



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2008

Apresentação à



Comissão de Orçamento e Finanças

Lisboa, 21 de Abril de 2010



Tribunal de Contas

Apresentação à Assembleia da República Comissão de Orçamento e Finanças

Intervenientes

➤ Conselheiro Presidente

■ Guilherme d' Oliveira Martins

➤ Juízes Conselheiros Relatores

■ José Manuel Monteiro da
Silva

■ Raúl Jorge Correia Esteves

■ José Luís Pinto Almeida

■ Manuel Henrique de Freitas
Pereira





Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Conselheiro Presidente
Guilherme d'Oliveira Martins



- O Parecer incide sobre
 - a actividade financeira do Estado, incluindo a Segurança Social
- nos domínios
 - das receitas
 - das despesas
 - da tesouraria
 - da dívida pública e
 - do património.



- 4 Conselheiros relatores, sendo um deles o coordenador
- O Parecer envolve um trabalho permanente de acompanhamento da actividade financeira do Estado por parte do Tribunal
- Beneficia dos resultados de acções de controlo das diferentes áreas de responsabilidade do Tribunal
- É aprovado pelo Plenário Geral.



- O acompanhamento da actividade financeira do Estado exige um adequado acesso aos sistemas de informação específicos da Administração Pública, nomeadamente os relativos a:
- Receitas
 - Despesas
 - PIDDAC
 - Fundos Comunitários
 - Segurança Social



- O presente Parecer foi aprovado pelo Plenário Geral em 16 de Dezembro de 2009

(composto pelo Conselheiro Presidente
e por 18 Juízes Conselheiros)



- Principais aspectos
- Grau de acolhimento das recomendações



- Na sequência de trabalhos anteriores, o TC analisou a situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde em 2008, abrangendo, designadamente:
 - A situação económico-financeira do SNS (consolidada);
 - O valor global da dívida acumulada pelos dois sectores (SPA e SPE) que compõem o SNS



O TC acompanhou a execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia

- A concessão de garantias extraordinárias ao sector financeiro, no valor de 20 000 milhões de euros
- A nacionalização do BPN
- O Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado



No seguimento das acções realizadas em anos anteriores, o TC prosseguiu na acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2008 (fornecimento de bens e serviços), que incluiu:

- A identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas
- A identificação dos principais credores
- Os compromissos assumidos e não pagos relativamente às bonificações de juros
- Uma análise comparativa da evolução da dívida em relação ao período homólogo
- A avaliação do modo como o Estado paga atempadamente aos seus fornecedores



Procedeu-se à análise da evolução física e financeira da situação da Caixa Geral de Aposentações no triénio 2006-2008



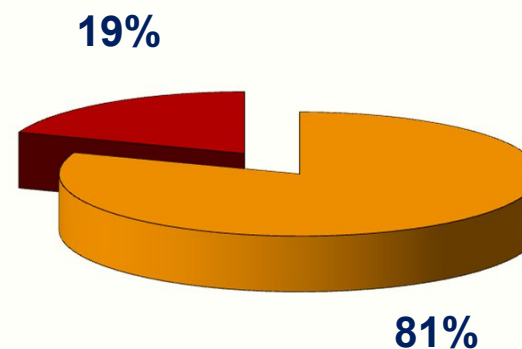
- O grau de aplicação do POCP e dos planos sectoriais e suas implicações em sede de elaboração da CGE

(a despesa evidenciada na Conta continua a ser apenas a despesa “paga”)



A grande maioria das recomendações (**81%**), foi já acolhida, total ou parcialmente

Recomendações



- Acolhidas total ou parcialmente
- Não acolhidas



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



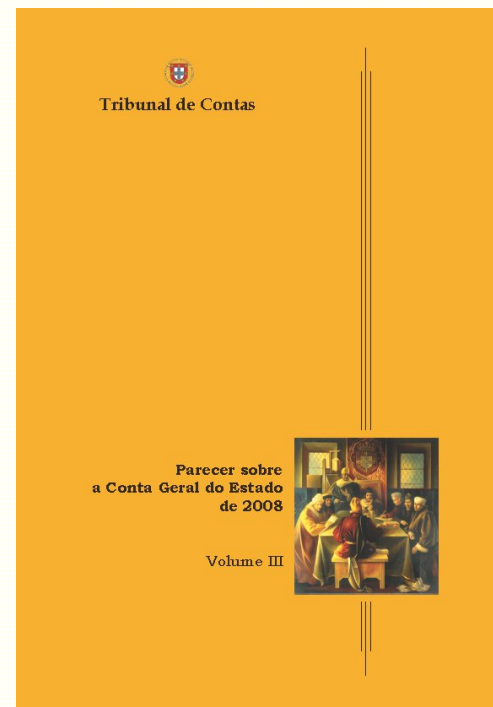
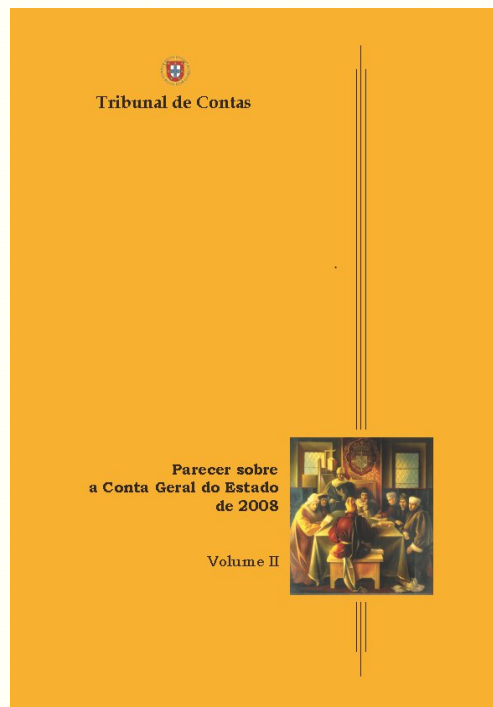
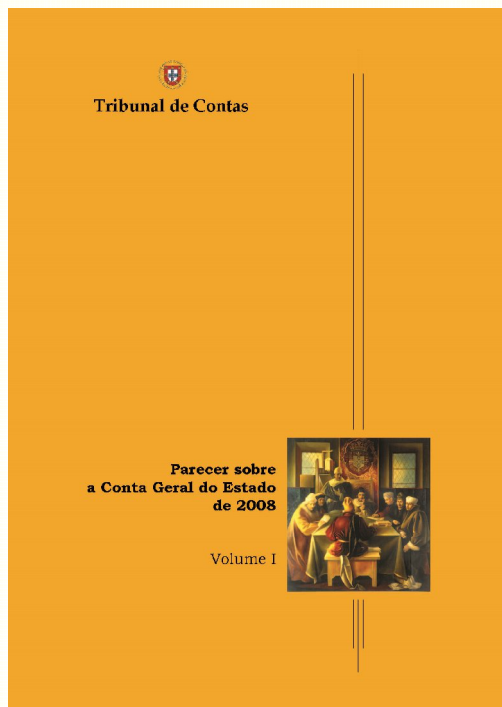
Juiz Conselheiro
José Manuel Monteiro da Silva

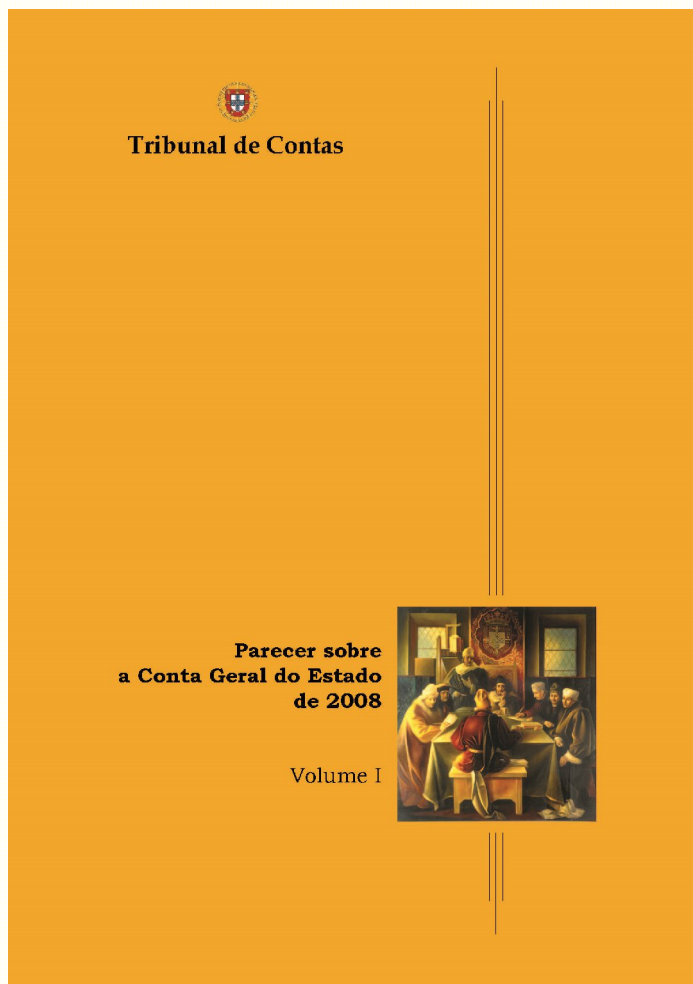


Tribunal de Contas

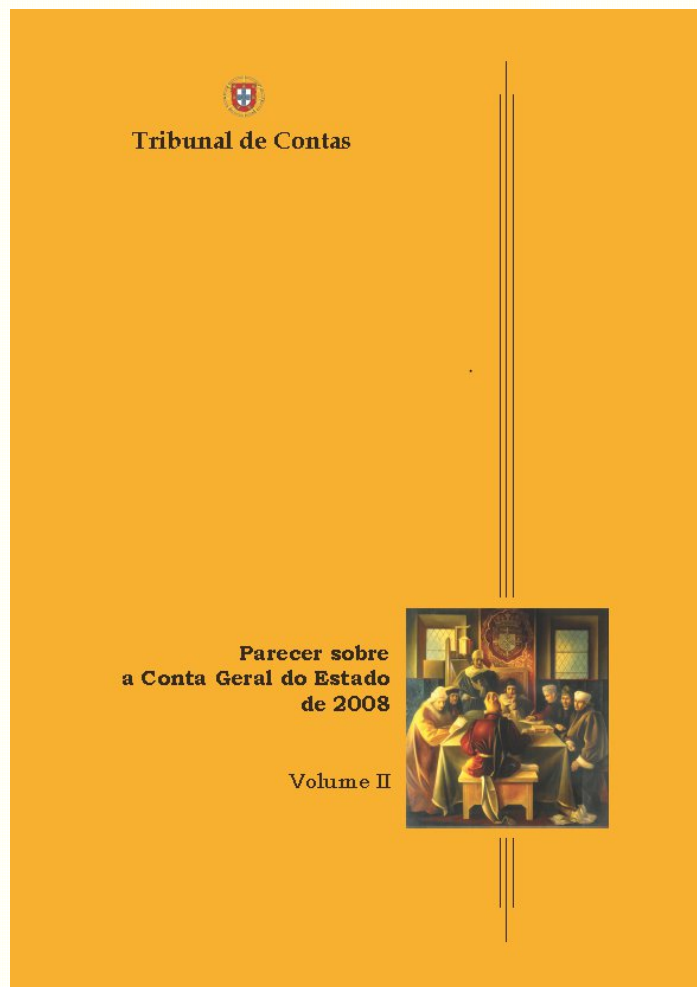
Os três volumes do Parecer

Parecer sobre a CGE 2008





- **Síntese Conclusiva**
- **Considerações Preambulares**
- **Capítulo I**
Enquadramento Geral
- **Capítulo II**
Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central
 - **Caixa 1** – Situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde
 - **Caixa 2** – Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE
 - **Caixa 3** – Dívida não financeira
- **Capítulo III**
Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social
 - **Caixa 4** – Caixa Geral de Aposentações
- **Capítulo IV**
Acolhimento de Recomendações do Tribunal



- Nota Introdutória
- Análises relativas a cada capítulo
(que não constem de relatórios de auditoria)



- I. Processo Orçamental
- II. Execução do Orçamento da Receita
- III. Execução do Orçamento da Despesa
- IV. Investimentos do Plano
- V. Subsídios, Créditos e outras Formas de Apoio concedidos pelo Estado
- VI. Dívida Pública
- VII. Património do Estado
- VIII. Operações de Tesouraria
- IX. Operações de Encerramento da Conta
- X. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial
- XI. Fluxos Financeiros com a União Europeia
- XII. Segurança Social



Respostas dos serviços e entidades às observações formuladas

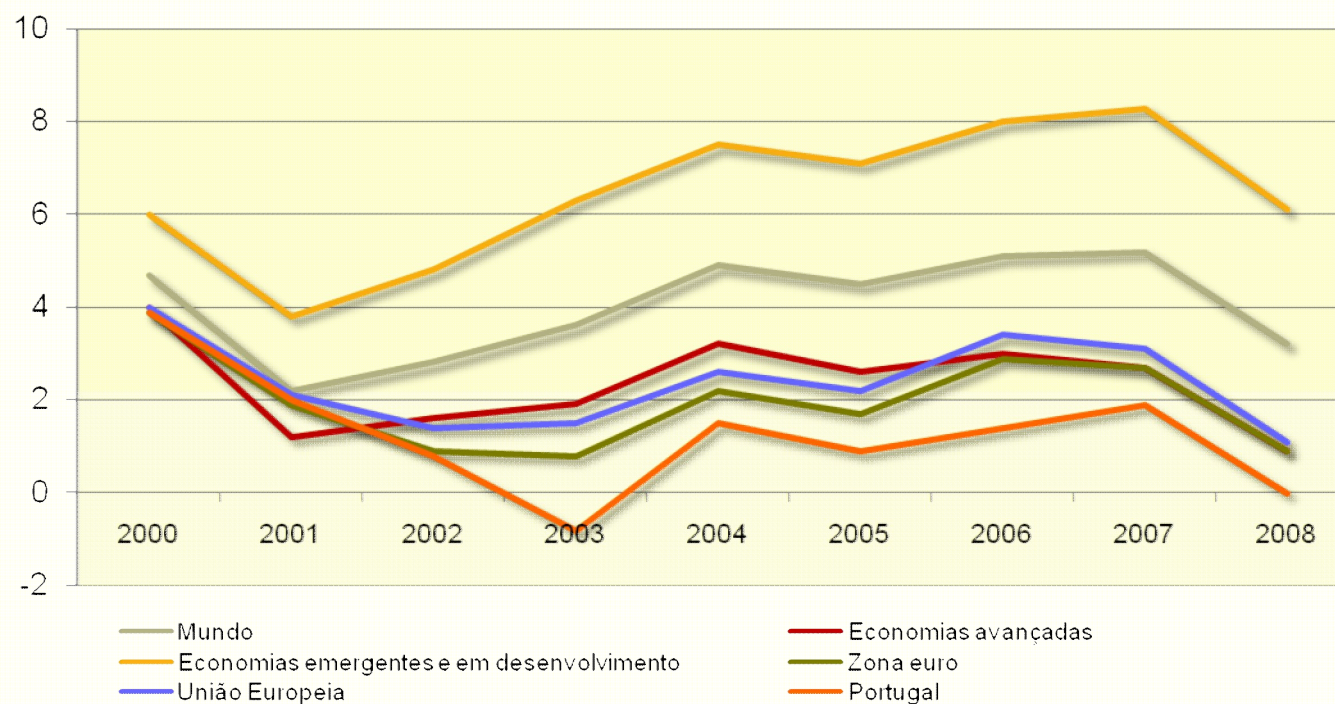
(n.º 3 do artigo 73.º da Lei de enquadramento orçamental)



