

# **COMISSÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

## **RELATÓRIO**

### **A CONTA GERAL DO ESTADO – 2001**

#### **ÍNDICE**

1. Introdução
2. Visão Global da Execução Orçamental
3. Execução do Orçamento da Receita
4. Execução do Orçamento da Despesa
5. Investimentos do Plano
6. Subsídios, Créditos e Outros Apoios Concedidos pelo Estado
7. Dívida Pública
8. Património Financeiro
9. Operações de Tesouraria
10. Operações de Encerramento de Conta
11. Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial
12. Fluxos Financeiros com a União Europeia
13. Segurança Social
14. Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social
15. O Déficit de 2001
16. Audição do Tribunal de Contas
17. Conclusões e Parecer

# COMISSÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

## RELATÓRIO

### A CONTA GERAL DO ESTADO – 2001

#### **1. Introdução**

Nos termos da alínea d) do artº 162º da Constituição, compete à Assembleia da República “tomar as Contas do Estado e das demais entidades públicas que a Lei determinar...com o parecer do Tribunal de Contas...”.

Por outro lado, o artº 214º da Constituição refere que o Tribunal de Contas “é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a Lei mandar submeter-lhe”, competindo-lhe, nomeadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a Segurança Social.

Neste contexto, o presente Relatório, elaborado no âmbito do artº. 228º do Regimento da Assembleia da República, **não pode deixar de ter como referência o Parecer do Tribunal de Contas.**

O Parecer do Tribunal de Contas teve como base:

- No que respeita à Receita, análises de âmbito global sobre o modelo de contabilização das receitas e sobre o registo da movimentação da Tesouraria do Estado relativamente à actividade desenvolvida pelas Direcções Gerais do Orçamento, Impostos, Tesouro, Alfândegas e Impostos sobre o Consumo, sem prejuízo de auditorias realizadas sobre aspectos específicos;
- No que se refere à Despesa, além das acções de apreciação da “despesa paga” evidenciada na Conta, foram realizadas várias auditorias também específicas.
- Os Investimentos do Plano, a Dívida Pública, os Activos e Passivos Financeiros, as Operações de Tesouraria, os Fluxos com a União

Europeia e a Conta da Segurança Social foram alvo de apreciações globais e de auditorias especiais por parte do Tribunal de Contas.

Segundo o mesmo Tribunal, no processo foi observado o princípio do contraditório, sendo tidas na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas.

O Tribunal de Contas considera, no entanto, e logo nas suas **Considerações Preambulares**, que “*é de salientar que a informação sobre o acompanhamento da execução orçamental elaborada pela DGO continuou, no ano em apreço, a revelar falta de consistência e fiabilidade, quer em relação à receita, quer à despesa, com a agravante de, relativamente à receita, a mesma ser remetida ao Tribunal extemporaneamente, sendo de salientar que o envio da mesma, relativamente a 2001, ocorreu já em 2002*”.

## 2. Visão Global da Execução Orçamental

O Orçamento para 2001 foi consubstanciado na Lei nº 30-C/2000 (*rectificada pelas Declarações de Rectificação nº 1/2001 de 13/1 e 7/2001, de 12 de Março*) aprovada na Assembleia da República em 29 de Novembro de 2000 e publicada no 2º Suplemento ao Diário da República de 29 de Dezembro de 2000, distribuído a 28 de Dezembro.

Posteriormente, a Lei nº 85/2001, de 4 de Agosto, (*rectificada pela Declaração de Rectificação nº 16/2001 de 13 de Setembro*) procedeu a diversas alterações orçamentais, que atingiram cerca de 541 milhões de contos, representando um acréscimo de 5,9%, como se explicita no Quadro seguinte-Quadro nº 1- construído a partir do quadro constante da página 12 do volume I do Parecer do Tribunal de Contas e de mapas Conta Geral do Estado (valores em milhões de contos).

Esse aumento resultou da abertura de créditos especiais (690 milhões de contos), autorizados pelo Governo e, em sentido contrário, das reduções introduzidas pelas Leis nº 85/2001 e nº 4/2002 (orçamentos rectificativos), no valor de 149 milhões de contos.

Por sua vez, as normas de execução do Orçamento para 2001 foram aprovadas pelo D.L.77/2001, de 5 de Março (*rectificado pela Declaração de Rectificação nº 11 A/2001, de 4 de Maio*) produzindo efeitos desde 1 de Janeiro de 2001, nos termos do art. 52º desse diploma.

**Quadro 1 – Orçamento e Execução Orçamental do Sub-Sector Estado**

<b>Receitas</b>	<b>OE Inicial</b>	<b>OE Final</b>	<b>Alterações</b>	<b>%</b>	<b>Execução</b>	<b>%Execução</b>
Receitas Correntes	6053	5660	-393	-6%	5556	98%
Receitas de Capital	2743	3648	905	33%	3302	91%
Recursos próprios comunitários	39	39	-		36	92%
Reposições não abatidas	49	66	17	35%	54	82%
Contas de Ordem	234	246	12	5%	147	60%
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>9118</b>	<b>9659</b>	<b>541</b>	<b>6%</b>	<b>9095</b>	<b>94%</b>

<b>Despesas</b>	<b>OE Inicial</b>	<b>OE Final</b>	<b>%</b>	<b>Alterações</b>	<b>Execução</b>	<b>%Execução</b>
Despesas Correntes	6000	5956	-44	-1%	5905	99%
Despesas de Capital	2884	3457	573	20%	3043	88%
Contas de Ordem	234	246	12	5%	147	60%
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>9118</b>	<b>9659</b>	<b>541</b>	<b>6%</b>	<b>9095</b>	<b>94%</b>

Face aos valores apresentados, verifica-se que:

- O valor do orçamento inicial era de 9,118 mil milhões de contos;
- As alterações atingiram o valor de 541 milhões de contos, colocando o orçamento final no valor de 9,659 mil milhões de contos;
- A execução orçamental atingiu cerca de 9,095 mil milhões de contos, equivalente a 94% do orçamento final;
- Combinando **volumes com percentagens de execução**, o mais significativo desvio na execução verificou-se nas Receitas de Capital (346 milhões de contos, equivalente a 9%) e nas Despesas de Capital, em que esse desvio se cifrou nos 12%, para um valor absoluto de 414 milhões de contos.
- As receitas correntes significaram, em termos de Orçamento, 59% do total das receitas, e em termos de execução, 61% do total executado;
- A percentagem de execução das Despesas Correntes foi de cerca de 99%;
- As alterações nas receitas correntes atingiram o valor de -393 milhões de contos, cerca de 6,5 % em relação ao orçamento inicial;
- As alterações nas receitas de capital, atingiram o valor de 905 milhões de contos, cerca de 33 % em relação ao orçamento inicial;
- As despesas correntes significaram, em termos de Orçamento, 62% do total das despesas e, em termos de execução, 65% do total executado. A percentagem de execução, em relação ao Orçamento, foi de 99%;
- As alterações das Despesas Correntes atingiram o valor de -44 milhões de contos, menos de 1 % em relação ao orçamento inicial.

O quadro seguinte, também retirado da pág. 12 do vol. I do Relatório do Tribunal de Contas compara o ano de 2001 com o de 2000, juntando-se, a título ilustrativo, os valores relativos a 1999 (valores em milhões de contos):

## Quadro 2

	1999	2000	2001	Varição	Varição
				Valor	%
<i>Receita Cobrada</i>	8084	8374	9095	721	9%
<i>Empréstimos realizados</i>	2359	2063	3128	1065	52%
<b>Receita efectiva</b>	<b>5725</b>	<b>6311</b>	<b>5967</b>	<b>-344</b>	<b>-5,5%</b>
<hr/>					
<i>Despesas efectuadas</i>	8084	8374	9095	721	9%
<i>Amort. da Dívida Pública</i>	1947	1560	2232	672	43%
<b>Despesa efectiva</b>	<b>6137</b>	<b>6814</b>	<b>6863</b>	<b>49</b>	<b>0,7%</b>
<hr/>					
<b>SALDO=Défice da CGE</b>	<b>(-412)</b>	<b>(-503)</b>	<b>(-896)</b>	<b>-393</b>	<b>78%</b>

Verifica-se que:

- O saldo “receita efectiva menos despesa efectiva”, que dá o défice da C.G.E., já negativo nos dois anos anteriores, piorou em 2001, atingindo o valor de -896 milhões de contos;
- A receita efectiva em 2001 foi cerca de 344 milhões de contos inferior à de 2000, equivalente a -5,5%.
- Os empréstimos realizados em 2001 foram superiores em 1065 milhões de contos aos de 2000, equivalente a cerca de 52%;
- A amortização da dívida foi superior em 672 milhões de contos ao valor de 2000;
- A despesa efectiva foi superior em 49 milhões de contos ao valor de 2000. Nota-se, a título meramente ilustrativo, que a despesa efectiva aumentou 726 milhões de contos em relação a 1999 (cerca de 12%), enquanto a receita efectiva, em relação também a 1999, apenas aumentou 242 milhões de contos (cerca de 4%).

Apresentam-se seguidamente alguns quadros em que se faz a decomposição da Receita e da Despesa.

O quadro seguinte, retirado do quadro I. 1 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas evidencia a decomposição da Receita (valores em milhões de contos).

### Quadro 3

	<b>OE Inicial</b>	<b>Alteração</b>	<b>OE Final</b>	<b>% Total</b>	<b>% R.C.</b>
<i>I. Directos</i>	2416	-140	2276	24	40
<i>I. Indirectos</i>	3222	-207	3015	31	53
<i>Taxas, Multas, Outras Penalidades</i>	89	-19	70		
<i>Rend. Propriedade</i>	137	-36	101		
<i>Transferências</i>	80	-3	77	4	7
<i>Venda de Bens e Serviços Correntes</i>	69	-8	61		
<i>Outras Receitas Correntes</i>	39	21	60		
<b>Receitas Correntes</b>	<b>6052</b>	<b>-392</b>	<b>5660</b>	<b>59</b>	<b>100</b>
<i>Venda Bens Investimento</i>	41	-30	11		
<i>Transferências</i>	71	-22	49	5	
<i>Activos Financeiros</i>	452	-52	400		
<i>Passivos Financeiros</i>	2142	1016	3158	33	
<i>Outras Receitas Capital</i>	38	-8	30	-	
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2744</b>	<b>904</b>	<b>3648</b>	<b>38</b>	
<i>Recursos próprios Comunitários</i>	39	0	39		
<i>Reps. não abatidas</i>	49	17	66	3	
<i>Contas de Ordem</i>	234	12	246		
<b>Sub-Total</b>	<b>322</b>	<b>29</b>	<b>351</b>		
<b>Total das Receitas</b>	<b>9118</b>	<b>541</b>	<b>9659</b>	<b>100</b>	
<b>Receitas Efectivas</b>	<b>6977</b>	<b>-475</b>	<b>6502</b>		

Do quadro retiram-se, entre outras, as seguintes conclusões:

- Os impostos directos significam 40% das receitas correntes e 24% das receitas totais;
- Os impostos indirectos significam, 53% das receitas correntes e 31% das receitas totais;
- As principais alterações verificaram-se nos impostos indirectos, **menos** 207 milhões de contos, equivalente a 6,5 % do orçamento inicial, e nos passivos financeiros, **mais** 1.016 milhões de contos, cerca de 47% do orçamento inicial.

Apresenta-se seguidamente uma abordagem das alterações de despesa de acordo com a sua afectação aos diversos Ministérios, de acordo com a sua natureza funcional, isto é, da despesa afecta a cada Ministério (Quadro 4, retirado do Quadro I.2 do ponto 1.3.1 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas e do Quadro III.1 do ponto 3.1 do mesmo Relatório.

