



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

Volume I



CAPA: "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V



Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

Ano Económico de 2004

VOLUME I



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – Manuel Henrique de Freitas Pereira

No âmbito da Coordenação Geral, foram tidos em consideração os contributos para o Volume I do Parecer, a seguir identificados por Título e Capítulo:

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Elaborado pela Coordenação Geral, com o apoio, quanto ao Capítulo I – Envolvente Económica, do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, na qualidade de consultor externo

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Capítulo I – Processo Orçamental – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita – com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal

Conselheiro Responsável: Manuel Raminhos Alves de Melo

Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

Caixa 2 – Finanças locais: Transferências financeiras do Estado e impostos municipais – elaborada pela Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – Manuel Henrique de Freitas Pereira

Caixa 3 – Execução das Leis de Programação Militar – com base nos Relatórios de Auditoria n.º 8/2005 e 41/2005, ambos da 2.ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – José de Castro de Mira Mendes – Área de Responsabilidade IV)

Capítulo IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – com base nos contributos da Área de Responsabilidade III do Tribunal

Conselheiro Responsável: José Alves Cardoso

Caixa 4 – Encargos públicos associados à realização do Campeonato Europeu de Futebol – EURO 2004 – com base no Relatório de Auditoria n.º 37/2005 – 2.ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Carlos Manuel Botelho Moreno – Área de Responsabilidade IX)

Capítulo V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

1 – Apoios financeiros não reembolsáveis – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal

Conselheiro Responsável: João Pinto Ribeiro

2 – Benefícios fiscais – com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal

Conselheiro Responsável: Manuel Raminhos Alves de Melo

Capítulo VI – Dívida Pública – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal
Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo VII – Património Financeiro – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal
Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo VIII – Operações de Tesouraria – com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal
Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo IX – Operações de Encerramento da Conta
Receita – com base nos contributos da Área de Responsabilidade II do Tribunal
Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Despesa – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal
Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial – com base nos contributos da Área de Responsabilidade I do Tribunal
Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia – com base nos contributos da Área de Responsabilidade III do Tribunal
Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Capítulo XII – Segurança Social – com base nos contributos da Área de Responsabilidade VII do Tribunal
Conselheiro Responsável – *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Capítulo XIII – O Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – com base no Relatório de Auditoria nº 21 /2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia – Área de Responsabilidade VI)
e com base nas correspondentes análises da CGE/2004 elaboradas pela Coordenação Geral
Conselheiro Responsável – *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE

Capítulo I – Medidas extraordinárias para contenção do défice público – com base no Relatório de Auditoria nº 40 /2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Manuel Henrique de Freitas Pereira – Área de Responsabilidade VII)

Capítulo II – Parcerias Público-Privadas

Encargos com PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias – com base no Relatório de Auditoria nº 40/2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Carlos Manuel Botelho Moreno – Área de Responsabilidade IX)

Encargos com PPP na área da saúde – com base no Relatório de Acompanhamento nº 1/2005 – 2ª Secção do Tribunal (Conselheiro Relator – Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia – Área de Responsabilidade VI)



Tribunal de Contas

Apoios técnicos

Equipa Técnica de apoio à Coordenação do Volume I do Parecer sobre a CGE

Auditora Coordenadora – *Isabel Cabaço Antunes*; **Auditor** – *Luís Manuel P.S. Queimado*

Departamento de Auditoria I

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Duarte, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalhinho, Tereza Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II

Auditora Coordenadora: *Maria Augusta Alvito*; **Auditores Chefes:** *José Manuel Costa e Luís Filipe Simões*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Manuela Bonaparte, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Miguel Benrós, Tiago de Moura Gonçalves, Umbelina Pires e Maria João Caldas*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*; **Auditores Chefes:** *João Caracol Miguel e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Carla Bastos Roldão, Daphnie Góis, Fátima de Sousa, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Teresa Garrido e Teresa Estrela*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria IV

Auditora Coordenadora: *Maria da Conceição Vaz Antunes*; **Auditores Chefe:** *António José Botelho de Sousa e Maria Fernanda Beites Martins*

Departamento de Auditoria VI

Auditora Coordenadora: *Ana Maria de Sousa Bento*; **Auditores Chefe:** *Maria Isabel Leal Viegas e José António Alves Carpinteiro*

Departamento de Auditoria VII

Auditor Coordenador: *António Manuel Fonseca da Silva*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução técnica: *Natália de Almeida Roque Ventura e Maria de Nazaré Ramada*