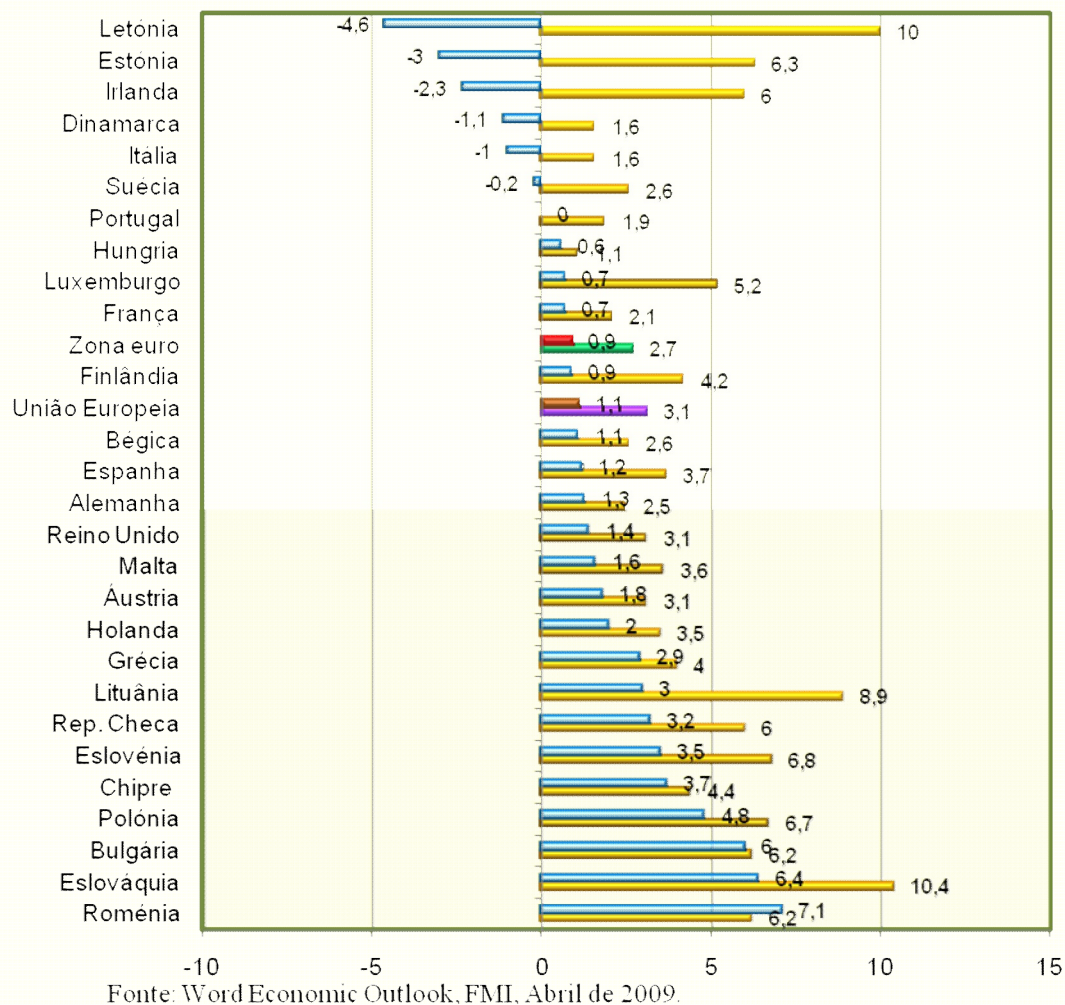
- **Envolvente económica**
 - A crise financeira e económica internacional
 - Envolvente internacional
 - Economia portuguesa em 2008
 - Cenário económico de base do OE/2008
 - Políticas económicas que influenciaram a execução orçamental
 - Condicionantes estruturais das finanças públicas
- **Síntese da execução orçamental (CGE/2008)**



PIB real, taxas de variação anual



Fonte: Fundo Monetário Internacional



Taxas de crescimento do PIB (União Europeia)

■ 2008
■ 2007



Percentagem do saldo orçamental no PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,9	-2,3
AE-16	-2,6	-3,1	-3,0	-2,5	-1,3	-0,7	-1,9
EUA	-3,7	-4,8	-4,3	-3,1	-2,1	-2,8	-5,9
Japão	-8,0	-7,9	-6,2	-6,7	-1,6	-2,5	-2,9

Fonte: AMECO, Outubro de 2008

Portugal → **-2,7 %**

Percentagem da dívida pública no PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	60,3	61,8	62,2	62,7	61,3	58,7	61,5
AE-16	68,0	69,1	69,5	70,0	68,3	66,0	69,3
EUA	58,0	61,2	62,3	62,7	62,1	63,1	65,0
Japão	156,0	159,5	167,1	177,3	180,3	167,1	172,1

Fonte: AMECO, Outubro de 2008

Portugal → **66,3%**



Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto e das componentes da despesa, variação do emprego e taxa de desemprego, deflactor do PIB e taxa de inflação

	Cenário base OE/2008	Cenário observado	Desvios entre o cenário observado e o cenário base do OE/2008
PIB	2,2	0,0	-2,2
Procura interna	1,4	0,9	-0,5
Consumo privado	1,4	1,7	+0,3
Consumo público	-1,1	0,5	+1,6
Investimento (FBCF)	4	-1,7	-5,7
Exportações	6,7	-0,4	-7,1
Importações	3,9	2,1	-1,8
Emprego	0,9	0,5	-0,4
Desemprego	7,6	7,6	0,0
Deflator do PIB	2,7	1,9	-0,8
Taxa de Inflação (IPC)	2,1	2,6	+0,5

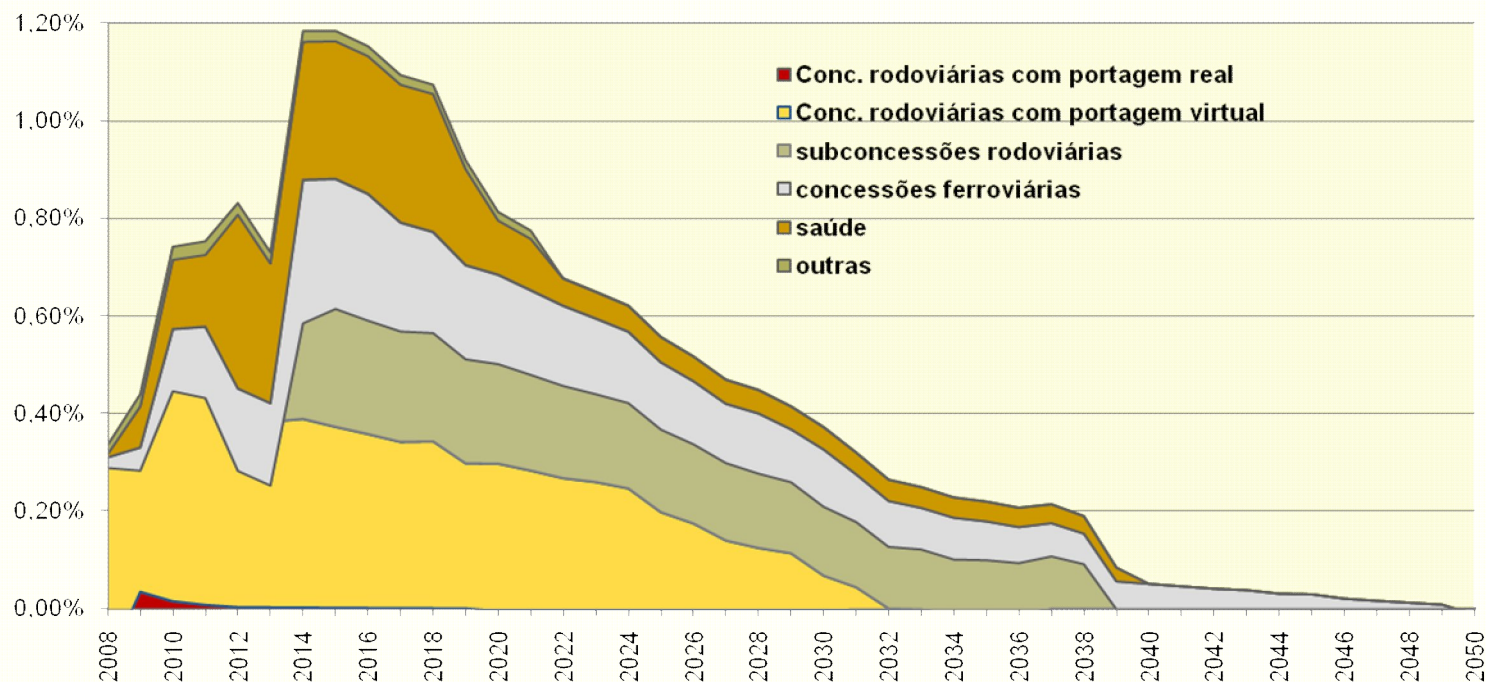


- Medidas de política económica que influenciaram a execução do OE/2008
- Condicionantes estruturais das finanças públicas
 - Envelhecimento da população
 - ❑ Segurança social
 - ❑ Despesas com a saúde
 - ❑ Despesas com a educação
 - ❑ Parcerias público-privadas



Parecer sobre a CGE 2008

Previsão de encargos plurianuais com parcerias público-privadas (% do PIB)



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



Encargos plurianuais previstos das PPP e concessões por sectores de 2008 a 2050

(IVA incluído) / Unid: M€

Concessões Rodoviárias	Encargos
Portagem real	- 392,30
Portagem virtual	14.970,20
Subconcessões	11.297,50
SubTotal	25.875,40
Concessões Ferroviárias	
MST (4)	90,70
Fertagus	32,30
RAV (3)	13.109,20
SubTotal	13.232,20
PPP's na área da Saúde	8.579,00
Outras (5)	588,30
TOTAL	48.274,90

Fonte: Relatório PPP de 2009 - DGT



(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Receitas correntes	58 442,7	63 201,7	64 256,5
Despesas correntes	61 211,0	64 052,0	66 592,8
Saldo corrente	-2 768,3	-850,3	-2 336,3
Receitas de capital	1 499,3	1 378,7	3 074,8
Despesas de capital	4 158,0	4 076,7	3 926,2
Aquisição de bens de capital	1 088,5	1 250,1	1 245,1
Saldo global	-5 427,0	-3 548,2	-3 187,7
(em percentagem do PIB)	-3,5%	-2,2%	-1,9%
Saldo primário	-1 010,2	1 192,7	1 719,9
(em percentagem do PIB)	-0,7%	0,7%	1,0%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	516,4	1 244,6	2 269,6
Saldo global incluindo activos financeiros	-5 943,4	-4 792,8	-5 457,3
(em percentagem do PIB)	-3,8%	-2,9%	-3,3%

Fontes: Contas Gerais do Estado de 2006, 2007 e 2008



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Juiz Conselheiro
José Manuel Monteiro da Silva



Domínio de Controlo

- Processo Orçamental
- Execução do Orçamento da Despesa
- Concessão de Apoios
- Dívida Pública
- Património Financeiro
- Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE

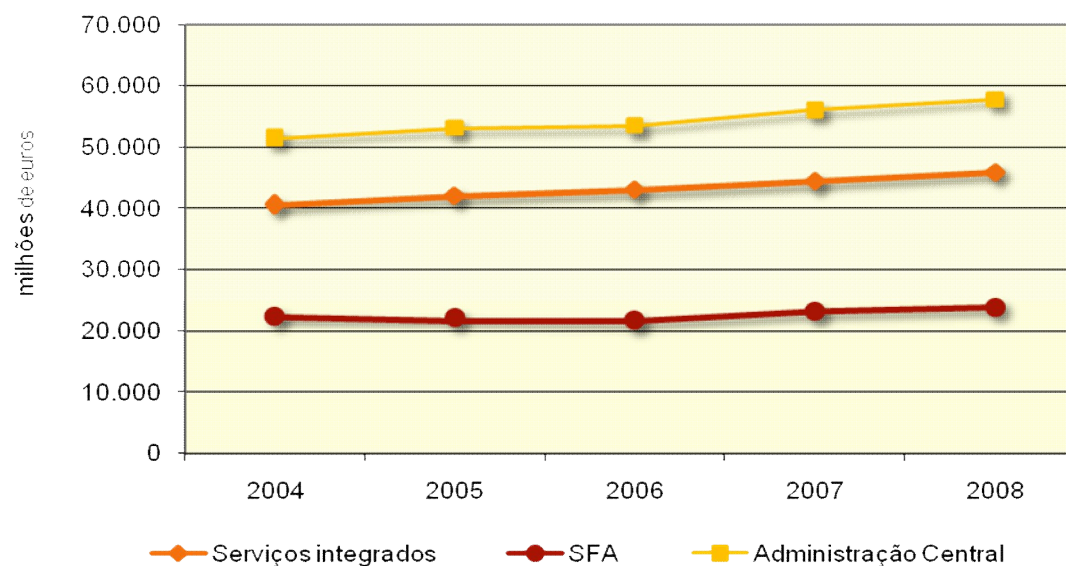


Principais observações

- Aprovação pelo Governo da abertura de créditos especiais
 - Sem uma relação directa entre as receitas e as despesas a que foram consignadas
 - Com contrapartida em receita não efectiva, contrariando a LEO



Evolução da despesa consolidada da Administração Central no período 2004-2008



Obs: Exclui activos e passivos financeiros



Principais observações

- Atraso na implementação do POCP
- Situações que afectam o rigor das contas públicas no que concerne à despesa
 - Dotações orçamentais insuficientes e pagamento de despesas à margem do Orçamento
 - Requisição de verbas em excesso
 - Transferência de saldos de dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro
 - Atraso na concretização plena do RAPE
- Consolidação das contas da Administração Central



Omissão nos Mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado

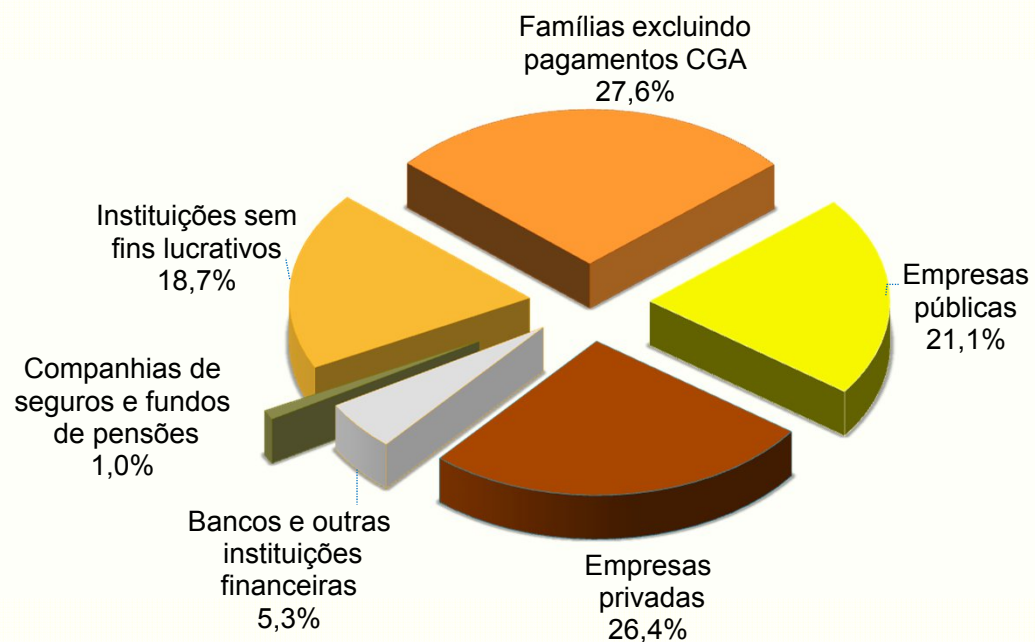
dos valores da execução orçamental da Assembleia da República

*o Tribunal recomenda à Assembleia da República
que reporte a sua execução orçamental de modo
a permitir a sua inclusão nos Mapas obrigatórios
da Conta Geral do Estado,*

não sendo apenas apresentada de forma isolada



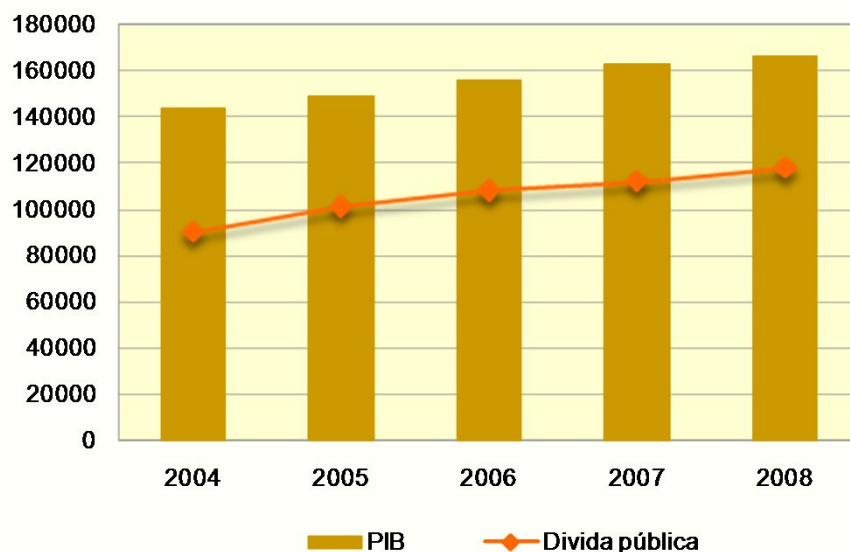
Repartição dos apoios por subsectores no período 2004-2008



Valor dos apoios em 2008 ⇒ € 5.022,0 milhões



***Evolução da dívida directa do Estado
2004 - 2008***



No final de 2008, e numa óptica de contabilidade pública, o valor da dívida directa do Estado – **€ 118.462,7 milhões** – representava **71,3% do PIB**, **mais 2,2 p.p.** em relação ao final de 2007.



