “Outros devedores” espelham oscilações ao longo do triénio, fruto de alterações de registo contabilístico.

<sup>42</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## Demonstração de resultados

O quadro seguinte reflecte os proveitos e ganhos e os custos e perdas provenientes da actividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do triénio 2008/2010, bem como o valor dos respectivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e resultados líquidos.

### Demonstração de resultados da segurança social – 2008 a 2010<sup>43</sup>

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2009/08		Variação 2010/09	
	2008	2009	2010	Valor	%	Valor	%
<b>Custos e Perdas</b>							
Transferências correntes concedidas e prestações sociais	19.413	21.534	22.508	2.122	10,9	974	4,5
Custos com o pessoal	353	355	324	2	0,6	(31)	(8,8)
Fornecimentos e serviços externos	117	123	130	6	5,1	7	5,4
Provisões do exercício	1.236	1.021	946	(216)	(17,4)	(75)	(7,3)
Amortizações do exercício	20	19	16	(1)	(3,7)	(3)	(14,0)
Outros custos e perdas operacionais	31	12	12	(19)	(60,2)	0	(0,2)
<b>Total dos custos operacionais</b>	<b>21.170</b>	<b>23.064</b>	<b>23.936</b>	<b>1.895</b>	<b>8,9</b>	<b>872</b>	<b>3,8</b>
Custos e perdas financeiras	1.762	706	1.279	(1.056)	(59,9)	573	81,2
Custos e perdas extraordinárias	528	133	132	(395)	(74,8)	(1)	(1,0)
<b>Total dos Custos e Perdas</b>	<b>23.459</b>	<b>23.903</b>	<b>25.346</b>	<b>443</b>	<b>1,9</b>	<b>1.444</b>	<b>6,0</b>
<b>Proveitos e Ganhos</b>							
Impostos e taxas	13.194	14.509	15.175	1.314	10,0	667	4,6
Transferências e subsídios correntes obtidos	7.075	8.141	9.005	1.066	15,1	864	10,6
Outros proveitos e ganhos operacionais	95	110	144	15	15,5	33	30,3
<b>Total dos proveitos operacionais</b>	<b>20.365</b>	<b>22.760</b>	<b>24.324</b>	<b>2.395</b>	<b>11,8</b>	<b>1.564</b>	<b>6,9</b>
Proveitos e ganhos financeiros	1.567	1.304	1.329	(263)	(16,8)	25	1,9
Proveitos e ganhos extraordinários	4.215	504	925	(3.712)	(88,1)	422	83,8
<b>Total dos Proveitos e Ganhos</b>	<b>26.147</b>	<b>24.567</b>	<b>26.578</b>	<b>(1.580)</b>	<b>(6,0)</b>	<b>2.011</b>	<b>8,2</b>
Resultados operacionais	(805)	(304)	387	501	62,2	692	227,4
Resultados financeiros	(194)	598	50	793	408,0	(546)	(91,6)
Resultados extraordinários	3.687	371	794	(3.316)	(89,9)	423	114,2
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>2.688</b>	<b>665</b>	<b>1.232</b>	<b>(2.023)</b>	<b>(75,3)</b>	<b>567</b>	<b>85,3</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em 2010, todos os resultados se apresentam positivos, sendo os extraordinários os mais representativos, seguindo-se os operacionais e, por fim, os financeiros, que culminaram num resultado líquido bastante superior ao registado no ano transacto, mas que, ainda assim, não atingiu 50 % do valor apurado em 2008.

## Resultado líquido do exercício

O quadro e gráfico seguinte mostram a evolução do Resultado líquido do exercício para o triénio 2008 a 2010:

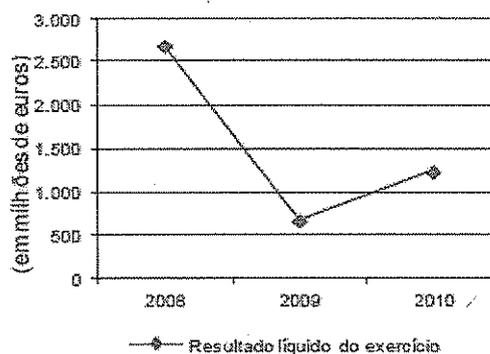
<sup>43</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

### Resultado líquido do exercício<sup>44</sup>

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	Δ% 2010/09
Resultados operacionais	(805)	(304)	387	227,4
Resultados financeiros	(194)	598	50	(91,6)
Resultados extraordinários	3.687	371	794	114,2
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>2.688</b>	<b>665</b>	<b>1.232</b>	<b>85,2</b>

Fonte: Contas de Segurança Social 2008 a 2010.



