

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO PARLAMENTAR DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

RELATÓRIO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2003

Assembleia da República, 24 de Maio de 2007

ÍNDICE

	Pág.
I – Enquadramento geral	3
II – Apreciação da actividade financeira do Estado	10
Nota: Evolução da Economia Portuguesa	12
a) O Processo Orçamental	15
b) Execução do Orçamento da Receita	22
c) Execução do Orçamento da Despesa	27
d) Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central	34
e) Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado	37
f) A Dívida Pública	41
i) Os Avaes do Estado	43
g) Património do Estado	44
h) Operações de Tesouraria	48
i) Fluxos financeiros entre Orçamento do Estado e Sector Público Empresarial	50
j) Fluxos financeiros com a União Europeia	52
III – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social	57
IV – Conclusões	63
V – Parecer	69

I – Enquadramento geral

Nos termos do disposto na alínea d), do artigo 162.º da Constituição, compete à Assembleia da República, no âmbito das suas funções de fiscalização, tomar as Contas do Estado com o Parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação.

Por sua vez, compete ao Tribunal de Contas (TC), nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social¹.

De assinalar que o Tribunal deliberou não se pronunciar, no Parecer, sobre a Conta da Segurança Social², por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva.

Em 1 de Julho de 2004, o Tribunal de Contas recebeu a CGE relativa ao ano económico de 2003 sobre a qual emitiu posteriormente o seu respectivo Parecer.

É de salientar que a informação necessária ao acompanhamento sistemático da execução orçamental de 2003, disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento, voltou a revelar falta de consistência e fiabilidade, **particularmente em relação à receita**, no dizer do Tribunal de Contas.

Neste contexto, o Tribunal salienta que na ausência de informação credível sobre a execução orçamental, não é viável o cabal desempenho das suas

¹ O Tribunal de Contas deliberou não emitir parecer sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva, nos termos da Resolução n.º 01/04-PG.

² Veio a enviar as Contas definitivas da Segurança Social referentes aos anos de 2003 e 2004 no dia 4 de Janeiro de 2007, apesar do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2003 ter entrado na COF no dia 12 de Abril de 2005.

atribuições no tocante ao respectivo acompanhamento, com evidentes repercussões, também, na preparação e emissão do presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

O parecer emitido pelo Tribunal de Contas sobre a CGE 2003 é constituído pelos seguintes volumes:

- Volume I - Conclusões e recomendações "*à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento de serviços*", de acordo com o n.º3, do art. 41.º, da Lei n.º98/97, de 26 de Agosto;
- Volume II – Relatório;
- Volume III – Anexos.

A análise objectiva e o mais isenta possível realizada neste relatório sobre a CGE 2003, irá evidenciar alguns aspectos considerados pelo relator como mais importantes, uma vez que não seria viável incluir aqui todos os pontos da CGE, pois trata-se de um documento muito extenso e complexo, mas tentará entrecruzar o dados da CGE e do Parecer do TC.

Algumas das conclusões e recomendações que posteriormente se incluirão neste documento são retiradas do Parecer do Tribunal de Contas (TC) sobre a CGE 2003, dada a competência e autoridade desta entidade.

O Orçamento do Estado para 2003 foi aprovado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro. Na sua elaboração foi tida em consideração a estrutura orgânica do XV Governo Constitucional, espelhada no Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio (rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 20/2002, de 28 de Maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 119/2003, de 17 de Junho, tendo ambos procedido à republicação do citado Decreto-lei).

A Lei n.º 32-A/2002, de 30 de Dezembro, aprovou as Grandes Opções do Plano para 2003, as quais, fazendo parte do plano para 2003-2006, e encontrando-se pormenorizadamente detalhadas em anexo à lei, se

inserir na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesa.

Definindo as medidas de política e investimentos que em 2003, contribuíram para alcançar as mencionadas opções, tem-se em atenção o contexto europeu, dado que Portugal procura reforçar o seu papel enquanto sujeito activo no processo de construção europeia, nomeadamente no âmbito da revisão dos tratados, do alargamento e da discussão das novas perspectivas financeiras pós-2006.

As quatro grandes opções políticas do Governo de então, traduziram-se na consolidação de um **estado com autoridade, moderno e eficaz; no saneamento das finanças públicas e desenvolvimento da economia; no investimento na qualificação dos Portugueses, no reforço da justiça social e garante da igualdade de oportunidades**. Por último, sublinha-se que **o esforço de investimento programado para 2003 foi concretizado através do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central** (PIDDAC), enquadrado pelo Quadro Comunitário de Apoio para 2000-2006 (QCA III).

Cabe referir igualmente que, nos termos do título IV "Contas" da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, a presente Conta Geral do Estado é a primeira que se rege pelas disposições aí contidas.

É de salientar o encurtamento, em 6 meses, do seu prazo de apresentação à Assembleia da República (de 31 de Dezembro para 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita), bem como, precedendo Parecer do Tribunal de Contas, de apreciação e aprovação por esta (agora estabelecido em 31 de Dezembro seguinte).

Em termos legislativos, directamente relacionados com a área orçamental e publicados no decorrer de 2003, merecem particular destaque a Resolução

da Assembleia da República n.º 7/2003, de 25 de Janeiro, o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, e a Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho.

A Resolução da Assembleia da República n.º 7/2003, de 25 de Janeiro, estabelece um conjunto de considerações quanto à revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento para 2003-2006. De entre outras, defende-se que o equilíbrio nas finanças públicas deve ser articulado com uma política económica e social que aumente a confiança, diminua a incerteza, garanta a estabilidade social e promova a actividade económica.

O Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, no desenvolvimento do artigo 18.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, estabelece as regras relativas à definição dos programas, medidas a inscrever no Orçamento do Estado e respectivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução.

A Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, procede à alteração da redacção dos n.º 1 e 2 do artigo 35.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental). **Assim, alarga-se, de 1 para 15 de Outubro de cada ano, o prazo para o Governo apresentar à Assembleia da República a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte.**

No quadro imediato apresentam-se, de forma agregada, de acordo com os elementos constantes da Conta Geral do Estado, os valores dos orçamentos inicial e final dos serviços integrados, para 2003, bem como os correspondentes valores de execução da receita e da despesa:

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	OE Inicial	OE Final	Execução	Designação	OE Inicial	OE Final	Execução
Receitas correntes	31 356,7	31 587,9	30 650,2	Despesas correntes	33 564,8	33 921,8	33 095,5
Receitas de capital	31 590,4	38 810,9	34 983,0	Despesas de capital	29 604,3	36 840,2	32 943,1
Recursos próprios comunitários	185,5	185,5	134,2				
Reposições não abatidas nos pagamentos	26,5	89,6	127,4				
Saldos da gerência anterior	10,0	88,2	143,9				
Total	63 169,1	70 762,1	66 038,7	Total	63 169,1	70 762,1	66 038,7

Fonte: CGE/2003

O valor total orçamentado no OE para a realização de despesas (e o valor total da receita prevista para o seu financiamento) foi elevado em € 7.593,0 milhões (12%), através da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo.

O maior acréscimo verificou-se nas receitas e despesas de capital, por incluir o valor de € 7.174 milhões referente a alterações orçamentais nas rubricas de receitas de "passivos financeiros" e em dotações afectas à amortização de dívida.

Pela análise comparativa dos valores da execução com os do orçamento final, verifica-se, em termos globais, um grau de execução de 93,3%, para o que contribuiram as receitas e despesas correntes, com 97% e 97,6%, respectivamente, e em menor grau, as receitas e despesas de capital (90,1% e 89,4%).

Por sua vez, enquanto nos "Recursos próprios comunitários" o valor executado se situa em 72,3% do previsto, nas "Reposições não abatidas nos pagamentos" e nos "Saldos da gerência anterior" os valores arrecadados superam claramente as previsões do orçamento final, em 42,2% e 63,2%, respectivamente.

«Relativamente ao “Total da receita”, **verifica-se que o valor da execução ficou aquém do previsto no orçamento final em € 4.723,4 milhões (-6,7%)**, o que ficou a dever-se ao comportamento da receita efectiva (€ -2.589,7 milhões, -7,6%) bem como dos “Passivos financeiros” (€ -2.133,8 milhões, -5,8%).

De registar, que quanto à receita efectiva, a maior diferença em valores absolutos entre o valor do orçamento final e a execução ocorreu nos “Activos financeiros” (execução inferior ao orçamentado em € 1.490,3 milhões), enquanto em termos relativos sobressai o capítulo “Outras receitas de capital” em que a execução superou o orçamento em € 335,5 milhões.

O resultado final da execução orçamental, bem como a variação registada em relação ao ano anterior, de acordo, também, com os valores constantes das Contas Gerais do Estado respectivas, foi o que se apresenta no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

Execução orçamental	Valores		Variação	
	2002	2003	Valor	%
Total da receita (1)	54 559,2	66 038,7	11 479,5	17,4
Empréstimos utilizados (2)	21 310,0	34 357,3	13 047,3	38,0
Receita efectiva (3) = (1) – (2)	33 249,2	31 681,4	- 1 567,8	- 4,9
Total da despesa (4)	54 559,2	66 038,7	11 479,5	17,4
Amortizações da dívida pública (5)	15 438,6	29 408,5	13 971,9	47,5
Despesa efectiva (6) = (4) – (5)	39 122,6	36 630,2	- 2 492,4	- 6,8
Défice da CGE (7) = (6) – (3)	5 873,4	4 948,8	- 924,6	- 18,7

Fonte: CGE/2003

Como se verifica, a Conta Geral do Estado registou em 2003 um défice de € 4.948,8 milhões, o que representa uma significativa redução (18,7%) relativamente ao registado em 2002, € 5.873,4 milhões, quando entre 2001 e 2002 se verificara um agravamento de 31,4%. No ano em apreço, a **referida redução resultou de a diminuição registada na receita**

efectiva, € 1.567,8 (4,9%), ter sido superada em € 924,6 milhões, **pela redução da despesa efectiva, € 2.492,4 milhões (6,8%).**

Comparando com as previsões, **verifica-se que o valor do défice apurado na execução, € 4.948,8 milhões, foi significativamente inferior ao défice previsto, € 5.956,3 milhões,** igual nos orçamentos inicial e final, dado as alterações orçamentais se terem revelado neutras neste aspecto, o que representa uma diferença, para menos, de € 1.007,5 milhões. Esta é explicada por a diferença entre a receita arrecadada e a prevista, € -2.589,6 milhões, ter sido superada, naquele montante, pela diferença registada na execução da despesa, € -3.597,1 milhões.

De notar, porém, que a despesa orçamental registada na Conta é apenas a “despesa paga”, o que significa que os encargos do Estado vencidos, que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação, não são evidenciados.

A execução global do PIDDAC, num total de € 4.811,2 milhões, representou 76,9% do orçamentado, verificando-se uma comparticipação de 63% (€ 3.032,5 milhões) de Financiamento Nacional e 37% (€ 1.778,7 milhões) de Financiamento Comunitário.

O financiamento do PIDDAC global previsto nas Grandes Opções do Plano e no Orçamento do Estado para 2003, apresentava cerca de 55,6% de Componente Nacional e cerca de 44,4% de Componente Comunitária.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa (transferências efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento evidenciados na Conta Geral do Estado, no montante de € 2.262,9 milhões), e os valores obtidos pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de € 2.110,4 milhões, **evidenciou que não foi utilizado um total de cerca de € 152,5 milhões, ou seja, 6,7% do “autorizado” e transferido por aquela Direcção-Geral.**

No âmbito do QCA III, destacam-se os elevados níveis de execução, no ano de 2003. As taxas de realização globais foram superiores a 100%, tanto no que se refere à despesa pública total (106,8%) como à despesa comunitária (104,6%).

A realização financeira acumulada do actual QCA atingiu, no final de Dezembro de 2003, **a taxa de 42,3%, realçando-se a sua aceleração em termos financeiros.**

II – Apreciação da actividade financeira do Estado

Em 2003, a economia internacional foi dominada sobretudo pelo aumento da incerteza, associada principalmente às tensões geopolíticas em torno do conflito militar no Iraque. Do mesmo modo, assistiu-se a uma intensificação do crescimento económico mundial, impulsionado pela dinâmica das economias norte-americana e asiáticas, tendo a área do euro mantido um crescimento fraco. De entre os factores que contribuíram para a melhoria da conjuntura económica internacional destacam-se:

- Diminuição da incerteza prevalecente nos mercados financeiros;
- Políticas macroeconómicas expansionistas, em particular nos EUA e Japão;
- Retorno da confiança dos consumidores e empresários.

Num contexto de pressões inflacionistas relativamente baixas, assistiu-se, em 2003, a reduções nas taxas de juro de referência, nomeadamente da economia norte-americana e da área do euro, situando-se, no final do ano, em níveis historicamente baixos (respectivamente, 1 e 2 por cento).

Após uma estagnação do crescimento real do PIB no 1.º semestre de 2003, a **economia da área do euro** iniciou a sua recuperação no segundo semestre, mantendo, no entanto, um fraco crescimento durante esse ano. A procura interna registou uma melhoria, mas assistiu-se a uma quebra do

investimento, pelo terceiro ano consecutivo. As exportações estagnaram, devido, em parte, à forte apreciação da taxa de câmbio do euro, contribuindo para que o contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB tenha sido negativo.

No mercado de trabalho, assistiu-se à desaceleração do emprego, embora limitada, e à subida da taxa de desemprego.

A **taxa de inflação** das economias avançadas aumentou para 1,8 por cento em 2003 (1,5 por cento em 2002) associado, em grande medida, à subida dos preços internacionais das matérias primas e dos produtos manufacturados.

QUADRO 1.2.1.1.A – PRINCIPAIS INDICADORES DA ECONOMIA INTERNACIONAL⁴

	PIB real (tr)		Procura interna (tr)		Volume de exportações (tr)		Saldo global das AP (% do PIB)		Taxa de desemprego (%)		Taxa de inflação ⁵ (tr)	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Área do Euro	0,9	0,4	0,3	1,0	1,2	0,0	-2,3	-2,8	8,4	8,8	2,3	2,1
UE-15	1,1	0,8	0,9	1,3	1,1	0,2	-1,9	-2,6	7,7	8,2	2,2	2,0
Alemanha	0,2	-0,1	-1,6	0,2	3,4	1,0	-3,5	-4,0	8,6	9,9	1,3	1,1
Espanha	2,0	2,4	2,6	3,3	0,0	4,0	0,1	0,3	11,4	11,3	3,9	3,0
França	1,2	0,2	1,1	1,0	1,2	-2,1	-3,2	-4,1	8,8	9,3	1,9	2,2
Reino Unido	1,7	2,3	2,8	2,7	-0,4	-0,5	-1,5	-3,0	5,2	5,0	1,3	1,4
EUA	2,2	3,1	2,8	3,3	-2,4	2,0	-3,3	-4,9	5,8	6,0	1,6	2,3
Japão	-0,3	2,7	-1,0	2,0	7,9	10,0	-7,9	-8,2	5,4	5,3	-0,9	-0,2

Na área do euro, registou-se uma descida da taxa de inflação para 2,1 por cento em 2003, num contexto de actividade económica moderada, reflectida num hiato do produto negativo, moderação salarial e apreciação da taxa de câmbio do euro que atenuou os efeitos da subida do preço do petróleo.

