

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017

Apresentação à COFMA



Ana Furtado
16/01/2019

ÍNDICE

SUMÁRIO

JUÍZO

INTRODUÇÃO

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Anexo – Respostas das entidades

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

1. A REFORMA EM CURSO

- 1.1. Aspectos fundamentais da reforma
- 1.2. Implementação da LEO e do SNC-AP
- 1.3. Programas orçamentais

2. O PROCESSO ORÇAMENTAL

- 2.1. A programação orçamental
- 2.2. O cenário orçamental e os valores verificados
- 2.3. Alterações orçamentais

3. A CONTA GERAL DO ESTADO

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

3. A CONTA GERAL DO ESTADO

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

3.2. Conta da Administração Central

- 3.2.1. Universo
- 3.2.2. Receita consolidada
- 3.2.3. Despesa consolidada
- 3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central
- 3.2.5. Receitas e despesas que não integram a conta consolidada
- 3.2.6. Fluxos financeiros
- 3.2.7. Dívida Pública
- 3.2.8. Património Financeiro
- 3.2.9. Património Imobiliário
- 3.2.10. Operações de tesouraria
- 3.2.11. Observações – violação de princípios, omissões e erros

3.3. Conta da Segurança Social

- 3.3.1. Universo
- 3.3.2. Execução orçamental
- 3.3.3. Balanço e Demonstração de resultados
- 3.3.4. Observações – violação de princípios, omissões e erros

PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

1. Ajustamento orçamental no contexto do Tratado Orçamental
2. Pensões
3. Património financeiro do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
4. Apoios públicos
5. Responsabilidades contingentes
6. Alterações climáticas
7. Conclusões e Recomendações

PARECER SOBRE A CGE 2017 – JUÍZO E RECOMENDAÇÕES –



Ana Furtado

Correção financeira

- Omissão da receita e despesa de 9 entidades
- Omissão do *stock* da dívida pública dos serviços e fundos autónomos (36 015 M€)
- Omissão da carteira de ativos financeiros (98 277 M€)
- Falta do inventário do património imobiliário e sua valorização
- Classificação económica incorreta de um conjunto elevado de operações de receita e despesa com impacto também na consolidação (exemplo: 29 M€ de juros da dívida pública pagos a entidades da administração central, quando estas receberam 526 M€)
- Existência de disponibilidades fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria (pelo menos 374 M€)

PRINCIPAIS ÊNFASES - Conta administração central

Parecer sobre a CGE 2017

- **Os princípios orçamentais** não foram observados em todas as situações (e.g. princípio da especificação: 521 M€ das dotações destinadas ao Programa Orçamental da Saúde foram inscritos inicialmente fora do seu orçamento; a dotação provisional - 535 M€ - foi utilizada para reforçar dotações suborçamentadas, designadamente despesas com pessoal)
- **Os ativos financeiros de médio e longo prazos** suscetíveis de alterar o património financeiro líquido foram excluídos do processo de consolidação
- **Omissão de 956 M€ nas receitas do Estado** (sobretudo impostos) contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado
- **Omissão da dívida não financeira das EPR e de parte significativa do SNS** (2 576 M€)
- **Deficiências e desatualização do classificador económico** das receitas e despesas que não prevê operações específicas, em particular das EPR
- **Não relevação como receita extraorçamental** de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (3 973 M€)

Legalidade:

- Fórmulas de cálculo das pensões aplicadas em incumprimento de disposições legais, nos casos de:
 - pensões de invalidez especial de valor superior a 12 vezes o IAS (Lei 90/2009, de 31/08)
 - pensões antecipadas provenientes de situações de desemprego de longa duração, com cessação de contrato por acordo (DL 220/2006, de 03/11)
- Não instauração de processos executivos relativamente a dívidas de:
 - reembolso de prestações de alimentos devidos a menores
 - reembolso por parte das entidades empregadoras por pagamentos indevidos de prestações de desemprego
 - contraordenações aplicadas a beneficiários e estabelecimentos
 - renda de imóveis
- Cálculo de amortizações de imóveis sem cumprir o CIBE

Controlo interno:

➤ Pensões do regime geral:

- Inexistência de suficientes orientações técnicas escritas, procedimentos de controlo e de alertas (aquando da ocorrência de alterações ao valor das remunerações que concorrem para o cálculo das pensões que, entretanto, já foram atribuídas aos beneficiários)

➤ Pensões sociais:

- Ao nível de procedimentos manuais e da emissão de guias de reposição (por aplicações informáticas)

➤ Imobilizado:

- Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis e imóveis
- Inexistência de procedimentos de controlo suficientes

Correção financeira

- ❑ Impossibilidade de validação do valor da dívida de contribuintes relevada no balanço, o que impossibilita identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 186 M€
- ❑ Incumprimento do princípio da especialização dos exercícios de juros vencidos até 31/12/2017 relativos a dívida contributiva, estimando-se uma subvalorização para a dívida constituída nos últimos seis anos de:
 - 462 M€ no valor da dívida de contribuintes em 31/12/2017
 - 105 M€ no valor dos proveitos extraordinários relativos ao exercício de 2017
- ❑ Subvalorização dos custos operacionais e de proveitos extraordinários por incumprimento do princípio da não compensação (valor não quantificável)
- ❑ Subvalorização das disponibilidades em 12 M€

