



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2011

Apresentação à



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Lisboa, 16 de janeiro de 2013



Intervenientes

- **Conselheiro Presidente**
 - Guilherme d'Oliveira Martins
- **Juízes Conselheiros Relatores**
 - José Luís Pinto Almeida
 - José de Castro de Mira Mendes
 - António Manuel Fonseca da Silva
 - António Augusto dos Santos Carvalho





Tribunal de Contas

Apresentação à Assembleia da República

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer sobre a CGE 2011



Conselheiro Presidente
Guilherme d'Oliveira Martins

Lisboa, 16 de janeiro de 2013



- O Parecer incide sobre
 - ❑ **A atividade financeira do Estado, incluindo a Segurança Social nos domínios:**
 - ❑ das receitas
 - ❑ das despesas
 - ❑ da tesouraria
 - ❑ da dívida pública
 - ❑ do património

 - ❑ **Sustentabilidade das finanças públicas nacionais**



- Quatro Conselheiros relatores, sendo um deles o coordenador
- O Parecer envolve um trabalho permanente de acompanhamento da atividade financeira do Estado por parte do Tribunal
- Beneficia dos resultados de auditorias e de outras ações de controlo das diferentes áreas de responsabilidade do Tribunal
- É aprovado pelo Plenário Geral



- O acompanhamento da atividade financeira do Estado exige uma adequada disponibilização da informação residente nos sistemas informáticos específicos da Administração Pública, nomeadamente os relativos a:
 - ❑ Receitas
 - ❑ Despesas
 - ❑ PIDDAC
 - ❑ Fundos Comunitários
 - ❑ Segurança Social



O presente Parecer foi aprovado pelo Plenário Geral
em 12 de dezembro de 2012

(composto pelo Conselheiro Presidente e por 18 Juízes Conselheiros)

O Tribunal de Contas está disponível para antecipar a data de
emissão do seu parecer na mesma medida em que for antecipada a
data de apresentação da Conta pelo Governo



O PCGE incide sobre as Contas:

- Administração Central - na ótica da contabilidade pública
- Segurança Social - na ótica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial



Auditorias realizadas pelo TC diretamente relacionadas com o OE/2011:

- Alienação de imóveis do Estado a empresas públicas (RA n.º 41/2012)
- Programa Operacional Valorização do Território (RA n.º 37/2012)
- 7º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (RA n.º 39/2012)



O PCGE/2011 obedece à seguinte estrutura:

- Um volume repartido em 4 partes principais:
 - ❑ Enquadramento macroeconómico
 - ❑ Conta Geral do Estado
 - ❑ Conta da Segurança Social
 - ❑ Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta



No âmbito do enquadramento macroeconómico, destacam-se:

- As incertezas e condicionantes que influenciaram a evolução da execução orçamental durante 2011;
- O impacto nas contas públicas das condicionantes estruturais das finanças públicas (v.g. evolução demográfica e o seu impacto na despesa social)



***Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública na
Administração Central
(exceto estabelecimentos de ensino não superior)***

- No final de 2011:
 - ❑ *Registou-se uma melhoria na adoção do POCP ou plano sectorial (222 em 2010, para 258 em 2011)*
 - ❑ *Num universo de 461 serviços da administração central, prevê-se que em 2013 disporão de contabilidade patrimonial 459 serviços*



Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal

- Acompanhamento das medidas de consolidação orçamental e o seu impacto no PIB e o estado de implantação das principais medidas orçamentais estruturais previstas no PAEF para 2011
- O TC aprovou a realização de uma ação plurianual, que abrange o período de 2012-2014, sobre o acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal e o seu impacto nas contas da administração central e da segurança social, cujos resultados constarão de relatórios periódicos



Banco Português de Negócios – BPN

- O TC continuou o acompanhamento que vem fazendo desde o PCGE/2008 das consequências orçamentais da intervenção do Estado no BPN

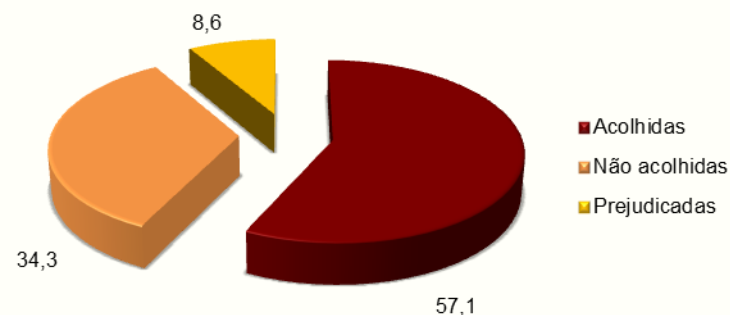


Caixa Geral de Aposentações – CGA

- O TC analisou em particular a situação financeira orçamental da CGA, considerando em especial:
 - ❑ O universo de aposentados e subscritores da CGA
 - ❑ As fontes de financiamento da CGA e sua evolução
 - ❑ A aplicação de recursos e o grau de cobertura das despesas com pensões



- 57,1% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2009 foram acolhidas





Com vista a melhorar a fiabilidade e o rigor da CGE, o TC formulou 82 recomendações:

- ❑ 47 dirigidas à Administração Central
- ❑ 35 no âmbito da Segurança Social



➤ **Legalidade**

- ❑ *Administração Central - globalmente favorável, com ênfases*
- ❑ *Segurança Social - globalmente favorável, com uma reserva*

➤ **Correção financeira**

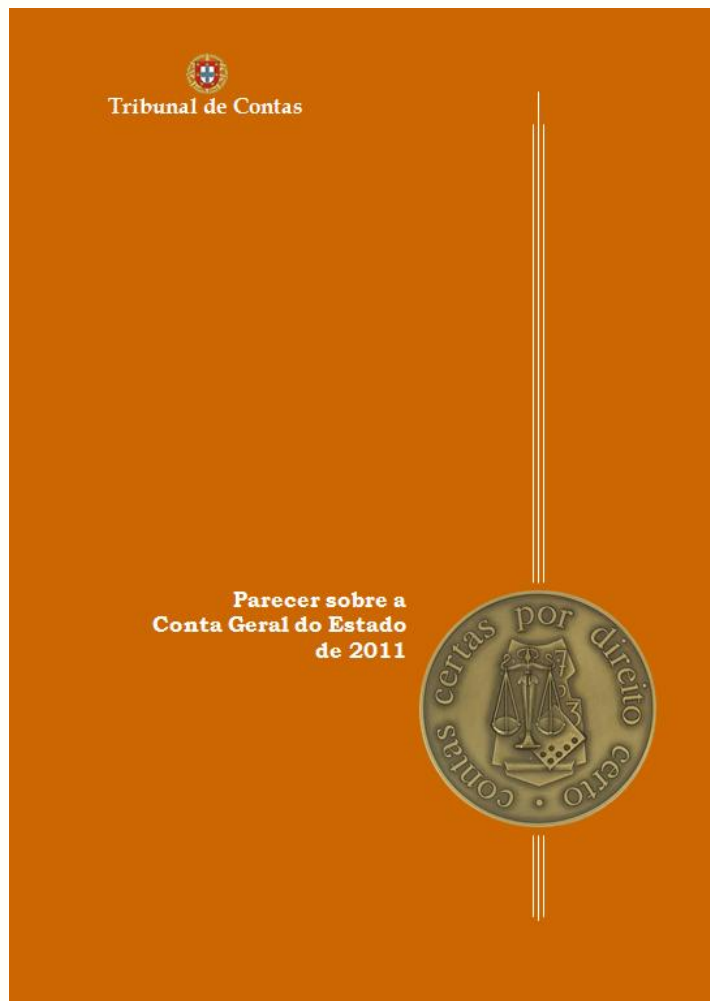
- ❑ *Administração Central e Segurança Social - com reservas*