Financiamento

- Respeitado o limite do acréscimo do endividamento líquido global directo de € 6.437,2 milhões, destinado ao financiamento da execução orçamental.
- Criação, em 2008, de uma nova série de certificados de aforro - Série C.



Principais observações

- Excepção à regra da não compensação
- Incorrecta classificação de despesas com activos financeiros



Garantias pessoais prestadas pelo Estado em 2008

- Regime Geral: sete garantias pessoais, incluindo a garantia ao Banco Privado Português, no montante de € 953,5 milhões
- Reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez nos mercados financeiros: quatro garantias pessoais, no montante total de € 4.300 milhões
- Banco Português de Negócios: garantia de € 2.000 milhões a um programa de papel comercial.



Garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento

No final de 2008, as responsabilidades acumuladas do Estado ascendiam a € 486 milhões, representando um acréscimo € 145,5 milhões (+42,7%) face ao ano anterior.

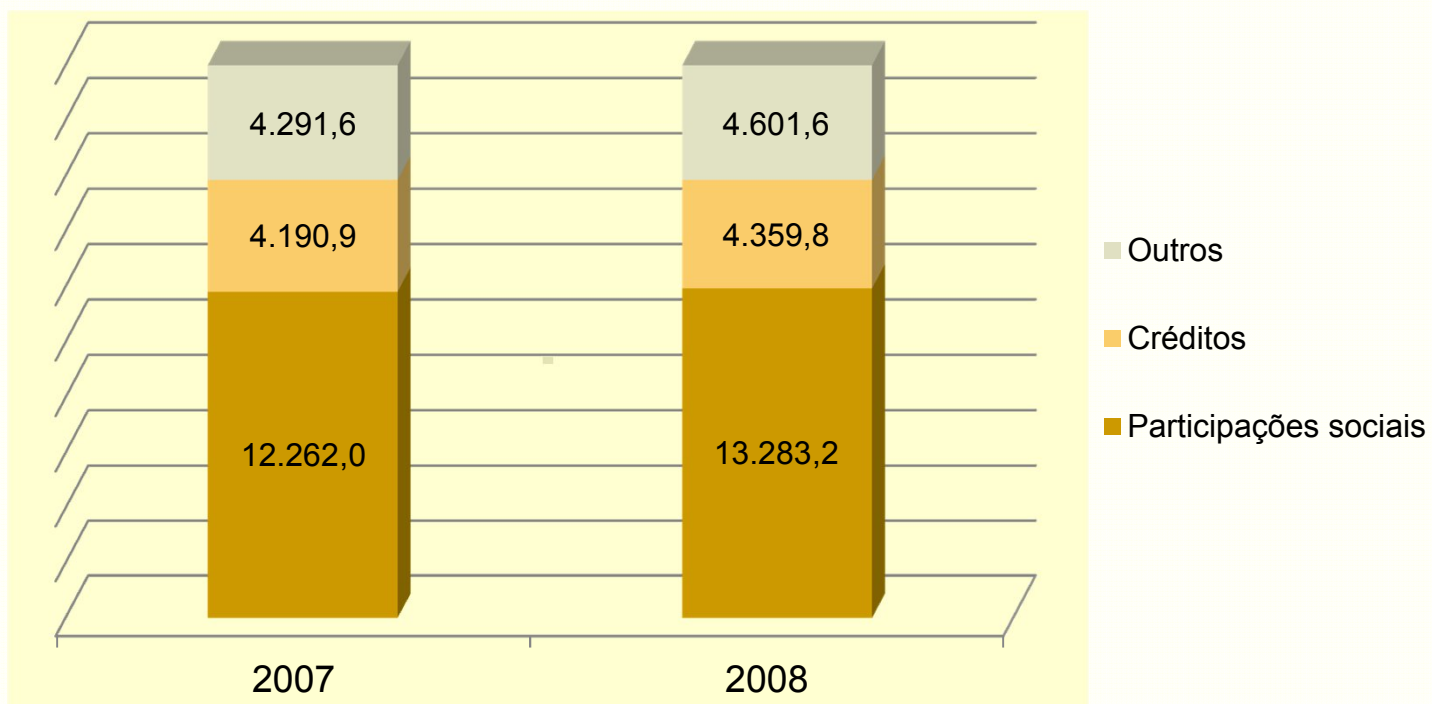


Principais observações

- Concessão de garantia ao Banco Privado Português e contragarantias prestadas por este banco
- Objectivos de gestão para o Banco Português de Negócios



- Limitações
- Aplicação das novas Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção (novos critérios)
- Âmbito: **7 serviços integrados**
120 serviços e fundos autónomos.
92 entidades após consolidação





Principais observações

- Limite de € 530 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços integrados do Estado foi respeitado.
- Limite específico fixado pela primeira vez para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, de € 350 milhões, também respeitado.



- A cobrança das receitas do capítulo “activos financeiros” revelou-se significativamente inferior à previsão inicial.
- As operações de reescalonamento e a extinção dos créditos do Estado sobre a GESTNAVE tiveram como resultado uma significativa redução do valor dos créditos em mora.



- Durante o ano de 2008 continuou a impender sobre o património financeiro do Estado um ónus no valor de € 700,2 milhões, que corresponde ao crédito sobre o Estado registado nas contas da PARPÚBLICA
- Aquisição pelo Estado, em 2008, das 43 milhões de unidades de participação da Classe A do Fundo Margueira Capital que estavam na posse de vários bancos e da Parque Expo 98



Principais observações

- Ausência de informação na Proposta de Lei do OE 2008 sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas
- Mantêm-se as lacunas dos classificadores económicos das receitas e despesas



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Dívida não Financeira

Juiz Conselheiro
José Manuel Monteiro da Silva



- Face à ausência de um “Balço do Estado”, caracterização geral desta área considerada de risco e que tem efeitos, designadamente:
 - Em encargos acrescidos para o Estado;
 - Em dificuldades financeiras para as empresas, especialmente PME.

- Em especial:
 - Apreciação das contas públicas neste domínio numa base de acréscimo;
 - Análise da evolução verificada de 2007 para 2008;
 - Avaliação do prazo de pagamento a fornecedores.



➤ Entidades devedoras (479 entidades)

- Administração Central (serviços integrados e fundos e serviços autónomos, com receita/despesa superior a € 2,5 milhões, excluindo estabelecimentos de ensino básico, secundário e profissional)
- Hospitais/Centros Hospitalares, EPE
- Outras EPE's (Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto, AICEP, Teatros Nacionais de D^a Maria II e de S João, Organismo de Produção Artística)
- Estradas de Portugal, SA
- Sociedades Polis, SA, (Setúbal e Costa da Caparica) –
- Direcção Geral do Tesouro e Finanças:
 - Dívidas por indemnizações compensatórias/compensações financeiras e bonificação de juros.



Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2008, por montantes de dívida

(em euros)

Credores					Total	
Classes / Montante			n.º	%	Valor	%
	<	5.000	129	1,94	87.034,13	0,01
≥	5.000 ≤	100.000	5.327	80,26	141.304.978,00	9,01
>	100.000 ≤	1.000.000	990	14,92	278.989.698,09	17,79
>	1.000.000 ≤	4.000.000	132	1,99	259.734.484,96	16,56
>	4.000.000 ≤	10.000.000	38	0,57	263.157.774,44	16,78
>	10.000.000 ≤	50.000.000	16	0,24	263.923.383,23	16,83
>	50.000.000		5	0,08	360.846.694,73	23,01
Total			6.637	100,00	1.568.044.047,58	100,00

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.



Foram seleccionados os credores que detinham créditos superiores a € 4 milhões – 84 credores

Créditos sobre o Estado de 74 dos seus principais credores

(em euros)

Intervalo de Créditos	N.º Ent.	31/12/2008					
		Créditos Vencidos		Créditos Vincendos		Total dos Créditos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	Peso %
>= 10.000.000	36	455.812.691,78	44,9	559.351.163,91	55,1	1.015.163.855,69	83,3
< 10.000.000	38	97.282.012,30	47,6	106.904.142,04	52,4	204.186.154,34	16,7
Total	74	553.094.704,08	45,4	666.255.305,95	54,6	1 219 350.010,03	100,0



- Dívida em 31/12/2008 por fornecimento de bens e serviços de valor superior a € 5 mil por credor (não proveniente de bonificação de juros) – **€ 1.568 milhões**
- Decréscimo da dívida relativamente a 31/12/2007 no montante de **€ 438,3 milhões**, tendo as entidades ligadas ao **Ministério da Saúde** contribuído de forma acentuada para aquele decréscimo (**€ 378,2 milhões**)
- O Tribunal considera positivo, neste contexto, o programa de “regularização extraordinária de dívidas a fornecedores” criado pelo Governo



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Juiz Conselheiro
Raul Jorge Correia Esteves



Domínio de Controlo

- Receita do Estado
- Benefícios Fiscais
- Património Imobiliário do Estado
- Tesouraria do Estado

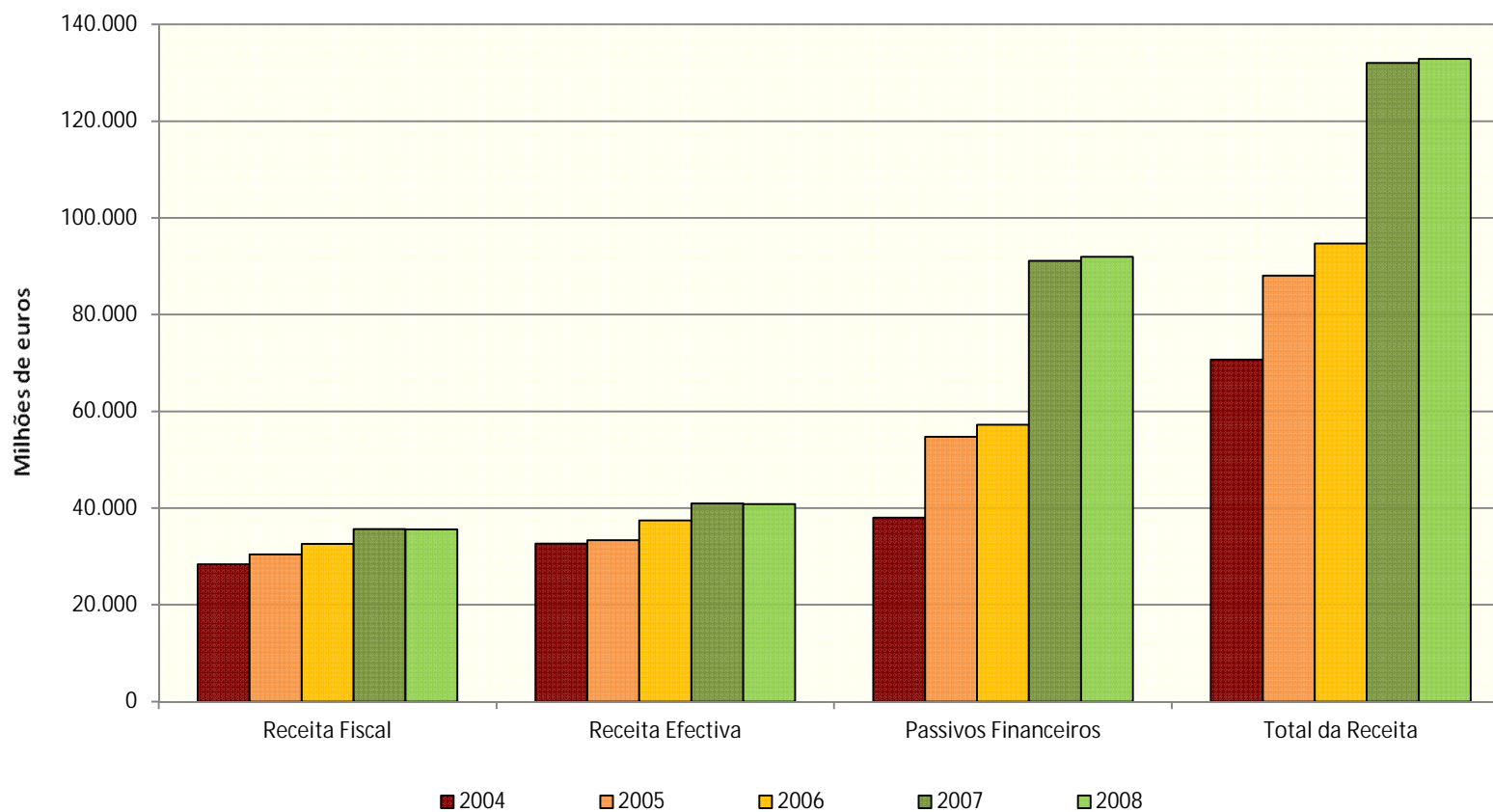


A execução da receita efectiva (€ 40.856,4 milhões) foi superior à previsão em € 209,7 milhões (0,5%), como resultado de

- menos € 696,3 milhões (-1,8%) nas receitas correntes
- mais € 383,8 milhões (30,6%) nas receitas de capital
- mais € 522,1 milhões (244,8%) nas outras receitas



Evolução da receita (2004 – 2008)





A receita efectiva de 2008 foi inferior em € 82,6 milhões (-0,2%) à de 2007, como resultado de

- mais € 36,6 milhões (0,1%) nas receitas correntes
- menos € 229,3 milhões (-12,3%) nas receitas de capital
- mais € 110,1 milhões (17,6%) nas outras receitas



Nas receitas correntes, 82,5% da redução do ISP deve-se à substituição de parte da receita deste imposto pela contribuição de serviço rodoviário

- não se antevê suporte legal para que esta contribuição não seja inscrita no Orçamento do Estado
- esta não inscrição agrava a saída de receitas e despesas da esfera orçamental (€ 525,1 milhões em 2008) com a consequente degradação do controlo orçamental



Nas receitas de capital, 93,2% da redução dos activos financeiros foi compensada pelo acréscimo de outras receitas de capital provenientes da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico

Estas receitas (€ 1.382,5 milhões) tiveram origem em operações

- com carácter excepcional
- não repetíveis
- não previstas inicialmente no Orçamento