As **taxas de juro** situaram-se em níveis historicamente baixos em 2003. Nos EUA, a Reserva Federal reduziu a taxa de juro de referência em 25 pontos base, para se situar em 1 por cento no final do ano. Na área do

euro, o Banco Central Europeu reduziu a principal taxa de juro de referência em 25 pontos base, em Março de 2003, e em 50 pontos base, em Junho.

Nota: Evolução da Economia Portuguesa

"O ano de 2003 foi caracterizado pela recessão da actividade económica nacional." (In CGE, DGO, vol. I, pág.7)

Este comportamento da economia portuguesa deveu-se, por um lado, ao fraco desempenho da conjuntura económica internacional, em especial da área do euro, mas principalmente à continuação do processo de ajustamento interno tendo em vista a correcção dos desequilíbrios orçamentais verificados.

Este processo de reequilíbrio traduziu-se, em 2003, numa significativa redução das necessidades de financiamento externo da economia portuguesa.

Em 2003, e dado que Portugal se encontrava numa situação de défice excessivo em 2001, prosseguiu-se o objectivo de atingir um défice público inferior a 3 por cento do PIB.

O défice global das Administrações Públicas agravou-se, situando-se em 2,8 por cento do PIB em 2003, reflectindo o funcionamento dos estabilizadores automáticos, num contexto de desaceleração da actividade económica, bem como de reduções de receita fiscal.

Em 2003, **a actividade económica registou uma contracção, tendo o PIB real decrescido 1,3 por cento, constituindo o ponto mais baixo da fase descendente do ciclo, iniciada em 2000.**

A continuação do processo de ajustamento interno traduziu-se, em 2003, numa variação negativa de 2,9 por cento da procura interna (-0,6 por cento em 2002). Esta quebra da procura interna foi, em parte, compensada pelo

reforço do contributo positivo do comércio externo para a variação do PIB [passou de 1,1 para 1,8 pontos percentuais (pp)], não obstante o fraco dinamismo da procura externa.

QUADRO 1.2.1.2.A – INDICADORES DA EVOLUÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA EM PORTUGAL⁹

Designação	Unidade	2000	2001	2002	2003
Contas Nacionais¹⁰					
Produto Interno Bruto	Milhões de Euros	115 548,2	122 801,1	129 171,0	130 448,4
PIB e componentes da despesa:	Taxa variação real (%)				
PIB		3,4	1,8	0,5	-1,3
Consumo privado		2,9	1,2	0,5	-0,7
Consumo público		4,1	3,3	2,7	-0,6
Formação bruta de capital fixo		2,4	0,5	-5,1	-9,5
Exportações de bens e serviços		7,8	2,0	2,6	3,9
Importações de bens e serviços		5,5	1,0	-0,5	-1,0
Mercado de Trabalho					
População activa	Milhares	5 214,5	5 314,0	5 378,8	5 408,8
Emprego total	Milhares	5 028,9	5 098,4	5 106,5	5 064,2
Taxa de emprego (15-64 anos)	em %	68,3	68,6	68,1	67,1
Taxa de desemprego	em %	3,9	4,1	5,1	6,4
Preços e Salários					
Taxa de inflação (IPC)	Taxa de variação (%)	2,9	4,4	3,6	3,3
Contratação colectiva	Taxa de variação (%)	3,4	4,0	3,8	2,9
Remuneração por trabalhador na indústria	Taxa de variação (%)	6,0	5,1	4,5	2,8
Salário mínimo nacional	Taxa de variação (%)	4,1	5,0	4,1	2,5
Contas das Administrações Públicas¹¹					
Receita corrente	em % do PIB	40,8	40,1	41,4	41,2
Impostos e contribuições para a segurança social	em % do PIB	36,6	36,0	37,0	37,2
Despesa corrente	em % do PIB	40,1	40,7	41,5	42,0
Despesa primária	em % do PIB	41,9	43,0	43,1	44,4
Saldo global	em % do PIB	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8
Dívida bruta	em % do PIB	53,3	55,6	58,1	59,4
Balança de Pagamentos					
Balança corrente + Balança de capital	em % do PIB	-8,9	-8,5	-5,2	-3,0
Balança corrente	em % do PIB	-10,4	-9,5	-6,7	-5,1
Balança de mercadorias	em % do PIB	-13,0	-12,1	-9,7	-8,4
Balança de capital	em % do PIB	1,4	1,0	1,6	2,1
Agregados de Crédito Bancário					
Empréstimos ao sector não monetário, excepto Administração Pública	Variação, em %, fim de período	¹²	13,8	10,0	6,2
Empréstimos a sociedades não financeiras	Variação, em %, fim de período	¹³	13,7	10,2	6,4
Empréstimos a particulares (inclui emigrantes)	Variação, em %, fim de período	¹⁴	12,3	11,6	9,6
Taxas de juro					
Taxa de rentabilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % Dez	5,2	5,1	4,3	4,4
Taxas de juro bancárias					
Crédito a sociedades não financeiras	em % Dez	6,1	5,1	4,9	4,5
Crédito a particulares	em % Dez	8,9	7,1	7,3	5,1
Depósitos a prazo, até 1 ano	em % Dez	4,4	3,1	2,8	2,0

Em termos infra-anuais, assistiu-se, **a partir do 3.º trimestre, a uma viragem na tendência negativa do crescimento económico, para o qual contribuiu a recuperação gradual das componentes privadas da procura interna, associada a uma melhoria da confiança dos agentes económicos.**

O consumo público registou uma redução de 0,6 por cento em 2003, o que compara com um aumento de 2,7 por cento em 2002, reflectindo, nomeadamente, **a forte desaceleração das despesas com pessoal, bem como a redução das despesas em bens e serviços.**

Os elevados níveis de endividamento do sector empresarial e a persistência de baixos níveis de confiança inibiram as decisões de investimento, conduzindo a uma quebra no investimento de 9,5 por cento (-5,1 por cento em 2002).

Em linha com o fraco desempenho da procura interna, as importações diminuíram 1,1 por cento em 2003. As exportações aceleraram de 2,6 por cento, em 2002, para 3,9 por cento, em 2003, registando-se um ganho de quota de mercado, num contexto de fraco crescimento dos mercados externos.

Esta evolução dos fluxos de comércio externo reflectiu-se também na redução significativa do défice comercial (de 9,7 por cento do PIB, em 2002, para 8,4 por cento do PIB, em 2003) e do défice do agregado da balança corrente e de capital (de 5,2 por cento do PIB, em 2002, para 3 por cento do PIB, em 2003).

Com a deterioração da conjuntura económica, a situação no **mercado de trabalho** em 2003 também se alterou, tendo-se verificado diminuição do emprego e aumento significativo do desemprego e da taxa de desemprego. No conjunto do ano de 2003, o emprego total da economia registou um decréscimo de 0,8 por cento (cresceu 0,2 por cento em 2002), tendo a taxa de emprego da população em idade activa (15 aos 64 anos) diminuído para 67,1 por cento, inferior em 1 pp à verificada em 2002. De acordo com o

Inquérito ao Emprego do INE, o número de pessoas desempregadas ascendeu a 344,5 milhares, 26,5 por cento acima do registado em 2002. **A taxa de desemprego subiu de 5,1 por cento, em 2002, para 6,4 por cento, em 2003.**

Em 2003, a taxa de **inflação**, medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor (IPC), **diminuiu para 3,3 por cento** (3,6 por cento em 2002). Para esta desaceleração, mais acentuada na segunda metade de 2003, contribuiu a contracção da procura interna e a moderação salarial, bem como a dissipação de alguns factores temporários com impacto positivo no crescimento dos preços em 2002 (nomeadamente, o aumento da taxa normal do IVA).

De acordo com a 1.^a notificação de 2004 do défice e da dívida públicos, no âmbito do procedimento dos défices excessivos, a estimativa para o **défice global das Administrações Públicas**, em 2003, é de 3.700,7 milhões de euros, representando 2,8 por cento do PIB, e mantendo-se, pelo segundo ano consecutivo, abaixo do limite de 3 por cento.

Do lado da despesa, registou-se um crescimento acentuado das componentes da despesa mais sensíveis ao efeito do ciclo económico. No entanto, a forte contenção da despesa nas restantes rubricas, conjuntamente com a adopção de um conjunto de medidas de carácter excepcional, permitiram uma clara melhoria na via da consolidação orçamental. **O défice global, corrigido do efeito do ciclo económico, registou uma redução para quase metade do valor registado em 2002, passando de 3 por cento, em 2002, para 1,6 por cento, em 2003.**

A) O Processo Orçamental

Em termos globais, o grau de execução orçamental foi de 93,3%, tendo sido os valores da execução de €66.038,7 milhões, face aos do orçamento final, €70.762,1 milhões. Este último foi superior em 12% em relação ao

inicialmente previsto (63.169,1 milhões) devido à abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo.

O apuramento das contas públicas no ano de 2003 foi influenciado por várias alterações, tanto metodológicas, como do classificador económico, factos que vêm condicionar uma total comparabilidade dos dados entre a Conta Geral do Estado de 2002 e 2003.

Solicitamos especial atenção ao facto de na elaboração da Conta Geral do Estado (CGE 2003), se ter passado a aplicar o novo classificador das receitas e despesas públicas de acordo com o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. Da adopção de diferentes critérios de classificação resultaram modificações ao nível do conteúdo e âmbito de algumas rubricas orçamentais, das quais se destacam, particularmente, algumas verbas actualmente classificadas como subsídios e que anteriormente se encontravam registadas em transferências de capital.

Por outro lado, as despesas com aquisição de bens de capital passaram a incluir os investimentos efectuados no âmbito da Lei da Programação Militar (LPM). Do lado da receita destaca-se, pelo seu montante, a alteração do tratamento das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações, classificadas até aqui em "Taxas", e a reclassificação em "Transferências correntes" das receitas do Fundo Social Europeu, anteriormente registadas em "Transferências de capital".

Tendo presente esta alteração, a conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social tem ainda como objectivo a comparabilidade com a conta consolidada da Administração Central e Segurança Social integrada no Orçamento do Estado, pelo que a conta do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA's) passou a incluir o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e a Assembleia da República.

QUADRO 1.3.A – CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL¹⁵

(Milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos ¹⁶	Administração Central	Segurança Social ¹⁷	Administração Central e Segurança Social
1. RECEITAS CORRENTES	30 941,1	17 289,8	40 103,7	18 887,1	61 337,3
Impostos directos	11 255,1	30,5	11 285,6	0,0	11 285,6
Impostos indirectos	17 138,1	313,5	17 651,6	676,0	18 327,6
Contribuições para a Segurança Social	92,9	4 795,2	4 838,2	10 447,6	15 335,8
Transferências correntes das quais:	664,3	9 882,9	2 419,9	4 400,3	2 166,6
Outros subsectores	617,8	8 610,5	1 101,0	3 597,4	44,9
Resto do Mundo - UE	6,9	999,5	1 006,5	717,3	1 723,8
Outras receitas correntes	1 590,7	2 267,7	3 858,4	363,3	4 221,7
2. DESPESAS CORRENTES	33 693,3	17 180,7	42 146,8	18 217,8	62 710,7
Despesas em bens e serviços	13 606,2	7 660,6	21 266,8	417,2	21 684,0
Pessoal	12 245,4	3 894,7	16 140,2	292,1	16 432,2
Bens, serviços e outras despesas correntes	1 360,8	3 765,9	5 126,7	125,2	5 251,8
Juros e outros encargos	4 030,4	42,3	4 072,7	0,0	4 072,7
Transferências correntes das quais:	14 610,5	8 162,0	14 645,2	14 526,3	24 518,0
Outros subsectores	12 622,7	716,5	5 212,0	1 068,7	1 627,1
Resto do Mundo - UE	1 303,8	8,8	1 312,6	0,0	1 312,6
Subsídios	846,2	1 315,8	2 162,1	273,9	2 436,0
3. SALDO CORRENTE	-2 182,2	109,1	-2 043,1	669,7	-1 373,4
4. RECEITAS DE CAPITAL	714,2	3 671,0	3 107,6	36,6	3 115,7
Transferências de capital das quais:	156,9	3 645,1	2 524,4	26,8	2 522,8
Outros subsectores	63,5	1 236,8	22,8	21,7	16,1
Resto do Mundo - UE	93,1	1 199,0	1 292,0	5,0	1 297,1
Outras receitas de capital	557,3	25,8	583,1	9,8	592,9
5. DESPESAS DE CAPITAL	3 415,0	2 602,1	4 639,6	75,8	4 687,0
Aquisição de bens de capital	612,4	1 160,0	1 772,4	57,0	1 829,3
Transferências de capital das quais:	2 781,6	1 303,6	2 807,6	6,7	2 785,9
Outros subsectores	2 544,7	237,7	1 504,9	6,7	1 483,2
Resto do Mundo - UE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras despesas de capital	21,0	38,6	59,6	12,1	71,7
6. SALDO GLOBAL (em percentagem do PIB)	-4 853,1 -3,7%	1 277,9 1,0%	-3 675,1 -2,7%	630,4 0,5%	-2 944,7 -2,3%
7. SALDO PRIMÁRIO (em percentagem do PIB)	-822,7 -0,6%	1 320,2 1,0%	497,5 0,4%	630,4 0,5%	1 128,0 0,9%
8. ACTIVOS FINANC. LÍQ. DE REEMB.	96,8	1 107,0	1 102,8	627,6	1 830,6
9. SALDO GLOBAL INCL. ACT. FIN. (em percentagem do PIB)	-4 948,8 -3,8%	170,9 0,1%	-4 778,0 -3,7%	2,8 0,0%	-4 775,2 -3,7%

A adopção desta prática visa obter uma melhoria na comparabilidade das contas das Administrações Públicas apresentadas, quer na proposta do Orçamento do Estado, quer nas notificações do Procedimento dos Défices Excessivos.

Acresce, igualmente, salientar que no domínio da Administração Central, assistiu-se à alteração dos universos dos subsectores devido à perda de autonomia financeira de um número considerável de SFA's, que passaram a integrar o subsector Estado, para além do processo de empresarialização de 31 hospitais que deixaram de pertencer ao sector das Administrações Públicas.

Em face do condicionalismo exposto, na óptica da contabilidade pública, o saldo global da conta consolidada da Administração Central e Segurança Social registou em 2003, um défice de 2.944,7 milhões de euros (2,3 por cento do PIB), valor que, face a 2002, **representou uma melhoria de 0,9 pontos percentuais do PIB.**

Por grandes componentes, a receita revelou um acréscimo de 0,6 pp do PIB. **Na origem desta evolução encontram-se os efeitos positivos decorrentes da titularização de créditos tributários do Estado e da Segurança Social e a integração do Fundo de Pensões dos CTT na conta da Caixa Geral de Aposentações (CGA),** apesar do efeito provocado pela redução de taxa do IRC de 32 por cento para 30 por cento, introduzida no Orçamento do Estado de 2002.