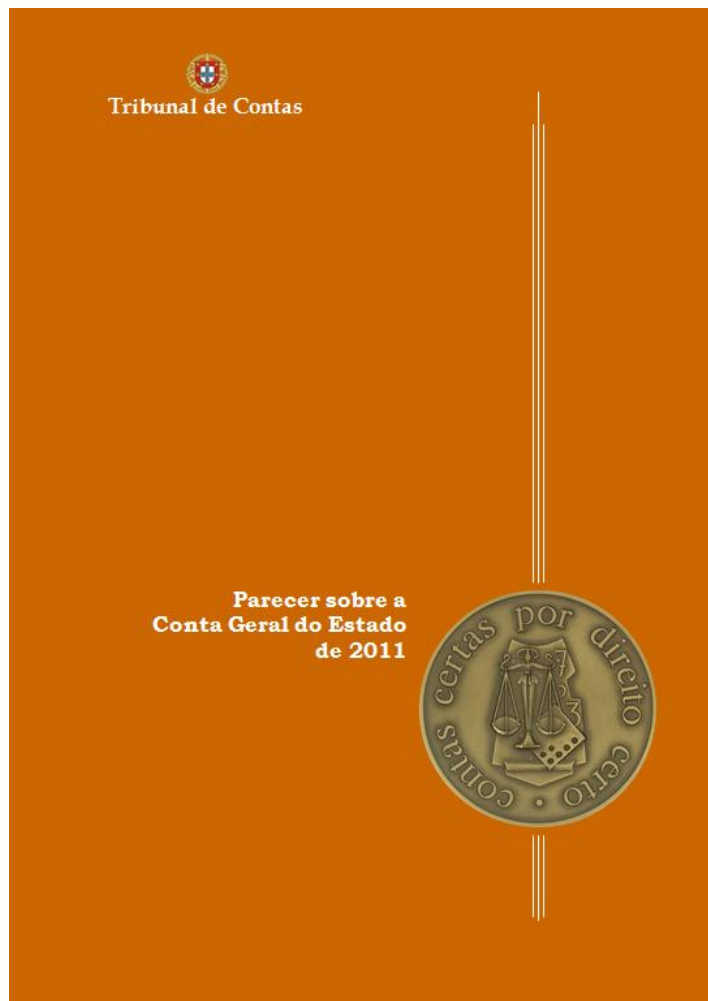
Coordenação Área I

- *Despesa*
- *Dívida Pública*
- *PIDDAC Global*
- *Património Financeiro*
- *Fluxos entre OE e SPE*
- *Fluxos com RA e AL*
- *Apoios não Reembolsáveis*

Juiz Conselheiro
José Luís Pinto Almeida



- Sumário
- Introdução
- A – Enquadramento macroeconómico
- B – A CGE
- C – A CSS
- D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta
- Anexo I – Entidades ouvidas em contraditório
- Anexo II – Respostas integrais do contraditório

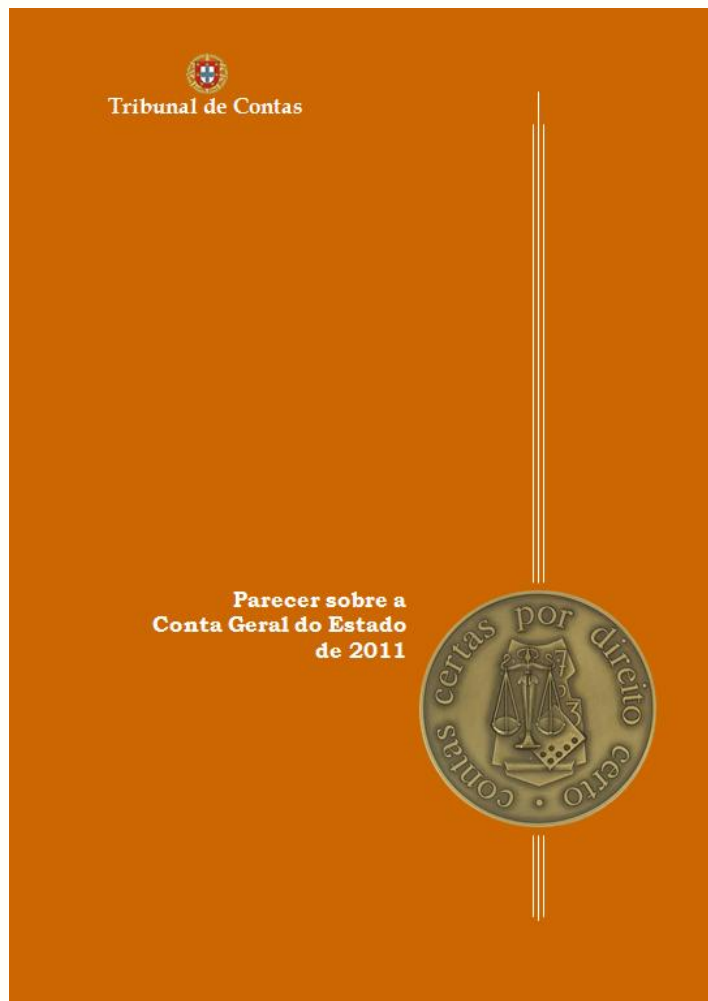


Sumário

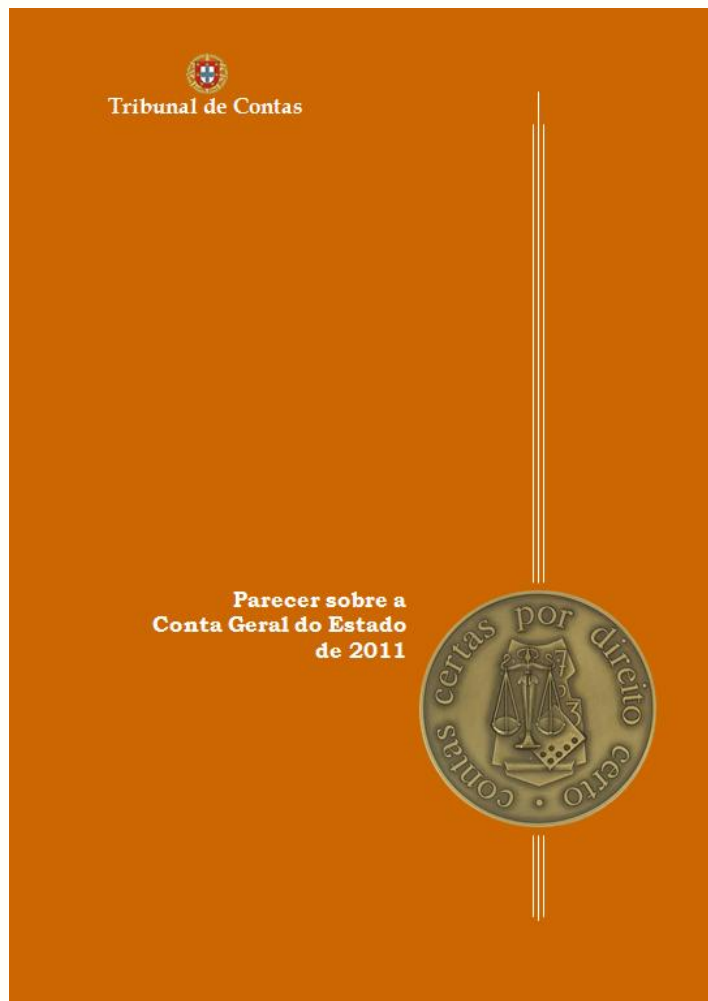
(em português e em inglês)