Recomendações (Parte I)

Ao Ministro das Finanças

- 3 – nos programas orçamentais, fixe objetivos com indicadores
- 4 – assegure a inclusão no Orçamento e na Conta de **todas as entidades** previstas na LEO

Que assegure, no âmbito da **revisão do classificador económico**, a adequada especificação **(N)**:

- 6 – das operações típicas das EPR, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital
- 7 – das operações com o sector público empresarial
- 8 – das receitas de juros obtidas com a emissão de Bilhetes do Tesouro
- 9 – dos fluxos associados às operações de ativos financeiros
- 10 – da despesa com aquisições de imóveis, distinguindo-a de forma inequívoca da efetuada com vista à conservação e manutenção dos mesmos, ainda que a título de grandes reparações
- 14 – assegure a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020 (N)

Recomendações (Parte I)

- 15 – assegure a inclusão do **stock da dívida consolidada** bem como as receitas e despesas associadas ao seu serviço, em valores consolidados
- 16 – assegure informação integral sobre a **carteira dos ativos financeiros do Estado** (N)
- 20 – assegure informação integral sobre o **património imobiliário** (N)
- 23 – um maior acompanhamento das entidades no cumprimento dos princípios e regras orçamentais, em especial das entidades públicas reclassificadas (N)
- 27 – assegure a inclusão de informação sobre a **composição da carteira da dívida em cobrança coerciva** (N)
- 31 – assegure a inclusão de informação sobre a **dívida não financeira** dos hospitais empresarializados do Serviço Nacional de Saúde, assim como a das restantes entidades públicas reclassificadas da administração central, de forma a prestar informação completa e consistente (N)
- 32 – assegure que os dados utilizados no reporte da Conta Geral do Estado sobre a **dívida não financeira** se baseiem em **conceitos rigorosos** e em dados atualizados e harmonizados ao nível das diversas entidades a que os mesmos dizem respeito (N)

Ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

- 38 – Que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva
- 40 – Que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido, no que respeita aos juros vencidos devidos a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações
- 41 – Que diligencie no sentido de serem corrigidas as inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC)
- 52 – Que diligencie no sentido de serem acionados os mecanismos necessários com vista a uma cobrança mais eficaz dos valores indevidamente pagos a beneficiários
- 54 – Que diligencie no sentido de assegurar que sejam criados manuais de procedimentos e implementado um eficaz sistema de controlo interno no processo de cálculo e atribuição das pensões (N)
- 55 – Que diligencie no sentido de garantir adequada aplicação de regras e normas ao cálculo das pensões (N)