O Resultado líquido do exercício ao longo do triénio apresenta sempre montantes positivos, registando o valor máximo no ano de 2008 e o valor mínimo em 2009, espelhando uma variação negativa de 75,3% em relação ao período homólogo anterior. Em 2010, verifica-se uma recuperação do resultado líquido, todavia insuficiente para atingir cerca de 50% do valor conseguido em 2008.

<sup>44</sup> Quadro e Gráfico retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## 1.11 Análises Complementares

### Pensões

As pensões, suplementos e complementos integram o tipo de prestações do SSS mais relevante em termos financeiros, sendo a respectiva evolução factor fundamental para a apreciação da sustentabilidade futura do mesmo.

O gasto total com pensões, no período 2006/2010, bem como o seu peso no conjunto das despesas correntes, das contribuições e das quotizações, e das despesas, total e efectiva, suportadas pelo SSS pode visualizar-se no quadro seguinte:

Evolução do rácio das pensões<sup>45</sup>

(em milhões de euros)

Natureza		2006	2007	2008	2009*	2010*
(1)	Pensões, suplementos e complementos	11.423	12.113	12.818	13.465	14.012
(2)	Pensões do sistema previdencial	8.336	8.886	9.471	9.988	10.373
(3)	Despesas correntes	18.610	19.069	19.965	22.168	23.086
(4)	= (1)/(3)*100	61,4	63,5	64,2	60,7	60,7
(5)	Contribuições e quotizações do sistema previdencial	10.358	10.907	12.598	12.739	13.501
(6)	= (2)/(5)*100	80,5	81,5	75,2	78,4	76,8
(7)	Despesa Total	20.689	21.533	26.801	29.579	31.108
(8)	= (1)/(7)*100	55,2	56,3	47,8	45,5	45,0
(9)	Despesa efectiva	18.695	19.142	20.039	22.272	23.183
(10)	= (1)/(9)*100	61,1	63,3	64,0	60,5	60,4

\* Para efeitos comparativos com os anos anteriores foram utilizados valores não consolidados de arrendamentos inter-instituições (2008 e 2010) e de encargos para a segurança social a cargo da entidade patronal (2010).

Fonte: Mapas IX, XII e XIII das CSS de 2006 a 2010.

Relacionando as pensões do sistema previdencial com o valor das contribuições e quotizações afectas àquele sistema, conclui-se, nesta estrita apreciação, que a uma perda gradual de capacidade financeira do sistema registada até 2007 alterando-se esta tendência, a partir do ano de 2008. É de salientar que, a partir de 2008, com a entrada em vigor da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (nova LBSS), o valor das contribuições passou a estar afecto apenas ao sistema previdencial – repartição (com excepção dos montantes transferidos para capitalização de 2007 a 2009), enquanto nos anos anteriores uma parte

<sup>45</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

das contribuições e quotizações estava afectada ao subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego.

#### Dados financeiros e físicos

Na evolução dos custos com pensões pode ser considerado como factor relevante, para além dos aumentos decorrentes das actualizações dos montantes por via legislativa, o número crescente de beneficiários nas modalidades de velhice, que aumentou 2,1% em 2010 relativamente a 2009 e de sobrevivência, embora esta com crescimentos mais moderados em todo o período.

Por seu turno, o número de beneficiários com pensão por invalidez evidencia constantes decréscimos.

A sua evolução, ao longo do período de 2006 a 2010, é apresentada no quadro seguinte:

Evolução do número de beneficiários<sup>46</sup>

N.º de beneficiários	2006	2007	2008	2009	2010	Δ 2007/06	Δ 2008/07	Δ 2009/08	Δ 2010/09
Velhice	1.753.367	1.790.727	1.827.052	1.864.840	1.903.525	2,1%	2,0%	2,1%	2,1%
Invalidez	314.367	310.221	302.538	297.186	289.409	(1,3%)	(2,5%)	(1,8%)	(2,6%)
Sobrevivência	671.047	681.817	688.256	697.243	703.131	1,6%	0,9%	1,3%	0,8%

Fonte: Estatísticas da Segurança Social.

#### Forma de financiamento da despesa com pensões e complementos

A despesa com pensões e complementos é desagregada, no quadro seguinte, pelos sistemas e subsistemas do sistema público de segurança social:

<sup>46</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## Financiamento das despesas com pensões e complementos<sup>47</sup>

(em milhões de euros)