Introdução

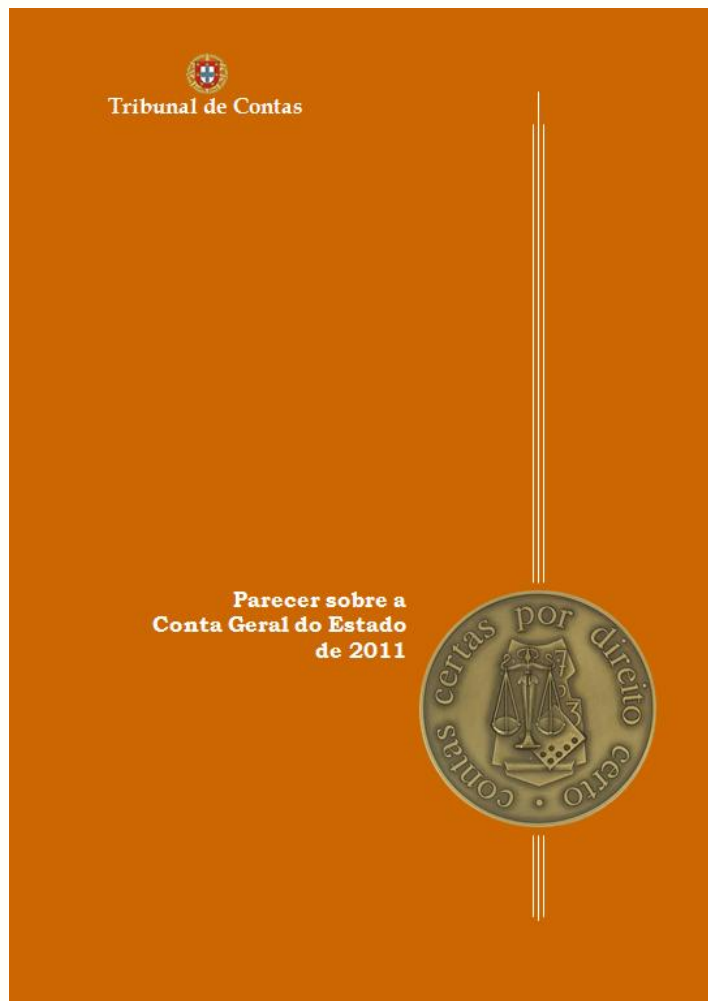
- Atribuições e Competências do TC na área do PCGE
- Regime Jurídico-Financeiro do Estado



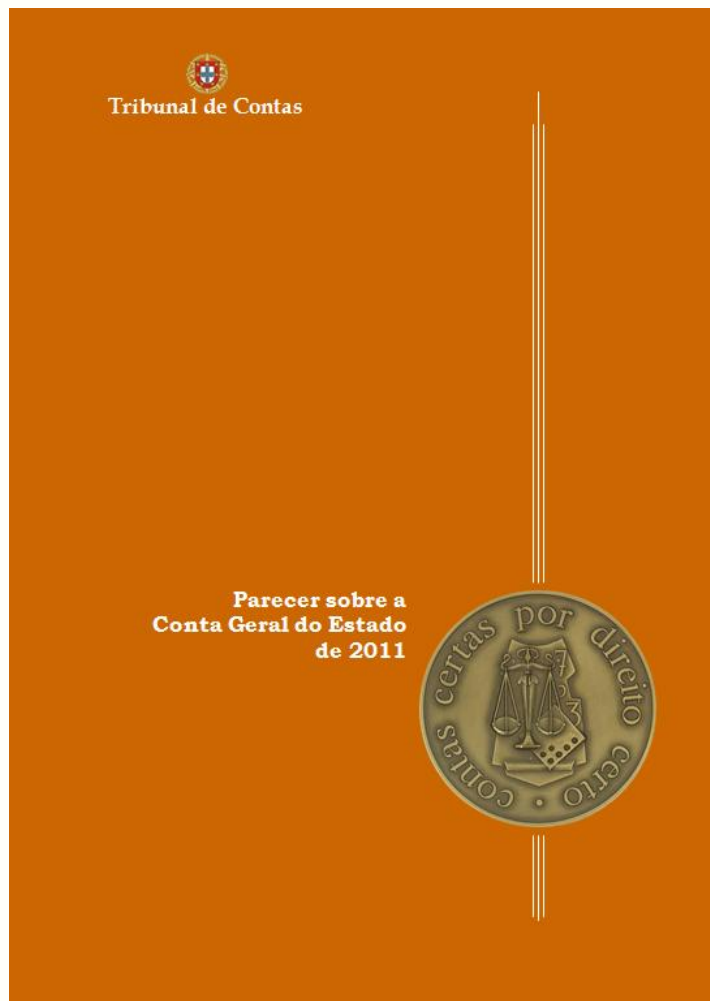
- **Parte A - Enquadramento macroeconómico**
 - Previsões subjacentes à política orçamental em 2011
 - A economia em 2011
 - As políticas públicas previstas e o seu efeito na execução orçamental
 - Condicionantes estruturais das finanças públicas



