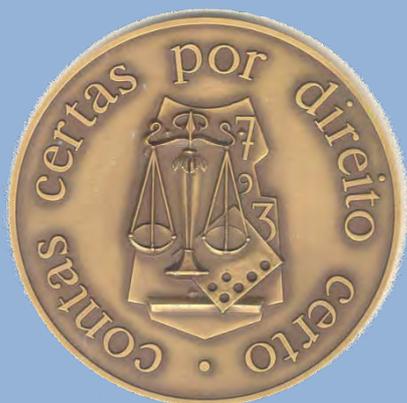


Tribunal de Contas



Processo n.º 4/2011 – AEO – AC

Relatório n.º 4/2011 – AEOAC – 2.ª S
Acompanhamento da
Execução Orçamental
da Administração Central
- 2010 -
(valores provisórios)

Julho de 2011

Q. 7_h



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
1.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS	5
1.2 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	6
2. RECEITA	7
2.1 SERVIÇOS INTEGRADOS	7
2.1.1 Execução face à previsão	8
2.1.2 Execução face à do período homólogo anterior	10
2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	17
2.2.1 Execução face à previsão	18
2.2.2 Execução face à do período homólogo anterior	19
3. DESPESA.....	24
3.1 SERVIÇOS INTEGRADOS	25
3.1.1 Execução face à previsão	25
3.1.2 Execução face ao período homólogo.....	27
3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	31
3.2.1 Execução face à previsão	31
3.2.2 Execução face ao período homólogo.....	33
4. PIDDAC GLOBAL	36
4.1 EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	36
4.2 EXECUÇÃO FACE AO PERÍODO HOMÓLOGO	39
4.3 PRINCIPAIS CAUSAS DAS VARIAÇÕES VERIFICADAS.....	40
5. CONSOLIDAÇÃO – RECEITA, DESPESA E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	41
6. DÍVIDA PÚBLICA.....	46
7. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	49
8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	53
SALDO ORÇAMENTAL	53
RECEITA.....	53
DESPESA.....	54
PIDDAC	55
CONSOLIDAÇÃO	55
DÍVIDA PÚBLICA	56
CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO	56
9. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	57
10. DECISÃO	59
11. FICHA TÉCNICA.....	61
12. ANEXOS.....	63
ANEXO 1.A – SERVIÇOS QUE DEIXARAM DE INTEGRAR O UNIVERSO DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS EM 2010	65
ANEXO 1.B – SERVIÇOS QUE PASSARAM A INTEGRAR O UNIVERSO DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS EM 2010	67
ANEXO 2 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	69
ANEXO 3 – SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESA – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	71
ANEXO 4 – DISCREPÂNCIAS NA CONTABILIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL ENTRE SFA	73
ANEXO 5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES	79

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	9
QUADRO 2 – SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS FISCAIS – EXECUÇÃO FACE À DO PERÍODO HOMÓLOGO ANTERIOR.....	11
QUADRO 3 – SERVIÇOS INTEGRADOS - RECEITAS CORRENTES NÃO FISCAIS - EXECUÇÃO FACE À DO PERÍODO HOMÓLOGO ANTERIOR.	14
QUADRO 4 – SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS DE CAPITAL – EXECUÇÃO FACE À DO PERÍODO HOMÓLOGO ANTERIOR	15
QUADRO 5 – SERVIÇOS INTEGRADOS – OUTRAS RECEITAS – EXECUÇÃO FACE À DO PERÍODO HOMÓLOGO ANTERIOR	15
QUADRO 6 – RECEITA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	18
QUADRO 7 – RECEITA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – EXECUÇÃO FACE À DO PERÍODO HOMÓLOGO ANTERIOR.....	19
QUADRO 8 – RECEITA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA	22
QUADRO 9 – SERVIÇOS INTEGRADOS - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	25
QUADRO 10 – SERVIÇOS INTEGRADOS – FACTORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DA DESPESA	28
QUADRO 11 – SFA – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	31
QUADRO 12 – SFA – FACTORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DA DESPESA	34
QUADRO 13 – PIDDAC INICIAL, DISPONÍVEL E EXECUTADO POR FONTES DE FINANCIAMENTO.....	37
QUADRO 14 – PIDDAC POR TIPOLOGIA DE SERVIÇOS EM 2010.....	37
QUADRO 15 – PIDDAC POR MINISTÉRIO/PO EM 2010	38
QUADRO 16 – PIDDAC POR AGRUPAMENTOS DE CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	38
QUADRO 17 – PIDDAC INICIAL, DISPONÍVEL E EXECUTADO EM 2009 E 2010	39
QUADRO 18 – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	41
QUADRO 19 – MOVIMENTO GLOBAL DA DÍVIDA DIRECTA DO ESTADO	46
QUADRO 20 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	47
QUADRO 21 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PASSIVOS FINANCEIROS JUROS E OUTROS ENCARGOS.....	48
QUADRO 22 – CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO	51



1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O presente relatório é apresentado no âmbito das funções de controlo cometidas ao Tribunal de Contas em sede de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado (OE)¹ e incide sobre a execução orçamental – receitas e despesas – da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) no ano de 2010, registada até 15 de Fevereiro de 2011:

- ◆ no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) para as receitas dos serviços integrados;
- ◆ no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) para as
 - ◇ despesas dos serviços integrados;
 - ◇ receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos.

Por isso, os valores reportados² são provisórios, uma vez que os definitivos serão os da respectiva Conta Geral do Estado (CGE). Porém, a utilidade da informação provisória que vai sendo divulgada depende da sua “sustentabilidade”, nomeadamente, em termos de:

- ◆ estabilidade (não ser alterada de forma relevante);
- ◆ comparabilidade (entre exercícios);
- ◆ consistência (entre os elementos que a constituem).

A informação analisada permitiu, desde já, aferir a sustentabilidade da informação provisória constante da Síntese de Execução Orçamental (SEO)³ e da Conta Provisória de Janeiro a Dezembro de 2010⁴.

Neste relatório procede-se à análise da execução orçamental face às dotações do OE de 2010⁵ (com as alterações sucessivamente introduzidas), e face à execução do período homólogo anterior.

É complementada com análises específicas sobre o Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), a Dívida Pública directa, a Consolidação da Receita, da Despesa e o Saldo da Administração Central e a Conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado.

¹ Artigo 58.º da Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) e artigo 36.º da Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

² Em regra, os dados financeiros são apresentados por arredondamento do valor exacto à décima de milhão de euros. Os totais e as respectivas percentagens não representam assim, necessariamente, a soma dos arredondamentos.

³ Divulgada em Janeiro de 2011 no sítio da Direcção-Geral do Orçamento <http://www.dgo.pt>.

⁴ Declaração n.º 67/2011 (2.ª Série), de 28 de Fevereiro, publicada em 17 de Março.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

Q. 762

1.2 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças, à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).

O relatório teve em conta as respostas recebidas de que se inserem extractos nos pontos pertinentes e, no sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as versões integrais das respostas recebidas constituem anexos do presente relatório (Anexo 5).

O Ministro de Estado e das Finanças não se pronunciou.



2. RECEITA

2.1 SERVIÇOS INTEGRADOS

A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das respectivas entidades administradoras (definidas como os serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), cabendo à DGO a respectiva coordenação, a centralização da informação contabilística e a administração das tabelas gerais do sistema de contabilização¹.

O SGR é utilizado para registar a execução orçamental das receitas dos serviços integrados da Administração Central. Por sua vez, para a relevação dos resultados da referida execução orçamental nas sínteses mensais, nas contas provisórias trimestrais e na CGE é utilizado o Sistema Central de Receitas (SCR).

O SGR (de âmbito local) constitui a fonte preferencial da informação a utilizar (lançamentos ordenados por data de registo), dadas as limitações da informação constante do SCR (agregação de operações por data-valor) que não permite avaliar a conformidade legal do processo de contabilização e controlo das receitas do Estado.

Em contraditório, a DGO refere não ter acesso directo aos dados do SGR enquanto serviço coordenador e centralizador argumentando a respeito da contabilização em 2011 que *"(...) o número crescente de serviços aderentes ao SGR já justifica que se abandone o reporte da informação de receita através de ficheiros do SGR, quanto mais não seja, por questões operacionais."*

O Tribunal reitera a posição expressa no Parecer sobre a CGE de 2009² considerando que os condicionalismos apontados não podem colocar em causa o exercício de um efectivo controlo do processo de contabilização.

As entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado de 2010 foram a DGCI, a DGAIEC, o IGCP e a DGO. A DGCI e a DGAIEC foram as únicas entidades administradoras a proceder à contabilização das respectivas receitas, destinando-se a intervenção do IGCP (que não é entidade administradora) a suprir a falta de contabilização por parte das restantes entidades administradoras. A DGO é a entidade responsável pela contabilização de operações que constituem excepções à aplicação do regime legal³.