A despesa primária, face a 2002, manteve o seu peso relativo no PIB de 40,9 por cento. Relativamente ao orçamentado, a despesa primária aumenta o seu peso em 0,5 pp do PIB, não obstante a mesma ter ficado aquém do valor orçamentado em 1.555 milhões de euros.

A Segurança Social, contrariamente ao ano anterior, evidencia uma degradação do seu saldo global em 0,2 pontos percentuais do PIB. Para esta alteração, muito contribuiu a contracção da actividade económica que se reflectiu no aumento da despesa associado às políticas de protecção ao desemprego e respectivos subsídios. Por outro lado, o processo de convergência das pensões mínimas ao salário mínimo nacional justificou igualmente um aumento da despesa social.

Tomando como referência os valores previstos no Orçamento de Estado para 2003 com os apurados na Conta Geral do Estado, **o défice global da Administração Central e Segurança Social representou, em 2003, cerca de 2,3 por cento do PIB que compara com os 2,4 por cento do orçamento.**

O défice global da Administração Central e Segurança Social ficou abaixo do orçamentado em cerca de 372,6 milhões de euros. A Administração Central apresentou uma redução no défice de 403,5 milhões de euros face ao orçamentado, contrastando com a redução de 31 milhões de euros no saldo global da Segurança Social.

Em relação à Segurança Social, o saldo global sem transferências intersectoriais foi negativo em 1.913,3 milhões de euros, (-1,5 por cento do PIB), o que representa um agravamento de 132,4 milhões de euros face ao orçamentado.

Por sua vez, o saldo global da Administração Central, sem transferências intersectoriais, foi de 2.017,9 milhões de euros (+1,5 por cento do PIB), compensando o défice verificado na Segurança Social. Este saldo ficou acima do orçamentado em 416,9 milhões de euros.

Do mesmo modo, o Parecer do TC afirma:

“ Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta e à sua apreciação, tendo em atenção as disposições legais aplicáveis.

1. Alterações orçamentais

De acordo com a verificação efectuada concluiu-se que em 2003 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

♦ *Alterações que aumentaram o montante global da despesa orçamentada (e da receita prevista) em € 7.593,0 milhões (+12%), acréscimo resultante*

da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo. As receitas e as despesas efectivas registaram o mesmo acréscimo (€ 419,0 milhões) pelo que não foi alterado o défice inicialmente previsto (€ 5.956,3 milhões). As alterações que reforçaram, em € 7.174,0 milhões, as dotações para amortização de dívida com contrapartida no aumento da receita inscrita em "passivos financeiros" careciam de autorização da Assembleia da República, uma vez que a nova lei de enquadramento orçamental não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em receitas não efectivas.

♦ *Alterações que modificaram o montante global da despesa prevista, por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada, decorrentes de:*

a) transferências de verbas previstas no artigo 5.º da Lei do Orçamento, tendo sido efectuadas essencialmente alterações entre capítulos e/ou divisões do mesmo Ministério;

b) alterações orçamentais decorrentes da aprovação da revisão da Lei da Programação Militar, ao abrigo do n.º 2 do artigo 69.º daquela lei; c) distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, a qual ascendeu a € 492,0 milhões, (mais € 94,2 milhões que no ano anterior) tendo sido utilizados € 209,5 milhões (42,6%) no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço de dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 93,8 milhões).

♦ *Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, nem funções: de acordo com as relações das alterações orçamentais recebidas pelo Tribunal que, para uma mesma rubrica orçamental, apenas evidenciam o valor líquido das alterações (reforços menos anulações) ocorridas durante cada trimestre, o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo Ministério que totalizaram, em valor absoluto, € 4.238,4 milhões.*

♦ *Alterações de natureza funcional: em resultado das alterações orçamentais previstas nas citadas disposições da Lei do Orçamento (artigos 5.º e 69.º), da abertura de créditos especiais, e da distribuição da dotação provisional, registaram maiores acréscimos as dotações com as classificações funcionais 4.01-"Operações da dívida pública" (€ 7.174,0 milhões); 1.01 - "Serviços Gerais da Administração Pública" (€ 152,2 milhões); 2.02- "Saúde" (€ 115,6 milhões); 1.02 - "Defesa Nacional" (€ 106,0 milhões) e 2.01-"Educação" (€ 101,9 milhões).*

♦ *Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 357,1 milhões (1,1%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações para despesas com pessoal (€ 361,6 milhões, ou seja, em 3,0%). Quanto às dotações para despesas de capital, excluindo o acréscimo das dotações relativas a amortização de dívida (€ 7.174,0 milhões), verificou-se um acréscimo de € 62,0 milhões (1,0%), essencialmente de aquisições de bens de capital (€ 41,8 milhões). Nas alterações orçamentais que diminuíram as dotações, além da dotação provisional (em € 209,5 milhões), destaca-se a redução, em 38,9 milhões, das transferências (correntes e de capital) para serviços e fundos autónomos.*

2. Estrutura da Conta

♦ *Pelas razões previstas na própria lei de enquadramento orçamental, não constam da Conta Geral do Estado de 2003 os mapas XVI -"Despesas correspondentes a programas", XXX - "Balanco e demonstração de resultados dos serviços integrados", XXXI -"Balanco e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos", bem como o "Mapa dos compromissos assumidos", o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial desses organismos.*

♦ *Deveriam constar já da presente Conta os mapas: XVII - "Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministérios"; XXI -"Conta*

consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos”; e Mapa XXIII –“Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”, o que não se verificou. Quanto aos elementos informativos previstos no artigo 73.º da LEO, destaca-se a não apresentação de elementos referentes a “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”, a “Créditos extintos por confusão”, e às “Alterações orçamentais” relativas ao subsector dos serviços e fundos autónomos.” **(In Parecer do TC sobre a CGE 2003, Vol. I, págs. 15 e 16)**

B) Execução do Orçamento da Receita

No que diz respeito às Receitas, o seu valor de execução foi significativamente inferior ao inicialmente previsto (-6,7%). De salientar também que este valor foi inferior em 4,9% relativamente ao registado na Conta de Estado de 2002.

De acordo com o Parecer do TC, o modelo de contabilização utilizado durante 2003 para a Receita continua a não apresentar informação completa, em tempo real e fiável, o que faz com que o primeiro mantenha “*posição de reserva sobre os valores nela inscritos*”.

O TC é ainda de opinião que o respectivo modelo de contabilização deve ter o apoio de um “*sistema informático de registo das receitas, capaz de assegurar a conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com informação relativa à emissão correspondente aos correspondentes recebimentos e pagamentos*”.

Em 2003, o Estado obteve uma receita extraordinária no valor de € 1.453 milhões, obtida através da concessão de créditos do Estado.

(em milhões de euros)

Designação	2002		2003		Variação 2003/2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	30.295,3	55,0	30.650,1	45,5	354,8	1,2
Impostos directos	11.897,9	21,6	11.255,1	16,7	-642,8	-5,4
Impostos indirectos	16.611,0	30,2	17.338,1	25,7	727,1	4,4
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	97,7	0,2	92,9	0,1	-4,8	-4,9
Taxas, multas e outras penalidades	281,0	0,5	361,6	0,5	80,6	28,7
Rendimentos da propriedade	554,4	1,0	485,2	0,7	-69,2	-12,5
Transferências correntes	464,9	0,8	634,9	0,9	170,0	36,6
Venda de bens e serviços correntes	334,3	0,6	414,1	0,6	79,8	23,9
Outras receitas correntes	54,1	0,1	68,3	0,1	14,2	26,2
Receitas de capital	23.056,9	41,9	34.983,0	51,9	11.926,1	51,7
Venda de bens de investimento	571,8	1,0	77,5	0,1	-494,3	-86,4
Transferências de capital	295,1	0,5	188,5	0,3	-106,6	-36,1
Activos financeiros	452,1	0,8	23,8	0,0	-428,3	-94,7
Passivos financeiros	21.310,0	38,7	34.357,3	51,0	13.047,3	61,2
Outras receitas de capital	427,9	0,8	335,8	0,5	-92,1	-21,5
Outras receitas	1.207,0	2,2	405,5	0,6	-801,5	-66,4
Recursos próprios comunitários	140,7	0,3	134,2	0,2	-6,5	-4,6
Reposições não abatidas nos pagamentos	228,0	0,4	127,4	0,2	-100,6	-44,1
Saldos da gerência anterior	136,0	0,2	143,9	0,2	7,9	5,8
Contas de ordem (*)	702,3	1,3	-	-	-	-
Total da receita efectiva	33.249,2	60,4	31.681,4	47,0	-1.567,8	-4,7
Total da receita	54.559,2	99,1	66.038,7	98,0	11.479,5	21,0
Operações extra-orçamentais	488,8	0,9	1.345,4	2,0	856,6	175,2
Total geral	55.048,0	100,0	67.384,1	100,0	12.336,1	22,4

(*) Conforme o classificador económico das receitas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 562/99, de 21 de Dezembro, em vigor até 2002.

Foi verificado pelo Tribunal de Contas no Parecer que o valor das liquidações anuladas não corresponde ao dos créditos que foram cedidos pelo Estado, relativos ao IVA e impostos sobre o rendimento. Mais uma vez, o TC atribui este desvio à *"falta de fiabilidade e consistência entre os diversos sistema operativos utilizados na administração e na contabilização das receitas de Estado"*.

O Tribunal de Contas no Parecer entende ainda que durante o ano deste exercício orçamental não se transitou para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000.

Na sequência do processo iniciado na Conta Geral do Estado de 2002, a contabilização das receitas do Estado no ano de 2003 foi concretizada em grande parte através do novo modelo contabilístico inserido no âmbito da reforma da administração financeira do Estado. Este modelo está assente em sistemas informáticos, com especial relevância, a nível local, o dos

serviços administradores e/ou liquidadores das receitas, para o Sistema de Gestão de Receitas (SGR), e a nível central, o de centralização da informação e administração das tabelas gerais, a cargo da D. Geral do Orçamento, para o Sistema de Central de Receitas (SCR), não descurando as suas ligações com os sistemas que suportam a tesouraria do Estado. Igualmente de natureza estruturante, e aplicando-se, é de salientar a utilização dos códigos de classificação económica das receitas do Estado

(em milhões de euros)

Designação	2002		2003		Variação 2003/2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	11.897,9	41,7	11.255,1	39,4	-642,8	-5,4
Imp s/ rend.º das pessoas singulares (IRS)	7.258,4	25,5	7.379,4	25,8	121,0	1,7
Imp s/ rend.º das pessoas colectivas (IRC)	4.430,8	15,5	3.768,1	13,2	-662,7	-15,0
Outros impostos directos	208,7	0,7	107,6	0,4	-101,1	-48,4
Impostos indirectos	16.611,0	58,3	17.338,1	60,6	727,1	4,4
Imp. sobre os produtos petrolíferos (ISP)	2.745,4	9,6	2.946,4	10,3	201,0	7,3
Imp. sobre o valor acrescentado (IVA)	9.956,6	34,9	10.562,0	36,9	605,4	6,1
Imposto automóvel (IA)	1.150,4	4,0	985,1	3,4	-165,3	-14,4
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.159,6	4,1	1.223,4	4,3	63,8	5,5
Imposto do selo	1.219,3	4,3	1.349,5	4,7	130,2	10,7
Outros impostos indirectos	379,7	1,3	271,7	1,0	-108,0	-28,4
Total da receita fiscal	28.508,9	100,0	28.593,2	100,0	84,3	0,3

Para além das modificações a que se faz referência nos itens dos respectivos impostos, assinala-se o n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 32-B/2002, que altera artigos do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho) com vigência simultânea em sede de IRS e IRC, e que, como tal, poderão ter que ser analisadas conjuntamente com outras alterações efectuadas aos Códigos dos IRS e IRC. É o caso das alterações aos artigos 22.º (fundos de investimento) e 33.º (Zona Franca da Madeira e Zona Franca da ilha de Santa Maria) do EBF.

A Resolução da Assembleia da República n.º 7/2003, de 25 de Janeiro, estabelece um conjunto de considerações quanto à actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento para 2003-2006. **Quanto às receitas, considera-se que deve ser dada prioridade absoluta à prevenção e ao combate à fraude e à evasão fiscais, vertente**

essencial da modificação da atitude dos cidadãos e das empresas face ao sistema tributário, bem como ao alargamento da base tributária.

O Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2003, de 30 de Julho, e entrando em vigor, globalmente, em 1 de Janeiro de 2004, conforme fixado no seu artigo 32.º, visa proceder à reforma da tributação do património, aprovando o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), anexos ao diploma, e alterando os Códigos dos IRS, IRC e Imposto do Selo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código do Notariado.

A CGE assenta ainda nas análises das operações contabilísticas no âmbito da operação de cessão de créditos do Estado, para efeitos de titularização, autorizada pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, e efectuada em 19 de Dezembro de 2003.

Para o ano de 2003, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para 2002, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos respectivos serviços administradores, e do Sistema Central de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento.

Assim, o Tribunal de Contas conclui e recomenda em matéria de receita do Estado:

1. A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2003 leva o Tribunal de Contas **a manter uma posição de reserva** sobre os valores nela inscritos, *“dado que o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação”*.

2. O Tribunal de Contas continua a considerar que a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e

garantida por um efectivo e permanente sistema de controlo. Para ultrapassar esta situação, o Tribunal continua a **recomendar** que o **modelo de contabilização seja sustentado por um sistema informático de registo das receitas**, capaz de assegurar a conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

3. As Tesourarias de Finanças continuaram a obter a maior parcela da cobrança de receita com 32,9% do total arrecadado (atingindo este € 34.895,6 milhões, menos 4,5% do que em 2002), seguidas das entidades colaboradoras na cobrança (28,3%), estâncias aduaneiras (18,6%), "Direcção de Serviços de Cobrança do IVA" (17,5%) e contas bancárias da Direcção-Geral do Tesouro e dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2,6%). A quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou € 1.064,5 milhões face à do ano anterior) foi relativa às receitas dos impostos sobre o rendimento (60%) e sobre o valor acrescentado (35,3%).

4. No âmbito da operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, foram cedidos créditos objecto de cobrança coerciva, através de processos de execução fiscal instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003, **por um preço inicial que, de acordo com a Portaria n.º 1375-A/2003, foi de € 1.760 milhões (15,4% do valor nominal dos créditos objecto de cessão).**

Como a imputação do produto (preço inicial) da cessão entrado na Tesouraria do Estado em 19 de Dezembro de 2003 foi proporcional ao valor das dívidas que foram objecto dessa cessão, o impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2003 consistiu na afectação de 82,6% do referido produto (€ 1.453 milhões), valor que veio a representar 4,7% da receita efectiva total.

Através da cessão de créditos do Estado foi assim obtida uma receita extraordinária em 2003, no valor de € 1.453 milhões, cuja

consequência será a redução das receitas dos anos seguintes, pela exclusão do valor da futura cobrança dos créditos cedidos.