**Quadro 4 – Afectação da despesa aos Ministérios (Valores em milhões de contos)**

	OE Inicial <sup>1</sup>	OE Final <sup>1</sup>	Alteração	Execução <sup>2</sup>	Taxa de execução
Encargos Gerais da Nação	113	109	-4	110	100%
Defesa Nacional	361	396	35	368	93%
Negócios Estrangeiros	79	70	-9	77	110%
Finanças	4113	4628	515	4181	90%
Administração Interna	260	262	2	274	105%
Planeamento	46	45	-1	37	82%
Justiça	109	107	-2	105	98%
Economia	123	151	28	116	77%
Agric., Desenv. Rural e Pescas	136	137	1	123	90%
Educação	1340	1331	-9	1347	101%
Saúde	1056	1056	-	1035	98%
Trabalho e Solidariedade	550	532	-18	528	99%
Ambiente	483	484	1	469	97%
Cultura	48	48	-	43	90%
Ciência e Tecnologia	30	29	-1	28	97%
Equip. Social	233	237	4	222	94%
Ref. Estado e A. Públ.	10	9	-1	8	89%
Juventude e Desporto	28	28		24	86%
<b>TOTAL</b>	<b>9118</b>	<b>9659</b>	<b>+541</b>	<b>9095</b>	<b>94%</b>

<sup>1</sup> Valores retirados do Quadro I.2 do ponto 1.3.1. do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas.

<sup>1</sup> Valores retirados do Quadro III.1 do ponto 3.1 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas.

O total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de 9,118 mil milhões de contos, foi, durante a execução orçamental elevada em 541 milhões de contos, em resultado de alterações introduzidas pela Lei nº 85-2001 de 4

de Agosto (-149 milhões de contos) e das alterações resultantes da abertura de créditos especiais, aprovados pelo Governo (+ 690 milhões de contos).

Em valores absolutos, destaca-se a alteração no Ministério das Finanças(mais 515 milhões de contos, equivalente a 12,5% do orçamento inicial ), sendo que a soma algébrica das restantes alterações atinge o valor de 26 milhões de contos.

Apesar de tudo, *destas últimas*, apresentam significado as alterações no Ministério da Defesa (mais 35 milhões de contos, equivalente a cerca de 10% do Orçamento inicial) e no Ministério da Economia(mais 28 milhões de contos, equivalente a 23% do orçamento inicial).

No que respeita à **execução**, a taxa de execução global fixou-se nos 94%, com um máximo de 110% no Ministério dos Negócios Estrangeiros e um mínimo de 77% no Ministério da Economia.

Em termos absolutos, o maior diferencial entre o Orçamento e a Execução deu-se no Ministério das Finanças, menos 447 milhões de contos do que o orçamentado, equivalente a 10%.

De acordo com a natureza económica, o desenvolvimento da despesa é patenteado no Quadro nº 5 (valores em milhões de contos), com valores retirados do Quadro I.6 do ponto 1.3.5. do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas e do Quadro III.7 do ponto 3.3.2.do mesmo Relatório.

#### Quadro 5

<i>Execução 2000<sup>4</sup></i>	OE <sup>3</sup> Inicial	OE <sub>3</sub> Final	Alteração	<i>Execução 2001<sub>4</sub></i>	Execução	Execução Peso
--------------------------------------	----------------------------	--------------------------	-----------	--------------------------------------	----------	------------------

							relativo
Pessoal	2001	2074	2167	93	2157	100%	37%
Aquisição, Bens e Serviço correntes	243	243	251	8	225	89%	4%
Enc. correntes da Dívida	707	755	755	-	755	100%	13%
Transf. Correntes	2452	2655	2610	-45	2597	100%	44%
Subsídios	123	139	124	-15	124	100%	2%
Outras despesas correntes	50	134	49	-85	47	96%	
<b>Totais despesas correntes</b>	<b>5576</b>	<b>6000</b>	<b>5956</b>	<b>-44</b>	<b>5905</b>	<b>99%</b>	<b>100%</b>
Aquisição bens de capital	106	147	161	14	125	78%	
Transf. de Capital	981	1000	1027	27	665	65%	
Activos financeiros	17	28	28		16	57%	
Passivos financeiros	1560	1664	2234	570	2232	100%	
Outras despesas de capital	5	45	7	-38	5	71%	
<b>Total despesas capital</b>	<b>2669</b>	<b>2884</b>	<b>3457</b>	<b>573</b>	<b>3043</b>	<b>88%</b>	
<b>Contas de Ordem</b>	<b>128</b>	<b>234</b>	<b>246</b>	<b>12</b>	<b>147</b>	<b>60%</b>	
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>8373</b>	<b>9118</b>	<b>9659</b>	<b>541</b>	<b>9095</b>	<b>94%</b>	

**Despesa Efectiva 6814 7454 7425 -29 6863**

<sup>3</sup> Valores retirados do Quadro I.6 do ponto 1.3.5. do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas.

<sup>4</sup> Valores retirados do Quadro III.7 do ponto 3.3.2. do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas.

As Despesas com Pessoal assumem um significado importante no total da despesa do Estado, significando cerca de 37% das Despesas Correntes.

Em termos de execução orçamental, o valor de 2001 foi superior em 7,8% ao de 2000.

O orçamento das Despesas com Pessoal sofreu uma alteração de 93 milhões de milhões de contos, equivalente a cerca de 5% do Orçamento inicial.

Destacam-se ainda os valores respeitantes às seguintes alterações (valores em milhões de contos):

	Valor	%
Passivos Financeiros	570	34,2
Outras Despesas Correntes	(85)	(63)

De acordo com a natureza funcional, as Despesas desenvolveram-se do seguinte modo (valores em milhões de contos):<sup>5</sup>

#### Quadro 6

	<i>OE Inicial</i>	<i>OE Final</i>	<i>Alterações</i>
<i>Funções Gerais de Soberania</i>	1030	1109	79
<i>Funções Sociais</i>	3860	3849	-11
<i>Funções Económicas</i>	535	572	37
<i>Outras Funções</i>	3693	4129	436
<b>TOTAL</b>	<b>9118</b>	<b>9659</b>	<b>541</b>

<sup>5</sup> \*Valores retirados do Quadro I.5 do ponto 1.3.4 do Vol. II do Relatório do Tribunal de Contas.

As Outras Funções absorveram a maior fatia das alterações (436 milhões de contos, equivalente a 12% do orçamento inicial), enquanto as funções gerais de soberania absorveram mais 79 milhões de contos, equivalentes a 8% do orçamento inicial.

### 3. Execução do Orçamento da Receita

Como se verifica do quadro 1 atrás mencionado, a execução das receitas traduziu-se em 9095 milhões de contos, abaixo do orçamento inicial (9118 milhões de contos) e ainda mais do orçamento rectificativo (9659 milhões de contos).

Em relação a este último, o nível de execução é de cerca de 94%, pelo que o desvio global é da ordem dos 6%.

Em termos parcelares, o desvio foi de 2% nas Receitas Correntes, de 9% nas Receitas de Capital, de 18% nas Reposições e de 40% nas Contas de Ordem.

Como facto com alguma curiosidade, nota-se que a execução do Orçamento, pelo lado das Receitas, *se aproximou mais do Orçamento inicial do que do Orçamento Rectificativo.*

O Tribunal de Contas fez uma verificação exaustiva das receitas, a qual compreendeu, para além das Direcções Gerais intervenientes no processo de contabilização, o apuramento de dados sobre a execução orçamental de diversas unidades.

Das 17 conclusões do Tribunal de Contas sobre as Receitas, são muitas as que contêm reservas sobre o modelo e processo de contabilização, reservas não desfeitas mesmo após o exercício de Contraditório.

Complementarmente, são feitas variadas recomendações sobre as medidas a adoptar.

Dá-se conta de algumas das reservas formuladas.

- Tribunal de Contas começa por afirmar no seu Relatório (pág. 16 do vol. I) “manter uma posição de reserva sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação...”
- Mais refere, na conclusão 3, que “a análise da informação relativa à execução orçamental da receita de 2001, remetida pela D.G.O.... e a sua comparação com a informação contida em publicações daquela Direcção Geral (Contas provisórias e Boletim Informativo da Execução Orçamental) permitiu concluir que, até ao encerramento da CGE , **todos os valores são provisórios** e instáveis, o que invalida qualquer **análise intercalar dos mesmos e põe** em causa o exercício das competências do T.C. em matéria de acompanhamento da execução do OE”
- Na conclusão 5, o T.C. refere que as receitas por cobrar no final de 2001, as receitas cobradas líquidas inscritas na CGE, assim como os reembolsos de impostos sobre o rendimento e valor acrescentado são inferiores às registadas pelos respectivos serviços administradores.

Esta divergência constitui um dos motivos de **apreciação desfavorável** do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na Conta.

- Na conclusão 9, o T.C. continua a considerar ilegal a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado
- Finalmente, na conclusão 14, o T.C. refere que “os resultados apurados na auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento originam a emissão de uma **opinião desfavorável** quanto á qualidade da informação residente naquele sistema, porque os procedimentos de registo e controle, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis”.

#### **4. Execução da Despesa**

Como se verifica do quadro 1 atrás mencionado, a execução das despesas traduziu-se em 9095 milhões de contos. Tal como nas Receitas, o valor de execução esteve abaixo do orçamento inicial e muito mais abaixo do orçamento rectificativo (9659 milhões de contos).

O índice de execução global foi de 94%; por natureza de Despesas, foi de 99% nas Despesas Correntes, de 88% nas Despesas de Capital e de 60% nas Contas de Ordem.

O quadro 4 atrás referido explicita as taxas de execução da despesa por Ministérios.

Bem acima da média de execução de 94% encontram-se os seguintes Ministérios:

- Negócios Estrangeiros 110%
- Administração Interna 105%
- Educação 101%
- Encargos Gerais da Nação 100%

Abaixo da média, estão os seguintes Ministérios

- Economia 77%
- Planeamento 82%
- Juventude e Desporto 86%

- Finanças 90%

Olhando as despesas segundo a sua classificação económica, (quadro 5 atrás apresentado), verifica-se, para além de um desvio de 1% na execução das Despesas correntes, de 12% nas Despesas de capital e de 40% nas Contas de Ordem, o seguinte:

- Integral grau de execução nas Despesas com Pessoal – desvio de 0%.
- Desvio de 11% na aquisição de bens e serviços correntes
- Desvio de 4% em outras despesas correntes
- Desvio de 22% nas aquisições de bens de capital
- Desvio de 35% nas transferências de capital
- Desvio de 43% nos Activos Financeiros

O Tribunal de Contas expressa um número significativo de dúvidas e de reservas quanto à execução do orçamento de despesas, muitas delas já mencionadas em anos anteriores.

Enumeram-se apenas, algumas, a título de exemplo:

- **Situações de assunção de encargos sem cobertura orçamental, e de despesas à margem do OE “**

Tal situação comporta a “ violação do artº. 105º. da Constituição e do nº. 1 do artº. 3º, do nº. 2 do artº. 9º. e do artº. 18º. da Lei de Enquadramento Orçamental de Estado. O pagamento desses encargos em dívida por operações de tesouraria significa a completa desorçamentação, ou seja, esses encargos não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos “. – Vide ponto 1.1 da pág. 21 do Vol. I do Relatório do Tribunal de Contas.

Mais é referido que as situações descritas...” que envolveram montantes elevados, põem em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise económica das despesas do Estado...e são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do nº 1 do art.65º da Lei 98/97, de 26 de Agosto”.

- **Sobrevalorização da despesa “ paga” na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.** (Vide ponto 1.2 da pág. 22 do vol. I do relatório do Tribunal de Contas).

A Conta regista como “ pagamentos efectuados” verbas orçamentais transferidas para serviços com autonomia não integrados na Administração

Financeira do Estado, em regra superiores aos pagamentos que esses serviços efectuaram.

