



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2009

fevereiro de 2012

Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2009

INDICE

I. Considerandos	4
1.1 Introdução	4
1.2 <i>Enquadramento</i> Macroeconómico e opções políticas assumidas	11
1.3 Execução Orçamental	26
1.3.1 Administração Central	26
1.3.2 Segurança Social	33
1.3.3 Conta Consolidada da Administração Pública e da Segurança Social	35
1.4 Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia	37
1. Introdução	37
2. Sistema Financeiro	37
3. Empresas	39
3.1. Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado – PREDE	39
3.2. Programa PME Consolida	40
3.3. Programa PME Investe	40
3.4. Linha de Crédito – Agricultura e Agro-Indústria	44
3.5. Fundo Recuperação	44
3.6. Turismo – Apoio à Promoção do País	44
4. Emprego e Proteção Social	45
5. Infraestrutura e Energias Renováveis	45
5.1. Modernização das Escolas	46
5.2. Painéis Solares	46
5.3. Redes de Banda Larga de Nova Geração	47
6. Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego	47
7. Execução Global das Principais Medidas, por Sectores	48
8. Impactos	48
1.5 Considerações e Recomendações do Tribunal de Contas	50
II- Opinião do Relator	66

III. Conclusões	68
IV – Parecer	75

I. Considerandos

1.1 Introdução

A Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2009, organizada em conformidade com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e com o Decreto-Lei n.º 69-A/2009 de 24 de Março, que “ Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2009 “ aprovado pela Lei nº 64-A/2008 de 31 de Dezembro, alterado pela Lei nº 10/2009 de 10 de Março e Lei nº 118/2009 de 30 de Dezembro, foi entregue na Assembleia da Republica em 30 de Junho de 2010, 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 214º, 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 2009 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 16 de Fevereiro de 2011.

Naquela audição o Tribunal, pela voz do seu Conselheiro Presidente Dr. Guilherme d' Oliveira Martins e dos Juízes Conselheiros Relatores, José Luís Pinto Almeida, Raul Jorge Correia Esteves, António Augusto dos Santos Carvalho e Manuel Henrique de Freitas Pereira, foram salientadas as seguintes principais ações:

- a) Avaliação do impacto na despesa das alterações verificadas nos critérios de contabilização e das variações ocorridas no universo da administração;
- b) Avaliação do grau de execução do programa de inventariação do Património Imobiliário Público;
- c) Acompanhamento e avaliação do impacto da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia;
- d) Ação de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2009 – fornecimento de bens e serviços;
- e) Análise do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria por Entidades Públicas Empresariais;
- f) A situação financeira das Empresas Públicas de Transportes em Lisboa e Porto;
- g) A Envolvente Económica e as condicionantes estruturais das finanças públicas;
- h) Alterações Orçamentais, importante observação, a suborçamentação da dotação inicial para despesas com pessoal;
- i) A Execução do Orçamento da Despesa, principais observações, atraso na implementação do POCP e outras situações que afetam o rigor das contas públicas no que concerne à despesa;
- j) Programa de investimentos e despesas de desenvolvimento da Administração Central global, programação, execução, observações e recomendações;
- k) Conta consolidada do Estado, incluindo a da Segurança Social;

- l) Apoios Financeiros não reembolsáveis;
- m) Dívida pública direta;
- n) Dívida garantia – Responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas;
- o) Património financeiro – Património financeiro do Estado e serviços e fundos autónomos em 31-12-2009;
- p) Fluxos entre o Orçamento de estado e o sector público empresarial;
- q) Benefícios Fiscais/Despesa Fiscal – evolução da despesa fiscal;
- r) Fluxos Financeiros com a União Europeia;
- s) Apreciação da Atividade Financeira da Segurança Social;
- t) O grau de acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas em relatórios anteriores.

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 2009.

O parecer que o Conselho Económico e Social (CES) aprovou na sua reunião plenária de 4 de Março de 2011, relativo à CGE de 2009, 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 23 de Março de 2011. Naquela audição o Conselho Económico e Social, pela voz do seu Presidente, Dr. José Silva Peneda e do Relator Conselheiro José Almeida Serra, foram salientados os seguintes aspetos:

A conta demonstra que a execução do Orçamento em 2009 se desviou sensivelmente do inicialmente previsto, tanto por razões externas como internas, em que sobressaem as

medidas tomadas com vista à sustentação do emprego e a apoios sociais, com défices crescentes ao longo do ano. As razões que então foram explicitadas justificam parte daquele desvio. No entanto, no remanescente não existiu explicação atempada suficiente;

O CES continuou a chamar a atenção para a opacidade do conteúdo do documento CGE, que não permite uma apresentação das contas de leitura fácil pelos cidadãos, advogando-se uma linguagem menos técnica, mais precisa, temporalmente consistente que possibilite tanto a adequada comparabilidade com o OE, como, sobretudo, que permita apreciar facilmente em que medida foram alcançados os objetivos – quantitativos e qualitativos – propostos ou previstos no Orçamento.

Considerou não ser tanto a extensão que dificulta a análise, antes o conteúdo que é muitas vezes pouco compreensível, enumerando os exemplos:

Raramente os quadros da Conta e do Orçamento coincidem em termos de conceção e estrutura; e mesmo em alguns que se apresentam próximos, as rubricas podem apresentar-se diferentemente arrumadas;

Só por exceção os quadros da Conta reproduzem a informação constante do Orçamento;

Nem sempre há consistência nas unidades utilizadas quanto a montantes, podendo encontrar-se realidades expressas (o que parece bem) em milhão de euro (situação mais comum) e outras que vão ao cêntimo (vejam-se os mapas da conta da Segurança Social);

A apresentação na ótica da Contabilidade Pública (fluxos de caixa) continua a ser a dominante – como aliás está legalmente previsto -, não obstante serem fornecidos elementos vários também na ótica da Contabilidade Nacional (especialização dos exercícios), sobretudo quando tal é exigido pelo *Eurostat*; mas nem sempre é facilmente apreensível a realidade ou perspetiva que nos é apresentada;

O perímetro de determinadas realidades tem vindo a alterar-se. Independentemente da

posição de fundo sobre a conveniência ou oportunidade de tais alterações, conviria que, sempre que tal acontecesse, fossem fornecidos elementos para facilitar comparações; tal correção frequentemente não tem lugar;

São muito parcas as informações na Conta relativas a previsões/propostas de carácter qualitativo constantes do Orçamento;

A impressão global que se colhe é que a Conta, em vez de ser um documento integral e integrado, é o resultado de colagens várias, em que não foram previamente assegurados critérios e metodologias suficientemente homogéneos e consistentes, ressaltando a conclusão que a Administração (ou Administrações) se limita a, rotineiramente, apresentar dados insuficientemente homogeneizados e nem sempre coerentes.

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 2009, 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 (anexo 1);
2. Parecer da Comissão de Defesa Nacional (anexo 2);
3. Parecer da Comissão de Assuntos Europeus (anexo 3);
4. Parecer da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia (anexo 4);
5. Parecer da Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (anexo 5);
6. Parecer da Comissão de Educação e Ciência (anexo 6);
7. Parecer da Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (anexo 7);
8. Parecer da Comissão de Saúde (anexo 8);

9. Parecer da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (anexo 9)

10. Parecer da Comissão de Ética, Sociedade e Cultura (anexo 10).

Para além das alterações orçamentais aprovadas pelas Leis nº 10/2009 de 10 de Março e nº 118/2009 de 30 de Dezembro, em termos legislativos, foram ainda relevantes:

Decreto-Lei n.º 69-A/2009. D.R. n.º 58, Suplemento, Série I de 2009-03-24

Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2009;

Lei n.º 10/2009. D.R. n.º 48, Série I de 2009-03-10

Cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009 (RFAI 2009) e procede à primeira alteração à Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009);

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2009. D.R. n.º 62, Série I de 2009-03-30

Procede à primeira alteração à Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, que aprovou o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado, reforçando a garantia de pagamento aos credores;

Decreto-Lei n.º 250/2009. D.R. n.º 185, Série I de 2009-09-23

No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 106.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, procede à regulamentação dos benefícios fiscais contratuais, condicionados e temporários, suscetíveis de concessão ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e desenvolve o disposto no n.º 2 do artigo 22.º do Código Fiscal do Investimento.

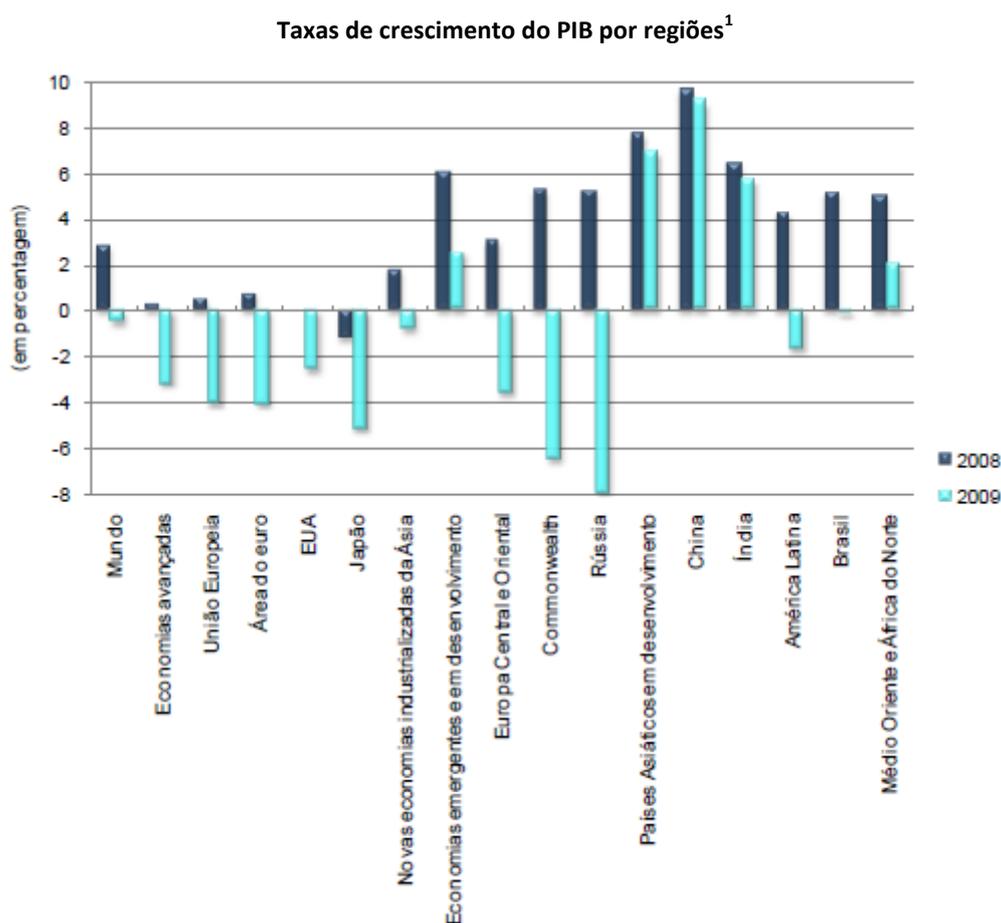
O presente trabalho analisa e aprecia a CGE 2009, fazendo uma síntese, tendo como suporte fundamental o Relatório da Conta Geral do Estado, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 elaborado pelo Tribunal de Contas e ainda o Parecer Técnico nº 12/2010 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). 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 Envoltente Macroeconómica e opções políticas assumidas

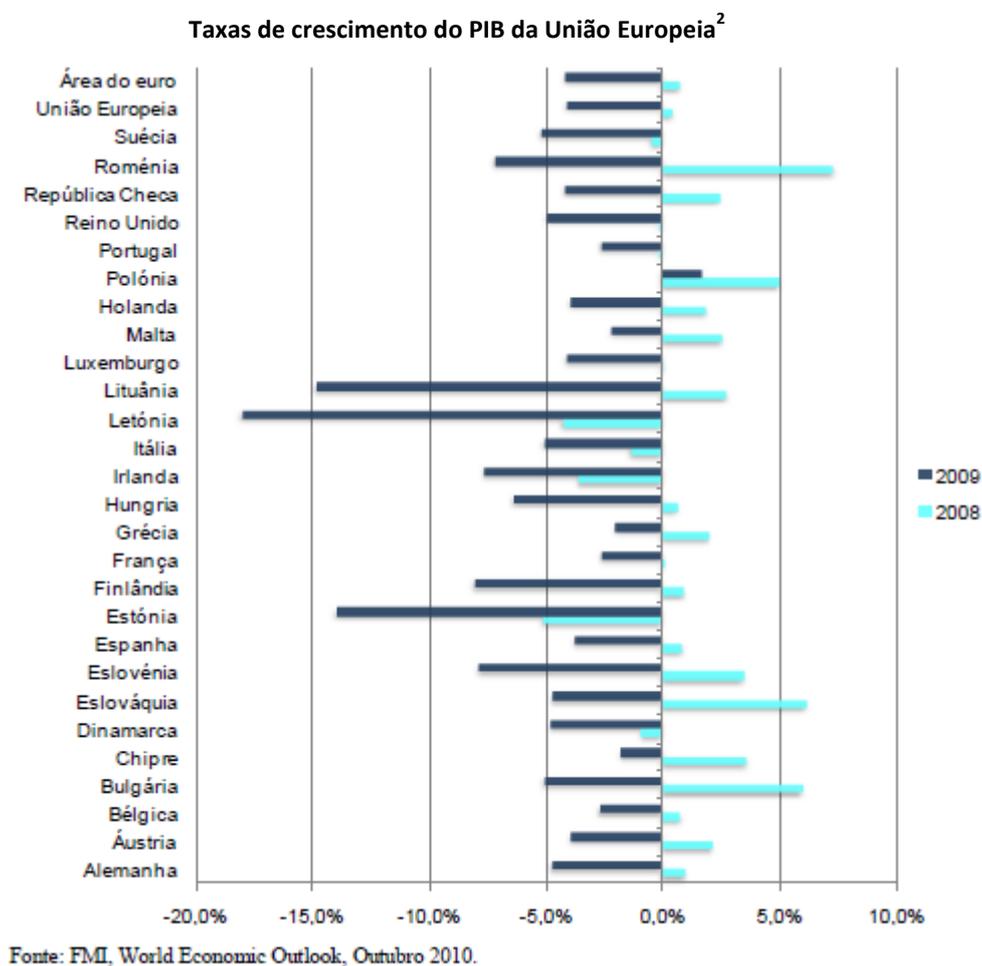
Entre os quatro trimestres de 2008 e o primeiro trimestre de 2009 verificou-se uma forte contração de economia mundial. Esta situação foi despoletada pela queda dos mercados financeiros, marcada pela falência e nacionalização de instituições financeiras e repercutiu-se numa quebra do comércio mundial que ultrapassou todas as expectativas. Embora nenhum país tenha escapado aos seus efeitos, a crise económica afetou de forma desigual as grandes áreas económicas do mundo.

A evolução do produto em 2009 apresentou comportamentos divergentes para as diferentes economias. O produto mundial contraiu 0,6% enquanto as economias avançadas viram-no recuar 3,2%, nas economias emergentes e em desenvolvimento apresentou um crescimento de 2,5% (cf. Gráfico infra)



¹ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Na União Europeia e na área euro também a evolução das taxas de crescimento do PIB foram muito divergentes entre si, mas situando-se todas em valores negativos, exceto a Polónia que obteve um valor positivo de 1,7%, tendo a economia portuguesa apresentado um decréscimo de 2,6% (cf. Gráfico infra)



Como resultado da depressão económica assistiu-se a uma desaceleração do crescimento do nível dos preços, gerando-se o receio de deflação em particular nos Estados Unidos e no Japão, onde atingiram, respetivamente, os valores de -0,3% e de -1,4%, tendo-se situado em 0,3% na área do euro.

² Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

No âmbito das medidas de política monetária destacaram-se as redução drástica das taxas de juro diretoras dos bancos centrais, tanto ao nível da Reserva Federal dos EUA como do Banco Central Europeu (BCE), como da generalidade das restantes economias avançadas. Ao nível da área euro atingiram os valores mais baixos desde a criação do euro mantendo-se em 1%, durante todo o ano de 2009.

O conjunto de medidas para combater a crise financeira e económica, ao injetar liquidez para estabilizar o sistema financeiro e estimular a atividade económica, resultaram num forte impacto ao nível dos défices e dívida pública dos Estados.

Na área do euro verificou-se uma deterioração generalizada das contas públicas, tendo Portugal apresentado um défice de 9,3% (cf. Gráfico infra)

Défices públicos na área do euro (12)³

	(percentagem do PIB)		
	2007	2008	2009
Área do euro (12 países)	-0,6	-2,0	-6,3
Bélgica	-0,3	-1,3	-6,0
Alemanha	0,3	0,1	-3,0
Irlanda	0,0	-7,3	-14,4
Grécia (a)	-6,4	-9,4	-15,4
Espanha	1,9	-4,2	-11,1
França	-2,7	-3,3	-7,5
Itália	-1,5	-2,7	-5,3
Luxemburgo	3,7	3,0	-0,7
Holanda	0,2	0,6	-5,4
Áustria	-0,4	-0,5	-3,5
Portugal	-2,8	-2,9	-9,3
Finlândia	5,2	4,2	-2,5

(a) Dados publicados a 15 Novembro 2010.

Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

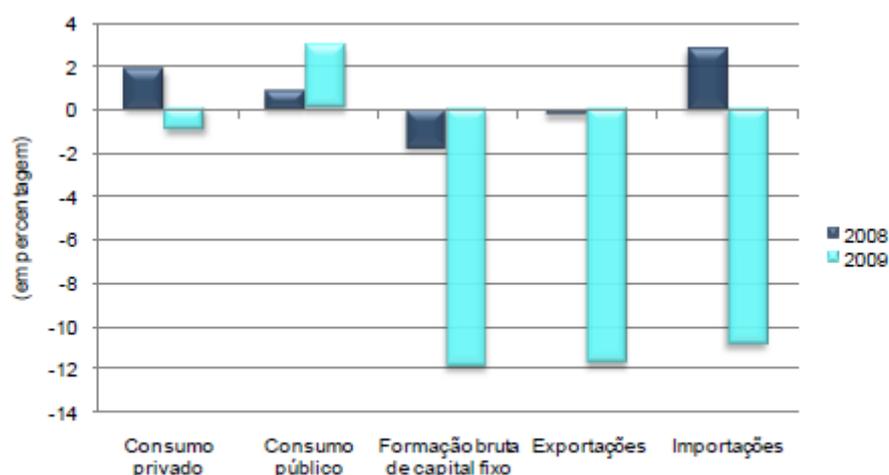
Dentro do contexto atrás referido, a economia portuguesa apresentou em 2009 o pior desempenho desde 1975, desacelerando 2,6%, enquanto na área do euro diminui 4%,

³ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

situação explicada tanto pela menor queda dos preços do mercado imobiliário como menor exposição das instituições financeiras portuguesas aos denominados “ ativos tóxicos “.

As fortes quebras nas exportações e no investimento, de 11,8% e 11,9%, respetivamente, identificam as principais origens na quebra registada no PIB em 2009, sendo que apenas o consumo público teve uma variação homóloga positiva dentro da componente da despesa (cf. Gráfico infra).

Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)⁴



Fonte: INE, Outubro 2010.

Também ao nível do mercado de trabalho as consequências da contração da atividade económica se fizeram sentir, tendo-se verificado um agravamento do desemprego com um acréscimo de 67,5 milhares de novos desempregados e um crescimento de 23,8% face ao ano anterior. Passando de uma taxa de desemprego de 7,6% para 9,5%, sendo que 47,8% são desempregados de longa duração.

Da redução dos preços da matérias-primas energéticas e não energéticas e dos bens alimentares, conjugada com a retração da procura global, resultou a desaceleração do crescimento do nível de preços na área euro e nas principais áreas da economia mundial, tendo também a economia portuguesa refletido essa tendência com um Índice

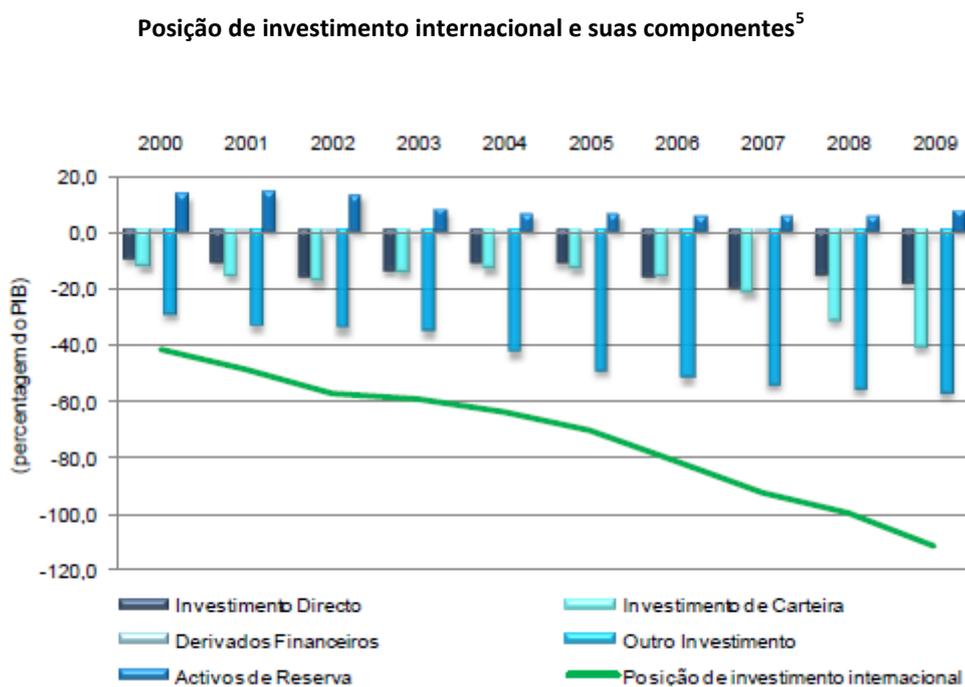
⁴ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) de -0,9%. Situação de inflação negativa que não se encontra registada em Portugal nos últimos quarenta anos.

Uma das explicações poderá ter a ver com a redução da taxa normal de IVA em 1 p.p. verificada a partir de Julho de 2008.

O desequilíbrio do saldo conjunto da balança de capital e da balança corrente, atingiu em 2009 os -9,4%, e dada a sua degradação sucessiva dos últimos anos, constitui um dos mais graves problemas estruturais da economia portuguesa.

Associada à evolução negativa da balança de pagamentos, a posição de investimento internacional (definido como sendo o saldo entre os valores dos ativos estrangeiros detidos por residentes em território nacional e os valores dos ativos nacionais detidos por residentes no exterior) atingiu conjugadamente -111,5% do PIB em 2009 (cf. Gráfico infra).



Esta posição devedora em termos de posição de investimento internacional tem vindo a agravar-se tendo aumentado 12,3 p.p de 2008 para 2009.

⁵ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

As consequências da crise financeira internacional eram já previsíveis no 2º semestre de 2008, o que não impediu que o Orçamento do Estado para 2009 fosse prospetivado para um cenário de crescimento económico de 0,6%, o que representava uma ligeira desaceleração face ao estimado para 2008 mas que se revelou um desvio muito acentuado tendo em conta o valor verificado no final de 2009.

A evolução das variáveis da despesa tiveram uma variação muito mais negativa, do que o previsto no Orçamento do Estado para 2009, exceção feita ao consumo público, que cresceu 2,9% ao invés dos 0,2 previstos.

O Governo ao longo de 2009 para além dos dois orçamentos suplementares apresentados, atualizou em dois momentos a previsão do desempenho económico para o próprio ano.

Na 1ª alteração ao OE/2009, designado por Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), que previa um esforço orçamental anticrise na ordem dos 1,2% do PIB.

Nesta primeira alteração o Governo previa uma redução do crescimento económico do ano para um valor de 0,8%.

Em Maio no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), a atualização do cenário apontava para uma redução de 3,4%.

Se no primeiro caso se verificava uma subestimação do desvio negativo, em Maio o valor de redução do crescimento estava claramente sobrestimado.

Face ao desempenho da receita fiscal, com uma quebra estimada em 13,2%, no final do ano foi necessário ajustar o Orçamento de Estado, para redistribuir os limites de endividamento previstos face às necessidades decorrentes da execução, esta alteração foi efetuada através da Lei 118/2009, de 30 de Dezembro.

Enquadramento macroeconómico em 2009 e previsões governamentais⁶

	Estimativa	Previsões governamentais			Erro de previsão (Est. -Prev.)		
	Data: Set-10; Mai-10	Out-08	Jan-09	Mai-09	Out-08	Jan-09	Mai-09
	Documento: CNT 2010T2; CE	OE/09	1.ª alt. OE	ROPO	OE/09	1.ª alt. OE	ROPO
Despesa e PIB (taxas reais de variação)							
PIB	-2,6	0,6	-0,8	-3,4	-3,2	-1,8	0,8
Consumo Privado	-1	0,8	0,4	-1,4	-1,8	-1,4	0,4
Consumo Público	2,9	0,2	0,2	-0,6	2,7	2,7	3,5
FBCF	-11,9	1,5	-0,9	-14,1	-13,4	-11,0	2,2
Exportações	-11,8	1,2	-4,4	-11,8	-13,0	-7,4	0,0
Importações	-10,9	1,8	-1,3	-11,1	-12,7	-9,6	0,2
Preços e desemprego							
Inflação	-0,9	2,5	1,2	0,1	-3,4	-2,1	-1,0
Deflador do Cons. Priv.	-2,3	:	1,2	:	:	-3,5	:
Deflador do PIB	0,1	2,5	2,4	:	-2,4	-2,3	:
Desemprego (%)	9,6	7,6	8,5	8,8	2,0	1,1	0,8
Financiamento (em % do PIB)							
Saldo orçamental	-9,4	-2,2	-3,9	-5,9	-7,2	-5,5	-3,5
Dívida Pública	76,8	64,0	69,7	74,6	12,8	7,1	2,2
Cap./necessidade líq. financto. face exterior	-9,3	:	-9,2	-8,2	:	-0,1	-1,1
Enquadramento externo							
Inflação (IHPC) - área do euro	0,3	2,0	:	:	-1,7	:	:
Procura externa relevante p/ Portugal (bens)	-12,6	1,5	-2,8	-11,6	-14,1	-9,8	-1,0
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	62,5	97,3	51,0	52,4	-34,8	11,5	10,1
Taxas de juro de curto prazo (Euribor-3 meses)	1,2	4,5	2,2	1,6	-3,3	-1,0	-0,4
Taxas de juro de longo prazo (OT 10 anos)	4,2	:	4,2	4,1	:	0,0	0,1
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,39	1,4	1,3	1,3	0,0	0,0	0,1

Nota: A estimativa do PIB para 2009 corresponde à divulgada pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 2.º trimestre de 2010, em Setembro de 2010, e a fonte das restantes variáveis é a base de dados AMECO da Comissão Europeia (Maio de 2010). O erro de previsão é definido como a diferença entre os valores efectivos e a respectiva previsão. Assim, um erro de previsão negativo significa que a previsão era optimista e um erro positivo que a previsão era pessimista.

Sublinham-se de seguida as opções que determinaram o resultado da execução orçamental de 2009, conforme descrição efetuada pelo Tribunal de Contas:

As escalas salariais dos trabalhadores que exercem funções públicas foram atualizadas em 2,9% medida que corresponderia a um aumento real dos salários face à inflação prevista para 2009 (2,5%), mas que se concretizou num aumento real superior, tendo em conta a inflação efetivamente registada em 2009, de -0,8%;

A contribuição financeira do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, para cobertura do défice de exploração, aumentou em € 636,9 milhões;

⁶ Parecer Técnico nº 12/2010 – Análise da Conta Geral do Estado de 2009 - UTAO

Acréscimo das transferências para a Segurança Social (Lei de Bases) em € 660,00 milhões, que incluiu o reforço de € 187,7 milhões previsto no Programa para o Investimento e o Emprego;

Relevante ainda na execução orçamental de 2009 tanto do lado da despesa como da receita, sublinhe-se que:

A receita de IRS, para além de se encontrar afetada pela alteração contabilística relativa à participação variável dos municípios, refletiu, nomeadamente a atualização dos parâmetros fiscais, a elevação dos montantes de dedução à coleta inerentes às despesas de juros com encargos relativos à habitação própria e permanente e a majoração da dedução à coleta das pessoas com deficiência;

Em sede de IRC, destaca-se a criação de uma taxa de 12,5%, aplicável à matéria coletável até € 12 500 de todos os sujeitos passivos, a alteração dos montantes dos pagamentos por conta efetuados durante o ano pelas Pequena e Médias empresas (cuja base passou de 75% para 70% da coleta do ano anterior) e pelas grandes empresas (cuja base passou de 85% para 90% da coleta do ano anterior) e, ainda, a redução do pagamento especial por conta aplicável em IRC de € 1 250 para € 1 000;

A receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) continuou a integrar o efeito decorrente da redução das taxas de ISP por força da aplicação da Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei nº 55/2007, de 31 de Agosto;

O aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos no montante de € 1 000 milhões, com recurso à dotação orçamental de € 20 000 milhões prevista no OE no âmbito da “ Iniciativa de reforço da estabilidade financeira “;

No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego destacaram-se a despesa de € 170 milhões em ativos financeiros efetuada pelo IAPMEI para o “ apoio especial à atividade

económica, exportação e PME “, a transferência para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, no valor de €286,9 milhões, para financiamento do programa de modernização de escolas, e a concessão de subsídio a fundo perdido para a aquisição e instalação de painéis solares que alcançaram uma execução de € 29,4 milhões;

A implementação do Programa de Regularização Extraordinário de Dividas do Estado que se concretizou na concessão de empréstimos de médio e longo prazo às autarquias locais no valor de € 201,6 milhões e o pagamento de dívidas da Manutenção Militar no montante de € 17,8 milhões;

Os empréstimos concedidos à EP – Estradas de Portugal, para apoio de tesouraria, no valor global de € 130 milhões;

As transferências de capital para o reequilíbrio financeiro do Metro do Sul do Tejo que ascenderam a € 81,1 milhões;

O financiamento em € 177,8 milhões do programa e-escola, da responsabilidade da Fundação para as Comunicações Móveis;

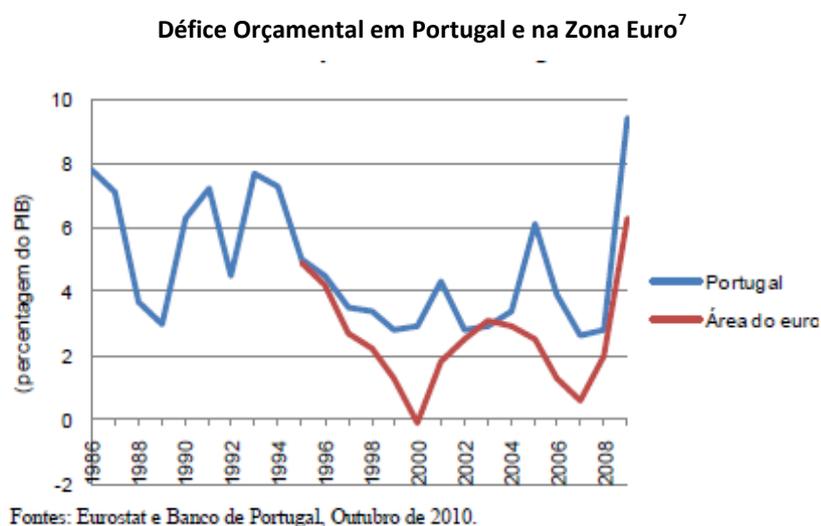
A contabilização da participação variável dos municípios na receita do IRS prevista na Lei das Finanças Locais como receita fiscal dos municípios, por dedução à receita do IRS bruta cobrada pelo Estado, sem estar refletida no Orçamento de Estado. Esta alteração de natureza contabilística implicou uma diminuição das receitas de IRS em € 389,2 milhões, resultando numa diminuição de igual montante nas transferências correntes do Estado para a Administração Local;

As alterações significativas no universo do subsector dos serviços e fundos autónomos, com a saída de entidades deste subsector, designadamente, de hospitais que foram empresarializados e das Universidades do Porto e de Aveiro, do ISCTE e do INATEL que foram transformados em fundações. As alterações no sector da saúde implicaram a diminuição de

despesas com pessoal e o aumento das despesas com aquisição de bens e de serviços pela Administração Central dos Sistemas de Saúde em cerca de € 528,4 milhões.