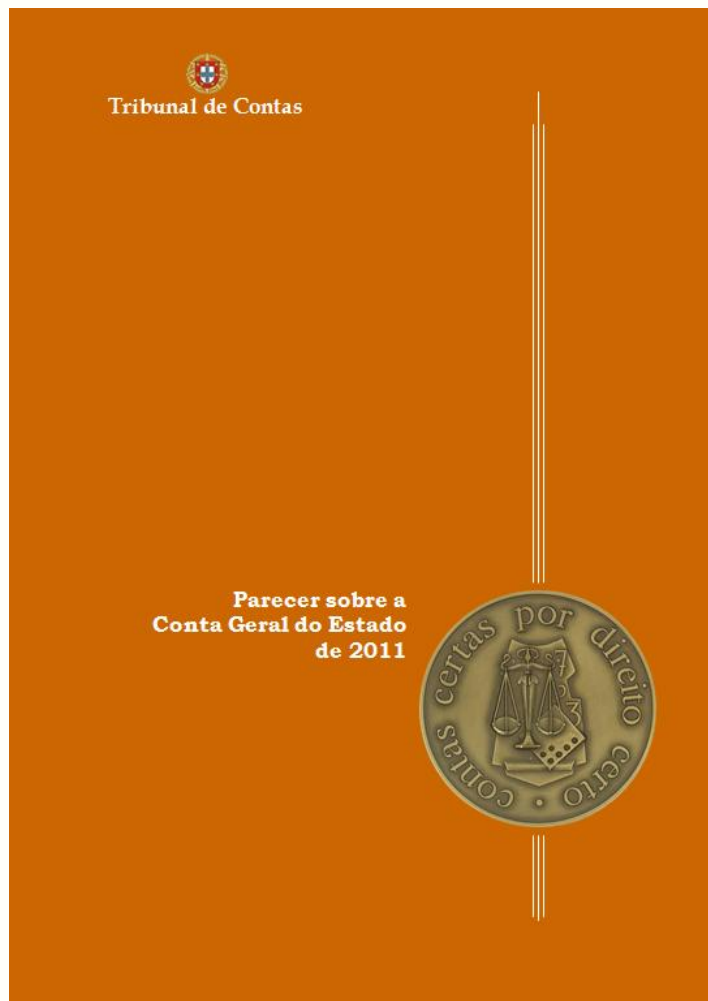
- **Parte B – A Conta Geral do Estado**
 - O OE (alterações orçamentais)
 - A execução orçamental da CGE (receita, despesa, PIDDAC, consolidação da AC)
 - *Caixa 1 – Aplicação do POCP e Planos Sectoriais na Administração Central*
 - A dívida pública (financeira e não financeira)
 - *Caixa 2 – Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal*
 - Fluxos financeiros com a UE



- **Parte B – A Conta Geral do Estado (cont.)**
 - Fluxos financeiros entre o OE e o SPE
 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais
 - Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio
 - Património do Estado (financeiro e imobiliário)
 - *Caixa 3 – Banco Português de Negócios*
 - Operações de Tesouraria
 - Auditorias



- **Parte C – A Conta da Segurança Social**
 - Enquadramento, limitações e condicionantes
 - Orçamento e conta da SS
 - Análises complementares
 - Pensões
 - Emprego, desemprego, políticas ativas de emprego e formação profissional
 - Património financeiro
 - Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações



- **Parte D – Conclusões e Recomendações;**
Juízo sobre a Conta
 - Consolidação das Contas (AC + SS)
 - Cumprimento da recomendações formuladas em anteriores Pareceres
 - Conclusões e recomendações
 - Caixa 5 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais
 - Juízo sobre a Conta
 - Administração Central
 - Conta da SS



Legalidade

Juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental

- Com ênfase relativamente à observância dos princípios da:
 - ❑ Anualidade
 - ❑ Universalidade
 - ❑ Não compensação
 - ❑ Especificação
 - ❑ Cabimento prévio
 - ❑ Unidade de tesouraria
- Referência também para a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas



Correção Financeira

Juízo com reservas sobre a fiabilidade e a integralidade dos valores inscritos na CGE:

- não foi possível confirmar o valor global da receita e da despesa
- a contribuição de serviço rodoviário, a participação variável dos municípios no IRS e o IVA social, são tratados à margem do orçamento quando deveriam ter expressão na previsão e execução orçamental
- a despesa fiscal está manifestamente subvalorizada
- a receita encontra-se subvalorizada por omissões e erros
- não inclui a despesa de todos os serviços e fundos (ou não inclui a despesa final)



Correção Financeira (cont.)

- a despesa encontra-se sobrevalorizada
- a informação sobre o stock da dívida pública direta do estado omite a dos SFA e a das operações com derivados financeiros
- a receita e a despesa associadas à emissão e gestão da dívida pública estão subvalorizadas devido a omissões e erros de classificação
- a informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é fidedigna nem completa
- não contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal
- não reflete de forma verdadeira e apropriada as receitas e despesas relativas às operações imobiliárias
- não releva os fundos movimentados por serviços da administração central ou por empresas públicas fora da tesouraria do estado, cujos rendimentos devem reverter para o estado



Ênfase

Não observância do Princípio da Anualidade

- A CGE continua a evidenciar como despesa paga transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos e que transitam para o ano seguinte
- A transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro e a sua utilização no ano seguinte



Ênfase

Não observância do Princípio da Universalidade

- A CGE continua a não incluir a despesa de todos os serviços e fundos
- A CGE não inclui parte das receitas de empréstimos do FEEF, no valor de € 1.973,8 M, e das despesas decorrentes dos mesmos empréstimos no valor de € 872,3 M (amortizações) e € 1.101,5 M (juros)



Ênfase

Não observância do Princípio da não compensação

- Não foram contabilizadas na CGE as receitas provenientes de juros dos empréstimos concedidos pelo Estado à Grécia, no valor de € 46,8 M, os quais foram abatidos à despesa com juros da dívida pública. Como consequência, a receita e a despesa do Estado estão subavaliadas naquele valor
- Não foram contabilizados na CGE receitas provenientes do empréstimo do FEEF, no valor de € 872,3 M, as quais foram utilizadas no pagamento de amortizações do mesmo empréstimo



Ênfase

Não observância do Princípio da Especificação

- A CGE inclui 10 organismos que apresentam mais de 10% da sua despesa em classificações de natureza residual (*outras*)
- Em dois casos essa percentagem atingiu os 100%



Ênfase

Não observância do Princípio do Cabimento Prévio

- De acordo com a CGE, os encargos assumidos e não pagos da administração central atingiram, em 31/12/2011, € 1.275 M, um aumento de € 3,4 M face ao ano anterior
- Num universo mais abrangente que inclui também os hospitais EPE, apuraram-se dívidas vencidas, no final de 2011, só por fornecimento de bens e serviços, que ascendiam a cerca de € 2.170 M



Reservas

Não foi possível confirmar o valor global da despesa

Não inclui a despesa de todos os SI e SFA (ou não inclui a despesa final)

- A CGE não inclui a despesa dos Fundos: de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, de Renda Vitalícia e de Proteção dos Direitos dos Consumidores
- A CGE inclui valores provisórios da despesa de um serviço autónomo (UMIC)



Reservas

Despesa sobrevalorizada

- A transferência de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, como despesa paga e que transitou para o ano seguinte sobrevalorizando a despesa
- A transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro e a sua utilização no ano seguinte sobrevalorizou a despesa em, pelo menos, € 744 M



Reservas

Stock da dívida direta

- A informação relativa à dívida pública direta, que consta no mapa XXIX da CGE, exclui a dívida direta dos SFA e contém outras incorreções
- Por isso, o stock da dívida pública direta em 31/12/2011 aí indicado está subavaliado em € 201,1 M



Reservas

Amortizações e juros da dívida pública subvalorizados

- Em consequência de omissões, erros de classificação económica de despesas e de outros resultou a subvalorização da despesa com:
 - ❑ Amortizações em € 877,2 M
 - ❑ Juros em € 1.097,3 M



Reservas

Informação sobre fluxos financeiros para as autarquias locais não fidedigna

- O mapa XIX restringe-se às transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado, no valor de € 2.398 M
- Apuraram-se fluxos no montante de € 3.151 M, a que acrescem os provenientes da Segurança Social (€ 17 M) e de operações extraorçamentais (€ 730 M)