- **Sobrevalorização da despesa “paga” resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas a abertura de créditos especiais ou a transitar como saldo de gerência para o ano seguinte.**
- **Sub-avaliação (ou sobrevalorização) da despesa “paga” resultante da transferência de saldos do cap. 60º do M.Finanças para operações de tesouraria.**
- **Transferências para a Segurança Social em espécie.**

As obrigações que incumbem ao Estado em matéria de financiamento das prestações da Sgurança Social foram parcialmente satisfeitas com a transferência de títulos do Estado(43,3 milhões de contos)  
O procedimento permitiu “diminuir a despesa corrente em montante igual ao valor dos títulos transferidos”...criando assim “uma situação de desorçamentação e consequente subavaliação do deficit orçamental, por violação do disposto no art. 3º da Lei 6/91 então vigente”.

- **Não inclusão em “ contas de ordem” de parte das despesas financiadas por receitas próprias.**

O regime de contas de ordem aplicável às despesas e receitas acima referidas continua a não abranger a totalidade dos fundos e serviços autónomos, pelo que transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias.

Consequentemente, as Delegações da DGO controlam apenas parcialmente a utilização desses recursos dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no D.L.459/82, de 26 de Novembro”.

## **5. Investimentos de Plano**

O PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento de Administração Central) é traduzido no OE pelo Mapa XI e deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a Administração Central pretende realizar, e que impliquem encargos plurianuais.

Os valores, referidos às fontes de financiamento do PIDDAC, explicitam-se no quadro seguinte, constituído a partir dos quadros IV.1, IV.2 e IV.3 (execução) inseridos no ponto 4.2.2.2 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas (valores em milhões de contos).

Quadro 7

	<i>Orçamento inicial</i>	<i>Execução Orçamental</i>	<i>Taxa de execução</i>
Financiamento nacional cap. 50º	541	452	84%
Financiamento nacional – outras fontes	155	158	102%
<b>Sub-total -F. Nacional</b>	<b>696</b>	<b>610</b>	<b>88%</b>
<b>F. Comunit.</b>	<b>545</b>	<b>333</b>	<b>61%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1241</b>	<b>943</b>	<b>76%</b>

A taxa de execução corresponde a 76% e significa um acréscimo de cerca de 8%, relativamente a 2000 (quadro IV.4 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas).

Os valores referem-se a 170 programas novos e 749 programas em curso, num total de 919 programas.

Considerando a execução global do PIDDAC, e como se retira do Quadro IV.12 do ponto 4.2.4 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas, o sector dos Transportes e Comunicações continua a ter o maior peso, significando 33% do total.

Seguem-se a Indústria e Energia com 14,1% e a Agricultura, com 13,5%.

De acordo com a LEOE, o PIDDAC deve evidenciar as fontes de financiamento dos respectivos programas, a repartição destes por sectores e regiões e ainda os programas e projectos novos.

Em consequência, a CGE deveria apresentar uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira de execução.

- Segundo o Tribunal de Contas(Conclusão 7, constante do volume 1 do Relatório do T. C.-pág. 29), acontece que a informação prestada pelo Mapa 5-Despesas-Investimentos do Plano/Pagamentos efectivos-anexo à CGE não se identifica com a incluída na Proposta de Orçamento, não contemplando, “designadamente, informação sobre as fontes de financiamento, sobre a execução orçamental por projecto e sobre a execução orçamental dos programas por regiões.

Assim sendo, e segundo o Tribunal, torna-se difícil a análise e apreciação da Conta.

- Na sua Conclusão 9, na página 30, o Tribunal, explicita ainda que a C.G.E. “continua apenas a reflectir com rigor pagamentos efectivos no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integradas no SIC (Sistema de Informação Contabilística). Relativamente aos serviços com autonomia administrativa não integradas no SIC ou com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controle na reposição de saldos, nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a C.G.E. tão só reflecte despesas autorizadas pela D.G.O., abatidas das reposições contabilizadas pela mesma Direcção-Geral”.
- Mais refere o Tribunal de Contas que “o PIDDAC continua a não evidenciar nem a compatibilização com as grandes opções estratégicas, nem a correspondência entre os programas/projectos do PIDDAC e os projectos do QCA, não permitindo, por isso, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento, nem estabelecer a articulação entre as as políticas comunitárias e nacionais de investimento”-Conclusão 4-pág. 29.

## **6. Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado**

Os apoios não reembolsáveis (subsídios, transferências correntes e de capital) concedidos directamente pelo Estado totalizaram, *em 2001*, 265,6 milhões de contos (mais 14 milhões do que em 2000 e 7 milhões que em 1999).

Por sectores institucionais a distribuição é a seguinte, sendo os valores, em milhões de contos, retirados do quadro V.1 do ponto 5.1.1 do Relatório do Tribunal de Contas – Vol. II (valores em milhões de contos):

<b>Quadro 8</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
<i>Empresas públicas</i>	79	30
<i>Empresas Privadas</i>	5	2
<i>Instit. Monetárias públicas</i>	31	12
<i>Instit. Monetárias privadas</i>	47	18
<i>Familiar/Empresa individual</i>	-	-
<i>Instituições Particulares</i>	86	32
<i>Famílias/Particulares</i>	17	<u>6</u>
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>	<b>100%</b>

No total dos 265 milhões de contos, os Subsídios representam 123 milhões de contos( 47%), as Transferências Correntes 96 milhões de contos( 36%) e as Transferências de Capital 46 milhões de contos( 17%).

Por Ministérios, os Ministério das Finanças com 78%, e o da Educação, com 12% concentram 90% dos apoios.

No que respeita aos subsídios propriamente ditos, com um valor global de 123 milhões de contos, o Ministério das Finanças concentra 97,5%, isto é, cerca de 120 milhões de contos.

A decomposição deste montante é a seguinte: (valores em milhões de contos):

Bonificações de juros (essencialmente crédito bonificado à habitação)	78
Subsídios diversos a “empresas públicas”	42

**TOTAL****120**

*As bonificações de juros encontram-se expressas, no quadro anterior, na rubrica respeitante a Instituições Monetárias.*

Ainda no que respeita à rubrica Subsídios, 1,5% num total de 1,8 milhões de contos, está consignada a Encargos Gerais da Nação e representam apoios concedidos pelo Instituto de Comunicação Social à expedição de publicações periódicas, no âmbito do porte pago (0,94 milhões de contos), e no âmbito de incentivos à Comunicação Social (0,86 milhões de contos).

No âmbito da análise dos apoios concedidos, foram objecto de auditoria os seguintes apoios :

- a) Apoios no âmbito do “Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais”-SIPIE
- b) Apoios concedidos pela Direcção Regional de Educação de Lisboa a estabelecimentos do ensino particular e cooperativo.
- c) Apoios concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto a Federações desportivas.
- d) Apoios concedidos pela Direcção Geral dos Transportes Terrestres a Empresas de transportes, a Câmaras Municipais e a outras entidades.

O Tribunal de Contas aponta várias incorrecções e apresenta várias reservas e recomendações.

Entre outras, explicitam-se as seguintes:

- Não cumprimento do princípio da especificação orçamental no que respeita ao SIPIE, apesar dos elevados montantes em causa, encontrando-se as verbas englobadas nas referentes aos vários sistemas de incentivos e instrumentos do POE.
- No que respeita ao IND, o T.C. faz, entre outras, as seguintes observações ou reservas:
  - a) O saldo das verbas recebidas do OE para Investimentos do Plano e não utilizadas era já superior a 1,2 milhões de contos, o que pressupunha incumprimento da disposição orçamental sobre requisição de fundos.
  - b) Existência de grandes deficiências no processo de concessão dos apoios financeiros, nomeadamente no domínio da “alta competição “ e das “selecções nacionais”, verificando-se o incumprimento generalizado das federações desportivas quanto aos prazos de apresentação dos elementos justificativos do apoio. Os seus planos de actividades e

orçamentos também não respeitavam as normas legais, não tendo o IND zelado pela sua observância.

- c) Quase inexistência de controlo pelo IND de aplicação dos apoios financeiros, verificando-se um incumprimento muito generalizado pelas Federações das normas existentes quanto ao envio da documentação necessária ao controle.
- d) Efectivação de pagamentos irregulares, correspondentes a adiantamentos de dinheiro às Federações Desportivas, os quais superaram 1 milhão de contos, tratando-se de um procedimento ilegal- conclusão 3.4-pág. 41 do Vol. 1.

## 7. Dívida Pública

A evolução da dívida de 2000 para 2001 materializa-se no quadro seguinte retirado do quadro VI.5 do ponto 6.3 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas (valores em milhões de contos)

### Quadro 9

	<i>Global</i>	<i>Moeda Nacional</i>	<i>Moeda Estrangeira</i>
<b>Dívida em 31/12/00</b>	<b>13.267</b>	<b>12.478</b>	<b>789</b>
Emissões e outros aumentos de dívida em 2001	<u>3.580</u>	<u>3.019</u>	561
<b>Sub-total</b>	16.847	15.497	1.350
Amortizações e outras diminuições de dívida	<u>2.322</u>	<u>1.957</u>	<u>365</u>
<b>Dívida em 31/12/01</b>	<b>14.525</b>	<b>13.540</b>	<b>985</b>
<b>Acréscimo líquido</b>	<b>1.258</b>	<b>1.062</b>	<b>196</b>

As emissões e outros aumentos da dívida realizaram-se através dos seguintes instrumentos (valores em milhões de contos)

### Quadro 10

<b>MOEDA NACIONAL</b>	<b>Emissões</b>	<b>Outros aumentos</b>	<b>TOTAL</b>
OT – Nacional. e Exprop.	11		11
OT	1.733		1.733
Certificados de Aforro	489		489
Linhas de crédito	20		20
CEDIC	500		500
ECP	224		224
MTN		6	6
Promissórias		12	12
Assunção Passivos			
Regiões Autónomas		24	24
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>2977</b>	<b>42</b>	<b>3019</b>
<b>MOEDA ESTRANGEIRA</b>			
ECP	514		514
MTN		13	13
ECV		9	9
Promissória		10	10
Outra na c.p.		15	15
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>514</b>	<b>47</b>	<b>561</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>3491</b>	<b>89</b>	<b>3580</b>

A assunção dos passivos das Regiões Autónomas até 24 milhões de contos (12 por Região) foi autorizado pelo LOE/2001, com as alterações que foram introduzidas pela Lei 85/2001 de 4 de Agosto.

A decomposição da dívida em moeda estrangeira é a seguinte (valores retirados do quadro VI.6 do ponto 6.3 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas -valores em milhões de contos)

	<i>Valor</i>	<i>%</i>
<i>USD</i>	<i>758</i>	<i>77%</i>
<i>JPY</i>	<i>174</i>	<i>17%</i>
<i>GBP</i>	<i>49</i>	<i>5%</i>
<i>CHF</i>	<i>4</i>	<i>1%</i>
<b>Total</b>	<b>985</b>	<b>100%</b>

De acordo com o art. 73º da Lei do Orçamento, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% da dívida directa, tendo sido cumprido esse rácio em 2001.

Com efeito, a dívida em moeda estrangeira não protegida de risco de câmbio, através de operação de swap, representa apenas 0,6% do total.

Ainda de acordo com a Lei do Orçamento, o Governo estava autorizado a endividar-se até um montante de 493 milhões de contos, limite esse aumentado para 940 milhões de contos, pela Lei 4/2002, de 8 de Janeiro, de modo a fazer face às necessidades decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos autónomos.

O Tribunal de Contas, partindo do acréscimo do endividamento directo e procedendo a recálculos adicionais conclui que esse limite foi respeitado, dado que o acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental foi de 877 milhões de contos.