PARECER SOBRE A CGE 2017

– VALORES –

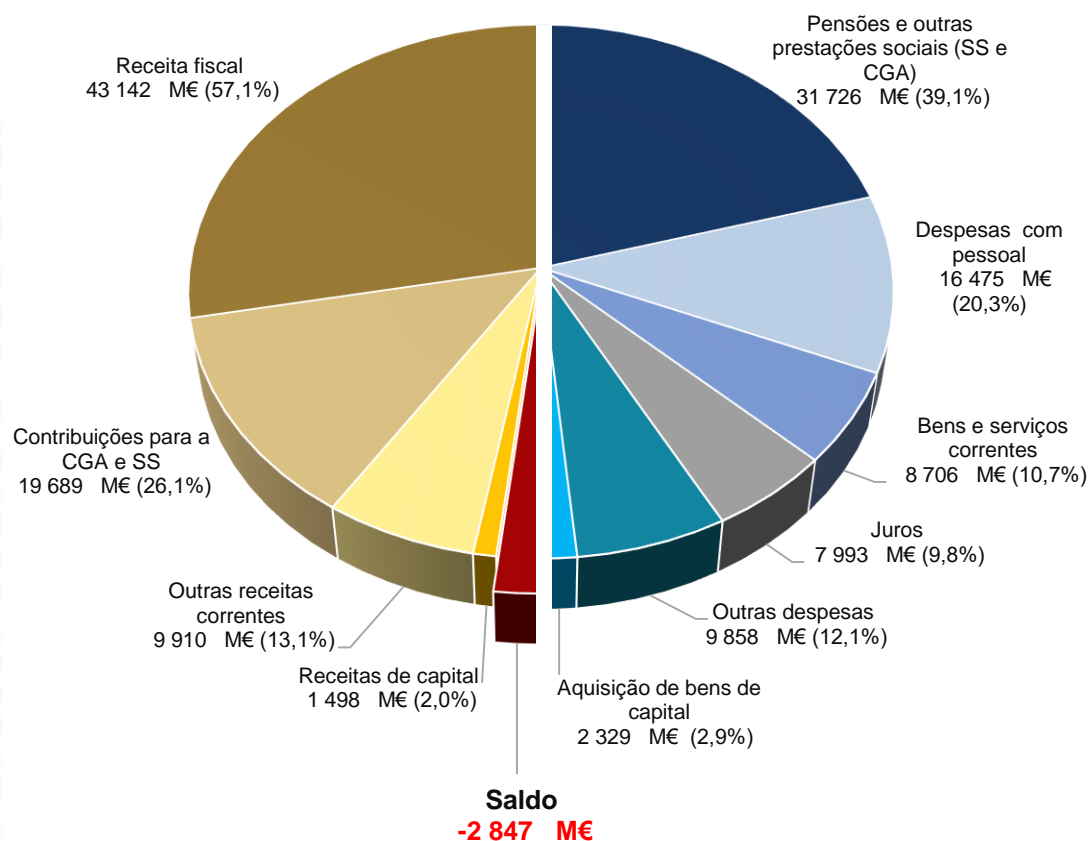


Ana Furtado

Receita e despesa consolidada da AC e SS

Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS

Face a 2016



Receita efetiva=74 240 M€
(AF: 1 326 M €)

Despesa efetiva=77 087 M€
(AF e PF: 4 064 M€)

- ↑ 2 902 M€ (4,1%) RECEITA
- ↑ 934 M€ (1,2%) DESPESA
- ↓ 1 968 M€ (40,9%) DÉFICE
- ↑ 1 827 M€ (4,4%) receitas fiscais
- ↑ 853 M€ (4,5%) contribuições para a CGA e SS
- ↓ 200 M€ (7,9%) aquisição de bens de capital

Aquisição de bens de capital em 2017

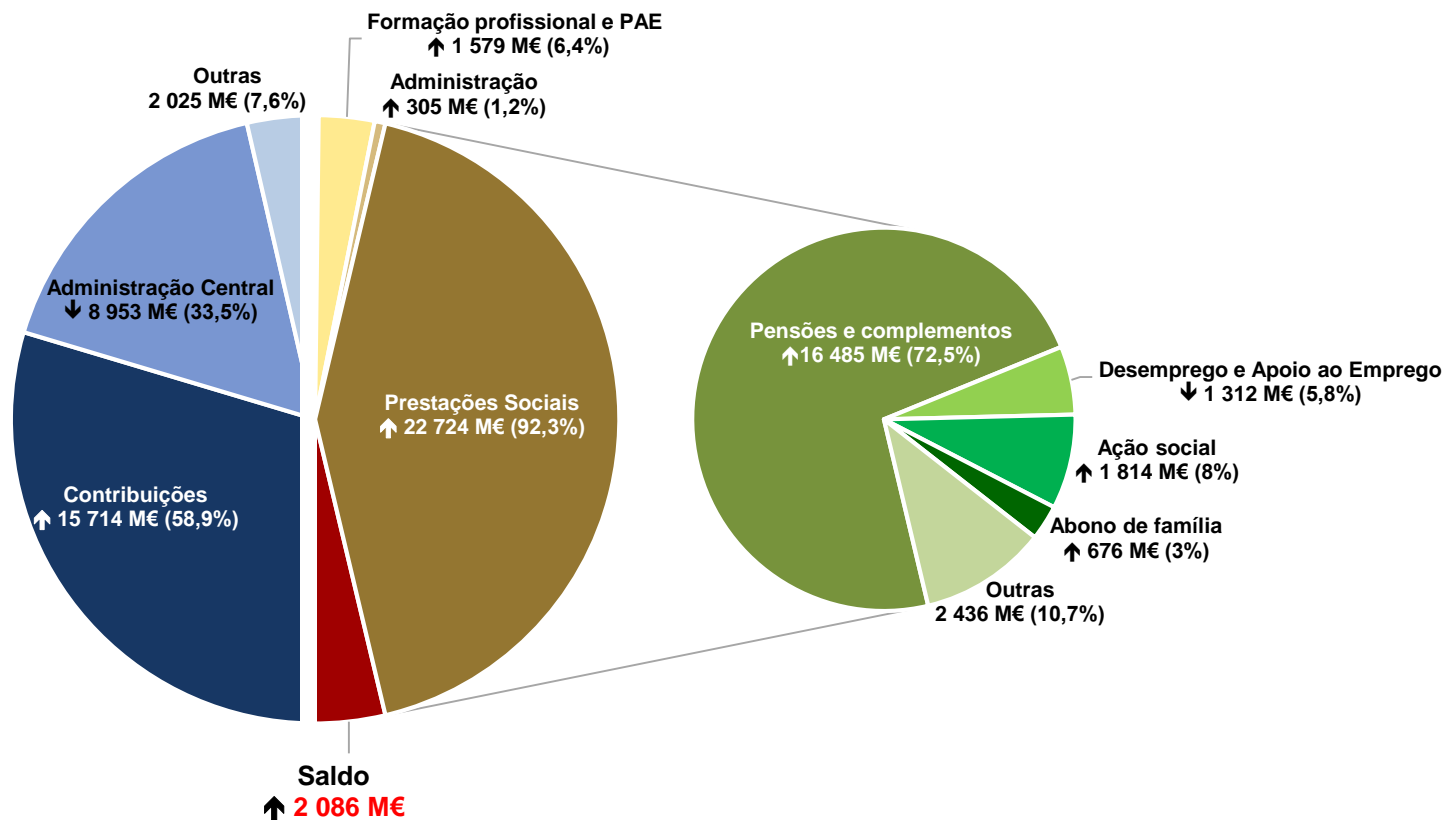
- 3,7% da despesa efetiva da AC
- 49,4% da despesa de 2012 nesta componente
- 50,2% do valor orçamentado