O facto de o regime legal, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001, não ser ainda plenamente aplicado consubstancia a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado quanto ao modo como são obtidos os resultados da execução orçamental das receitas do Estado. Com efeito, o registo fiável e tempestivo da informação decorre da integral aplicação deste regime visto que pressupõe:

- ◆ a validação financeira pelo gestor da tesouraria do Estado (IGCP) dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro;
- ◆ o registo da informação resultante dessa validação financeira nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro, em regra, através de contabilização automática;

¹ Regime legal: Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

² Volume II, página II.45.

³ Exemplos: operações de anos anteriores e para financiamento da execução orçamental através do produto de empréstimos.

- ◆ a transmissão da informação resultante da validação financeira para os sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado;
- ◆ a validação económica das operações pelas respectivas entidades administradoras;
- ◆ o registo da informação resultante da validação económica no sistema de contabilização orçamental (SGR), por intervenção das entidades administradoras, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação económica para o gestor da tesouraria do Estado e o registo dessa informação nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro;
- ◆ a reconciliação das operações registadas no SGR e na contabilidade do Tesouro, para execução orçamental das receitas do Estado com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo movimentos escriturais), até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeitam.

A não aplicação integral do regime é confirmada, de forma inequívoca, pelos seguintes factos:

- ◆ A DGCI e a DGAIEC continuam a proceder à contabilização das respectivas receitas em incumprimento do regime quanto à interligação dos seus sistemas próprios ao SGR.

Essa falta de interligação inviabiliza o cumprimento de outras normas (prestação diária da informação e data-valor das operações) e a garantia de que a informação registada no SGR é consistente com a residente nas bases de dados dos sistemas próprios das entidades.

A interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC ao SGR continua por implementar, não obstante, em sede de contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008, o Ministro de Estado e das Finanças ter informado o Tribunal que estaria concluída até ao final de 2010.

Em contraditório, a DGCI admite "(...) a derrapagem temporal na implementação do Sistema de Contabilidade das Receitas Fiscais" e a DGAIEC informa que o projecto de interligação "(...) continua planeado sem, no entanto, se ter ainda agendado o início dos trabalhos do seu desenvolvimento."

- ◆ O IGCP continua a intervir na contabilização de receitas do Estado apesar de não cumprir os requisitos legais para exercer funções de entidade administradora de receitas (não é um serviço integrado nem assegura ou coordena a liquidação de receitas).

Esta intervenção destina-se a suprir parcialmente a incapacidade das entidades administradoras que ainda não reúnem as condições que o regime legal determina nem dispõem de acesso ao SGR. Todavia, não contribui para a responsabilização dessas entidades pela contabilização das respectivas receitas nem para a robustez da informação que apenas consiste no registo de valores cobrados sem abranger as efectivas operações de liquidação (mas apenas operações de autoliquidação).

Apesar de ter sido divulgado pela DGO, em Outubro de 2010, um calendário de disseminação do SGR prevendo que mais 47 entidades iniciassem, ainda nesse ano, a contabilização de receitas, a análise dos dados revela a inexistência de novas entidades com intervenção no SGR de 2010¹.

2.1.1 Execução face à previsão

O Quadro 1 confronta as receitas orçamentais registadas no SGR com as inscritas no orçamento inicial (Mapa I do OE de 2010) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência do Governo efectuadas durante o ano através de créditos especiais). Regista ainda a evolução face ao período homólogo anterior.

¹ A informação registada no SGR de 2011 (até 15 de Março) já evidencia a intervenção de mais 37 entidades.



Quadro 1 – Receita dos Serviços Integrados – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2009	2010	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
RECEITAS CORRENTES	33.798,6	35.221,2	34.339,6	34.505,0	102,6	102,1
Receitas Fiscais	30.652,9	32.315,0	31.025,9	31.026,4	104,2	104,2
Receitas Correntes Não Fiscais	3.145,7	2.906,2	3.313,7	3.478,6	87,7	83,5
das quais						
Transferências Correntes	1.150,6	1.010,1	1.276,7	1.361,3	79,1	74,2
RECEITAS DE CAPITAL	334,5	1.178,2	1.299,1	2.033,9	90,7	57,9
das quais						
Activos Financeiros	110,4	822,5	29,9	760,7	2.755,2	108,1
OUTRAS RECEITAS	693,2	729,2	203,3	658,9	358,7	110,7
das quais						
Saldo da Gerência Anterior	325,6	461,5	15,0	414,4	3.076,9	111,4
RECEITA EFECTIVA	34.826,3	37.128,6	35.842,0	37.197,8	103,6	99,8
Passivos Financeiros	87.936,6	131.855,3	117.668,7	151.064,6	112,1	87,3
RECEITA ORÇAMENTAL	122.762,90	168.983,9	153.510,7	188.262,4	110,1	89,8
Operações Extra-Orçamentais	6.227,7	2.855,5				
RECEITA TOTAL (SGR)	128.990,6	171.839,4				

Fonte: Mapa I da CGE de 2009, SGR de 2010 em 15 de Fevereiro de 2011, Mapa I do OE de 2010 e Conta provisória de Janeiro a Dezembro de 2010.

A execução da receita efectiva é superior, em € 1.286,6 milhões (3,6%), à prevista no orçamental inicial. Por sua vez, as principais diferenças entre orçamento inicial e final verificam-se em *activos financeiros* (mais € 730,8 milhões), *saldo da gerência anterior* (mais € 399,4 milhões) e *transferências correntes* (mais € 84,6 milhões).

A receita relativa a *activos financeiros* apresenta uma taxa de execução de 2.755,2% face ao orçamento inicial e de 108,1% relativamente ao orçamento final. Esta variação (mais € 730,8 milhões) deve-se, no essencial, aos € 705,2 milhões obtidos com a concretização da 5.ª fase de reprivatização da GALP Energia SGPS, SA, incluída no plano de privatizações no Sector Empresarial do Estado constante do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013, de 25 de Março de 2010. Os restantes € 25,6 milhões resultam da conclusão do processo de privatização da Siderurgia Nacional – Empresa de Produtos Longos SA (SN Longos) cuja alienação de 10% do capital social tinha sido aprovada e regulamentada¹ em 2008.

A receita obtida com operações de privatização ficou aquém dos € 960 milhões previstos no Relatório do OE de 2010 e dos € 1.200 milhões estimados para 2010 no Relatório do OE de 2011. Estes valores pressupunham a realização em 2010 das operações de reprivatização do BPN e a 8.ª fase de reprivatização da EDP, as quais foram adiadas devido à falta de interessados e a condições de mercado desfavoráveis, respectivamente. O teor destes relatórios mostra que a realização destas operações estava prevista para 2010 pelo que a correspondente receita deveria ter sido inscrita no OE de 2010.

O *saldo da gerência anterior* apresenta uma taxa de execução muito elevada face ao orçamento inicial (3.076,9%) e superior à apurada face ao orçamento final (111,4%). A principal causa desta diferença prende-se com a utilização de saldos de receitas consignadas (cobradas em anos anteriores e não utilizadas) para financiar despesas do ano e que consiste em reclassificar, como *saldo da gerência anterior*, o valor a utilizar (€ 268,8 milhões em 2010) após ter sido deduzido às receitas do ano com a classificação original das receitas em saldo.

¹ Decreto-Lei n.º 168/2008, de 28 de Agosto e Resolução do Conselho de Ministros n.º 198-A/2008, de 31 de Dezembro.

Em contraditório, a DGO refere que os € 268,8 milhões traduzem a cobrança líquida que advém desta transição de saldos, até 7 de Junho de 2010, dado que a partir dessa data "(...) a alteração metodológica introduzida pela Circular n.º 1.358, série A, da DGO de 8 de Junho de 2010 (...) permitiu obviar fluxos financeiros entre contas bancárias associadas às rubricas de receita e saldos, evitando saídas das contas de receitas orçamentais (...)".

Quanto às receitas por *transferências correntes*, o acréscimo verificado no orçamento final não teve reflexo na taxa de execução o que evidencia tratar-se apenas da compensação pelo aumento das dotações de despesa resultantes das alterações orçamentais efectuadas pelo Governo através de créditos especiais.

2.1.2 Execução face à do período homólogo anterior

Das receitas líquidas¹ de 2010 registadas no SGR até 15 de Fevereiro de 2011 (€ 171.839,4 milhões):

- ◆ € 131.855,3 milhões eram provenientes do produto de empréstimos (passivos financeiros);
- ◆ € 2.855,5 milhões resultavam de operações extra-orçamentais (essencialmente reposições abatidas nos pagamentos);
- ◆ € 37.128,6 milhões correspondiam a receitas efectivas que aumentaram € 2.302,3 milhões (6,6%) face a 2009 e foram registadas por DGCI (72,1%), DGAIEC (16,9%), IGCP (11,7%) e DGO (-0,7%)².