Mais uma vez, não é possível confirmar que o valor da receita inscrito na CGE corresponde ao efectivamente obtido

Esta impossibilidade deve-se

- ao incumprimento de disposições legais sobre a execução e contabilização das receitas
- a deficiências que continuam a verificar-se nos respectivos procedimentos e no sistema de controlo interno



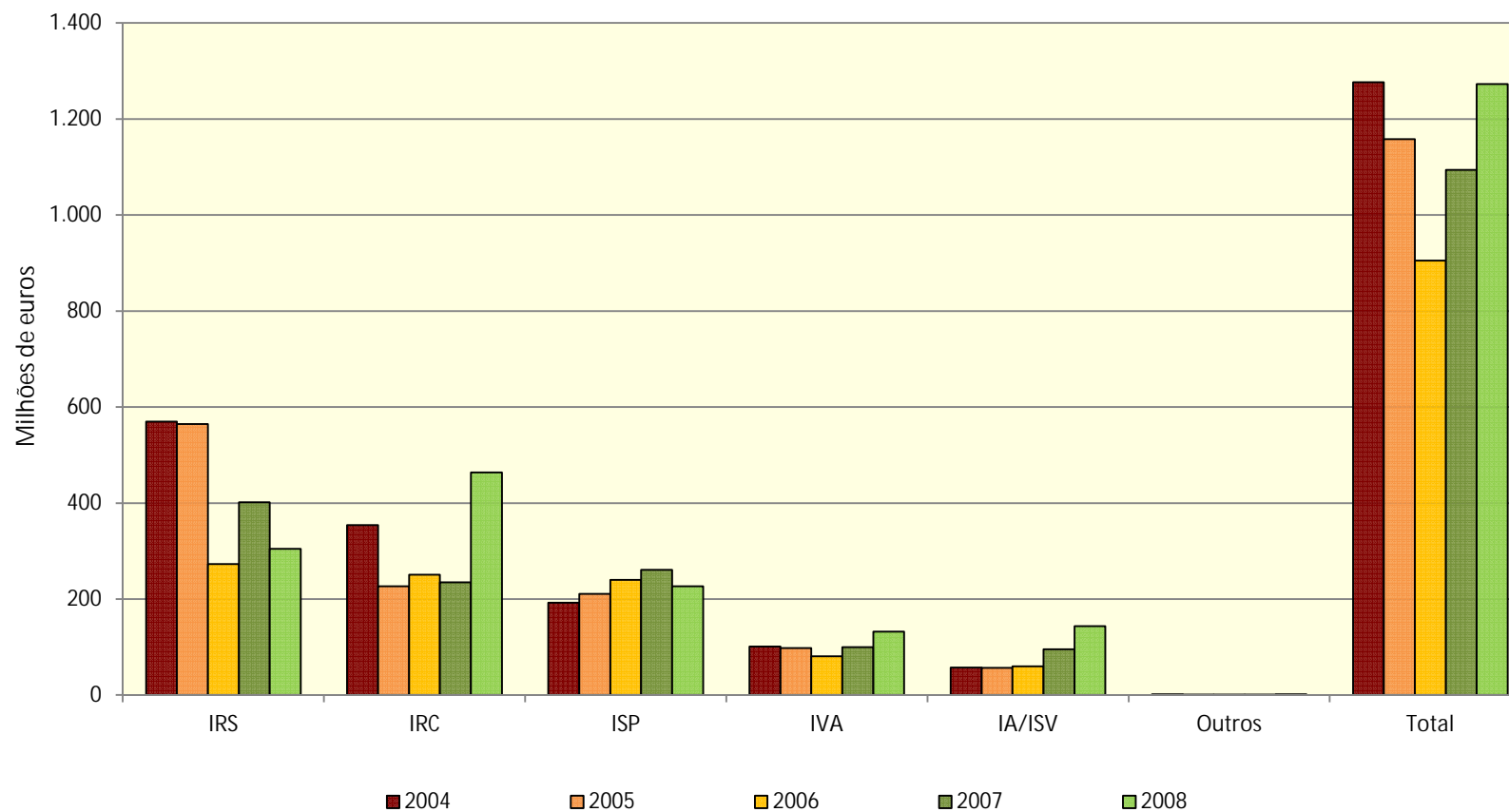
A auditoria à venda de bens penhorados revelou limitações nos sistemas de informação e de controlo interno que colocam em causa a fiabilidade dos dados e a regularidade dos actos praticados

- 80% das marcações de vendas anuladas não indicam motivo
- 91% das vendas realizadas apresentam registos incompletos
- falta de proporcionalidade entre valores de bens penhorados e de dívidas com desvios superiores a 500%
- falta de informação sobre sorteio de mandatários para a venda de bens imóveis e repetida designação de mandatário para a venda de bens móveis



Parecer sobre a CGE 2008

Evolução da despesa fiscal (2004 – 2008)





A despesa fiscal registada na CGE (€ 1.308,8 milhões) continua a não ser integral e devidamente discriminada

- mais de 50% da despesa fiscal inscrita em rubricas residuais
- insuficiente quantificação e desagregação dos benefícios em IRC, apesar do crescimento da despesa deste imposto (97%)



A aplicação do regime dos benefícios fiscais ao investimento contratual

- revelou-se ineficaz quanto à internacionalização de empresas portuguesas
- foi prejudicada pela ineficiência das entidades gestoras e da administração fiscal na instrução dos processos relativos ao investimento produtivo



Mantém-se a subavaliação dos valores registados na CGE relativamente às operações realizadas

Mais uma vez não é possível emitir opinião sobre o valor do património

- devido à ausência na CGE de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial



O Tribunal entende ser necessário rever o regime da tesouraria do Estado para garantir a adequada aplicação do princípio da unidade de tesouraria, uma vez que

- a avaliação do cumprimento deste princípio não abrange todos os organismos, nomeadamente, as EPE
- a informação disponível é insuficiente para efeitos de controlo
- subsistem situações de incumprimento
- o quadro sancionatório não é devidamente aplicado pela tutela



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Juiz Conselheiro
José Luís Pinto Almeida



Domínio de Controlo

- Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
- Fluxos Financeiros com a União Europeia
- Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008

PIDDAC

Programa de Investimentos
e Despesas de Desenvolvimento
da Administração Central

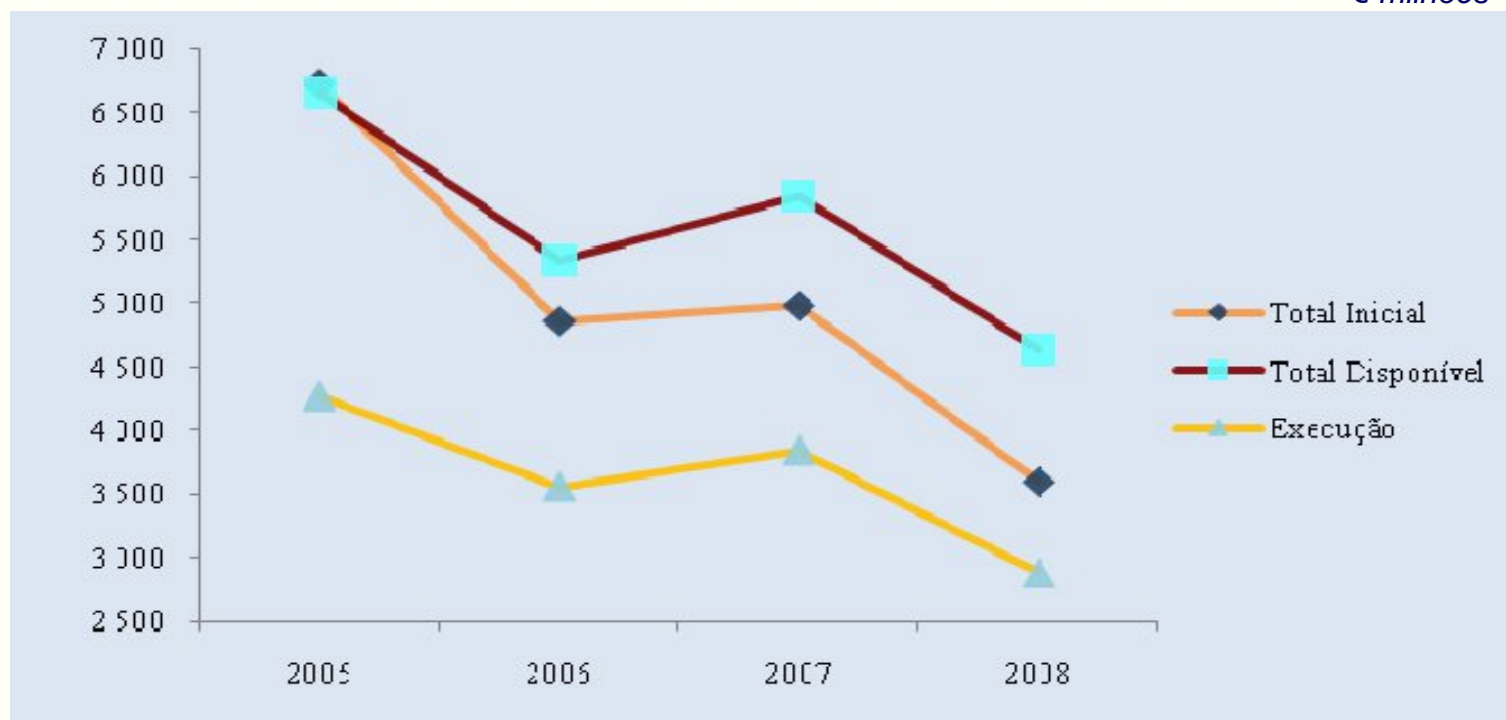
Fluxos Financeiros
com a União Europeia

Acção de Acompanhamento da
Execução do Plano de
Recuperação Financeira da
União Europeia



PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008

€ milhões

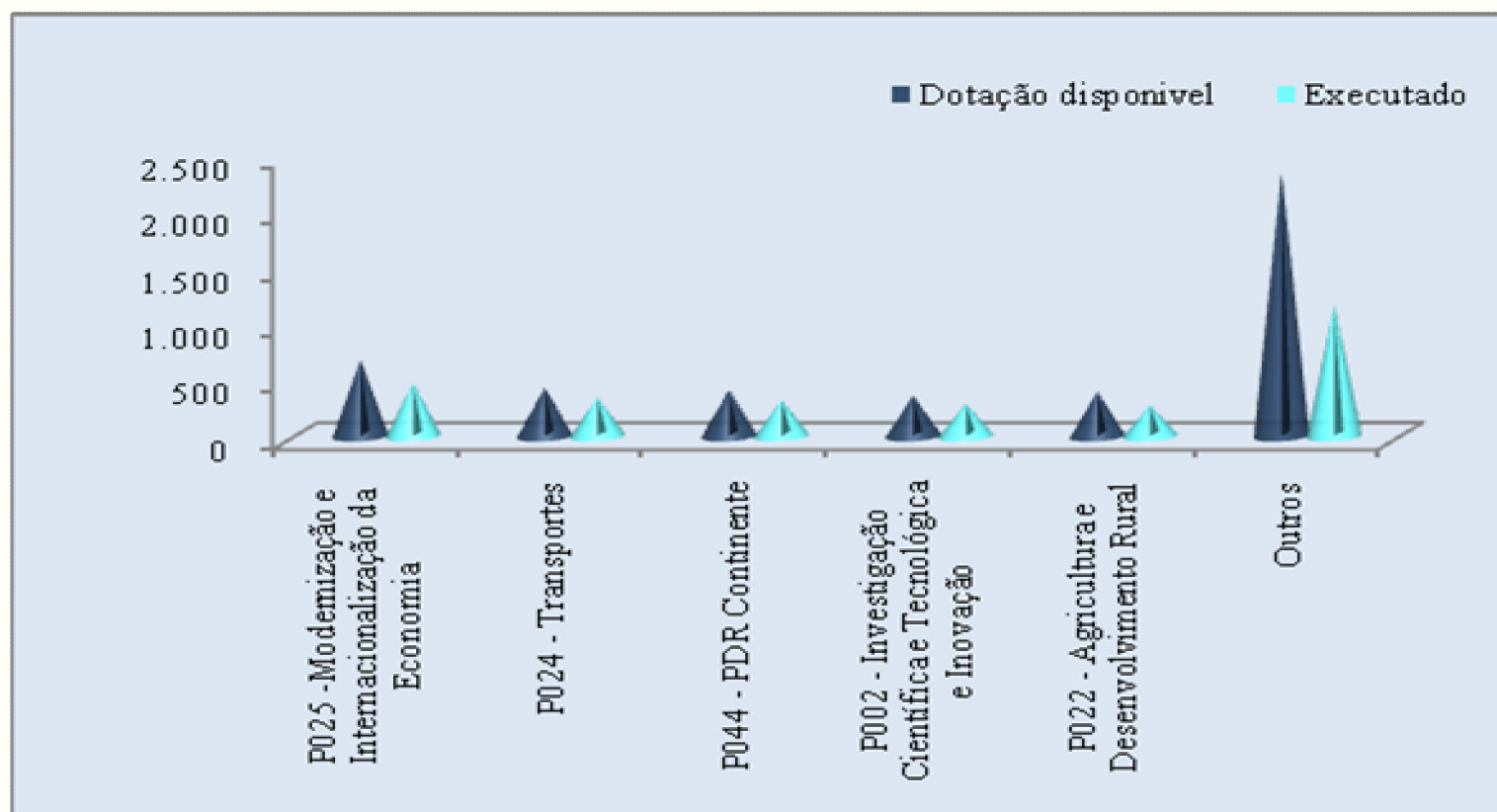


- Total executado em 2008: € 2.880,8 milhões
- Taxa de execução: 62%



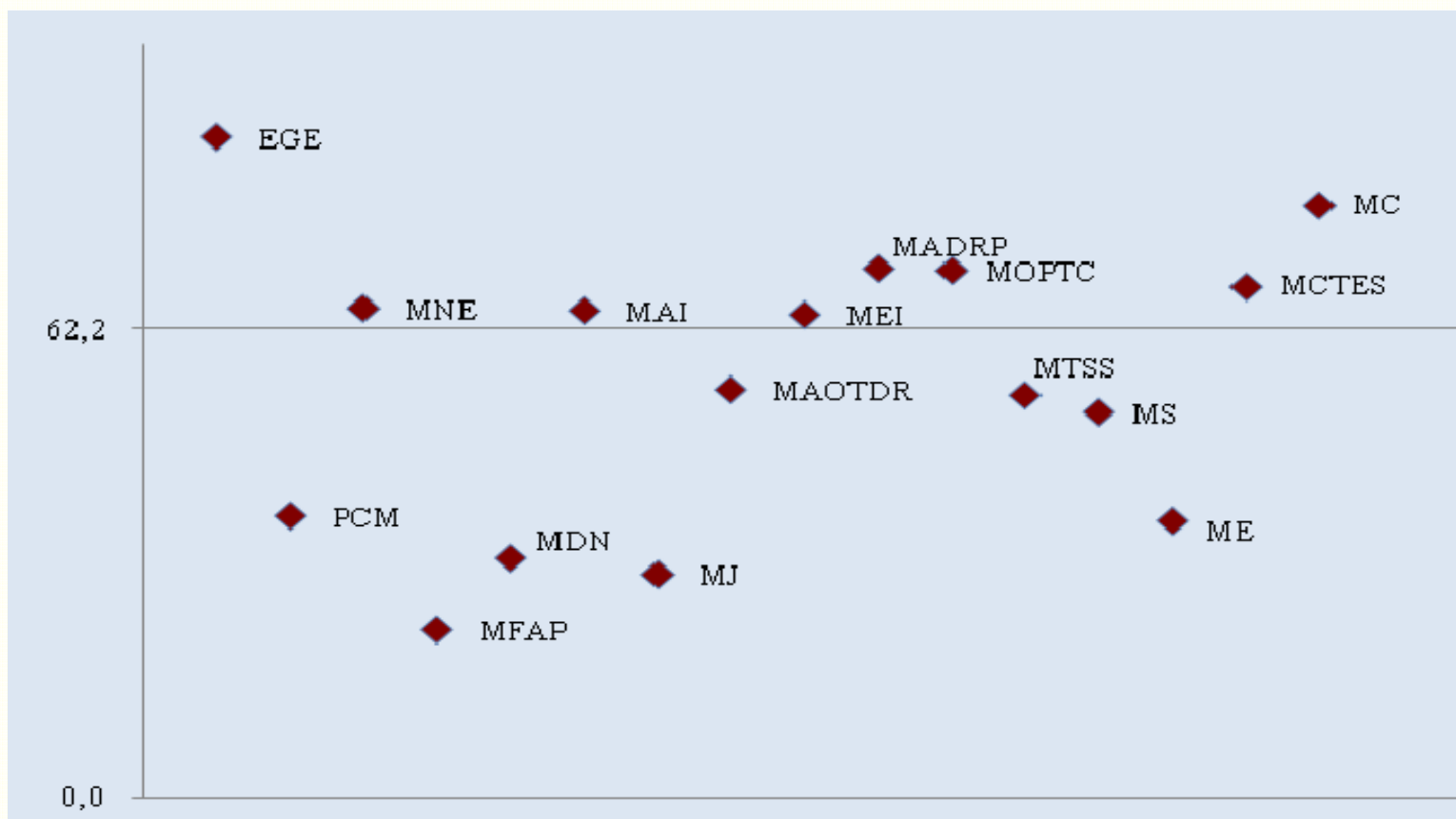
PIDDAC disponível e executado por programa orçamental