O agravamento do défice e da dívida pública colocaram a sustentabilidade das finanças públicas em risco de insustentabilidade, por um lado o défice cresceu 6,4 p.p., de 2,9% para 9,3% do PIB, obrigando a mais emissão dívida pública o que conjugado com um anémico crescimento económico acentuou a fragilidade da economia portuguesa.

Se no período de 1986 a 2000 o país tinha mantido o rácio da dívida pública abaixo dos 60%, a partir de 2000 o crescimento foi contínuo (cfr. Gráfico infra)

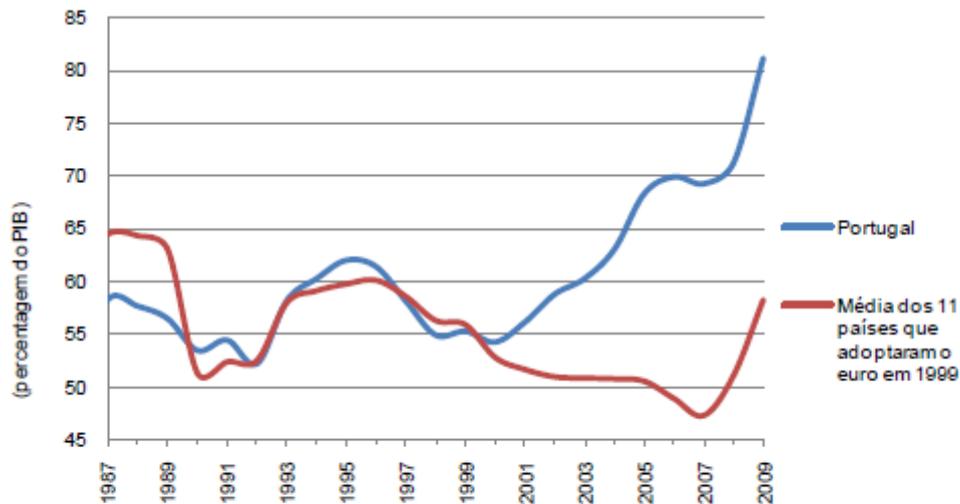


Considerando os países que integraram em 1999 o euro, torna-se clara a divergência quanto à tendência para o comportamento da dívida portuguesa face ao comportamento da dívida pública dos restantes membros que integraram esse grupo inicial de países.

Enquanto a média desses países no período de 2000 a 2008 foi tendencialmente de abrandamento, no caso português o crescimento tem sido contínuo, mostrando uma clara divergência. (cf. Gráfico infra)

⁷ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

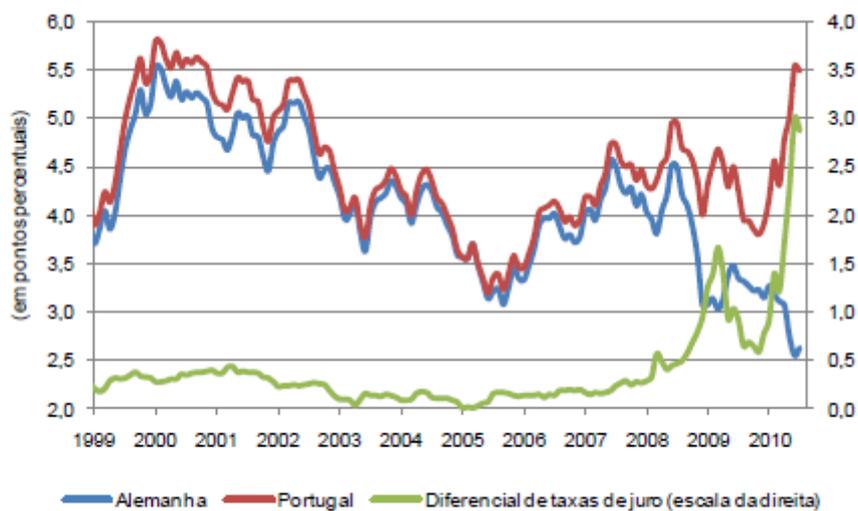
Dívida direta do Estado⁸



Fonte: OCDE, Main Economic Indicators, Setembro de 2010.

Face às fragilidades reveladas pela economia portuguesa associadas à crise financeira internacional, o *rating* tem vindo a ser fortemente afetado e consequentemente o diferencial de taxas de juro da dívida portuguesa para a alemã de 0 em 2005 para 300 pontos base em meados de 2010. (cf. Gráfico infra)

Taxa de Juro de longo prazo da dívida pública⁹



Fonte: Eurostat, Setembro de 2010.

⁸ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

⁹ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Os impactos das parcerias público privadas (PPP) referentes a investimentos efetuados ou a efetuar desde 1995 até final de 2010, ascendem a € 33 639,9 milhões, excluindo desde montante as do sector portuário. (cf. Quadros seguintes)

Parcerias público-privadas¹⁰

(em milhões de euros)

Concessão	Estado	Concessionário	Início	Prazo	Investimento
Sector - Transportes – Rodoviário					
Concessão Lusoponte	Exploração	Lusoponte, S.A.	1995	30	867,0
Concessão Norte	Exploração	AENOR, S.A.	1999	30	879,2
Concessão Oeste	Exploração	A-E Atlântico, S.A.	1999	30	453,5
Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	Exploração	ScutVias, S.A.	1999	30	628,3
Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	Exploração	LusoScut Costa de Prata, S.A.	2000	30	320,7
Concessão Scut do Algarve (IC4/IP1)	Exploração	EuroScut, S.A.	2000	30	228,5
Concessão Scut Interior Norte (IP3)	Exploração	NorScut, S.A.	2000	30	504,1
Concessão Brisa	Exploração	Brisa	2000	35	2 623,8
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5)	Exploração	LusoScut Beiras Litoral e Alta, S.A.	2001	30	718,4
Concessão Scut Norte Litoral (IP6/IC1)	Exploração	EuroScut Norte, S.A.	2001	30	318,8
Concessão Scut Grande Porto (IP4/IC24)	Exploração	LusoScut, S.A.	2002	30	492,5
Concessão Litoral Centro	Exploração	Bisal, S.A.	2004	30	550,7
Concessão Grande Lisboa	Exploração	LusoLisboa, S.A.	2007	30	180,0
Sub-concessão Douro Litoral	Construção	AEDL, S.A.	2007	27	777,7
Sub-concessão AE Transmontana	Construção	A-E 21, S.A.	2008	30	535,9
Sub-concessão Douro Interior	Construção	Amar Douro, S.A.	2008	30	841,7
Sub-concessão Túnel do Marão	Construção	A-E Marão, S.A.	2008	30	348,2
Sub-concessão Baixo Alentejo	Construção	SPER, S.A.	2009	30	381,9
Sub-concessão Baixo Tejo	Construção	AEBT, S.A.	2009	30	270,1
Sub-concessão Litoral Oeste	Construção	AELO, S.A.	2009	30	443,8
Sub-concessão Algarve Litoral	Construção	Robes do Algarve Litoral, S.A.	2009	30	185,1
Concessão de Gestão Sist. Identificação Electrónico	Construção	SEV - Sist. Id. Elect. de Veículos, S.A.	2009	25	n.a.
Sub-Concessão Pinhal Interior	Construção	Acendi	2010	40	958,2
Sector - Transportes – Ferroviário					
Transp. Ferroviário eixo norte/sul	Exploração	Feragus, S.A.	1999	11	900,0
Metro Sul Tejo	Exploração	MTS, S.A.	2001	30	268,7
PPP1 - Póvoa - Cacia	Construção	ELOS	2010	40	1 339,0
PPP2 - Lisboa - Póvoa	Concurso			40	928,0
PPP6 AV Sinalização	Concurso			20	604,0
Sector – Saúde					
Gestão do Centro de Atendimento do SNS	Exploração	LCS, S.A.	2008	4	4,0
Gestão Centro Medicina Física e Reabilitação Sul	Exploração	GP Saúde	2008	7	3,0
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Estabelecimento	Exploração	HPP, S.A.	2008	10	18,0
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	Exploração	TDHOSP, S.A.	2008	30	58,0
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Estabelecimento	Exploração	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	10	11,3
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Construção	Escala Braga, Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	122,0
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edifício	Construção	HL - Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	84,8
Gestão H. Loures-Ent. Gestora Estabelecimento	Construção	SOHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures, S.A.	2009	10	29,3
Hospital Lisboa Oriental	Concurso				377,0
Hospital Central do Algarve - Ent. Gestora do Edifício	Concurso				250,0
Hospital de Vila Franca Xira - Ent. Gestora do Edifício	Concurso				434,0
Sector – Ambiente					
Águas do Cávado (1)	Exploração	Águas do Cávado, S.A.	1995	30	108,2
Águas do Douro e Paiva	Exploração	Águas do Douro e Paiva, S.A.	1998	30	452,7
Águas do Minho e Lima (1)	Exploração	Águas do Minho e Lima, S.A.	2000	30	164,8
Águas do Zézere e Côa	Exploração	Águas do Zézere e Côa, S.A.	2000	30	288,0
Águas do Oeste	Exploração	Águas do Oeste, S.A.	2001	30	294,8
Águas de Santo André	Exploração	Águas de Santo André, S.A.	2001	30	130,3
Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	Exploração	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, S.A.	2001	30	418,4
Águas do Algarve	Exploração	Águas do Algarve, S.A.	2001	30	457,3
Águas do Norte de Alentejo	Exploração	Águas do Norte de Alentejo, S.A.	2001	30	93,8
Águas do Centro	Exploração	Águas do Centro, S.A.	2001	30	177,0
Águas do Centro Alentejano	Exploração	Águas do Centro Alentejano, S.A.	2003	30	75,8

¹⁰ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

(em milhões de euros)

Concessão	Estado	Concessionário	Início	Prazo	Investimento
Águas do Ave ⁽¹⁾	Exploração	Águas do Ave, S.A.	2003	33	376,0
Águas do Mondego	Exploração	Águas do Mondego, S.A.	2004	35	232,0
Valorsul ⁽²⁾	Exploração	Valorsul, S.A.	1995	25	291,5
Sanest	Exploração	Sanest, S.A.	1995	25	201,6
Algar	Exploração	Algar, S.A.	1996	25	60,7
Resulima	Exploração	Resulima, S.A.	1996	25	31,6
Suidouro	Exploração	Suidouro, S.A.	1996	25	52,9
Valoris	Exploração	Valoris, S.A.	1996	25	31,0
Valorminho	Exploração	Valorminho, SA	1996	25	14,1
Amarsul	Exploração	Amarsul, S.A.	1997	25	70,1
Ersuc	Exploração	Ersuc, S.A.	1997	25	87,7
Reviveste ⁽²⁾	Exploração	Reviveste, S.A.	1998	25	37,0
Simlis	Exploração	Simlis, S.A.	2000	30	75,0
Simria	Exploração	Sura, S.A.	2000	30	313,7
Vainor	Exploração	Vainor, S.A.	2001	29	24,8
Simtejo	Exploração	Simtejo, S.A.	2001	30	536,3
Simarsul	Exploração	Simarsul, S.A.	2004	30	235,9
Resiestrela	Exploração	Resiestrela, S.A.	2008	30	34,1
Resinorte	Exploração	Resinorte - valorização e trat resíduos sólidos, S.A.	2009	30	190,8
Simdouro	Exploração	Simdouro - Saneamento do Grande Porto, S.A.	2009	50	72,0
Sector – Hidrílico					
Barragem do Aiqueva	Exploração	EDP	2008	35	339,0
Barragem de Foz Tua	Construção	EDP	2008	75	340,0
Barragens de Gouvães, Padreseiros, Alto Tâmega, Dailhões	Construção	IBERDROLA	2008	65	1 700,0
Barragem do Frioão e Alvíto	Construção	EDP	2008	65	510,0
Barragem Baixo Sabor	Construção	EDP	2008	65	257,0
Barragem Girabolhos	Construção	ENDESA	2008	65	360,0
Sector – Energia					
Amaz. Subterrâneo de Gás Natural (Guarda)	Exploração	Transgás Armazenagem, S.A.	2006	40	29,3
Amaz. Regasificação de Gás Natural (Sines)	Exploração	REN Atlântico, S.A.	2006	40	212,0
Amaz. Subterrâneo Gás Natural (Guarda, Pombal)	Exploração	REN Armazenagem, S.A.	2006	40	114,9
Gestão Rede Nacional Transporte de Gás Natural	Exploração	REN Gasodutos, S.A.	2006	40	753,0
Distribuição Regional de Gás Natural (Lisboa)	Exploração	Lisboagás GDL Soc. Dist. Gás Natural de Lisboa, S.A.	2008	40	578,0
Distribuição Regional de Gás Natural (Centro)	Exploração	Lusitaniagás - Comp. Gás do Centro, S.A.	2008	40	289,3
Distribuição Regional de Gás Natural (Setúbal)	Exploração	Setgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, S.A.	2008	40	159,8
Distribuição Regional de Gás Natural (Porto)	Exploração	Portgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, S.A.	2008	40	307,4
Distribuição Regional de Gás Natural (Beiras)	Exploração	Beiragás- Companhia Gás das Beiras, S.A.	2008	40	69,2
Distribuição Regional de Gás Natural (Vale do Tejo)	Exploração	Tagusgás - Empresa Gás Vale do Tejo, S.A.	2008	40	66,5
Exploração da Rede Nac. Distribuição de elect.	Exploração	EDP-Distribuição Energia, S.A.	2006	35	1 808,3
Rede Eléctrica Nacional	Exploração	REN-Rede Eléctrica Nacional, S.A.	2007	50	1 291,7
Sector – segurança					
SIRESP		SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	2002	20	112,0
Total					33 639,9

(1) Através do Decreto-Lei n.º 41/2010, de 29 de Abril, foram transformadas na "Águas do Nordeste".

(2) A Valorsul e a Reviveste fundiram-se em 2010 (Decreto-Lei n.º 88/2010, de 15 de Junho).

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e Administração Pública (2009).

Em 2009, iniciaram-se 11 novas parcerias, visando a implementação de investimentos em vários sectores de atividade – 5 no sector rodoviário no montante total de € 1.260,7 milhões, 4 no sector da saúde no montante total de € 247,2 milhões e 2 no sector do ambiente com a previsão de um investimento total no valor de € 262,8 milhões.