5. Segundo informação comunicada pela Direcção-Geral dos Impostos à Direcção-Geral do Tesouro, em 2003 foram cobrados € 105,3 milhões de receitas do Estado cujos créditos tinham sido objecto de cessão. Este valor, destinado ao cessionário, é superior em € 3,2 milhões ao apurado através da informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal, no mesmo âmbito, divergência que, por si só, obriga a colocar **reservas** quanto à fiabilidade da informação sobre estas cobranças.

6. O procedimento sancionado por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, em 13 de Abril de 2004, de só deduzir o valor da cobrança de créditos cedidos, obtida entre 1 de Outubro e 31 de Dezembro de 2003, à Receita do Estado do ano seguinte, determinou a **sobreavaliação** da Receita do Estado registada na Conta Geral do Estado de 2003, em € 105,3 milhões.

C) Execução do Orçamento da Despesa

Relativamente às Despesas, **apesar de se ter registado um decréscimo de 6.8% no total da despesa efectiva, relativamente ao ano anterior**, é preciso ter em atenção que esta **corresponde apenas à despesa paga**, ou seja, a mesma não inclui os encargos do Estado vencidos durante o ano de 2003 mas que não tenham sido liquidados por insuficiência de dotação orçamental.

(em euros)

Ministério	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) - (2)
Encargos Gerais do Estado	703 711 924,16	470 810,72	703 241 113,44
Finanças	41 228 263 033,80	1 264 676 836,87	39 963 586 196,93
Defesa Nacional	1 781 624 438,56	63 930 524,73	1 717 693 913,83
Negócios Estrangeiros	348 776 246,76	928 780,81	347 847 465,95
Administração Interna	1 430 698 550,15	4 367 864,81	1 426 330 685,34
Justiça	881 333 739,03	675 834,87	880 657 904,16
Economia	386 687 818,35	701 554,80	385 986 263,55
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	522 159 009,97	1 608 970,24	520 550 039,73
Educação	5 742 511 737,51	4 849 971,11	5 737 661 766,40
Ciência e Ensino Superior	1 406 443 676,50	913 990,94	1 405 529 685,56
Cultura	164 672 251,77	295 832,88	164 376 418,89
Saúde	5 661 494 310,36	437 095,32	5 661 057 215,04
Segurança Social e Trabalho	3 581 528 366,97	160 202,44	3 581 368 164,53
Obras Públicas, Transportes e Habitação	923 295 229,21	281 717,62	923 013 511,59
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 620 885 023,95	1 126 809,81	2 619 758 214,14
Total	67 384 085 357,05	1 345 426 797,97	66 038 658 559,08

No caso concreto da CGE 2003 verificou-se que **as despesas pagas de anos anteriores dos serviços integrados ascendiam a €49,0 milhões, no primeiro semestre de 2003, ao passo que no primeiro semestre de 2004 esse montante ascendia a € 354,8 milhões.**

No que diz respeito aos fundos autónomos, o valor das despesas pagas de anos anteriores foram de €50,3 milhões e €526,6 milhões, respectivamente para o primeiro semestre de 2003 e primeiro semestre de 2004.

Com as reservas e observações antes apontadas, verifica-se que a despesa dos serviços integrados registada na Conta totalizou € 66.038,7 milhões, que corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, € 67.384,1 milhões, deduzido de € 1.345,4 milhões de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€ 1.345,1 milhões) e em 2004, retroagidas ao ano de 2003 (€ 354,2 milhares).

A despesa orçamental de 2003, representou em relação à despesa do ano anterior (€ 53.856,9 milhões) um acréscimo de € 12.181,8 milhões

(+22,6%), em resultado do aumento dos passivos financeiros, em € 13.971,9 milhões (+90,5%).

Assim, se considerarmos apenas a despesa efectiva (que não inclui os passivos financeiros) constata-se que **a evolução da despesa foi em sentido contrário, ou seja, registou um decréscimo de € 1.790,1 milhões (-4,7%),** cujo alcance deve ser ponderado, **nomeadamente face ao acréscimo, em 2003, das dívidas vencidas e não pagas que transitaram para o ano seguinte.**

(em euros)

Ministério	Orçamento Final (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (93,8%)
Encargos Gerais do Estado	735 689 711,00	6 521 616,50	703 241 113,44	96,4	
Finanças	43 868 094 683,00	5 602 122,00	39 963 586 196,93	91,1	X
Defesa Nacional	1 798 341 099,00	50 224 978,00	1 717 693 913,83	96,3	
Negócios Estrangeiros	389 584 591,00	7 232 633,00	347 847 465,95	91,0	X
Administração Interna	1 470 955 858,00	7 549 127,00	1 428 330 685,34	97,5	
Justiça	937 505 824,00	16 788 082,00	880 657 904,16	95,6	
Economia	458 243 767,00	41 046 623,00	385 986 263,55	92,5	X
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	541 960 769,00	1 271 702,00	520 550 039,73	96,3	
Educação	5 818 604 102,00	19 032 850,00	5 737 661 766,40	98,9	
Ciência e Ensino Superior	1 421 773 720,00	5 374 427,00	1 405 529 685,56	99,2	
Cultura	184 533 116,00	8 159 130,60	164 376 418,89	93,2	X
Saúde	5 712 854 004,00	18 636 352,00	5 661 057 215,04	99,4	
Segurança Social e Trabalho	3 605 292 452,00	5 345 228,00	3 581 368 164,53	99,5	
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1 098 878 603,00	147 526 675,00	923 013 511,59	97,0	
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 721 752 900,00	28 290 240,00	2 619 758 214,14	97,3	
Total	70 762 065 199,00	368 601 786,10	66 038 658 559,08	93,8	

De acordo com à CGE, a transição de dívidas de 2003 vencidas e não pagas para 2004, ficou a dever-se, com apenas uma excepção, "*à insuficiência das respectivas dotações orçamentais que, na maior parte dos casos, havia sido comunicada ao Ministério das Finanças, sem que se tivesse assistido ao reforço das dotações*".

Também é pouco positivo o facto de continuarem a verificar-se repetidamente situações de realização de despesas à margem do Orçamento de Estado. Isto constitui uma violação do art. 105.º da Lei Constitucional, e do n.º1 do art. 5.º da alínea a) do n.º1 do art. 13.º, dos n.º 5 e 6 do art. 39.º e do n.º1 do art. 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental. À semelhança do que acontece com as dívidas vencidas e não

pagas, também os encargos sem cobertura orçamental não se reflectem no ano em que se constituem nem no ano em que são pagos.

A CGE sublinha, em especial, a situação do SNS, no que diz respeito a dotações orçamentais insuficientes em 2003, as dívidas a fornecedores que transitado de 2002 atingiram o montante de €1.325,1 milhões, facto também relatado no Parecer do TC.

Por sua vez, **o défice acumulado no final do ano e transitado para 2004 ascendia a 2.167,2 milhões.**

Alerta-se para o facto de apenas uma pequena parte dos serviços e fundos autónomos aplicar o POCP, o que diz bem e patenteia que em 2003, como aliás, desde 1992 e ainda hoje, quase sempre a política pública de universalismo dos mecanismos públicos de contabilização nunca mereceram de facto a atenção que merecem.

O valor do Défice da CGE 2003 ascendeu €4.948,8 milhões, inferior ao défice previsto (€5.956,3 milhões). No entanto, este valor deve ser encarado com as devidas reservas, como consequência das reservas apontadas pelo TC aos valores globais da receita e da despesa registados na CGE.

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2002 (a)	2003	Valor	%	2002	2003
01 - Despesas com Pessoal	12 051 545 572,64	12 245 426 322,06	193 880 749,42	1,6	31,4	33,4
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 219 612 887,98	1 057 096 233,60	-162 516 654,38	-13,3	3,2	2,9
03 - Juros e Outros Encargos	3 827 605 237,09	4 030 359 990,59	202 754 753,50	5,3	10,0	11,0
04 - Transferências Correntes	15 586 768 831,03	14 612 476 155,01	-974 292 676,02	-6,3	40,6	39,9
Administração Central	8 806 906 944,74	7 593 944 865,92	-1 212 962 078,82	-13,8	22,9	20,7
Estado	1 617 098,39	2 221 890,60	604 792,21	37,4	0,0	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	8 805 289 846,35	7 591 722 975,32	-1 213 566 871,03	-13,8	22,9	20,7
Administração Regional	15 590,00	306 588,43	290 998,43	1 866,6	0,0	0,0
Administração Local	1 504 744 293,88	1 560 832 681,50	56 088 387,62	3,7	3,9	4,3
Segurança Social	3 318 362 589,43	3 469 643 606,22	151 281 016,79	4,6	8,6	9,5
Outras	1 956 739 412,98	1 987 748 412,94	31 008 999,96	1,6	5,1	5,4
05 - Subsídios	774 438 628,35	846 489 608,63	72 050 980,28	9,3	2,0	2,3
06 - Outras Despesas Correntes	228 292 383,56	303 693 859,47	75 401 475,91	33,0	0,6	0,8
Total da despesa corrente	33 688 263 540,65	33 095 542 169,36	-592 721 371,29	-1,8	87,7	90,4
07 - Aquisição de Bens de Capital	466 952 479,70	612 384 976,18	145 432 496,48	31,1	1,2	1,7
08 - Transferências de Capital	3 274 458 951,64	2 781 688 383,48	-492 770 568,16	-15,0	8,5	7,6
Administração Central	1 774 376 096,97	1 214 154 541,82	-560 221 557,15	-31,6	4,6	3,3
Estado	0,00	45 592,60	45 592,60	-	0,0	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	1 774 376 096,97	1 214 108 949,22	-560 267 149,75	-31,6	4,6	3,3
Administração Regional	384 223 766,00	395 350 985,00	11 127 219,00	2,9	1,0	1,1
Administração Local	896 577 745,68	913 531 055,35	16 953 309,67	1,9	2,3	2,5
Segurança Social	19 719 393,00	21 723 230,00	2 003 837,00	10,2	0,1	0,1
Outras	199 561 947,99	236 928 571,31	37 366 623,32	18,7	0,5	0,6
09 - Activos Financeiros	969 091 727,90	119 571 714,16	-849 520 013,74	-87,7	2,5	0,3
11 - Outras Despesas de Capital	21 506 674,78	21 006 280,90	-500 393,88	-2,3	0,1	0,1
Total da despesa de capital efectiva	4 732 009 834,02	3 534 651 354,72	-1 197 358 479,30	-25,3	12,3	9,6
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	38 420 273 374,67	36 630 193 524,08	-1 790 079 850,59	-4,7	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00	13 971 885 653,43	90,5		
TOTAL DA DESPESA	53 856 852 756,24	66 038 658 559,08	12 181 805 802,84	22,6		

(a) Em 2002 não inclui as Contas de Ordem.

Analisados os respectivos valores e mapas, o Tribunal de Contas conclui e recomenda no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas:

- a) **A despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação não são evidenciados.**
- b) **Relativamente aos serviços integrados** o pagamento de tais despesas ascendeu a € 49,0 milhões, no primeiro semestre de 2003, e a € 354,8 milhões, no primeiro semestre de 2004.
- c) **Quanto aos serviços e fundos autónomos**, nos mesmos períodos, o pagamento dessas despesas totalizou € 50,3 milhões e € 526,6 milhões, respectivamente. Esses valores apontam para um acréscimo significativo, em 2003, das "dívidas vencidas e não pagas que transitaram para o ano seguinte".

- d)** Pelos montantes envolvidos, destaca-se a situação criada pelo regime especial de pagamento da dívida acumulada em 31 de Dezembro de 2002 das Administrações Regionais de Saúde (ARS) à Associação Nacional de Farmácias (ANF). Essa dívida ascendia a € 481,6 milhões, tendo sido pago pelas ARS, em 2003, o montante de € 21,0 milhões, referente apenas a juros e imposto do selo.
- e)** Além dos encargos em dívida que transitaram para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continuou também a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro. Em 2003 esta forma de pagamento abrangeu designadamente as situações seguintes:
- Relativamente ao porte pago, em 2003, **por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 29,5 % (€ 3,6 milhões) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (€ 12,4 milhões)**, tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre os 29,5% (no ano em análise) e os 33,6% (em 2002).
 - A regularização de responsabilidades relativas ao "desconto de assinatura telefónica para reformados" junto da PT Comunicações, S.A., de 2001 e anos anteriores, dado que as rendas a pagar pelo contrato de concessão se tornaram insuficientes para cobrir a perda de receita resultante da atribuição destes descontos. Assim, foram pagos em 2003, por operações específicas do Tesouro, € 52,3 milhões. **Quanto ao montante em dívida no final do ano a PT – Comunicações, S.A. informou ascender a € 53,8 milhões, do qual € 27,4 milhões relativo a 2002 e € 26,4 milhões, a 2003.**
- f)** Continuam, assim, a **verificar-se situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do artigo 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do artigo 5.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º, dos n.º 5 e 6**

do artigo 39.º e do n.º 1 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

g) O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua completa desorçamentação, ou seja, não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

- **O total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2002 ascendia a € 1.325,1 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2004) ascendia a € 2.167,2 milhões.**

De realçar, que em 2003, estavam efectivamente integrados no RAFE, para o processamento das despesas de funcionamento, **406 organismos com autonomia administrativa (19,9% do universo) e, para as despesas inscritas no Cap. 50 - "Investimentos do Plano", 157 organismos (89,2%)!**

A nova Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável pela primeira vez ao ano 2003, prevê no n.º 2 do artigo 71.º que a Conta Geral do Estado integre o Mapa XXIII - "Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social", o que não se verificou na CGE/2003. A ausência deste Mapa foi suprida pelo "Quadro 1.3.A - Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" que consta do presente Relatório (pág. 17).

Do total das despesas evidenciadas na Conta Consolidada da Administração Central (€ 46.781,8 milhões), 59,2% foram processadas pelos serviços integrados (€ 27.702,5 milhões) e 40,8% pelos serviços e fundos autónomos (€ 19.079,3 milhões).

(em milhões de euros)

Despesas (a)	Serviços Integrados (1)	Serviços e Fundos Autónomos (b) (2)	Administração Central (3)=(1)+(2)
Despesas correntes	33 093,3	17 180,8	42 142,4
Consumo Público	13 808,2	7 858,1	21 264,3
Pessoal	12 245,4	3 894,8	16 140,2
Aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes	1 360,8	3 763,3	5 124,1
Encargos correntes da dívida	4 030,4	42,3	4 072,7
Transferências correntes para:			
Serviços Integrados	–	539,9	–
Serviços e Fundos Autónomos	7 591,7	–	–
Segurança Social	3 469,6	127,5	3 597,1
Administração Regional e Local	1 561,4	53,5	1 614,9
União Europeia	1 303,8	8,8	1 312,6
Outras	683,9	7 445,9	8 129,8
Subsídios	846,2	1 304,8	2 151,0
Despesas de capital	3 415,0	2 502,1	4 639,4
Aquisição de bens de capital	812,4	1 180,0	1 772,4
Transferências de capital para:			
Serviços Integrados	–	63,6	–
Serviços e Fundos Autónomos	1 214,1	–	–
Segurança Social	21,7	0,0	21,7
Administração Regional e Local	1 308,9	174,3	1 483,2
Outras	236,9	1 065,8	1 302,7
Outras despesas de capital	21,0	38,4	59,4
Total da despesa	36 508,4	19 682,9	46 781,8

(a) Não inclui Activos financeiros nem Passivos financeiros.