Conclusões:

1. Os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao OE 2011 apresentaram desvios significativos face ao verificado, revelando menor rigor na sua projeção. Já as estimativas feitas no DEO (agosto 2011) foram mais aproximadas da realidade
2. Erros de previsão do cenário macroeconómico do OE face ao ocorrido
 - i. Crescimento do PIB de 0,2% vs contração do PIB de 1,7%
 - ii. Taxa de desemprego de 10,8% vs taxa de desemprego de 12,7%
 - iii. Taxa de inflação de 2,2% vs taxa de inflação de 3,6%

Recomendação

O planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómica



Alterações orçamentais

- O OE inicial foi substancialmente alterado ao longo do ano
- Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo destaca-se a utilização da dotação provisional (€ 766 M), dos quais € 329 M para despesas com pessoal



Despesa

(inclui ativos financeiros exceto títulos e empréstimos de curto prazo)

- Serviços integrados: € 55.450 M (€ +2.041 M do que em 2010)
- Serviços e fundos autónomos: € 24.851 M (€ -427 M do que em 2010)

Principais variações (consolidadas)

(em milhões de euros)

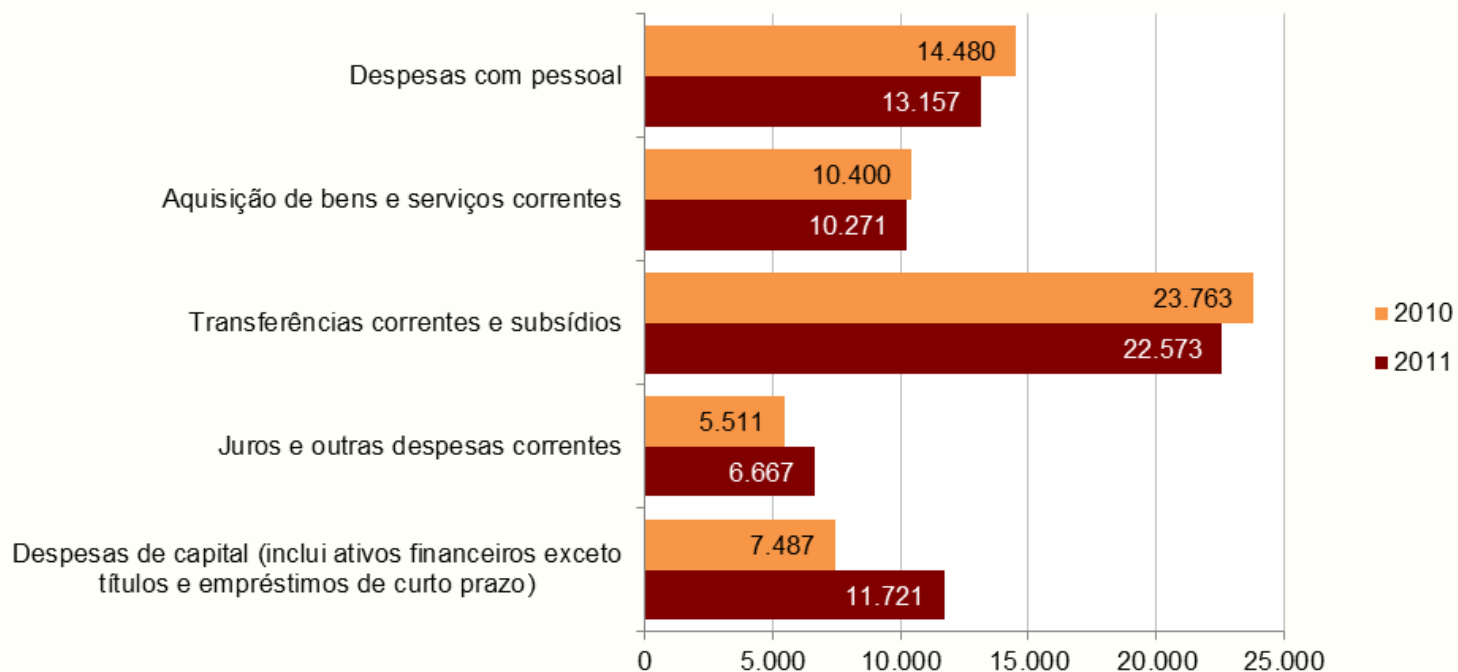
	2010	2011	Varição
Despesas com pessoal	14.480	13.157	-1.324
Empréstimos m.l.p. a emp. púb.	-	5.128	+5.128
BPN			
- Aumento de capital	-	600	+600
- Execução de garantias	-	147	+147
PPP	151	849	+698



Evolução da despesa (2010-2011)

Principais componentes

(em milhões de euros)

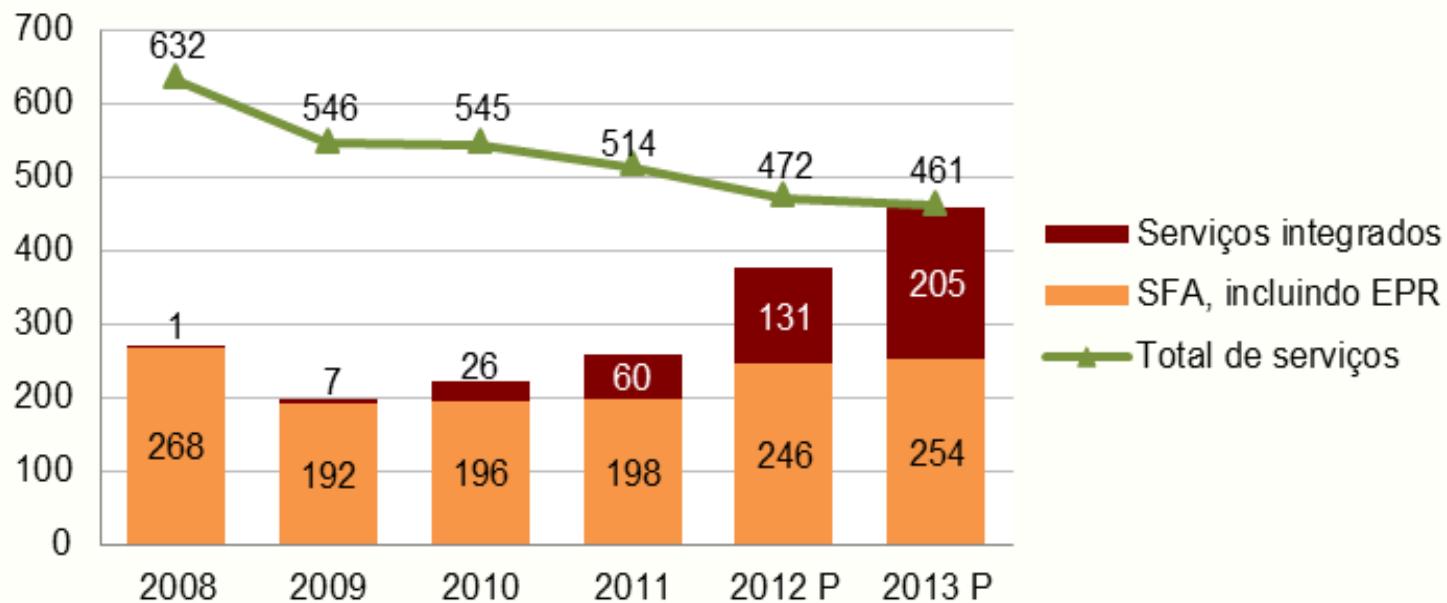




A conta consolidada da administração central (SI e SFA), incluindo ativos financeiros exceto títulos e empréstimos de curto prazo, evidencia um saldo negativo (défice) de € -13.342 M, resultante de uma receita de € 51.045 M e uma despesa de € 64.387 M