Durante o ano de 2001, o Estado concedeu garantias pessoais, no montante de 32 milhões de contos, na ordem interna e de 256 milhões de contos na ordem externa, num total de 288 milhões de contos (quadro VI.37 do Ponto 6.8.1 do Vol. II do Relatório do Tribunal de Contas)

Na ordem interna, os beneficiários foram (valores em milhões de contos):

RAM	9
STCP	2
METROPOLITANO DE LISBOA	21
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>

Na ordem externa, os beneficiários foram:

CP	70
REFER	96
METRO DO PORTO	40
METROPOLITANO DE LISBOA	30
ANAM	7
EDIA	<u>13</u>
<b>TOTAL</b>	<b>256</b>

O limite das garantias foi fixado na Lei Orçamental, no valor de 300 milhões de contos.

No final do ano registava-se um saldo não utilizado de 8,4 milhões de contos, o que alterou significativamente a situação do ano anterior, em que o saldo não utilizado ascendia aos 216 milhões de contos, situando-se num valor muito superior ao necessário.

O Tribunal de Contas formula algumas observações ou reparos quanto a aspectos específicos de gestão da dívida.

O Tribunal de Contas dá relevo a regularizações efectuadas pelo Estado, directamente por contrapartida de emissão de dívida, quando tais regularizações não obedecem ao estabelecido na Lei, nomeadamente no art. 63º da LOE/2001.

É o caso das regularizações respeitantes ao SNS (290 milhões de contos), às actualizações das responsabilidades do Estado perante o F.P dos CTT (26 milhões de contos), à dívida do porte pago até ao final de 1999 (3,3 milhões de contos), etc.

O Tribunal de Contas refere na sua Conclusão 7- pág. 48- que tendo tais operações, que não estavam orçamentadas, “sido pagas por operações específicas do Tesouro...enfermam de **ilegalidade**, por violação, nomeadamente, do preceito contido no art.18º da LEOE”.

## **8. Património Financeiro**

Como em anos anteriores, o Tribunal de Contas refere que a análise patrimonial e o seu parecer saem prejudicados pelo facto de a inventariação do Património do Estado não estar ainda concluída e a CGE não ser acompanhada de um balanço entre os valores activos e os passivos.

Dada essa situação, a apreciação por parte do Tribunal de Contas é efectuada com base na sua Instrução 2/2000/2ª secção, publicada no D.R. II Série, de 20/12/2000 ( que substituiu as normas aprovadas pela Resolução 10/93), a qual obriga todos os serviços e organizações da administração central, institutos públicos, fundos públicos e instituições de segurança social a remeter ao Tribunal informação sobre os elementos constitutivos do seu património financeiro.

O quadro seguinte apresenta a composição das Carteiras de Activos do Subsector Estado e do Subsector Fundos e Serviços Autónomos, sendo os seus valores retirados do quadro VII.1 e VII.2 dos pontos 7.1 e 7.2.1, respectivamente, e do quadro VII.15 do ponto 7.3.2 do volume II do Relatório do Tribunal de Contas (valores em milhões de contos).

### QUADRO 11 - REPARTIÇÃO DO PATRIMÓNIO FINANCEIRO

	2000		2001		Variação	
	<i>Subsector Estado</i>	<i>Subsector F.S.A.</i>	<i>Subsector Estado</i>	<i>Subsector F.S.A.</i>	<i>Subsector Estado</i>	<i>Subsector F.S.A.</i>
Créd. por emprést. e exec. garantias	814,5	336,1	883,7	355,4	69,2	19,3
Obrig. e Tit. Div. Pública	0,1	158,3	0,1	206,3		48,0
<b>Títulos Participação e F. Investimento</b>	15,3	44,3	9,3	47,4	-6,0	3,1
Outros Activos Financeiros		71,9		40,6		-31,3
Acções e Quotas e Outras Participações	1.827	46,2	1.840,1	46,2	13,1	-
	<b>2.656,9</b>	<b>656,8</b>	<b>2.733,2</b>	<b>695,9</b>	<b>76,3</b>	<b>+39,1</b>

A maior variação, para o conjunto Estado e F.S.A., refere-se aos Créditos por Empréstimos e Execução de Garantias (88,5 milhões de contos) e a menor a Títulos de Participação e Fundos de Investimento (-2,9 milhões de contos).

No que respeita aos Créditos por Empréstimos, no ano de 2001, foram concedidos, entre outros, os seguintes:

- À República de Cabo Verde-16,4 milhões de euros, para apoio do seu orçamento.
- À República de Cabo Verde-15,0 milhões de USD, para refinanciamento da dívida de c.p. a Portugal.
- Á República da Macedónia -12,5 milhões de euros.

As rubricas Acções e Quotas e Outras Participações tiveram um acréscimo de cerca de 13,1 milhões de contos, o qual advém do efeito conjugado de alienações e de participações em várias empresas.

As alienações referem-se a:

- Venda à Caixa Geral de Depósitos de 563.000 acções do BNU, ao valor nominal.
- Venda à Parapública de 5.340.000 acções da REN por 40 milhões de euros.

Entre as novas Participações, destacam-se as referentes às 9 empresas Polis, à RAVE, à Portugal 2004 e à Parques Sintra-Monte da Lua, SA.

As diversas participações do Estado proporcionaram 56,8 milhões de contos de dividendos, em 2001, valor inferior ao de 2000 (61,6 milhões de contos) e ao de 1999 (71,6 milhões de contos).

Por outro lado, a alienação de acções propiciou uma receita de 97 milhões de contos, bem inferior ao orçamentado (400 milhões de contos) e á do ano anterior (455,5 milhões de contos), alienação essa respeitante às seguintes empresas :

• BNU	0,56
• REN	8,0
• OUTRAS	12,84
• OPER. COMPENSAÇÃO	75,6
<b>TOTAL</b>	<b>97,0 milhões de contos.</b>

Deste montante, foram afectos à amortização da dívida pública 83,1 milhões de contos.

O diferencial não afecto (13,9 milhões de contos) refere-se á alienação da REN (8 milhões de contos) e a parte do produto da venda das acções da CIMPOR (5,9 milhões de contos, valor este que resulta da diferença entre a receita de 75,6 milhões de contos e a transferência de 69,7 milhões de contos para o FRDP).

As operações respeitantes ao Património Financeiro mereceram algumas observações críticas por parte do Tribunal de Contas, as quais recaem tanto ao Património afecto ao Sub-Sector Estado, como ao afecto aos Fundos e Serviços Autónomos.

De entre elas, explicita-se, em relação ao Subsector Estado:

- Não envio pela DGT de toda a informação relativa a 2001 solicitada pelo T.C.
- Manutenção das situações de mora de créditos decorrentes de empréstimos do Estado, tendo-se mesmo agravado as situações referentes à HCB, às Republicas de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.

Verificou-se uma forte subida dos créditos vencidos, que passaram de 158 milhões de contos em 2000, para 262 milhões em 2001, representando nesta data, mais de 34% do valor total dos créditos.

- Transferência para o IGFSS de cerca de 68,4 milhões de contos de acções da EDP, avaliadas em 43,3 milhões de contos, as quais não eram livremente transaccionáveis, por se tratar de acções não reprivatizadas de uma empresa nacionalizada após o 25 de Abril.

Esta operação foi complementada por uma permuta entre a Parpública e aquele Instituto, nos termos da qual este recebeu acções da PT, já reprivatizadas, ficando as acções da EDP na posse da Parpública.

- Problemas na realização do capital social nas empresas Polis, na medida em que o capital social não era divisível pelo valor mínimo dos títulos que representavam ou não permitia a divisão entre os accionistas do capital subscrito, na exacta proporção do diploma legal que as criara.

Entre as observações do Tribunal de Contas em relação ao Subsector Fundos e Serviços Autónomos, explicitam-se q's que se referem ao não cumprimento de prazos para envio da documentação e a existência de um elevado número de organismos em que continuaram a existir divergências entre os valores constantes da CGE e os valores da receita e da despesa apurados através da informação prestada pelos serviços.

No que respeita à aplicação das receitas das privatizações, o Tribunal de Contas refere:

- a) Que as mesmas ascenderam a 176 milhões de contos, dos quais 56 milhões destinados a amortização de dívida pública e 120 milhões a novas participações de capital.
- b) Que foi excedido o limite de 60% do valor das receitas de alienações de 2001 em aplicações em novas participações de capital e na amortização da dívida do sector empresarial do Estado, o que contraria o

estabelecido legalmente (DL 236/93 de 3 de Julho e RCM 55/93 de 22 de Julho).

## 9. Operações de Tesouraria

O Tribunal de Contas procedeu à análise de diversas contas seleccionadas para o efeito.

Como resultado, o Tribunal de Contas faz várias observações, de entre as quais se enumeram as seguintes:

- Não finalização da implementação do Regime de Tesouraria do Estado consagrada no DL 191/99.
- Não cumprimento da lei de situações referentes a Antecipações de Fundos, as quais atingiram em 2001 o valor de 227 milhões de contos( mais 167 milhões do que em 2000), 71,5% das quais se encontravam por regularizar em 31 de Dezembro.

## 10. Operações de Encerramento da Conta

Segundo o Tribunal de Contas, no apuramento do saldo de encerramento da CGE, constituído pelas receitas liquidadas até ao final de 2001 que não foram cobradas nem anuladas, não se expressa, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar.

Os valores costam do quadro seguinte, retirado do quadro IX.4 do ponto 9.2 do volume II do Relatório do Tribunal de Contas(valores em milhões de contos):

	1 Janeiro/01		31 Dezembro/01	
	Tabelas dos Serviços	CGE	Tabelas dos Serviços	CGE
Receitas por cobrar	1151	1146	1010	1010

De entre as observações do Tribunal de Contas, salientam-se as que se referem:

- As operações de retracção de reposições, isto é, as reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita de 2002 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições “abatidas” em 2001, vieram a diminuir a despesa ano.
- A transferências de saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos foi efectuada através de operações que o Tribunal considera “sujeitas a crítica” .

## 11. Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial

Os fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial evidenciados na Conta Geral de Estado atingiram os seguintes valores, retirados do do quadro X.I do ponto 10.2.1 do vol II do Relatório do Tribunal de Contas (em milhões de contos):

• <i>Subsídios</i>	74,3
• <i>Transferências de Capital</i>	35,9
<b>TOTAL</b>	<b>110,2</b>

O valor dos Subsídios foi destinado a empresas públicas, equiparadas ou participadas (43,1 milhões de contos) e a instituições monetárias (31,1 milhões de contos).

Dos 43,1 milhões de contos, 40,5 milhões foram distribuídos por empresas de comunicação social e de transportes, e 936 mil contos concedidos ao Instituto da Comunicação Social, para apoio à expedição de publicações periódicas (porte pago).

Operações **não evidenciados** na Conta Geral do Estado e pagas, **ilegalmente**, segundo o Tribunal de Contas, por operações específicas do Tesouro, ascenderam a 57,1 milhares de contos, respeitantes a transferências para o INDEP, DOCAPESCA, CTT, SIDERURGIA NACIONAL, EDP e CRBC-ponto 10.2.2 do Vol II do Relatório do T.C..

Mas o Tribunal de Contas refere ainda como **operações não evidenciadas na Conta Geral do Estado** outras operações relacionadas com aumentos de capital, no valor de 119,48 milhões de contos (quadro X.6 do Relatório do Tribunal de Contas).

Os fluxos financeiros do SPE para o Subsector Estado atingiram o valor de 134,8 milhões de contos, dos quais 83,1 referentes a alienações.

No que respeita a Dividendos de Participações Financeiras, o montante constante da CGE diverge do apurado pelo T. C., pelo facto de aquele não incluir dividendos da NAV, da EDP e outros, contabilizados em contas não adequadas para o efeito.