As receitas fiscais continuam a representar a maior parte das receitas efectivas (87% em 2010 e 88% em 2009).

Gráfico 1 – Serviços Integrados – Estrutura da Receita Efectiva em 2010



¹ A que correspondem os valores de cobrança deduzidos dos de pagamento de reembolsos e restituições.

² A percentagem negativa apurada para a DGO decorre do registo de cobranças com valor total inferior em € 256,9 milhões ao das restituições pagas.



2.1.2.1 Receitas Fiscais

Quadro 2 – Serviços Integrados – Receitas Fiscais – Execução face à do período homólogo anterior

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação homóloga		Estrutura da Receita Fiscal %	
	2009	2010	Valor	(%)	2009	2010
Impostos Directos	13.489,4	13.579,9	90,5	0,7	44,0	42,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	8.950,9	8.947,4	-3,5	0,0	29,2	27,7
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	4.540,3	4.591,7	51,4	1,1	14,8	14,2
Outros	-1,8	40,8	42,6	-	0,0	0,1
Impostos Indirectos	17.163,6	18.735,1	1.571,6	9,2	56,0	58,0
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.434,2	2.409,4	-24,8	-1,0	7,9	7,5
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	10.883,4	12.162,4	1.279,0	11,8	35,5	37,6
Imposto sobre o Veículos (ISV)	693,3	809,1	115,8	16,7	2,3	2,5
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.140,0	1.428,7	288,7	25,3	3,7	4,4
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	180,1	182,1	2,0	1,1	0,6	0,6
Imposto do Selo (IS)	1.652,9	1.538,6	-114,3	-6,9	5,4	4,8
Imposto Único de Circulação (IUC)	128,4	146,0	17,6	13,7	0,4	0,5
Outros	51,3	58,9	7,7	15,0	0,2	0,2
Receitas Fiscais	30.652,9	32.315,0	1.662,1	5,4	100,0	100,0

Fonte: Mapa I da CGE de 2009 e SGR de 2010 em 15 de Fevereiro de 2011.

Face a 2009, as receitas fiscais aumentam 5,4%, essencialmente em virtude da evolução dos *impostos indirectos* que crescem 9,2%, sobretudo pelo aumento do IVA.

Impostos Directos

O limitado aumento de 0,7% nos *impostos directos* deve-se ao acréscimo do IRC e em Outros.

A variação positiva no IRC (1,1%) resulta do aumento de € 77,5 milhões (1,4%) na cobrança bruta, contrabalançado pelo aumento de € 26,1 milhões (2,5%) nos reembolsos e restituições.

A execução dos *outros impostos directos* apresenta valor negativo em 2009 porque os reembolsos e restituições pagos ultrapassaram o valor da cobrança que, em 2010 resulta, no essencial, da aplicação do regime excepcional de regularização tributária de elementos patrimoniais¹.

A receita de IRS registada é semelhante não obstante o ligeiro acréscimo do valor cobrado, € 74,8 milhões (0,7%), porém inferior ao acréscimo do valor pago de reembolsos e restituições, € 78,3 milhões (4,4%).

O valor entregue aos municípios pela participação variável na receita de IRS atingiu os € 390,7 milhões em 2010 tendo aumentado € 1,5 milhões (0,4%) face a 2009. Saliente-se que a participação variável dos municípios na receita de IRS foi já objecto de análise específica, apreciação crítica e recomendação nos termos seguintes²:

¹ Aprovado pela Lei 3-B/2010, de 28 de Abril, que incentivou, mediante a tributação à taxa especial de 5%, o repatriamento voluntário dos capitais colocados no estrangeiro.

² Recomendação 9 – PCGE/2009.

Q. 762

“O Tribunal recomenda que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.”

Refira-se que a eliminação das alíneas b) e f) do n.º 2 do artigo 71.º do Código do IRS, pelo OE de 2010, levou à transferência de receita estimada¹ em € 24 milhões (tributação referente a jogos do bingo e concursais) de IRS para imposto do selo.

Note-se que a presente análise difere da efectuada na SEO², uma vez que os dados da síntese indicam uma variação homóloga positiva para o IRS (0,2%) assente na *“aplicação das novas taxas de retenção na fonte e na variação bruta deste imposto”*. A diferença dos resultados deve-se à correcção de € 18,4 milhões efectuada pela DGCI ao valor da cobrança de IRS que determinou, face ao valor da SEO, a redução da receita deste imposto.

Esta correcção só foi registada no SGR de 2010 em 10 de Fevereiro de 2011 (após a divulgação da SEO) para rectificar a indevida afectação à Administração Central (Continente) de receita de IRS das Regiões Autónomas. De acordo com a DGCI, esta situação resultou do indevido preenchimento, por entidades públicas, de guias de multi-imposto para entrega de retenções na fonte de IRS, no período de 2006 a 2009.

Para além do atraso com que esta situação veio a ser corrigida salienta-se que, respeitando a anos anteriores, o seu registo deveria ter sido efectuado com data-valor de 1 de Janeiro e não de 31 de Dezembro de 2010, como sucedeu. Com efeito, não sendo possível aplicar o regime legal de contabilização de receitas do Estado quanto à data-valor da cobrança (data-valor da operação que lhe dá origem) as operações relativas a anos anteriores devem ser registadas com a data-valor mais próxima da legalmente determinada (1 de Janeiro do último exercício por encerrar) e ser identificadas como excepcionais.

Em contraditório, a DGCI informa que o referido procedimento foi adoptado no exercício de 2011.

Impostos Indirectos

A evolução positiva dos *impostos indirectos* deve-se sobretudo ao acréscimo de € 1.279,0 milhões (11,8%) registado no IVA em resultado do aumento das respectivas taxas e do correspondente aumento da cobrança em € 905,4 milhões (5,8%) e da redução do pagamento de reembolsos e restituições em € 373,6 milhões (8%).

Segundo dados da DGCI, não obstante a redução dos prazos de reembolso³ ter como consequência o aumento do número de reembolsos pagos em 2010 (mais 8.509), registou-se uma redução de € 297,6 milhões (6,9%) no valor total dos pedidos deferidos de reembolso do regime normal.

A diminuição dos prazos médios de pagamento de reembolso teve expressão diferente mediante o regime em que os sujeitos passivos se encontram inscritos. No regime trimestral o prazo médio sofreu uma redução mais significativa (32 dias) passando para 66,2 dias, do que no regime mensal (13 dias) passando para 14,7 dias.

¹ Relatório do OE de 2010.

² Síntese da Execução Orçamental de Janeiro de 2011, relativa à execução de 2010.

³ A Lei n.º 2/2010, de 15 de Março alterou a redacção do artigo 22.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) e passou a fazer uma distinção entre regime mensal e trimestral de reembolso definindo, para cada um deles, um prazo máximo de reembolso. O seu n.º 8 determinou uma redução do prazo geral de reembolso, *“(…) até ao fim do 2.º mês seguinte ao da apresentação do pedido (...)”*, e caso os sujeitos passivos cumpram os requisitos necessários e procedam à sua inscrição no regime de reembolso mensal esse prazo máximo é reduzido para os *“(…) 30 dias posteriores ao da apresentação do referido pedido (...)”*. Até à sua alteração, em Março de 2010, o n.º 8 do art.º 22.º do CIVA, determinava que *“Os reembolsos de imposto, quando devidos, devem ser efectuados pela Direcção-Geral dos Impostos até ao fim do 3.º mês seguinte ao da apresentação do pedido”*. A alteração do prazo geral de reembolso aplicou-se aos pedidos de reembolso apresentados após 1 de Julho de 2010.



Q. 764

Tribunal de Contas

De acordo com a informação prestada pela DGCI sobre o IVA objecto de autoliquidação, apesar de o número de declarações de IVA submetidas pelos sujeitos passivos ter diminuído em 2,1% quanto a declarações entregues (menos 73.779) e 1,5% quanto a declarações com débito (menos 25.753), o valor autoliquidado aumentou € 516,5 milhões (3,3%) e o valor cobrado aumentou € 741,0 milhões (4,9%).

No que diz respeito à base tributável, esta registou um aumento de € 445,6 milhões (0,2%) resultante do efeito conjugado do crescimento de € 1.355,5 milhões (1,8%) na base tributável à taxa reduzida e de € 151,8 milhões (0,9%) na base à taxa intermédia e do decréscimo de € 1.061,7 milhões (0,5%) na base à taxa normal.