Implementação da contabilidade patrimonial



Não inclui estabelecimentos de ensino não superior (970)



Recomendação

Além da total implementação do POCP, a CGE/ 2013 deve já permitir evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão dos mapas XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos na LEO, sem prejuízo de a CGE/2012 poder já incluir informação dessa natureza, ainda que parcelar ou sectorial (Recomendação 19 – PCGE/2011)



- A execução global do PIDDAC – € 1.982 M – registou um decréscimo de € 215 M face a 2010, continuando a apresentar uma percentagem significativa de despesas correntes (35,5%) quando, dada a natureza de investimento subjacente ao programa, se deveria concentrar em despesas de capital
- Dos 1.485 projetos previstos, 624 não tiveram execução tendo sido desencadeadas, em grande parte deles, alterações orçamentais com consequências ao nível do registo e acompanhamento dos indicadores físicos e financeiros, acarretando um processo moroso que não tem consequências na execução efetiva



Financeira

- Na sequência da celebração do PAEF, foi concedido ao Estado Português um empréstimo no valor de € 78.000M e, por isso, em 2011 os empréstimos passaram a ser o principal instrumento de recurso ao crédito, com desembolsos no valor de € 36.232 M
- Em 31/12/2011 encontrava-se depositada receita obtida com a emissão de dívida pública no valor de €7.674 M, em conta de operações de tesouraria



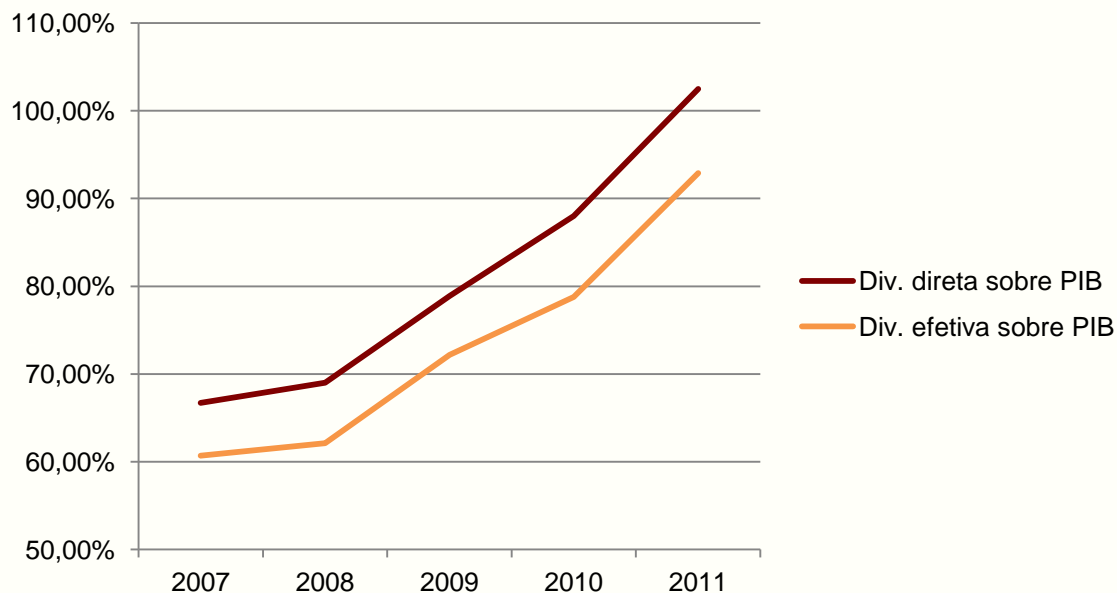
Financeira

Depois de feitas várias correções, o Tribunal apurou que:

- A dívida global direta do Estado (SI e SFA) ascendia em 31/12/2011 a € 175.096 M (mais € 23.124 M do que em 31/12/2010) e equivalia a 102,5% do PIB
- A dívida efetiva ascendia a € 158.722 M (mais € 22.585 M do que em 31/12/2010) e equivalia a 92,9% do PIB
- Em 2011 foram pagos € 7.294 M de juros e € 263 M de outros encargos da dívida pública (mais € 236 M do que em 2010, devido essencialmente às comissões dos empréstimos do PAEF)



Evolução da dívida pública direta face ao PIB (em %)



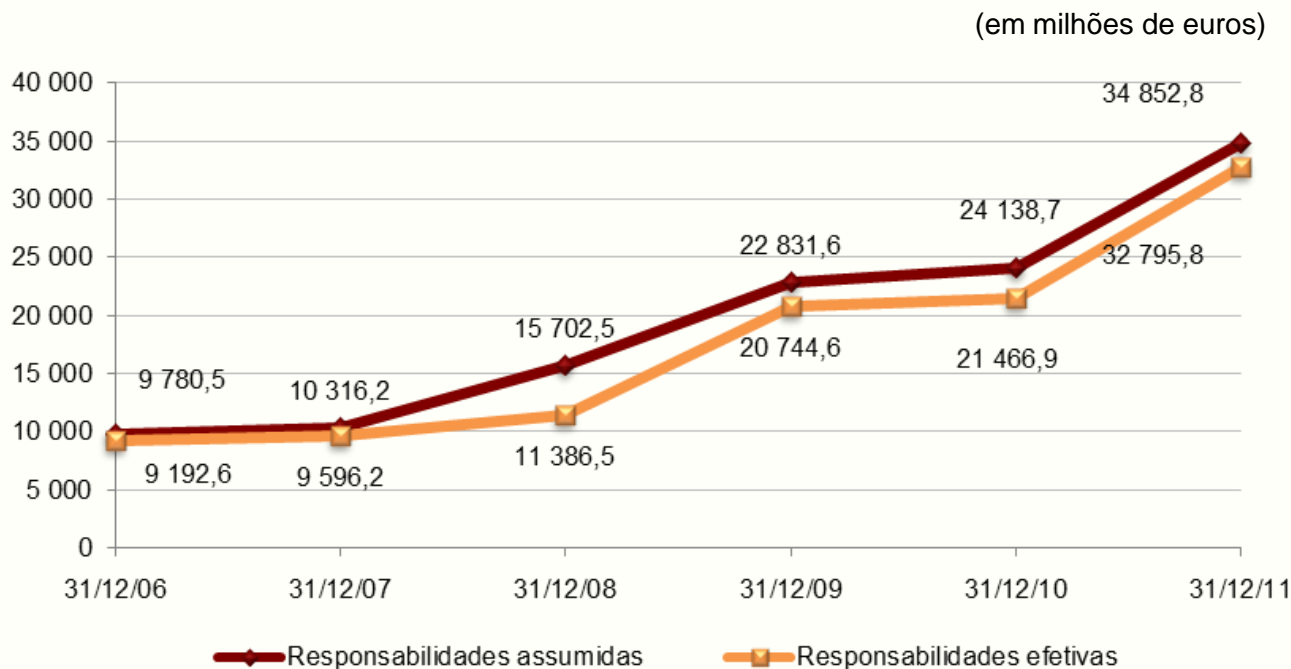


Garantias

- No final de 2011 as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam € 34.853 M e as de seguros de crédito e similares € 1.607 M, mais € 10.714 M e € 832 M, respetivamente, face a 2010
- Em execução de garantias foram pagos € 161 M, envolvendo a PARVALOREM e a PARUPS (€ 147 M), a Casa do Douro, a EUROPARQUES e as responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou



Responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas





Não Financeira

- As dívidas por fornecimento de bens e serviços, no final de 2011, ascendiam a € 3.186 M (68,1% vencidas e 31,9% vincendas), superiores em € 600 M às apuradas em 31/12/2010. O maior volume registava-se nas áreas da Saúde (93,1%), da Justiça (2,5%), das Finanças (1,2%) e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (1,0%)
- Em 31 de março de 2012 encontravam-se ainda por pagar € 2.323 M

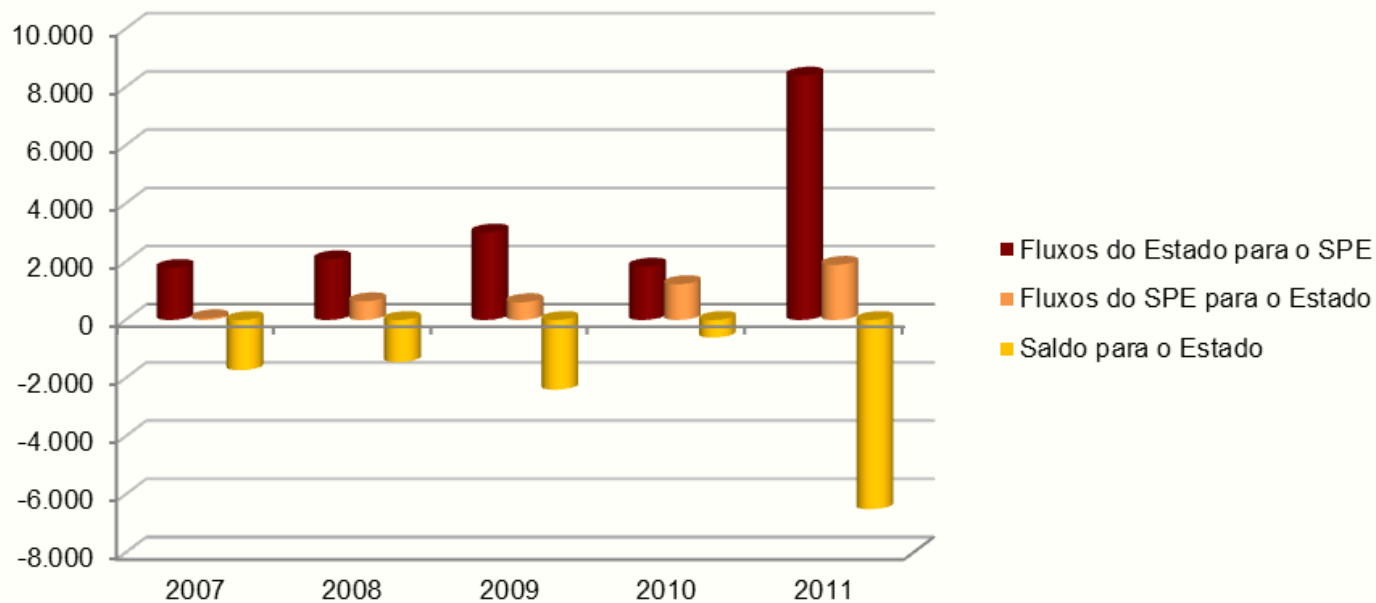


- Em 2011, o cumprimento das medidas definidas no PAEF foi avaliado favoravelmente pela CE/FMI tendo sido atingidas as metas estabelecidas para o défice orçamental e para a dívida pública
- O OE e o PAEF estimaram o impacto orçamental das medidas de consolidação. Porém, a CGE de 2011 não apresentou os correspondentes resultados obtidos, o que impede o exercício da sua avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas



Recomendação

- O Tribunal recomenda a inclusão na CGE de informação respeitante ao impacto orçamental da execução das medidas de consolidação previstas no PAEF e com expressão no OE, assim como a apresentação do valor nominal do PIB utilizado nas previsões constantes do Relatório que acompanha a proposta do OE





As Regiões Autónomas:

- Beneficiaram por operações orçamentais de € 622 M (€ 353 M para os Açores e € 269 M para a Madeira), menos € 68 M do que em 2010. Acresceram:
 - ❑ € 298 M de operações extraorçamentais (fundos comunitários)
 - ❑ € 94 M processados pela Segurança Social

As Autarquias Locais:

- Receberam por operações orçamentais € 2.774 M, menos € 156 M do que no ano anterior, crescendo:
 - ❑ € 1.107 M operações de extraorçamentais (fundos comunitários)
 - ❑ € 17 M provenientes da Segurança Social

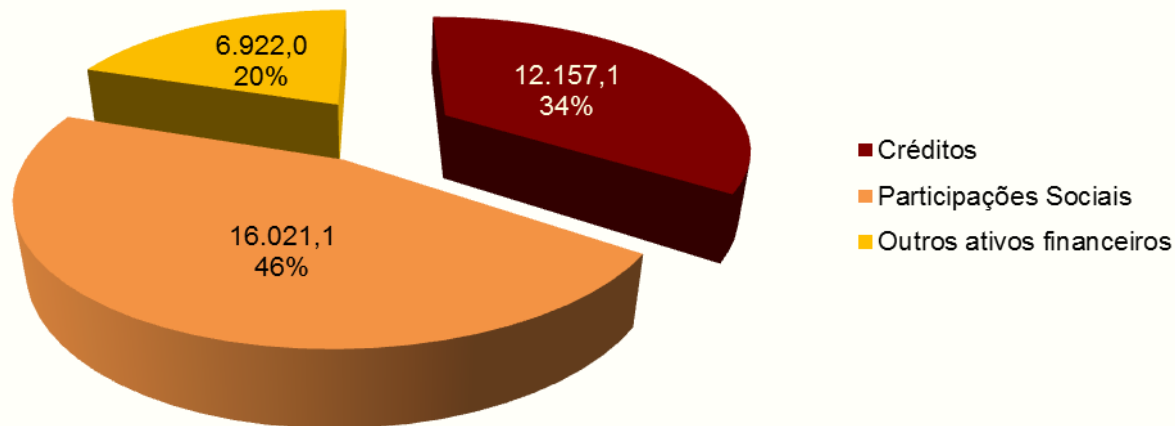
A Administração Central:

- Beneficiou de € 91 M:
 - ❑ € 16 M das Regiões Autónomas
 - ❑ € 75 M das Autarquias Locais