Departamento de Auditoria IX

Auditora Coordenadora: *Maria Gabriela Batista Ramos*; **Auditor Chefe:** *António Manuel Campos Garcia*

Apoio informático geral: *Ana França, António Caldeira, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, Paula Fonseca, Sandra Veloso*

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo e Augusto Santos*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER	23
CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	25
TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL	31
I – ENVOLVENTE ECONÓMICA	31
1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL	31
2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2004.....	37
3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO MACROECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2004.....	45
4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E CONDICIONANTES ESTRUTURAIS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2004.....	48
II – SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004	56
1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES.....	56
2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL.....	62
3. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL – PIDDAC.....	63
TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	69
I – PROCESSO ORÇAMENTAL	69
A) ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	70
a.1) A nível dos serviços integrados	70
a.2) A nível dos serviços e fundos autónomos.....	70
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	71
b.1) Legalidade e regularidade	71
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	72
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA	72
1. VISÃO GLOBAL.....	72
A) EVOLUÇÃO, MODELO DE CONTABILIZAÇÃO E RESULTADOS GLOBAIS.....	72
a.1) Evolução da receita cobrada.....	72
a.2) Modelo de Contabilização da receita em 2004.....	75
a.3) Resultados globais	76
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	78
b.1) Legalidade e regularidade	78
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	79
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	80
2. DÍVIDAS FISCAIS OBJECTO DE CESSÃO	83
A) MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS	83
a.1) Informação prestada sobre créditos cedidos	83
a.2) Operações contabilísticas em 2004.....	88

B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	89
b.1) Legalidade e regularidade.....	89
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	89
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	90
3. RECEITA DE IVA NO ÂMBITO DAS EXECUÇÕES FISCAIS.....	92
A) CERTIDÕES DE DÍVIDA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	92
a.1) Certidões de dívida	93
a.2) Sistemas de informação	94
a.3) Contabilização da receita de IVA arrecadada em fase de execução fiscal.....	95
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	95
b.1) Legalidade e regularidade.....	95
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	96
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	96
III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA	98
A) EVOLUÇÃO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	99
a.1) Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no período 2000-2004	99
a.2) Serviços integrados – evolução das despesas em relação ao ano anterior	101
CAIXA 1 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL DOS SERVIÇOS INTEGRADOS PARA OS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	102
a.3) Serviços e fundos autónomos – evolução das despesas em relação ao ano anterior	105
a.4) Pagamento de despesas de anos anteriores	108
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	109
b.1) Legalidade e regularidade	109
b.2) Correção dos valores apresentados na CGE	109
CAIXA 2 – FINANÇAS LOCAIS: TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DO ESTADO E IMPOSTOS MUNICIPAIS	119
CAIXA 3 – EXECUÇÃO DAS LEIS DE PROGRAMAÇÃO MILITAR	125
IV – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	128
1. PIDDAC	128
A) ANÁLISE DO PIDDAC	128
a.1) Evolução do PIDDAC no período de 2000 – 2004.....	128
a.2) PIDDAC 2004	129
a.3) Estrutura de financiamento	129
a.4) Previsão e execução globais	132



Tribunal de Contas

a.5) Despesa por região, programa orçamental, ministério e sector de actividades económicas	133
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	136
b.1) Legalidade e regularidade	136
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	137
b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão	137
2. PROJECTO/MEDIDA “EMPREENHIMENTO CAMPO GRANDE/ODIVELAS”	138
A) DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DO PROJECTO	138
a.1) Financiamento	138
a.2) Execução do projecto	139
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	139
b.1) Legalidade e regularidade	139
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	140
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	141
CAIXA 4 – ENCARGOS PÚBLICOS ASSOCIADOS À REALIZAÇÃO DO CAMPEONATO EUROPEU DE FUTEBOL – EURO 2004.....	142
V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO	148
1. APOIOS FINANCEIROS NÃO REEMBOLSÁVEIS	148
A) ANÁLISE GLOBAL	148
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	151
b.1) Legalidade e regularidade	151
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	154
b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão	155
b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	156
b.5) Outras recomendações	157
2. BENEFÍCIOS FISCAIS	157
A) DESPESA FISCAL EM 2004	158
a.1) Quantificação da despesa fiscal	158
a.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual	160
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	163
b.1) Legalidade e regularidade	163
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	164
b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão	164
b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	165