(b) Não inclui o Instituto Português de Santo António em Roma, o Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, e a Autoridade para a Concorrência. A Assembleia da República foi incluída após reclassificação da respectiva conta. As diferenças para os valores apresentados no relatório sobre a CGE resultam de distintos critérios de reclassificação das transferências da conta da Assembleia da República e da DGO utilizar um mapa dos SFA previamente consolidado.

Fonte: Mapas e receitas e despesas dos subsectores constantes do Vol. I da CGE/2003.

D) Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

No que concerne a execução orçamental do PIDDAC, verificou-se que o **respectivo grau de execução foi de 76,9% do orçamentado (num total de € 4.811,2 milhões)**. O Financiamento Nacional contribuiu com uma comparticipação de 63% (€ 3.032,5 milhões), enquanto que o Financiamento Comunitário foi responsável por 37% (€ 1.778,7 milhões) da comparticipação.

Verificou-se ainda que, em relação ao financiamento do PIDDAC global previsto nas Grandes Opções do Plano e no Orçamento do Estado para 2003, o Financiamento Nacional foi superior ao previsto em 7,4% e o Financiamento Comunitário inferior em igual percentagem.

Para a análise da execução do PIDDAC o TC considerou os valores enviados pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, pois os valores constantes do mapa XV da Conta Geral do Estado, relativos ao PIDDAC, não eram finais.

O QCA III teve elevados níveis de execução, pois quer a taxa de realização global da despesa pública total (106,8%), quer a da despesa comunitária (104,6%) foram superiores a 100%.

No ano económico de 2003, as despesas efectuadas no âmbito do Cap. 50.º - Investimentos do Plano, por Ministério, e de acordo com a estrutura do XV Governo Constitucional, atingiram 2.262,9 milhões de euros, **o que representa uma diminuição de 214,9 milhões de euros relativamente ao ano de 2002, ou seja, um decréscimo de 8,7 por cento.**

Quadro IV.4 – Despesas “realizadas” por ministério e por agrupamentos económicos – Cap. 50

(em milhares de euros)

Ministérios	Despesas Correntes								Despesas de Capital						Total Geral	
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 03	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06	Total		Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 09	Agrup. Econ. 11	Total			
	Desp. c/ pessoal	Aq. de bens e serviços	Juros e outros encarg.	Transf. correntes	Subsídios	Outras Desp. correntes	Valor	%	Aq. de bens de capital	Transf. de capital	Activos financ.	Outras Desp. capital	Valor	%		
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%		
EGE	2 545,5	12 657,4	0,0	16 120,9	45,7	0,0	31 369,5	6,6	3 688,8	62 060,5	7,5	0,0	65 756,8	3,7	97 126,3	4,3
MF	7,9	10 293,1	0,0	496,3	0,0	0,0	10 797,3	2,3	20 117,8	1 560,6	0,0	0,0	21 678,4	1,2	32 475,7	1,4
MDN	5,1	234,6	0,0	0,0	0,0	0,0	239,7	0,1	17 937,3	522,8	0,0	0,0	18 460,0	1,0	18 699,7	0,8
MNE	154,7	5 197,3	818,0	0,0	0,0	100,3	6 270,4	1,3	10 547,5	0,0	0,0	0,0	10 547,5	,6	16 817,9	0,7
MAI	0,0	4 753,5	0,0	0,0	0,0	0,0	4 753,5	1,0	25 750,9	7 516,7	0,0	0,0	33 267,6	1,9	38 021,1	1,7
MJ	13,9	11 576,1	0,0	11,6	0,0	0,0	11 601,6	2,4	43 635,5	21 698,2	0,0	0,0	65 333,7	3,7	76 935,3	3,4
MEc	96,3	1 441,6	0,0	50 446,0	0,0	36,2	52 020,1	11,0	2 677,6	166 381,5	0,0	0,0	169 059,1	9,5	221 079,1	9,8
MADRP	937,4	10 017,3	0,0	130 958,9	1 683,9	0,0	143 597,4	30,3	6 985,4	123 807,3	0,0	0,0	130 792,7	7,3	274 390,1	12,1
ME	128,2	4 208,9	0,0	1 074,9	0,0	288,5	5 700,5	1,2	122 951,7	13 282,3	0,0	139,0	136 373,0	7,6	142 073,5	6,3
MCES	182,8	875,1	0,0	68 234,5	0,0	0,0	69 292,5	14,6	2 391,9	83 162,9	0,0	0,0	85 554,7	4,8	154 847,2	6,8
MC	1 575,5	11 639,2	0,0	21 062,1	928,6	8,6	35 214,0	7,4	5 402,5	18 315,6	0,0	0,0	23 718,0	1,3	58 932,0	2,6
MS	39,0	1 288,7	0,0	3 981,8	0,0	0,0	5 309,5	1,1	28 531,3	66 197,2	0,0	0,0	94 728,5	5,3	100 038,0	4,4
MSST	5,3	400,9	0,0	5,0	0,0	0,0	411,3	0,1	482,4	21 723,2	0,0	0,0	22 205,6	1,2	22 616,9	1,0
MOPHT	152,5	8 545,5	0,0	22 549,3	0,0	0,0	31 247,2	6,6	7 393,8	809 278,4	0,0	0,0	816 672,2	45,7	847 919,4	37,5
MCOTA	2 023,2	32 695,6	0,0	31 590,5	0,0	0,0	66 309,2	14,0	51 053,7	43 595,1	0,0	0,0	94 648,8	5,3	160 958,0	7,1
Total	7 867,4	115 824,9	818,0	346 531,7	2 658,2	433,7	474 133,7	21,0	349 548,0	1 439 102,1	7,5	139,0	1 788 796,6	79,0	2 262 930,3	100,0

Fonte: CGE 2003.

Esta despesa global, por fontes de financiamento, cifrou-se em 2.152,6 milhões de euros e 110,3 milhões de euros, respectivamente, para o financiamento nacional e para o financiamento comunitário, representando, pela mesma ordem, 95,1 por cento e 4,8 por cento.

Esta execução vem ao encontro dos dois objectivos principais definidos aquando da elaboração do PIDDAC para 2003, designadamente: **concretizar a política económica e social definida pelo Governo e contribuir para a estabilidade das finanças públicas.**

Do quadro a seguir indicado consta a despesa agregada realizada nesta área por cada Ministério:

(em milhares de euros)

Ministérios	2002		2003		Variação (2002-2003)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGE	60 932,8	2,5	97 126,3	4,3	36 193,5	59,4
MF	59 362,9	2,4	32 475,7	1,4	- 26 887,2	- 45,3
MDN	16 185,1	0,7	18 699,7	0,8	2 514,7	15,5
MNE	20 441,1	0,8	16 817,9	0,7	- 3 623,2	- 17,7
MAI	28 545,8	1,2	38 021,1	1,7	9 475,3	33,2
MJ	81 408,4	3,3	76 935,3	3,4	- 4 473,1	- 5,5
MEc	355 587,9	14,4	221 079,1	9,8	- 134 508,8	- 37,8
MADRP	311 146,5	12,6	274 390,1	12,1	- 36 756,3	- 11,8
ME	179 809,1	7,3	142 073,5	6,3	- 37 735,5	- 21,0
MCES	161 078,3	7,7	154 847,2	6,8	- 36 231,1	- 19,0
MC	61 756,7	2,5	58 932,0	2,6	- 2 824,7	- 4,6
MS	107 297,2	4,3	100 038,0	4,4	- 7 259,3	- 6,8
MSST	21 240,3	0,9	22 616,9	1,0	1 376,7	6,5
MOPH	809 341,1	32,7	847 919,4	37,5	38 578,3	4,8
MCOTA	173 665,3	7,0	160 958,0	7,1	- 12 707,3	- 7,3
Total	2 477 798,4	100,0	2 262 930,3	100,0	- 214 868,1	- 8,7

Fonte: CGE/2002 e 2003.

A leitura do quadro confirma que as opções de Política definidas através das Grandes Opções do Plano concretizaram-se pelo volume de recursos financeiros envolvidos nos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Habitação (37,5 por cento), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (12,1 por cento) e da Economia (9,8 por cento), seguindo-se os Ministérios das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (7,1 por cento), da Ciência e do Ensino Superior (6,8 por cento) e da Educação (6,2 por cento).

E) Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

Neste capítulo encontramos uma análise global dos apoios não reembolsáveis evidenciados na Conta, pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos e, no âmbito da análise dos sistemas de apoios, de onde se destacam da Conta Geral do Estado, os movimentos financeiros que foram objecto de análise pelo TC e que tiveram por objectivo geral analisar a legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios, bem como o sistema de controlo instituído.

Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sectores institucionais

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	318 332 326	76 936	127 156 523	445 565 786	27,1
Empresas privadas	21 348 742	258 052 813	72 719 819	352 121 374	21,4
Bancos e outras instituições financeiras	504 505 629	-	-	504 505 629	30,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	6 135	-	6 135	0,0
Instituições sem fins lucrativos	814 792	142 479 624	36 833 171	180 127 586	10,9
Famílias(*)	1 246 795	162 603 811	190 471	164 041 077	10,0
Total	846 248 284	563 219 319	236 899 983	1 646 367 586	100,0
Percentagem	51,4	34,2	14,4	100,0	

(*) Inclui empresários em nome individual, outras, subsistemas de protecção, regimes especiais e regimes complementares.

Fonte: Vol. I da CGE, Mapa IV – "Despesa dos serviços integrados, por classificação económica".

Nesta matéria são de destacar os seguintes:

1. Informação constante da Conta Geral do Estado relativa aos apoios

A nova Lei de Enquadramento Orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 73.º que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a "particulares", pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

No entanto, a Conta Geral do Estado de 2003, embora integre dois mapas com essa designação, **não incluem € 318,4 milhões que, segundo dados da Conta, foram canalizados para as famílias.**

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2003

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento	2002	2003	Variação	
	Estimativa	Previsto	Valor	%
1. Necessidades Líquidas decorrentes do Orçamento	7 790,9	4 450,9	-3 340,0	-42,9
Défice orçamental	6 626,8	4 538,7	-2 087,9	-31,5
Aquisição líquida de activos financeiros	1 016,0	662,2	-353,8	-34,8
Regularização de situações do passado	402,2	400,0	-02,2	-18,7
Redução de dívida com receitas de privatizações (-)	343,9	1 150,0	806,1	234,4
2. Amortizações e anulações (dívida fundada)	9 968,4	10 167,3	198,9	1,4
3. Necessidades Brutas decorrentes do Orçamento	17 759,3	14 658,2	-3 201,1	-18,0
4. Necessidades Brutas a satisfazer no ano civil	17 605,0	14 658,2	-2 946,8	-16,8
Necessidades do Orçamento do ano anterior a satisfazer no período complementar (+)	345,7	600,0	254,3	73,6
Necessidades do Orçamento a satisfazer no período complementar (-)	600,0	600,0	0,0	0,0
5. Emissões de ano civil (dívida fundada)	17 603,5	14 658,2	-2 945,3	-16,8

Fonte: IGC/P

2. Indemnizações compensatórias a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes

A título de indemnizações compensatórias, **a Conta regista o pagamento de € 318,6 milhões.**

De notar que essa despesa orçamental inclui quer as importâncias pagas em 2003 às empresas beneficiárias (€ 281,8 milhões), quer as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap.º 60 do OE/2003” (€ 36,8 milhões), a utilizar até 31 de Março de 2004.

Do saldo das dotações orçamentais referentes a indemnizações compensatórias transferido para essa conta do Tesouro foi utilizado, em 2004, o montante de € 32,3 milhões (87,7%) em pagamentos aos respectivos beneficiários.

A importância restante (€ 4,5 milhões) constituiu receita orçamental de 2004, através de reposições não abatidas nos pagamentos, da qual € 4,2 milhões se refere a verbas que se destinariam a pagamentos a realizar à **SATA**. Destinada a essa empresa, foi transferida para a referida conta a importância de € 12,8 milhões, pelo que não foi utilizado cerca de 1/3, o que indicia não se encontrarem reunidas as condições estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado para permitir à Direcção-Geral do Tesouro proceder à transferência da totalidade daquela verba.

Os montantes atribuídos e pagos à **RTP** a título de indemnizações compensatórias, relativos aos anos de 2002 e 2003, foram substancialmente inferiores aos apurados pela empresa como "custo da prestação do serviço público", não tendo, contudo, sido efectuados os correspondentes acertos de montantes, conforme previa o contrato de concessão de 31 de Dezembro de 1996 relativo à prestação do serviço público de televisão.

Também em relação à **LUSA**, se verificou que não foram pagos os valores correspondentes ao acerto entre os montantes pagos à empresa (a título provisório) e o valor devido das indemnizações compensatórias, referentes aos anos de 2001 e 2002, apurado por uma Comissão de Avaliação.

O valor global atribuído a título de indemnizações compensatórias às sete empresas de capitais públicos deste sector (**Carris, STCP, ML, CP, REFER, Transtejo e Soflusa**) passou de € 160,1 milhões, em 1995, para um valor médio de € 54,3 milhões no período 1997-2002. **Em 2003, esse valor ascendeu a € 135,6 milhões, o que representou um acréscimo de 121,5 %.**

Quanto ao pagamento pelo **Fundo de Fomento Cultural** das despesas identificáveis como apoios a fundo perdido, este ascendeu a € 16,6 milhões, o que representou 99,3% do total das suas despesas (€ 16,7 milhões); uma vez que incumbe à Secretaria-Geral do Ministério da Cultura assegurar o apoio administrativo do Fundo e os correspondentes encargos, as outras despesas do Fundo de Fomento Cultural, que incluem sobretudo despesas

com pessoal e aquisição de bens e serviços, totalizaram € 0,1 milhões (0,7%).

3. Benefícios fiscais

De acordo com a Conta Geral do Estado a despesa fiscal atingiu € 1.019,3 milhões, o que representa um decréscimo de 8,1% relativamente ao ano anterior. Este decréscimo ficou a dever-se à diminuição registada no imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (31,9%) e, em menor grau, nos impostos sobre os produtos petrolíferos (16,5%) e automóvel (16,0%), que superaram os aumentos da despesa fiscal nos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (7,1%) e sobre o valor acrescentado (12,6%).

Relativamente ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, observa-se uma diferença para menos de € 161,5 milhões na despesa fiscal considerada definitiva pela Direcção-Geral dos Impostos face ao valor apresentado na Conta Geral do Estado.

No caso do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, mesmo sem considerar as "isenções temporárias", cujo valor não consta da Conta, o total da despesa fiscal indicado pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal excede o patenteado naquele documento em € 58 milhões. Quanto ao imposto sobre o valor acrescentado, o total constante da Conta, mesmo não incluindo a despesa fiscal relativa às isenções concedidas pela Direcção-Geral das Alfândegas, é superior em € 7,3 milhões em relação ao remetido pela Direcção-Geral dos Impostos ao Tribunal.