Tipo de financiamento	Sistema/subsistema	Montante	% s/total
Transferências do OE (inclui transferências provenientes de outras entidades da Administração Pública) Consignação de receitas fiscais Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; prestações sociais prescritas)	Sistema de protecção social de cidadania	3.637	26,0
	Subsistema solidariedade	3.270	23,3
	Regime não contributivo (RNC)	1.817	13,0
	Complementos sociais de pensões	1.504	10,7
	Pensões	289	2,1
	Complementos extraordinário solidariedade	24	0,2
	Regime transitório dos rurais (RTR)	35	0,3
	Pensões	28	0,2
	Complemento extraordinário de solidariedade	8	0,1
	Regime esp. de S. S. das actividades agrícolas (RESSAA) - pensões	705	5,0
	Regime especial de segurança social dos ferroviários - pensões	52	0,4
	Pensões - desalojados das ex-colónias	16	0,1
	Complemento especial de pensão dos antigos combatentes - pensões	29	0,2
	Pensões por antecipação da idade de reforma	616	4,4
Subsistema protecção familiar	367	2,6	
Complementos por dependência	357	2,5	
Complementos por cônjuge a cargo	10	0,1	
Quotizações dos trabalhadores e contribuições de beneficiários Contribuições das entidades empregadoras Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; rendimentos; venda de bens e serviços)	Sistema previdencial - repartição	10.375	74,0
	Pensões	10.373	74,0
	Complemento de pensão (Portaria n.º 193/79)	1	0,0
<b>TOTAL</b>		<b>14.012</b>	<b>100</b>

Fonte: CSS de 2010.

Conclui-se, deste modo, que 74,0% das pensões e complementos são suportados, essencialmente, pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 26,0% por transferências do Estado e consignação de receitas fiscais.

### Despesa com prestações de desemprego

No quadro seguinte apresenta-se a despesa com as prestações de desemprego e respectivo peso no total e no PIB.

#### Evolução da despesa com prestações de desemprego<sup>48</sup>

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2006		2007		2008		2009		2010	
	Valor	%								
Subsídio de desemprego	1.390	76	1.216	72,2	1.056	67,4	1.364	66,7	1.526	68,7
Subsídio social de desemprego	306	16,7	313	18,6	325	20,8	436	21,3	427	19,2
Outras prestações	132	7,2	156	9,3	186	11,8	245	12	269	12,1
<b>Total</b>	<b>1.828</b>	<b>100</b>	<b>1.685</b>	<b>100</b>	<b>1.567</b>	<b>100</b>	<b>2.045</b>	<b>100</b>	<b>2.221</b>	<b>100</b>
<b>% do PIB (INE)</b>	<b>1,1</b>		<b>1,0</b>		<b>0,9</b>		<b>1,2</b>		<b>1,3</b>	

Fonte: CSS/2006 a CSS/2010; INE - "Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) - 1.º Trimestre de 2011", de Junho /2011.

<sup>47</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>48</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Em 2010, a despesa com prestações de desemprego totalizou € 2.221 M, repartidos entre subsídio de desemprego, social de desemprego e outras prestações. Este montante foi financiado em € 1.699 M pelo sistema previdencial - componente repartição e o restante (€ 522 M) pelo subsistema de solidariedade.

#### Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O FEFSS foi criado em 1989 com uma dotação inicial de € 216 M. Em 2010, recebeu, por via das dotações previstas na lei, € 223,5 M, atingindo, a 31 de Dezembro, € 9.637,9 M, o equivalente a 5,6% do PIB português.

#### Estrutura da carteira<sup>49</sup>

(em milhares de euros)

Descrição	2009	2010	Peso	Δ10/09
Dívida pública nacional <sup>(a)</sup>	4.758.260	4.690.721	48,7%	(1,4%)
Dívida pública estrangeira <sup>(a)(b)</sup>	2.187.933	2.028.558	21,0%	(7,3%)
Dívida privada <sup>(a)</sup>	382.853	179.110	1,9%	(53,2%)
Ações <sup>(b)</sup>	1.611.590	2.239.807	23,2%	39,0%
Fundos de Investimento Mistos Imobiliário	0	0	0,0%	-
Reserva Estratégica	216.832	212.473	2,2%	(2,0%)
Liquidez	213.606	209.425	2,2%	(2,0%)
Provisões e Impostos a Receber	37.010	76.638	0,8%	107,1%
Provisões e Impostos a Receber	575	1.217	0,0%	111,6%
<b>Total</b>	<b>9.406.659</b>	<b>9.637.949</b>	<b>100</b>	<b>2,5%</b>

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afectas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