Parecer sobre a CGE 2017

Execução orçamental da segurança social

Receita efetiva 26 693 M€ (↑982 M€) Despesa efetiva 24 607 M€ (↑460 M€)

Saldo de execução efetiva 2 086 M€ (↑522 M€)



Parecer sobre a CGE 2017

Balanço – segurança social

M€

	Ativo bruto	AP	Ativo líquido
Imobilizado	835	501	334
Dívida de terceiros	12 531	7 669	4 862
<i>Contribuintes</i>	<i>9 727</i>	<i>5 560</i>	<i>4 167</i>
Disponibilidades	20 782		20 782
<i>Títulos negociáveis</i>	<i>15 125</i>		<i>15 125</i>
Outros	46		46
Total	34 194	8 170	26 024

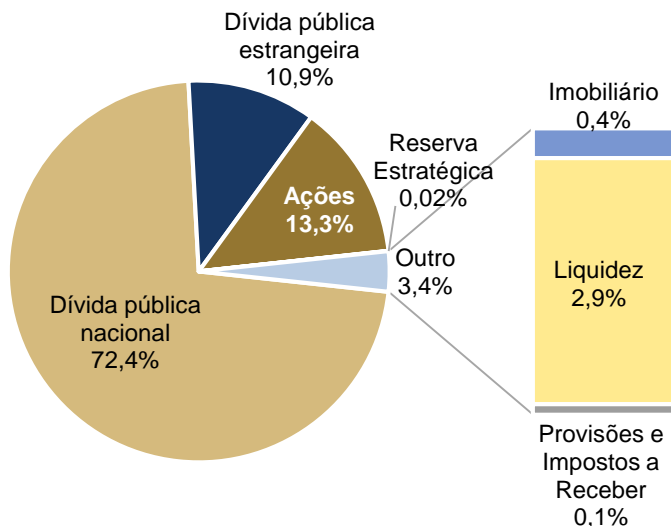
M€

Passivo	
Fundos próprios	24 501
<i>Património</i>	<i>15 563</i>
Passivo	1 523
<i>Acréscimos e diferimentos</i>	<i>1 220</i>
Total	26 024

Património financeiro da SS - FEFSS

Composição da carteira final 2017

15 768 M€ (+10,7%)

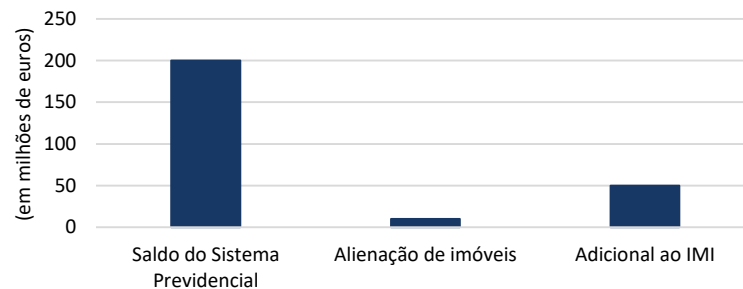


(equivalente a 15 meses de pensões do sistema previdencial-repartição)