Para o aumento da receita de IVA contribuiu também o acréscimo de € 170,5 milhões da parte obtida pela DGAIEC e que se justifica pelo aumento de 25,9%, registado em 2010, nas importações provenientes de países extracomunitários, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística¹.

Segundo dados da DGAIEC, registou-se um aumento de € 1.217,1 milhões (19,1%) na base tributável declarada relativamente as operações extracomunitárias, influenciado especialmente pela transacção de bens e serviços sujeitos à taxa normal de IVA.

O aumento das receitas com *impostos indirectos* foi influenciado pelo comportamento da receita do *imposto sobre o tabaco* que apresentou um crescimento de € 288,7 milhões (25,3%) decorrente, segundo a informação da SEO, do *“acentuado crescimento da introdução no consumo ocorrida desde o final de 2009”*.

A introdução antecipada no consumo (e consequente criação de stocks excedentários) de produtos de tabaco, com o intuito de evitar a aplicação de novas taxas de imposto, foi objecto de regulação através do Decreto-Lei n.º 155/2005, de 8 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 307-A/2007, de 31 de Agosto, que vieram limitar a introdução no consumo entre 1 de Setembro e 31 de Dezembro de cada ano. A definição deste período deve-se ao facto de o aumento de taxas ocorrer normalmente com a publicação da Lei de Orçamento do Estado.

A publicação do OE apenas em Abril de 2010 permitiu que, nos primeiros meses do ano (não abrangidos pelo referido período de limitação), fossem introduzidas no consumo quantidades substanciais de produtos de tabaco com vista a serem comercializados sem acréscimo de preço no decurso do ano.

De acordo com os dados estatísticos apresentados no sítio da DGAIEC na internet, considerando os vários tipos de produtos de tabaco, a quantidade introduzida no consumo sofreu um incremento de 23% face a 2009. Considerando a quantidade introduzida no consumo, até à aprovação do OE para 2010, verifica-se um aumento de 150% face ao período homólogo.

Ainda no que respeita aos *impostos indirectos*, o Imposto do Selo (IS) apresenta uma diminuição de € 114,3 milhões (6,9%) atribuída ao decréscimo da receita cobrada nas operações financeiras.

Segundo os dados disponibilizados pela DGCI sobre os valores de IS entregues por guias de multi-imposto, esta cobrança totalizou € 1.299,6 milhões, tendo-se verificado uma quebra de 8,2% relativamente a 2009 explicada, sobretudo, pela diminuição de € 97,2 milhões relativos a operações financeiras. Os valores de IS sobre receitas de jogo tiveram um acréscimo de € 54,5 milhões para o qual concorreu a transferência (do IRS para o IS) da tributação dos jogos do bingo e concursais.

O decréscimo de 1% na receita de ISP resulta do efeito conjugado da diminuição da cobrança em € 5,7 milhões (0,2%) e do aumento do pagamento de reembolsos em € 19,1 milhões (19,9%). De acordo com a DGAIEC *“os consumos de gasóleo (+2,5%) e de gasolina (-3,4%) não evoluíram, relativamente a 2009, da forma expectável, essencialmente em consequência do aumento dos preços de venda ao público dos combustíveis em causa”*.

¹ Estatísticas do Comércio Internacional – Janeiro de 2011 – Informação à Comunicação Social, disponível em www.ine.pt.

Q. 762

Note-se que, apesar do decréscimo do ISP, a Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) registou um aumento de € 0,7 milhões, representando uma dedução à receita bruta de ISP de € 575,9 milhões. O impacto que a CSR – criada para financiar a Estradas de Portugal, SA¹ – tem na receita do ISP (€ 525,1 milhões em 2008 e € 575,2 milhões em 2009) levou o Tribunal a recomendar nos Pareceres sobre as CGE de 2008 e de 2009 o seguinte²:

“O Tribunal recomenda que a contribuição de serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP – Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.”

2.1.2.2 Receitas Correntes Não Fiscais

Quadro 3 – Serviços Integrados - Receitas Correntes Não Fiscais - Execução face à do período homólogo anterior

Receita	Execução		Variação homóloga		(em milhões de euros) Estrutura da Receita Efectiva %	
	2009	2010	Valor	(%)	2009	2010
	Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	230,9	234,0	3,1	1,4	0,7
Taxas, Multas e Outras Penalidades	580,8	591,5	10,7	1,8	1,7	1,6
Rendimentos da Propriedade	602,0	473,7	-128,3	-21,3	1,7	1,3
Transferências Correntes	1.150,6	1.010,1	-140,5	-12,2	3,3	2,7
Venda de Bens e Serviços Correntes	466,6	415,7	-50,9	-10,9	1,3	1,1
Outras Receitas Correntes	114,8	181,2	66,4	57,8	0,3	0,5
Receitas Correntes Não Fiscais	3.145,7	2.906,2	-239,5	-7,6	9,0	7,8

Fonte: Mapa I da CGE de 2009 e SGR de 2010 em 15 de Fevereiro de 2011.

As receitas correntes não fiscais diminuíram 7,6%, devido ao decréscimo verificado nos *rendimentos de propriedade* (€128,3 milhões) e nas *transferências correntes* (€ 140,5 milhões).

O decréscimo de 12,2% nas *transferências correntes* é, de acordo com a SEO, determinado pela *“quebra das devoluções da União Europeia relativas à contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário e das transferências provenientes do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, IP (IGFIJ), destinadas ao financiamento de despesas realizadas pelos serviços da administração directa integrados no Ministério da Justiça”* que não foi compensada pelo aumento verificado nas transferências da segurança social.

¹ A CSR criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, veio substituir parte da receita de ISP. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição.

² Recomendação 8 – PCGE/2009.



2.1.2.3 Receitas de Capital

Quadro 4 – Serviços Integrados – Receitas de Capital – Execução face à do período homólogo anterior

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação homóloga		Estrutura da Receita Efectiva %	
	2009	2010	Valor	(%)	2009	2010
	Venda de Bens de Investimento	179,5	167,1	-12,3	-6,9	0,5
Transferências de Capital	70,5	95,5	25,0	35,5	0,2	0,3
Activos Financeiros	110,4	822,5	712,0	644,8	0,3	2,2
Outras Receitas de Capital	-26,0	93,1	119,1	-	-0,1	0,3
Receitas de Capital	334,5	1.178,2	843,8	252,3	1,0	3,2

Fonte: Mapa I da CGE de 2009 e SGR de 2010 em 15 de Fevereiro de 2011.

As receitas de capital efectivas aumentaram € 843,8 milhões (252,3%), sobretudo devido aos € 705,2 milhões obtidos com a 5.ª fase de reprivatização da GALP Energia SGPS (referida no ponto 2.1.1). Esta privatização aprovada pelo Decreto-Lei n.º 185/2008, de 19 de Setembro, só veio a concretizar-se pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 57-A/2010, de 16 de Agosto, que implementou as medidas previstas no PEC 2010-2013 relativamente ao programa de privatizações no sector energético.

2.1.2.4 Outras Receitas

Quadro 5 – Serviços Integrados – Outras Receitas – Execução face à do período homólogo anterior

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação homóloga		Estrutura da Receita Efectiva %	
	2009	2010	Valor	(%)	2009	2010
	Recursos Próprios Comunitários	153,9	177,3	23,5	15,3	0,4
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	213,7	90,3	-123,4	-57,8	0,6	0,2
Saldo da Gerência Anterior	325,6	461,5	135,9	41,7	0,9	1,2
Outras Receitas	693,2	729,2	35,9	5,2	2,0	2,0

Fonte: Mapa I da CGE de 2009 e SGR de 2010 em 15 de Fevereiro de 2011.

A execução do *saldo da gerência anterior* foi influenciada (como já se referiu no ponto 2.1.1) pela afectação dos saldos de receitas de serviços integrados ao financiamento de despesas do ano. A restante execução (€ 145,6 milhões) resultou da aplicação do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que determinou que 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados das entidades reguladoras¹, apurados no final de 2009, constituíssem receita geral do Estado de 2010.

A quebra de 57,8% nas *reposições não abatidas nos pagamentos* evidencia a variabilidade da execução destas receitas por incluírem não só reposições de pagamentos indevidos e ocorridos em anos anteriores mas também reposições de saldos (verbas não utilizadas pelas entidades destinatárias das transferências orçamentais).

¹ O n.º 1 do artigo 8.º identifica designadamente as seguintes entidades: Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Autoridade da Concorrência, Entidade Reguladora da Saúde, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, ICP – Autoridade Nacional de Comunicações, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, Comissão Nacional de Protecção de Dados, Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos e Instituto da Construção e Imobiliário, IP.