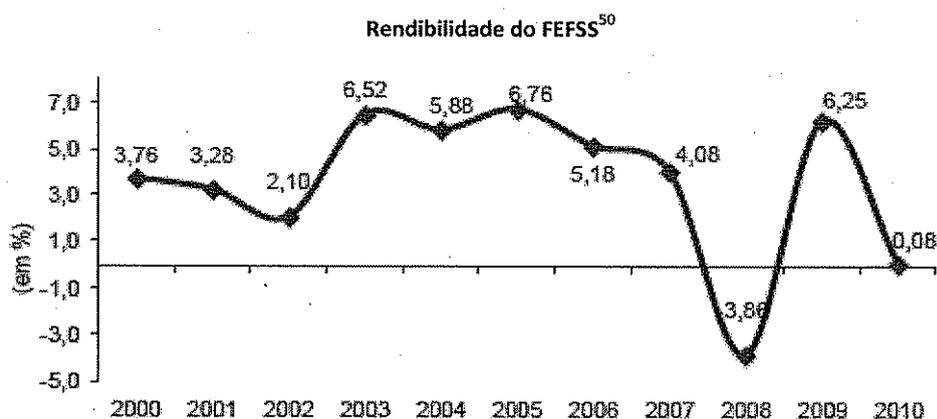
#### Evolução da rentabilidade e risco

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução da taxa de rentabilidade do FEFSS3 entre 2000 e 2010. Em 2000, a taxa de rentabilidade nominal do FEFSS foi de 3,8%, descendo para um mínimo relativo de 2,1% em 2002, período de queda nos mercados de acções (que andavam em torno de 10% da carteira do fundo).

Nos três anos seguintes registaram-se rentabilidades mais elevadas, atingindo o valor mais

<sup>49</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

alto em 2005, com 6,8%. Em 2006, a rentabilidade caiu para 5,2% e, em 2007, para 4,1%. Em 2008, a magnitude da quebra das cotações de acções, a que agora se encontrava mais exposto (19% do fundo estava em activos de rendimento variável), mantendo a gestão do FEFSS a mesma alocação estratégica, levou à primeira rentabilidade negativa da sua história (-3,9%). Em 2009, as cotações recuperaram parte da quebra anterior e o FEFSS obteve uma rentabilidade de 6,3%, mas em 2010, a crise em torno das dívidas soberanas afectou substancialmente a rentabilidade, que se ficou pelos 0,08%, o segundo pior desempenho desde a constituição do Fundo.



Fonte: Relatório e Contas 2010, IGFCSS.

<sup>50</sup> Gráfico retirado do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

## **1.12 Consolidação das Contas**

### **Conta consolidada da administração central e segurança social**

No quadro seguinte apresenta-se a Conta consolidada da administração central e segurança social, incluindo, na administração central, a receita e despesa relativa aos activos financeiros excepto títulos (excluídas essas receitas e despesas obtêm-se os valores do Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, constante da CGE/2010).

Conta consolidada da administração central e segurança social<sup>51</sup>

(em milhões de euros)

	Serv. integr	SFA	Admnia. central	Seg. social	Conta cons.	Estrutura
<b>1 - RECEITAS CORRENTES</b>	<b>35 447</b>	<b>23 115</b>	<b>42 985</b>	<b>23 829</b>	<b>57 860</b>	<b>92,7</b>
1.1 Impostos directos	13 599	20	13 599	0	13 599	21,8
1.2 Impostos indirectos	18 721	348	19 069	(a) 698	19 786	31,7
1.3 Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	234	4 181	4 415	13 483	17 898	28,7
1.4 Transferências correntes, das quais:	(a) 995	(a) 16 374	1 791	8 938	1 775	2,8
1.4.1 Estado	(a) 0	14 961	0	7 749	0	0,0
1.4.2 Serviços e fundos autónomos	618	(a) 0	0	135	0	0,0
1.4.3 Segurança social	(a) 228	841	1 069	0	0	0,0
1.5 Outras receitas correntes	(a) 1 829	(a) 2 192	4 121	710	4 831	7,7
<b>2 - RECEITAS DE CAPITAL, com activos fin. excepto títulos</b>	<b>1 647</b>	<b>3 650</b>	<b>4 523</b>	<b>28</b>	<b>4 547</b>	<b>7,3</b>
2.1 Transferências de capital, das quais:	(a) 89	(a) 3 315	2 630	4	2 630	4,2
2.1.1 Estado	0	(a) 734	0	4	0	0,0
2.1.2 Serviços e fundos autónomos	(a) 40	(a) 0	0	(a) 0	0	0,0
2.1.3 Segurança social	(a) 0	(a) 0	0	0	0	0,0
2.2 Activos financeiros, excepto títulos	822	239	1 061		1 061	1,7
2.3 Outras receitas de capital	(a) 736	(a) 96	532	(a) 24	866	1,4
<b>3 - Receita, com activos financeiros excepto títulos</b>	<b>37 895</b>	<b>26 765</b>	<b>47 508</b>	<b>23 857</b>	<b>62 408</b>	<b>100,0</b>
<b>4 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>46 539</b>	<b>23 174</b>	<b>54 154</b>	<b>23 071</b>	<b>68 272</b>	<b>89,9</b>
4.1 Despesas com pessoal	11 383	3 097	14 480	338	14 818	19,5
4.2 Aquisição de bens e serviços	1 357	9 043	10 401	121	10 521	13,9
4.3 Juros e outros encargos	4 872	14	4 986	3	4 989	6,6
4.4 Transferências correntes, das quais:	(a) 27 725	(a) 10 332	22 479	(a) 21 845	35 370	48,6
4.4.1 Estado	(a) 0	(a) 618	0	228	0	0,0
4.4.2 Serviços e fundos autónomos	(a) 14 961	(a) 0	0	(a) 841	0	0,0
4.4.3 Segurança social	(a) 7 749	(a) 135	7 884	0	0	0,0
4.5 Subsídios	899	585	1 284	708	1 992	2,8
4.6 Outras despesas correntes	(a) 423	(a) 102	525	(a) 57	582	0,8
<b>5 - DESPESAS DE CAPITAL, com activos fin. excepto títulos</b>	<b>6 180</b>	<b>2 157</b>	<b>7 562</b>	<b>97</b>	<b>7 656</b>	<b>10,1</b>
5.1 Aquisição de bens de capital	1 506	323	1 828	25	1 854	2,4
5.2 Transferências de capital, das quais:	(a) 2 489	(a) 863	2 559	72	2 627	3,5
5.2.1 Estado	(a) 0	40	0	0	0	0,0
5.2.2 Serviços e fundos autónomos	(a) 734	(a) 0	0	0	0	0,0
5.2.3 Segurança social	4	0	4	0	0	0,0
5.3 Activos financeiros, excepto títulos	2 189	899	3 087		3 087	4,1
5.4 Outras despesas de capital	(a) 17	(a) 72	89	0	88	0,1
<b>6 - Despesa, com activos financeiros excepto títulos</b>	<b>52 739</b>	<b>25 330</b>	<b>61 717</b>	<b>23 168</b>	<b>75 928</b>	<b>100,0</b>
<b>7 - Saldo, com activos financeiros excepto títulos</b>	<b>-15 644</b>	<b>1 435</b>	<b>-14 209</b>	<b>689</b>	<b>-13 520</b>	
(em percentagem do PIB)	-0,1%	0,3%	-0,2%	0,4%	-7,8%	