Património financeiro do Estado e dos fundos e serviços autónomos

(em milhões de euros)





BPN

- Em 2011, foram pagos € 747 M devido à intervenção do Estado no BPN (€ 600 M a título de prestações acessórias e € 147 M em execução de garantias prestadas às sociedades veículo PARVALOREM e PARUPS)
- Em 31/12/2011 o valor das garantias prestadas pelo Estado ao BPN ascendia a € 1.400 M e o das prestadas às sociedades veículo € 3.100 M , num total de € 4.500 M



- Em 2011, a receita consolidada (SI, SFA e SS) atingiu cerca de € 66.566 M, e a despesa € 79.459 M. Incluem-se os ativos financeiros exceto títulos e empréstimos de curto prazo
- Apurando-se um saldo negativo (défice) de € 12.903 M (7,5% do PIB)
- Divergências de consolidação nas transferências no valor de € 32,6 M entre serviços e fundos autónomos; de € 14,8 M de SFA para SI; e de € 34,7 M da segurança social para os serviços e fundos autónomos



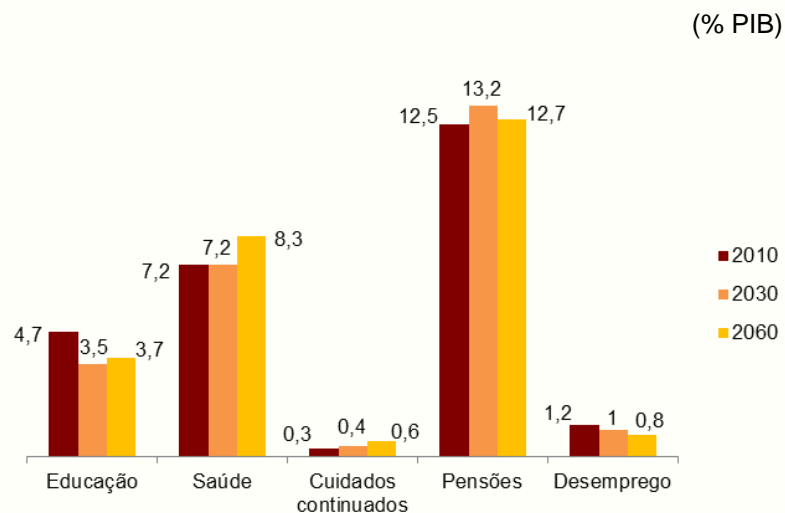
Áreas de risco

- Envelhecimento da população – efeitos a longo prazo
- Evolução da execução orçamental – receitas, despesas e saldo global
- Evolução do défice orçamental e da dívida pública
- Parcerias Público Privadas – encargos futuros
- Compromissos assumidos com aquisição de equipamento militar

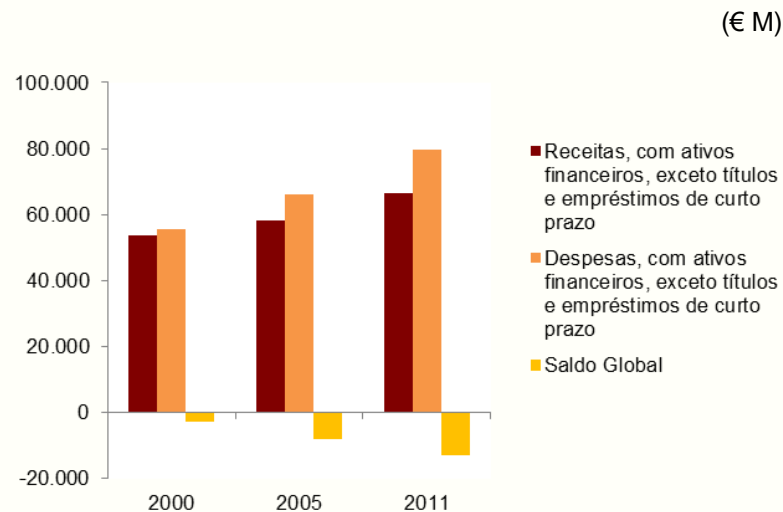


Riscos para a sustentabilidade das Finanças Públicas

Evolução esperada da despesa pública relacionada com o envelhecimento

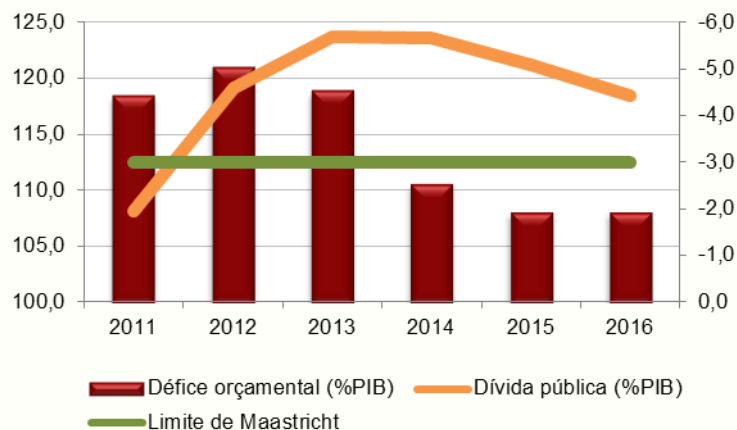


Evolução da execução orçamental Receita e despesa consolidada da AC e SS



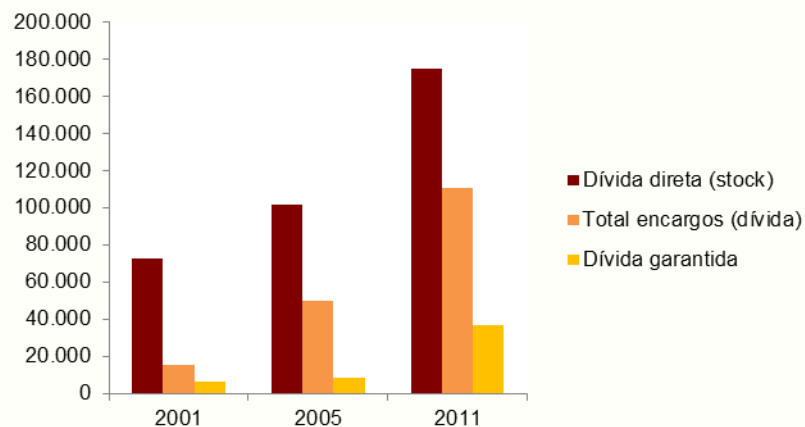


Evolução do défice e da dívida pública



Dívida direta e dívida garantida

(em milhões de euros)





PPP:

- 1995 a 2010: 35 projetos - Investimento de € 17.999 M
- Pagamentos em 2011 - € 1.823 M (1,1% do PIB), mais 25% do inicialmente previsto
- Pagamentos futuros até 2040 - € 24.407 M (14,6% do PIB previsto para 2012)

Aquisição de equipamento militar:

- Comporta encargos financeiros para o período 2012-2029 de € 1.130 M (€ 838 M – contratos relativos a aeronaves e a helicópteros)
- Subavaliação dos encargos – o Exército inclui apenas os assumidos para 2012 e o EMGFA não inclui quaisquer valores