De acordo com o informado pela DGCI, a despesa fiscal associada às isenções temporárias foi de € 1.360 milhões.

Continuando a verificar-se, no Parecer do TC, incumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o Tribunal **recomenda, mais uma vez**, que sejam objecto de publicação os valores dos benefícios fiscais concedidos.

F) A Dívida Pública

O Parecer da Conta Geral do Estado de 2003, relata que através do artigo 60.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2003), e nos termos da alínea *h*) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 62.º da mesma lei orçamental, **foi o Governo autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo, até ao montante máximo de € 5 959 138 134,00** para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, serviços integrados e serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Paralelamente, com fundamento no artigo 61.º da mesma Lei, mais foi o Governo autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo em € 400 000 000,00, para fazer face à aquisição de créditos, a assumir passivos e/ou a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado (operações referidas nos artigos 51.º e 52.º da lei orçamental).

A estratégia prevista para a gestão da dívida em 2003 teve em conta uma esperada redução significativa do défice orçamental e a consequente diminuição das necessidades de financiamento brutas, relativamente ao ano precedente de 2002, não obstante o crescimento estimado das amortizações, com exclusão das inerentes à dívida flutuante (curto prazo), mantendo-se, todavia, em traços gerais, os procedimentos registados em anos anteriores, mais recentes, **de privilegiar o financiamento, em instrumentos *standard* e no mercado euro, com o objectivo estratégico centrado na emissão de séries de Obrigações do Tesouro (OT) – taxa fixa, por forma a atingir-se um saldo vivo de 5 mil milhões de euros, tendo em vista garantir a sua liquidez no mercado do euro.**

Assim, a par da emissão de Obrigações do Tesouro – taxa fixa, em 7.401,0 milhões de euros, para satisfazer o financiamento em 2003, era estimada a emissão de dívida representada por Certificados de Aforro em 2.000,0 milhões de euros e 5.458,3 milhões de euros em Instrumentos de Curto

Prazo, em euros, representados por Papel Comercial e CEDIC's (Certificados Especiais da Dívida de Curto Prazo).

Paralelamente, no âmbito da gestão da dívida pública, previa-se, designadamente, privilegiar a amortização da dívida não Euro, em 2.140,1 milhões de euros, e as Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) – taxa variável, em 984,4 milhões de euros.

Do mesmo modo, transitou em saldo de 2002, em "Produto de empréstimos em moeda nacional – 2002", o montante de € 1 281 362 384,03, dos quais, **em Janeiro de 2003, foram aplicados € 69 332,37 por operações específicas do Tesouro**, com fundamento no artigo 69.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2002).

Os Certificados de Aforro, em 2003, geraram fluxos financeiros no montante de 1.649.707,6 milhares de euros. No entanto, a emissão, ao abrigo da Lei Orçamental de 2003, foi de 1.674.966,5 milhares de euros. O remanescente de 25.258,9 milhares de euros só foi entregue nos cofres do Estado em 2004.

De registar o regresso dos Bilhetes do Tesouro ao *stock* da dívida, em 4.234.250,0 milhares de euros, e o acréscimo representado pelas Obrigações do Tesouro, em mais 1.984.308,3 milhares de euros.

Como vem sucedendo nos últimos anos, o rácio da dívida pública directa em relação ao PIB voltou a agravar-se, verificando-se no ano de 2003 uma alteração idêntica à registada em 2002 (mais 2,5 pontos percentuais).

Já o outro rácio em questão, juros da dívida pública/PIB, revelou um comportamento diferente do registado no ano transacto, uma vez que sofreu um agravamento de 0,2 pontos percentuais, invertendo, assim, uma situação de melhoria que tinha ocorrido em 2002 e voltando ao peso assumido em 2001.

i) Os Avaies do Estado

A dívida acessória garantida do Estado cifra-se, nos termos da CGE, em 31 de Dezembro de 2003, nos 7.629.235,5 milhares de euros, o que, relativamente ao ano precedente de 2002, representa uma variação positiva de 4,7 por cento, mais 341.960,4 milhares de euros, menos de metade do acréscimo ocorrido no biénio de 2002/2001, que se cifrou em 731.724,5 milhares de euros.

Da sua análise, o Tribunal de Contas extrai as seguintes conclusões:

- Em 2003, a dívida garantida do Estado seguiu a tendência de crescimento verificada nos anos precedentes, embora a variação seja menos acentuada;
- Assiste-se, nos últimos anos, a um decréscimo da importância relativa das garantias representadas por crédito interno, o inverso do que, naturalmente, tem acontecido com as garantias expressas em crédito externo. Assim foi, também, em 2003.

Como se verifica pelo quadro em análise, as variações, **entre 2002 e 2003, nas garantias representadas por crédito interno, registaram um decréscimo de 163.978,8 milhares de euros**, para o qual contribuíram, designadamente, as ocorridas com as seguintes entidades beneficiárias:

Milhares de euros

- Rede Ferroviária Nacional – REFER, EP -83 202,1
- Região Autónoma da Madeira -42 941,4
- Casa do Douro -12 028,1

Ao invés, as garantias prestadas directamente pelo Estado e expressas em crédito externo apresentavam, em 31 de Dezembro de 2003, um valor de 6.241.943,7 milhares de euros, mais 505.939,2 milhares de euros do que as concedidas até ao final do ano anterior. Determinantes para este

acréscimo líquido, foram as variações registadas nas garantias prestadas às seguintes entidades:

Milhares de euros

- EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, SA. - 300 000,0
- Metro da Área Metropolitana do Porto, SA - 121 527,8
- CARRIS – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA - 100 000,0
- CP – Caminhos de Ferro Portugueses, EP - 80 000,0
- Metropolitano de Lisboa, EP - 59 117,4
- LIPOR – Serviço Intermunicipal de Tratamento de Lixos da Região do Porto - 35 000,0
- Empresa de Electricidade da Madeira, SA - 11 058,1
- INH – Instituto Nacional de Habitação - 17 408,1
- Região Autónoma da Madeira - 34 160,2
- BRISA – Auto-Estradas de Portugal, SA - 41 468,3
- TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA - 48 610,6

G) Património do Estado

A inventariação do Património do Estado não se encontrava nem encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, pelo que a respectiva análise patrimonial defronta sérias dificuldades.

Para as suprir, foram aprovadas pelo Tribunal de Contas, as Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro, que substituíram as aprovadas pela Resolução n.º 10/93 – 2.ª S., e que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social, a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo.

A informação assim obtida abarcou, em 2003, o património financeiro do subsector Estado, gerido por quinze entidades, e do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo oitenta e dois organismos.

Sobre estas matérias o Tribunal de Contas recomenda e conclui:

1. Limite para a concessão de empréstimos

Em 2003, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de € 15 milhões e os serviços e fundos autónomos de € 468,8 milhões, pelo que foi ultrapassado o limite estabelecido no n.º 1 do artigo 49º da LOE/2003 para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas, fixado em € 400 milhões.

2. Património financeiro do subsector dos serviços integrados

1. Embora repartido por quinze entidades, o património financeiro do subsector dos serviços integrados concentra-se na Direcção-Geral do Tesouro e na Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, organismos do Ministério das Finanças cuja competência específica nesta área está consagrada nas respectivas leis orgânicas.

2. O património financeiro deste subsector está muito concentrado em três tipos de activos, participações societárias, que representam mais de metade do valor total, e créditos decorrentes de empréstimos e participações não societárias, que representam cerca de um quinto cada um.

3. O apuramento efectuado, com base nos dados recebidos, **mostra um decréscimo do valor nominal do património financeiro do subsector dos serviços integrados de € 1.036,1 milhões em 2003, ou seja, 6,2%.** Esta variação resultou dos decréscimos de € 680,8 milhões no valor nominal das participações societárias e de € 384,1 milhões no dos créditos decorrentes de empréstimos, parcialmente compensado pelo crescimento

do valor de unidades de participação em fundos de investimento e outros créditos.

4. No âmbito do programa PAR, o **IFADAP** concedeu, em nome do Estado, novos créditos apesar de o Governo não ter fixado qualquer dotação global para tais operações, **o que se considera ilegal por violação** do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de Junho.

5. A generalidade das situações de mora em créditos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Estado, assinaladas no Parecer sobre a CGE/2002, manteve-se em 2003. Assim, constata-se um agravamento no valor dos créditos vencidos, que passaram de € 1.490,7 milhões em 31 de Dezembro de 2002 para € 1.542,8 milhões em 31 de Dezembro de 2003, data em que representavam 50,5 % do valor total dos créditos.

6. O Decreto-Lei n.º 246/2003, de 8 de Outubro, determinou a transferência para a Caixa Geral de Aposentações das responsabilidades da CTT pelos encargos com pensões de aposentação e extinguiu o fundo de pensões do pessoal abrangido pelo estatuto da aposentação. O mesmo diploma estabelece que a CTT entregará à Caixa Geral de Aposentações o património do fundo de pensões, deduzido da quantia de € 268.301 milhares que entregará à Direcção-Geral do Tesouro, e que o capital social da empresa será reduzido em € 446.475.275.

A receita assim gerada foi contabilizada, **de acordo com instruções da Direcção-Geral do Orçamento**, com a classificação de "Outras receitas de capital – outros" e **não foi transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.**

Tratando-se de verbas que se tinham originado em processos de privatização, entregues à CTT para realizar um aumento de capital que agora se anulou por uma redução de igual valor, **a Direcção-Geral do Orçamento deveria ter procedido à sua transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública**, como faz, por exemplo, com dividendos da PARPÚBLICA, resultantes de mais-valias em processos de privatização.

Não o tendo feito, foi violada a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e a CRP, que estabelecem para estas receitas um regime especial de consignação.

7. As acções de empresas directamente detidas pelo Estado proporcionaram, em 2003, € 380,1 milhões de dividendos, valor que inclui 20,4 milhões de dividendos do exercício de 2003 da PARPÚBLICA, entregues antecipadamente. Por outro lado, a alienação deste tipo de activos traduziu-se, no mesmo período, numa receita de € 127,6 milhões, valor que não consta da CGE/2003 porque, no seu encerramento, tal receita foi anulada e transferida para operações específicas do Tesouro com vista à sua contabilização como receita de 2004.

3. Património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos

1. De acordo com a informação remetida pelos serviços e fundos autónomos gestores de activos financeiros, **o património financeiro deste subsector continuou a registar um acréscimo, que em 2003 ascendeu a € 798,4 milhões (+22,3%),** o qual resultou das variações registadas nas carteiras de obrigações, de créditos por empréstimos e de fundos de investimento, nos montantes de, respectivamente, € 485,7 milhões, € 145,0 milhões e € 122,2 milhões. Por sua vez, esse património proporcionou rendimentos no valor total de € 56,8 milhões.

2. Embora o universo sob análise ascendesse a 75 serviços e fundos autónomos, o património financeiro deste subsector encontrava-se concentrado, em cerca de 71%, nas carteiras de 4 organismos, **Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, Fundo de Garantia de Depósitos, Caixa Geral de Aposentações e Instituto de Turismo de Portugal.** Por sua vez, 43% dos serviços e fundos autónomos sob análise detinha um património financeiro inferior a € 50 milhares, sendo as carteiras da maioria dessas entidades compostas por um só tipo de activo.

4. Aplicação das receitas das privatizações

1. As aplicações de receitas das privatizações, **realizadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública**, em 2003, ascenderam a 41,2 milhões de euros, tendo 8,7 milhões sido destinados à redução de dívida pública e 32,5 milhões a novas participações no capital de empresas, pelo que o limite para a aplicação dessas receitas em novas participações de capital no sector produtivo, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série, de 14 de Agosto, foi excedido.

2. No processo de realização do capital social inicialmente subscrito pelo Estado, em empresas constituídas no âmbito do Programa Polis, **a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, mais uma vez, cumprida.**

3. O valor das receitas das privatizações, na posse do Fundo de Regularização da Dívida Pública em 31 de Dezembro de 2003, **ascendia a 11 milhões de euros, valor significativamente inferior ao registado em anos precedentes.**

H) Operações de Tesouraria

No presente item são reflectidos os resultados da análise sobre a informação remetida ao Tribunal de Contas pela Direcção-Geral do Tesouro, consubstanciada em Plano de Contas, diários e balancetes, bem como da auditoria realizada àquela Direcção-Geral, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, com a finalidade de avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que constam do Parecer do Tribunal de Contas e tendo sido objecto de análise específica as contas respeitantes:

- A disponibilidades com saldo credor;
- A antecipação de fundos;
- À cessão de créditos do Estado e da segurança social;

- As operações de regularização da escrita orçamental;
- À Direcção-Geral dos Impostos por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003;
- À regularização de saldos por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003;
- A despesa e receita orçamental de 2003 processada em 2004;
- A terceiros com saldo devedor.

Nestes termos o Parecer recomenda:

1. A análise da Contabilidade do Tesouro de 2003 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, **continua por finalizar** e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, **se manteve insuficiente** para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º daquele diploma. O Tribunal de Contas continua a **recomendar** a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

2. Das medidas aplicadas pela Direcção-Geral do Tesouro com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços e da informatização de operações, é de destacar a opção pela contabilização automática que já atingiu 73,5% do valor movimentado na Contabilidade de 2003.

3. Observou-se que **continuaram por cumprir** os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da

Conta Geral do Estado. O encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2003 só se verificou em 8 de Junho de 2004, quase quatro meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

4. Apesar do valor (superior a € 678 milhões) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 32% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas apenas decresceu 3,1% (menos € 37,4 milhões) durante 2003, atingindo € 1.162,6 milhões no final do ano.

I) Fluxos financeiros entre Orçamento do Estado e Sector Público Empresarial

A análise abrange os fluxos evidenciados na Conta Geral do Estado e outros, que não o estando, o Tribunal de Contas afirma dispor, de informação resultante de acções de controlo desenvolvidas pelos seus serviços de apoio e de solicitações pontuais a diversas entidades.

Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Indemnizações compensatórias	RTP	(a) 117 451 575
			LUSA	(a) (b) 11 900 000
			CARRIS	(a) 40 916 478
			STCP	(a) 12 376 201
			CP	(a) 23 072 716
			METRO	(a) 20 277 200
			REFER	(a) 34 961 410
			TAP	(a) (c) 25 599 840
			SATA	(a) (d) 17 472 699
			SOFLUSA	(a) 2 014 708
		TRANSTEJO	(a) 2 014 708	
		Subtotal	308 057 535	
		Sub. à construção naval	Estaleiros Navais de Viana Castelo	6 633 448
		Subtotal	6 633 448	
				(e) 314 690 983
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	Correios de Portugal	3 641 344
			Subtotal	(f) 3 641 344
Total 05.01.01				318 332 327

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 52/2003, publicada no DR n.º 79, I Série-B, de 3 de Abril.

(b) Dos € 11.900.000, foi pago em 2003 o montante de € 8.925.000, sendo transferido para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap. 60 do OE/2003", € 2.975.000. Foi utilizado até 31/03/2004, o montante de € 2.737.777 e reposto como receita do OE/2004, a verba não utilizada no valor de € 237.223.