(a) Valores que sofreram reclassificação ou ajustamento no processo de consolidação, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Fonte: Conta Geral do Estado de 2010, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental e Direcção-Geral do Orçamento.

<sup>51</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

### **1.13 Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas Nacionais**

*Reserva-se neste ponto uma referência para assinalar e sublinhar, a inclusão no Parecer do TC de uma “ Caixa ” dedicada aos Riscos para a Sustentabilidade das Finanças Públicas Nacionais, matéria de relevância decisiva no momento que vivemos.*

*Esta caixa faz a síntese dos aspectos tratados ao longo do Parecer que, segundo o Tribunal de Contas e de acordo com os dados apurados até ao final do exercício orçamental de 2010, representam riscos potenciais para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais na óptica orçamental.*

*Apresentam-se as projecções de natureza económica e demográfica e a sua repercussão nos principais agregados da despesa que lhes estão associados; analisa-se a trajectória das receitas e das despesas efectivas dos últimos anos e do défice (na óptica da contabilidade pública), bem como das despesas segundo a classificação funcional apropriada; identificam-se encargos futuros já assumidos; e, por fim, assinalam-se os riscos.*

#### **As projecções demográficas e de natureza económica**

*O ano de 2010 encerrou uma década de reduzida actividade económica manifestada através de uma taxa média de crescimento do PIB de 1%, correspondente a taxas de crescimento anuais sempre inferiores às registadas na área do euro. As projecções da DG ECFIN (2010) apontam para a manutenção de uma média de crescimento económico na próxima década de 1% (metade da média projectada para a área do euro) e de 2% para a década 2020 a 2030, tal como a média da área do euro.*

*Ao nível do mercado de trabalho as projecções indicam para a manutenção de elevadas taxas de desemprego (em média 8%), superiores às da área do euro em cerca de 2 p.p. A taxa de actividade de 74% em 2010 aumentará para 76% em 2030, tal como na área do euro. Estas projecções macroeconómicas são acompanhadas por um cenário demográfico de envelhecimento da população reflectido num aumento do peso da população com idade*

superior a 64 anos que, em Portugal, passa de 18% em 2010 para 24% em 2030. Estes números repercutem-se no mercado de trabalho através do aumento do peso da população inactiva (com menos de 15 e mais de 64 anos) face à população activa (de 15 a 64 anos) de 50% em 2010, para 58% em 2030, à semelhança da área do euro.