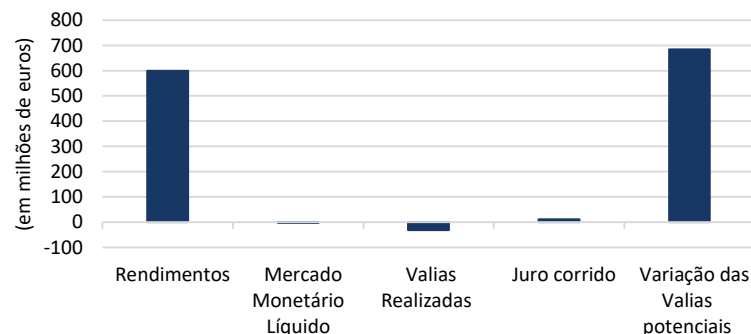
Valor acrescentado à carteira em 2017

1 522 M€

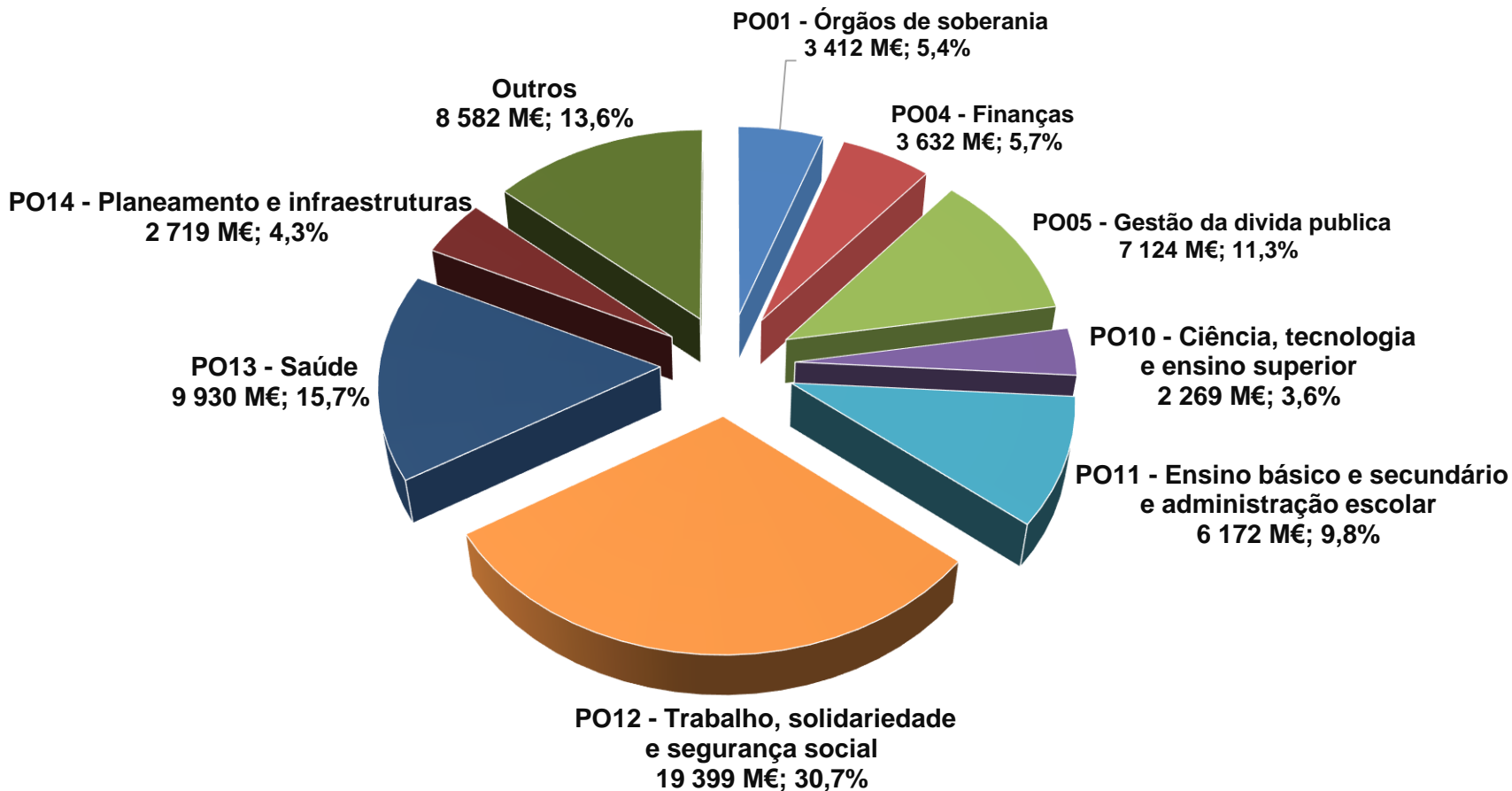
Entradas de capital = 260 M€



Gestão da carteira = 1 262 M€



Despesa da AC - por programa orçamental

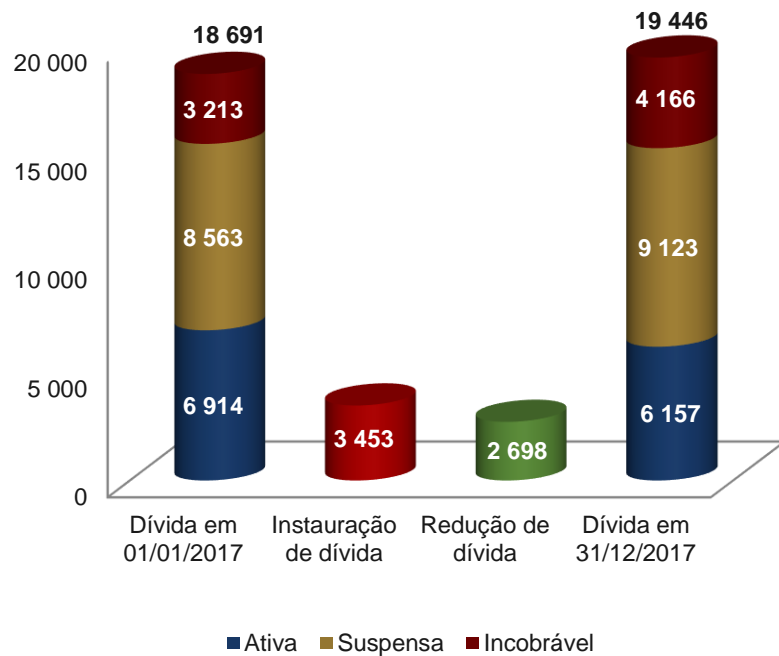


Ênfase – Legalidade

A execução dos 18 PO não é avaliada com base em indicadores previamente fixados

Dívida em cobrança coerciva - Administração Central

19 446 M€ (↑ 755 M€, face a 2016)



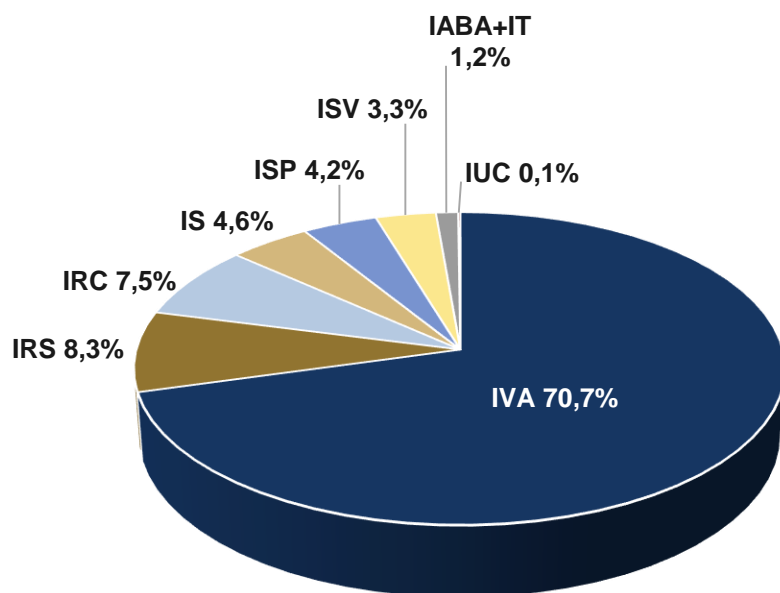
• Do total de dívida em cobrança coerciva, durante 2017:

- Cobrado: 1 045 M€ (↓ 425 M€)
- Anulado: 1 070 M€ (↑ 140 M€)
- Prescreveu: 583 M€ (↓ 456 M€)
- Transitou: 19 446 M€ (↑ 755 M€)
 - Ativa: 6 157 M€ (↓ 757 M€)
 - Suspensa: 9 123 M€ (↑ 560 M€)
 - Incobrável: 4 166 M€ (↑ 953 M€)

Ênfase:

Apesar da sua materialidade, a composição da carteira em dívida não consta da CGE

Despesa fiscal em 2017: 10 557 M€



- O valor de 2016 (2 538 M€) não compara com o de 2017 que passou a incluir o desagrevamento das taxas de IVA (7 462 M€)
- Aplicação, pela primeira vez, de um manual de quantificação de despesa fiscal
- Subsistem deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal a ponderar no quadro do processo de reavaliação dos benefícios fiscais em curso