Por seu lado, os fluxos financeiros dos FSA para o SPE evidenciados na Conta Geral do Estado atingiram o valor de 5,3 milhões de contos, dos quais 5,2 milhões se referem a transferências de capital.

## 12. Fluxos Financeiros com a União Europeia.

Também neste capítulo o Tribunal de Contas observa que a análise dos Fluxos Financeiros com a União Europeia é dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informatização sistematizada.

As previsões constantes da Lei do Orçamento e as realizações apresentam-se no quadro seguinte, retirado dos quadros XI.1, XI.2 e XI.6 dos pontos 11.1, 11.2 e 11.3 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas (valores em milhões de contos):

### Quadro nº 12

	<i>Previsão 2001</i>	<i>Execução</i>
<b>1 Transferência de Portugal para a U.E.</b>		
Dir. Aduaneiros, niv. agríc. e açúcar	39	37
Recursos próprios IVA	92	88
Recursos próprios PNB	114	93
Compensação ao Reino Unido	19	30

Outros	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>264</b>	<b>248</b>
	<i>Previsão 2001</i>	<i>Execução</i>
<b>2 Transferência da U.E. para Portugal</b>		
FEOGA – Garantia	161	175
FEDER	434	175
FSE	181	36
FEOGA – Orientação	77	9
Fundo de Coesão	100	90
IFOP	10	-
Diversos		10
<b>TOTAL</b>	<b>963</b>	<b>495</b>
<b>SALDO</b>	<b>699</b>	<b>247</b>

As verbas transferidas para Portugal representam um desvio significativo para menos, da ordem dos 468 milhões de contos, equivalente a 49% do programado.

Uma parte importante dos fluxos financeiros financiam o PIDDAC, como se explicita no quadro seguinte, retirado do quadro XI.7 do ponto 11.3.3 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas (valores em milhões de contos):

#### QUADRO 13

	<i>Previsão (Mapa XI)</i>	<i>Execução (valor)</i>	<i>Execução (%)</i>
Cap. 50º	60	28	47 %
Outras Fontes	48	30	63 %
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>58</b>	<b>54 %</b>

A execução financeira foi de 54 % e embora signifique uma melhoria de 14,4 p.p. em relação ao ano anterior, é ainda muito baixa.

No que se refere ao QCA III, o movimento é explicitado no quadro seguinte retirado do quadro XI.10 do ponto 11.3.5.2 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas (valores em **milhões de euros e referidos ao período de 2000 a 2006**):

#### Quadro 14

Fundos	<u>Programação da Despesa</u>		<u>Execução da Despesa</u>		<u>Taxa de Realização</u>	
	Pública	Comunitária	Pública	Comunitária	Pública	Comunitária
FEDER	21831	13296	2353	1504	11 %	11 %

FSE	7330	4721	1276	796	17%	17 %
FEOGA-O	3322	2283	197	140	6 %	6%
IFOP	317	235	21	16	7 %	7 %
<b>TOTAL</b>	<b>32800</b>	<b>20535</b>	<b>3847</b>	<b>2456</b>	<b>12 %</b>	<b>12 %</b>

O grau de realização global atingiu os 12 %, tendo ultrapassado tal média o FSE e ficado abaixo os restantes.

O ano de 2001 foi ainda um ano de execução para o QCA II.

O quadro seguinte, retirado do quadro XI.14 do ponto 11.3.6 do vol. II do Relatório do Tribunal de Contas evidencia a programação e a execução acumulada (**valores em milhões de EUROS**):

#### Quadro 15

Fundos	Programação 1994/99		Execução 1994/01		Taxa de realização	
	Desp. pública	Desp. comun.	Desp. pública	Desp. comun.	Desp. pública	Desp. comun.
FEDER	15013	9997	14958	9936	99,64	99,39
FSE	4460	3359	4389	3306	98,42	98,43
FEOGA-O	2818	2124	2790	2096	99	98,69
IFOP	305	231	274	208	89,61	89,95

**TOTAL                    22596 15711                    22411 15546                    99,18                    98,95**

Dado o grau de realização, salienta-se que as verbas se apresentam praticamente esgotadas, com a excepção do IFOP.

Dá-se ainda uma perspectiva dos movimentos do Fundo de Coesão cujos valores foram retirados dos quadros IX.16 e XI.17 do ponto 11.3.7.1 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas (**valores em milhões de contos**):

### Quadro 16

#### Fundo de Coesão I

Sector	Programação	Execução	%
Transportes	1440	1435	99,6 %
Ambiente	1543	1452	94,1%
Assistência Técnica	-	-	87,9%
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>2983</b>	<b>2887</b>	<b>96,8%</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>4355</b>	<b>4232</b>	<b>97,2 %</b>

### QUADRO 17

#### Fundo de Coesão II

Sector	Programação	Execução	%
Transportes	885	153	17,2%
Ambiente	528	73	13,8%
Assistência Técnica	-	-	1,8%
<b>Despesa Comunitária</b>	<b>1415</b>	<b>225</b>	<b>15,9%</b>
<b>Despesa Global</b>	<b>1899</b>	<b>298</b>	<b>15,7 %</b>

O Fundo de Coesão I apresenta uma taxa de realização de 97 %, sendo de 99 % no Sector dos Transportes, 94 % no do Ambiente e 88 % no de Assistência Técnica (embora aqui os valores sejam pouco significativos – 282 milhares de euros realizados em 2001).

O Fundo de Coesão II iniciou-se em 2000, estando a sua programação e execução evidenciada no quadro anterior.

O Tribunal de Contas faz observações e recomendações neste capítulo.

De entre elas:

- Uma primeira, positiva, consistente na verificação de coincidência entre as estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei Nº 48/VIII (OE 2001) e os montantes das respectivas dotações iniciais inscritas no OE, dando-se seguimento às observações feita pelo T.C.
- Recomendação de que os pagamentos à UE sejam efectuados atempadamente, de forma a evitar juros de mora, como sucedeu em 2001.
- Recomendações no sentido de desenvolvimento dos sistemas informáticos dos diversos fundos, no sentido de se obter informação relevante sobre os mesmos, de forma a possibilitar a sua coordenação, acompanhamento e controle.

### **13. Segurança Social**

O Orçamento da Segurança Social para 2001 foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei 3-C/2000 de 29 de Dezembro, figurando no Mapa IX anexo àquela Lei, e está incorporado no Orçamento de Estado.

Explicita-se no Quadro seguinte, retirado dos Mapas XII.4, XII.5, XII.7 e XII.8 dos pontos 12.3.1.1 e 12.3.2 do Volume II do Relatório do Tribunal de Contas e do Mapa VER 1.6-A da Conta Geral do Estado – Subsector de Segurança Social, o Orçamento da Segurança Social (valores em milhões de contos).

## Quadro 18

	<b>Orçamento 2001</b>	<b>Execução 2000</b>	<b>Execução 2001</b>	<b>Desvio v.absoluto</b>	<b>Execução %</b>
Saldo do ano anterior	<b>105</b>		<b>105</b>		-
Receitas correntes	2029	1877	2048	19	101%
Receitas de capital	33	12	28	-5	86%
Transf. Correntes	542	528	528	-14	98%
Trans. Capital	234	102	140	-94	60%
<b>TOTAL</b>	<b>2838</b>	<b>2519</b>	<b>2744</b>	<b>-94</b>	<b>97%</b>
<b>TOTAL C/ SALDO</b>	<b>2943</b>		<b>2849</b>	<b>-94</b>	<b>97%</b>
Despesas correntes	2342	2110	2320	-22	99%
Despesas de capital	59	39	63	4	107%
Transf. Correntes	107	94	102	-5	95%
Trans. Capital	416	238	279	-137	67%
<b>TOTAL</b>	<b>2924</b>	<b>2481</b>	<b>2764</b>	<b>-160</b>	<b>95%</b>

O Orçamento inicial previa Receitas e Despesas no valor de 2,8 mil milhões de contos.

As receitas arrecadadas atingiram os 2,744 mil milhões de contos, mais 225 milhões de contos do que em 2000, correspondendo a um acréscimo de 9%.

A principal contribuição veio das Receitas Correntes, mais 171 milhões de contos, correspondendo a uma taxa de cerca de 9%.

Do lado da Despesa, a Despesa corrente foi a que mais cresceu em relação ao ano anterior, mais 210 milhões de contos, correspondendo a uma taxa de cerca de 10%.

A despesa realizada foi inferior à Orçamentada em 160 milhões de contos.

Terá interesse efectuar alguma discriminação das rubricas da Receita e da Despesa da Segurança Social.

O quadro seguinte apresenta essa discriminação referente às Contas de 2000 e de 2001, no que respeita aos movimentos correntes:

## Quadro 19

### Receitas Correntes

	2000	2001	Varição
Contribuições	1758	1918	161
IVA Social	87	97	10
OE - Transf. Correntes	491	502	9
Fundo Social Europeu	98	91	-7
Outros	85	93	8
OE – Transf. Capital	-	43	43
<b>Receitas correntes</b>	<b>2519</b>	<b>2744</b>	<b>225</b>

### Despesas Correntes

	2000	2001	Varição
Pensões	1405	1549	144
Subsídio desemprego	161	174	13
Acção Social	169	195	26
Sub. doença	90	94	4
Sub. Familiar	91	97	6
Administração	64	79	15
R.M. Garantido	54	49	-5
Outras	76	82	6
<b>Despesas Correntes</b>	<b>2110</b>	<b>2320</b>	<b>210</b>
<b>Saldo Corrente</b>	<b>409</b>	<b>424</b>	<b>15</b>

Conclui-se que a grande componente da Receita são as Contribuições e da Despesa são as Pensões.

Verificou-se no ano um acréscimo da receita corrente de 225 milhões de contos, sendo que a despesa corrente aumentou 210 milhões de contos, pelo que o saldo das variações é positivo e de 15 milhões de contos.

O quadro seguinte resume a execução das receitas correntes em 2001:

Contribuições	1918
Orçamento de Estado	502
Outras	324
<b>TOTAL</b>	<b>2744</b>

A Segurança Social elabora o seu Balanço, do qual se dá nota dos elementos mais significativos (valores em milhões de contos).

## BALANÇO

### Quadro 20

<b>Activo</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Passivo</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
Disponibilidades	229	202	Contribuintes e outros credores	27	57
Créditos c.p.	605	750	Prestações a pagar	14	3
Imobilizações financeiras	5	43	Financiamentos	49	93
Imobilizado Corpóreo	46	54	Investimento a pagar	9	1
Mobilizado em curso	5	5	Outros	35	27
Custos antecipados	1	3	<b>Passivo</b>	<b>134</b>	<b>181</b>
			<b>Situação Líquida</b>		
			Reservas	745	902
			Resultados Líquidos	12	-26
			<b>Situação Líquida</b>	<b>757</b>	<b>876</b>
<b>Total Activo</b>	<b>891</b>	<b>1057</b>	<b>Passivo + SL</b>	<b>891</b>	<b>1057</b>

Na sequência da análise da Conta da Segurança Social, o Tribunal de Contas faz diversas observações e coloca algumas reservas sobre vários procedimentos na forma de contabilização.

Entre elas, enumeram-se as seguintes:

- O sistema de informação da Segurança Social não é fiável, por não ser integrado (coexistem diferentes sistemas informáticos de base distrital, por vezes incompatíveis entre si) e não existir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada.
- Sistema de controlo interno insuficiente, por não existir uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS e o Gabinete de Auditoria ter uma reduzida dimensão.
- Reservas quanto à elaboração da consolidação do Balanço e da Demonstração de Resultados da Segurança Social, dado não serem devidamente explicitados todos os ajustamentos, alguns dos quais nem sequer são objecto de qualquer documento contabilístico de suporte”.
- Necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de controlo interno.
- Existência de pagamentos indevidos no Rendimento Mínimo Garantido, os quais atingiram cerca de 3,5 milhões de contos, aproximadamente 7,8% do total das prestações pagas (49 milhões de contos). No entanto, do total dos pagamentos indevidos, terão sido recuperados em 2001, cerca de 2,1 milhões de contos, correspondendo a uma taxa de recuperação de 59%.