VI – DÍVIDA PÚBLICA.....	166
1. DÍVIDA DIRECTA.....	166
A) ANÁLISE GLOBAL.....	166
a.1) Enquadramento legal e institucional.....	166
a.2) Movimento e operações de gestão activa.....	167
a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação	170
a.4) Amortizações e encargos da dívida pública.....	171
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	173
b.1) Legalidade e regularidade.....	173
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	177
b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão	178
2. DÍVIDA GARANTIDA.....	178
A) ANÁLISE GLOBAL.....	178
a.1) Garantias concedidas e evolução das responsabilidades em 2004.....	178
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	180
b.1) Legalidade e regularidade.....	180
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	181
b.3) Outras recomendações.....	182
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO.....	182
A) EVOLUÇÃO GLOBAL.....	182
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	184
b.1) Legalidade e regularidade	184
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado.....	187
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	189
b.4) Outras recomendações	189
VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	189
A) CONTABILIDADE DO TESOURO, UNIDADE DE TESOURARIA E ANTECIPAÇÃO DE FUNDOS	189
a.1) Contabilidade do Tesouro	190
a.2) Unidade de Tesouraria	193
a.3) Antecipação de fundos	193
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	195
b.1) Legalidade e regularidade.....	195
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado.....	198
b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	198
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....	200



Tribunal de Contas

A) EVOLUÇÃO GLOBAL.....	200
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	202
b.1) Legalidade e regularidade	202
b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno.....	202
X –FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	203
A) EVOLUÇÃO GLOBAL.....	203
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	204
b.1) Legalidade e regularidade	204
b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado	205
b.3) Outras recomendações	205
XI –FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	206
1. VISÃO GLOBAL.....	206
A) ANÁLISE GLOBAL DOS FLUXOS FINANCEIROS	206
a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia	206
a.2) Execução orçamental dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia.....	207
a.3) Análise global dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal.....	208
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	212
b.1) Legalidade e regularidade	212
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	213
2. PROGRAMAS OPERACIONAIS: CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	214
A) ANÁLISE DOS SISTEMAS DE GESTÃO, DE INFORMAÇÃO, DE CONTROLO E AVALIAÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS E DOCUMENTAIS	214
a.1) Programa Operacional “Ciência, Tecnologia, Inovação”	214
a.2) Programa Operacional “Sociedade da Informação”	216
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	218
b.1) Legalidade e regularidade.....	218
b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão	219
XII – SEGURANÇA SOCIAL	221
XIII – O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO	224
A) O SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO INTERNO NA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004.....	224
a.1) Enquadramento no Tratado da Comunidade Europeia e na Lei do Enquadramento Orçamental	224
a.2) O Sistema Nacional de Controlo Interno (SCI)	225

a.3) Avaliação dos sistemas de controlo interno	225
B) OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	226
b.1) Legalidade e regularidade	226
b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno	227
TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE	233
I – MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS PARA CONTENÇÃO DO DÉFICE PÚBLICO	233
1. CESSÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS	234
2. TRANSFERÊNCIA PARA A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA) DE RESPONSABILIDADES POR PENSÕES DE REFORMA DO PESSOAL DE EMPRESAS DE CAPITAIS PÚBLICOS.....	235
2.1. Enquadramento legal.....	236
2.2. Avaliação das responsabilidades transferidas e da sua adequada cobertura financeira.....	237
2.3. Impacto da transferência em termos de finanças públicas no exercício em que se verificou a transferência e nos anos seguintes.....	241
II – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	248
1. ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL DOS ENCARGOS COM PPP.....	249
2. ENCARGOS COM PPP RELATIVAS A CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS.....	251
2.1. Concessões rodoviárias em regime de portagem real.....	251
2.2. Concessões rodoviárias em regime de portagem virtual (SCUT)	254
2.3. Concessões de transporte ferroviário	256
2.4. Montantes em dívida pelo Estado com referência a 31/12/2004.....	258
3. ENCARGOS COM PPP NA ÁREA DA SAÚDE.....	259



ÍNDICE DE QUADROS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Quadro 1 – Taxas de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa (2004)	45
Quadro 2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes	54
Quadro 3 – Portugal – Principais indicadores económicos (2002 – 2004)	55
Quadro 4 – Execução orçamental dos Serviços Integrados	57
Quadro 5 – Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos	58
Quadro 6 – Execução orçamental da Segurança Social	60
Quadro 7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social 2004	62
Quadro 8 – Execução do PIDDAC	63
Quadro 9 – Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no período 2002 – 2004	65