- **-5 978 M€:** saldo dos fluxos financeiros com o SPE (↓3 522 M€, face a 2016)
 - 2 500 M€ na recapitalização da CGD (total da recapitalização da CGD pelo Estado: 3 944 M€)
 - 1 868 M€ em empresas públicas de transportes e infraestruturas rodoviárias e ferroviárias
 - 500 M€ de recapitalização dos hospitais empresarializados
 - 424 M€ em empréstimos às sociedades veículo do ex-BPN
 - 348 M€ no aumento de capital da Parpública

Fluxos Financeiros com a União Europeia

- 2 234 M€ de saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (↑758 M€, face a 2016)
- Taxa de execução média no final de 2017 do Portugal 2020 (4º ano do período de programação 2014-2020) foi de apenas 22% (5 724 M€)
- Nível de compromissos atingiu 60% (15 469 M€)
- Recomendou-se especial atenção aos níveis de execução das operações financiadas de forma a evitar perdas de fundos europeus

- 835 M€ de fluxos financeiros para as Regiões Autónomas (↓ 27 M€, face a 2016)
 - Açores: 481 M€ (↓ 4 M€, face a 2016)
 - Madeira: 354 M€ (↓ 23 M€, face a 2016)

- 3 540 M€ de fluxos financeiros para a Administração Local (↑ 288 M€, face a 2016)

➤ Dívida Financeira

- ❑ 235 729 M€ de dívida pública consolidada (↑ 546 M€, face a 2016)
- ❑ 36 015 M€ de dívida dos SFA
- ❑ 6 663 M€ de encargos com juros