A título ilustrativo, refere-se que a prestação média se fixou em 9,6 contos por mês e por beneficiário, e em 28,1 contos por família.

#### 14. Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social

Apresenta-se em Anexo o quadro 1.3.A – Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social na óptica da Contabilidade Pública, constante da Conta Geral de Estado 1999 – Vol. I.

Dela se retira a síntese seguinte (valores em milhões de contos):

##### Quadro 21

	Estado	Fundos e Serv. Autón.	Admin. Central	Segurança Social	TOTAL
1 Receitas correntes	5646	3136	7286	2576	9248
2 Despesas correntes	5904	3107	7515	2422	9323
3 <b>Saldo corrente</b>	<b>-258</b>	<b>29</b>	<b>-229</b>	<b>154</b>	<b>-75</b>
4 Receitas de Capital	78	776	563	98	457
5 Despesas de Capital	712	620	1041	302	1138
6 Saldo de Capital	<b>-634</b>	<b>156</b>	<b>-478</b>	<b>-204</b>	<b>-682</b>
5 <b>Saldo Global</b>	<b>-892</b>	<b>185</b>	<b>-707</b>	<b>-50</b>	<b>-757</b>
<b>Saldo em % do PIB</b>	<b>-3,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-3,1%</b>
Saldo Primário	-137	189	52	-50	2
7 Saldo Prim. em % PIB	-0,6%	0,8%	0,2%	-0,2%	0,0%
8 Activos Financeiros					
Liq. Reembolso	4	201	205	0	205
9 Saldo Global	<b>-896</b>	<b>-16</b>	<b>-912</b>	<b>-50</b>	<b>-962</b>
Incluindo Act. Financeiros					
Saldo Global					
Em % do PIB	-3,6%	-0,1%	-3,7%	-0,2%	-3,9%

Nota-se que os valores das colunas não são somáveis, por efeito de movimentos intersectoriais.

O saldo corrente, diferença entre as Receitas Correntes (9248 milhões de contos) e as Despesas Correntes (9323 milhões de contos) foi de -75 milhões de contos.

O saldo global atingiu o valor negativo de -757 milhões de contos, significando -3,1% do PIB, calculando em 24,4 mil milhões de contos.

Para tal saldo contribui fortemente a diferença entre as Despesas de Capital (1138 milhões de contos) e as Receitas de Capital (457 milhões de contos), a qual perfaz o valor negativo de 682 milhões de contos.

O saldo primário (saldo global deduzido dos encargos da dívida pública) apresentou o valor de 2 milhões de contos.

## **15. O DÉFICIT DE 2001**

O Parecer do Tribunal de Contas não aborda o deficit do Estado em termos de contas nacionais.

Todavia, e porque foi matéria muito discutida, não ficaria bem ignorar, neste Relatório, essa questão.

Para não polemizar mais, optou-se por transcrever o que sobre o assunto refere o Relatório do Banco de Portugal de 2002, na página 7.

“No que respeita à política orçamental portuguesa, convém lembrar que o ano de 2002 foi marcado pela significativa reavaliação do apuramento do défice de 2001. Em Abril, o novo Governo, saído das eleições legislativas antecipadas de Março de 2002, constituiu a Comissão para a Análise das Contas Públicas (CACP), liderada pelo Banco de Portugal e em que participaram o Ministério das Finanças e o Instituto Nacional de Estatística, com o mandato de esclarecer as questões levantadas publicamente sobre o valor do saldo das administrações públicas em 2001. Esta Comissão apresentou ao Governo as conclusões do seu trabalho em Julho de 2002, reavaliando o défice, na óptica das contas nacionais e de acordo com as regras dos Défices Excessivos, em 4,1 por cento do PIB, substancialmente acima do valor reportado ao *Eurostat* em Fevereiro desse ano. Quando a nova estimativa foi incluída na notificação dos défices excessivos de Setembro, a Comissão Europeia accionou o procedimento dos défices excessivos, o Conselho ECOFIN confirmou a existência de uma situação de défice orçamental excessivo em Portugal, tendo emitido um conjunto de recomendações às autoridades portuguesas, com vista a pôr cobro à referida situação o mais rápido possível”.

## **16. AUDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

No dia 10 de Julho de 2003, a Comissão de Execução Orçamental reuniu com o Tribunal de Contas, na Assembleia da República, com vista à apresentação do Relatório e troca de informação sobre o mesmo.

Abertos os trabalhos, o Presidente da Comissão de Execução Orçamental salientou a total disponibilidade do Tribunal de Contas, na pessoa do seu Presidente, em colaborar com a Assembleia da República, disponibilidade essa já traduzida em vindas à Comissão de Execução Orçamental.

Mais uma vez essa disponibilidade se verificou, agora numa matéria tão importante, como a referente ao Parecer do Tribunal sobre a CGE.

O Sr. Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa, começou por salientar a “novidade” de o Tribunal de Contas se deslocar ao Parlamento, a pedido deste, a fim de apresentar o seu Relatório e Parecer sobre a CGE, o que indicia o interesse do Parlamento pelos “*produtos*” do Tribunal, nomeadamente o que é objecto da presente reunião.

A seguir, o Sr. Conselheiro Presidente, vincando que compete ao Tribunal fazer um juízo sobre a legalidade e correcção financeira das contas, apresentou uma síntese das Conclusões do Tribunal e apresentou os Juizes presentes, indicando as matérias de sua responsabilidade no Relatório, a saber:

**.Cons. Alves de Melo** – Execução da Receita, Benefícios Fiscais, Operações de Tesouraria e Operações de Encerramento da Conta (receita).

**.Conselheiro Pinto Ribeiro** – Despesa, Subsídios, Património Financeiro, Dívida Pública, Operações de Encerramento da Conta (despesa) e Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE.

**.Conselheiro Alves Cardoso** – PIDDAC e Fluxos Financeiros com a UE.

**.Conselheiro Freitas Pereira** – Segurança Social.

Referiu ainda o Sr. Presidente do T.C., após a apresentação da síntese conclusiva, que uma verdadeira reforma do Estado deveria começar pela reforma da Administração Pública e da Administração Financeira do Estado.

Começaram então as intervenções dos Partidos.

Na sua intervenção, a Sr<sup>a</sup> **Deputada Teresa Venda** começou por saudar a presença do T.C., elogiando **a iniciativa do Tribunal de Contas vir a apresentar à Assembleia da República o seu Parecer**. Seguidamente:

- a) Manifestou surpresa pelo facto de a Comunicação Social ter conhecido, antes do Parlamento, o conteúdo do Parecer do Tribunal de Contas.
- b) Manifestou *estranheza* pelo facto de o Presidente do T.C. ter deixado perceber uma “crítica” à A.R., que *menorizararia* os trabalhos do T.C.  
Acontece é que, no que respeita à CGE, esta chega normalmente com grande atraso à A.R.
- c) Nesse contexto, registou, com apreço, a novidade da apresentação tempestiva da CGE de 2001.
- d) Deixou a interrogação de como é possível serem recorrentes tantas incorrecções e reservas do T.C., não podendo acreditar que os Serviços sejam incompetentes na aplicação das normas.
- e) Questionou o Tribunal sobre se, sendo algumas reservas questionadas pelos Serviços **no âmbito do contraditório**, não deveria **ser procurada** uma solução, uma bissectriz que aproximasse as posições.
- f) Perguntou se não há indicadores técnicos para determinar o limiar de significância de um erro, pois, se existissem, ficar-se-ia a saber se tem havido progresso na correcção das contas ou não.
- g) Perguntou se o T.C. verificou a validade do déficit público, parecendo-lhe que tal não estava reflectido no Relatório.
- h) Focou a conveniência e mesmo a necessidade de a A.R., para melhor exercer a sua função fiscalizadora, ir recebendo os Relatórios intercalares.
- i) Considerou menos adequada, embora estribada apenas num organismo que conhece bem, a apreciação do T.C. quanto às Receitas Consignadas e Transferências para os Serviços Autónomos.

Seguiu-se a intervenção do Sr. **Deputado Duarte Pacheco**:

- a) Saliu a dificuldade de a A. R. “tomar” as contas do Estado, porquanto, como consta da apresentação feita pelo Sr. Presidente e do Relatório, estão repletas de

ilegalidades, são pouco fiáveis, a informação é pouco consistente e são óbvias as dificuldades de consolidar a informação. E interrogou o Presidente do T.C sobre se, nestas condições, poderia a A.R. “tomar” as contas do Estado?

b) Verificou que a execução de 2001 mostrou um acréscimo enorme da Despesa, a Receita abaixo das previsões, o déficite agravado em 70%, o aumento da dívida, subsídios mal atribuídos, receitas de privatizações não atribuídas em conformidades com a Lei, tendo-se interrogado sobre que Ministério das Finanças tínhamos, ou que Estado tínhamos.

c) Neste contexto, questionou o Sr. Presidente do T.C. sobre qual seria a consequência das ilegalidades

d) Deixou a interrogação sobre se, nalguns pontos, a fronteira entre o juízo técnico e político não foi ultrapassada.

Seguiu-se o Sr. Deputado **Lino de Carvalho**, que referiu estar muito pressionado por outros trabalhos que não dispensavam a sua presença, e, por isso, apenas poderia colocar breves questões:

a) Esclarecimento quanto à transferência em espécie para a Segurança Social.

b) Esclarecimento sobre se os Benefícios Fiscais de natureza contratual se reportam a investimentos novos ou a investimentos que já se iniciaram, até porque se verifica que os benefícios efectivos são superiores em 3,1 milhões de contos aos que constam da CGE.

c) Esclarecimento sobre se as medidas ultimamente tomadas para integrar as contas na Tesouraria do Estado já terão produzido efeitos, ou se já se nota reflexo positivo.

d) Esclarecimento se o facto de haver operações ilegais vai levar o Tribunal de Contas a proceder junto do M.P., ou se se trata apenas de “*apontamentos para a história*”.

Seguiu-se o Sr. Deputado **Maximiano Martins**, que também invocou outras tarefas oficiais para não aprofundar, como quereria, alguns aspectos do Relatório e da Apresentação.

a) Salientou o seu respeito e consideração pelo T.C., reforçados pela resposta que deu à questão dos pedidos de informação sobre as C.M. de Santa Cruz e Machico.

b) Considerou de difícil a gestão que o T. C. tem que fazer entre auditoria e avaliação de políticas, tendo apontado como exemplo o julgamento que o Tribunal faz do dinheiro afecto ao SIPIE, e de outros Fundos, juízo esse que carecerá de algum fundamento, nomeadamente tendo em conta o elevadíssimo número de processos.

Gostaria, a esse propósito, que, noutra oportunidade, fosse possível uma discussão aprofundada sobre a matéria.

c) Considerou que os Relatórios do T. C. tratam do *passivo* e não do *activo*: omitem aspectos positivos da gestão do Estado.

d) Considerou que o T.C. não terá uma política de Comunicação social, não esclarece a imprensa, não usa comunicados e será por isso que a imprensa trata mal os Relatórios do T.C.

Neste contexto, gostaria de conhecer os critérios do T.C. para responder à Comunicação Social.

e) Perguntou por que razão a Secção Regional da Madeira do T.C. não implementa o Plano de Contabilidade Pública.

Seguiu-se o **Deputado Pinho Cardão**:

a) Começou por referir que, na sua primeira intervenção, o PS deixou expícito um mal-estar latente entre o Partido e o T.C.