Q. 762

Caixa 1 – Receita dos Serviços Integrados – Efeito de base resultante da queda verificada em 2009

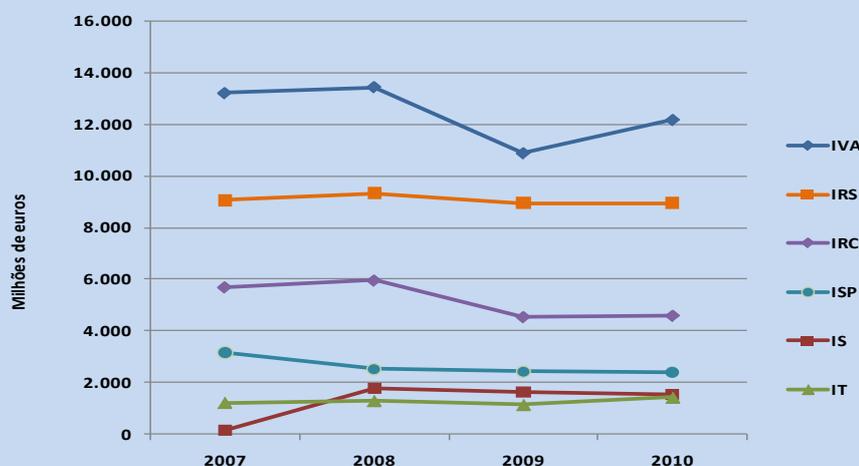
O exame da execução da receita dos Serviços Integrados em 2010 deve ter em conta a significativa queda da receita verificada em 2009. Não obstante o aumento de 6,6% na receita efectiva face a 2009, a receita dos serviços integrados não recuperou da queda acentuada verificada em 2009 (-14,8%) encontrando-se, ainda, 9,1% abaixo da execução de 2008.

(em milhões de euros)

Receita	Execução				Variação (%)			
	2007	2008	2009	2010	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2010/2008
Receitas Correntes	38.444,3	38.480,9	33.798,6	35.221,3	0,1	-12,2	4,2	-8,5
Receitas Fiscais	35.638,3	35.596,3	30.652,9	32.315,1	-0,1	-13,9	5,4	-9,2
Impostos Directos	14.763,1	15.305,3	13.489,4	13.579,9	3,7	-11,9	0,7	-11,3
IRS	9.050,5	9.334,4	8.950,9	8.947,4	3,1	-4,1	0,0	-4,1
IRC	5.689,4	5.952,0	4.540,3	4.591,7	4,6	-23,7	1,1	-22,9
Outros	23,2	18,9	-1,8	40,8	-18,7	-	-	116,2
Impostos Indirectos	20.875,2	20.291,0	17.163,6	18.735,2	-2,8	-15,4	9,2	-7,7
ISP	3.168,9	2.532,2	2.434,2	2.409,4	-20,1	-3,9	-1,0	-4,9
IVA	13.196,4	13.427,5	10.883,4	12.162,4	1,8	-18,9	11,8	-9,4
ISV	1.186,6	917,6	693,3	809,1	-22,7	-24,4	16,7	-11,8
IT	1.224,7	1.295,9	1.140,0	1.428,7	5,8	-12,0	25,3	10,2
IABA	1.733,2	190,2	180,1	182,1	-5,9	-5,3	1,1	-4,3
IS	1.733,2	1.770,0	1.652,9	1.538,6	2,1	-6,6	-6,9	-13,1
Outros	163,3	157,5	179,7	204,9	-3,6	14,1	14,0	30,1
Receitas Correntes Não Fiscais	2.806,0	2.884,6	3.145,7	2.906,2	2,8	9,1	-7,6	0,7
Receitas de Capital	1.869,4	1.640,1	334,5	1.178,2	-12,3	-79,6	252,3	-28,2
Outras Receitas	625,3	735,4	693,2	729,1	17,6	-5,7	5,2	-0,9
Receita Efectiva	40.939,0	40.856,4	34.826,3	37.128,6	-0,2	-14,8	6,6	-9,1

Para este resultado contribuiu, decisivamente, a evolução verificada nas receitas fiscais cuja execução se encontra, ainda, 9,2% abaixo da execução de 2008, apesar do aumento de 5,4% face a 2009.

O gráfico seguinte evidencia a evolução dos impostos que tiveram maior impacto na evolução das receitas fiscais nos últimos anos. De salientar que, da quebra verificada em 2009, apenas o IVA registou uma recuperação significativa dado que, após a quebra de 18,9% em 2009, regista uma execução 9,4% abaixo da de 2008. Por sua vez, o IRS mantém-se 4,1% abaixo dos valores de 2008, dado que a receita deste imposto estagnou em 2010 e o IRC, ao crescer apenas 1,1%, não recuperou a queda de 23,7% que tinha registado em 2009.





2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

A execução orçamental das receitas deste subsector é registada pelos respectivos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), por mês de incidência (em termos acumulados), no Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO/SFA).

Do SIGO/SFA são extraídas, para cada ano de incidência, 12 versões provisórias (“mês 1” a “mês 12”) e a versão definitiva (“mês 13”).

A versão objecto de apreciação no presente relatório (“mês 12”) resulta da agregação dos dados relativos a 2010 registados no SIGO/SFA, introduzidos até 15 de Fevereiro de 2011 pelos 215 SFA com “mês 12” finalizado. Não constam os dados respeitantes aos restantes 6 SFA: Escola Portuguesa de Moçambique, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Serviços de Acção Social – Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Oficinas Gerais de Material de Engenharia, e UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP.

O carácter incompleto da informação disponível deve-se ao incumprimento de prazos de reporte que tem sido recorrente neste subsector. Esta situação prejudica a utilidade da informação sobre a execução orçamental dos SFA no seu todo.

Refira-se que a análise da execução face à do período homólogo anterior deve ter em conta as significativas alterações ocorridas em 2010 na composição do universo dos SFA consubstanciadas, designadamente, na transformação de hospitais em entidades públicas empresariais (EPE), na equiparação de centros protocolares de formação profissional a associações públicas, na conversão de universidades em fundações públicas de direito privado e na criação de novos fundos (*Anexo 1*).

No ponto 2.2.1 apresenta-se a execução das receitas dos SFA face à previsão comparando-se os grandes agregados. No ponto 2.2.2 evidencia-se, de forma detalhada, a execução por classificação económica e por estrutura da receita face ao período homólogo anterior e explicita-se a variação da receita efectiva por classificação orgânica destacando os SFA com maior impacto na variação.

Para o apuramento da receita efectiva excluíram-se, para além dos *passivos financeiros*, as verbas seguintes:

- ◆ *saldo da gerência anterior;*
- ◆ *activos financeiros* em títulos, por serem aplicações de tesouraria (caso dos certificados especiais de dívida de curto prazo), classificação que não abrange, designadamente, acções e outras participações;
- ◆ *transferências de capital* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), quanto à parte aplicada na aquisição de títulos de dívida pública (€ 1.500 milhões em Bilhetes do Tesouro) classificada como despesa de *activos financeiros* em títulos;
- ◆ *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA.

Q. 762

2.2.1 Execução face à previsão

Quadro 6 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	Execução	Orçamento		Taxa Execução	
		Inicial	Final	Orçamento Inicial	Orçamento Final
		Valor	Valor	(%)	(%)
RECEITAS CORRENTES	22.982,6	23.900,8	24.484,5	96,2	93,9
Receitas Fiscais	368,3	432,9	420,5	85,1	87,6
Impostos Directos	20,5	19,4	20,6	105,4	99,4
Impostos Indirectos	347,9	413,5	399,9	84,1	87,0
Receitas Correntes Não Fiscais	22.614,2	23.467,9	24.064,0	96,4	94,0
RECEITAS DE CAPITAL	4.255,0	1.925,6	4.744,7	221,0	89,7
RECEITA EFECTIVA	27.237,6	25.826,4	29.229,2	105,5	93,2
Transferências Correntes de SFA	4.440,8	4.076,3	4.256,8	108,9	104,3
Transferências de Capital de SFA	41,1	29,9	48,4	137,2	84,9
Transferências de Capital para o FRDP (parcial)	1.500,0				
Activos Financeiros em Títulos	361,8	553,4	562,6	65,4	64,3
Saldo da Gerência Anterior	3.632,4	873,1	3.718,0	416,0	97,7
Passivos Financeiros	108,1	455,9	454,9	23,7	23,8
RECEITA ORÇAMENTAL	37.321,8	31.815,0	38.270,0	117,3	97,5
Operações Extra-Orçamentais	2.581,1	5.908,8	5.939,3	43,7	43,5
RECEITA TOTAL (SIGO)	39.902,9	37.723,8	44.209,3	105,8	90,3

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 12" de 2010.

A execução da receita efectiva é superior, em € 1.411,2 milhões (5,5%), à prevista no orçamento inicial.

A variação entre orçamento inicial e execução das receitas efectivas deve-se sobretudo à evolução das *receitas de capital* que aumentam € 2.329,4 milhões, uma vez que as *receitas correntes* foram inferiores às previstas em € 918,2 milhões.

Quanto às receitas fiscais, o valor da previsão inicial (€ 432,9 milhões) representava um acréscimo de 13,5% face à execução em 2009 (que consta do quadro seguinte). Todavia, a execução em 2010 ficou aquém do previsto com uma taxa de execução de 87,6%.

No que se refere ao *saldo da gerência anterior*, a variação significativa entre orçamento inicial e final, no valor de € 2.844,9 milhões (325,8%) resulta, em grande medida, da integração dos saldos que, em função do disposto no artigo 25.º da Lei de Enquadramento Orçamental, não devem constar do orçamento inicial.



2.2.2 Execução face à do período homólogo anterior

Quadro 7 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução face à do período homólogo anterior

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	Execução		Variação Homóloga		(em milhões de euros) Estrutura da Receita efectiva %	
	2009	2010	Valor	(%)	2009	2010
	RECEITAS CORRENTES	23.048,9	22.982,6	-66,3	-0,3	89,2
RECEITAS FISCAIS	381,5	368,3	-13,2	-3,5	1,5	1,4
Impostos Directos	24,3	20,5	-3,9	-15,9	0,1	0,1
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	15,6	12,9	-2,7	-17,5	0,1	0,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	8,7	7,6	-1,1	-13,0	0,0	0,0
Impostos Indirectos	357,2	347,9	-9,3	-2,6	1,4	1,3
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	43,3	43,8	0,5	1,1	0,2	0,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	44,7	38,8	-6,0	-13,3	0,2	0,1
Imposto do Selo	2,8	1,1	-1,8	-62,6	0,0	0,0
Imposto do Jogo	136,9	125,6	-11,3	-8,3	0,5	0,5
Resultados Exploração Apostas Mutuas	60,9	57,9	-3,0	-5,0	0,2	0,2
Impostos Indirectos Diversos	68,5	80,9	12,3	18,0	0,3	0,3
RECEITAS CORRENTES NÃO FISCAIS	22.667,4	22.614,2	-53,2	-0,2	87,7	83,0
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	3.797,2	4.192,6	395,4	10,4	14,7	15,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1.396,0	1.302,1	-94,0	-6,7	5,4	4,8
Rendimentos da Propriedade	219,6	151,8	-67,8	-30,9	0,8	0,6
Transferências Correntes	16.241,4	16.307,9	66,5	0,4	62,8	59,9
Estado	14.143,9	14.920,5	776,5	5,5	54,7	54,8
Administração Regional	5,5	6,9	1,3	24,5	0,0	0,0
Administração Local	0,8	0,5	-0,2	-30,9	0,0	0,0
Segurança Social	819,3	848,7	29,4	3,6	3,2	3,1
Outras	1.271,9	531,4	-740,5	-58,2	4,9	2,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	645,7	506,9	-138,7	-21,5	2,5	1,9
Outras Receitas Correntes	231,0	49,4	-181,6	-78,6	0,9	0,2
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	136,6	103,5	-33,0	-24,2	0,5	0,4
RECEITAS DE CAPITAL	2.798,0	4.255,0	1.457,0	52,1	10,8	15,6
Venda de Bens de Investimento	37,2	63,4	26,3	70,6	0,1	0,2
Transferências de Capital	2.482,2	3.959,8	1.477,6	59,5	9,6	14,5
Estado	1.445,3	1.443,8	-1,5	-0,1	5,6	5,3
Administração Regional	6,4	5,4	-0,9	-14,4	0,0	0,0
Administração Local	0,1	0,0	-0,1	-100,0	0,0	0,0
Segurança Social	15,3	1,3	-14,0	-91,5	0,1	0,0
Outras	1.015,1	2.509,3	1.494,1	147,2	3,9	9,2
das quais:						
Transferência de Fundos de Pensões para a CGA		1.882,1				
Activos Financeiros (excluindo títulos)	276,5	231,0	-45,5	-16,5	1,1	0,8
Outras Receitas de Capital	2,1	0,8	-1,3	-61,6	0,0	0,0
RECEITA EFECTIVA	25.846,9	27.237,6	1.390,7	5,4	100,0	100,0
Transferências Correntes de SFA	4.454,5	4.440,8	-13,7	-0,3		
Transferências de Capital de SFA	80,8	41,1	-39,8	-49,2		
Transferências de Capital para o FRDP (parcial)		1.500,0	1.500,0			
Activos financeiros em Títulos	377,2	361,8	-15,4	-4,1		
Saldo da Gerência Anterior	3.834,4	3.632,4	-202,0	-5,3		
Passivos Financeiros	253,2	108,1	-145,1	-57,3		
RECEITA ORÇAMENTAL	34.847,0	37.321,8	2.474,8	7,1		
Operações Extra-Orçamentais	4.520,3	2.581,1	-1.939,2	-42,9		
RECEITA TOTAL (SIGO)	39.367,3	39.902,9	535,6	1,4		

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2009 e ao "mês 12" de 2010.

A receita efectiva dos SFA aumentou € 1.390,7 milhões (5,4%), passando de € 25.846,9 milhões em 2009, para € 27.237,6 milhões em 2010.

Esta variação decorre do acréscimo das receitas de capital em € 1.457,0 milhões (52,1%) que, por sua vez, é consequência da operação extraordinária de transferência para a Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA), de € 1.882,1 milhões de patrimónios de fundos de pensões¹, incluindo o do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom, SA, valor esse que foi classificado em *outras transferências de capital*.

Refira-se que, sem esta operação, as *transferências de capital* apresentariam um decréscimo de 16,3%, dando origem à diminuição de 1,9% na receita efectiva dos SFA.

Cabe assinalar que o aumento de € 26,3 milhões nas *ventas de bens de investimento* não corresponde à realidade, dado que estas receitas foram subvalorizadas em 2009, no valor de € 100 milhões, devido à incorrecta classificação, como *transferências de capital*, do produto da alienação de um imóvel pela Administração Central do Sistema de Saúde, irregularidade que foi reportada no Parecer sobre a CGE relativo a esse ano.

As *receitas correntes* sofreram uma diminuição de € 66,3 milhões face a 2009, decrescendo também o seu peso na estrutura da receita efectiva dos SFA, de 89,2% para 84,4%. As *transferências correntes* do Estado mantiveram-se como principal fonte de receita deste subsector e a representar quase 55% da receita efectiva. É ainda de realçar o aumento de € 395,4 milhões (10,4%) nas *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE*, em virtude de ter sido estabelecida a obrigatoriedade da contribuição pelo serviço empregador para a CGA, no valor de 15% da remuneração ilíquida dos funcionários² dos serviços integrados e autónomos.

Relativamente à CGA importa ainda referir:

- ◆ a alteração na contabilização das verbas que lhe são destinadas, a título de compensação pelo pagamento de pensões da responsabilidade do Estado e para efeitos de equilíbrio financeiro do sistema de pensões, que em 2010 foram inscritas como *transferências correntes*³ quando em 2009, as pensões da responsabilidade do Estado tinham sido classificadas, no subsector Estado, como *despesas com o pessoal – segurança social*;
- ◆ o fim da consignação excepcional de parte da receita do IVA⁴ à CGA, em 2010, conforme previsto no n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que vigorou até 31 de Dezembro de 2009 (ano em que representou € 506,9 milhões das receitas deste serviço).

A receita fiscal sofreu um decréscimo de € 13,2 milhões (-3,5%) resultante da diminuição dos *impostos directos* em € 3,9 milhões (-15,9%) e dos *impostos indirectos* em € 9,3 milhões (-2,6%), destacando-se a diminuição da receita do *imposto do jogo* em € 11,3 milhões (-8,3%).

¹ Conforme previsto no Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro: "Para pagamento das responsabilidades passadas a assumir pela CGA são transferidos para o Estado os patrimónios do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom, SA, e o Fundo de Pensões Regulamentares da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA, e, na parte respeitante à eventualidade sobrevivência, o Fundo de Pensões Marconi. Adicionalmente, no que diz respeito às responsabilidades passadas não provisionadas nos referidos fundos, o financiamento da CGA é assegurado através do pagamento dos valores correspondentes à sua cobertura."

² Em 2009, esta taxa era de 7,5% para os serviços integrados e de 11% para os SFA.

³ Saliencia-se que, em 2009, o valor relativo à componente das pensões da responsabilidade do Estado contabilizado em *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* foi de € 238,7 milhões.

⁴ O n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, consignou a receita de IVA resultante do aumento da taxa normal, em igual proporção, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações.



Q. 7.2.4

Tribunal de Contas

Quanto às receitas correntes não fiscais, a maior parte (53%) da diminuição da receita de *vendas de bens e serviços correntes* em € 138,7 milhões (-21,5%) tem origem nos SFA tutelados pelo Ministério da Saúde (cuja receita decresce € 74,1 milhões), destacando-se a quebra de € 31,5 milhões nas Administrações Regionais de Saúde e de € 28,6 milhões por diferenças de universo.

A diminuição das *outras receitas correntes* em € 181,6 milhões (-78,6%) resulta, sobretudo, da quebra de € 160,4 milhões verificada no Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, IP (IGFIJ) que, por sua vez, se deve ao facto de os € 166,1 milhões de receitas extraordinárias que este SFA contabilizou em 2009, por via da integração de depósitos autónomos do sistema de justiça, não serem repetíveis.

A quebra das receitas provenientes do produto de empréstimos (*passivos financeiros*), em € 145,1 milhões (-57,3%) é essencialmente resultante da diminuição dos empréstimos de curto prazo (€ 138,4 milhões), os quais representam:

- ◆ 84,2% (€ 213,2 milhões) dos passivos de 2009 (€ 253,2 milhões), com € 192,2 milhões para a CGA;
- ◆ 69,2% (€ 74,8 milhões) dos passivos de 2010 (€108,1 milhões), totalmente destinados à CGA.

Finalmente, o decréscimo de € 1.939,2 milhões (42,9%) registado nas *operações extra-orçamentais* deve-se ao facto de, em 2010, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, não ter registado receita destas operações quando, em 2009, tinha contabilizado € 2.493,4 milhões.

Tal como se explicita no ponto 7 do presente relatório, a omissão do registo de *operações extra-orçamentais* infringe normas legais e prejudica a qualidade e o controlo eficaz da informação prestada sobre a execução orçamental.

O quadro seguinte evidencia a variação da receita efectiva dos SFA por classificação orgânica (ministério), destacando os SFA com maior impacto nessa variação.

Q. 762

Quadro 8 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos por classificação orgânica

(em milhões de euros)

MINISTÉRIO	Execução		Variação	
	2009	2010	Valor	(%)
Encargos Gerais do Estado, do qual	35,1	130,4	95,4	272,0
Assembleia da República	-	96,0	96,0	-
Presidência do Conselho de Ministros	129,6	123,5	-6,1	-4,7
Negócios Estrangeiros, do qual	22,7	66,5	43,8	192,4
Instituto Camões, IP	-	44,5	44,5	-
Finanças e Administração Pública, do qual	8.384,6	12.787,0	4.402,5	52,5
Caixa Geral de Aposentações, IP	7.963,1	10.182,5	2.219,4	27,9
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	-	10,1	10,1	-
Fundo de Regularização da Dívida Pública	9,2	734,4	725,2	7.919,2
Defesa Nacional, do qual	147,4	135,1	-12,3	-8,4
Arsenal do Alfeite (sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos em 2010)	22,4	-	-22,4	-100,0
Administração Interna	153,6	154,1	0,6	0,4
Justiça, do qual	718,6	554,0	-164,7	-22,9
Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, IP	682,3	530,0	-152,2	-22,3
Economia, Inovação e Desenvolvimento, do qual	1.364,5	1.049,3	-315,2	-23,1
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP	1.066,6	713,0	-353,6	-33,2
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, do qual	1.674,0	895,1	-778,9	-46,5
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	1.620,3	832,9	-787,3	-48,6
Obras Públicas Transportes e Comunicações, do qual	294,3	246,0	-48,3	-16,4
Laboratório Nacional de Engenharia Civil (com execução de 2010 em falta)	27,8	-	-27,8	-100,0
Ambiente e Ordenamento do Território, do qual	327,3	276,3	-51,0	-15,6
Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos	-	15,7	15,7	-
Trabalho e Solidariedade Social, do qual	837,6	812,2	-25,4	-3,0
Centros protocolares de formação profissional (equiparados em 2010 a associações públicas)	15,5	-	-15,5	-100,0
Saúde, do qual	8.874,2	9.263,4	389,2	4,4
Administração Central do Sistema da Saúde	8.403,5	8.938,2	534,8	6,4
Hospitais (entidades públicas empresariais em 2010)	26,6	0,9	-25,6	-96,4
Educação, do qual	618,2	203,3	-414,9	-67,1
Gabinete de Gestão Financeira	591,6	183,7	-407,9	-68,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, do qual	2.183,3	1.969,1	-214,1	-9,8
Organismos com execução de 2010 em falta	93,9	-	-93,9	-100,0
Universidades convertidas em Fundações	153,7	-	-153,7	-100,0
Cultura	81,9	72,1	-9,8	-12,0
RECEITA EFECTIVA	25.846,9	27.237,6	1.390,7	5,4

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2009 e ao "mês 12" de 2010.



Q. 764

Tribunal de Contas

Conforme já se referiu, as variações ocorridas neste subsector resultam, em grande parte, de alterações na composição do seu universo tendo-se verificado, em 2010, um conjunto de reestruturações sectoriais ([Anexo 1](#)) relacionadas, designadamente, com a mudança do estatuto jurídico.

Referem-se de seguida as situações com maior impacto na variação da receita efectiva dos SFA:

- ◆ Ministério das Finanças e da Administração Pública – aumento de € 2.219,4 milhões nas receitas da Caixa Geral de Aposentações com incidência nas *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* (que crescem € 390,3 milhões) e nas *transferências de capital* (que crescem € 1.850,6 milhões) devido às situações referidas no início deste ponto; aumento de € 725,2 milhões nas receitas do Fundo de Regularização da Dívida Pública devido às *transferências de capital* no valor (€ 730,8 milhões) do produto da alienação de partes sociais do Estado (*activos financeiros* referidos no início do ponto 2.1.1).
- ◆ Ministério da Saúde – saída dos Hospitais Magalhães de Lemos, do Montijo, do Litoral Alentejano e Amato Lusitano que passaram a entidades públicas empresariais (EPE) e dos hospitais distritais de Oliveira de Azeméis e de S. João da Madeira que foram integrados no Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE (receitas com variação negativa de € 25,6 milhões face a 2009); aumento de € 534,8 milhões nas receitas da Administração Central do Sistema de Saúde (6,4%).
- ◆ Ministério da Educação – decréscimo de € 407,9 milhões nas receitas do Gabinete de Gestão Financeira (-68,9%), sobretudo porque, em 2009, tinham sido recebidos € 266,5 milhões referentes ao Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego criado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.
- ◆ Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) – saída, por conversão em fundações públicas de direito privado, das Universidades do Porto e de Aveiro e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (receitas de € 153,7 milhões em 2009).
- ◆ Também já foi referida a existência de valores de execução em falta, no SIGO, como é o caso, em 2010, das receitas do Laboratório Nacional de Engenharia Civil e de SFA do MCTES (com receitas em 2009 de € 27,8 milhões e € 93,9 milhões, respectivamente) e em 2009, das receitas da Assembleia da República (a qual já registou € 96,0 milhões de receitas em 2010).
- ◆ Com a nova metodologia de contabilização dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia e da respectiva contrapartida nacional, passam a constituir receita orçamental dos SFA, só as situações em que estes são beneficiários finais, assegurem a contrapartida nacional em projectos co-financiados ou quando o beneficiário final é uma entidade fora das administrações públicas.

Os restantes casos passaram a ser registados como operações extra-orçamentais, de forma a eliminar as duplicações ocorridas quando estes fluxos eram considerados em receita efectiva simultaneamente pelo organismo intermediário e pelo organismo beneficiário ou executor¹.

A este propósito, realça-se a variação das receitas do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP, e do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP (IAPMEI), em resultado da contabilização dos fundos comunitários como operações extra-orçamentais.

No caso do IAPMEI, é de salientar que o principal factor de diminuição das suas receitas decorre porém de, em 2009, ter recebido um reforço de € 300 milhões, directamente relacionado com o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

¹ Cfr. ponto 19 da Circular n.º 1359, Série A da DGO, de 23 de Junho de 2010.

3. DESPESA

A análise da despesa de 2010 (valores provisórios), dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA), abrange a verificação do cumprimento dos limites previstos no Orçamento do Estado para a despesa e o exame dos principais factores explicativos da sua variação em relação ao ano anterior.