Foram efetuados pagamentos que ascenderam a € 898,4 milhões, valor que representou 95,1% do montante orçamentado e superior em 62,1% ao que havia sido pago pelo Estado no ano de 2008, referente a parcerias público-privadas. (cf. Quadro infra)

Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2009¹¹

(em milhões de euros)

		Orçamentado	Executado	Desvio	Reequilíbrios	Total	Exec/OE
Concessão Scut do Algarve	Portagens virtuais	43,3	43,3			43,3	100%
Concessão Scut da Beira Interior	Portagens virtuais	138,6	138,6			138,6	100%
Concessão Scut Interior Norte	Portagens virtuais	109,1	109,2	0,1		109,2	100%
Concessão Scut da Costa de Prata	Portagens virtuais	72,1	72,1			72,1	100%
Concessão Scut Grande Porto	Portagens virtuais	79,8	79,8			79,8	100%
Concessão Scut Norte Litoral	Portagens virtuais	42,6	42,6			42,6	100%
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	Portagens virtuais	162,3	162,3			162,3	100%
Sub-concessão Douro Litoral	Portagens reais				0,7	0,7	n.a.
Concessão Lusoponte	Portagens reais	21,5			21,5	21,5	100%
Concessão Grande Lisboa	Portagens reais	4,4			1,9	1,9	43%
Oeste (AEA)	Portagens reais	16,0			2,1	2,1	13%
Eixo Ferroviário Norte Sul	Concessões ferroviárias	10,5	8,1	-2,4		8,1	77%
Metro Sul do Tejo	Concessões ferroviárias	77,5	0,0	-77,5	81,1	81,1	105,5%
Hospital de Cascais	Concessões Saúde	43,8	43,9	0,1		43,9	100%
Centro Medicina Física e Reabilitação do Sul	Concessões Saúde	5,3	5,6	0,3		5,6	106%
Centro Atendimento do SNS	Concessões Saúde	12,1	18,8	5,3		18,8	155%
Hospital de Braga	Concessões Saúde	64,8	28,1	-36,7		28,1	43%
SIRESP - Sistema Integrado de Rede de Emerg. Segurança Portugal	Concessões Segurança	41,0	38,7	-2,3		38,7	94%
Total		944,7	791,1	-153,6	107,3	898,4	95,1%

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e Administração Pública (2009).

¹¹ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

No quadro seguinte apresentam-se os principais indicadores económicos, numa análise comparativa entre 2007, 2008 e 2009

Portugal – principais indicadores económicos¹²

	Unidades	2007	2008	2009
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168 737	171 933	167 652
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	2,4	0	-2,6
Procura Interna	t.v. real, %	2,0	1,2	-3,0
Consumo Privado	t.v. real, %	2,4	1,8	-1,0
Consumo Público	t.v. real, %	0,5	0,8	2,9
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	2,0	-0,3	-14,1
Exportações de bens e serviços	t.v. real, %	7,6	-0,3	-11,8
Importações de bens e serviços	t.v. real, %	5,5	2,8	-10,9
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	5,2%	1,7%	-2,8%
Taxa de Poupança Interna	% PIB	12,4%	10,2%	8,6%
Sector Privado	% PIB	12,5%	11,2%	15,0%
Particulares	% do Rend. Disp.	6,1%	6,4%	8,8%
Administrações Públicas	% do PIB	-0,1%	-1%	-6,4%
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)				
Inflação (IPC)	t.v. média, %	2,5%	2,6%	-0,8%
Deflator do PIB	t.v., %	3%	2%	1,2%
Deflator das Exportações	t.v., %	2,8%	3,2%	-4,7%
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	3,4%	3,1%	3,4%
Custos Unitários do Trabalho	t.v. média, %	1,5%	3,5%	3,5%
Mercado de Trabalho (2)				
População Activa	Milhares	5 618,3	5 624,9	5 582,7
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 169,7	5 197,8	5 054,1
Taxa de Actividade	% Pop. Total	62,6%	62,5%	61,9%
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	8,0%	7,6%	9,5%
Finanças Públicas (4)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,9	-9,3
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,2	0,5	-6,5
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	62,7	65,3	76,1
Balança de Pagamentos (5)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-8,1%	-10,4%	-9,4%
Balança Corrente	% PIB	-9,4%	-12%	-10,3%
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,8%	-12,8%	-10,5%
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-6,7%	-8,8	-6,8%
Balança de Capital	% PIB	1,3%	1,6%	0,8%
Taxas de Juro (2)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	4,8%	3,3%	0,7%
Taxa de Rendibilidade das OT de taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	4,5%	4%	3,9%
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	6,2%	6,1%	6,3%
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	5,5%	5,9%	2%
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	10,7%	7,7%	2,2%
Crédito a Sociedades não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	11,2%	10,5%	1,9%
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	9%	4,6%	2,3%
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (5)	t.v. hom. (Dez.)	16%	-42,1%	33,7%

t.v. = taxa de variação; t.v. hom. = taxa de variação homóloga.

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2.º Trimestre de 2010.

(2) Fonte: Pordata e OCDE, Main Economic Indicators, 2010.

(3) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2009.

(4) Fonte: INE – Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2010.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro 2010.

¹² Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

1.3 Execução Orçamental

1.3.1 Administração Central

Considerando o agregado dos serviços integrados verificamos que o montante total das receitas arrecadadas foi significativamente inferior ao valor previsto no orçamento final, € -39.408 milhões, o que representa uma taxa de execução de 75,7%.

No quadro seguinte apresentam-se os valores constantes da CGE/2009 das receitas arrecadadas e das despesas efetuadas pelos serviços integrados no decurso de 2009, confrontando-as com o respetivo orçamento final e com a execução orçamental de 2008. (cf. Quadro infra)

Execução orçamental dos serviços integrados¹³

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	38 481	34 498	33 799	Despesas correntes	43 172	45 980	45 020
Impostos directos	15 305	13 635	13 489	Despesas com pessoal	13 915	11 606	11 484
IRS	9 334	9 004	8 951	Transferências correntes	21 468	26 097	25 955
IRC	5 952	4 623	4 540	Administração Central	10 624	14 359	14 307
Outros	19	8	-2	Segurança Social	6 373	7 051	7 040
Impostos indirectos	20 291	17 266	17 164	Outras	4 471	4 688	4 609
IVA	13 428	10 889	10 846	Subsídios	1 146	802	785
ISP	2 532	2 452	2 434	Outras	6 644	7 476	6 795
Outros	4 331	3 925	3 846	Despesas de capital efectivas	3 399	25 998	5 581
Outras receitas correntes	2 885	3 597	3 146	Transferências de capital	2 089	3 166	3 087
Receitas de capital efectivas	1 640	1 061	334	Administração central	607	1 415	1 372
Transferências de capital	106	263	71	Outras	1 482	1 751	1 715
Outras receitas de capital	1 534	798	264	Activos financeiros	573	21 613	1 827
Outras receitas	735	635	693	Outras despesas de capital	738	1 219	667
Receitas efectivas	40 856	36 194	34 826	Despesas efectivas	46 572	71 978	50 600
Passivos financeiros	91 987	125 977	87 937	Passivos financeiros	86 272	90 193	72 163
Total	132 843	162 171	122 763	Total	132 843	162 171	122 763

Fonte: CGE/2008, Volume I, Quadros 11, 38 e 39 e Mapa I, CGE/2009, Volume I, Quadros 21 e 43.

Este resultado deveu-se no essencial às receitas provenientes da emissão de dívida, inscritas em “Passivos financeiros”, relativamente às quais se registaram entradas no valor de € 87.937 milhões, 69,8% do montante previsto, que era de € 125.977 milhões.

¹³ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Com efeito, no tocante às receitas efetivas, a taxa de execução foi bem mais elevada, cifrando-se em 96,2%, em resultado de um valor de execução de € 34.826 milhões face a uma verba de € 36.194 milhões inscritos no orçamento final.

Este elevado grau de execução das receitas efetivas explica-se na sua totalidade pelo que se verificou relativamente às receitas correntes, que atingiram uma execução de 98% do orçamentado, em especial devido às receitas fiscais, cuja cobrança atingiu cerca de 99% do previsto, quer no tocante aos impostos diretos quer aos impostos indiretos.

Já as receitas de capital se situaram muito abaixo das previsões orçamentais, com uma taxa de execução global de apenas 31,5%, tendo a receita arrecadada sido inferior à prevista em € 727 milhões.

Do lado das despesas, constata-se um elevado grau de execução das despesas correntes, 97,9%, com destaque para as “Despesas com pessoal” e as “Transferências correntes”, com taxas de 99,0% e 99,5%, respetivamente.

Contudo, no referente às despesas de capital efetivas (sem passivos financeiros), a taxa de execução foi muito baixa, 21,5%, o que resultou, na sua quase totalidade, do que se verificou na rubrica “Ativos financeiros”, em que foi inscrita uma verba de € 21.613,4 milhões para fazer face a eventuais necessidades de apoio ao sector bancário, da qual foram utilizados € 1.827 milhões, correspondendo a apenas 8,5% daquela dotação. Deste modo, a taxa de execução da despesa efetiva veio a fixar-se em 70,3% e a da despesa total em 75,7%.

Quanto às variações na execução orçamental de 2009 comparativamente com 2008, verificou-se, relativamente às receitas, uma redução de 14,8%, € 6.030,1 milhões, das receitas efetivas, justificada pelo efeito conjugado de quebras de 12,2%, € 4.682,2 milhões, nas receitas correntes, e de 79,6%, € 1.305,7 milhões, nas receitas de capital.

A quebra verificada nas receitas correntes ficou a dever-se, naturalmente, dado o seu peso nas receitas do Estado, ao comportamento das receitas fiscais, que sofreram uma redução de 14%, € 4.970,3 milhões, com diminuições de 11,9%, € 1.815,9 milhões, e de 15,5%, € 3.154,4 milhões, na cobrança de impostos diretos e de impostos indiretos, respetivamente.

Quanto aos primeiros, a maior quebra registou-se no IRC, - 23,7%, em que se fizeram sentir mais fortemente os efeitos da evolução económica desfavorável a que se assistiu ao longo do ano, enquanto no IRS foi significativamente menos acentuada, - 4,1%. No tocante ao IRS, aliás, é de referir que se teria mesmo observado um ligeiro aumento relativamente ao ano de 2008, caso não tivesse havido uma alteração na contabilização das transferências da parte do imposto afeta aos municípios – de operações orçamentais para operações extraorçamentais – que passou a processar-se por abate à receita, quando anteriormente essas verbas eram incluídas na receita cobrada e as entregas registadas do lado da despesa como transferências.

Nos impostos indiretos registou-se, como já se referiu, uma redução ainda mais importante, destacando-se a quebra de receitas do IVA, o imposto que mais rapidamente reflete as alterações da conjuntura económica, e que atingiu 18,9%, € 2.544,1 milhões, verificando-se no conjunto dos restantes impostos indiretos, com exceção do ISP, uma diminuição das receitas de 11,8%, € 512,3 milhões, e no ISP uma descida moderada de 3,9%, € 98 milhões.

Por sua vez, a receita de capital sofreu uma fortíssima quebra, de 79,6%, € 1.306 milhões, imputável na sua totalidade ao comportamento das “Outras receitas de capital”, em que se verificou uma redução da receita arrecadada de 82,8%, € 1.270 milhões, cujos motivos, contudo, se desconhecem, porquanto a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação para o facto.

Relativamente à despesa efetiva, assistiu-se a um aumento de 8,6%, € 4.028,2 milhões, imputável, na sua maior parte às despesas de capital, onde se verificou um crescimento de

64,2%, € 2.181,6 milhões, enquanto a despesa corrente registou um aumento de 4,3%, no valor de € 1.847,6 milhões.

Relativamente às despesas correntes, os valores constantes do quadro anterior indicam uma importante redução das “Despesas com pessoal”, de 17,5%, € 2.430,8 milhões, a par de um significativo aumento das “Transferências correntes”, com um acréscimo de 20,9%, em resultado, no essencial, das transferências para outras entidades da administração central, com um acréscimo de 34,7%, no montante de € 3.682,5 milhões, e para a segurança social, com um acréscimo de 10,5%, no montante de € 666,8 milhões.

Todavia, estas variações são em grande parte aparentes, porquanto decorrem principalmente da reclassificação, de “Despesas com pessoal” para “Transferências correntes”, das entregas à Caixa Geral de Aposentações de verbas inscritas no Orçamento do Estado.

Deste modo, em termos comparáveis, o que obrigaria a alguns outros ajustamentos de menor importância, ter-se-ia verificado um aumento de 1,5% das “Despesas com pessoal”, enquanto o aumento das “Transferências correntes” seria de apenas de 7,8% e de 8,1% no tocante às transferências para outras entidades da administração central.

De assinalar ainda, nas despesas correntes, a diminuição em “Subsídios”, -31,4%, € 360,3 milhões, justificada por despesas de carácter excepcional realizadas em 2008, parcialmente compensadas por operações também excecionais realizadas em 2009, relacionadas com compensações no âmbito das tarifas energéticas, e também, em 2009, pela concessão de incentivos à utilização de energias renováveis no âmbito do programa orçamental “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”.

No referente às despesas de capital efetivas, observou-se um aumento de 64,2%, € 2.181,4 milhões, devido, principalmente, a um forte acréscimo das despesas com “Ativos financeiros”, de 219%, € 1.254,3 milhões, mas também das “Transferências de capital”, que

aumentaram 47,8%, € 998,1 milhões. Relativamente aos “Ativos financeiros”, destaca-se o aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos em € 1.000 milhões, para reforço de fundos próprios, sendo também de referir a concessão de empréstimos às autarquias no montante de € 201,6 milhões, no âmbito do “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado”, e dotações de capital relacionada com o processo de empresarialização de hospitais, no valor de € 188,4 milhões.

Quanto às transferências de capital, destinaram-se, maioritariamente, ao financiamento de projetos no âmbito do Ministério da Educação, € 444,7 milhões, e ao IAPMEI, € 300 milhões, para realização e reforço de capitais de diversas entidades públicas.

Quanto ao subsector serviços e fundos autónomos o quadro seguinte mostra-nos a respetiva execução orçamental e compara com o ano de 2008.(cf. Quadro infra)

Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos¹⁴

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	26 875	29 373	27 498	Despesas correntes	26 573	29 765	27 151
Contribuições para a CGA	6 161	3 924	3 797	Despesas com pessoal	3 556	3 641	3 277
Taxas, multas e outras penalidades	1 564	1 690	1 396	Aquisição de bens e serviços	7 586	8 971	8 161
Transferências correntes	17 508	21 699	20 696	Transferências correntes	14 172	15 203	14 426
Administração central	15 011	18 788	18 598	Administração central	5 340	5 413	5 134
Outras transferências	2 498	2 911	2 097	Outras transferências	8 832	9 790	9 293
Outras receitas correntes	1 642	2 060	1 609	Outras despesas correntes	1 259	1 951	1 287
Receitas de capital	2 721	5 169	3 505	Despesas de capital	2 748	6 855	3 663
Venda de bens de investimento	204	90	37	Aquisição de bens de capital	502	986	354
Transferências de capital	1 763	3 324	2 563	Transferências de capital	1 400	3 011	1 969
Administração central	748	1 606	1 526	Administração central	270	532	385
Outras transferências de capital	1 015	1 718	1 037	Outras transferências	1 130	2 479	1 583
Outras	754	1 755	905	Activos financeiros	733	2 575	1 093
Outras receitas	3 604	3 861	3 833	Outras despesas de capital	112	282	247
Total	33 199	38 403	34 836	Total	29 321	36 620	30 814

Fonte: CGE/2008, Volume I, Quadros 108 e 109, CGE/2009, Volume I, Quadros 69 e 70.

Em termos globais, a taxa de execução do orçamento das receitas foi de 90,7% em 2009, tendo a receita arrecada sido inferior em € 3.567 milhões à prevista no orçamento

¹⁴ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

final, verificando-se nas receitas correntes uma taxa de execução de 93,6%, enquanto nas receitas de capital foi de apenas 67,8%, atingindo 99,3% nas “Outras receitas”.

No tocante às receitas correntes, a relativamente elevada taxa de execução ficou a dever-se às “Contribuições para a CGA”, em que a execução representou 96,7% do orçamentado, e, principalmente, às “Transferências correntes”, embora com uma mais baixa taxa de execução, 95,4%, € -1.004 milhões do que o valor previsto, dado tratar-se da rubrica com maior peso nas receitas deste subsector, representando 75,3% das receitas correntes e 59,4% da receita total.

Nas receitas de capital, a execução das “Transferências de capital”, situou-se acima da média, com uma taxa de 77,1%, tendo sido as rubricas com pior desempenho os “Passivos financeiros”, 67,3%, € -122,8 milhões, destacando-se, porém, pela negativa, a rubrica “Outras receitas de capital”, que registou uma taxa de execução de apenas 0,3%, inferior em € 651 milhões ao previsto, sendo no entanto de assinalar que é já habitual a pesada sobre orçamentação nesta rubrica.

Nas despesas verificaram-se taxas de execução ainda mais baixas, 91,2% nas despesas correntes e 53,4% nas despesas de capital, observando-se em termos globais uma taxa de execução de 84,1%, significando que, de uma dotação total de € 36.620 milhões, ficaram por utilizar € 5.806 milhões.

Comparativamente com a execução orçamental deste subsector em 2008, observou-se, nas receitas, um aumento de 4,9%, € 1.637 milhões, para o que contribuíram as receitas correntes com um aumento de 2,3%, € 623 milhões, e as receitas de capital com um aumento de 28,8%, € 784 milhões.

No que se refere às receitas correntes, resulta do quadro anterior uma importante quebra das “Contribuições para a CGA”, que se teria cifrado em 38,4%, € -2.364 milhões, a par de um forte aumento das “Transferências correntes”, de 18,2%, € 3.188 milhões.

No entanto, estas variações resultam no essencial da reclassificação das verbas entregues à Caixa Geral de Aposentações, já referida aquando da análise da despesa dos serviços integrados, que até 2008 eram inscritas na rubrica “Contribuições para a CGA” – pelo que na ótica daquela despesa integravam as “Despesas com pessoal” – e em 2009 passaram a ser registadas como “Transferências correntes”.

Assim, abstraindo dos efeitos daquela reclassificação, verificar-se-ia um aumento das “Contribuições para a CGA” de € 593 milhões, em consequência da alteração introduzida pelo art.º 41.º da Lei do Orçamento para 2009 ao Estatuto da Aposentações, que alargou aos serviços integrados do Estado a obrigação de contribuição da entidade patronal para a CGA, em 7,5% da remuneração sujeita a desconto de quota, dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social da função pública.

Por sua vez, o aumento das “Transferências correntes” da administração central teria sido de € 466 milhões, resultante na sua maior parte de transferências para o Serviço Nacional de Saúde, no montante de € 380 milhões.

A redução em “Outras transferências” foi consequência, sobretudo, do recebimento pelo IFAP, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, em 2008, do adiantamento da União Europeia na sequência da aprovação do novo Quadro Comunitário de Apoio.

No tocante às receitas de capital, destacam-se a redução da “Venda bens de investimento”, em 81,8%, € 167 milhões, e o aumento de 45,4%, € 800 milhões, das “Transferências de capital”, na sua maior parte provenientes do orçamento dos serviços integrados e destinadas ao Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, para financiamento de projetos no âmbito dos programas IIE e e-escola, e ao IAPMEI, também para financiamento de projetos do programa IIE.

Do lado da despesa, assistiu-se, comparativamente com 2008, a um crescimento de 5,1%, €1.494 milhões, para o que contribuíram as despesas correntes com um acréscimo de 2,2%, € 578 milhões, e as despesas de capital com um acréscimo de 33,3%, € 915 milhões.

Nas despesas correntes, nota-se uma redução das “Despesas com pessoal”, de 7,8%, € 279 milhões, que resultaram da saída de diversos organismos deste subsector durante o ano de 2009.

No entanto, em termos globais, esta redução foi mais do que compensada pelos aumentos registados na “Aquisição de bens e serviços correntes”, de 7,6%, € 575 milhões, decorrente de despesas realizadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, relacionadas, designadamente, com a transformação de hospitais que integravam o sector público administrativo em hospitais EPE, e a conseqüente celebração de novos contratos-programa, e das transferências correntes para as famílias, efetuadas pela Caixa Geral de Aposentações, incluídas em “Outras transferências”, em que se verificou um aumento de 5,2%, € 461 milhões, na sequência do aumento do número de pensionistas e da atualização das pensões.

Quanto às despesas de capital, é de assinalar a diminuição em “Aquisição de bens de capital”, - 29,5%, € 148 milhões, e, em sentido inverso, o aumento das “Transferências de capital”, com um aumento total de 40,6%, € 569 milhões, dos quais € 450 milhões referentes a transferências para entidades não pertencentes à administração pública, destinadas, maioritariamente, ao financiamento de ações no âmbito dos programas IIE e e- escola, € 267 milhões, à Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva, SA, EDIA, € 103 milhões, e ao reforço do capital estatutário de Hospitais, EPE, € 66 milhões.

Destaque ainda para os aumentos nos “Ativos financeiros”, 49%, € 360 milhões, e nas “Outras despesas de capital”, 121%, € 135 milhões, para os quais, contudo a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação.

1.3.2 Segurança Social

Em 2009, as receitas arrecadadas pela Segurança Social totalizaram € 31.459 milhões, 94,9% do previsto no orçamento final, tendo-se verificado taxas de execução de 99,8% nas receitas correntes, de 99,4% nas “Outras receitas” – que compreendem o “Saldo da gerência anterior”, na parte aplicada em despesa, e as “Reposições não abatidas nos pagamentos” – e de apenas 80,6% nas receitas de capital.

Observaram-se taxas de execução elevadas em todas as rubricas que integram as receitas correntes e as “Outras receitas”, enquanto nas receitas de capital se assistiu a um baixo grau de execução da rubrica com maior peso relativo, os “Ativos financeiros”, em que a receita arrecadada, € 6.726 milhões, representou 81% da prevista no orçamento final.

Do lado da despesa registou-se igualmente uma alta taxa de execução das despesas correntes, 99,5% em termos globais, significativamente mais reduzida no referente às despesas de capital, em que não ultrapassou 71,7%. Também neste caso, a baixa execução das despesas de capital se ficou a dever aos “Ativos financeiros”, cujas receitas representaram 97,4% do total deste agrupamento, e em que, de uma dotação final de € 10.088 milhões, ficaram por aplicar € 2.868 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução de 71,6%. (cf. Quadro infra)

Execução orçamental da Segurança Social¹⁵

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	21 450	22 880	22 677	Despesas correntes	19 965	22 288	22 166
Contribuições para a Seg. Social	13 082	13 088	13 132	Despesas com pessoal	364	377	367
Transferências correntes	7 820	9 119	9 053	Aquisição de bens e serviços	107	123	112
Administração central	7 206	7 921	7 877	Transferências correntes	18 863	20 671	20 635
Resto do mundo	453	1 035	1 014	Famílias	16 879	18 546	18 534
Outras	161	162	162	Instituições sem fins lucrativos	1 251	1 344	1 326
Outras receitas correntes	548	673	493	Outras	732	780	775
Receitas de capital	5 203	8 475	6 831	Subsídios	600	1 098	1 035
Activos financeiros	5 172	8 307	6 726	Outras despesas correntes	395	519	495
Outras receitas de capital	31	168	105	Despesas de capital	6 836	10 342	7 412
Outras receitas	1 544	1 963	1 951	Transferências de capital	41	102	76
Reposições não abatidas	169	168	155	Activos financeiros	6 763	10 088	7 220
Saldo do ano anterior	1 375	1 796	1 796	Outras	33	152	116
Total	28 197	33 318	31 459	Total	26 801	32 630	29 577

Fonte: CGE/2008, Volume I, Mapas X e XII, CGE/2009, Volume I, Mapas X, XII e XXII.

¹⁵ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Comparativamente com 2008, as receitas totais aumentaram 11,6%, € 3.262 milhões, com acréscimos de 5,7%, € 1.227 milhões, nas receitas correntes, de 31,3%, € 1.628 milhões, nas receitas de capital, e de 26,3%, € 407 milhões, nas “Outras receitas”.

O aumento das receitas correntes resultou na sua totalidade das “Transferências correntes”, em que se verificou um crescimento de 15,8%, € 1.233 milhões, repartido pelas transferências da administração central, + 9,3%, € 671 milhões, e do resto do mundo, + 123,8%, € 561 milhões.

Nas receitas de capital, o aumento registado foi consequência, integralmente, do desempenho dos “Ativos financeiros”, em que a receita arrecadada foi superior em 30,1%, € 1.555 milhões, à de 2008, e, nas “Outras receitas”, do aumento do “Saldo do ano anterior”, que atingiu 30,6%, € 421 milhões.

A despesa registou um acréscimo de 10,4%, € 2.776 milhões, imputável, na sua maior parte, às despesas correntes, que cresceram 11%, € 2.201 milhões, enquanto as despesas de capital tiveram um aumento de 8,4%, € 575 milhões.

O crescimento das despesas correntes decorreu principalmente das transferências para as famílias, que registaram um aumento de 9,8%, € 1.655 milhões, e dos “Subsídios”, com um aumento de 72,6%, € 436 milhões.

Por seu turno, o acréscimo das despesas de capital foi resultado, em especial, do aumento da despesa com “Ativos financeiros”, em que se verificou um crescimento de 6,8%, € 457 milhões, mas também das “Transferências de capital”, que registaram um crescimento de 85,8%, no valor de € 35 milhões.

1.3.3 Conta Consolidada da administração central e da segurança social

No quadro seguinte apresenta-se a conta consolidada da administração central, que exprime de forma agregada, por subsector, a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (administração central) e da Segurança Social, em 2009, excluindo os movimentos de verbas internos a cada subsector, e entre subsectores, e evidenciando os principais agregados da receita e da despesa e os saldos registados no final do ano. (cf. Quadro infra)

Conta consolidada da Administração Pública e da Segurança Social¹⁶

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Segurança Social	Adm. Central e Seg. Social
Receitas correntes	34 137	23 284	42 364	22 832	56 987
Despesas correntes	45 012	22 835	52 790	22 166	66 747
Saldo corrente	-10 875	448	-10 426	666	-9 760
Receitas de capital	571	2 433	1 590	17	1 591
Despesas de capital	3 754	2 252	4 591	104	4 679
Saldo de capital	-3 183	181	-3 001	-87	-3 088
Saldo global sem activos financeiros	-14 057	630	-13 428	579	-12 848
(em percentagem do PIB)	-8,6%	0,4%	-8,2%	0,4%	-7,9%
Saldo primário	-9 051	641	-8 410	582	-7 827
(em percentagem do PIB)	-5,5%	0,4%	-5,1%	0,4%	-4,8%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 717	450	2 166	493	2 660
Saldo global incluindo activos financeiros	-15 774	180	-15 594	86	-15 508
(em percentagem do PIB)	-9,6%	0,1%	-9,5%	0,1%	-9,5%

Fonte: CGE/2009, Volume I, Quadro 13.

Como pode observar-se, em 2009 o défice da administração central e da Segurança Social (saldo global incluindo ativos financeiros) atingiu € 15.508 milhões, representando -9,5% do PIB. Este resultado explica-se pelo saldo negativo dos serviços integrados, € - 15.774 milhões, apresentando os serviços autónomos e a Segurança Social saldos positivos de € 180 e € 86 milhões, respetivamente. O saldo global sem ativos financeiros e o saldo primário representaram -7,9% e -4,8% do PIB, respetivamente.

¹⁶ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

1.4 Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia

Reserva-se neste ponto uma referência para assinalar, e sublinhar, a inclusão no Parecer do Tribunal de Contas de uma “ Caixa “ dedicada ao Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia, pelas opções efetuadas pelo Governo e pelo impacto que vieram a ter na execução orçamental, transcrevendo-se a mesma na íntegra.

1. Introdução

Para atenuar os efeitos da crise financeira internacional despoletada em finais de 2008 e no contexto da adoção generalizada de políticas de apoio aos mercados financeiros e à economia real, foi lançado pelo Governo português um conjunto de medidas articuladas com o Plano Europeu de Recuperação Financeira, aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008, cujos objetivos se integram nas prioridades e diretrizes da Estratégia de Lisboa, e que se destinaram ao sector financeiro, às empresas e ao emprego. Parte do custo destas medidas teve reflexo no Orçamento de Estado para 2009, em particular através do Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

No âmbito dos compromissos assumidos pelas Instituições Superiores de Controlo da União Europeia e com o objetivo de promover o controlo e as boas práticas, o Tribunal de Contas tem vindo a proceder ao acompanhamento sistemático das medidas aprovadas e do seu impacto em variáveis económicas, de que resultou a aprovação de dois Relatórios, o primeiro com reporte a 30 de Junho de 2009 e o segundo a 31 de Dezembro de 2009.

2. Sistema Financeiro

As medidas adotadas neste âmbito traduziram-se na concessão de garantias pessoais do Estado, na recapitalização das instituições de crédito e na nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN).

A 31 de Dezembro de 2009, do limite máximo previsto de € 20.000,0 milhões para a concessão extraordinária de garantias a empréstimos contraídos por instituições de crédito tinham sido utilizados € 4.950,0 milhões. Para além destas, foram concedidas garantias de € 450,0 milhões ao empréstimo contraído pelo Banco Privado Português (BPP) e de € 3.000,0 milhões a operações de assistência de liquidez por parte da Caixa Geral de Depósitos (CGD) ao BPN; não obstante, à mesma data, o saldo das operações de assistência liquidez ao BPN era já superior àquele montante, totalizando € 4.195,0 milhões.

As garantias representam responsabilidades públicas contingentes que se traduzem em despesa efetiva caso sejam acionadas. Esta eventualidade veio a ocorrer em 2010 em relação ao BPP, tendo sido o Estado chamado a pagar a totalidade da dívida garantida, havendo incertezas relevantes quanto ao seu reembolso por via das contragarantias prestadas. Nesta perspetiva, a utilização das garantias deve ser sempre acompanhada de uma análise rigorosa dos riscos implícitos, quer ao nível dos valores dessas responsabilidades contingentes, quer em termos dos riscos associados à valorização/revenda dos ativos financeiros adquiridos pelo Estado, de modo a que os critérios aquando da sua concessão possam incorporar essa diferenciação de risco.

No decurso de 2009, ao abrigo da medida de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público¹, foi realizada uma única operação pela CGD, na modalidade de aumento de capital social, no montante de € 1.000,0 milhões, com recurso à dotação de € 20.000,0 milhões previstas no Orçamento de Estado para 2009.

No seu cômputo, as medidas de auxílio público ao sistema financeiro ascenderam a € 9.400,0 milhões repartidos entre garantias do Estado e recapitalização. Este montante representou em 2009, 5,7% total do PIB português, metade da percentagem correspondente ao concedido ao nível de toda a área do euro.

Estas medidas, particularmente relevantes na primeira metade de 2009, asseguraram a estabilidade do sistema financeiro. No entanto, as condições impostas pelas instituições de crédito para financiar a economia foram alteradas, nomeadamente por via da adoção de critérios mais restritivos na aprovação de empréstimos ao sector privado não financeiro. Em conjugação com a redução da procura de crédito, que acompanhou a contração da atividade económica, tal alteração terá contribuído para o forte abrandamento registado ao nível do crédito concedido em 2009.

3. Empresas

Foram adotadas diversas medidas de apoio às empresas e à atividade económica, de que se destacam o Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE) e os Programas PME Consolida e PME Investe.

3.1. Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado – PREDE

No que concerne ao PREDE, nas suas três vertentes (Administração Central - Balcão Único; Administração Local e Regional - linha de crédito; Sector da Saúde - Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde), releva a baixa execução do pagamento de dívidas por força da criação do Balcão Único (€ 22,2 milhões face à dotação prevista de € 100,0 milhões), a utilização de 39,9% da linha de crédito que, a 31 de Dezembro de 2009, ascendia a € 499,9 milhões face a um valor previsto de € 1.250,0 milhões e o reduzido valor de adiantamentos (€ 29,9 milhões) efetuados pelo Fundo às entidades do sector da saúde, em grande parte devido ao incumprimento do reembolso dos empréstimos contraídos em finais de 2008 pelas entidades beneficiárias, o que continua a impedir o regular funcionamento do Fundo.

Num número significativo de municípios, o PREDE favoreceu a criação de margem para o endividamento no curto prazo e, em parte dos casos, para voltar a aumentar as dívidas; em alguns municípios as dívidas já apresentavam valores superiores a 70% dos seus ativos. No

que respeita às entidades do sector da saúde beneficiárias de adiantamentos do Fundo, as dívidas a terceiros registavam, em 31 de Dezembro de 2009, um acréscimo de € 593,0 milhões.

3.2. Programa PME Consolida

Este Programa, criado em 2009 para apoiar a atividade económica e o emprego, em particular as PME, concretizou-se através de três instrumentos públicos: o Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas e o Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, com valores de subscrição de € 175,0 e € 100,0 milhões, respetivamente, e o reforço de € 125,0 milhões em instrumentos de capital de risco.

A 31 de Dezembro de 2009, tinham sido transferidos para as sociedades gestoras dos referidos instrumentos (PME Investimentos, Turismo Fundos, Turismo Capital e Inovcapital) € 135,0 milhões, ou seja, 33,7% do valor previsto. Deste valor apenas € 68,5 milhões se traduziram em pagamentos efetivos e, conseqüentemente, no aumento de liquidez das empresas, o que representou 17,1% do montante anunciado para o Programa, sendo que € 16,6 milhões foram disponibilizados a uma única empresa. A gestão dos quatro fundos envolveu o pagamento de comissões de cerca de € 2,8 milhões às respetivas sociedades gestoras durante o ano de 2009.

3.3. Programa PME Investe

O Programa PME Investe concretizou-se na criação de linhas de crédito, através da celebração de protocolos com instituições bancárias, com o objetivo de facilitar o acesso das PME ao crédito bancário, correspondendo os custos públicos à bonificação de taxas de juro e das comissões de garantia, com recurso aos mecanismos de garantia do Sistema Nacional de Garantia Mútua. Até 31 de Dezembro de 2009, foram criadas as linhas de crédito PME Investe I, II, III e IV, com plafonds gerais e específicos para determinados sectores (comércio,

restauração, turismo, exportação, automóvel) ou tipologia de empresas (micro e pequenas empresas e exportadores).

Para implementar as linhas de crédito, as entidades financiadoras procederam em 2009 a reforços no valor de € 291,0 milhões do capital do FINOVA, com vista a dotá-lo com os fundos necessários ao pagamento dos custos públicos associados às linhas. Foi igualmente necessário reforçar o Sistema Nacional de Garantia Mútua, tendo sido injetados € 125,1 milhões no capital do Fundo de Contragarantia Mútua (FCGM).

Em 31 de Dezembro de 2009, os custos decorrentes das linhas de crédito PME Investe I, II, III e IV ascendiam a € 140,9 milhões, dos quais € 11,0 milhões respeitavam a bonificações de taxa de juro, € 4,8 milhões a bonificações de comissões de garantia e € 125,1 milhões a reforços de capital no FCGM.

No decurso da vigência das linhas de crédito foram efetuadas alterações significativas das suas condições específicas, destacando-se pela sua particular relevância em termos de custos públicos associados, os aumentos dos plafonds inicialmente previstos.

Em termos globais, o plafond das linhas de crédito passou de € 3.750,0 para € 5.582,0 milhões, o que representou um aumento de 48,9% (€ 1.832,0 milhões) face ao inicialmente previsto, tendo sido na linha PME Investe IV que se verificou a maior diferença, de € 1.559,6 milhões (390% face a um montante inicial de € 400,0 milhões).

Estes acréscimos de plafonds no financiamento às empresas implicaram, necessariamente, um aumento dos encargos do Estado, tendo-se apurado que para estas quatro linhas PME Investe os custos públicos estimados e contratados para o período compreendido entre 2008-2015 passaram de € 456,6 para € 687,6 milhões, refletindo, assim, um acréscimo de € 231,0 milhões. Os plafonds foram alterados sem que tivessem sido modificados os protocolos e os respetivos contratos de financiamento entre as diversas entidades intervenientes, não se encontrando aprovados todos os compromissos já assumidos.

Não foi evidenciada a existência de uma análise do custo-benefício, quer do lançamento quer do aumento dos plafonds das diversas linhas de crédito PME Investe, nem foram determinadas com rigor as fontes de financiamento que irão suportar os custos estimados até ao final da sua duração.

Por outro lado, nas informações que foram disponibilizadas, a DGO pronunciou-se sobre os eventuais efeitos nas contas nacionais das transferências para o IAPMEI para subscrição de unidades de participação do FINOVA, assumindo que esse efeito seria neutro por estarem em causa ativos financeiros, no pressuposto de serem os mesmos reembolsáveis. No entanto, face ao tipo de custos assumidos com estas linhas, em concreto com as bonificações de taxa de juro e de comissões de garantia, efetuadas a fundo perdido, não fica demonstrado que estes encargos não possam vir a ter impacto nas contas nacionais.

As condições iniciais das linhas de crédito e as alterações que lhe foram introduzidas exigem a implementação de medidas de acompanhamento e de controlo rigorosas por parte das instituições de crédito e da PME Investimentos, de forma a garantir que se verificam, por um lado, as condições de elegibilidade e, por outro, as de não elegibilidade, como sejam a reestruturação financeira e/ou consolidação de crédito vivo ou a sua substituição de forma direta ou indireta, ainda que em condições diversas.

Até finais de Dezembro de 2009 deram entrada na sociedade gestora das linhas de crédito 61.576 candidaturas, das quais foram aprovadas 51.767 com um valor de € 4.821,4 milhões. Destas, foram contratualizadas 45.408 operações que ascendiam a € 4.160,6 milhões, tendo sido efetivamente desembolsados € 3.776,0 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2009, a execução das linhas PME Investe alcançava resultados bastante significativos com uma taxa de contratualização de 75%. Merecem especial destaque, com elevadas taxas de execução a linha PME Investe I e na linha PME Investe III as específicas dos sectores exportadores, do sector automóvel e das micro e pequenas

empresas. No sentido inverso, era no sector do turismo que se registavam as taxas mais reduzidas, quer em termos dos valores aprovados quer dos contratualizados, de 56% e de 38%, respetivamente.

No âmbito destas linhas PME Investe, até 31 de Dezembro de 2009, o número de incumprimentos por parte dos beneficiários era de 28, com um valor de € 1,1 milhões. Estes incidentes apresentavam diversos motivos, de que se destaca a insolvência das empresas (47,9%).

Em 31 de Dezembro de 2009, cerca de 57% do financiamento disponibilizado (plafonds) destinava-se exclusivamente a PME (incluindo as micro e pequenas empresas); ao nível dos subplafonds, 32,8% destinava-se exclusivamente a empresas exportadoras, 4,7% a empresas do sector do comércio e restauração, 8,8% a empresas do sector do turismo e 1,3% ao sector automóvel.

Destaca-se que 74,2% dos empréstimos foram utilizados para fazer face às necessidades de fundo de maneo das empresas, o que dificulta bastante o controlo da sua aplicação em operações não permitidas; a componente destinada a investimento em capital fixo apresenta um menor risco, dado que é passível de verificação documental objectiva e, eventualmente, física.

Ao nível dos sectores de atividade, 42,0% dos empréstimos contratualizados recaíram em empresas do sector industrial, 28,2% no comércio, 9,1% na construção civil, 8,5% nos seguros e 7,5% no turismo. Esta distribuição sectorial em parte altera a tendência tradicional do crédito concedido nos últimos anos que tem recaído no sector imobiliário (20%) e na construção civil (20%).

Estes empréstimos correspondem a cerca de 10% do total de novos empréstimos concedidos pelas instituições de crédito portuguesas às sociedades não financeiras da área do euro em 2009.

Os procedimentos envolvidos entre a data de entrega da candidatura e a data de contratualização dos empréstimos envolveram um tempo médio de 65 dias na linha de crédito PME Investe III, e de 31 dias na linha IV. Estes prazos dilatados criaram alguma incerteza nas expectativas dos agentes económicos bem como custos acrescidos com a gestão da informação, não permitindo uma maximização das vantagens destes financiamentos bonificados através de dinheiros públicos.

3.4. Linha de crédito - Agricultura e Agro-Indústria

Para os sectores da agricultura, da pecuária e da floresta, e da transformação e comercialização de produtos destes sectores, previu-se no âmbito do Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego uma dotação de € 10,0 milhões para uma linha de crédito de € 175,0 milhões, com juros bonificados, para financiar operações de investimento e reforçar o fundo de maneo, não se registando, à data de 31 de Dezembro de 2009, qualquer execução no contexto daquele Programa.

3.5. Fundo Recuperação

Em Julho de 2009 foi criado o Fundo Recuperação (fundo de capital de risco), maioritariamente constituído por instituições de crédito, em que o Estado detém uma participação de 15,2% (€ 60,0 milhões) e cuja gestão se encontra atribuída a uma entidade privada. Este Fundo destina-se à realização de investimentos em empresas cujos créditos, contraídos junto do Estado ou de instituições financeiras, tenham sido objeto de imparidades ou que o venham a ser no curto prazo, devido a dificuldades financeiras e/ou operacionais. Até 31 de Dezembro de 2009, o Estado realizou o capital do Fundo no montante de € 4,5 milhões, tendo o Fundo despendido € 17,2 milhões em três projetos.

3.6. Turismo - Apoio à Promoção do País

Com o objetivo de captar mais visitantes e receitas de turismo em 2009, foram previstos apoios a ações de promoção do país, tendo sido inscrita em 2009, no orçamento do Turismo de Portugal uma dotação de € 30,0 milhões; à data de 31 de Dezembro de 2009, esta medida apresentava uma execução de € 15,8 milhões (52,7%).

4. Emprego e Protecção Social

Em 2009 foi anunciado pelo Governo, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, um conjunto de medidas direccionadas para a criação e manutenção do emprego e para o alargamento da protecção social, cuja execução financeira não foi possível determinar uma vez que não foram disponibilizados os dados relativos aos pagamentos nos mesmos moldes em que o Governo os anunciou.

No entanto, segundo informação prestada pelo IGFSS, dos € 248,0 milhões previstos neste contexto no Orçamento da Segurança Social foram executados € 200,2 milhões, dos quais € 145,4 milhões se reportaram a receita cessante, inerentes à medida de isenções e reduções de taxas contributivas, € 38,1 milhões relativos ao prolongamento do subsídio social de desemprego e € 16,7 milhões referentes ao subsídio de desemprego e apoio ao emprego – Qualificação Emprego/Lay Off.

Das oito submedidas anunciadas pelo Governo a executar pelo IEFP, quatro correspondiam a tipologias de apoio que já existiam anteriormente e têm vindo a ser executadas, tendo-se procedido ao seu incremento financeiro, embora face aos elementos fornecidos por este Instituto não tenha sido possível destacar a sua execução. Quanto às quatro novas submedidas adotadas para combater a crise foram realizados € 27,7 milhões, a que corresponde uma taxa de execução de apenas 15,7%.

5. Infraestruturas e Energias Renováveis

O Governo anunciou em 2009 o incremento de investimentos em infra-estruturas e na promoção das energias renováveis, de que se destacam o programa de modernização das escolas, a promoção das redes de banda larga de nova geração e os subsídios à aquisição de painéis solares.

5.1. Modernização das Escolas

Na Iniciativa para o Investimento e o Emprego foi prevista uma dotação global de € 300,0 milhões para a antecipação das obras já programadas nas escolas do ensino básico, a promover pelas Direções Regionais de Educação (€ 33,5 milhões), e a antecipação da execução do Programa de Modernização das Escolas Secundárias da responsabilidade da Parque Escolar, E.P.E. (€ 266,5 milhões), programa este que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, e contempla investimentos que ascendem a € 2.500 milhões, financiados em 67,8% com recurso a empréstimos.

Tendo em conta que o Programa de Modernização das Escolas Secundárias já se encontrava em curso quando foi adotada como medida anticrise a antecipação das obras, procurou-se isolar e identificar o incremento financeiro e físico resultante da mesma, mas não foi disponibilizada informação que o permitisse. No entanto, apurou-se que esta medida se traduziu num reforço financeiro da Parque Escolar, EPE, proporcionando uma redução substancial do financiamento externo para a execução do programa.

A 31 de Dezembro de 2009, do montante previsto de € 300 milhões tinham sido utilizados € 286,9 milhões, alcançando uma taxa de execução de 95,6%, sendo que a Parque Escolar obteve 100% do montante previsto e as Direções Regionais 59,5%.

5.2. Painéis Solares

O apoio estatal à aquisição dos painéis solares, com uma dotação de € 95,0 milhões, consistiu na comparticipação a fundo perdido de uma parte do preço de compra dos

equipamentos, no valor máximo de € 1.641,7 por produto, podendo o diferencial para o custo total dos equipamentos ser suportado pelo particular ou por empréstimo bancário contratado para o efeito. A 31 de Dezembro de 2009, a medida apresentava uma execução de aproximadamente 31%, correspondente a uma despesa de € 29,4 milhões e ao apoio a 17.880 equipamentos.

5.3. Redes de Banda Larga de Nova Geração

No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, o Governo elegeu como uma das medidas de combate à crise a modernização da infraestrutura tecnológica das redes de banda larga de nova geração e a promoção da utilização doméstica e institucional das redes, a qual, a 31 de Dezembro de 2009, não tinha tido qualquer execução.

6. Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego

Parte das medidas adotadas pelo Governo tinham reflexo no Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego (PO 31), que se compunha de cinco medidas: “Modernização das escolas”; “Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia”; “Modernização da infraestrutura tecnológica - Redes de banda larga de nova geração”; “Apoio especial à atividade económica, exportações e pequenas e médias empresas” e “Apoio ao emprego e reforço da proteção social”, sendo financiado na componente nacional por dotações no montante global de € 980,0 milhões, na componente comunitária no montante de € 740,0 milhões e prevendo a Lei n.º 10/2009 o reforço das transferências para a Segurança Social em € 185,7 milhões, bem como o recurso aos saldos na posse dos serviços.

À data de 31 de Dezembro de 2009, a taxa de execução do Programa face à sua dotação inicial era de 59,5%, destacando-se as transferências para a Parque Escolar (€ 266,5 milhões), para o Orçamento da Segurança Social (€ 185,7 milhões) e a despesa registada

com o IAPMEI (€ 170 milhões), que no seu conjunto representaram 92,6% do montante da despesa executada.

7. Execução Global das Principais Medidas, por Sectores

No conjunto das principais medidas discricionárias adotadas no âmbito da crise económica e financeira, mais de metade dos apoios disponibilizados foi absorvido pelo sector financeiro, alcançando 61% do total, seguindo-se as medidas de apoio às empresas, com 36%, conforme evidenciado no gráfico seguinte. Em contrapartida, as medidas lançadas para apoio ao emprego e para as infraestruturas e energias renováveis apenas representaram 1% e 2%, respetivamente. (cf. Gráfico infra)

Montantes executados (31/12/2009)¹⁷



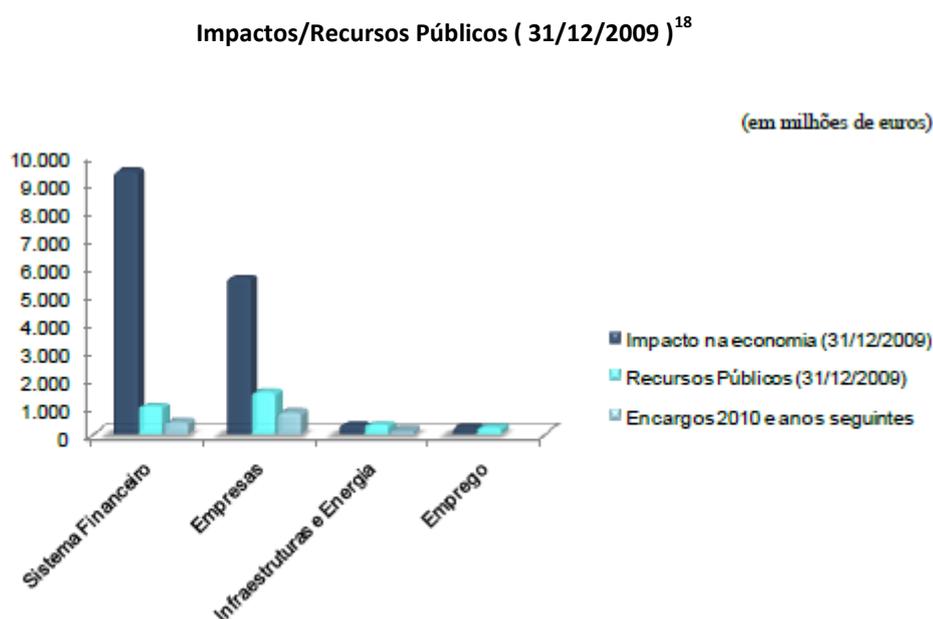
8. Impactos

As medidas de apoio ao financiamento da atividade económica não se encontravam alicerçadas em análises de custo-benefício que assegurassem a boa aplicação dos recursos públicos, nem na avaliação da sua oportunidade, tempestividade e consistência, de modo a garantir a eficácia e a eficiência das mesmas, bem como do seu impacto na ótica das contas nacionais. Neste contexto, não foi encontrada evidência de que os custos públicos destas medidas estivessem previamente estimados e programados no curto e médio prazo, o que

¹⁷ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

assume particular relevância no atual quadro de objetivos de contenção orçamental e de crescimento da economia, onde as mesmas medidas têm continuidade.

No entanto, foi possível recolher informação que permitiu medir a disponibilização de recursos que direta ou indiretamente foram canalizados para os agentes económicos, bem como encargos públicos assumidos em 2009 e em anos seguintes, tal como evidenciado no gráfico seguintes. (cf. Gráfico infra)



O maior impacto verificado em 2009 foi no sector financeiro em resultado das garantias pessoais do Estado concedidas que, não sendo despesa orçamental, representam responsabilidades contingentes.

A concessão destas garantias pode traduzir-se em riscos que afetam a sustentabilidade financeira das contas públicas, sendo incorporados, quando considerados relevantes, nos diferenciais de rendibilidade da dívida pública de Portugal face a outros países de referência.

¹⁸ Gráfico retirado do Volume I do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2009

No que toca aos recursos públicos despendidos na execução das medidas foi o apoio às empresas que absorveu o maior montante, seguido das medidas relativas ao sistema financeiro. Estas ajudas concretizaram-se em operações de apoio à atividade económica que ascenderam a € 1.482,3 milhões e que abrangeram aproximadamente 51.000 empresas, bem como na operação de recapitalização da CGD no valor de € 1.000,0 milhões.

Ao nível dos encargos em 2010 e anos seguintes, destaca-se a execução da garantia concedida pelo Estado ao empréstimo ao BPP no valor de € 451,0 milhões, que já onerou a despesa orçamental em 2010, e os encargos estimados na operacionalização das linhas de crédito PME Investe I a IV, os quais à data de 31 de Dezembro de 2009, ascendiam a € 396,6 milhões, bem como os € 315,0 milhões de reforço de instrumentos de apoio ao financiamento das empresas previstos no PME Consolida.

No seu conjunto, a execução das medidas objeto de análise traduziram-se num impacto na economia correspondente a 9,3% do PIB e a sua implementação originou uma despesa orçamental no valor de € 2.251,8 milhões em 2009, o que representou 22,4% do agravamento do défice na ótica da contabilidade pública registado de 2008 para 2009.

1.5 Considerações e Recomendações do Tribunal de Contas

Ao Tribunal de Contas cabe, no termos da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, para que a Assembleia da República possa aprovar as contas do Estado.

O Tribunal de Contas aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, verificando o cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental e demais legislação financeira.

Ao longo dos sucessivos Pareceres, vem o Tribunal de Contas, formulando recomendações à Assembleia da República e ao Governo tendo em vista corrigir deficiências e irregularidades que afetam a fiabilidade e rigor da Conta Geral do Estado.

Dada a relevância de que se reveste o aperfeiçoamento da prestação de contas, transcrevem-se neste ponto as 70 recomendações que constam do presente Parecer, sendo a tipologia mais relevante a de “Correção dos valores apresentados na CGE”, com 32 recomendações. (cf. Quadro infra)

Tipologia	N.º de recomendações	%
Legalidade e regularidade	20	29
Correcção dos valores apresentados na CGE	32	46
Economia, eficácia e eficiência da gestão	5	7
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	12	17
Outras	1	1
Total	70	100

Pela importância e impacto positivo em termos de rigor e fiabilidade que podem vir a ter no futuro o acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas, transcreve-se de seguida a formulação e conteúdo de cada uma delas

1. À Assembleia da República

Recomendação 28 – PCGE/2009

Recomenda-se à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam a compensação de juros da dívida pública direta com receitas resultantes de aplicações de Tesouraria.

2. Ao Governo e à Administração Central

Recomendação 1 – PCGE/2009

Assim, o Tribunal recomenda que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º5 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental: “despesas não previsíveis e inadiáveis

Recomendação 2 – PCGE/2009

Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de Enquadramento Orçamental, defina as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência

Recomendação 3 – PCGE/2009

O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projetos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001.

Recomendação 4 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda ao Governo que assegure que as entidades às quais seja disponibilizado o Sistema de Gestão de Receitas reúnem as condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado, sob pena da sua intervenção não vir a suprir as lacunas identificadas no modelo atual.

Recomendação 5 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar que sejam elaboradas, aprovadas e divulgadas instruções para a contabilização das receitas do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas, que explicitem as regras, os procedimentos e as operações de execução a utilizar, de forma a assegurar a uniformização, a clareza e o rigor do processo de contabilização.

Recomendação 6 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efetivo recebimento.

Recomendação 8 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objeto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP - Estradas de Portugal, S.A., como despesa orçamental.

Recomendação 9 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ser objeto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.

Recomendação 7 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar ao Governo que assegure a total coerência entre os valores constantes da Conta Geral do Estado e os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado, neste âmbito, o Sistema de Gestão de Receitas (a nível local) e o Sistema Central de Receitas (a nível central).

Recomendação 10 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no Sistema de Gestão de Receitas (como receitas orçamentais os validados pelas respetivas entidades administradoras e como operações extraorçamentais os restantes).

Recomendação 11 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que a movimentação de fundos registados nas contas de gerência dos serviços e fundos autónomos seja integralmente registada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (classificando como operações não orçamentais a parte da movimentação que não seja objeto de contabilização através de operações orçamentais). No

código de classificação das receitas, por operações extraorçamentais, deve ser criada uma rubrica relativa ao saldo da gerência anterior para assegurar a relevação da totalidade deste saldo e não apenas da parte registada nas receitas orçamentais.

Recomendação 12 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que a classe de terceiros da contabilidade do tesouro passe a ser organizada de forma a autonomizar, em conjuntos específicos, as contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado.

Recomendação 13 – PCGE/2009

O Tribunal reitera as recomendações anteriormente dirigidas ao Governo, no sentido de um maior rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos, considerando que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais, nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

Recomendação 14 – PCGE/2009

Uma vez que o Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê exceções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, o Tribunal recomenda que essa divulgação abranja todos os organismos.

Recomendação 15 – PCGE/2009

Para permitir uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores, juntamente com a divulgação do prazo médio de pagamento, deve ser indicada a data da fatura mais antiga em dívida.

Recomendação 16 – PCGE/2009

A Lei deve definir o modelo de informação a prestar e, para maior eficácia no acesso à sua consulta, estipular a sua centralização e divulgação nas páginas eletrónicas dos serviços coordenadores do prazo médio de pagamento.

Recomendação 17 – PCGE/2009

Para limitar a ocorrência de despesas com transferências injustificadas, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam dos decretos-leis de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual e, portanto, no défice da CGE de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.

Recomendação 18 – PCGE/2009

Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, o Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excecionais.

Recomendação 19 – PCGE/2009

O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais que, em cumprimento do princípio da universalidade (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental), sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que as receitas e despesas (valores definitivos) de todos os serviços estejam evidenciados na CGE.

Recomendação 20 – PCGE/2009

O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais, a total implementação do POCP no mais curto espaço de tempo possível, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.os XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector Estado) e XXXI (balanço e

demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos no n.º 4 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Recomendação 21 – PCGE/2009

Devem passar a integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, o Fundo de Renda Vitalícia, o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, uma vez que não preenchem os requisitos de isenção previstos na legislação aplicável.

Recomendação 22 – PCGE/2009

Neste contexto recomenda-se, novamente, que os dados da execução do Programa de Investimentos (PIDDAC) constantes da CGE, quer globais quer reportados às suas várias decomposições, sejam coincidentes, evidenciem a execução efetiva e possibilitem a comparabilidade da informação.

Recomendação 23 – PCGE/2009

Assim, recomenda-se que sejam apenas promovidas alterações orçamentais, designadamente reforços de dotações, quando as mesmas visem situações exequíveis

Recomendação 24 – PCGE/2009

Neste contexto recomenda-se que na previsão e execução do PIDDAC se dê prevalência às despesas de capital, devendo as despesas correntes assumir um papel acessório.

Recomendação 25 – PCGE/2009

O Tribunal continua a recomendar que, pela via legislativa, seja clarificado o conteúdo dos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Apoios financeiros não reembolsáveis).

Recomendação 26 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda a reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a atualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.

Recomendação 27 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação efetuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.

Recomendação 32 – PCGE/2009

Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças que diligencie no sentido de obter do Banco Europeu de Investimento a informação atempada relativa às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, para que as mesmas possam ser evidenciadas na Conta Geral do Estado do ano a que respeitam.

Recomendação 29 – PCGE/2009

O Tribunal de Contas mantém a recomendação no sentido de se aumentar a periodicidade do envio por via postal dos extratos das contas de aforro

Recomendação 30 – PCGE/2009

Recomenda-se assim ao Ministro de Estado e das Finanças a publicação da Portaria prevista no artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, de forma a ultrapassar o impasse que se verifica desde 2008 (Fiabilidade dos sistemas de controlo interno).

Recomendação 31 – PCGE/2009

Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças a criação de mecanismos que permitam identificar, com a maior brevidade, as situações de prescrição de certificados de aforro, possibilitando assim o seu abate ao stock da dívida.

Recomendação 33 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários à correta identificação dos créditos extintos e anulados para que a CGE espelhe fielmente os respetivos montantes.

Recomendação 34 – PCGE/2009

Recomenda-se que seja esclarecida do ponto de vista legal, a questão da integração no Orçamento e na Conta Geral do Estado do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos.

Recomendação 35 – PCGE/2009

O Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, seja integral e fidedigna.

Recomendação 37 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar ao Governo a revisão do regime da tesouraria do Estado, de forma a garantir a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Recomendação 36 – PCGE/2009

O Tribunal volta a recomendar que seja exercido efetivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respetivas contas através de conciliações efetuadas de forma tempestiva.

Recomendação 38 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda ao Governo que determine o reforço dos procedimentos de controlo interno, designadamente que assegurem a entrega ao Estado dos juros auferidos com as aplicações fora do Tesouro pelos organismos sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria.

Recomendação 39 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda ao Governo que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.

Recomendação 40 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental.

Recomendação 41 – PCGE/2009

Face às lacunas dos atuais classificadores das despesas e receitas públicas, que inviabilizam a identificação das entidades de proveniência ou de destino, designadamente quanto às sociedades financeiras públicas, bem como o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou no sentido de tais lacunas serem colmatadas.

Recomendação 42 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que a Conta Geral do Estado passe a incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.

Recomendação 43 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que, relativamente aos recursos financeiros provenientes da União Europeia, seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria

Recomendação 44 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários à obtenção de informação global sobre todos os recursos comunitários

anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.

Recomendação 45 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efetue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efetivamente destinados a investimentos nacionais.

Recomendação 46 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que se adotem as medidas necessárias para assegurar a correta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fiável sobre os fundos comunitários afetos à execução orçamental.

Recomendação 50 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação formulada no parecer anterior à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes.

Recomendação 52 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que, relativamente à contabilização de juros corridos, a norma eventualmente a inscrever na Lei do Orçamento, sobre o correspondente procedimento de contabilização, não seja potenciadora da obtenção de resultados não consentâneos com a natureza das variáveis envolvidas, como é o caso de execução de receita negativa.

Recomendação 47 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação constante de anteriores Pareceres no sentido de vir a ser publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental, para que o Orçamento da Segurança Social seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.

Recomendação 48 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que o reforço das receitas apenas deve ocorrer quando as previsões apontem para um aumento previsível dessas receitas e não apenas como uma forma de continuar a manter dotações de despesa.

Recomendação 49 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação constante dos Pareceres anteriores para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.

Recomendação 51 – PCGE/2009

O Tribunal reitera as recomendações formuladas no Parecer anterior no que se refere à contabilização das receitas e das despesas:

- a) Que o procedimento de contabilização de rendimentos objeto de retenção na fonte seja alterado com vista ao cumprimento do princípio da não compensação estabelecida no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
- b) Que se conclua a avaliação com vista a alterar o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

Recomendação 53 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores no sentido de que todas as receitas provenientes de alienação de imóveis sejam transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação.

Recomendação 54 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de se assegurar que a contabilização por via de meios automáticos garanta a afetação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.

Recomendação 55 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Recomendação 56 -PCGE/2009

O Tribunal recomenda que se diligencie pela conclusão da revisão da regulamentação do Fundo de Garantia Salarial que se encontra em curso, assegurando que o Fundo funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.

Recomendação 57 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que, atenta a ausência de legislação permissiva, cessem de imediato todas as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social que visem subsidiar iniciativas de proteção social, incluindo as inerentes à ação social complementar, em benefício de trabalhadores da administração direta e indireta do Estado, que não se encontrem expressa e previamente previstas em lei e, se for o caso, devidamente regulamentadas.