➤ Dívida não financeira

- ❑ 3 357 M€ de dívida não financeira (↑ 515 M€, face a 2016)
 - 2 772 M€ é dívida não financeira do SNS (↑ 530 M€, face a 2016)
- ❑ 872 M€ de pagamentos em atraso na aquisição de bens e serviços (↑ 389 M€, face a 2016)

Património financeiro

- 48 035 M€ (não consolidado = 98 277 M€)
- 51% da carteira (50 242 M€) constituída por ativos aplicados em entidades da AC
- Face a 2016, a carteira reduziu-se 15,4%, em resultado:
 - da operação de recapitalização da CGD
 - da venda de 75% do capital social do Novo Banco
 - da recompra dos CoCos pelo BCP
 - da transmissão integral do capital da Carris para o município de Lisboa que anulou os créditos que o Estado detinha sobre a empresa

Património imobiliário

- falta do inventário e respetiva valorização (cuja conclusão estava prevista para 2012)

Apoios públicos ao sector financeiro

- No período 2008-2017 os fluxos com o setor financeiro originaram um saldo negativo para o Estado de **16 751 M€**

(em milhões de euros)

2008 - 2017	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN	BPP	BANIF	Outros	Total
Receitas	565	3 919	293	1 667	110	86	377	5	7 022
Despesas	6 100	3 000	4 900	1 500	4 244	674	3 355	0	23 773
SALDO GLOBAL	-5 535	919	-4 607	167	-4 134	-588	-2 978	5	-16 751

- Em 2017 : - 2 144 M€

2017	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN	BPP	BANIF	Outros	Total
Receitas	0	708	8	0	6	73	0	0	794
Despesas	2 500	0	0	0	437	0	0	0	2 937
SALDO GLOBAL	-2 500	708	8	0	- 432	73	0	0	-2 144

- o aumento de capital da CGD com recursos públicos totalizou 2 944 M€: (2 500 M€ numerário + 499 M€ ações Parcaixa + 945 M€ obrigações de capital contingente e juros)

Saldo das receitas e despesas orçamentais relativas ao BPN

- Em 2017, o saldo negativo resultante da intervenção do Estado no BPN foi de 437 M€, atingindo 4 095 M€
- As sociedades veículo (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) apresentavam capitais próprios negativos de 1 716 M€, excluindo do passivo 3 298 M€ de empréstimos do Estado
- As garantias efetivas do Estado concedidas ao BPN e sociedades veículo totalizavam 2 275 M€ referentes a empréstimos da CGD (diminuíram 440 M€ por efeito de reembolsos destes empréstimos)

Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental

Total 2017: 2 592 M€

Principais finalidades

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital	Origem (a)		Total	
	FN e RP	FC	Valor	%
Total de apoios por finalidade	1 809	782	2 592	
dos quais:	1 408	734	2 142	82,6
Intervenção no sector agrícola e florestas	168	525	693	26,7
Emprego, Trabalho e Formação Profissional	320	56	376	14,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	204	113	317	12,2
Educação	245	0	245	9,5
Subsídios e Indemnizações Compensatórias	119	0	119	4,6
Proteção Civil e Segurança Rodoviária	91	0	91	3,5
Ambiente e Ordenamento do Território	87	0	87	3,4
Estabelecimentos de Ensino Superior e Serviços de Apoio	39	39	78	3
Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração	51	1	52	2
Cuidados de Saúde	48	0	48	1,9
Bonificação de juros	36	0	36	1,4

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FC – Financiamento Comunitário.

Fonte SIGO. Cálculos TC.

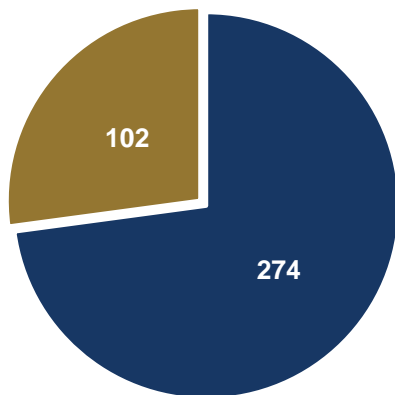
57,1% dos apoios foram concedidos por 4 ministérios, através de:
IFAP (46,0%), IEFP (25,4%), FCT (12,0%), DGAE (8,3%) e DGEstE (8,2%)

Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental

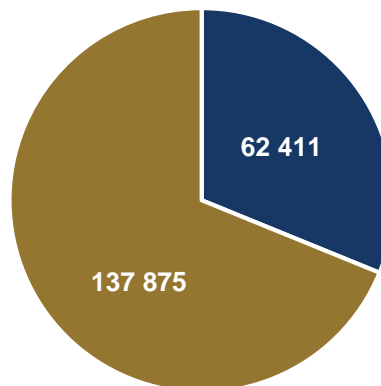
Parecer sobre a CGE 2017

IEFP

376 M€



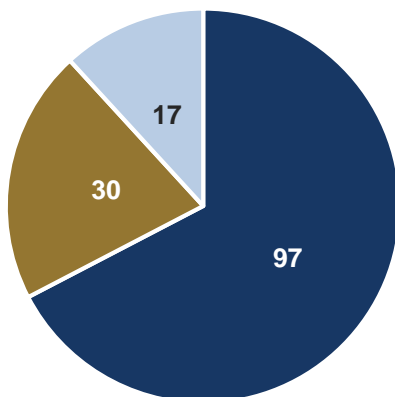
200 293 beneficiários



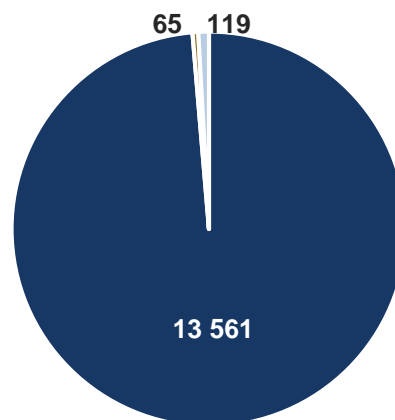
- Inserção ou Reinserção na Vida Ativa
- Formação profissional

FCT

178 M€



13 999 beneficiários

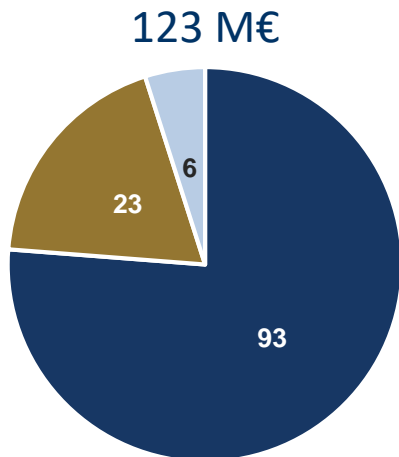


- Bolsas de Investigação
- Financiamento Unidade I&D
- Projetos de investigação

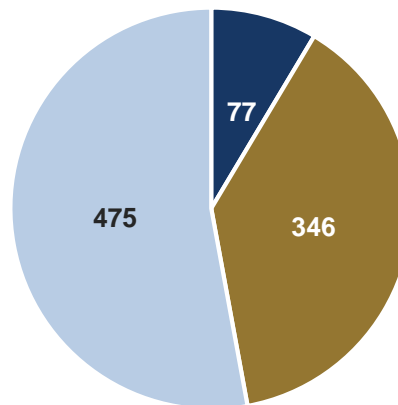
Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental

Parecer sobre a CGE 2017

DGAE

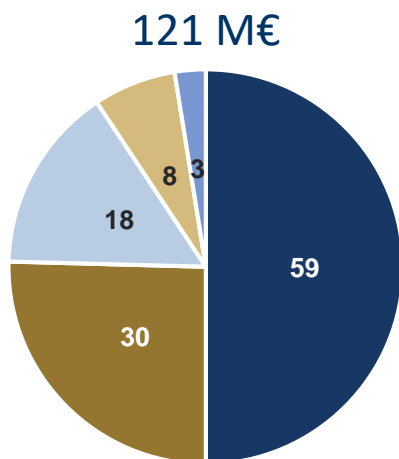


914 beneficiários

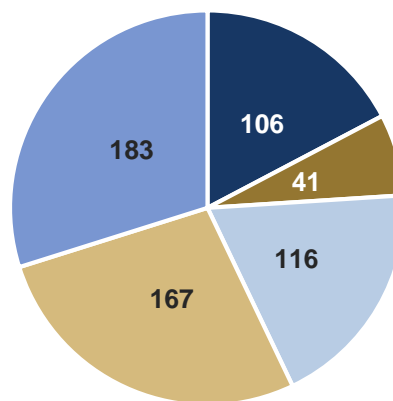


- Contratos de associação
- Contratos simples
- Contratos de desenvolvimento

DGEstE



918 beneficiários



- Ensino Artístico Especializado
- Ensino profissional
- Educação especial
- Atividades de enriquecimento curricular
- Apoios (ensino básico/secundário e adm. escolar)

Garantias

- 21 546 M€ de responsabilidades do Estado por garantias (↓ 3 059 M€)
- A CGE é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR (2 108M€)

Responsabilidades contingentes das medidas de resolução

As responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução podem ter impactos significativos na sustentabilidade das finanças públicas

Aos 4 953 M€ de empréstimos do Estado ainda por reembolsar, poderão acrescer:

- até 3 890 M€ através do mecanismo de capitalização contingente do Novo Banco
- outras responsabilidades cujos encargos não são, para já, quantificáveis

Melhorias na CGE



Intensificação da reforma orçamental e contabilística em curso

VANTAGENS:

- Melhor informação: receita, despesa, ativos e passivos
- Melhor gestão: a informação dos ativos e passivos permite ganhar eficiência na gestão e promover a sustentabilidade das finanças públicas e do Estado social
- Maior transparência: um escrutínio da gestão pública com fundamentos baseados nos resultados alcançados pelas políticas públicas