A pressão projectada para as finanças públicas resultante deste envelhecimento populacional traduz-se no aumento do peso das despesas sociais e de saúde e numa eventual redução das despesas com educação. As projecções à data [DG ECFIN (2009) e FMI (2010)] apontam para que, no total, aquelas despesas atinjam em 2030 cerca de 28% do PIB Portugêis tal como se discrimina:

- O peso das despesas da segurança social com pensões em Portugal atingirá 12,6% do PIB (seguindo aliás a tendência dos valores projectados para a área do euro) fruto do número de pensionistas que já em 2030, e segundo se prevê, ultrapassará o número de contribuintes. Num cenário de manutenção de elevada taxa de desemprego (cerca de 8% em 2030), as despesas com os subsídios de desemprego, embora inferiores aos valores actuais, representarão cerca de 0,8% do PIB;
- O peso das despesas em saúde atingirá 10,9% do PIB em 2030;
- O peso das despesas em educação no PIB será em 2030 inferior a 2010, representando 4,1% do PIB.

#### **Execução orçamental**

De 2000 a 2010 enquanto as receitas efectivas aumentaram, em termos nominais, € 9.593 M, as despesas efectivas aumentaram € 20.440 M, originando um défice público em 2010 cinco vezes superior ao de 2000, tal como evidenciado no quadro abaixo.

Evolução das receitas e das despesas consolidadas da administração central e da segurança social<sup>52</sup>

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central e SS e PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas, com activos financeiros, excepto títulos	62 814	60 517	63 730	64 706	67 283	68 007	61 715	68 399	67 620	68 964	62 408
Despesas, com activos financeiros, excepto títulos	55 488	55 518	58 343	58 154	63 999	65 976	66 176	68 919	71 871	74 098	75 928
Saldo Global	-2 674	-5 001	-4 613	-3 448	-6 708	-7 969	-4 461	-2 519	-4 251	-15 133	-13 520
PIB (base 2008)	127 008	134 137	140 142	143 015	148 827	153 728	160 274	169 319	171 993	169 587	172 799
Receitas em % do PIB	41,6%	37,7%	38,3%	38,3%	38,5%	37,7%	38,5%	39,2%	38,3%	36,0%	36,1%
Despesas em % do PIB	43,7%	41,4%	41,6%	40,7%	43,0%	42,9%	41,3%	40,7%	41,8%	44,0%	43,9%
Saldo Global em % do PIB	-2,1%	-3,7%	-3,3%	-2,4%	-4,5%	-5,2%	-2,8%	-1,5%	-2,5%	-8,0%	-7,8%

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

Do ponto de vista da classificação funcional destaca-se o aumento entre 2000 e 2010, em termos nominais, de 75% das despesas em saúde (mais € 4.469 M) e de 44% das despesas em educação (mais € 2.797 M) (quadro 4). As despesas em saúde representaram, em 2000, cerca de 11% do total das despesas da Administração Central e Segurança Social e 14% em 2010. As despesas em educação representaram 11% do total das despesas da Administração Central e Segurança Social em 2000, e 12% em 2010.

Despesas da administração central com as funções Educação e Saúde (1)<sup>53</sup>

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educação	6 366	6 935	7 527	8 713	8 895	7 825	7 856	7 866	8 004	8 837	9 163
Saúde	5 949	6 525	8 694	12 684	16 835	10 051	9 453	9 832	9 756	10 305	10 418

(1) As despesas estão consolidadas, ou seja, excluem as transferências entre serviços integrados e autónomos, e incluem activos financeiros excepto títulos.

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

Em 2010, as despesas em saúde representaram 6% do PIB e as de educação 5,3%.

Ao nível das despesas sociais endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego, destaca-se a evolução verificada na última década das despesas com pensões e com subsídios de desemprego (quadros 5 e 6, respectivamente).

<sup>52</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

<sup>53</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

### Despesas com pensões<sup>54</sup>

(em milhões de euros)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Segurança Social	7 009	7 728	8 434	9 043	9 885	10 688	11 423	12 133	12 818	13 465	14 012
CGA	4 175	4 507	4 948	5 466	5 987	6 345	6 774	7 184	7 572	8 072	8 406

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010 e Relatórios e Contas da CGA 2000-2002.

De realçar a duplicação, na última década, das despesas com pensões, que em 2010 representaram 13% do PIB<sup>1</sup>. Estas despesas significaram 30% das despesas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social.

### Despesas com subsídios de desemprego e apoio ao emprego<sup>55</sup>

(em milhões de euros)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
803	871	1 090	1 489	1 862	1 806	1 828	1 685	1 567	2 045	2 221

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

As despesas com subsídios de desemprego acompanharam a evolução das taxas de desemprego registadas na última década e mais do que duplicaram, atingindo 1,3% do PIB em 2010.