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Quadro 10 – Evolução da receita líquida cobrada	73
Quadro 11 – Peso da receita no PIB	75
Quadro 12 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 30-09-2003 e 28-02-2005	84
Quadro 13 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 30-09-2003 e 31-08-2004	85
Quadro 14 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 31-08-2004 e 28-02-2005	85
Quadro 15 – Evolução dos créditos do Estado até 31-08-2004	86
Quadro 16 – Evolução dos créditos do Estado até 28-02-2005	87
Quadro 17 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos	88
Quadro 18 – Certidões de dívida de IVA, por situação	94
Quadro 19 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central	99
Quadro 20 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da Administração Central	100
Quadro 21 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA	108
Quadro 22 – Transferências financeiras da Administração Central para as autarquias locais	119
Quadro 23 – Transferências financeiras da DGAL para as autarquias locais	121
Quadro 24 – Impostos municipais – 2002 a 2004	121
Quadro 25 – Fontes de financiamento do PIDDAC	130
Quadro 26 – Execução do PIDDAC	133
Quadro 27 – Encargo público global	143
Quadro 28 – Repartição dos encargos pelos seis estádios	144
Quadro 29 – Custos das acessibilidades	147
Quadro 30 – Apoios financeiros não reembolsáveis — 2000 a 2004	149
Quadro 31 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais	151
Quadro 32 – Evolução da despesa fiscal	158
Quadro 33 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal	159
Quadro 34 – Peso da receita fiscal na receita do imposto	160
Quadro 35 – Benefícios fiscais em IRC	161
Quadro 36 – Evolução da dívida directa do Estado	167
Quadro 37 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental	169
Quadro 38 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da LOE/2004	170
Quadro 39 – Evolução dos encargos com a dívida pública	171

Quadro 40 – Evolução do património financeiro do Estado (valor nominal no final do período).....	183
Quadro 41 – Evolução dos saldos de encerramento da Contabilidade do Tesouro.....	191
Quadro 42 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2004.....	191
Quadro 43 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva.....	192
Quadro 44 – Evolução dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro.....	193
Quadro 45 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	193
Quadro 46 – Movimentação das antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	194
Quadro 47 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais	201
Quadro 48 – Evolução dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE	203
TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE	
Quadro 49 – Receita obtida da cessão de créditos para efeitos de titularização – 2003	234
Quadro 50 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos	235
Quadro 51 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Tabelas	238
Quadro 52 – Pressupostos Actuarias e Financeiros – Taxas.....	238
Quadro 53 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Comparação entre as avaliações do Tribunal de Contas e das Entidades Gestoras das responsabilidades transferidas.....	239
Quadro 54 – Responsabilidades transferidas para a CGA – Adequada cobertura financeira	240
Quadro 55 – Pressupostos Actuarias e Financeiros do Cenário I e sua aplicação	242
Quadro 56 – Impacto sobre as Finanças Públicas – 2003 a 2014	245
Quadro 57 – Encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas – 2005 a 2037	250
Quadro 58 – Concessões Rodoviárias com Portagens Reais	252
Quadro 59 – Concessões Rodoviárias com Portagens Virtuais (SCUT)	254
Quadro 60 – Concessões Transportes Ferroviários.....	256
Quadro 61 – Montantes em dívida pelo Estado em 31-12-2004.....	258
Quadro 62 – Natureza dos montantes em dívida do Estado.....	259
Quadro 63 – PPP Saúde – Previsão dos montantes e do início dos encargos e futuros	260



ÍNDICE DE GRÁFICOS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Gráfico 1 – Taxas de Crescimento do PIB por Regiões (2004).....	32
Gráfico 2– Preço do Petróleo (Brent).....	33
Gráfico 3 – Cotação do Euro face ao Dólar.....	34
Gráfico 4 – Taxas de Crescimento do PIB e Componentes (Zona Euro).....	35
Gráfico 5 – Taxas de Crescimento do PIB (União Europeia).....	36
Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do PIB em Portugal (preços constantes).....	37
Gráfico 7 – Taxa de Crescimento Anual das Componentes da Despesa.....	38
Gráfico 8 – Taxa de Crescimento Homóloga do Investimento (2002 - 2004).....	40
Gráfico 9 – Taxa de Crescimento Anual do VAB por sectores.....	41
Gráfico 10 – Taxa de Crescimento do Emprego por Sectores (2004).....	42
Gráfico 11 – Taxas de Crescimento do Desemprego e dos Subsídios de Desemprego.....	47
Gráfico 12 – Evolução dos saldos da “Conta Consolidada da Administração central e da Segurança social” em % do PIB.....	63
Gráfico 13 – Distribuição da despesa por Ministérios (PIDDAC).....	64