Com efeito, o PS felicitou o T.C., mas criticou o Tribunal pela divulgação antecipada do Relatório pela Comunicação Social, criticou o Presidente do T.C. quando este, na sua intervenção, terá deixado deixado sinal de algum desconforto pela menor justeza com que a A.R. trataria os Relatórios do T.C., mormente o da CGE, e criticou implicitamente o T.C., quando refere que não pode acreditar que os Serviços sejam recorrentemente incompetentes na correcção das irregularidades, o que poderá significar que o T.C. é que é incompetente nas suas críticas e observações.

b) Considerou que, se o Presidente do T. C. referiu uma menor justeza por parte da A.R. na apreciação do Relatório da CGE, até terá razão, porquanto:

- a A.R. reserva para a apreciação da CGE, em Plenário, o tempo mínimo da sua grelha.
- as votações reflectem as maiorias de Governo: tanto quanto julgava saber, quando o PS governa, a CGE é aprovada com os votos a favor do PS, abstenção do PSD, e votos contra do PC. Ao contrário, quando é o PSD que está no Governo, a CGE é aprovada com os votos favoráveis do PSD, abstenção do PS e votos contra do P.C

Esta prática, de grande *compreensão da actuação dos Governos* quanto às observações críticas do T.C., vem de há muitos anos a esta parte, e leva a que nada de substancial se tenha alterado, e permaneçam, basicamente as mesmas, as insuficiências apontadas à CGE.

Como tal, deveria haver um grande consenso na A.R. quanto à proposição de medidas que, num prazo definido, alterassem este estado de coisas.

c) Neste contexto, perguntou ao Sr. Presidente do T.C. se o Tribunal poderia formular um juízo quanto à existência de algum progresso na correcção das *insuficiências* da CGE, ou se essas *insuficiências* se têm mantido essencialmente as mesmas.

d) E se, face ao teor das reservas e das ilegalidades de que enferma a CGE, o T.C. estaria em condições de sugerir à A.R. “tomar” ou “não tomar” a CGE de 2001.

Seguiu-se a intervenção do Sr. **Deputado Eduardo Cabrita**:

a) Considerou a análise da CGE particularmente difícil, dado ter sido elaborada num período de transição política, respeitando ao período de um Governo, mas sendo apresentada por outro.

b) Fez considerações sobre o deficit, calculado segundo o critério de Caixa, tendo perguntado se o T.C. se estaria a preparar para a sua análise segundo o critério da Contabilidade Nacional.

Mais perguntou como é que o T.C. se estava a preparar para para a análise da eficácia da despesa.

c) Deixou várias notas de preocupação:

- como se pode comparar a execução de um ano com a do ano transacto, se os valores de um e outro ano vão sofrendo ajustamentos ao longo do tempo?
- Como é que o T.C. se está a preparar para a passagem para uma análise em termos de uma programação por objectivos, ou para uma óptica de programação financeira plurianual?
- Como é que o T.C. vai acompanhar a execução dos programas, nomeadamente face à maior relevância do “efeito guilhotina”.
- Como é que o T.C. vê a relação com o Conselho Coordenador Financeiro do Sector Público Administrativo, criado pela LEO, nomeadamente no que se refere às relações com os Sub-Sistemas Local e Regional.

O Sr. Presidente e os Srs. Conselheiros presentes responderam às questões formuladas.

Não se dá conta do teor das respostas, até para não se correr o risco de “atraiçoar” a substância das mesmas.

No entanto, quer das perguntas colocadas, quer das respostas dadas, existe gravação em suporte video, a qual pode ser consultada.

## **17. Conclusões e Parecer**

**17.1.** Procurou-se, com o presente Relatório, cumprir as disposições legais e regimentais que permitam à Assembleia da República “tomar as Contas do Estado”.

O Relator não pôde deixar de ter como referência fundamental para o seu trabalho o Relatório do Tribunal de Contas, “órgão supremo da legalidade das despesas públicas e de julgamento das Contas...”, nos termos do artº 214º da Constituição.

As disposições constitucionais e legais impunham-no, sem margem para dúvidas.

Teve-se a preocupação de não expressar juízos pessoais valorativos das diversas situações analisadas.

Alguns que porventura apareçam, ou se fundamentam em evidências, ou transcrevem o mais fielmente possível a apreciação do Tribunal de Contas sobre o assunto ou assuntos em causa.

**17.2. A Conta Geral do Estado de 2001** (como, aliás, muitas outras anteriores, independentemente dos Governos que as elaboraram ou por elas foram responsáveis), é **objecto de importantes reservas por parte do Tribunal de Contas.**

Mencionam-se algumas, pensando-se que assumem grande relevância.

#### **17.2.1 Observações quanto à Receita**

**Das 17 conclusões do Tribunal de Contas sobre as Receitas, são muitas as que contêm reservas sobre o modelo e processo de contabilização. Algumas das reservas foram, no âmbito do contraditório, esclarecido pelos Serviços, mas mantidas pelo Tribunal de Contas.**

Dá-se conta de algumas dessas reservas:

- Logo na primeira conclusão sobre a Receita registada na CGE de 2001, o Tribunal de Contas afirma (pág. 16 do vol. I) “*manter uma posição de reserva sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação...*”, situação que contraria o estabelecido na LEOE “*na parte em que determina a elaboração da CGE com clareza, exactidão e simplicidade*”.
- Na Conclusão 2, o T.C. refere a situação de manutenção da contabilização e do sistema informático utilizados em anos anteriores lhe merece apreciação desfavorável, por não garantir, “*pela acção de um efectivo e permanente controlo,*

*a conciliação integral dos dados relativos à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação sobre os correspondentes recebimentos e pagamentos”.*

- Na Conclusão 3, o T. C. refere que *“a análise da informação relativa à execução orçamental da receita de 2001, remetida pela D.G.O....e a sua comparação com a informação contida em publicações daquela Direcção Geral (Contas provisórias e Boletim Informativo da Execução Orçamental) permitiu concluir que, até ao encerramento da CGE, **todos os valores são provisórios** e instáveis, o que invalida qualquer análise intercalar dos mesmos e põe em causa o exercício das competências do T.C. em matéria de acompanhamento da execução do OE”*

- Na conclusão 5, o T.C. refere que as receitas por cobrar no final de 2001, as receitas cobradas líquidas inscritas na CGE , assim como os reembolsos de impostos sobre o rendimento e valor acrescentado são inferiores às registadas pelos respectivos serviços administradores.

*“Estas divergências constituem um dos motivos de **apreciação desfavorável** do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na Conta” – refere o T.C.*

- Na conclusão 9, o T.C. continua a considerar **ilegal** a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado
- Na conclusão 14, o T.C. refere que *“os resultados apurados na auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento originam a emissão de uma **opinião desfavorável** quanto á qualidade da informação residente naquele sistema, porque os procedimentos de registo e controle, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis”.*

## **17.2.2 Observações quanto à Despesa**

No que se refere à **Despesa**, o Tribunal de Contas expressa também um número significativo de dúvidas e de reservas quanto à execução do orçamento, muitas delas já feitas em anos anteriores, e “*sem que se tenha assistido a melhorias significativas*”- pág. 21 do Vol. I do Relatório.

Enumeram-se apenas, algumas, a título de exemplo:

- **“Assunção de encargos sem cobertura orçamental, e de despesas à margem do OE “**

*Segundo o T. C., tal situação comporta a “ violação do artº. 105º. da Constituição e do nº. 1 do artº. 3º, do nº. 2 do artº. 9º. e do artº. 18º. da Lei de Enquadramento Orçamental de Estado. O pagamento desses encargos em dívida por operações de tesouraria significa a completa desorçamentação, ou seja, esses encargos não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos “. – Vide ponto 1.1 da pág. 21 do Vol. I do Relatório do Tribunal de Contas.*

*Mais refere que as situações descritas...” que envolveram montantes elevados, põem em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise económica das despesas do Estado...e são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do nº 1 do art.65º da Lei 98/97, de 26 de Agosto”.*

- **Sobrevalorização da despesa “ paga” na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.** - Vide ponto 1.2 da pág. 22 do vol. I do relatório do Tribunal de Contas.

*A Conta regista como “ pagamentos efectuados” verbas orçamentais transferidas para serviços com autonomia não integrados Administração Financeira do Estado, em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.*

- **Sobrevalorização da despesa “paga” resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas a abertura de créditos especiais ou a transitar como saldo de gerência para o ano seguinte.**
- **Sub-avaliação (ou sobrevalorização) da despesa “paga” resultante da transferência de saldos do cap. 60º do M.Finanças para operações de tesouraria.**
- **Transferências para a Segurança Social em espécie.**

As obrigações que incumbem ao Estado em matéria de financiamento das prestações da Segurança Social foram parcialmente satisfeitas com a transferência de títulos do Estado (43,3 milhões de contos).

O procedimento permitiu “*diminuir a despesa corrente em montante igual ao valor dos títulos transferidos*”...criando assim “*uma situação de desorçamentação e conseqüente subavaliação do deficit orçamental, por violação do disposto no art. 3º da Lei 6/91 então vigente*”.

- **Não inclusão em “contas de ordem” de parte das despesas financiadas por receitas próprias.**

Refere o T.C. que “*o regime de contas de ordem aplicável às despesas e receitas dos Fundos e Serviços Autónomos financiados por receitas próprias continua a não abranger a totalidade dos fundos e serviços autónomos, pelo que transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias...*”

Consequentemente, “*as Delegações da DGO controlam apenas parcialmente a utilização desses recursos dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no D.L.459/82, de 26 de Novembro*”.

### **17.2.3. Observações quanto a Subsídios, Créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado**

No que respeita a estes apoios, explicitam-se, a título exemplificativo, as seguintes reservas, no que respeita ao **Instituto Nacional de Desporto**:

- O saldo das verbas recebidas do OE para Investimentos do Plano e não utilizadas era já superior a 1,2 milhões de contos, o que pressupunha incumprimento da disposição orçamental sobre requisição de fundos.
- Existência de grandes deficiências no processo de concessão dos apoios financeiros, nomeadamente no domínio da “alta competição “ e das “selecções nacionais”, verificando-se o **incumprimento generalizado das federações desportivas** quanto aos prazos de apresentação dos elementos necessários ao apoio. Os seus planos de actividades e orçamentos também não respeitavam as normas legais, não tendo o IND zelado pela sua observância.
- Quase inexistência de controlo pelo IND de aplicação dos apoios financeiros, verificando-se um **incumprimento muito generalizado pelas Federações das normas existentes** quanto ao envio da documentação necessária ao controle.
- Efectivação de pagamentos irregulares, correspondentes a adiantamentos de dinheiro às Federações Desportivas, os quais superaram 1 milhão de contos, tratando-se de um procedimento ilegal-conclusão 3.4-pág. 41 do Vol. 1.

#### 17.2.4 Observações quanto à Dívida Pública

No que respeita à Dívida Pública, o Tribunal de Contas dá relevo a regularizações efectuadas pelo Estado, directamente por contrapartida de emissão de dívida, quando tais regularizações não obedecem ao estabelecido na Lei, nomeadamente no art. 63º da LOE/2001.

É o caso das regularizações respeitantes ao SNS (290 milhões de contos), às actualizações das responsabilidades do Estado perante o F.P dos CTT (26 milhões de contos), à dívida do porte pago até ao final de 1999 (3,3 milhões de contos), etc.

O Tribunal de Contas refere na sua Conclusão 7 – pág. 48 do vol.I – que tendo tais operações, que não estavam orçamentadas, “sido pagas por operações específicas do Tesouro...enfermam de **ilegalidade**, por violação, nomeadamente, do preceito contido no art.18º da LEOE”.