### Dívida Pública

O stock de dívida pública directa tem vindo a crescer significativamente atingindo 88% do PIB em 2010<sup>2</sup>, contra 52% do PIB em 2000 e foi acompanhado por um aumento dos encargos com a mesma, tal como discriminado no quadro abaixo:

### Dívida directa e encargos<sup>56</sup>

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida directa (stock)	66 175	72 451	79 475	83 377	90 739	101 758	108 557	112 804	118 463	132 746	151 775
Encargos											
Amortizações	8 536	11 378	15 834	29 430	28 969	45 590	50 961	86 730	86 742	72 163	114 365
Juros	3 705	3 934	3 926	4 102	3 732	3 943	4 373	4 708	4 889	5 015	5 280
Outros encargos	12	10	21	22	18	30	31	24	30	32	27
Total encargos	12 252	15 322	19 781	33 554	32 719	49 564	55 364	91 462	91 661	77 210	119 671

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000 a 2010.

<sup>54</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010.

<sup>55</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010.

<sup>56</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010.

Em 2010, as despesas com juros e outros encargos com a dívida pública directa totalizaram 3,1% do PIB.

Ao nível dos diversos instrumentos de dívida pública, realça-se o lançamento em 2010 dos certificados do Tesouro, cujos encargos futuros previstos se concentram a partir de 2015. Para os emitidos em 2010, os encargos a pagar em 2015 (5º ano de subscrição) rondarão os € 100 M (contra a média anual de € 10 M entre 2011 e 2014) e em 2020 (10º ano de subscrição) cerca de € 118 M (contra a média anual de € 28 M entre 2016 e 2019).

Complementarmente, a dívida garantida (garantias a financiamentos e a seguros de crédito) são responsabilidades contingentes que o Estado poderá eventualmente ter de vir a assumir no futuro e que passaram de € 5.305 M em 2000 para € 23.017 M em 2010, tal como abaixo identificadas.

#### Dívida garantida efectiva<sup>57</sup>

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida garantida	5 305	6 380	7 268	7 710	8 730	8 480	9 419	9 937	11 872	21 348	23 017

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

#### Parcerias Público-Privadas

As PPPs representam um encargo futuro elevado para as contas públicas assumido por via do investimento que, entre 1995 e 2010, incluiu 36 projectos e que totalizou € 18.474 M. Até 2050 o valor actualizado previsto para os encargos brutos com estas PPPs ascende a € 26.004 M1, cerca de 15,2% do PIB previsto para 2011.

#### Conclusões

O aumento das necessidades de financiamento das Administrações Públicas portuguesas na última década, traduzido no elevado crescimento do défice e da dívida, não deixam margem suficiente às finanças públicas para, no curto e médio prazo, manterem o padrão de evolução registado no passado.

<sup>57</sup> Quadro retirado do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010

*Em 2010, as despesas com pensões, saúde, educação e subsídios de desemprego representaram já 25,6% do PIB; as despesas em juros e outros encargos da dívida pública directa 3,1% do PIB e as com PPPs 0,7% do PIB.*

*Assim, evidencia-se em particular o aumento previsto das despesas com pensões e saúde resultante do envelhecimento projectado para a população no médio prazo. A este aumento das despesas, acresce o eventual crescimento dos juros projectado para a próxima década, bem como os encargos futuros com PPPs. Esta pressão sobre as despesas é tanto mais relevante quanto, do lado das receitas, se prevê a eliminação da margem de crescimento com as projecções de fraco desenvolvimento económico para a próxima década, e do lado das despesas, os valores de que se parte em 2010 serem já bastante elevados.*

## II. Opinião do Relator

Na análise da Conta Geral do Estado é feito o exercício de confirmar a adequação dos cenários previstos no respetivo Orçamento do Estado, no caso concreto do ano de 2010.

Sendo certo que o contexto da economia mundial e na União Europeia, explicam parte da incerteza da atividade económica em Portugal, também existiram razões de natureza interna que marcaram o desempenho do País em 2010 e vieram a ter reflexos na sustentabilidade das finanças públicas e dívida pública nos anos subsequentes.

Analisando a Conta de 2010 e não a desligando dos anos anteriores, percebemos porque chegámos à insustentabilidade das nossas contas públicas e à necessidade de um Programa de Assistência Económica Financeira em 2011.

A execução do Orçamento do Estado em 2010 mostrou que existiram desvios acentuados em relação ao previsto, tanto nos cenários base do Orçamento do Estado como do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e a ainda do Relatório de Orientação de Política Orçamental (ROPO), com particular ênfase ao nível do controlo da despesa com consumo público, que no final em vez de reduzir ( 2,2 p.p. ) cresceu ( 1,3 p.p. ).

Apesar de existir a possibilidade de acomodar alguma margem orçamental resultado de um nível de actividade económica superior ao previsto, os resultados foram completamente contraditórios como o que o próprio Governo previa.

### Dois exemplos marcantes

No Orçamento do Estado estava previsto um défice de -8,3% p.p. do PIB, que o Governo ajustou para -7,3% p.p. do PIB no ROPO, para afinal chegarmos à conclusão que atingiu os 9,8% do PIB ( no PDE de Setembro 2011).

