



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL  
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 31/2013

## Sobre o seguimento dado nos últimos exercícios orçamentais às recomendações do Tribunal de Contas

12.11.2013

## Ficha técnica

---

A análise é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

---



## Índice

---

<b>I</b>	<b>NOTA INTRODUTÓRIA.....</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....</b>	<b>6</b>
II.1	GRAU DE ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	6
II.2	SÍNTESE DAS PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS .....	7
II.3	O SEGUIMENTO DADO NOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS ORÇAMENTAIS ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	8

## Índice de tabelas

---

Tabela 1 – Grau de acolhimento das recomendações do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2009.....	6
Tabela 2 – Reforços com contrapartida na dotação provisional .....	10
Tabela 3 - Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por imposto.....	19
Tabela 4 - Evolução da despesa fiscal do Estado, 2011-2014, por imposto.....	19
Tabela 5 – Centralização de Fundos no IGCP .....	20

## Índice de gráficos

---

Gráfico 1- Evolução do PIB, prevista e verificada .....	8
---	---

## I Nota introdutória

---

Por deliberação da COFAP, em reunião de 30 de outubro de 2013, foi solicitado à UTAO um *pedido de avaliação do seguimento dado às recomendações do Tribunal de Contas, no âmbito da apreciação da Conta Geral do Estado, nos últimos exercícios orçamentais*. Esta deliberação foi comunicada à UTAO através do Ofício n.º 505/ COFAP/2013, de 4 de novembro de 2013.

A presente Informação Técnica tem por base os termos da alínea f) do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 56/2010, de 23 de julho, cuja natureza encontra-se prevista no *Programa de Atividades da UTAO: 3.ª sessão legislativa da XII Legislatura*, aprovado pela COFAP.

## II Recomendações do Tribunal de Contas

### II.1 Grau de acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas

Neste ponto apresenta-se uma breve síntese do grau de acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas, tendo por base a informação divulgada nos pareceres deste Tribunal. As recomendações do Tribunal de Contas ao Governo referidas neste âmbito são formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), seguindo-se uma verificação do seu acolhimento, a qual tem por base os resultados das auditorias e das ações de controlo realizadas e a informação prestada pelas respetivas tutelas.

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011, publicado em dezembro de 2012, das 70 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2009, a maioria foi acolhida (40 recomendações, i.e. 57,1% do total), das quais 15 foram totalmente acolhidas (21,4%) e 25 apenas parcialmente (35,7%). As recomendações não acolhidas representaram 34,3% do total e 8,6% das recomendações foram prejudicadas por aprovação de uma norma legal (Tabela 1). O Tribunal de Contas fez igualmente o acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2008, não reiteradas no Parecer sobre a CGE de 2009 e não acolhidas ou implementadas em 2010. Das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2008 e não reiteradas no de 2009, quatro encontravam-se por acolher em dezembro de 2012.

**Tabela 1 – Grau de acolhimento das recomendações do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2009**

<b>Grau de acolhimento</b>	<i>Em número</i>	<i>Em percentagem</i>
Totalmente	15	21,4
Parcialmente	25	35,7
Não acolhidas	24	34,3
Prejudicadas	6	8,6
<b>Total</b>	70	100
<i>Por memória:</i>		
Recomendações não acolhidas (2008)	4	

Fonte: Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011.

Deve notar-se que no Plano de Atividades da DGO para 2013 refere-se o seguinte: “No domínio da Conta Geral do Estado (CGE), o acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas permanece como um dos objetivos a prosseguir. A reformulação do processo de elaboração da CGE e de simplificação do relatório que a acompanha permitiu que em 2012 se prosseguisse a aproximação à estrutura do relatório do Orçamento do Estado, de forma a permitir uma maior comparabilidade e, conseqüentemente, maior transparência. Em 2013, manter-se-á esta abordagem.”

## II.2 Síntese das principais recomendações não acolhidas

De seguida enunciam-se as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em pareceres sobre a Conta Geral do Estado, ainda não acolhidas, e que este considera serem fundamentais para o processo de discussão do Orçamento do Estado para 2014.

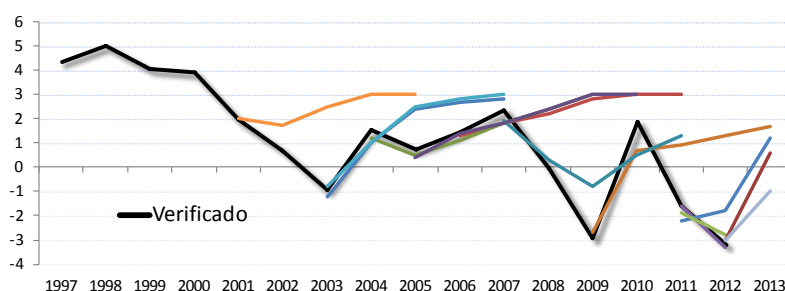
1. A necessidade de o planeamento e a elaboração do OE se basearem em previsões realistas de natureza macroeconómica.
2. As substanciais e vultuosas alterações que, ao longo do ano, são introduzidas no Orçamento inicialmente aprovado e o facto de a dotação provisional ser frequentemente utilizada para fins diversos dos previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: “despesas não previsíveis e inadiáveis”.
3. Rigor na previsão das receitas a arrecadar e dos encargos a assumir e a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos.
4. A eliminação, em nome da transparência e do rigor das contas públicas, de práticas recorrentes de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, bem como a transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro.
5. A utilização indevida, em muitas situações, das classificações económicas de carácter residual.
6. A total implementação do POCP: não obstante a Conta Geral do Estado deve já permitir evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central (balanço e demonstração de resultados do subsector, ainda que parcelar ou sectorial.
7. A previsão e registo integral da dívida pública direta (inclusão da dívida direta dos SFA e das operações de derivados).
8. O respeito do princípio do orçamento bruto na previsão e execução orçamental dos recursos próprios comunitários, bem como a inclusão de dados relativos à despesa objeto de financiamento comunitário, com a necessária discriminação dos fundos envolvidos.
9. A inclusão no Orçamento do Estado de informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, bem como de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.
10. A quantificação da despesa fiscal relativa a todos os benefícios fiscais.
11. A inclusão na tesouraria do Estado e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central.
12. A necessidade de se proceder: à publicação do Decreto-Lei que estabeleça a estruturação do Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica: à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social: à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social; à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido da simplificação e transparência de todo o processo orçamental e respetiva execução.

## II.3 O seguimento dado nos últimos exercícios orçamentais às recomendações do Tribunal de Contas

### Recomendação n.º 1 *A necessidade de o planeamento e a elaboração do OE se basearem em previsões realistas de natureza macroeconómica.*

A elaboração de previsões macroeconómicas realistas é fundamental para a qualidade do exercício orçamental. O Tribunal de Contas e diversos outros organismos, nacionais e internacionais, têm chamado à atenção para a necessidade melhorar a qualidade das projeções orçamentais em Portugal. Com efeito, a ausência de disciplina orçamental não é um assunto recente. Entre 2000 e 2012, verificaram-se desvios médios para o crescimento do PIB de cerca de 1 p.p. face aos previstos nas atualizações dos Programas de Estabilidade e Crescimento (Gráfico 1). Por conseguinte, as projeções para o saldo orçamental foram necessariamente prejudicadas, uma vez que cenários macroeconómicos pouco prudentes afetam as dotações orçamentais da despesa pública e os limites ao endividamento, aprovados no âmbito do Orçamento do Estado, bem como as previsões para a receita fiscal.

**Gráfico 1- Evolução do PIB, prevista e verificada**  
(taxa de crescimento em termos reais, em percentagem)



Fonte: Ministério das Finanças e cálculos da UTAO

Os relatórios da OCDE têm apontado as previsões económicas subjacentes ao Orçamento do Estado como um dos principais fatores de risco na orçamentação das receitas e despesas em Portugal, considerando que uma das razões para os desvios orçamentais em relação aos Programas de Estabilidade e Crescimento desde 2000 tem sido a sistemática sobrevalorização do crescimento económico.<sup>1</sup> O FMI também já tinha salientado a necessidade de Portugal melhorar a qualidade das projeções orçamentais e da análise de risco.<sup>2</sup>

No quadro do recente reforço da governação económica na UE, foram definidas regras genéricas relativas aos enquadramentos orçamentais nos Estados-Membros, determinando, em particular, a realização de análises de sensibilidade, em que as previsões macroeconómicas e orçamentais devem ser sujeitas a projeções alternativas para os principais pressupostos. Os Estados-Membros devem assegurar que a estratégia orçamental se baseia em previsões realistas, recorrendo, para esse efeito, a pressupostos fidedignos. Estas previsões devem ser comparadas com o cenário macroeconómico elaborado pela Comissão Europeia e, caso existam diferenças significativas, estas devem ser descritas e fundamentadas.

<sup>1</sup> Em OCDE (2008) Relatório da avaliação do processo orçamental em Portugal.

<sup>2</sup> Nomeadamente em FMI (2003 e 2007) Portugal - Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module; e FMI (2011) Request for a Three-year Arrangement Under the Extended Fund Facility - Staff Report



Sobre o cenário macroeconómico de 2011, o Tribunal de Contas apresentou o seguinte parecer: “Os pressupostos de natureza macroeconómica subjacentes à elaboração do OE/2011, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, apresentaram significativos desvios com o que veio a verificar-se durante a execução orçamental, revelando menor rigor na sua projeção.”

Note-se que, em parte, os Orçamentos de Estado para 2013 e 2014 introduziram alterações que vão ao encontro de algumas das recomendações acima referidas. No relatório do OE/2013 foi incluída pela primeira vez uma análise de riscos do cenário macroeconómico e uma análise detalhada dos riscos orçamentais, as quais foram posteriormente melhoradas, no âmbito do relatório do OE/2014. Neste relatório foi igualmente introduzida uma comparação com as previsões macroeconómicas e orçamentais de entidades internacionais, sendo de realçar que as projeções apresentadas eram consistentes com as das oitava e nona avaliações do PAEF, tendo resultado de hipóteses externas idênticas.

Não obstante a melhoria apresentada nos últimos exercícios orçamentais no que se refere à explicitação dos riscos, considera-se que a transparência e a discussão das metodologias subjacentes às previsões podem contribuir aumentar a sua qualidade e promover a disciplina orçamental. Com efeito, sugere-se a divulgação e a discussão pública do modelo macroeconómico subjacente aos Orçamentos do Estado, à semelhança do efetuado por outras organizações que efetuam projeções macroeconómicas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Nomeadamente, o Banco de Portugal, que divulgou recentemente uma descrição detalhada do modelo PESSOA utilizado para as projeções macroeconómicas Almeida, V. e outros (2013) *“Inside PESSOA - A detailed description of the model*, working paper n.º 16/2013, outubro, Banco de Portugal.

**Recomendação n.º 2** *As substanciais e vultuosas alterações que, ao longo do ano, são introduzidas no Orçamento inicialmente aprovado e o facto de a dotação provisional ser frequentemente utilizada para fins diversos dos previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: ‘despesas não previsíveis e inadiáveis’.*

No âmbito do Parecer sobre a CGE/2009, o Tribunal recomendou que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental, i.e. em “despesas não previsíveis e inadiáveis”. De acordo com o acompanhamento do grau de acolhimento das recomendações formuladas em pareceres anteriores, efetuado no âmbito do Parecer sobre a CGE/2011, o Tribunal de Contas refere que o Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida uma vez que: “A DGO tem vindo a reportar, em sede de preparação do OE, as situações de suborçamentação apuradas ao nível dos diversos ministérios em face dos *plafonds* politicamente definidos. Quando no decurso da execução orçamental seja demonstrada a impossibilidade do recurso à gestão flexível poderá haver recurso à dotação provisional em situações consideradas imprescindíveis e inadiáveis”.

Não obstante a avaliação do Governo, o Tribunal de Contas considerou que a recomendação permaneceu por acolher, uma vez que a dotação provisional continuou a ser utilizada para fins não previstos na lei. Com efeito, o Tribunal de Contas repetiu a recomendação nos anos seguintes, considerando que a dotação provisional voltou a ser significativamente utilizada para reforçar dotações de despesas com pessoal suborçamentadas, “revelando o desrespeito pelo princípio da especificação e a sua utilização indevida.”

No que se refere ao ano 2012, a CGE identifica as rubricas nas quais foi utilizada a dotação provisional. De acordo com a DGO, em 2012, o mecanismo só foi acionado quando, no âmbito da gestão interna do orçamento de cada ministério, não foi possível encontrar disponibilidades que possam ser reafectas. Os principais reforços orçamentais com contrapartida na dotação provisional são os que se apresentam na Tabela 2, sendo de destacar as verbas adicionais com a contribuição de Portugal para o Orçamento da União Europeia, bem como o financiamento do SNS.

**Tabela 2 – Reforços com contrapartida na dotação provisional**  
(em milhões de euros)

Classificação Orgânica	TOTAL	Estrutura (%)
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>	<b>5,2</b>	<b>1,7</b>
Instituto Português da Juventude e do Desporto I.P.	5,2	1,7
<b>Ministério das Finanças</b>	<b>150,1</b>	<b>49,1</b>
<i>dos quais</i>		
Contribuição Financeira UE	116,1	38,0
Caixa Geral de Aposentações	31,7	10,4
<b>Ministério da Economia e do Emprego</b>	<b>25,8</b>	<b>8,5</b>
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação I.P.	18,2	5,9
Secretaria Geral	7,7	2,5
<b>Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território</b>	<b>25,0</b>	<b>8,2</b>
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.	25,0	8,2
<b>Ministério da Saúde</b>	<b>65,0</b>	<b>21,3</b>
Administração Central do Sistema de Saúde I.P.	65,0	21,3
<b>Ministério da Educação e Ciência</b>	<b>9,3</b>	<b>3,0</b>
<i>dos quais</i>		
Fundo de Ação Social	7,5	2,5
Universidade Nova de Lisboa	1,6	0,5
<b>Ministério da Solidariedade e da Segurança Social</b>	<b>25,0</b>	<b>8,2</b>
Segurança Social - Lei de Bases	25,0	8,2
<b>TOTAL</b>	<b>305,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

No que se refere ao exercício orçamental em curso, a dotação provisional prevista no OE/2013 foi de 540,3 M€, tendo passado para 507,1 M€ no âmbito da 1.ª alteração ao OE e para 20 M€ no âmbito da 2.ª alteração ao OE/2013. Note-se que esta última ainda se encontra por concretizar na totalidade, e o Ministério das Finanças justifica-se a sua utilização, em parte, com a cobertura de parte do acréscimo da despesa com os recursos próprios comunitários. Note-se que a utilização da dotação provisional para o pagamento de despesas com pessoal poderá ser justificada pelo facto de esta ser “não previsível” tendo em consideração a decisão do Tribunal Constitucional, ao contrário de outros anos, relativamente aos quais o Tribunal de Contas considerou a prática inapropriada.

No que se refere ao ano de 2014, a dotação provisional que se encontra prevista na proposta de OE é de 523,8 M€. Note-se que o Relatório do OE/2014 apresenta a dotação provisional como uma “pressão orçamental”, fazendo parte de “um conjunto de fatores que o Governo não controla, mas que fazem aumentar a despesa pública”. Esta avaliação do Ministério das Finanças decorrerá do facto da dotação provisional ser um requisito legal inscrito da Lei de Enquadramento Orçamental. Saliente-se que a dotação provisional não se altera significativamente face ao orçamentado para o ano anterior, pelo que não se compreende que esta represente uma pressão adicional.

A informação sobre as rubricas para as quais esta dotação foi utilizada não é disponibilizada pela DGO com regularidade na execução orçamental. Sugere-se a publicitação regular das rubricas reforçadas pela dotação provisional, em conjunto com a informação disponibilizada atualmente pela DGO sobre as alterações orçamentais, na medida em que tal divulgação daria um contributo relevante para a transparência orçamental. Adicionalmente, considera-se que seria justificada a explicitação da relação entre a dotação provisional e os riscos orçamentais identificados nos relatórios do OE.

**Recomendação n.º 3** ***Rigor na previsão das receitas a arrecadar e dos encargos a assumir e a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos.***

Ver observações à recomendação n.º 1.

**Recomendação n.º 4** ***A eliminação, em nome da transparência e do rigor das contas públicas, de práticas recorrentes de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, bem como a transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro.***

O Tribunal de Contas faz notar, no seu parecer, que a CGE/2011 continua a evidenciar como despesa paga transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, que em parte tinha como objetivo a sua transição e utilização no ano seguinte. Adicionalmente, assinala que a utilização de contas específicas do Tesouro para a transferência de saldos de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais a utilizar no ano económico seguinte aumentou a despesa de 2011 em 744 M€.

De acordo com o Tribunal de Contas, estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade e conduzem à sobrevalorização da despesa do Estado e da receita orçamental do ano seguinte. Por conseguinte, o Tribunal de Contas recomenda:

- “O estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam dos decretos-lei de execução orçamental, em particular, nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dado os seus efeitos na transparência das contas públicas (pela sobrevalorização da despesa orçamental anual), no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.”

- “O Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais.”

**Recomendação n.º 5** ***A utilização indevida, em muitas situações, das classificações económicas de carácter residual.***

No Parecer à CGE/2011, o Tribunal de Contas assinala que dez organismos/orgânicas apresentam mais de 10% da sua despesa em classificações de carácter residual (em dois casos essa percentagem atinge os 100%), situações que desrespeitam o princípio da especificação. Assim sendo, o Tribunal de Contas recomendou “O cumprimento do princípio da especificação, utilizando as classificações económicas de carácter residual apenas quando não exista outra classificação adequada à natureza das despesas.”

**Recomendação n.º 6**

***A total implementação do POCP; não obstante a Conta Geral do Estado deve já permitir evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central (balanço e demonstração de resultados do subsector, ainda que parcelar ou sectorial.***

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011, no final de 2011, 258 (50,2%) dos serviços utilizava o POCP, o plano sectorial, o sistema de normalização contabilística ou o plano de contas específico, e apenas 256 utilizava a contabilidade orçamental.<sup>4</sup> Foi desenvolvida uma ferramenta informática (RIGORE Central) para agregar e consolidar a informação financeira (orçamental e patrimonial) da administração central. Não obstante o suporte informático, são necessárias regras claras e princípios contabilísticos comuns para a informação financeira a prestar, face a diferentes normas nos vários planos de contas utilizados.

No Parecer à CGE/2011, o Tribunal de Contas assinala que a utilização de sistemas de contabilidade específicos, distintos do POCP e dos planos sectoriais, deve ser reduzida ao mínimo indispensável e, nesses casos, ser prestada informação contabilística, em formato compatível, necessária para a elaboração do balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

O Tribunal de Contas relembra que a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) obriga à apresentação na CGE dos balanços, demonstrações de resultados e dos “mapas dos compromissos assumidos” quando os serviços abrangidos tiverem adotado o POCP ou plano sectorial. Deste modo, a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não será impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares. Assim sendo, o Tribunal de Contas recomendou que, para além da total implementação do POCP, a CGE/2013 já deverá permitir evidenciar a situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos na LEO.<sup>5</sup>

Relativamente à implementação do POCP, na CGE/2012, a DGO informa que: “A implementação da Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado - GeRFiP, que consubstancia a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, provocou grandes dificuldades nos sectores de contabilidade dos serviços, quer por problemas do próprio sistema, quer pelo acompanhamento disponibilizado pela ESPAP, que não satisfaz as necessidades dos utilizadores. Estas dificuldades, que chegaram a gerar pagamentos em atraso nos serviços, foram sendo transmitidas à DGO pelos próprios serviços e pelos Coordenadores dos Programas Orçamentais nas reuniões mensais de coordenação.

Ao nível dos dois últimos exercícios orçamentais, no relatório do OE/2013 foi apresentado um ponto de situação da implementação do Plano Oficial da Contabilidade Pública. No relatório do OE/2014 não foi apresentado um novo ponto de situação sobre este processo.

---

<sup>4</sup> Excluindo os estabelecimentos de educação e ensino não superior, cuja adesão foi adiada para janeiro de 2014.

<sup>5</sup> De acordo com o n.º 6 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, os 6 — “A apresentação dos mapas XXX a XXXI, previstos non.º 4, apenas será obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adotado o Plano Oficial de Contabilidade Pública, devendo os balanços apresentados nos mapas XXX a XXXII distinguir o património dos serviços e instituições abrangidos do património afeto por ou a outros serviços e instituições.”

### Caixa 1 – A Implementação do Plano Oficial da Contabilidade Pública

O relatório do OE/2013 apresenta um ponto de situação sobre a implementação Plano Oficial de Contabilidade Pública, a qual se reproduz nesta caixa.

“A LEO prevê que a prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deve ser feita com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), com exceção das entidades que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ou que elaboram as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade.

A adoção do POCP tem sido um processo moroso, apesar do progresso verificado nos últimos anos. No corrente ano este processo foi acelerado por forma a permitir a adoção de uma contabilidade patrimonial num maior número de serviços da Administração Pública com vista à integração das três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos. Foram também iniciados os trabalhos no sentido da utilização dos princípios da *Internacional Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público.

A adoção destes princípios contabilísticos promove a transparência na prestação de contas e a responsabilização. Contudo, o reporte de informação em base de caixa manter-se-á como uma parte importante do processo de prestação de contas devido à necessidade de prever as necessidades de tesouraria e o financiamento em termos globais. Um outro aspeto relevante decorre da necessidade da certificação externa das contas no âmbito do processo de prestação de contas.

Este desenvolvimento obrigará a uma reformulação significativa do processo de avaliação e certificação externa da Conta Geral do Estado e das contas das diversas entidades públicas. A revisão da estrutura e da composição da Comissão de Normalização Contabilística no sentido da atribuição de novas competências à Comissão nomeadamente, no âmbito normalização contabilística para o sector público permitiu criar as condições necessárias ao estudo da transposição IPSAS para o normativo contabilístico nacional. Conforme foi referido anteriormente, a disseminação do POCP tem sido um processo moroso, foi iniciado em 2009 com 2 Serviços Integrados piloto..

Em 2010, o sistema GeRFiP foi disponibilizado a mais 24 serviços integrados e autónomos que manifestaram interesse na adesão. E em Janeiro de 2011, o GeRFiP ficou disponível e em funcionamento em outros 65 organismos da administração central (serviços integrados e SFA) disseminados por nove ministérios (mais sete ministérios do que em 2010).

Em Julho de 2012 atingiu-se o número de 151 serviços com o sistema Gerfip em funcionamento, dos quais 133 são Serviços integrados. A este número acrescem 12 entidades do Ministério da Defesa Nacional a utilizar a aplicação SIG-DN (configuração específica de SAP para o MDN, usando as mesmas adaptações para Portugal em uso no Gerfip). Relativamente ao SIG-DN e Gerfip, existe um acordo de partilha de desenvolvimentos entre os dois sistemas numa ótica de otimização dos recursos do Estado.

Em Janeiro de 2013 é expectável que a totalidade do universo dos Serviços Integrados esteja a usar POCP, designadamente com solução Gerfip (ou equiparada como é o caso do MDN), com exceção das Escolas.

A totalidade dos serviços a utilizar Gerfip em 2013 deve assim ascender a 252 (excluindo Açores e Madeira), dos quais 220 são Serviços integrados (não considerando fusões de orçamentos a decorrer no Ministério das Finanças e Negócios Estrangeiros e o subsequente impacto positivo de desfragmentação orçamental organizacional).

Quanto aos Serviços e Fundos Autónomos, o grau de aplicação do POCP (incluindo planos sectoriais) é próximo dos 100%, excluindo alguns fundos sem relevância orçamental e entidade recém criadas através do PREMAC.

No âmbito da Administração Local, a aplicação do POCAL abrange a totalidade dos Municípios, estando a informação orçamental e Patrimonial processada e centralizada através do sistema SIAL gerido pela Direção geral da Administração Local (DGAL).

No âmbito da administração regional, são 9 os serviços utilizadores de Gerfip nos Açores, encontrando-se em curso a adesão de mais 9 previstos para janeiro de 2013. Na Madeira, está em curso a adesão de 38 organismos dos quais 36 integraram os seus orçamentos numa única entidade (empresa), o que corresponde à totalidade do universo de SI e SFA a utilizar POCP ou plano sectorial no caso das escolas.

A Segurança Social desenvolveu igualmente um sistema próprio assente sobre a plataforma SAP, em uso pelos diversos serviços da Segurança Social.

No caso da Saúde, os serviços integrados utilizam atualmente o POCP e os restantes serviços uma aplicação específica disponibilizada pela entidade coordenadora da saúde, a Administração Central do Sistema da Saúde (ACSS)."

#### **Recomendação n.º 7**

#### ***A previsão e registo integral da dívida pública direta (inclusão da dívida direta dos SFA e das operações de derivados).***

O Tribunal de Contas considera que a informação relativa à dívida pública direta que consta da CGE é incompleta e apresenta diversas inconsistências, nomeadamente:

- não apresenta, de forma agregada, o valor da receita obtida com a emissão de dívida pública direta, o valor da despesa com amortizações, com juros e com outros encargos com a gestão da dívida pública;
- não inclui a dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX;
- não engloba as operações de derivados financeiros nos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública direta; omissão de valores, com violação do princípio orçamental da universalidade (n.º 1 do artigo 5º da LEO);
- tem uma errada classificação económica de receitas e despesas associadas à dívida pública;
- não respeita o princípio orçamental da não compensação (n.º 3 do artigo 6º da LEO).

Em 2011, de acordo com o Parecer do Tribunal de Contas, tais ilegalidades e irregularidades subavaliaram o *stock* da dívida em pelo menos 201,1 M€. Por conseguinte, recomendou ao Governo:

- "Deve a CGE passar a abranger a dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros nos diversos mapas relativos a *stocks* e fluxos associados à dívida pública direta."

É de realçar que, no âmbito do OE/2012, 52 empresas públicas reclassificadas foram integradas no subsetor dos serviços e fundos autónomos, em cumprimento do determinado na Lei de Enquadramento Orçamental, contribuindo para a explicitação da informação relativa à dívida destas entidades ao nível do relatório do OE.

Saliente-se ainda que, seguindo a recomendação do parecer do Tribunal de Contas, a dívida direta do Estado deixou de incluir as notas promissórias em moeda euro de participações no capital de instituições internacionais, reduzindo-se assim o valor da dívida no final de 2010 e 2011 em 79 M€, face ao reportado na CGE/2011.

## **Recomendação n.º 8**

***O respeito do princípio do orçamento bruto na previsão e execução orçamental dos recursos próprios comunitários, bem como a inclusão de dados relativos à despesa objeto de financiamento comunitário, com a necessária discriminação dos fundos envolvidos.***

Relativamente a esta matéria, o Tribunal de Contas considerou que não houve um critério uniforme na contabilização das verbas relacionadas com os recursos próprios, dado que nem sempre foi observado o princípio do orçamento bruto, o que conduziu à subavaliação da receita e da despesa orçamental de 2011, em cerca de 2,1 M€. Deste modo, o Tribunal de Contas apresentou a seguinte recomendação:

- “Em relação à execução orçamental dos recursos próprios comunitários deve ser respeitado o princípio do orçamento bruto.”

o Tribunal de Contas assinala também que a CGE de 2011, a exemplo de anos anteriores, apresenta nos Mapas XV, XVI (elementos informativos) e 17, a indicação da fonte de financiamento da despesa, explicitando os fundos comunitários que estão na origem do financiamento, caso intervenham. Todavia, o mesmo não se verifica no Mapa 32, relativo aos serviços e fundos autónomos, impossibilitando o apuramento global da execução orçamental da despesa objeto de financiamento comunitário. Assim, Tribunal de Contas recomendou o seguinte:

- “A CGE deve incluir os dados relativos à execução orçamental da despesa objeto de financiamento comunitário, com a necessária discriminação dos fundos envolvidos, de forma a permitir o apuramento global da participação destes fundos na execução do OE.”

De acordo com a avaliação do Tribunal de Contas, o modelo de registo dos fluxos financeiros com financiamento comunitário traduziu-se numa grande diferença entre os valores de execução dos fundos comunitários e os valores registados como despesa orçamental. Essa diferença poderá respeitar a pagamentos sem cofinanciamento nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, de acordo com o modelo preconizado pela DGO, ou pode resultar da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, Assim, o Tribunal de Contas recomenda que:

- “A CGE deve incluir informação, no domínio dos fundos comunitários, sobre as operações classificadas como extraorçamentais pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, dada a sua relevância para a análise da execução desses fluxos financeiros. À semelhança do referido nos Pareceres anteriores, verifica-se que a CGE de 2011 não evidencia no Quadro 110 a totalidade dos recursos oriundos da UE, como resulta da comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia. Sendo admissível que uma parte destes fluxos sejam recebidos por entidades exteriores às Administrações Públicas, a esmagadora maioria é destinada a entidades sujeitas à disciplina orçamental, nomeadamente ao princípio da unidade de tesouraria e ao dever de informação sobre as verbas diretamente recebidas da UE”.

Não se identificaram alterações na CGE/2012 e no OE/2013 e no OE/2014 a este nível, pelo que estas recomendações do Tribunal de Contas ainda não terão sido acolhidas. Todavia, outra recomendação foi acolhida ao nível dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, no âmbito da proposta do OE/2014. Com efeito, o valor relativo às transferências de recursos próprios RNB de 2012 foi alterado (Quadro III.2.1.), constando a referência “de acordo com a metodologia de apuramento sugerida pelo Tribunal de Contas.”



**Recomendação n.º 9**

***A inclusão no Orçamento do Estado de informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, bem como de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.***

No que se refere aos fluxos financeiros da administração central com o setor empresarial do Estado (SPE), o Tribunal de Contas assinala que o OE/2011 não incluiu elementos informativos sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas, contrariando o disposto na LEO, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos. Neste sentido, o Tribunal de Contas recomendou que

“- deve o Governo, na proposta de OE, prestar informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, cumprindo o que dispõe a LEO.”

Salienta-se que no âmbito do OE/2012, as empresas públicas reclassificadas (EPR) no perímetro das contas nacionais passaram a constar igualmente no perímetro da contabilidade pública, tendo os mapas de desenvolvimentos orçamentais dos serviços e fundos autónomos passado a incluir informação detalhada das receitas e despesas destas entidades.

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2011, o OE e a CGE não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais. Em conformidade com esta avaliação, o Tribunal de Contas recomendou no Parecer sobre a CGE/2011:

- “A inclusão no OE e na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, cumprindo-se o disposto no artigo 76.º, n.º 7, da LEO.”

Não obstante, deve notar-se que a DGO procede atualmente à publicitação trimestral de informação respeitante aos fluxos financeiros da administração central que se enquadram no âmbito da execução de contratos ou protocolos celebrados, tendo como destino as autarquias locais. Esta informação compreende os fluxos financeiros de verbas oriundas de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, efetivamente concretizadas, até ao final de um dado trimestre, tendo como destinatárias as freguesias e os municípios.

Concretamente, esta informação inclui: os fluxos financeiros resultantes de contratos ou protocolos celebrados com autarquias, desde que se mantenham em vigor, independentemente do ano em que a assinatura tenha tido lugar. Todavia, exclui as transferências relativas à repartição de recursos públicos entre o Estado e municípios (cf. art.º 19 da LFL), que são objeto de publicitação no âmbito do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado; os financiamentos realizados no âmbito da descentralização de competências para os municípios, (artigos 45º e 46.º da Lei 69-A/2008 de 31 de Dezembro - Descentralização de competências) e os fluxos relativos ao PIDDAC (ponto 72 da Circular Série A, nº 1359 – Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental 2010).

## Recomendação n.º 10

### *A quantificação da despesa fiscal relativa a todos os benefícios fiscais.*

O Tribunal de Contas alude às deficiências verificadas nos sistemas de contabilização e controlo e aos erros materiais que afetam a despesa fiscal inscrita na CGE/2011 para colocar reservas sobre o valor dessa despesa, a qual estará, no parecer do Tribunal de Contas, manifestamente subavaliada.

O estatuto dos benefícios fiscais impõe a quantificação da despesa fiscal de todas as exceções ao regime de tributação. De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas, o valor inscrito na CGE/2011 “não inclui a despesa em IRC relativa à aplicação dos regimes especiais de tributação dos grupos de sociedades (€ 583 M) e do reinvestimento dos valores de realização (€ 99 M), a qual representa, por si só, quase o dobro da despesa total desse imposto na CGE (€ 357 M). A despesa fiscal em IRC, IVA e imposto do selo também se encontra subavaliada em virtude de a administração tributária não ter tomado as iniciativas pertinentes para assegurar a inclusão de todos os benefícios fiscais (medidas de natureza extrafiscal) no processo de quantificação, nem ter aperfeiçoado os métodos que adota para obter a informação de que carece sobre os benefícios utilizados.”

Estas deficiências foram anteriormente detetadas pelo Tribunal de Contas, pelo que, no âmbito do Parecer sobre a CGE/2011 recomendou que “o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, assegure a quantificação da despesa fiscal relativa a todos os benefícios fiscais e a sua relevação na CGE, incluindo a despesa resultante da aplicação dos regimes especiais de tributação dos “grupos de sociedades”, do “reinvestimento dos valores de realização” e das “sociedades gestoras de participações sociais”.”

O Tribunal de Contas alertou ainda para o facto da despesa fiscal se encontrar muito concentrada no IRC, através de um reduzido número de benefícios e beneficiários. Este aspeto acentuará a necessidade de se confirmar se os benefícios são compatíveis com os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição. Consequentemente, no âmbito do Parecer sobre a CGE/2011, o Tribunal de Contas recomendou “que o Governo determine a reavaliação dos benefícios fiscais, sublinhando que a prorrogação da sua vigência e a concentração da despesa fiscal em IRC acentuam a necessidade dessa reavaliação.”

Saliente-se que, no Orçamento do Estado para 2013, o Ministério das Finanças modificou a metodologia de determinação da despesa fiscal. Nesse âmbito, passou a ser utilizado o método da receita potencial (também designado por método da receita cessante). De acordo com este método, procedeu-se à comparação entre a receita fiscal obtida com o enquadramento legal vigente, com a que resultaria hipoteticamente caso não se aplicasse qualquer exceção, isenção ou redução de taxa (o facto tributário que consubstancia a despesa fiscal). Em consequência dessa alteração metodológica, e da aplicação do princípio da especialização do exercício, deixou de ser possível proceder a uma comparação direta entre o montante de despesa fiscal inscrito no Relatório do Orçamento do Estado de 2013 e o apresentado no ano de 2012.<sup>6</sup> De acordo com o Ministério das Finanças, a nova metodologia de quantificação é mais abrangente e segue as melhores práticas internacionais nesta matéria. A estimativa da despesa fiscal passou a englobar não apenas a administração central, mas também a administração local e regional. Em consequência da aplicação da nova metodologia, passou a ser incluída como despesa fiscal a aplicação das taxas reduzida e intermédia do IVA no continente, assim como das taxas reduzida, intermédia e normal nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Adicionalmente, alargou-se o universo de impostos para o qual se procedeu à quantificação da despesa fiscal, passando a abranger o IUC, o IMI e o IMT.

<sup>6</sup> No relatório do OE/2012 a despesa fiscal foi estimada, para 2012, em 954,7 M€. Com a nova metodologia, a estimativa de despesa fiscal do Estado ocorrida em 2012, apresentada no OE/2013, passou a ser de 8969,6 M€, representando uma redução de 27,3% face a 2011 (Tabela 3).

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução da despesa fiscal, entre 2010 e 2013, conforme estimativa apresentada no relatório da proposta do OE/2013 (Tabela 3), em termos comparáveis, i.e. de acordo com o método da receita potencial. Em termos globais, registou-se uma significativa redução da despesa fiscal entre 2010 e 2013, a qual corresponde a um decréscimo de cerca de 5,9 mil M€, (38,1%) em função da necessidade de dar cumprimento às obrigações previstas no PAEF, que implicaram a limitação ou extinção de benefícios fiscais.

**Tabela 3 - Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por imposto**

Imposto	2010	2011	2012 <sup>(a)</sup>	2013 <sup>(a)</sup>	Variação (%)		
	Milhões de Euros				2011/2010	2012/2011 <sup>(a)</sup>	2013/2012 <sup>(a)</sup>
<b>Impostos Diretos</b>	<b>7.999,8</b>	<b>6.043,4</b>	<b>4.232,4</b>	<b>3.972,2</b>	<b>-24,5</b>	<b>-30,0</b>	<b>-6,1</b>
Imposto sobre Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	3.969,8	3.707,7	2.863,2	2.627,2	-6,6	-22,8	-8,2
Imposto sobre Rendimento Pessoas Coletivas (IRC)	4.030,0	2.335,7	1.369,2	1.345,0	-42,0	-41,4	-1,8
<b>Impostos Indiretos</b>	<b>6.604,7</b>	<b>7.264,1</b>	<b>4.737,2</b>	<b>4.526,6</b>	<b>10,0</b>	<b>-34,8</b>	<b>-4,4</b>
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	639,8	718,7	459,6	447,9	12,3	-36,1	-2,5
Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	5.305,1	6.003,4	3.920,0	3.731,7	13,2	-34,7	-4,8
Imposto sobre Veículos (ISV)	473,3	373,2	189,5	185,2	-21,1	-49,2	-2,3
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	44,9	42,0	29,2	22,9	-6,5	-30,4	-21,6
Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	124,0	104,1	111,8	111,8	-16,0	7,4	0,0
Imposto do Selo (IS)	11,0	15,4	17,6	16,8	40,6	14,3	-5,0
Imposto Único de Circulação (IUC)	6,7	7,3	9,4	10,4	9,0	29,1	10,2
<b>Despesa Fiscal do Estado</b>	<b>14.604,5</b>	<b>13.307,5</b>	<b>8.969,6</b>	<b>8.498,8</b>	<b>-8,9</b>	<b>-32,6</b>	<b>-5,2</b>
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	565,6	481,2	1.001,5	851,2	-14,9	108,1	-15,0
Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT)	311,0	261,4	239,2	239,2	-15,9	-8,5	0,0
<b>Despesa Fiscal das Administrações Públicas</b>	<b>15.481,0</b>	<b>14.050,3</b>	<b>10.210,4</b>	<b>9.589,1</b>	<b>-9,2</b>	<b>-27,3</b>	<b>-6,1</b>

Fonte: Relatório do OE/2013

Note-se que o apuramento da despesa fiscal não se encontra ainda estabilizado, uma vez que no relatório do OE/2014 foram introduzidas revisões significativas aos valores publicados no OE/2013. Passou a constar apenas o subsector Estado, tendo-se remetido a despesa fiscal dos restantes setores das administrações públicas para o Relatório da Despesa Fiscal de 2014. Consequentemente, a alteração de âmbito introduzida no OE/2014 impossibilita uma avaliação adequada de algumas das medidas de consolidação orçamental adotadas ao nível da receita fiscal, de que é exemplo o impacto da aplicação da cláusula de salvaguarda do IMI.

**Tabela 4 - Evolução da despesa fiscal do Estado, 2011-2014, por imposto**

Impostos	2011	2012	2013 <sup>(a)</sup>	2014 <sup>(a)</sup>	Variação homóloga (%)		
					2012/2011	2013/2012 <sup>(a)</sup>	2014/2013 <sup>(a)</sup>
<b>Impostos diretos</b>	<b>5.031,8</b>	<b>3.524,8</b>	<b>3.498,2</b>	<b>3.113,3</b>	<b>-29,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-11,0</b>
- IRS	3.504,2	2.779,3	2.551,0	2.551,0	-20,7	-8,2	0,0
- IRC	1.527,6	745,5	947,2	562,3	-51,2	27,0	-40,6
<b>Impostos indiretos</b>	<b>6.483,3</b>	<b>4.117,5</b>	<b>4.214,9</b>	<b>4.266,6</b>	<b>-36,5</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>
- ISP	718,7	484,4	424,3	438,6	-35,4	-8,6	2,9
- IVA	5.519,4	3.375,0	3.518,8	3.555,2	-38,9	4,3	1,0
- Imposto sobre veículos	122,8	133,5	113,7	113,7	8,7	-14,9	0,0
- Imposto consumo tabaco	1,2	1,2	1,2	1,2	-1,4	-4,8	0,0
- IABA	104,2	112,1	97,4	97,4	7,6	-13,1	0,0
- Imposto do selo	14,3	27,8	55,2	56,3	94,8	98,7	2,0
- Imposto único de circulação	2,8	3,5	4,4	6,4	25,0	27,2	44,4
<b>Despesa fiscal do Estado</b>	<b>11.515,1</b>	<b>7.642,3</b>	<b>7.713,1</b>	<b>7.380,0</b>	<b>-33,6</b>	<b>0,9</b>	<b>-4,3</b>

Fonte: Relatório do OE/2014

Ainda no que se refere a alterações em matérias fiscais, de notar que a previsão apresentada no OE/2013 integra um ajustamento contabilístico que reflete a adoção de recomendações do Tribunal de Contas, segundo as quais a receita referente ao IVA social transferida para a Segurança Social não deverá ser subtraída à receita líquida deste imposto. Neste âmbito, foi criada uma rubrica de despesa, a qual passou a refletir a transferência desta receita para a Segurança Social.

Por fim, de notar que a previsão apresentada no OE/2014 para a receita de IRS reflete também o acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas no que concerne à contabilização da transferência da participação variável dos municípios na receita do IRS como despesa orçamental.

**Recomendação n.º11**

***A inclusão na tesouraria do Estado e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central.***

O aumento da eficiência da atividade da tesouraria do Estado permite uma redução de custos por parte do Estado. A Unidade de Tesouraria assume, assim, um papel relevante neste contexto. No Parecer à CGE/2011, o Tribunal de Contas identifica a existência de fundos relevantes movimentados fora da tesouraria do Estado, por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Esta circunstância não permite o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira conta dos fluxos financeiros do Estado. Assim o Tribunal de Contas efetuou várias recomendações nesta matéria:

- “que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão na tesouraria do Estado – e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro – da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central distinguindo, de forma inequívoca, as contas dos serviços integrados das contas dos serviços e fundos autónomos e das contas de outras entidades.”

- “que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na CGE a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e incluindo, ainda, a restante movimentação de fundos desses serviços como operações extraorçamentais.”

- “que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.”

- “que o Governo, através do Ministério das Finanças, tome as medidas necessárias para cobrar, anualmente, a receita do Estado devida por serviços da administração central e por empresas públicas em situações de incumprimento da unidade de tesouraria.”

Saliente-se que os excedentes de tesouraria das entidades públicas no IGCP aumentaram em 2012 e 2013, tanto em depósitos como em outras aplicações financeiras, refletindo o alargamento do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado às empresas públicas não financeiras e à Região Autónoma da Madeira (RAM), na sequência do PAEF-RAM. Assim, no final de 2013, o Ministério das Finanças estima que os valores centralizados na tesouraria do IGCP venham a ser superiores aos registados em anos anteriores (Tabela 5).

**Tabela 5 – Centralização de Fundos no IGCP**  
(em milhões de euros)

	Depósitos à Ordem	Aplicações Financeiras (CEDIC+CEDIM)	TOTAL
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)
Dez/10	2 545	4 887	7 432
Dez/11	3 117	4 074	7 191
Dez/12	4 423	4 559	8 983
Ago-13 (P)	4 162	6 161	10 323

Fonte: Relatório da proposta do OE/2013

**Recomendação n.º12**

***A necessidade de se proceder: à publicação do Decreto-Lei que estabeleça a estruturação do Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica; à publicação do diploma que regule o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social; à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social; à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido da simplificação e transparência de todo o processo orçamental e respetiva execução.***

De acordo com o Tribunal de Contas, persistem por solucionar algumas situações de enquadramento e de gestão do orçamento da Segurança Social. Estas situações têm vindo a ser objeto de sucessivas recomendações em pareceres do Tribunal de Contas, tendo algumas delas sido formuladas pela primeira vez nos pareceres de 2004, 2007 e 2008. Nomeadamente a ausência de diplomas legais que visem a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica e a regulamentação, o enquadramento e o funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social. Neste sentido, o Tribunal de Contas recomenda:

- que deve proceder-se à publicação de legislação para que “o OSS seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação”; e
- “que deve proceder-se à publicação do diploma que regule o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.”
- “que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.”
- “que deve proceder-se à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.”