(c) Dos € 25.599.840, foi pago em 2003 o montante de € 12.175.620, sendo transferido para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap. 60 do OE/2003", € 13.424.220. Este montante foi utilizado até 31/03/2004.

(d) Dos € 17.472.699, foi pago em 2003 o montante de € 4.628.292, sendo transferido para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap. 60 do OE/2003", € 12.844.406. Foi utilizado até 31/03/2004, o montante de € 8.626.268 e reposto como receita do OE/2004, a verba não utilizada no valor de € 4.218.138.

(e) Valores contabilizados no Cap.º 60 – "Despesas Excepcionais" do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01.

(f) Valor contabilizado no Cap.º 09/Div.07 – "Instituto da Comunicação Social" dos Encargos Gerais do Estado, com a cl. ec. 05.01.01

Fonte: CGE/2003 e elementos fornecidos pela DGO, DGT e ICS.

Da análise da CGE e do Parecer do TC, podemos concluir:

1. Fluxos financeiros entre o subsector dos serviços integrados e o SPE

1. O Governo, ao contrário do observado nos anos anteriores, passou a incluir na Proposta de Lei n.º 28/IX (Orçamento do Estado para 2003), elementos informativos sobre as "*transferências orçamentais para as empresas públicas (...)*", que continua a estar previsto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 34.º, n.º 1, alínea o)). **No entanto, essa informação não foi apresentada de forma completa**, abrangendo apenas as indemnizações compensatórias.

2. No que diz respeito aos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do sector público empresarial, no valor global de € 318,4 milhões, referente a sociedades e quase sociedades não financeiras, cerca de € 3,2 milhares foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE; e parte do montante transferido para a Casa da Música/Sociedade Porto 2001 (€ 410 milhares) não está incluído naquele valor global, por ter sido erradamente classificado.

3. Em 2003 registou-se um aumento dos fluxos financeiros na ordem dos € 1.073,9 milhões (+233,8%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos destinados a aumentos de capital e, em menor grau, todas as restantes rubricas, à excepção das transferências de capital que registaram uma variação negativa (17,5%).

As garantias prestadas registaram um decréscimo de 26,6%.

2. Fluxos financeiros entre os serviços e fundos autónomos e o SPE

Relativamente aos fluxos financeiros dos serviços e fundos autónomos para o SPE, evidenciados na Conta Geral do Estado como tendo sido processados a favor de entidades do SPE, **no valor global de € 1.382,3 milhões,**

cerca de € 10,2 milhões não se destinaram a empresas pertencentes ao sector público empresarial. Essa indevida classificação das despesas contraria o disposto no artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Verificou-se um aumento das transferências dos serviços e fundos autónomos para o SPE não financeiro que passou de € 48,0 milhões, em 2002, para € 1.372,1 milhões em 2003.

J) Fluxos financeiros com a União Europeia

A “Análise dos Fluxos Financeiros de Portugal para a União Europeia” incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e outras contribuições, ocorridas em 2003. A “Análise Global dos Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal” incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) II e III, do Fundo de Coesão I e II e do FEOGA-Garantia, no período de 1994-2003, e, em especial, sobre os seus reflexos no Orçamento do Estado/PIDDAC/2003 e na Conta Geral do Estado do mesmo ano.

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia em 2003

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão	Execução
1. Transferências de Portugal para a UE	1 451,4	1 288,6
Direitos aduaneiros e agrícolas ^(a)	139,1	130,4
Recursos próprios IVA	350,9	304,7
Recurso complementar PNB ^(b)	834,1	721,3
Compensação ao Reino Unido	127,3	132,2
Contribuições	–	–
2. Transferências da UE para Portugal	5 882,3	4 896,2
FEOGA-Garantia	949,1	849,5
FEDER	3 007,0	2 581,8
FEOGA-Orientação	406,6	289,7
FSE	998,1	784,7
Fundo de Coesão	410,0	254,8
IFOP	51,5	47,4
Diversos	–	128,5
Saldo Global (2-1)	4 430,9	3 646,1

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e Isoglucose;

(b) Inclui reservas.

Fonte: DGAERI, DGAIEC, DGT, DGDR, INGA e CGE/2003.

O Tribunal de Contas recomenda, assim:

1. Inclusão na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros da União Europeia

A Conta Geral do Estado/2003 efectuou uma abordagem sobre as matérias relativas às “Relações Financeiras com a União Europeia”, quer do ponto de vista das transferências de fundos de Portugal para a União Europeia, quer desta para Portugal, evidenciando os desvios apurados face às estimativas das verbas a transferir e as efectivamente recebidas.

Assim, continua a **recomendar-se** que, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, a Conta Geral do Estado inclua informação sistematizada por fundo comunitário.

2. Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

A Conta Geral do Estado evidencia **transferências para a União Europeia no montante de € 1.288,6 milhões, ou seja, menos € 48,2 milhões do que o valor inicial inscrito no orçamento, sendo de destacar diferenças para menos nos “Direitos aduaneiros” (€ 42,9 milhões), nos “Direitos agrícolas” (€ 12,2 milhões) e nos “Recursos próprios IVA” (€ 40,1 milhões).**

As contribuições para o orçamento da União Europeia relativas aos recursos próprios não tradicionais, que foram objecto de análise e que ascenderam a € 1.158 milhões, registaram, em relação ao ano de 2002, uma diminuição de cerca de € 4,3 milhões, tendo contribuído para esta diminuição os “Recursos próprios IVA” e a “Reserva monetária do FEOGA”, em cerca de 16,3% e 25,6%, respectivamente.

Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2003

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo ^(a) (1)	Orçamento Inicial ^(b) (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	CGE ^(c) (4)	Diferença (5)=(4)-(2)
Recursos próprios tradicionais	139,1	185,5	46,4	130,4	-55,1
Direitos aduaneiros		150,0		107,1	-42,9
Direitos agrícolas	139,1	33,8	-	21,6	-12,2
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		1,7		1,7	-
Contribuição financeira	1 312,3	1 151,3	-161,0	1 158,2	6,9
Recursos próprios IVA	350,9	344,8	-6,1	304,7	-40,1
Recurso complementar PNB ^(d)	834,1	879,2	-154,9	721,3	42,1
Compensação ao Reino Unido	127,3	127,3	-	132,2	4,9
Total	1 451,4	1 336,8	-114,6	1 288,6	-48,2

(a) Previsões apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 28/IX (OE para 2003) – Diário Assembleia República n.º 39, II Série A, de 6 de Novembro de 2002;

(b) Lei n.º 32-B/2002 (OE/2003), Diário da República n.º 301, I Série A, de 30 de Dezembro;

(c) CGE de 2003;

(d) Inclui reservas.

A Comissão Europeia solicitou o pagamento de juros de mora, no montante de € 419 milhares, os quais só foram pagos em Março de 2004. Tal exigência deveu-se ao atraso verificado na transferência para a conta da Comissão do valor de € 112,1 milhões relativo à contribuição financeira de Dezembro de 2003.

3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

3.1 Portugal no contexto da política financeira da União Europeia

O Orçamento da União Europeia previa, para 2003, uma contribuição comunitária (dotações finais) de € 76.933,5 milhões destinada aos 15 países que integram a União Europeia, tendo sido utilizados € 72.906,8 milhões (94,7%), dos quais € 44.379,2 milhões (60,9%) referentes a pagamentos no âmbito da Política Agrícola Comum e € 28.527,6 milhões (39,1%) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de € 4.597,2 milhões, dos quais € 3.741,3 milhões se destinaram às Acções Estruturais e € 855,9 milhões à Política Agrícola Comum o que em termos de União Europeia representou 1,9% do valor total transferido no âmbito da Política Agrícola Comum e 13,1% dos pagamentos totais relativos às Acções Estruturais.

Quadro XI.6 – Transferências da União Europeia para Portugal – 2003

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão (a)	Transferências efectivas registadas na DGT (b)	Desvios à previsão	
			Valor (3)=(2)-(1)	(%) (4)=(3)/(1)
	(1)	(2)		
FEOGA-Garantia	949,1	849,5	-99,6	-10,5
FEDER	3 007,0	2 581,8	-425,4	-14,1
FSE	998,1	764,7	-233,4	-23,4
FEOGA-Orientação	466,6	269,7	-196,9	-42,2
IFOP	51,5	47,4	-4,1	-8,0
Fundo de Coesão	410,0	254,8	-155,2	-37,9
Diversos	-	128,5	128,5	-
Total	5 882,3	4 896,2	-986,1	-16,8

Fontes:

(a) CGE/2003-Vol I;

(b) DGT: Mapa dos Fluxos Financeiros com a União Europeia, em 2003.

3.2 Transferências de Fundos da União Europeia, em 2003

Na estimativa para 2003, previa-se que os fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia atingissem € 5.882,3 milhões, tendo-se concretizado a transferência efectiva, via Direcção-Geral do Tesouro, de € 4.896,2 milhões, o que representou um decréscimo de 16,8% face às previsões governamentais. Verificou-se que, em termos absolutos, **ficaram por transferir € 986,1 milhões, dos quais cerca de 43% (€ 425,4 milhões)** provenientes do FEDER. Porém, em termos relativos, os maiores desvios foram registados no FEOGA-Orientação, no Fundo de Coesão e no FSE (42,2%, 37,9% e 23,4%);

A execução financeira comunitária do PIDDAC, em 2003, correspondeu a uma taxa de 64%, o que representou um decréscimo de 6,8 % face ao ano 2002.

A Conta Geral do Estado/2003, através do mapa XV, relativo ao PIDDAC, muito embora indique os programas e os projectos cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos previstos, impossibilitando uma análise por fundo, pelo que se **recomenda** que, de futuro, esta informação passe a constar do referido mapa.

3.3 Fluxos financeiros da União Europeia no período 1994/2003

No período em referência, as transferências da União Europeia atingiram € 34.926 milhões, dos quais a maior fatia foi proveniente do FEDER – QCA II (27,5%). Merecem, ainda, relevo as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (20,2%) e do FEDER-QCA III (15,3%).

Uma análise face à programação, permitiu verificar que, relativamente aos fundos que constituem o QCA II e ao Fundo de Coesão I, as verbas transferidas já atingiam taxas superiores a 95%, com excepção do IFOP que se ficava pelos 91,5%.

Os fundos que integram o QCA III, conjuntamente com o Fundo de Coesão II, ascendiam, em Dezembro de 2003, a € 8.852,3 milhões e representavam 25,3% do total transferido.

3.4 Quadro Comunitário de Apoio III

◇ Realização em 2003

No âmbito do QCA III, destacam-se os elevados níveis de execução, no ano de 2003.

As taxas de realização globais foram superiores a 100%, tanto no que se refere à despesa pública total (106,8%) como à despesa comunitária (104,6%), concluindo-se que foram superadas as programações e, inclusivamente, que foram compensados, em termos da despesa relativa ao FEDER (107,9%) e ao FSE (101,9%), os níveis de execução obtidos nos anos anteriores. No que se refere ao FEOGA-O e ao IFOP, apesar do nível de realização, em 2003, ter sido inferior, quando comparado com outros Fundos estruturais, as taxas obtidas foram de 92,7% e 97,3%, portanto muito superiores às registadas nos anos compreendidos entre 2000-2002.

III – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social

Relativamente ao exercício de 2003 à Conta da Segurança Social, foi apresentada com carácter provisório à semelhança do ocorrido em 2002, tendo o Tribunal no Parecer sobre esta última Conta emitido uma reserva geral às contas deste exercício económico e posteriormente aprovado a Resolução n.º 01/04-PG, de 27/10, deliberando não emitir Parecer sobre a CSS de 2003, nos termos em que foi apresentada, pelo que só veio a fazê-lo em 2006, remetendo à Assembleia da República o Parecer em termos definitivos em 4 de Janeiro de 2007, após lhe ter sido remetida em termos definitivos em 11 de Abril de 2006, por divergências e insuficiências de consolidação sobre os valores da execução orçamental apresentados pelo Centro Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores.

Na Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2003, incluindo o da Segurança Social, destacam-se as matérias relativas ao subsector da Segurança Social e à intensificação da unidade de tesouraria.

a) As Alterações Orçamentais

O orçamento inicial aprovado, no valor de 20.754.100.505,70 euros foi objecto de modificações orçamentais, de harmonia com o disposto no art.º 54.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e do art.º 49.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março, por dois tipos de alterações, a saber:

- Usualmente eram tratadas, em capítulo autónomo, as dívidas à segurança social, bem como o património imobiliário afecto ao IGFSS.
- Por a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) ser aplicável pela primeira vez ao Orçamento de Estado para 2003.
- Para integração de saldo de gerências anteriores, no valor de 667.628,2 milhares de euros, cuja utilização se cifrou em 662.193,2 milhares de euros.

- Reforços e Anulações que se traduziram numa diminuição de 2.894,1 milhões de euros nas dotações da receita (13,94%) e de 3.045,3 milhões de euros nas dotações de despesa (14,67%), originando um *superavit* de 151.234,2 milhares de euros.

Nesta matéria, o Tribunal de Contas recomenda a alteração desta prática de modo a que as alterações orçamentais sejam publicadas dentro dos prazos fixados no actual art.º 52.º da LEO n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

b) Execução orçamental da receita

A análise da execução do orçamento da receita relevada na CSS de 2003, evidencia a estrutura do orçamento, segundo os agregados mais relevantes que integram os respectivos capítulos e seus agrupamentos, atingindo, após as modificações orçamentais legalmente aprovadas, uma execução da receita no total de 17.156.402.465,24 euros (excluindo o saldo do ano anterior) e uma taxa de execução de 99,8% face ao orçamento corrigido.

Os desvios orçamentais correspondentes a 0,2%, no total de cerca de 36 milhões de euros, decorrem, essencialmente, das seguintes razões:

- ◆ Quebra na cobrança de contribuições e cotizações face à previsão;
- ◆ Produto da venda de activos financeiros abaixo do esperado;
- ◆ Maior eficácia na recuperação de pagamentos indevidos.

As receitas totais arrecadadas pelo sistema registam, relativamente ao ano transacto, um decréscimo de 4,6% correspondente a cerca de 821 milhões de euros e que resultou essencialmente da redução de activos financeiros do FEFSS em cerca de 57%. Este decréscimo foi contudo atenuado pelo aumento ocorrido nos outros grupos da receita, dos quais se destaca "*Contribuições e cotizações*" que apresenta um aumento de 3%, no valor de

300,5 milhões de euros, para tal tendo contribuído de forma expressiva o resultado da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização.

Destacam-se, também, as *Transferências do OE* para cumprimento da Lei de Bases, no valor de 3.466,8 milhões de euros, que representam 20,2% das receitas totais, registando um acréscimo de cerca de 4,7% em relação ao ano anterior, e a transferência relativa ao IVA Social que ascendeu a 676 milhões de euros (3,9%), traduzindo um aumento de 34,4%, relativamente ao mesmo período.