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Gráfico 14 – Evolução da Receita.....	74
Gráfico 15 – Taxas de Crescimento da Receita.....	74
Gráfico 16 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central.....	100
Gráfico 17 – Evolução das Transferências Financeiras do Estado para as Autarquias Locais: 2002 – 2004.....	119
Gráfico 18 – Transferências Financeiras da DGAL para as Autarquias Locais 2004.....	121
Gráfico 19 – Evolução dos impostos municipais no período 2002 – 2004.....	122
Gráfico 20 – Estrutura dos impostos municipais – 2004.....	122
Gráfico 21 – PIDDAC global previsto e executado.....	128
Gráfico 22 – PIDDAC previsto face às prioridades das GOP.....	129
Gráfico 23 – PIDDAC executado face às prioridades das GOP.....	129
Gráfico 24 – Cap. 50 executado por ministério.....	131
Gráfico 25 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA III.....	131
Gráfico 26 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento.....	132
Gráfico 27 – PIDDAC previsto e executado por região.....	134
Gráfico 28 – PIDDAC previsto e executado para os onze programas orçamentais mais significativos.....	135
Gráfico 29 – PIDDAC previsto e executado por sector.....	136
Gráfico 30 – Estrutura das fontes de financiamento.....	138
Gráfico 31 – Componentes do investimento global relativo aos seis empreendimentos.....	144
Gráfico 32 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2000–2004).....	150
Gráfico 33 – Evolução da despesa fiscal – 2000 a 2004.....	158
Gráfico 34 – Evolução do peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto.....	160
Gráfico 35 – Evolução da dívida directa do Estado.....	168
Gráfico 36 – Evolução dos encargos com a dívida pública.....	171
Gráfico 37 – Evolução do património financeiro do Estado (valor nominal no final do período).....	183
Gráfico 38 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o SPE – 2000 a 2004.....	204
Gráfico 39 – Fluxos financeiros com a União Europeia – 2004.....	207

Gráfico 40 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2004	207
Gráfico 41 – Transferências da UE para Portugal – 2004	209
Gráfico 42 – Transferências da UE – 2000-2004	209
Gráfico 43 – Repartição da reserva de programação no QCA III.....	211
TÍTULO 3 – QUESTÕES DE SUSTENTABILIDADE	
Gráfico 44 – Responsabilidades transferidas – Receitas (contribuições e quotas) e despesas com pensões: 2003 – 2071	246
Gráfico 45 – Encargos previstos com as Parcerias Público Privadas - 2005 a 2037.....	251



RECOMENDAÇÕES

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Recomendação 1 – PCGE/2004	79
Recomendação 2 – PCGE/2004	79
Recomendação 3 – PCGE/2004	80
Recomendação 4 – PCGE/2004	82
Recomendação 5 – PCGE/2004	82
Recomendação 6 – PCGE/2004	82
Recomendação 7 – PCGE/2004	89
Recomendação 8 – PCGE/2004	89
Recomendação 9 – PCGE/2004	90
Recomendação 10 – PCGE/2004	91
Recomendação 11 – PCGE/2004	91
Recomendação 12 – PCGE/2004	91
Recomendação 13 – PCGE/2004	91
Recomendação 14 – PCGE/2004	92
Recomendação 15 – PCGE/2004	92
Recomendação 16 – PCGE/2004	96
Recomendação 17 – PCGE/2004	96
Recomendação 18 – PCGE/2004	96
Recomendação 19 – PCGE/2004	97
Recomendação 20 – PCGE/2004	97
Recomendação 21 – PCGE/2004	97
Recomendação 22 – PCGE/2004	97
Recomendação 23 – PCGE/2004	98
Recomendação 24 – PCGE/2004	112
Recomendação 25 – PCGE/2004	113
Recomendação 26 – PCGE/2004	113
Recomendação 27 – PCGE/2004	114
Recomendação 28 – PCGE/2004	116
Recomendação 29 – PCGE/2004	116
Recomendação 30 – PCGE/2004	118
Recomendação 31 – PCGE/2004	137
Recomendação 32 – PCGE/2004	137
Recomendação 33 – PCGE/2004	140
Recomendação 34 – PCGE/2004	141
Recomendação 35 – PCGE/2004	141
Recomendação 36 – PCGE/2004	152
Recomendação 37 – PCGE/2004	152
Recomendação 38 – PCGE/2004	152
Recomendação 39 – PCGE/2004	153
Recomendação 40 – PCGE/2004	154
Recomendação 41 – PCGE/2004	154
Recomendação 42 – PCGE/2004	155
Recomendação 43 – PCGE/2004	155
Recomendação 44 – PCGE/2004	155
Recomendação 45 – PCGE/2004	156
Recomendação 46 – PCGE/2004	157
Recomendação 47 – PCGE/2004	163
Recomendação 48 – PCGE/2004	163
Recomendação 49 – PCGE/2004	164

Recomendação 50 – PCGE/2004.....	164
Recomendação 51 – PCGE/2004.....	164
Recomendação 52 – PCGE/2004.....	165
Recomendação 53 – PCGE/2004.....	165
Recomendação 54 – PCGE/2004.....	166
Recomendação 55 – PCGE/2004.....	175
Recomendação 56 – PCGE/2004.....	175
Recomendação 57 – PCGE/2004.....	176
Recomendação 58 – PCGE/2004.....	176
Recomendação 59 – PCGE/2004.....	177
Recomendação 60 – PCGE/2004.....	180
Recomendação 61 – PCGE/2004.....	181
Recomendação 62 – PCGE/2004.....	182
Recomendação 63 – PCGE/2004.....	185
Recomendação 64 – PCGE/2004.....	186
Recomendação 65 – PCGE/2004.....	187
Recomendação 66 – PCGE/2004.....	189
Recomendação 67 – PCGE/2004.....	196
Recomendação 68 – PCGE/2004.....	197
Recomendação 69 – PCGE/2004.....	198
Recomendação 70 – PCGE/2004.....	198
Recomendação 71 – PCGE/2004.....	199
Recomendação 72 – PCGE/2004.....	199
Recomendação 73 – PCGE/2004.....	200
Recomendação 74 – PCGE/2004.....	202
Recomendação 75 – PCGE/2004.....	205
Recomendação 76 – PCGE/2004.....	206
Recomendação 77 – PCGE/2004.....	212
Recomendação 78 – PCGE/2004.....	212
Recomendação 79 – PCGE/2004.....	213
Recomendação 80 – PCGE/2004.....	213
Recomendação 81 – PCGE/2004.....	213
Recomendação 82 – PCGE/2004.....	214
Recomendação 83 – PCGE/2004.....	219
Recomendação 84 – PCGE/2004.....	219
Recomendação 85 – PCGE/2004.....	219
Recomendação 86 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 87 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 88 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 89 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 90 – PCGE/2004.....	220
Recomendação 91 – PCGE/2004.....	221
Recomendação 92 – PCGE/2004.....	221
Recomendação 93 – PCGE/2004.....	227
Recomendação 94 – PCGE/2004.....	227
Recomendação 95 – PCGE/2004.....	228
Recomendação 96 – PCGE/2004.....	228
Recomendação 97 – PCGE/2004.....	229



SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer, a propósito da apreciação da actividade financeira do Estado, incluindo a da segurança social, em 2004, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- *Continuou no ano em apreciação a existir falta de fiabilidade, tempestividade e consistência no modelo seguido para a contabilização e controlo da receita do Estado, tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE (cf. Capítulo II do Título 2);*
- *Mantém-se a prática de assumpção de encargos sem dotação orçamental suficiente, conduzindo a que os mesmos transitem em dívida para o ano seguinte e bem assim práticas ilegais de total desorçamentação de despesas dado que se verifica o pagamento de encargos do Estado por operações específicas do Tesouro, o que põe em causa a credibilidade e utilidade da CGE para análise das despesas do Estado (cf. Capítulo III do Título 2);*
- *Persistem práticas de apresentação na CGE de valores que não são definitivos, de que constituem exemplos significativos os relativos à execução do PIDDAC – Mapa XV da CGE (cf. Capítulo IV do Título 2) e à despesa fiscal (cf. Capítulo V do Título 2);*
- *A CGE continuou a não incluir os mapas XXX e XXXI (balanços e demonstrações de resultados dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos) que a LEO considera obrigatórios quando todos os serviços adoptarem o POCP, o que está ainda longe de se verificar na medida em que apenas cerca de 50 % dos serviços e fundos autónomos o aplicavam em 2004, lacuna que impossibilita uma análise do património do Estado em toda a sua extensão (cf. Capítulo VII do Título 2).*

Por outro lado, detectaram-se várias e importantes insuficiências ao nível do controlo interno das operações examinadas, tendo uma avaliação integrada do controlo interno do SNS concluído que o respectivo sistema de suporte à informação orçamental e contabilística evidencia, estrutural e funcionalmente, deficiências graves, nomeadamente ao nível da fiabilidade, integralidade e segurança (cf. Capítulo XIII do Título 2).

Em face do exposto, o Tribunal mantém as reservas que tem vindo a colocar aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na CGE e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado.

Pela sua gravidade, não pode ainda deixar de ser sublinhado o facto de, pelo terceiro ano consecutivo, a Conta da Segurança Social de 2004 ter sido apresentada com carácter provisório, e sem estarem encerradas definitivamente as contas dos dois anos precedentes, o que leva o Tribunal, à semelhança do que se verificou em relação ao ano transacto, a não emitir parecer sobre a mesma (cf. Capítulo XII do Título 2).

A CGE é um documento essencial para assegurar a avaliação da correcta utilização dos dinheiros públicos, o rigor e a transparência da actividade financeira do Estado e o cumprimento dos diferentes objectivos que a enquadram, pelo que deverão ser ultrapassadas e sanadas as situações que têm impedido que, de modo significativo, cumpra a função que lhe está destinada.

O Tribunal entende, assim, como imperioso que sejam resolvidos os problemas estruturais e recorrentes que têm afectado a fiabilidade da CGE, apresentando no presente Parecer, nos termos legais aplicáveis, a propósito de cada uma das operações especificamente examinadas, 97 recomendações dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, abrangendo, designadamente, aspectos de legalidade e regularidade, correcção dos valores apresentados, economia, eficácia e eficiência da gestão e fiabilidade dos sistemas de controlo interno. O Tribunal estima que, sob a égide da Assembleia da República, essas recomendações sejam efectivamente implementadas em 2006.

Com efeito, a Assembleia da República é, de acordo com a Constituição da República, o primeiro destinatário do presente Parecer, cabendo-lhe, no exercício do poder legislativo e das competências em matéria de fiscalização do Orçamento do Estado, tomar as medidas que entenda adequadas no sentido de que a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e da situação patrimonial do Estado, no respeito pela legalidade e correcta utilização dos recursos públicos.



CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Tribunal de Contas, nomeadamente, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da Segurança Social.

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do art.º 162.º da Constituição, tomar as contas do Estado com o parecer do Tribunal.

O presente Parecer tem por objecto a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2004, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2005.

De assinalar que o Tribunal deliberou não se pronunciar, neste Parecer, sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva.

O Tribunal volta a salientar a importância que a informação credível e tempestiva sobre a execução orçamental tem para o desempenho das suas atribuições, quer quanto ao respectivo acompanhamento quer na preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Neste contexto, à semelhança de anos anteriores, a informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento em relação ao ano em análise continuou a revelar falta de consistência e fiabilidade, particularmente em relação à receita.

Também, no tocante à segurança social, a provisoriedade e limitada fiabilidade dos dados relativos à execução orçamental, têm vindo a serem sublinhadas nos relatórios trimestrais de acompanhamento da execução orçamental que o Tribunal começou a publicar em 2004.

Fazem parte do presente Parecer, para além deste Volume, o Volume II, que desenvolve, sempre que é caso disso, os factos e as observações constantes do Título 2 deste Volume, e o Volume III, onde constam, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, nos termos do n.º 3 do art.º 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

O presente Volume está organizado em três partes.

No Título 1, faz-se o enquadramento geral do Parecer, apresentando a envolvente económica e a visão global da execução orçamental tal como resulta da CGE/2004 apresentada pelo Governo.

O Título 2 está organizado pelas áreas da CGE/2004 que foram objecto de análise pelo Tribunal, com as observações que sobre cada uma delas entende formular, bem como as recomendações que dirige, a propósito, à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por sua vez, o Título 3, com base em relatórios de auditoria aprovados pelo Tribunal, sublinha questões de sustentabilidade das finanças públicas, associadas às medidas de contenção do défice público tomadas nos últimos anos, e às parcerias público-privadas.