Recomendação 58 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores relativamente à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Ativo do Balanço, colmatando igualmente as deficiências detetadas, designadamente, com o processo de inventariação, de titularidade, de valorização e de registo contabilístico dos imóveis.

Recomendação 59 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que os valores pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial e ainda não repostos sejam devidamente relevados nas demonstrações financeiras do Fundo.

Recomendação 60 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que os ajustamentos prévios realizados com vista a corrigir a classificação de dívidas sejam acompanhados das devidas correções às respetivas provisões

Recomendação 61 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação formulada em Pareceres anteriores no sentido de se agilizarem as diligências necessárias para a resolução das situações a aguardar decisão, relativas a “outros devedores” à segurança social, pendentes há longos anos, quer ao nível dos órgãos de direção das instituições, quer por parte do Governo.

Recomendação 62 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que os subsídios reembolsáveis sejam contabilizados em contas adequadas para o efeito e inscritos no balanço de acordo com a classificação em ativos correntes e não correntes ou a prazo, em consonância com o procedimento que vem sendo adotado para os restantes ativos da segurança social, bem como se tomem medidas no sentido de reaver as importâncias que já se encontram em mora.

Recomendação 63 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres para que a organização e instrução das contas integrem, nos termos da Instrução n.º 1/2004, 2.ª Secção do Tribunal de Contas, todos os elementos comprovativos das reconciliações bancárias, incluindo as respetivas certificações das entidades bancárias e, simultaneamente, se diligencie pelo tratamento adequado dos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa.

Recomendação 64 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer anterior no sentido de serem instituídos, em todas as entidades da segurança social, procedimentos adequados à movimentação da conta 274 – proveitos diferidos – juros vencidos e respetivas contas de proveitos e de dívidas de contribuintes, de modo a que a relevação contabilística refletida nas demonstrações financeiras esteja em perfeita consonância quer com a celebração de novos acordos de regularização de dívida, quer com a cobrança dos respetivos juros ao longo de cada exercício económico, quer, ainda, com os casos de incumprimento dos acordos celebrados.

Recomendação 65 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que os subsídios de investimento sejam contabilizados nos termos definidos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, designadamente que a imputação de proveitos acompanhe o registo das respetivas amortizações ao longo de cada exercício económico.

Recomendação 66 -PCGE/2009

O Tribunal recomenda que sejam concluídos os procedimentos com vista a que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização da Segurança Social, se efetue nos termos expressos no respetivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as respetivas informações suplementares, caso se mostre necessário.

Recomendação 67 -PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação para que o módulo de consolidação seja dotado das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automática, assegurando os controlos necessários à monitorização da informação financeira produzida por essa via.

Recomendação 68 -PCGE/2009

O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577- Reservas decorrentes da transferência de ativos.

Recomendação 69 – PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afetam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais de segurança social e, bem assim, o seu reflexo nas “reservas legais”.

Recomendação 70 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que se congreguem esforços no sentido de encontrar a solução que garanta a realização das reconciliações bancárias de forma automática e, bem assim, que sejam concluídos os processos que visam permitir:

- a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respetiva atualização da conta corrente do contribuinte (interface SEF-GC);*
- b) a integração no sistema GR das declarações de remunerações das caixas de previdência da segurança social;*
- c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF) e;*
- d) a entrega de declarações de remunerações por um único canal (segurança social direta).*

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 2009.

Sendo certo que o contexto da economia mundial e na União Europeia, explicam parte da desaceleração da atividade económica em Portugal, também existiram razões de natureza interna que marcaram o desempenho do País em 2009 e vieram a ter reflexos na sustentabilidade das finanças públicas e dívida pública nos anos subsequentes.

A execução do Orçamento em 2009 mostrou que existiram desvios acentuados em relação ao previsto, tanto por razões externas como internas, que se traduziram em défices crescentes ao longo do ano, tendo 2009 ficado na história como o ano em que o défice das contas públicas portuguesas atingiram um valor recorde.

A degradação das contas públicas foi ocorrendo ao longo de todo o ano de 2009, e apesar dos avisos que foram lançados, a realidade era negada pelo Governo, a que não terá sido alheio o facto de se estar num ano marcado pela realização de eleições legislativas.

Só após a realização das eleições o Governo admitiu que o défice do Estado iria ficar acima das previsões.

O desenvolvimento da execução do Orçamento do Estado ao longo de 2009, 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.

Se no orçamento era afirmada uma orientação para uma gestão rigorosa das finanças públicas e da política orçamental, através de medidas que promoveriam a diminuição do peso das despesas de funcionamento, a racionalização e eliminação de desperdícios no uso dos recursos públicos no final o que se verificou foi a diminuição da receita tanto corrente como de capital e o crescimento da despesa total e corrente, sublinhando-se os aumentos com as rubricas de pessoal e de consumo intermédio.

Basta reparar que todos sectores da Administração Pública degradaram os respetivos saldos, com especial impacto da parte da Administração Central que passou de um saldo -3,1% do PIB (previsto no relatório do OE 2009) para um saldo de -8,9% do PIB na Conta Geral do Estado.

É esclarecedor o que o Tribunal de Contas afirma na análise ao acompanhamento da Execução e Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia, e cito *“As medidas de apoio ao financiamento da atividade económica não se encontravam alicerçadas em análises de custo-benefício que assegurassem a boa aplicação dos recursos públicos, nem na avaliação da sua oportunidade, tempestividade e consistência, de modo a garantir a eficácia e a eficiência das mesmas, bem como do seu impacto na ótica das contas nacionais. Neste contexto, não foi encontrada evidência de que os custos públicos destas medidas estivessem previamente estimados e programados no curto e médio prazo, o que assume particular relevância no atual quadro de objetivos de contenção orçamental e de crescimento da economia, onde as mesmas medidas têm continuidade”*.

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, ou seja, parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, parecer da Comissão de Defesa Nacional, parecer da Comissão de Assuntos Europeus, parecer da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, parecer da Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, parecer da Comissão de Educação e Ciência, parecer da Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações, parecer da Comissão de Saúde, parecer da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local e parecer da Comissão de Ética, Sociedade e Cultura.

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 síntese conclusiva apresentada é acolhida nos seguintes termos:

- a) O Tribunal de Contas considera que passados doze anos após a sua aprovação, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) continuou a não ser aplicado pela generalidade dos serviços integrados do Estado e por uma parte dos serviços e

fundos autónomos, embora tenham continuado a ser dados alguns passos nesse sentido.

- b) O Tribunal de Contas considera que não é possível confirmar o valor da receita inscrito na Conta Geral do Estado de 2009 como sendo o da receita efetivamente obtida nesse ano. Esta impossibilidade é consequência de incumprimento dos princípios e regras orçamentais da anualidade, unidade e universalidade, não compensação e especificação, bem como de outras disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e ainda das deficiências que continuam a verificar-se nos respetivos procedimentos e no sistema de controlo interno.

- c) A despesa fiscal continua a não ser integralmente quantificada e discriminada devido a limitações das fontes e dos sistemas de informação, pelo que o Tribunal mantém reservas quanto aos valores inscritos na Conta Geral do Estado. Estas insuficiências e a relevância das receitas cessantes por benefícios fiscais justificam a respetiva reavaliação de forma a concluir-se sobre a atualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.

- d) O Tribunal de Contas confirmou que continuaram a ser realizadas despesas sem dotação orçamental suficiente, pelo que transitaram para o ano seguinte elevados montantes de encargos assumidos e não pagos. Em 2009, o prazo médio de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticado por serviços e entidades da administração central foi, ainda, de 44 dias (uma redução de sete dias, em relação ao verificado no ano anterior), subsistindo, no entanto, reservas quanto ao seu apuramento.

- e) O Tribunal de Contas apurou que em 31 de Dezembro de 2009 a dívida do Estado (administração central e algumas entidades do sector público empresarial), por fornecimentos de bens e serviços, ascendia a € 2.239,4 milhões, dos quais € 1.919,8 milhões (85,7%) respeitam a entidades do sector da saúde.

- f) O Tribunal de Contas concluiu que a comparabilidade da receita e da despesa continua a não poder fazer-se com rigor, devido, nos últimos anos, essencialmente a três razões: a constante alteração do universo dos organismos abrangidos pela Conta (em resultado, designadamente, da empresarialização dos hospitais e de outras entidades pertencentes ao sector público administrativo); a alteração de critérios contabilísticos; e a inexistência de informação final sobre a execução orçamental de algumas entidades. Em 2009, a comparabilidade foi particularmente afetada pela alteração da classificação da contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (atento o seu especial impacto na diminuição da despesa consolidada da administração central) e pela participação variável dos municípios no IRS e pelos efeitos da criação, no ano anterior, da contribuição de serviço rodoviário, destinada à EP – Estradas de Portugal, por passarem a ser contabilizadas à margem do Orçamento do Estado.
- g) A saída de organismos do sector público administrativo, em contabilidade pública, através de processos 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), face aos critérios aplicáveis para este efeito. A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos fatores que habitualmente mais contribui para as divergências entre os valores da receita, da despesa e do saldo da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos, constatou o Tribunal de Contas.
- h) No tocante ao PIDDAC, os mapas constantes da Conta evidenciam informação distinta. Em alguns a execução do PIDDAC leva em consideração, nomeadamente, os saldos transitados na posse dos serviços – o que sobrevaloriza os montantes da despesa realizada –, e em outros, os dados da despesa efetiva, inviabilizando, assim, a respetiva comparabilidade. Observa-se, ainda, que em diversos ministérios a

execução do PIDDAC comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à própria natureza do PIDDAC que é de investimento, apurou o Tribunal de Contas.

- i) Sublinhou o Tribunal que relativamente aos fluxos financeiros com a União Europeia, continua a verificar-se que a Conta Geral do Estado não evidencia, de forma agregada e global, a execução orçamental dos fundos comunitários, nem contempla a totalidade dos recursos comunitários anualmente transferidos para Portugal. Destacam-se também os baixos níveis de execução financeira registados na generalidade dos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas, o que pode comprometer a utilização da totalidade do financiamento comunitário programado.

- j) A conta consolidada do Estado, incluindo a da Segurança Social, continua a apresentar deficiências já assinaladas em anteriores pareceres, de que se destaca a elevada dimensão financeira dos ajustamentos efetuados na sua elaboração, em resultado de erros significativos na classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores.

Perante o exposto, e tal como em anos anteriores, o Tribunal coloca reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2009 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, na ótica da contabilidade pública.

No que respeita à atividade financeira da Segurança Social:

- k) Salientou o Tribunal de Contas a inexistência de diferenças de consolidação e a melhoria na qualidade da informação divulgada no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais. No entanto, continuam por implementar um conjunto de processos nas aplicações que integram o sistema de informação da segurança social que visam melhorar a qualidade da informação e o controlo interno previsto na lei. Este, por outro lado, continua a ser prejudicado devido à ausência da nomeação do

fiscal único, nas várias entidades integrantes do perímetro de consolidação em que o mesmo se encontra legalmente previsto.

- l) Continuam por publicar os diplomas que visam regulamentar o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social, estruturar por classificação orgânica o Orçamento da Segurança Social e harmonizar as disposições legais que estabelecem a elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica de receitas e despesas públicas, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução e dirimir discrepâncias atualmente existentes no quadro de financiamento.

Continuam a ser efetuadas transferências para os centros de cultura e desporto que visam subsidiar iniciativas de proteção social em benefício de trabalhadores sem o necessário suporte legal.

- m) Relativamente à contabilidade orçamental, o Tribunal considera que os procedimentos contabilísticos não asseguram ainda uma imagem verdadeira e apropriada, designadamente porque:

O valor das contribuições cobradas não se encontra imputado aos diferentes conjuntos constituídos de acordo com a sua origem, mas em função de uma tabela de imputação;

O valor pago de prestações sociais inclui prestações que efetivamente não foram pagas aos beneficiários, em virtude da sua devolução à segurança social;

Não foi cumprido o princípio da não compensação estabelecido na LEO na contabilização da receita proveniente de dividendos e a metodologia de registo dos juros corridos não assegura a correta relevação do valor da receita proveniente de rendimentos nem o reflexo da despesa realizada com aqueles juros aquando da aquisição do título.

n) No que concerne à contabilidade patrimonial, continuam a suscitar reservas os valores relevados de dívidas de terceiros, de imobilizado e de proveitos diferidos, com reflexo ao nível do Balanço e impactos ao nível dos resultados apurados, não sendo ainda possível confirmar todos os saldos contabilísticos apresentados em disponibilidades, por falta de certidões bancárias, embora o valor não certificado pelas instituições bancárias seja, em 2009, significativamente inferior ao verificado em anos anteriores. Salienta-se ainda o elevado número de movimentos por reconciliar com antiguidade superior a 2 anos.

O Tribunal sublinha ainda os seguintes aspetos:

- o) O adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da unidade de tesouraria que continua a não ser cumprido por todos os organismos, os quais não procedem à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro e não são objeto de procedimentos de controlo e sancionatórios eficazes.
- p) Não foram cumpridas as metas estabelecidas para este ano no programa de inventariação do património imobiliário e não é fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009. Por sua vez, as deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação deste património, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização permitem concluir que a execução orçamental destas receitas não se encontra refletida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2009.
- q) O conjunto das medidas lançadas pelo Governo para combater a crise económica evidenciada em finais de 2008 – 61% destinadas ao sector financeiro, 36% à atividade económica, 2% às infraestruturas e energias renováveis e 1% ao apoio ao

emprego – originaram em 2009 despesa orçamental de € 2.251,8 milhões, o que representou 22,4% do agravamento do défice na ótica da contabilidade pública. A execução daquele conjunto de medidas teve um impacto na economia correspondente a 9,3% do PIB.

- r) Em 31/12/2009, o valor da dívida direta efetiva do Estado, incluindo serviços integrados e serviços e fundos autónomos era de € 121.680,6 milhões, sendo que na mesma data as responsabilidades futuras do Estado por contratos de leasing atingiam € 649,9 milhões e as responsabilidades por garantias prestadas totalizavam € 23.435,6 milhões
- s) A dívida direta do Estado aumentou 12,1% em 2009, quase o dobro da média de crescimento verificado nos últimos quatro anos, e o financiamento líquido obtido ultrapassou em mais de 30% o valor previsto no programa de financiamento, situação que decorre da forma como evoluiu, em 2009, a arrecadação das receitas e a realização das despesas previstas no Orçamento de Estado.
- t) Em 2009 ocorreu, novamente, um grande aumento das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, que atingiu 45,4% nas responsabilidades assumidas e 82,2% nas responsabilidades efetivas, o qual resulta dos elevados montantes envolvidos nas novas garantias prestadas ao Banco Português de Negócios (€ 2,2 milhares de milhões) e demais instituições financeiras (€ 650 milhões). As responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de seguro de crédito e congéneres também sofreram um aumento de 24,3%, ao qual não foi alheio a criação de novas linhas de crédito com garantia do Estado, no âmbito do programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego.
- u) Os empréstimos concedidos em 2009 pelos serviços e fundos autónomos ultrapassaram em € 34,25 milhões o limite fixado pela Assembleia da República, devendo referir-se, todavia, que 81% desses empréstimos foram concedidos no

âmbito do Quadro Comunitário de Apoio vigente e envolveram recursos comunitários.

IV. Parecer

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário do presente Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2009, reservando-se cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Assembleia da República, 1 de fevereiro de 2012

O Deputado Relator

Cristóvão Crespo

O Presidente da Comissão

Eduardo Cabrita