Trajectória com o mesmo sentido aconteceu com a dívida pública que no OE/2010 se previa de 85,4% do PIB e acabou na CGE/2010 em 93% do PIB, mais 10% do que no ano de 2009.

Acresce que o Governo continuou com a aposta no investimento nas Parcerias Publico Privadas tornando cada vez mais insustentável o controle dos respectivos encargos. Segundo o relatório da UTAO os encargos líquidos com as PPP cresceram 26% em 2010 em relação a 2009, representando um acréscimo de 229M€.

O desenvolvimento da execução do Orçamento do Estado de 2010, ficou completamente desfasado do que foi anunciado no momento da apresentação, discussão e aprovação na Assembleia da República, tendo-se todas as variáveis afastado para fora de intervalos que se possam considerar razoáveis.

Face aos resultados agora apresentados na Conta Geral do Estado referente à execução do Orçamento do Estado de 2010, faz o relator um juízo muito crítico do desempenho do Governo do Partido Socialista na condução da política económica financeira do País.

### III. Conclusões

Compete constitucionalmente à Assembleia da República aprovar a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, suportando a sua apreciação pelo parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

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

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

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

Apesar de se terem verificado melhorias, face às observações feitas, às conclusões extraídas e às recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o seguinte juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2010:

#### **A) Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA)**

##### **Legalidade**

*O Tribunal de Contas formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental, mas com ênfase relativamente à observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de*

tesouraria. Referência também para a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas.

### **Correcção financeira**

Quanto à correcção financeira, o Tribunal formula reservas sobre a fiabilidade e integralidade dos valores inscritos na CGE nos aspectos que a seguir se enunciam: não foi possível confirmar o valor global da receita e da despesa; a contribuição de serviço rodoviário, a participação variável dos municípios no IRS e o IVA social, são tratados à margem do orçamento quando deveriam ter expressão na previsão e execução orçamental; a despesa fiscal está manifestamente subvalorizada; a receita encontra-se subvalorizada por omissões e erros; não inclui a despesa de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos (ou não inclui a despesa final); a despesa encontra-se sobrevalorizada; a informação sobre a dívida pública directa do estado não inclui a dos SFA; devido a erros de classificação a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada as amortizações e sobrevalorizada nos juros; a informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é fidedigna nem completa; não contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal; não reflecte de forma verdadeira e apropriada as receitas e despesas relativas às operações imobiliárias; não releva os fundos movimentados por serviços da administração central fora da tesouraria do estado.

## **B) Conta da Segurança Social**

### **Legalidade**

O Tribunal formula uma reserva pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes, com impacto nos valores registados na conta. Formula, por outro lado, ênfases relativamente ao incumprimento da LBSS em matéria de financiamento, à não designação do fiscal único para o IGFSS, ISS, IGFCSS e II, à ausência de diplomas que regulem a tesouraria única da segurança social, a ausência de normas sobre estruturação do OSS por classificação orgânica e que simplifiquem e dotem de maior transparência o processo orçamental e respectiva execução e dirimam as discrepâncias no quadro do financiamento.

### **Correcção financeira**

*A CSS apresenta deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade e consistência da respectiva informação económica, financeira e orçamental, conduzindo à formulação das seguintes reservas:*

*- Na contabilidade orçamental, parte significativa do valor das contribuições cobradas não se encontra imputado às diferentes classificações económicas e respectivas desagregações em função da sua origem; o valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, prestações devolvidas à segurança social no exercício; e os saldos apurados são influenciados por movimentos ocorridos nas contas bancárias que se encontram há largos anos “por reconciliar”.*

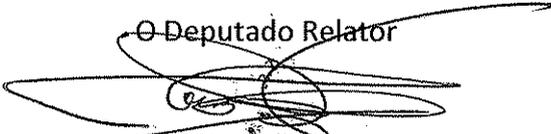
*- Na contabilidade patrimonial, quanto aos valores relevados no Balanço e na Demonstração de Resultados relativos: ao imobilizado; às dívidas de terceiros (com especial relevância para as dívidas de contribuintes e respectivas prescrições); às disponibilidades; às reservas; aos resultados transitados; ao resultado líquido e aos proveitos diferidos.*

#### IV. Parecer

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação na generalidade em Plenário do presente Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2010, reservando-se cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

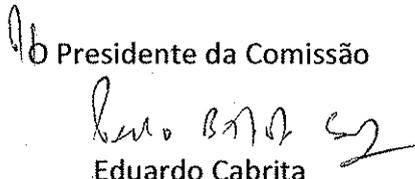
Assembleia da República, 18 de Setembro de 2012

O Deputado Relator



Cristóvão Crespo

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita