



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

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 2005
VOLUME I



Tribunal de Contas

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Neste Volume foram tidos em consideração os contributos a seguir identificados por Título e Capítulo:

Título 1 – Enquadramento Geral

Elaborado pela Coordenação Geral, com o apoio, do Centro de Estudos Aplicados da Universidade Católica Portuguesa, na qualidade de consultor externo

Título 2 – Apreciação da actividade financeira do Estado

Capítulo I – Processo Orçamental – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo II – Execução do Orçamento da Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo III – Execução do Orçamento da Despesa – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 1 – Despesas com a Defesa e Compromissos Assumidos no Âmbito dos Investimentos Militares – com base no Relatório de Acompanhamento n.º 1/06 da 2ª Secção, relativo à Lei de Programação Militar – Área de Responsabilidade IV

Conselheiro Responsável – *José de Castro de Mira Mendes*

Capítulo IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Caixa 2 – Fontes de Financiamento dos Investimentos das Administrações Portuárias – com base no Relatório de Auditoria n.º 27/06, da 2ª Secção – Área de Responsabilidade IX

Conselheiro Responsável – *Carlos Manuel Botelho Moreno*

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

Apoios financeiros não reembolsáveis – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Benefícios fiscais – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo VI – Dívida Pública – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Caixa 3 – Dívida não Financeira – com base nos Relatórios n.ºs 1 e 2/06 do Grupo de Trabalho criado pela Resolução n.º 7/06, da 2ª Secção

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Capítulo VII – Património do Estado

Património Financeiro – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Património Imobiliário – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo VIII – Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Capítulo IX – Operações de Encerramento da Conta

Receita – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Despesa – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Capítulo XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Título 3 – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social

Segurança Social – Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações – com base no Relatório n.º 2/06 Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Dezembro de 2005).

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*



Tribunal de Contas

Apoios técnicos

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

Auditor – *Luís Manuel Pinheiro Queimado*

Departamento de Auditoria I

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

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Maria de Lurdes Fernandes, Rosa Maria Sequeira, Sónia Alexandra Ramalinho, 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 João Caldas, Maria Manuela Bonaparte, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Miguel Benrós, Natália Barbosa e Tiago de Moura Gonçalves*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*; **Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Ana Maria Dias, Carla Bastos Roldão, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Teresa Garrido, Teresa Estrela e Teresa Fonseca.*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria IV

Auditora Coordenadora: *Maria da Conceição Vaz Antunes*; **Auditora Chefe:** *Maria Fernanda Beites Martins*

Execução técnica: *Maria Manuela Meneses*

Departamento de Auditoria VII

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

Execução técnica: *Natália Ventura, Maria de Nazaré Leça Ramada, Vítor dos Reis Domingos, Paulo Ramos Costa e Luís Martins.*

Departamento de Auditoria IX

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

Execução técnica: *Cristina Salvador*

Grupo de Trabalho criado pela Resolução n.º 7/06 – 2ª Secção: *Abílio de Matos, Ana Maria Bento, João Carlos Cardoso, Luís Pinheiro Queimado, Maria Augusta Alvito, Maria da Conceição Antunes, Maria da Luz Carmezim e Rogério Luís*

Comissão de revisão do Volume I: *Maria Gisela Gonçalves, Maria Umbelina Pires e Teresa Manuela Nunes*

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

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo e Augusto Santos*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA	25
CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	27
TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL	31
I – Envolverte Económica	31
1. <i>Envolverte Internacional</i>	31
A) Economia Mundial	31
B) Área do Euro e União Europeia.....	35
2. <i>A economia portuguesa em 2005</i>	38
A) Contas Nacionais	38
B) Mercado de Trabalho.....	44
C) Preços	46
D) Balança de Pagamentos	46
3. <i>Análise retrospectiva do cenário económico de base previsto no Orçamento do Estado de 2005</i>	48
A) Contas Nacionais e Mercado de Trabalho.....	48
B) Outros pressupostos.....	49
4. <i>Breve análise das políticas económicas, medidas extraordinárias e condicionantes estruturais que influenciaram a execução orçamental de 2005</i>	50
A) Linhas Gerais do OE2005 e do OR2005 e Política Económica	50
B) Condicionantes Estruturais.....	55
II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2005	58
1. <i>Execução orçamental por subsectores</i>	58
A) Serviços integrados.....	58
B) Serviços e fundos autónomos	60
C) Segurança Social	61
2. <i>Conta consolidada da administração central e da Segurança Social</i>	63
3. <i>Execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC</i>	64
TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	69
I – Processo Orçamental.....	69
A) Visão Global.....	69

B) Observações e Recomendações	71
II – Execução do Orçamento da Receita.....	73
A) Visão Global	74
B) Observações e Recomendações	91
III – Execução do Orçamento da Despesa	109
A) Visão Global	109
B) Observações e Recomendações	116
IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.....	129
1. <i>PIDDAC</i>	129
A) Visão Global	129
B) Observações e Recomendações	137
2. <i>Projecto “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial”</i>	140
A) Visão Global	140
B) Observações e Recomendações	141
3. <i>Auditoria ao “projecto Integrado da Linha do Norte”</i>	143
A) Visão Global	143
B) Observações e Recomendações	146
V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado	152
1. <i>Apoios Financeiros não Reembolsáveis</i>	152
A) Visão Global	152
B) Observações e Recomendações	155
2. <i>Benefícios fiscais</i>	165
A) Visão Global	165
B) Observações e Recomendações	174
VI – Dívida Pública	179
1. <i>Dívida Directa</i>	179
A) Visão Global	179
B) Observações e Recomendações	186
2. <i>Dívida Garantida</i>	192
A) Visão Global	192
B) Observações e Recomendações	193
VII – Património do Estado.....	205
1. <i>Património Financeiro do Estado</i>	205
A) Visão Global	205



Tribunal de Contas

B) Observações e Recomendações.....	209
2. <i>Participações do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento</i>	213
A) Visão Global.....	213
B) Observações e Recomendações.....	214
3. <i>Património Imobiliário</i>	216
A) Visão Global.....	216
B) Observações e Recomendações.....	218
VIII – Operações de Tesouraria	221
A) Visão Global.....	222
B) Observações e Recomendações.....	228
IX – Operações de Encerramento da Conta	234
A) Visão Global.....	234
B) Observações e Recomendações.....	236
X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial	237
A) Visão Global.....	237
B) Observações e Recomendações.....	239
XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia	240
1. <i>Fluxos Financeiros</i>	240
A) Visão Global.....	240
B) Observações e Recomendações.....	246
2. <i>Sistema de Gestão do Fundo de Coesão – Sector do Ambiente</i>	248
A) Visão Global.....	248
B) Observações e Recomendações.....	250
3. <i>Sistema de Controlo dos Produtos Transformados à Base de Tomate</i>	251
A) Visão Global.....	251
B) Observações e Recomendações.....	253
TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	257
1. <i>Processo Orçamental</i>	257
A) Visão Global.....	257
B) Observações e Recomendações.....	260
2. <i>Execução Orçamental do OSS</i>	261
A) Análise da Execução Orçamental da Receita e da Despesa.....	261
B) Observações e Recomendações.....	267
3. <i>Balanço e Demonstração de Resultados</i>	270

A) Visão Global	270
B) Observações e Recomendações	282
4. <i>Pensões</i>	287
A) Visão Global	287
5. <i>Dívida de contribuintes</i>	290
A) Visão Global	290
B) Observações e Recomendações	293
6. <i>Património financeiro</i>	293
A) Evolução dos Fundos Próprios e dos RLE do IGFCSS e Composição do FEFSS	293



ÍNDICE DE QUADROS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Quadro I.1 – Taxa de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa. Variação do Emprego e Taxa de Desemprego.....	48
Quadro I.2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes	56
Quadro I.3 – Portugal – principais indicadores económicos (2003 – 2005)	57
Quadro I.4 – Execução orçamental dos serviços integrados	58
Quadro I.5 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos.....	60
Quadro I.6 – Execução orçamental da Segurança Social	62
Quadro I.7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social – 2005	63
Quadro I.8 – Execução do PIDDAC	64
Quadro I.9 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2003 – 2005 (na óptica da contabilidade pública)	66

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada	75
Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB	76
Quadro II.3 – Apuramento da receita líquida da DGAIEC para o ano de 2005	78
Quadro II.4 – Fontes da informação registada no sistema de gestão de receitas	79
Quadro II.5 – Informação por contabilizar no sistema de distribuição da receita	84
Quadro II.6 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-05	86
Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-06	86
Quadro II.8 – Evolução da despesa consolidada da administração central	110
Quadro II.9 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central.....	110
Quadro II.10 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA.....	115
Quadro II.11 – Evolução da despesa com a Defesa	125
Quadro II.12 – Percentagem das despesas com a Defesa no PIB (preços correntes)	126
Quadro II.13 – Despesas de Investimento (LPM e PIDDAC).....	126
Quadro II.14 – Montantes inscritos e compromissos assumidos.....	127
Quadro II.15 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento	132
Quadro II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das Administrações Portuárias	148
Quadro II.17 – Fontes de financiamento dos investimentos realizados pelas Administrações Portuárias (2002 – 2005).....	150
Quadro II.18 – Apoios financeiros não reembolsáveis – 2001 a 2005	153
Quadro II.19 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais	154
Quadro II.20 – Evolução da despesa fiscal	166

Quadro II.21 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal	167
Quadro II.22 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto.....	167
Quadro II.23 – Benefícios fiscais em IRC.....	173
Quadro II.24 – Evolução da dívida directa do Estado	181
Quadro II.25 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.....	182
Quadro II.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005	184
Quadro II.27 – Evolução dos encargos com a dívida pública.....	184
Quadro II.28 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005 por montantes de dívida	198
Quadro II.29 – Créditos sobre o Estado de 61 dos seus principais credores	199
Quadro II.30 – Património financeiro consolidado dos SI e SFA. Evolução registada em 2005, por tipo de activo.....	206
Quadro II.31 – Repartição do património financeiro consolidado, por subsector e tipo de activo.....	206
Quadro II.32 – Aquisição de imóveis	216
Quadro II.33 – Receita de alienação de imóveis do Estado dados da DGP e da CGE	217
Quadro II.34 – Cobrança de receita do Estado resultante da venda de bens de investimento	217
Quadro II.35 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital	218
Quadro II.36 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2005	222
Quadro II.37 – Evolução dos indicadores globais	223
Quadro II.38 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro	224
Quadro II.39 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA	225
Quadro II.40 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.....	226
Quadro II.41 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	227
Quadro II.42 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais	235
Quadro II.43 – Evolução dos fluxos financeiros	238
TÍTULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Quadro III.1 – SS – Perímetro de Consolidação na CSS/05	259
Quadro III.2 – SS – Evolução dos saldos por Subsistemas e Sistema de Acção Social.....	267
Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira.....	272
Quadro III.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros	274
Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no Activo	291
Quadro III.6 – SS – Movimentos que contribuíram para a alteração do portfólio até 31/12/2005.....	292
Quadro III.7 – SS – CGA – Fontes de Financiamento	297
Quadro III.8 – SS – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões.....	298
Quadro III.9 – SS – CGA – Aplicação de Recursos.....	299



ÍNDICE DE GRÁFICOS

TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Gráfico I.1 – Taxas de crescimento do PIB por regiões	32
Gráfico I.2 – Preço do petróleo (Brent)	34
Gráfico I.3 – Cotação do euro face ao dólar	35
Gráfico I.4 – Taxas de crescimento do PIB e componentes da despesa	35
Gráfico I.5 – Taxa de crescimento de exportações da Zona Euro (variação homóloga trimestral)	36
Gráfico I.6 – Taxas de crescimento do PIB (União Europeia)	37
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal	39
Gráfico I.8 – Taxa de crescimento anual das componentes da despesa (variações médias).....	40
Gráfico I.9 – Taxa de crescimento do PIB e do consumo privado (Portugal, variações homólogas, dados trimestrais	41
Gráfico I.10 – Taxa de variação homóloga do investimento (2003 – 2005).....	42
Gráfico I.11 – Taxa de crescimento anual do VAB por sectores.....	44
Gráfico I.12 – Número de desempregados por duração da procura de emprego (taxa de variação anual, 2005)	44
Gráfico I.13 – Saldos externos (em percentagem do PIB, 2002 – 2005).....	47
Gráfico I.14 – Evolução dos saldos da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social (em % do PIB).....	64
Gráfico I.15 – Distribuição da despesa por ministérios.....	65

TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Gráfico II.1 – Evolução da receita	75
Gráfico II.2 – Taxas de crescimento da receita.....	75
Gráfico II.3 – Cobrança de créditos fiscais (acumulada).....	107
Gráfico II.4 – Evolução da despesa consolidada da administração central.....	110
Gráfico II.5 – Evolução do PIDDAC (2002 – 2005)	130
Gráfico II.6 – Evolução da execução do PIDDAC (2002 – 2005).....	130
Gráfico II.7 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento.....	131
Gráfico II.8 – PIDDAC executado por Ministério.....	133
Gráfico II.9 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos	133
Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado por GOP.....	134
Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA	135
Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado nos seis sectores mais representativos	136
Gráfico II.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002 – 2005).....	137
Gráfico II.14 – Investimento, postos de trabalho a criar e capital humano por regiões	141
Gráfico II.15 – Estrutura das fontes de financiamento	144

Gráfico II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das APs	149
Gráfico II.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2001 – 2005).....	153
Gráfico II.18 – Evolução da despesa fiscal (2001 – 2005).....	156
Gráfico II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto	168
Gráfico II.20 – Evolução da dívida directa do Estado.....	181
Gráfico II.21 – Evolução dos encargos com a dívida pública	185
Gráfico II.22 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo	207
Gráfico II.23 – Evolução dos indicadores globais	223
Gráfico II.24 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2001 – 2005)	238
Gráfico II.25 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2005	240
Gráfico II.26 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005	241
Gráfico II.27 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2005	243
Gráfico II.28 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2005	244
Gráfico II.29 – Transferências da União Europeia (2000 – 2005)	245
TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais Receitas	261
Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais Despesas	262
Gráfico III.3 – SS – Distribuição do Saldo final acumulado por Subsistemas e Sistema de Acção Social	266
Gráfico III.4 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da Segurança Social	266
Gráfico III.5 – SS – Evolução do Imobilizado	273
Gráfico III.6 – SS – Expressão financeira do activo circulante	274
Gráfico III.7 – SS – Evolução das disponibilidades	275
Gráfico III.8 – SS – Evolução dos Fundos Próprios	277
Gráfico III.9 – SS – Evolução do Passivo.....	277
Gráfico III.10 – SS – Evolução dos resultados	278
Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados operacionais	279
Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados financeiros.....	280
Gráfico III.13 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários	281
Gráfico III.14 – SS – Evolução do Resultado líquido.....	282
Gráfico III.15 – SS – Evolução das despesas com Pensões.....	288
Gráfico III.16 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões, 2005.....	289
Gráfico III.17 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade.....	289
Gráfico III.18 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	290
Gráfico III.19 – SS - FEFSS – Aplicação em valores Mobiliários e Imóveis em 31/12/2005.....	294
Gráfico III.20 – SS – CGA – Subscritores, Pensionistas e Índice de dependência.....	296



ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

TÍTULO 2 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Recomendação 1 – PCGE/2005	72
Recomendação 2 – PCGE/2005	72
Recomendação 3 – PCGE/2005	92
Recomendação 4 – PCGE/2005	92
Recomendação 5 – PCGE/2005	92
Recomendação 6 – PCGE/2005	93
Recomendação 7 – PCGE/2005	93
Recomendação 8 – PCGE/2005	94
Recomendação 9 – PCGE/2005	94
Recomendação 10 – PCGE/2005	94
Recomendação 11 – PCGE/2005	95
Recomendação 12 – PCGE/2005	95
Recomendação 13 – PCGE/2005	96
Recomendação 14 – PCGE/2005	96
Recomendação 15 – PCGE/2005	97
Recomendação 16 – PCGE/2005	97
Recomendação 17 – PCGE/2005	97
Recomendação 18 – PCGE/2005	99
Recomendação 19 – PCGE/2005	101
Recomendação 20 – PCGE/2005	101
Recomendação 21 – PCGE/2005	101
Recomendação 22 – PCGE/2005	102
Recomendação 23 – PCGE/2005	103
Recomendação 24 – PCGE/2005	104
Recomendação 25 – PCGE/2005	104
Recomendação 26 – PCGE/2005	106
Recomendação 27 – PCGE/2005	108
Recomendação 28 – PCGE/2005	108
Recomendação 29 – PCGE/2005	108
Recomendação 30 – PCGE/2005	118
Recomendação 31 – PCGE/2005	119
Recomendação 32 – PCGE/2005	120
Recomendação 33 – PCGE/2005	121

Recomendação 34 – PCGE/2005.....	122
Recomendação 35 – PCGE/2005.....	122
Recomendação 36 – PCGE/2005.....	124
Recomendação 37 – PCGE/2005.....	124
Recomendação 38 – PCGE/2005.....	137
Recomendação 39 – PCGE/2005.....	138
Recomendação 40 – PCGE/2005.....	138
Recomendação 41 – PCGE/2005.....	138
Recomendação 42 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 43 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 44 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 45 – PCGE/2005.....	139
Recomendação 46 – PCGE/2005.....	140
Recomendação 47 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 48 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 49 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 50 – PCGE/2005.....	142
Recomendação 51 – PCGE/2005.....	143
Recomendação 52 – PCGE/2005.....	146
Recomendação 53 – PCGE/2005.....	146
Recomendação 54 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 55 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 56 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 57 – PCGE/2005.....	147
Recomendação 58 – PCGE/2005.....	156
Recomendação 59 – PCGE/2005.....	156
Recomendação 60 – PCGE/2005.....	157
Recomendação 61 – PCGE/2005.....	159
Recomendação 62 – PCGE/2005.....	160
Recomendação 63 – PCGE/2005.....	161
Recomendação 64 – PCGE/2005.....	161
Recomendação 65 – PCGE/2005.....	161
Recomendação 66 – PCGE/2005.....	162
Recomendação 67 – PCGE/2005.....	162
Recomendação 68 – PCGE/2005.....	162
Recomendação 69 – PCGE/2005.....	163
Recomendação 70 – PCGE/2005.....	163



Tribunal de Contas

Recomendação 71 – PCGE/2005	164
Recomendação 72 – PCGE/2005	164
Recomendação 73 – PCGE/2005	165
Recomendação 74 – PCGE/2005	165
Recomendação 75 – PCGE/2005	175
Recomendação 76 – PCGE/2005	176
Recomendação 77 – PCGE/2005	176
Recomendação 78 – PCGE/2005	176
Recomendação 79 – PCGE/2005	176
Recomendação 80 – PCGE/2005	176
Recomendação 81 – PCGE/2005	177
Recomendação 82 – PCGE/2005	177
Recomendação 83 – PCGE/2005	178
Recomendação 84 – PCGE/2005	178
Recomendação 85 – PCGE/2005	178
Recomendação 86 – PCGE/2005	178
Recomendação 87 – PCGE/2005	178
Recomendação 88 – PCGE/2005	179
Recomendação 89 – PCGE/2005	186
Recomendação 90 – PCGE/2005	188
Recomendação 91 – PCGE/2005	189
Recomendação 92 – PCGE/2005	189
Recomendação 93 – PCGE/2005	190
Recomendação 94 – PCGE/2005	194
Recomendação 95 – PCGE/2005	194
Recomendação 96 – PCGE/2005	209
Recomendação 97 – PCGE/2005	209
Recomendação 98 – PCGE/2005	210
Recomendação 99 – PCGE/2005	211
Recomendação 100 – PCGE/2005	212
Recomendação 101 – PCGE/2005	219
Recomendação 102 – PCGE/2005	219
Recomendação 103 – PCGE/2005	220
Recomendação 104 – PCGE/2005	220
Recomendação 105 – PCGE/2005	229
Recomendação 106 – PCGE/2005	230

Recomendação 107 – PCGE/2005.....	232
Recomendação 108 – PCGE/2005.....	233
Recomendação 109 – PCGE/2005.....	233
Recomendação 110 – PCGE/2005.....	234
Recomendação 111 – PCGE/2005.....	234
Recomendação 112 – PCGE/2005.....	236
Recomendação 113 – PCGE/2004.....	239
Recomendação 114 – PCGE/2004.....	240
Recomendação 115 – PCGE/2005.....	246
Recomendação 116 – PCGE/2005.....	246
Recomendação 117 – PCGE/2005.....	247
Recomendação 118 – PCGE/2005.....	247
Recomendação 119 – PCGE/2005.....	247
Recomendação 120 – PCGE/2005.....	248
Recomendação 121 – PCGE/2005.....	250
Recomendação 122 – PCGE/2005.....	250
Recomendação 123 – PCGE/2005.....	250
Recomendação 124 – PCGE/2005.....	251
Recomendação 125 – PCGE/2005.....	253
TITULO 3 – APRECIACÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
Recomendação 126 – PCGE/2005.....	260
Recomendação 127 – PCGE/2005.....	261
Recomendação 128 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 129 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 130 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 131 – PCGE/2005.....	268
Recomendação 132 – PCGE/2005.....	269
Recomendação 133 – PCGE/2005.....	269
Recomendação 134 – PCGE/2005.....	270
Recomendação 135 – PCGE/2005.....	282
Recomendação 136 – PCGE/2005.....	283
Recomendação 137 – PCGE/2005.....	283
Recomendação 138 – PCGE/2005.....	284
Recomendação 139 – PCGE/2005.....	284
Recomendação 140 – PCGE/2005.....	285
Recomendação 141 – PCGE/2005.....	285
Recomendação 142 – PCGE/2005.....	286



Tribunal de Contas

Recomendação 143 – PCGE/2005	286
Recomendação 144 – PCGE/2005	286
Recomendação 145 – PCGE/2005	287
Recomendação 146 – PCGE/2005	293



com.
març
2007
P. P. P.
9

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer, a propósito da apreciação da actividade financeira do Estado em 2005, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- ◆ No tocante ao registo das receitas do Estado, não obstante o avanço constituído pela sua crescente informatização e automatização, o mesmo continua a revelar importantes falhas ao nível do controlo interno, não se tendo ainda conseguido o nível necessário de registo de informação fiável de forma tempestiva, pelo que não existe segurança suficiente de que o valor da receita orçamental efectivamente obtida corresponda ao inscrito na CGE.
- ◆ Mantém-se a prática de assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente, conduzindo a que os mesmos transitem em dívida para o ano seguinte e bem assim práticas ilegais, em desconformidade com a Lei do enquadramento orçamental, de regularização de despesas de anos anteriores através de operações específicas do Tesouro, o que retira fiabilidade à CGE como reflexo da actividade financeira subjacente e não permite uma análise integral das despesas do Estado.
- ◆ Os valores relativos à execução do PIDDAC, constantes do Mapa XV da Conta Geral do Estado, continuam a ter carácter provisório e a informação registada não é fiável, designadamente dado que dela constam valores que não correspondem a pagamentos realizados, ou seja à execução efectiva, mas apenas a transferências realizadas pela Direcção Geral do Orçamento
- ◆ A CGE continua a não evidenciar o património do Estado, impossibilitando a análise do mesmo em toda a sua extensão, o que se deve ao facto de os progressos na aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública serem lentos (apenas cerca de 55 % dos serviços e fundos autónomos a ele obrigados o aplicavam em 2005, contra cerca de 50 % em 2004, não tendo ainda sido fixado um prazo para essa aplicação ao subsector dos serviços integrados), o que também impede que a relevação das contas públicas numa óptica de caixa seja complementada por uma relevação numa óptica de acréscimo (“*accrual*”).
- ◆ A conta consolidada do Estado, incluindo a da segurança social, continua a apresentar importantes deficiências evidenciadas pela elevada dimensão financeira dos ajustamentos efectuados na sua elaboração, em resultado de erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores.

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, em termos de contabilidade pública.

No tocante à apreciação da actividade financeira da Segurança Social em 2005, não obstante algumas melhorias verificadas na qualidade de informação em relação ao sistema em vigor até 2002, as análises efectuadas permitem concluir que:

- ◆ Subsistem importantes constrangimentos no novo sistema de informação financeira, decorrentes, em especial, do atraso da sua integração com os sistemas periféricos de gestão e controlo de receitas e de processamento das diferentes prestações na despesa, pelo que, em consequência, o sistema de controlo interno apresenta importantes lacunas e, por isso, não

existem garantias quanto à integralidade das operações registadas em termos de execução orçamental.

- ◆ Quanto à contabilidade patrimonial, não está assegurado que os ajustamentos efectuados nas operações de consolidação reflectam de forma verdadeira e apropriada as transacções efectivamente realizadas e as situações devedoras e credoras entre as entidades consolidadas, suscitando-se ainda reservas quanto à falta de fiabilidade da relevação contabilística do imobilizado e das contas de terceiros.

Dado que a CGE, incluindo a da segurança social, é um documento essencial para assegurar a avaliação da correcta utilização dos dinheiros públicos e conhecer a real situação das contas públicas, o Tribunal considera indispensável a superação dos constrangimentos e a correcção dos erros que, de modo estrutural e recorrente, a têm afectado.

Para isso, apresentam-se neste Parecer um conjunto muito vasto de recomendações - 146 ao todo – no sentido de serem supridas essas deficiências, recomendações que o Tribunal estimaria que fossem colocadas no centro das preocupações da Assembleia da República e do Governo para que, a breve prazo, a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e da situação patrimonial do Estado.



com.
març
2006
P. P. P.
9

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

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

Por sua vez, insere-se na competência da Assembleia da República, conforme o disposto na alínea d) do artigo 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 2005, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2006.

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 ser 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 dos Títulos 2 e 3 deste Volume, e o Volume III, onde constam, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal constantes do Volume II¹, nos termos do n.º 3 do artigo 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 Conta Geral do Estado de 2005 apresentada pelo Governo.

No Título 2 procede-se à apreciação da actividade financeira do Estado, nos domínios que foram objecto de análise pelo Tribunal, com as observações que sobre cada um deles entende formular, bem como as recomendações que dirige à Assembleia da República e ao Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Por sua vez, no Título 3 aprecia-se a actividade financeira da Segurança Social e está organizado do mesmo modo que o Título 2.

¹ Constam ainda as respostas às questões objecto da Caixa 3 do Volume I.