#### 17.2.5 Observações quanto ao Património Financeiro

No que respeita ao Património **Financeiro**, mencionam-se as reservas no que respeita à aplicação das receitas das privatizações.

A este respeito, o Tribunal de Contas refere:

- Que as mesmas ascenderam 176 milhões de contos, dos quais 56 milhões destinados a amortização de dívida pública e 120 milhões a novas participações de capital.
- Que foi excedido o limite de 60% do valor das receitas de alienações de 2001 em aplicações em novas participações de capital e na amortização da dívida do sector empresarial do Estado, **o que contraria o estabelecido legalmente (DL 236/93 de 3 de Julho e RCM 55/93 de 22 de Julho).**

### 17.2.6 Observações quanto a Operações de Tesouraria

No que se refere a Operações de Tesouraria, o Tribunal de Contas faz várias observações, de entre as quais se enumeram as seguintes:

- Não finalização da implementação do Regime de Tesouraria do Estado consagrada no DL 191/99.
  - Não cumprimento da lei em situações referentes a Antecipações de Fundos, as quais atingiram em 2001 o valor de 227 milhões de contos (mais 167 milhões do que em 2000), 71,5% das quais se encontravam por regularizar em 31 de Dezembro.
- **17.2.7 Observações quanto aos Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial**

No que respeita aos Fluxos Financeiros entre o OE e o Sector Público Empresarial, o T. C. refere a existência de operações **não evidenciados** na Conta Geral do Estado e pagas, **ilegalmente**, por operações específicas do Tesouro, as quais ascenderam a 57,1 milhares de contos, respeitantes a transferências para o INDEP, DOCAPESCA, CTT, SIDERURGIA NACIONAL, EDP e CRBC-ponto 10.2.2 do Vol II do Relatório do T.C.

O Tribunal de Contas refere ainda como **operações não evidenciadas de forma directa na conta de execução orçamental** outras operações relacionadas com aumentos de capital, no valor de 119,48 milhões de contos (quadro X.6 do Relatório do Tribunal de Contas).

### 17.2.8 Observações quanto aos Fluxos Financeiros com a União Europeia

No que respeita aos **Fluxos Financeiros com a União Europeia**, o Tribunal de Contas observa, entre outros aspectos:

- A análise dos Fluxos Financeiros com a União Europeia é dificultada pela ausência na Conta Geral do Estado de informatização sistematizada.
- As verbas transferidas para Portugal representam um desvio significativo para menos, da ordem dos 468 milhões de contos, equivalente a 49% do programado.

- A execução financeira do PIDDAC foi de 54 %, e embora signifique uma melhoria de 14,4 p.p. em relação ao ano anterior, é ainda muito baixa.
- Recomendação de que os pagamentos à UE sejam efectuados atempadamente, de forma a evitar juros de mora.
- Recomendação no sentido de desenvolvimento dos sistemas informáticos dos diversos fundos, no sentido de se obter informação relevante sobre os mesmos, de forma a possibilitar a sua coordenação, acompanhamento e controle.

### 17.2.9 Observações quanto à Segurança Social

No que respeita à **Segurança Social**, o Tribunal de Contas faz diversas observações e coloca algumas reservas sobre vários procedimentos na forma de contabilização.

Entre elas, enumeram-se as seguintes:

- O sistema de informação da Segurança Social não é fiável, por não ser integrado (coexistem diferentes sistemas informáticos de base distrital, por vezes incompatíveis entre si) e não existir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada.
- Sistema de controlo interno insuficiente, por não existir uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS e o Gabinete de Auditoria ter uma reduzida dimensão.
- Reservas quanto à elaboração da consolidação do Balanço e da Demonstração de Resultados da Segurança Social, dado não serem devidamente explicitados todos os ajustamentos, alguns dos quais nem sequer são objecto de qualquer documento contabilístico de suporte”.
- Necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de controlo interno.
- Existência de pagamentos indevidos no Rendimento Mínimo Garantido, **que no decorrer de 2001, no entender do Tribunal de Contas, foram parcialmente recuperados (taxa de recuperação de 59%).**

**Apesar destas reservas sobre as contas, relativamente à execução do Orçamento da Segurança Social, o Tribunal de Contas regista:**

- **O cumprimento integral da Lei de Bases da Segurança Social, no que respeita ao financiamento das despesas com a Acção Social, e cumprimento parcial do financiamento**

**dos Regimes Não Contributivos, uma vez que parte foi efectuada através da transferência de activos financeiros.**

- **Transferências regulares, desde 1996, para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, ascendendo, no final de 2001, os activos do Fundo a 760 milhões de euros, o que representa a cobertura de, aproximadamente, oito meses de pensões do regime geral.**

#### **17.2.10 – O Défice de 2001**

**O Parecer do Tribunal de Contas integra, em termos de Contabilidade Pública, a Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social, registando um défice de 3,1% do PIB, antes de activos financeiros e de 3,9% do PIB, incluindo activos financeiros.**

**O Relatório da Comissão para a Análise das Contas Públicas presidida pelo Governador do Banco de Portugal concluiu que: ... após as correcções ao défice que resultaram do trabalho da Comissão este podia ascender a 4,1% com a correcção das receitas de impostos, resultante da alteração das regras de contabilidade nacional do Sistema Europeu de Contas (SEC 95), ou a 3,5% sem a correcção das receitas de impostos, concluindo, com a seguinte análise relativa à execução do orçamento de 2001:**

**“Para uma completa compreensão dos factores que conduziram ao elevado défice de 2001, importa também comparar a evolução de receitas e despesas relativamente ao orçamento inicial que previa um défice apenas de 1,1% do PIB. Como se pode verificar, o agravamento do défice em relação ao orçamento inicial resultou sobretudo de uma quebra de receitas (-2,8%) que, para além da correcção metodológica referida, se pode atribuir à desaceleração económica e a algumas medidas de alteração fiscal adoptadas para 2001. As despesas totais apenas aumentaram 0,2% do PIB em relação ao orçamento inicial, embora com uma substancial alteração da composição”.**

**De forma a melhor enquadrar esta questão do deficit das Contas de 2001, trancreve-se ainda o que, sobre o assunto, refere o Relatório do Banco de Portugal de 2002, na página 7.**

“No que respeita à política orçamental portuguesa, convém lembrar que o ano de 2002 foi marcado pela significativa reavaliação do apuramento do défice de 2001. Em Abril, o novo Governo, saído das eleições legislativas antecipadas de Março de 2002, constituiu a Comissão para a Análise das Contas Públicas (CACP), liderada pelo Banco de Portugal e em que participaram o Ministério das Finanças e o Instituto Nacional de Estatística, com o mandato de esclarecer as questões levantadas publicamente sobre o valor do saldo das administrações públicas em 2001. Esta Comissão apresentou ao Governo as conclusões do seu trabalho em Julho de 2002, reavaliando o défice, na óptica das contas nacionais e de acordo com as regras dos

Défices Excessivos, em 4,1 por cento do PIB, substancialmente acima do valor reportado ao *Eurostat* em Fevereiro desse ano. Quando a nova estimativa foi incluída na notificação dos défices excessivos de Setembro, a Comissão Europeia accionou o procedimento dos défices excessivos, o Conselho ECOFIN confirmou a existência de uma situação de défice orçamental excessivo em Portugal, tendo emitido um conjunto de recomendações às autoridades portuguesas, com vista a pôr cobro à referida situação o mais rápido possível”.

**17.3** Não teve o Relator a preocupação de ser exaustivo, até por razões de espaço e de tempo.

Crê, no entanto, que a selecção efectuada das observações, das reservas, das irregularidades e das ilegalidades explicitadas é exemplificativa de situações a que urge colocar fim.

Mas admite, com facilidade, que outros exemplos de observações, de reservas, de irregularidades e de ilegalidades pudessem ter sido escolhidos.

Não comete o relator a injustiça de tomar a parte pelo todo, e partir das observações críticas ou muito críticas sobre diversos aspectos para reprovar a Conta na sua globalidade.

Mas se o Relator não toma a nvem por Juno, isto é, se não pretende fazer crer que os aspectos negativos constituam o aspecto essencial da Contas Públicas, também não pode ignorar o manto de dvidas, de interrogações, de irregularidades e mesmo de ilegalidades invocadas pelo Tribunal de Contas, como afectando a Conta Geral do Estado.

O que, além de um mal em si, é um péssimo sinal que o Estado dá à sociedade, às suas instituições, às empresas e aos cidadãos: como pode exigir contas correctas, se as suas sofrem de grandes irregularidades?

Ficou com consciência o Relator que existe um problema com as Contas do Estado, que este problema não é só de 2001, como já não era só de 2000 ou de 1999, mas vem de anos anteriores e que não se resolverá por acção de uma varinha mágica, nos anos seguintes.

As reservas e irregularidades têm a sua origem, muitas vezes, em problemas de informatização, de integração de plataformas informática, de circuitos, de processos, de critérios contabilísticos, de organização e de controlo interno, entre outros factores.

Também resultam de decisões ministeriais ou governamentais, mas estas irregularidades ou ilegalidades parecem ser as mais fáceis de atenuar ou de eliminar, mediante uma atenta e oportuna fiscalização da A.R.

Todavia, as primeiras nunca poderão ser resolvidas se não houver uma forte vontade política para o efeito, que leve à tomada de medidas, consubstanciadas em programas e acções devidamente calendarizadas.

É neste quadro que o Relator optou, porventura em contraposição a Relatórios anteriores, por explicitar no seu Relatório, a título exemplificativo e construtivo, algumas das reservas do Tribunal de Contas, como forma de permitir que a Comissão de Execução Orçamental possa, no âmbito das suas funções, aglutinar as vontades que tornem possível uma mudança.

Tem-se também a consciência que algumas das observações, reservas, irregularidades e ilegalidades não tiveram acolhimento ou pleno acolhimento por parte dos serviços visados, como se retira da análise do contraditório.

Mas tal não impede de verificar que, independentemente de factos eventualmente mal interpretados pelo Tribunal de Contas, que inevitavelmente existirão, problemas existem com a Conta do Estado, e que urge resolver.

**17.4** É assim, neste contexto, que o Relator propõe que a Assembleia da República não ignore a posição do Tribunal de Contas.

Tem-se como natural que a elaboração de um documento de tal complexidade, como é a Conta Geral do Estado, nunca possa ser uma obra perfeita.

Mas todos reconhecemos que muita coisa há a fazer para que os erros de há muito diagnosticados e de causas conhecidas sejam definitivamente resolvidos.

**Face à repetição das irregularidades e mesmo de ilegalidades nas contas do Estado e à posição de reserva reiterada pelo Tribunal de Contas sobre as mesmas, o Relator sugere que a Assembleia da República seja eco da necessidade de o Governo estabelecer uma programação de trabalhos que permita, até ao fim da Legislatura, a contabilização adequada e os procedimentos correctos, para que a elaboração da Conta Geral do Estado cumpra todos os preceitos técnicos, regulamentares e legais e o controlo seja eficaz e dessa programação dê conta ao Parlamento, até à data de apresentação do Orçamento de Estado de 2005.**

Tal não invalida que se emita o parecer de que a Conta Geral de Estado se encontra em conformidade para apreciação na generalidade e na especialidade, reservando os Grupos Parlamentares a apresentação das suas posições para o debate em Plenário.

### **Nota Final**

O Relatório, algo crítico, não traduz qualquer juízo de valor, a não ser de carácter político, sobre a natureza dos movimentos financeiros não considerados ou indevidamente considerados na Conta Geral do Estado de 2001, nem põe em causa a idoneidade pessoal dos responsáveis (Ministros ou Altos Funcionários) ou dos diversos intervenientes no processo de elaboração da Conta.

Lisboa, 16 de Setembro de 2003

O DEPUTADO RELATOR

A.PINHO CARDÃO