€ milhões



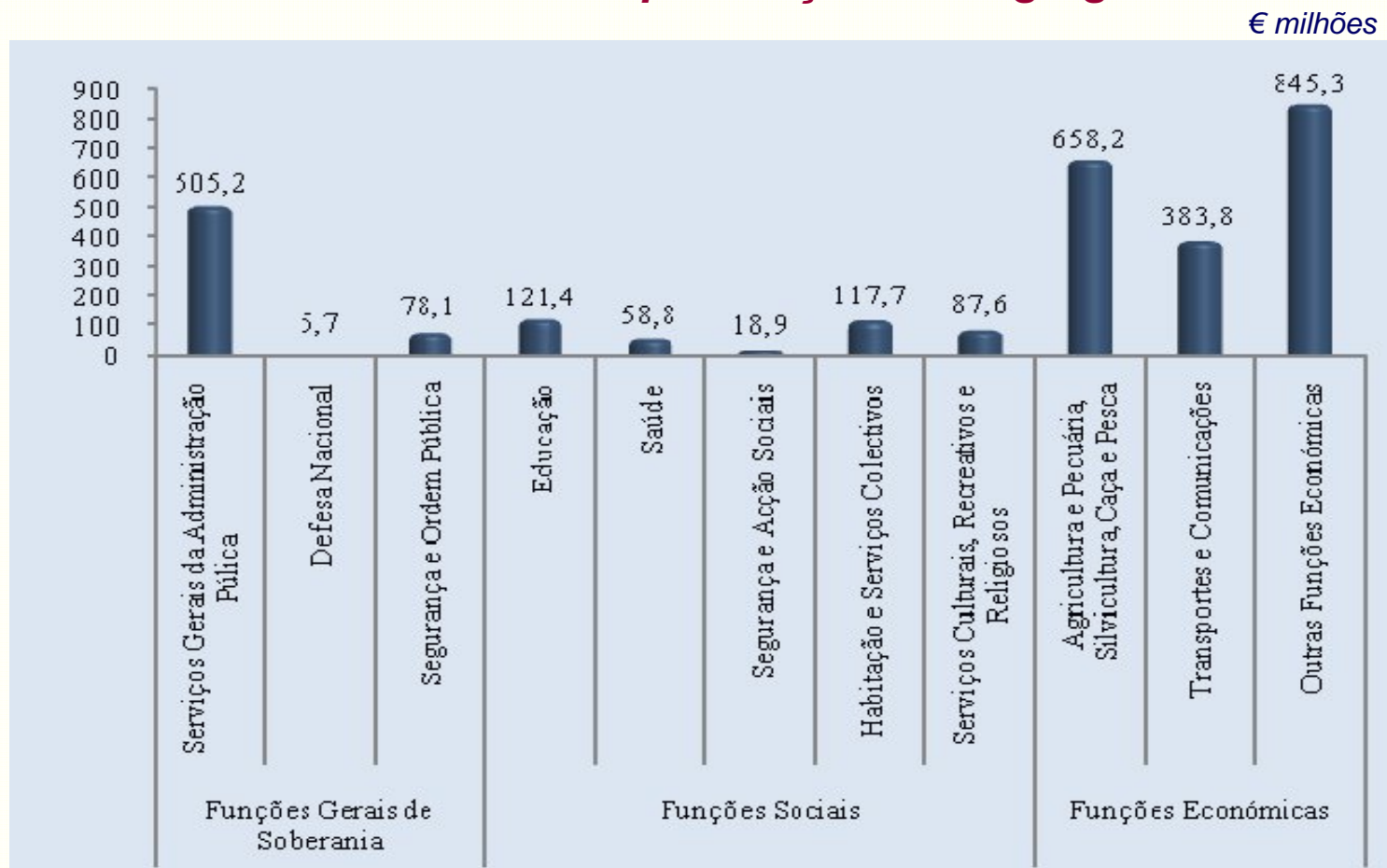


Taxas de execução por ministério / desvio da taxa média





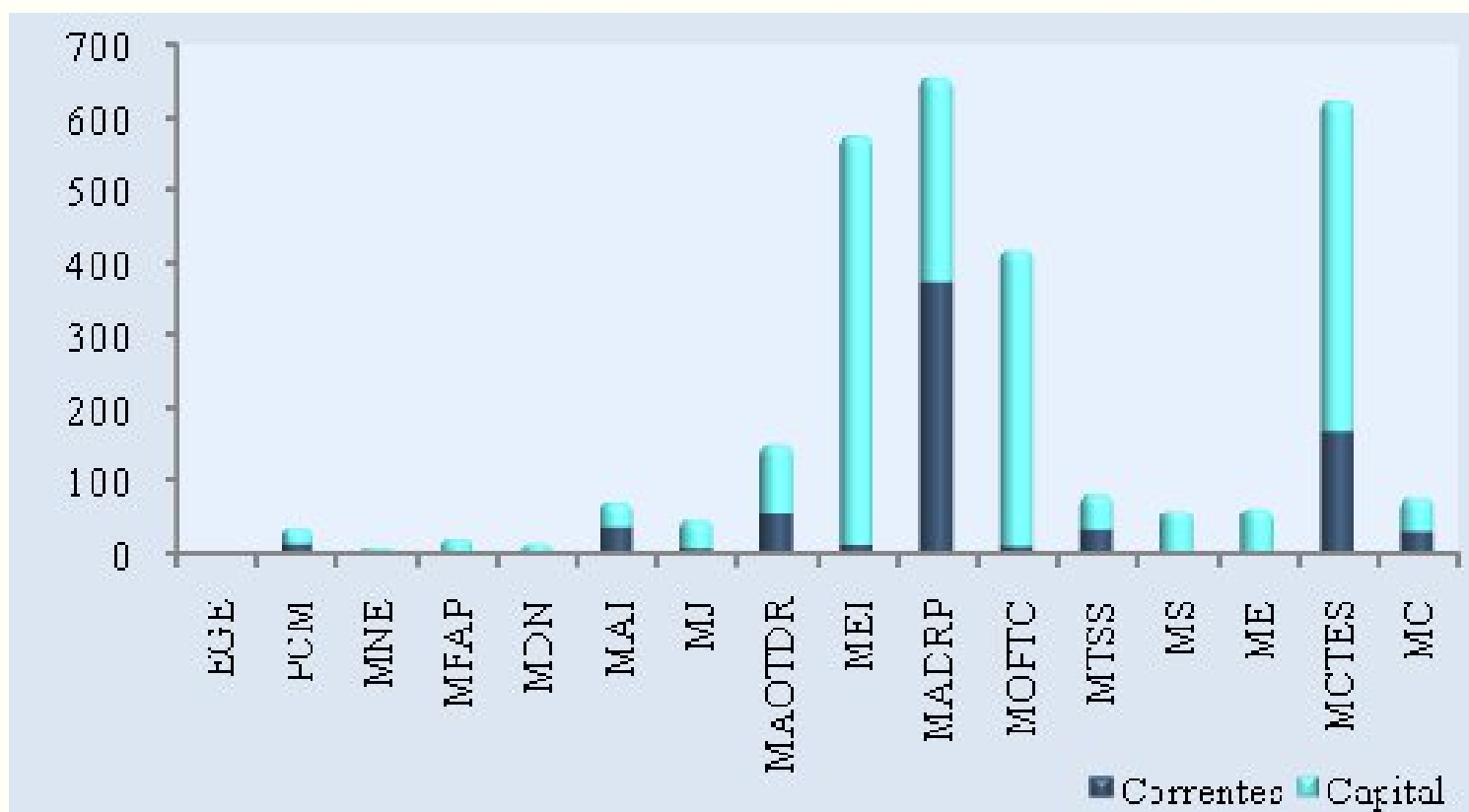
PIDDAC executado por funções desagregadas





PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério

€ milhões





€ milhões





- O PIDDAC comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à sua própria natureza, que é de investimento

Na previsão e execução do PIDDAC deve ser dada prevalência às despesas de capital, devendo as despesas correntes assumir um papel acessório



- Apuraram-se divergências nos valores executados do Mapa XV e do Quadro 29 com os do Mapa II e mapas 17 e 19, não permitindo a comparabilidade da informação e sobrevalorizando a execução

Os dados da execução do Programa de Investimentos constantes da Conta Geral do Estado devem ser coincidentes, evidenciar a execução efectiva e possibilitar a comparabilidade da informação



PIDDAC

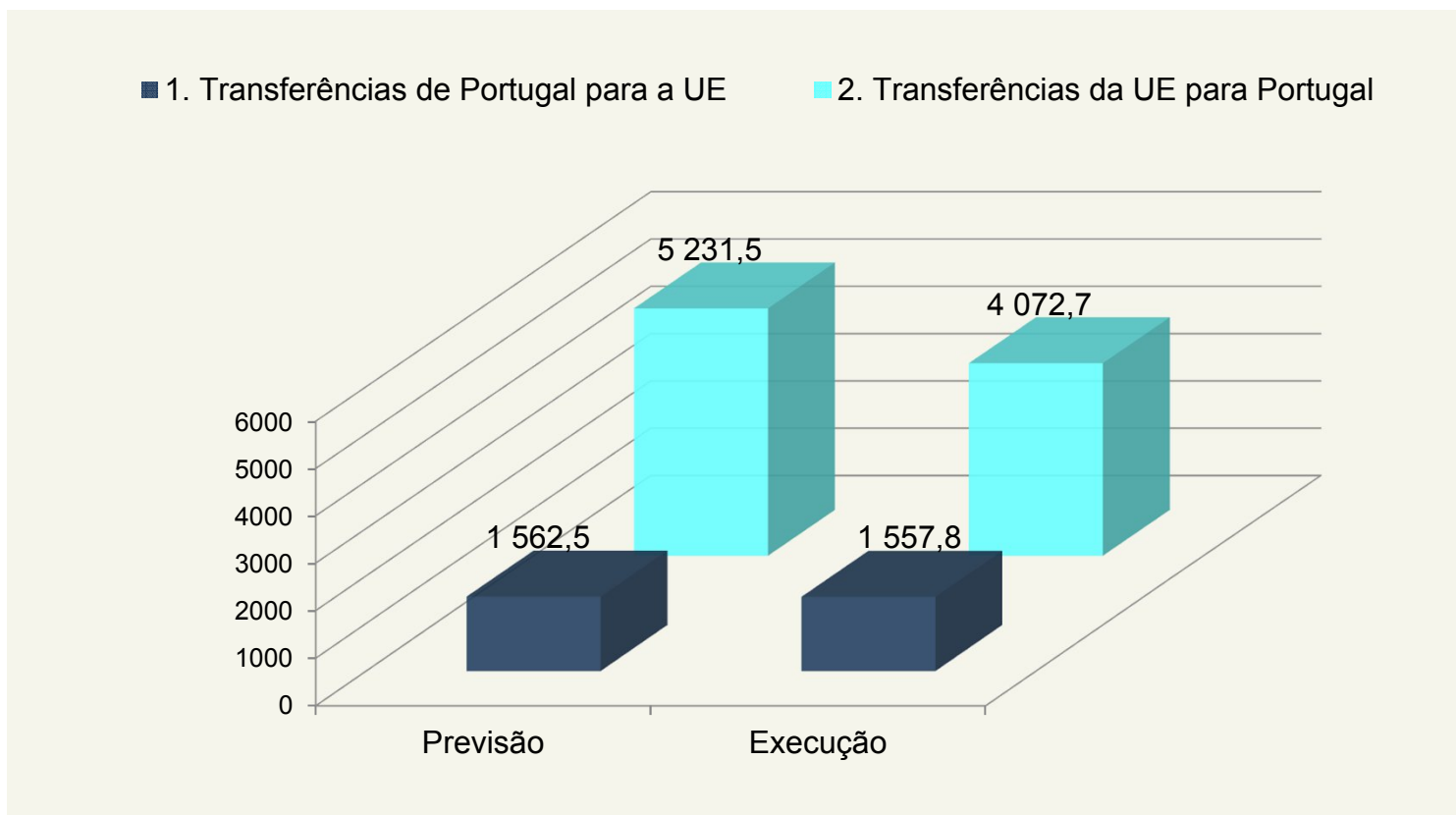
Programa de Investimentos
e Despesas de Desenvolvimento
da Administração Central

**Fluxos Financeiros
com a União Europeia**

Acção de Acompanhamento da
Execução do Plano de Recuperação
Financeira da União Europeia



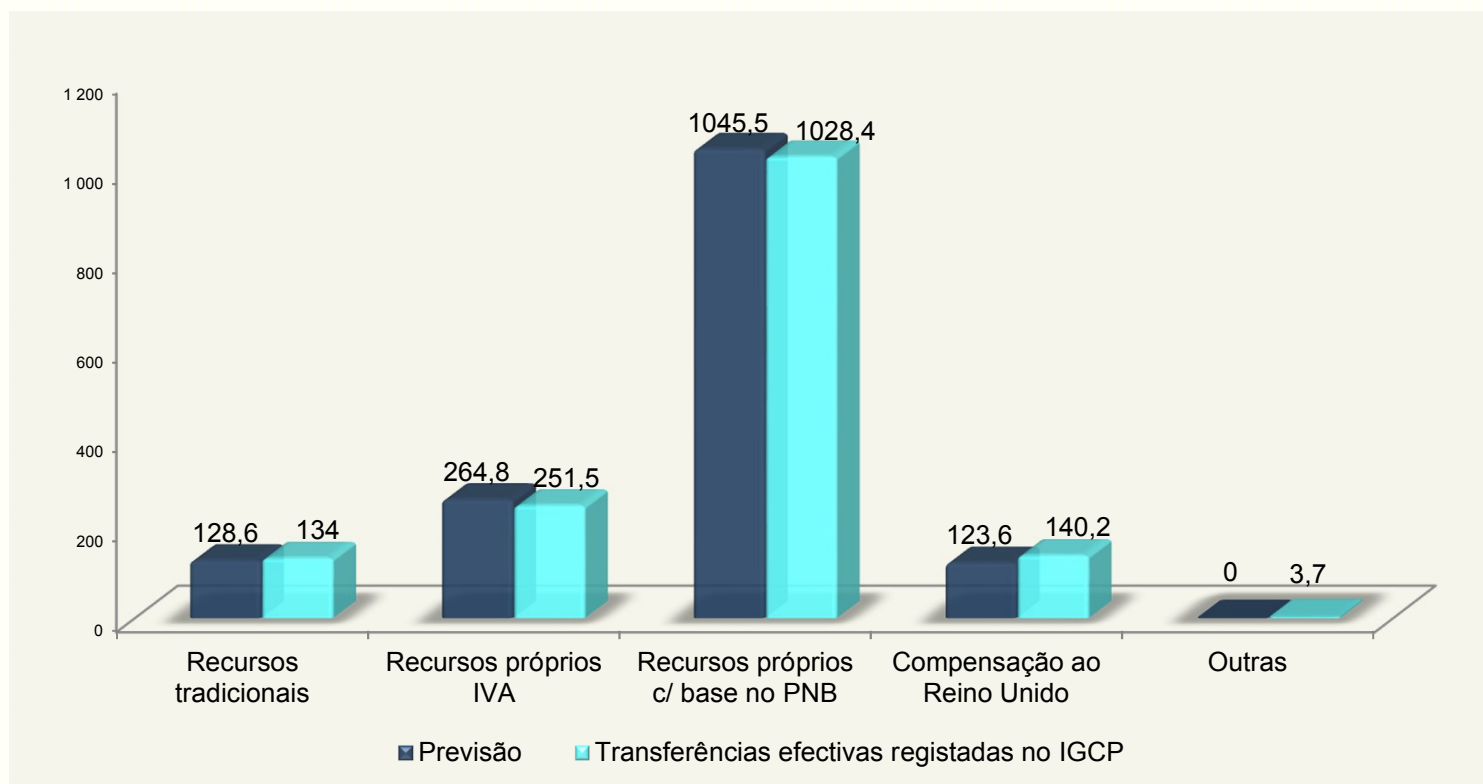
- “Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE”
- Auditoria à “Execução global do QCA III”
- Auditoria ao “Modelo de governação e controlo do QREN”
- Auditoria ao “Modelo de governação e controlo do PRODER, do PROMAR e do FEAGA”