Salienta-se, no entanto, que não existe garantia da totalidade e universalidade da contabilização das receitas em virtude dos sistemas operacionais directamente envolvidos na gestão e controlo de obrigações contributivas e na gestão de tesouraria não terem alcançado o funcionamento pretendido, com evidente prejuízo para o reflexo contabilístico e financeiro das receitas totais do sistema.

O Tribunal recomenda que se agilizem os meios necessários no sentido de uniformizar, com a maior brevidade, a contabilização de todas as receitas em SIF, a partir da integração da informação gerada nos sistemas periféricos, dando assim cumprimento ao seu Plano de Acção.

c) Execução orçamental da despesa

A execução do orçamento de despesa foi apresentada de acordo com os mapas orçamentais previstos na lei com uma despesa realizada total, no valor de 17.125.908.529,74 euros, registando, após as modificações orçamentais legalmente aprovadas, uma taxa de execução de 96,7%.

Decorre da repartição das despesas que, directa e indirectamente o Estado, através da Segurança Social, transfere para *famílias e outras entidades* cerca de 83% dos seus recursos anuais, destinando-se 72,3% do total para "famílias", correspondendo ao encargo com as prestações sociais, 4,8% distribuídos em subsídios e 5,8% em transferências para instituições sem

fins lucrativos para compensar os custos destas entidades com a componente social substitutiva da segurança social e de outra espécie. A parte restante distribui-se por: Activos financeiros (10,7%); Administração (3,1%) e "Outras", com 3,3%.

Recomenda-se assim, a sua explicitação de modo a que o cidadão comum possa ter acesso à divulgação da informação financeira da Segurança Social.

Nas despesas com o sistema público de segurança social destaca-se o seguinte:

O subsistema previdencial – repartição suporta a actividade central da segurança social no que se refere ao registo da principal fonte de financiamento do Sistema de Segurança Social (SSS) (90,2% de contribuições e cotizações) e da mais significativa parcela da despesa, que representou, em 2003, nas *pensões* atribuídas, 69,9% da despesa total, e um acréscimo de 6,6% relativamente ao ano anterior. O saldo gerado no ano foi negativo no valor de 124.115 milhares de euros, tendo-se obtido, após integração do saldo apurado no ano anterior, um saldo orçamental global no total de 770.099,3 milhares de euros.

A execução da receita e da despesa do *subsistema previdencial – capitalização* traduziu-se num saldo gerado no ano no valor de (-) 5.704,4 milhares de euros, resultando num saldo orçamental global de 100.685,7 milhares de euros, que acrescido das transferências internas ascendeu a 326.699,3 milhares de euros.

No respeitante ao **subsistema de protecção social de cidadania** o saldo gerado no ano foi de 81.083,5 milhares de euros, resultando num saldo orçamental global de 211.756,9 milhares de euros após as transferências internas.

No **subsistema de protecção à família e PAEFP** o saldo gerado no próprio exercício foi de (-) 268.848,1 milhares de euros, incluindo as

transferências internas, situando-se o saldo final do subsistema em 151.189,5 o que reflecte um acréscimo de 79.229,9 milhares de euros face ao período homólogo anterior.

d) Saldos de execução orçamental

Com a apresentação da CSS do exercício de 2002, em termos definitivos, o IGFSS procedeu, pela primeira vez, à relevação, em sede de mapas orçamentais consolidados, do saldo orçamental global acumulado de gerências de anos anteriores, sob a designação de *Saldo do ano anterior sem aplicação em despesa*, por não ter sido objecto de integração nos orçamentos respectivos, dando assim cumprimento às recomendações do Tribunal.

Tal procedimento implicou a relevação, em sede de Conta, em 2002, de um saldo inicial não aplicado em despesa no valor de 911.627.049,56 euros, que em conjunto com o saldo objecto de integração ao longo da execução orçamental de 2002, contribuiu para um saldo orçamental global final de 1.428.205.347,14 euros.

Todavia, o saldo orçamental global (final) relevado na CSS de 2002, registou, ainda, uma divergência no valor de (+) 1.045.852,38 euros, face ao saldo orçamental global (inicial) na CSS de 2003, que se cifrou em 1.429.251.199,52 euros.

Assim, o Tribunal recomenda no seu Parecer que as rectificações devem ter reflexo em parcela autónoma a evidenciar na conta consolidada (Mapa XXII – conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social), por forma a não afectar a execução do ano a qual terá necessariamente impacto no saldo orçamental acumulado desse ano, aumentando, deste modo, a transparência, e evitando a discrepância entre o saldo de encerramento de “n-1” e o saldo de abertura do ano “n”.

Não integraram a CSS os mapas de situação de tesouraria (*Mapa XXVII-A – movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social*) previstos no art.º 71.º da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, pelo que o Tribunal recomenda a sua elaboração.

e) Financiamento do Sistema de Segurança Social

Da análise efectuada à informação constante dos mapas orçamentais legais que integram as CSS de 2002 e 2003 e, bem assim, do correspondente apuramento das despesas por natureza, observa-se que:

- Foi dado cumprimento ao determinado no n.º 1, conjugado com o n.º 4.º, ambos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, que determina o financiamento exclusivo por transferências do OE para o *subsistema de protecção social de cidadania*, actual *subsistema de solidariedade*, à luz da Secção III, do Capítulo II, da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro;
- As receitas fiscais, designadamente o IVA Social e outras transferências do OE afectas ao *subsistema de protecção à família e PAEFP*, actual subsistema de protecção familiar, suportaram cerca de 32,9% das despesas totais do subsistema, acima dos 30% previstos no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, para 2003;
- As receitas afectas ao *subsistema previdencial de repartição* financiaram as correspondentes despesas, bem como o subsistema da protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional, através de transferências internas, apresentando, ainda, um *superavit* no exercício em análise, cumprindo o estipulado no n.º 3 do art.º 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro;
- O montante de 189,1 milhões de euros, transferido para o *subsistema de capitalização*, ficou muito aquém da obrigação decorrente do disposto no n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002,

de 20 de Dezembro. Todavia, esta constatação tem acolhimento no n.º 3 do mesmo artigo, face ao arrastamento da situação económica em condições adversas;

- Em cumprimento do n.º 2 do art.º 25.º da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e ao abrigo do regime estabelecido pelos artigos 13.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, e 111.º n.º 2 da Lei n.º 32/2002, ambos de 20/12, foi efectuada a transferência do saldo de gerência do ano anterior, na parte respeitante ao subsistema previdencial no montante de 220.013,7 milhares de euros.

O Tribunal de Contas recomenda, nesta matéria, que as receitas provenientes da venda de imóveis sejam transferidas para capitalização, sempre que possível, logo após a sua arrecadação.

IV – Conclusões

Considerando a análise que se efectuou da CGE e das principais conclusões e recomendações do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2003, e atendendo ainda a que:

- O Tribunal de Contas manifestou as suas reservas relativamente *“aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, ao valor do défice orçamental aí apresentado”* devido à falta de consistência e fiabilidade da informação necessária ao acompanhamento sistemático da execução orçamental de 2003, disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento;
- A Resolução n.º01/04-PG, emitida pelo Tribunal de Contas delibera que o mesmo não emitirá parecer sobre a *“Conta da Segurança Social de 2003, integrada na Conta Geral do Estado do mesmo, nos termos em que foi apresentada, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva”*. Delibera ainda que o seu

parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2003 será emitido quando os respectivos valores sejam definitivamente apresentados³.

O Tribunal de Contas mantém as reservas que tem vindo a colocar relativamente aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado, o que patenteia e sublinha a divergência de critérios de análise utilizados por sucessivos Governos e pelo Tribunal de Contas.

Cabe à Assembleia da República, no exercício do poder legislativo e das competências em matéria de fiscalização da execução do Orçamento do Estado que a Constituição da República Portuguesa lhe confere, um papel primordial no sentido de assegurar que, na busca de formas cada vez mais eficazes de utilização dos dinheiros públicos, não sejam prejudicados o rigor e a transparência da actividade financeira do Estado, pois só assim será possível assegurar a correcta utilização dos recursos públicos, na prossecução do interesse comum, pelo que se conclui:

- a) A presente Conta Geral do Estado é a primeira que se rege pelas disposições aí contidas. **É de salientar o encurtamento, em 6 meses, do seu prazo de apresentação à Assembleia da República** (de 31 de Dezembro para 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita), bem como, precedendo parecer do Tribunal de Contas, do de apreciação e aprovação por esta (agora estabelecido em 31 de Dezembro seguinte);
- b) Em 2003, **a actividade económica registou uma contracção, tendo o PIB real decrescido 1,3 por cento, constituindo o**

³ Veio a enviar as Contas definitivas da Segurança Social referentes aos anos de 2003 e 2004 no dia 4 de Janeiro de 2007, apesar do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2003 ter entrado na COF no dia 12 de Abril de 2005.

ponto mais baixo da fase descendente do ciclo, iniciada em 2000.

- c) **O valor total orçamentado no OE para a realização de despesas** (e o valor total da receita prevista para o seu financiamento) **foi elevado em € 7.593,0 milhões (12%), através da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo.** O maior acréscimo verificou-se nas receitas e despesas de capital, por incluir o valor de € 7.174 milhões referente a alterações orçamentais nas rubricas de receitas de "passivos financeiros" e em dotações afectas à amortização de dívida;
- d) **Através da cessão de créditos do Estado foi assim obtida uma receita extraordinária em 2003, no valor de € 1.453 milhões;**
- e) Relativamente ao "Total da receita", **verifica-se que o valor da execução ficou aquém do previsto no orçamento final em € 4.723,4 milhões (-6,7%),** o que ficou a dever-se ao comportamento da receita efectiva (€ -2.589,7 milhões, -7,6%) bem como dos "Passivos financeiros" (€ -2.133,8 milhões, -5,8%);
- f) De registar, que quanto à receita efectiva, a maior diferença em valores absolutos entre o valor do orçamento final e a execução ocorreu nos "Activos financeiros" (execução inferior ao orçamentado em € 1.490,3 milhões), enquanto em termos relativos sobressai o capítulo "Outras receitas de capital" em que a execução superou o orçamento em € 335,5 milhões;
- g) Como se verifica, **a Conta Geral do Estado registou em 2003 um défice de € 4.948,8 milhões, o que representa uma significativa redução (18,7%) relativamente ao registado em 2002, € 5.873,4 milhões, quando entre 2001 e 2002 se verificara um agravamento de 31,4%;**

- h) No ano em apreço, a **referida redução resultou de a diminuição registada na receita efectiva, € 1.567,8 (4,9%),** ter sido superada em € 924,6 milhões, **pela redução da despesa efectiva, € 2.492,4 milhões (6,8%).**

De notar, porém, que a despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação não são evidenciados. Verificou-se, assim, que **as despesas pagas de anos anteriores dos serviços integrados ascendiam a €49,0 milhões, no primeiro semestre de 2003, ao passo que no primeiro semestre de 2004 esse montante ascendia a € 354,8 milhões;**

- i) **A situação do SNS,** no que diz respeito a dotações orçamentais insuficientes foi alvo de especial atenção por parte dos serviços de auditoria do TC e, em 2003, as dívidas a fornecedores que transitado de 2002 atingiram **o montante de €1.325,1 milhões.** Por sua vez, o défice acumulado **no final do ano e transitado para 2004 ascendia a 2.167,2 milhões;**
- j) **A despesa orçamental de 2003,** representou em relação à despesa do ano anterior (€ 53.856,9 milhões) um acréscimo de € 12.181,8 milhões (+22,6%), em resultado do aumento dos passivos financeiros, em € 13.971,9 milhões (+90,5%);
- k) **A execução global do PIDDAC, num total de € 4.811,2 milhões, representou 76,9% do orçamentado,** verificando-se uma comparticipação de 63% (€ 3.032,5 milhões) de Financiamento Nacional e 37% (€ 1.778,7 milhões) de Financiamento Comunitário;
- l) Por grandes componentes, a receita revelou um acréscimo de 0,6 pp do PIB. **Na origem desta evolução encontram-se os efeitos positivos decorrentes da titularização de créditos tributários do Estado e da Segurança Social e a integração do Fundo de**

Pensões dos CTT na conta da Caixa Geral de Aposentações (CGA), apesar do efeito provocado pela redução de taxa do IRC de 32 por cento para 30 por cento, introduzida no Orçamento do Estado de 2002;

- m) **A despesa primária, face a 2002, manteve o seu peso relativo no PIB de 40,9 por cento.** Relativamente ao orçamentado, a despesa primária aumenta o seu peso em 0,5 pp do PIB, não obstante a mesma ter ficado aquém do valor orçamentado em 1.555 milhões de euros. **Em termos de saldo global, este indicador revelou para o conjunto dos diferentes subsectores comportamentos distintos;**
- n) **Em particular, o Estado regista uma deterioração do seu saldo global, excluindo transferências intersectoriais, em 1,1 pp do PIB, ainda que, ao nível da Administração Central, este indicador se encontre compensado com a melhoria na execução dos SFA's (2,0 pp do PIB);**
- o) **Os Serviços e Fundos Autónomos apresentam uma melhoria do seu saldo global em 0,8 pontos percentuais do PIB.** Para além do mencionado no parágrafo anterior, a justificar esta evolução, destaca-se igualmente a **redução das despesas com pessoal, decorrente, em particular, do processo de empresarialização dos 31 hospitais, e, pelo lado da receita, a integração do Fundo de Pensões dos CTT na Caixa Geral de Aposentações (CGA);**
- p) **A Segurança Social, contrariamente ao ano anterior, evidencia uma degradação do seu saldo global em 0,2 pontos percentuais do PIB;**
- q) Tomando como referência os valores previstos no Orçamento de Estado para 2003 com os apurados na Conta Geral do Estado, **o défice global da Administração Central e Segurança Social**

representou, em 2003, cerca de 2,3 por cento do PIB que compara com os 2,4 por cento do orçamento;

- r) Em 2003, estavam efectivamente integrados no RAFE, para o processamento das despesas de funcionamento, **406 organismos com autonomia administrativa (19,9% do universo) e, para as despesas inscritas no Cap. 50 - "Investimentos do Plano", 157 organismos (89,2%);**
- s) O Governo foi autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo, até ao montante máximo de € 5 959 138 134,00 para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, serviços integrados e serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira;
- t) Como vem sucedendo nos últimos anos, o rácio da dívida pública directa em relação ao PIB voltou a agravar-se, verificando-se no ano de 2003 uma alteração idêntica à registada em 2002 (mais 2,5 pontos percentuais);
- u) No âmbito do QCA III, destacam-se os elevados níveis de execução, no ano de 2003. **As taxas de realização globais foram superiores a 100%, tanto no que se refere à despesa pública total (106,8%) como à despesa comunitária (104,6%), concluindo-se que foram superadas as programações e, inclusivamente, que foram compensados, em termos da despesa relativa ao FEDER (107,9%) e ao FSE (101,9%).**

V - Parecer

A Comissão Orçamento e Finanças, considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário da Conta Geral do Estado de 2003, reservando

cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Assembleia da República, 24 de Maio de 2007.

O DEPUTADO RELATOR

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(António Gameiro)

(Mário Patinha Antão)