Saldo Global positivo, em 2008, de € 2.515,0 milhões



Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia - Desvios apurados face à previsão





Portugal no contexto do financiamento comunitário

- De acordo com a informação da CE foram encaminhados para Portugal € 4.116,6 milhões - 3,9% das transferências realizadas
- O IGCP registou o valor recebido de € 4.072,7 milhões, verificando-se uma diferença de € 43,9 milhões
- Tendo em conta os trabalhos de auditoria o valor recebido da CE foi de € 4.072,0 milhões mais € 14,0 milhões transferidos para as Regiões Autónomas - discrepância de € 30,6 milhões



Informação sistematizada sobre a execução dos fluxos financeiros com a UE

- A CGE/2008 continua a não evidenciar, de forma agregada, a execução orçamental dos fundos comunitários
- Esta lacuna viola o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “in fine”, da Lei de Enquadramento Orçamental

A CGE deve passar a incluir informação sistematizada, por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos comunitários



Apuramento dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia

- Existem fluxos financeiros provenientes da UE que não transitam pelo IGCP o que inviabiliza o seu apuramento total na CGE e impossibilita o cruzamento com a informação publicada pela CE;
- Observou-se também a ocorrência de erros na imputação das transferências da UE aos respectivos fundos

Devem ser tomadas medidas tidas por convenientes para assegurar a correcta imputação das verbas recebidas da União Europeia e o rigor na sua contabilização



Execução do QCA III

(em milhões de euros)

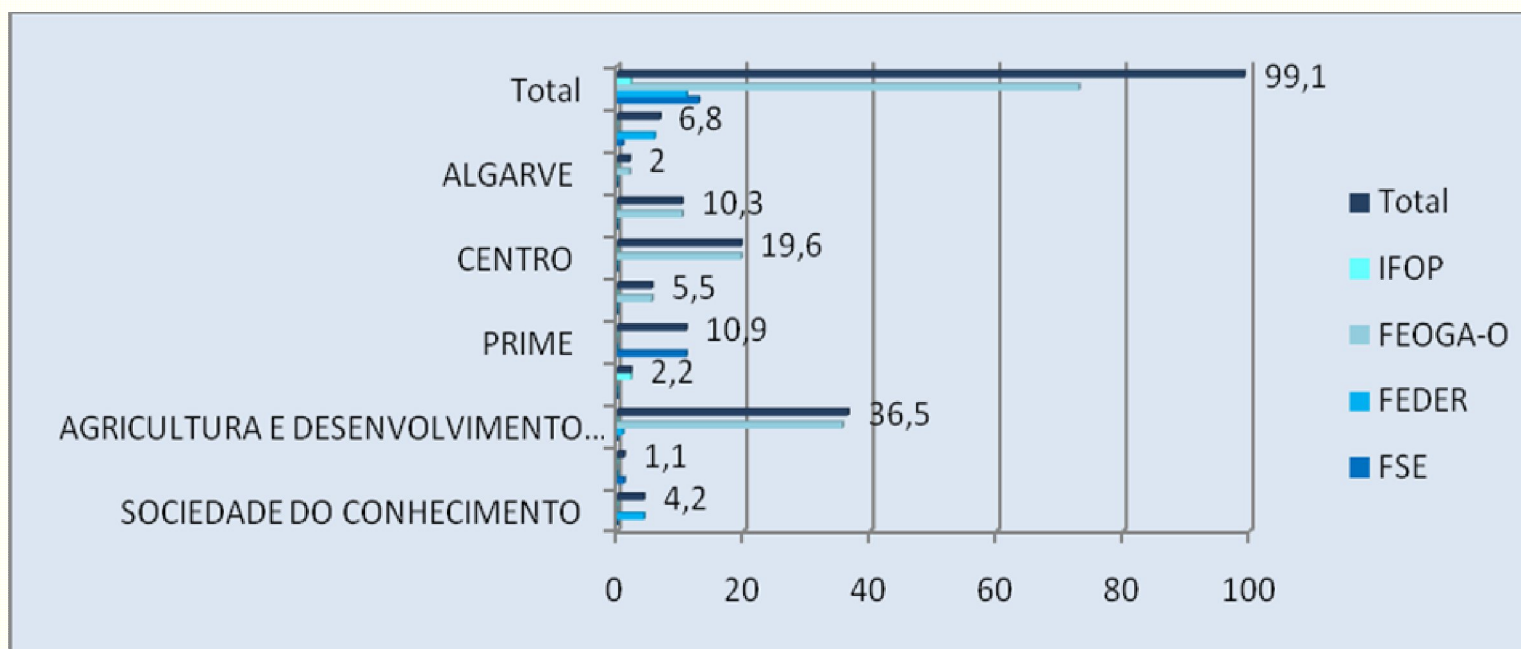
Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2008		Execução 2008		
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 467,2	13 229,8	22 162,8	12 684,0	FEDER	3 065,2	1 515,4
FSE	7 385,6	4 784,2	7 238,0	4 681,5	FSE	223,2	151,0
FEOGA-O	3 056,8	2 185,0	2 739,0	1 930,1	FEOGA-O	246,1	174,2
IFOP	303,4	236,8	281,4	203,5	IFOP	43,1	20,0
Total	32 213,0	20 435,8	32 421,2	19 499,1	Total	3 577,6	1 860,6

Fonte: IFDR - Ponto de Situação a 31 de Dezembro de 2008.



Execução do QCA III – Aplicação da regra “n+2”

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR

- Até 2008 o efeito da “regra n+2” traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal



Execução do QREN

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2007/20013		Execução 2008		
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15498,7	11839,2	FEDER	151,3	124,9
FSE	9209,9	6512,4	FSE	550,5	388,3
Fundo de Coesão	4371,4	3060,0	Fundo de Coesão	5	3,5
Total	29 080,0	21 411,6	Total	706,8	516,7

Fonte: IFDR e IGFSE – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008.

Deve acelerar-se a execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas resultantes da aplicação da regra “n+3” e preparar atempadamente um conjunto de projectos de modo a serem utilizadas todas as verbas disponibilizadas pela CE



Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)

- Globalmente, em 2008, executaram-se € 174,6 milhões de despesa comunitária
- Relativamente às Iniciativas INTERREG só se dispõe de dados parcelares sobre a execução física e financeira, não se conseguindo apurar os montantes efectivamente destinados a beneficiários portugueses

***Deve efectuar-se o apuramento rigoroso
dos fundos comunitários destinados a
investimentos nacionais***



Execução do FEADER

- Em 2008 foi transferido pela CE o valor de € 398,7 milhões
- Em 31/12/2008 a taxa de execução acumulada do PRODER foi de 35,7%
- Não foi registada qualquer execução financeira no âmbito do PRRN

Devem ser promovidas acções tendentes a acelerar a execução do PRODER e do PRRN.



Execução do FEP

- Em 31/12/2008 tinham sido recebidos da CE, no âmbito do PROMAR, € 34,5 milhões
- Não foi registada qualquer execução financeira no PROMAR
- Não existia uma conta bancária exclusivamente destinada a este fundo

Devem promover-se acções tendentes a acelerar a execução do PROMAR.

Deve ser criada uma conta bancária autónoma para o FEP de modo a que as entidades de controlo possam identificar de forma clara e precisa os movimentos ocorridos.



Execução do FEAGA

- Taxa de execução de 89,8%
- Taxa de execução acumulada de 78,8%
- Não existia uma conta bancária exclusivamente destinada a este fundo

Deve ser criada uma conta bancária autónoma para o FEAGA de modo a que as entidades de controlo possam identificar de forma clara e precisa os movimentos ocorridos.



PAIC – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária para o período de 2007-2013

- Ao abrigo destes programas terão sido canalizados para Portugal cerca de € 30,6 milhões;
- Em termos nacionais não existe nenhuma entidade que recolha e detenha informação global sobre os montantes anuais transferidos pela CE para Portugal;
- Só no caso do Programa de Aprendizagem ao longo da Vida é que foram reflectidos os fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia na Conta Geral do Estado.

Devem ser Implementados os procedimentos necessários à obtenção de informação global sobre estes fluxos comunitários anualmente transferidos para Portugal e dos mesmos resultados dar informação na Conta Geral do Estado.



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008

PIDDAC

Programa de Investimentos
e Despesas de Desenvolvimento
da Administração Central

Fluxos Financeiros
com a União Europeia

Acção de Acompanhamento da
Execução do Plano de
Recuperação Financeira da União
Europeia



Sistema Financeiro

- **Concessão de garantias extraordinárias ao sector financeiro até ao montante máximo de € 20.000 milhões**
Até 31 de Dezembro de 2008 foram concedidas garantias até ao montante de € 1.750 milhões
- **Operações de capitalização com recurso a investimento público até ao limite global de € 4.000 milhões**
Até 31 de Dezembro de 2008 não houve execução desta medida
- **Nacionalização de todas as acções representativas do capital social do Banco Português de Negócios**
Até 31 de Dezembro de 2008 não acarretou encargos directamente suportados pelo Estado



Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado

- Criação do balcão único - dívidas da administração directa e indirecta do Estado
A 31/12/2008 a dívida reclamada pelos credores junto do balcão único ascendia a € 5.212,4 milhares, o que representou 6,6% do total reclamado até ao final do prazo fixado – 31 de Janeiro de 2009 (€ 79.312,9 milhares)
- Reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS - dívidas do SNS
A 31/12/2008, este Fundo tinha adiantado € 764,9 milhões a 27 hospitais empresarializados
- Segunda fase de candidaturas de acesso à linha de financiamento - dívidas das regiões autónomas e dos municípios, dos quais € 500 milhões correspondem ao limite de financiamento para os empréstimos a conceder pelo Estado e € 750 milhões através de instituições de crédito
A execução desta medida repercutiu-se apenas em 2009



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



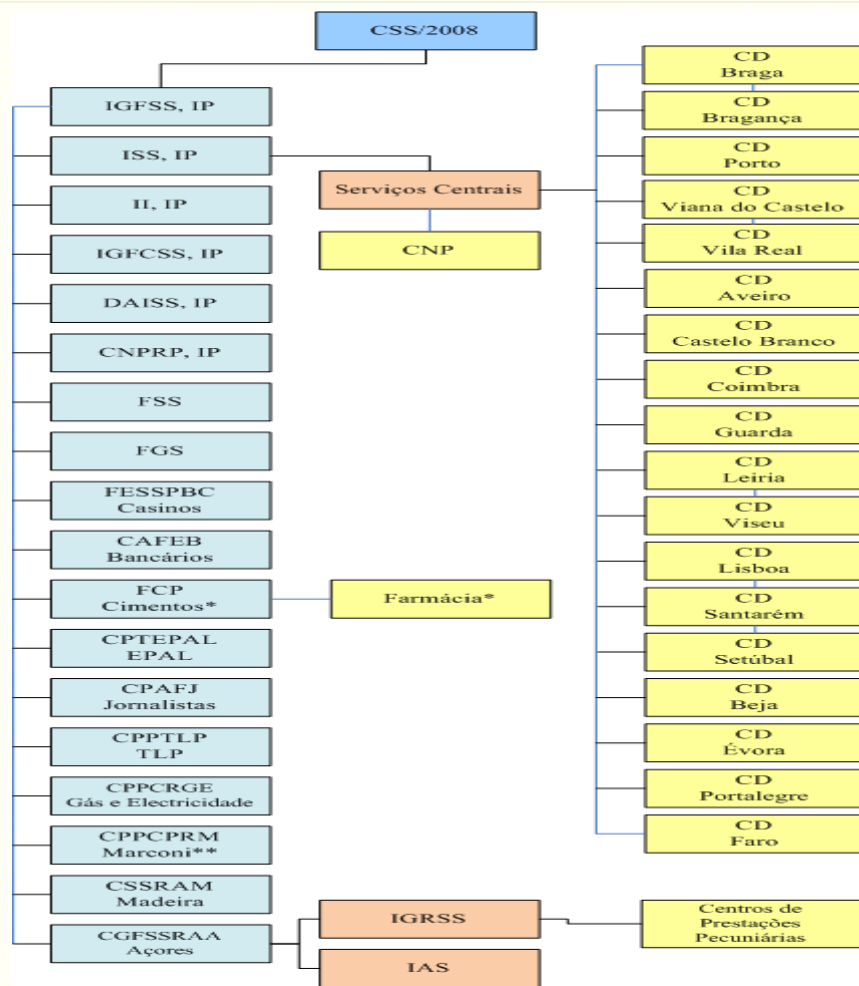
Apreciação da
Actividade Financeira
da Segurança Social

Juiz Conselheiro
Manuel Henrique de Freitas Pereira



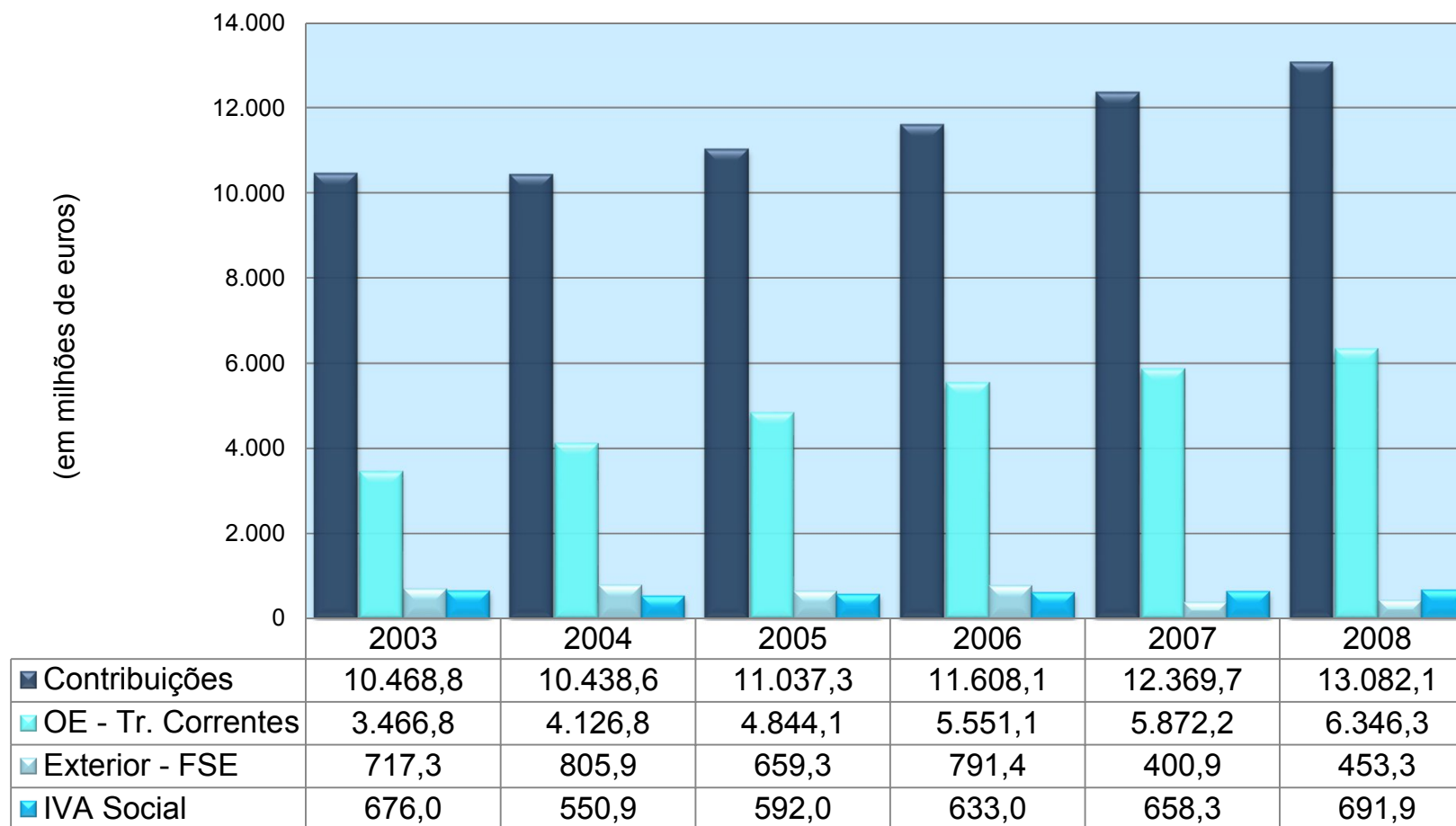
Parecer do TC

1. Processo Orçamental
2. Execução Orçamental
3. Balanço e Demonstração de Resultados
4. Pensões
5. Emprego e Formação Profissional
6. Património Financeiro



* Pelo método de equivalência patrimonial

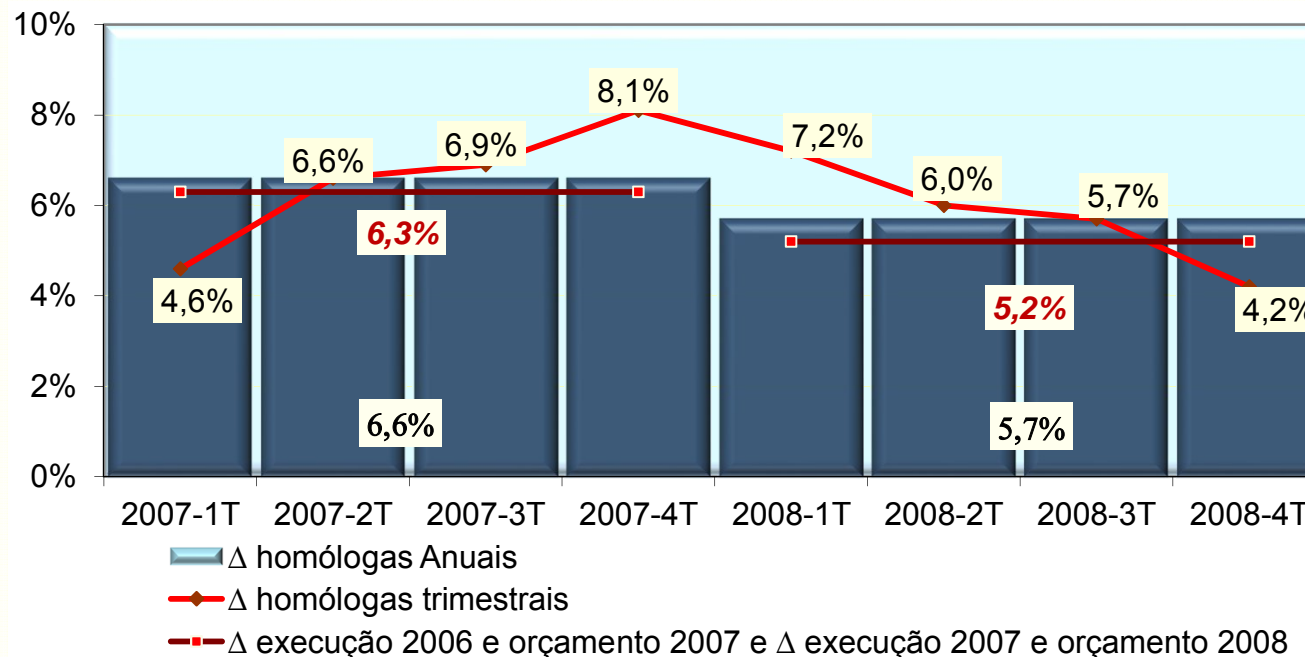
** Consolida parcialmente



Fonte: CSS/2003 a CSS/2008



SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das “contribuições e quotizações”



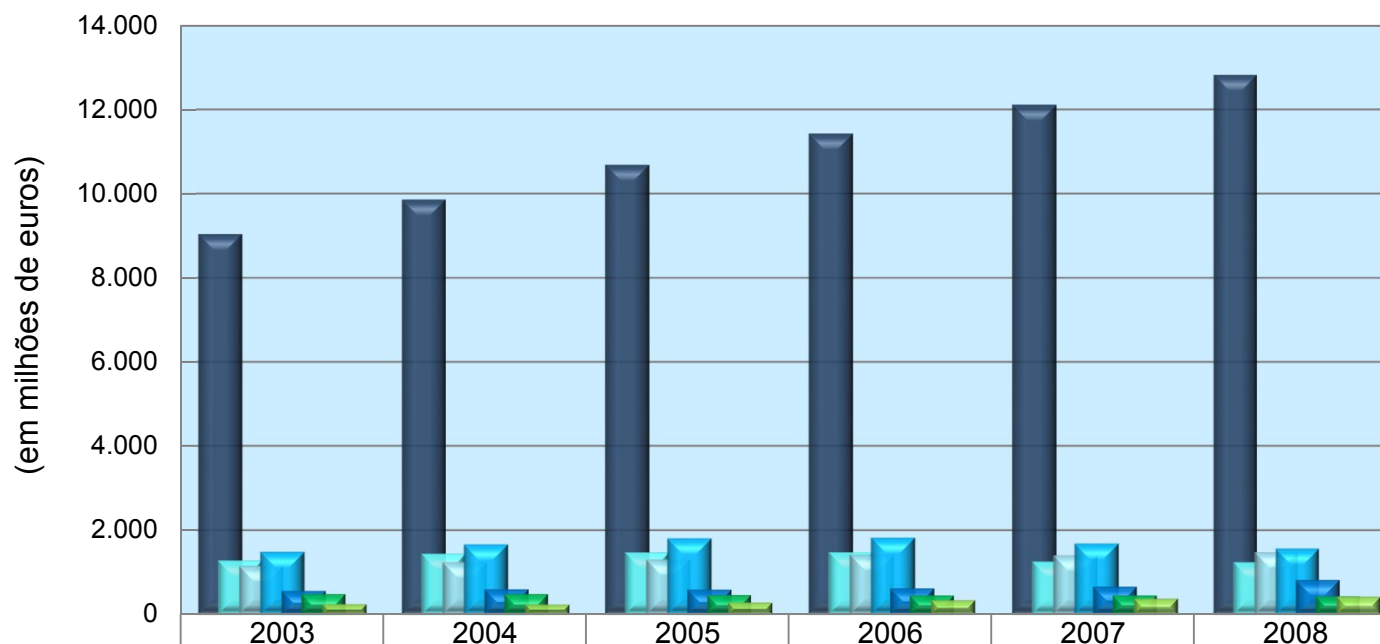
Fonte: IGFSS

- Decréscimo de 0,9 pontos percentuais na variação anual das “Contribuições e quotizações” de 2007 para 2008;
- Variações homólogas trimestrais de 2007 sempre crescentes (de 4,6% no primeiro trimestre, para 8,1% no quarto);
- Decréscimo consecutivo deste indicador em 2008 (7,2% no 1.º trimestre, para 4,2% no quarto).



SS - Evolução das principais despesas (2008)

Parecer sobre a CGE 2008

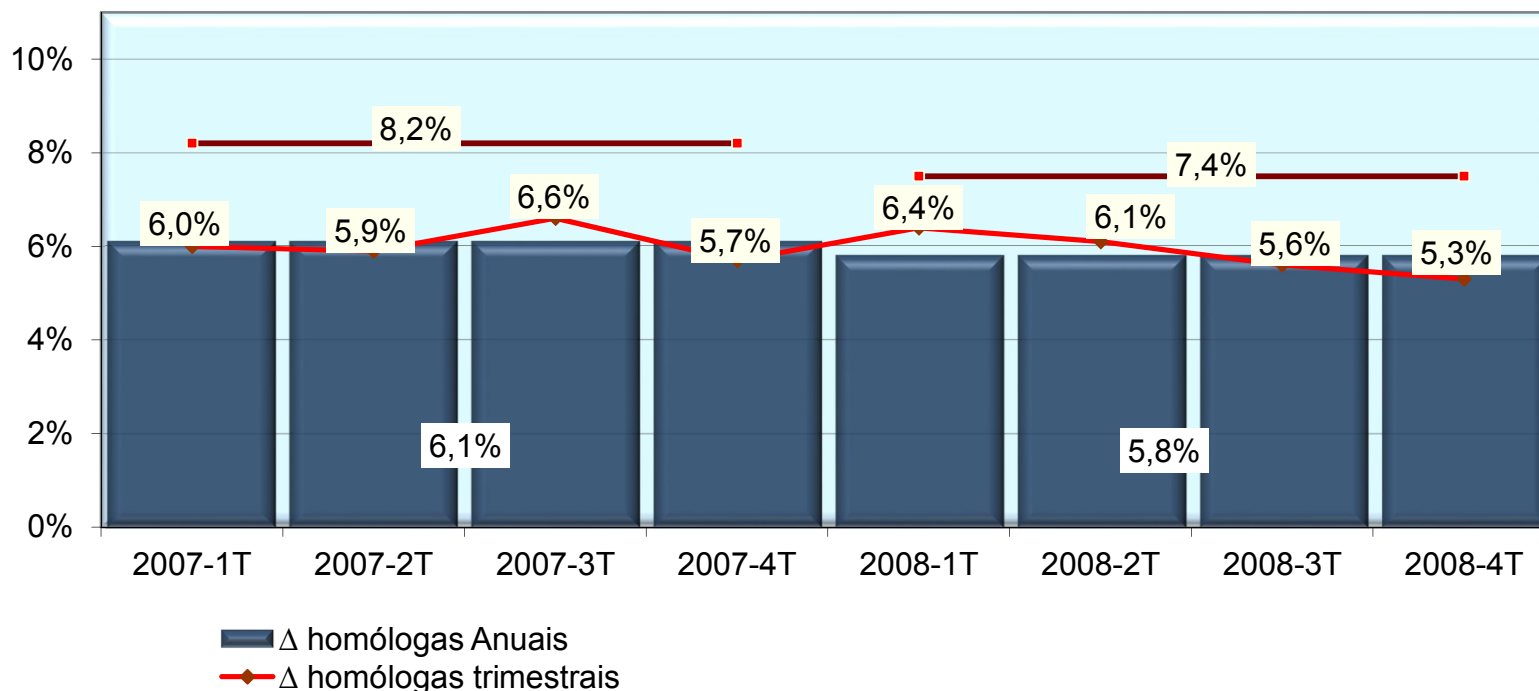


	2003	2004	2005	2006	2007	2008
■ Pensões	9.042,8	9.864,9	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2
■ Empr. Form. Profissional	1.276,8	1.433,5	1.469,6	1.470,4	1.254,9	1.234,7
■ Acção Social	1.152,4	1.248,7	1.305,8	1.417,5	1.407,5	1.479,8
■ Sub.Desemp. Apoio ao Emprego	1.488,5	1.662,4	1.805,6	1.827,9	1.684,8	1.566,6
■ Abono de Família	563,6	601,5	599,2	626,3	664,0	823,3
■ Subsídio de Doença	481,4	485,9	462,8	455,3	451,1	429,0
■ RMG/RSI	243,4	241,6	285,3	334,8	372,6	425,7



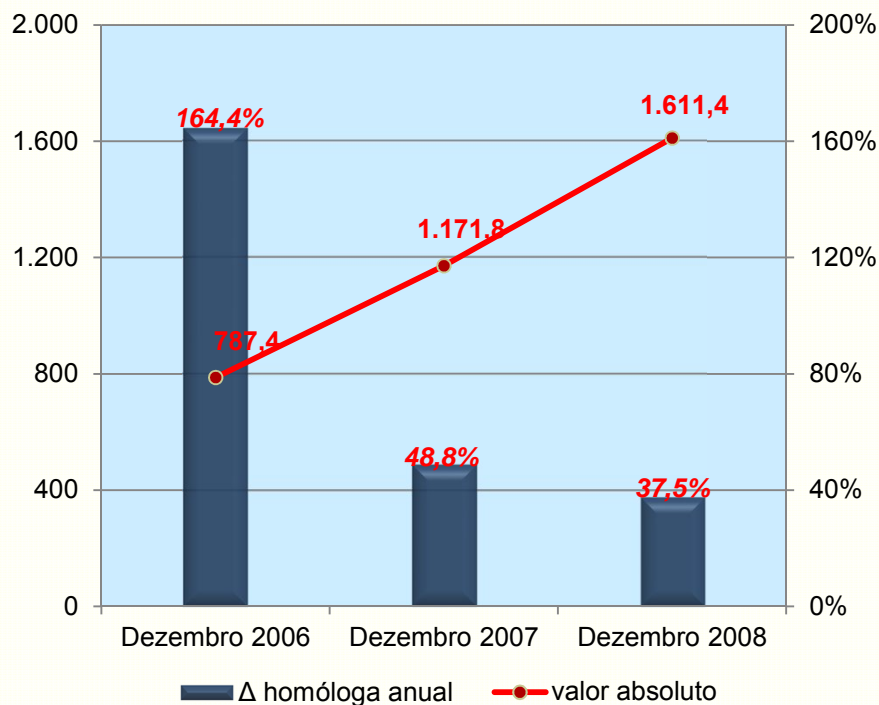
Tribunal de Contas

SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das “Pensões”



Parecer sobre a CGE 2008

- Decréscimo de 0,3 pontos percentuais na variação anual das “Pensões” de 2007 para 2008;
- Desaceleração da dinâmica de crescimento destas despesas de 1,1 pontos percentuais no triénio 2006/2008 (variação anual de 2006: 6,9%).



➤ Crescimento de 2006 para 2007, na ordem dos 48,8% (€ 384,4 milhões).

➤ Um incremento menos acentuado em termos percentuais, de 2007 para 2008, de cerca de 37,5% (€ 439,6 milhões).

➤ Para o valor global de € 1.611,4 milhões, em 2008, contribuíram:

Sistema Protecção Social de Cidadania **18,0%**

Sistema Previdencial **82,0%**



Factos explicativos do crescimento do saldo

- **Aumento de receitas**
 - **De contribuições e quotizações (+5,7%):**
 - ❑ Novos funcionários públicos abrangidos pela SS a partir de 2006
 - ❑ Maior eficácia do sistema de cobrança
 - **Maior esforço financeiro por parte do Estado:**
 - ❑ Transferências do OE (+8,0%)
 - ❑ Receitas do IVA (+5,1%)
- **Atenuação do crescimento ou diminuição das despesas**
 - **Pelas reformas legislativas:**
 - ❑ Pensões (+5,8%)
 - ❑ Subsídio de desemprego (-7,0%)
 - ❑ Subsídio de doença (-4,9%)
 - ❑ Emprego e formação profissional (-1,6%)



SS- Juízo sobre a execução orçamental (2008)

- Nos relatórios trimestrais elaborados pelo TC, apesar de se registarem melhorias no SIF, foram identificadas algumas questões estruturais que o afectam com reflexos no acompanhamento e controlo da execução orçamental:
 - Falta de integração do IGFCSS e da CPPCPRM;
 - Procedimentos extra-contabilísticos (reabertura de períodos contabilísticos e correcção de valores);
- Apesar da contabilização, e tratamento automático dos recebimentos, 92,4% do total da receita de contribuições é registada em contas de clarificação, sendo feita a sua imputação por natureza com base em tabelas de imputação;
- O valor das despesas com prestações sociais encontra-se sobreavaliado;
- Não é elaborado um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado mas apenas agregado.



- Não existe ainda certeza bastante de que a CSS apresente uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira e dos resultados consolidados do Sistema. Todavia, regista-se uma melhoria no processo de consolidação, dado o assinalável decréscimo verificado nas diferenças de consolidação relativamente a anos anteriores (€ 268,8 milhares em 2008 quando em 2007 se tinha apurado o montante de € 5,8 milhões)
- As questões que levaram a uma reserva geral situam-se predominantemente ao nível das contas individuais das entidades consolidadas



Permanecem por resolver várias situações constantes de observações feitas em Pareceres anteriores relacionadas com

- processo de inventariação
- titularidade
- valorização
- registo contabilístico
- controlo interno visando a salvaguarda dos activos

Pelas razões apontadas não existe garantia de que o Activo fixo contabilizado na CSS corresponda ao valor do activo existente.



- A existência de movimentos de correcção significativos, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, denotam grande incerteza nos montantes da dívida relevados nas CSS, não existindo segurança bastante para avaliar a sua evolução e, bem assim, da qualidade da mesma;
- Não é possível avaliar por falta dos respectivos ficheiros a legalidade da consideração como prescrita de dívida à segurança nem a razoabilidade da constituição de provisões;
- Em Outros Devedores estão relevadas situações recorrentes, que permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade, encontrando-se neste caso também dívidas do Estado.

Os valores relevados na CSS em dívidas de terceiros e as correspondentes provisões acumuladas, e, conseqüentemente, o Activo líquido, merecem as maiores reservas



Na área das disponibilidades observou-se que:

- O IGFSS, IP não apresentou 18 certidões bancárias, no montante de € 6,2 milhões;
- O ISS, IP não apresentou 8 certidões bancários actualizadas e apurou-se uma divergência de € 50,3 milhares entre o saldo certificado pela entidade bancária e o valor indicado no documento justificativo da reconciliação bancária;
- Permanecem por reconciliar movimentos há mais de 2 anos (11 contas no IGFSS, IP e 42 no ISS, IP).

Não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31 de Dezembro, relativamente ao IGFSS, IP e ao ISS, IP.



Deficiências de contabilização dos juros vencidos:

- Nas Regiões Autónomas – não foram efectuadas regularizações referentes a juros cobrados no ano nem contabilizados juros relativos a novos acordos;
- No IGFSS – não foram relevados os juros cobrados enquanto proveitos a imputar ao exercício.

***O resultado líquido do exercício
não reflecte o valor dos juros vencidos
cobrados em 2008***



- Em 2008, o FEFSS assegurava:
 - 10,6 meses dos encargos com pensões incluídas no Sistema previdencial;
e
 - 7,8 meses do total dos encargos com pensões

- Em 2008, o FEFSS, registou uma taxa de rendibilidade de -3,9%, contra uma rendibilidade média anual de 4,2%, desde a sua constituição.

- Tal como em anos anteriores o Fundo cresceu a um ritmo superior (10,3%) ao verificado quer para o total das Pensões (5,8%) quer para as Pensões do Sistema Previdencial (6,6%) – devido ao aumento das Transferências de dotações, uma vez que a gestão da carteira em 2008 produziu um resultado negativo.



26 Recomendações, muitas delas recorrentes, designadamente nos seguintes domínios:

➤ De índole legislativa e regulamentar:

- DL sobre estruturação por classificação orgânica (artigo 27.º da LEO);
- Portaria sobre normas de consolidação (artigo 5.º do DL 12/2002);
- Harmonização legislativa sobre financiamento do SSS;
- Diploma sobre a Unidade de Tesouraria da SS.

➤ Controlo interno:

- Desenvolvimento do SIF;
- Nomeação do fiscal único (IGFSS, IP, ISS, IP, II, IP e IGFCSS, IP).



➤ **Transparência:**

- Mapa de fluxos de caixa consolidado (POCISSSS);
- Contabilização das receitas e despesas dos Fundos especiais da SS;
- Decisões relativas à “Reserva Estratégica” do FEFSS;
- Aplicações em veículos “off-shore”.

Existem ainda outras recomendações principalmente face às causas das reservas formuladas em relação ao imobilizado, dívidas de terceiros, disponibilidades e proveitos diferidos.



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Caixa Geral de Aposentações

Juiz Conselheiro
Manuel Henrique de Freitas Pereira



CGA – Origem e Aplicação de Recursos (2008)

Parecer sobre a CGE 2008

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2007	2008	Δ%
Dotações do OE	3.520,2	3.628,5	3,1
Quotizações	2.290,5	2.298,3	0,3
Quotas	1.476,7	1.433,2	-2,9
Comparticipações das entidades	813,8	865,1	6,3
Transferências de Fundos de pensões	9,2	8,9	-2,8
Valores provindos de entidades para pagamento de pensões e outras prestações	728,5	673,2	-7,6
Empréstimos bancários	0,0	97,0	-
Outras	879,8	965,8	9,8
Total	7.428,2	7.671,9	3,3

A fonte de financiamento mais relevante é a relativa às dotações do OE com 47,3%.

(em milhões de euros)

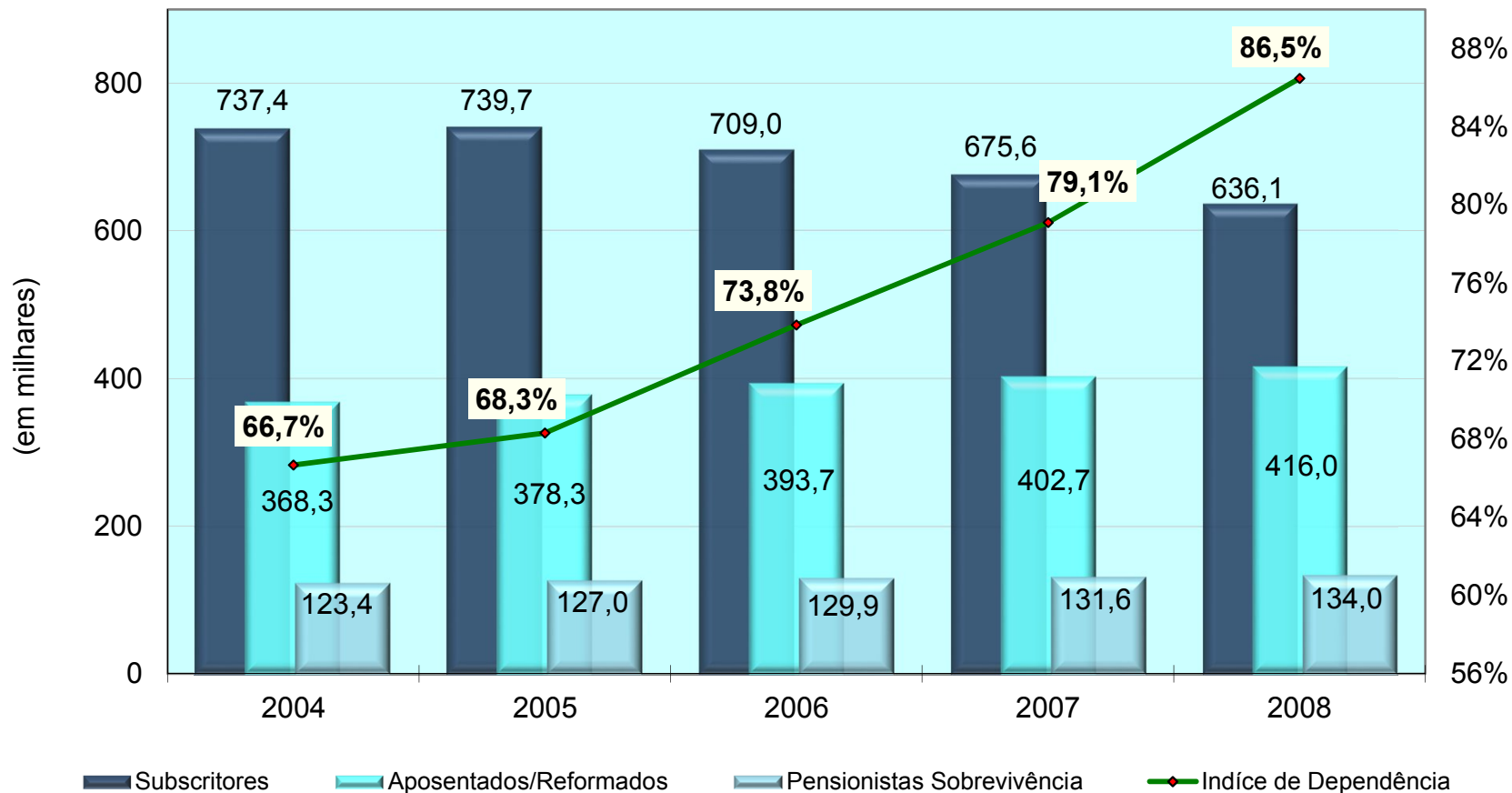
Aplicação de recursos	2007	2008	Δ%
Pensões	7.184,1	7.571,7	5,4
Aposentação	6.501,6	6.853,9	5,4
Sobrevivência	682,5	717,8	5,2
Outras prestações	43,8	45,6	4,0
Aplicações financeiras	80,8	94,9	17,5
Amortizações de empréstimos	-	97,0	-
Outras	38,6	36,0	-6,9
Total	7.347,3	7.845,2	6,8

A despesa mais relevante é a relativa às Pensões de Aposentação que representam 87,4% da despesa total.



CGA - Subscritores, Pensionistas e Índice de Dependência

Parecer sobre a CGE 2008



Fonte: Caixa Geral de Aposentações



CGA - Situação dos Fundos Transferidos

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2008	Reserva em 31-12-2008	Relação entre Reserva em Dezembro de 2008 e a Reserva no ano de constituição
Empresa *	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	92,53	72,37	28,5%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,05	6,95	90,5%
RDP I	1999	28,43	18,52	17,43	61,3%
MACAU	1997	115,16	70,42	57,72	50,1%
INDEP	2002	26,00	14,56	12,69	48,8%
CTT	2003	807,70	397,64	282,27	34,9%
RDP II	2003	47,24	45,41	44,66	94,5%
INCM	2004	137,80***	129,59	127,35	92,4%
ANA	2004	173,62***	154,33	151,29	87,1%
NAV	2004	235,71***	218,50	217,66	92,3%
CGD	2004	2.504,42***	2.275,14	2.256,85	90,1%
Total		4.338,01	3.423,69	3.247,24	74,9%

* Com exceção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15 de Junho de 1999.

*** Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Acolhimento de
Recomendações

Juiz Conselheiro
José Manuel Monteiro da Silva



**Maioria das recomendações
acolhidas**

**total (34%)
ou parcialmente (47%)**

	Nº	%
Totalmente acolhidas	33	34%
Parcialmente acolhidas	46	47%
Não acolhidas	19	19%
Total	98	100%



- Dar continuidade à implementação das recomendações parcialmente acolhidas
- E especial atenção às recomendações não acolhidas

No sentido de se caminhar para umas contas públicas fidedignas e transparentes e para uma melhor gestão dos dinheiros públicos



Tribunal de Contas

Apresentação
à Assembleia da República
Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer sobre a CGE 2008



Síntese Conclusiva

Juiz Conselheiro
José Manuel Monteiro da Silva



Condicionantes estruturais

- Atraso na implementação de:
 - POCP – **P**lano **O**ficial de **C**ontabilidade **P**ública
 - Regime da Tesouraria do Estado



Receita

- Incumprimento de disposições legais e deficiências de procedimentos e no sistema de controlo interno não permitem confirmar a correcção do valor da receita inscrita da CGE de 2008



Despesa

- Assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro cessou em 2008
- Pagamento de € 26 milhões ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas com o produto da venda de património imobiliário, sem expressão orçamental
- Subsiste a assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente, tendo continuado a transitar para 2009 elevados montantes de encargos vencidos
- Criação do programa “Pagar a tempo e horas”



Comparabilidade da despesa afectada nos últimos anos

- alteração do universo dos organismos abrangidos pela Conta
- alteração de critérios contabilísticos
- inexistência de informação final sobre a execução orçamental de algumas entidades



➤ **PIDDAC**

- Apresentação de valores com perspectivas diferentes não permitindo a respectiva comparabilidade (alguns dos valores não correspondem a pagamentos realizados mas apenas a transferências)
- Peso excessivo de despesas correntes na execução do PIDDAC de vários ministérios

➤ **Património**

- Impossibilidade de análise em toda a sua extensão por a Conta ser omissa neste domínio dado o POCP ser ainda aplicado de forma muito insuficiente

➤ **Dívida não financeira**

- Valor reportado a 31/12/2008 ascendia € 1.568 milhões, respeitando 72% a dívida de entidades do sector da saúde



- **Parcerias público-privadas**
 - Conta omissa sobre os encargos plurianuais assumidos
- **Fluxos financeiros com a União Europeia**
 - Omissão de informação agregada sobre a execução orçamental dos fundos comunitários
 - Conta não inclui informação sobre a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia
- **Conta consolidada**
 - Elevada dimensão financeira dos ajustamentos efectuados na sua elaboração devido a erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e das despesas dos vários subsectores.



Outras Questões

- Conta consolidada do Serviço Nacional de Saúde.
- Contribuição de serviço rodoviário
- Consignação de receita proveniente da concessão de direitos de utilização do domínio hídrico
- Concessão e controlo dos benefícios fiscais ao investimento
- Alteração do regime dos certificados de aforro
- Garantias prestadas ao BPP e ao BPN



Reserva sobre a Conta da Segurança Social

não obstante as melhorias verificadas em relação a anos anteriores, grande parte das quais acolhendo recomendações do Tribunal, os procedimentos contabilísticos utilizados não asseguram ainda uma imagem verdadeira e apropriada:

- Na contabilidade orçamental não foram eliminadas todas as operações internas do sector, as despesas com prestações sociais encontram-se sobreavaliadas e o valor das contribuições cobradas não se encontra adequadamente imputado de acordo com a sua origem.
- Quanto às contas patrimoniais, continua a suscitar reservas a relevação da dívida de terceiros (contribuintes, beneficiários e outros devedores), do imobilizado e dos proveitos diferidos, não tendo também ainda sido possível confirmar todos os saldos apresentados em disponibilidades.



Em face do exposto, o Tribunal manifesta reservas sobre os valores globais da receita e da despesa e conseqüentemente do déficit, em termos de contabilidade pública.



83 Recomendações

- Legalidade e regularidade
- Correção dos valores apresentados na CGE
- Economia, eficácia e eficiência da gestão
- Fiabilidade dos sistemas de controlo interno



Necessidade de
superação dos problemas estruturais e recorrentes
que afectam a fiabilidade da CGE

Para que a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e da situação patrimonial do Estado.