Como fonte de informação sobre 2010, relativamente ao subsector dos serviços integrados foram utilizados os dados disponibilizados ao Tribunal pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) através do portal SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental, relativos ao "mês 13" e, no tocante ao subsector dos serviços e fundos autónomos, os dados que constam do sistema SIGO/SFA referentes ao "mês 12"¹, informação extraída a 16 de Fevereiro de 2011. Quanto a 2009, a informação é a que consta da Conta Geral do Estado. De referir que na Síntese da Execução Orçamental, divulgada em Janeiro de 2011, a DGO utilizou os valores provisórios da execução orçamental dos SFA ("mês 12") e não os da CGE como, correctamente, utilizara relativamente aos serviços integrados.

A análise efectuada teve também em consideração a informação que consta dessa Síntese. De notar que, embora a informação de base relativa a 2010 seja comum, observam-se diferenças entre certos valores que constam do presente relatório e os evidenciados nessa Síntese, em resultado de diferenças de carácter metodológico. Em particular, como já se destacou em anteriores relatórios, essas diferenças implicam que o valor total da despesa (e da receita) efectiva considerada no relatório, uma vez que se exclui, para além dos *passivos financeiros*, apenas os *activos financeiros em títulos*², seja superior ao considerado pela DGO na Síntese da Execução Orçamental, na qual são excluídas todas as despesas e receitas de *activos financeiros*.

A DGO exclui também da despesa dos serviços integrados as *transferências de capital* para o FRDP do produto das operações de reprivatização, inscrito na receita dos serviços integrados em activos financeiros. No presente relatório essa verba (€ 730,8 milhões) não foi excluída, nem da receita, nem da despesa³. A DGO exclui também, no subsector dos SFA, todos os valores do FRDP, enquanto no relatório são excluídos apenas as receitas e despesas do Fundo de *activos financeiros em títulos*, de acordo com o critério acima referido. Ao longo do relatório são evidenciadas outras diferenças de natureza metodológica.

É de salientar que, embora a Conta Provisória de Janeiro a Dezembro de 2010 tenha sido publicada em data posterior à divulgação da referida Síntese da Execução Orçamental⁴, no tocante à despesa (pagamentos líquidos) dos serviços integrados baseia-se em informação orçamental anterior – ou seja, a do "mês 12", enquanto a da Síntese é a do "mês 13", com valores mais actualizados⁵, pelo que se questionou a DGO no sentido de esclarecer essa incongruência, que retira algum significado à despesa que consta da referida "Conta provisória". Na sua resposta, a DGO limitou-se a confirmar a fonte dos dados da Conta Provisória.

¹ Quanto ao subsector dos SFA a execução orçamental anual provisória, dos organismos que concluíram atempadamente a introdução dos seus dados, consta do "mês 12" (Dezembro), vindo a constar os valores finais do "mês 13", podendo, no entanto, nos casos em que não concluíam atempadamente a introdução dos dados da respectiva conta de gerência, vir a figurar na CGE, como valores finais, os do "mês 12", ou seja, a sua execução orçamental provisória e não a definitiva. Relativamente aos serviços integrados, a sua execução anual provisória consta igualmente do "mês 12" mas, habitualmente, é posteriormente extraído um "mês 13", com informação mais actual, antecedendo a informação final (do "mês 14") que consta da CGE.

² Por se considerar, como já foi referido, meras aplicações de tesouraria, como é o caso dos CEDIC.

³ Foi, no entanto, excluída, tal como na Síntese da Execução Orçamental, uma *transferência de capital* para o FRDP distinta, no montante de € 1.500 milhões, destinada à aquisição pelo Fundo de títulos de dívida pública (cfr. nota (b) do quadro seguinte).

⁴ A Síntese menciona que foi elaborada com a informação disponível até 20 de Janeiro de 2011, enquanto a referida "Conta provisória" consta de Declaração da DGO, de 28 de Fevereiro, publicada no Diário da República, 2.ª série, de 17/03/2011 (nos termos do art.º 81.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

⁵ Nas despesas efectivas as maiores diferenças em relação à Conta Provisória observam-se em *juros e outros encargos* e *aquisição de bens e serviços*, evidenciando a Síntese menos € 59,5 milhões e mais € 5,6 milhões, respectivamente. No tocante aos *passivos financeiros* (amortização de dívida) a Síntese evidencia menos € 2.402,9 milhões.



3.1 SERVIÇOS INTEGRADOS

3.1.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte sintetizam-se os valores da despesa de 2009 e, quanto a 2010, os valores do Orçamento (inicial e final), da execução (despesa paga), as correspondentes variações em percentagem e a taxa de execução.

Quadro 9 – Serviços integrados - Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	2009 (CGE)		2010 ("mês 13")					Taxa de execução (11) = (6) / (4)
	Despesa de 2009 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2009 (*) (3) = (2-1) / (1)	Orçamento final (4)	Δ Orçam. inicial (5) = (4-2) / (2)	Despesa de 2010 (6)	Δ Despesa de 2009 (7) = (6-1) / (1)	
DESPESAS CORRENTES	45.019,6	47.313,4	5,1%	48.071,8	1,6%	46.564,1	3,4%	96,9%
Despesas com pessoal	(a) 11.484,3	10.863,5	-5,4%	11.624,4	7,0%	11.374,0	(a) -1,0%	97,8%
Aquisição de Bens e Serviços	1.391,0	1.515,5	8,9%	1.694,9	11,8%	1.356,0	-2,5%	80,0%
Juros e outros encargos	5.006,7	5.500,8	9,9%	5.501,8	0,0%	4.971,7	-0,7%	90,4%
Transferências Correntes	(a) 25.954,9	27.482,1	5,9%	27.969,9	1,8%	27.755,5	(a) 6,9%	99,2%
Subsídios	785,4	757,6	-3,5%	755,9	-0,2%	698,8	-11,0%	92,4%
Outras Despesas Correntes	397,3	1.193,9	200,5%	525,0	-56,0%	408,1	2,7%	77,7%
DESPESAS DE CAPITAL	5.580,6	6.852,6	22,8%	16.492,7	3,1%	6.910,4	23,8%	41,9%
Aquisição de Bens de Capital	649,6	983,6	51,4%	2.098,4	113,3%	1.505,5	131,8%	71,7%
Transferências de Capital excluindo (b)	3.086,6	2.586,2	-16,2%	3.481,4	34,6%	3.200,2	3,7%	91,9%
Activos Financeiros excluindo (c)	1.827,0	3.214,3	75,9%	2.349,6	-26,9%	2.188,1	19,8%	93,1%
Outras despesas de capital	17,4	68,5	292,8%	20,5	-70,0%	16,7	-4,5%	81,1%
DESPESAS EFECTIVAS	50.600,2	54.166,0	7,0%	56.021,8	3,4%	53.474,5	5,7%	95,5%
<i>Por memória</i>								
Activos Financeiros em Títulos	-	-	-	-	-	-	-	-
Passivos Financeiros	72.162,7	90.193,3	25,0%	122.193,3	35,5%	113.927,1	57,9%	93,2%
Transferências de capital para o FRDP	-	-	-	2.230,8	-	2.230,8	-	100,0%
Receitas de reprivatizações	-	-	-	730,8	-	730,8	-	100,0%
Para aquisição de títulos de dívida pública (cfr. (b))	-	-	-	1.500,0	-	1.500,0	-	100,0%
Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (cfr. (c))	-	9.146,2	-	8.542,7	-6,6%	-	-	-
Outros encargos da dívida pública	32,0	40,0	25,0%	40,0	-	26,5	-17,2%	66,4%
Despesa corrente primária (d)	40.044,9	41.852,6	4,5%	42.610,0	1,8%	41.618,9	3,9%	97,7%

(*) "Objectivos implícitos" do OE/ 2010 para a variação da despesa (em percentagem) relativamente a 2009.

(a) No quadro seguinte (Quadro 10), os valores da execução de 2009 das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes* foram ajustados, simetricamente, para corresponder à alteração, em 2010, de critérios de contabilização de certas *despesas com pessoal*.

(b) Exclui, em 2010, a verba classificada em *transferências de capital*, para o FRDP para a aquisição de títulos de dívida pública (€1.500,0 milhões). No orçamento dos serviços integrados a correspondente dotação foi criada com contrapartida em receita de *passivos financeiros*. A verba recebida pelo Fundo foi aplicada na aquisição de títulos de dívida pública (Bilhetes do Tesouro) que contabilizou como *activos financeiros* e que detinha no final do ano.

(c) Exclui, em 2010, a dotação da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira, inicialmente de € 9.146,2 milhões e que não teve execução.

(d) Despesas correntes excluindo *juros*. Na Síntese da Execução Orçamental a DGO exclui também *outros encargos da dívida pública*.

Fonte: 2009: Conta Geral do Estado; 2010: dados disponibilizados pela DGO através do SIGO referentes ao "mês 13".

Q. 764

Consta do Anexo 2 um quadro de estrutura idêntica ao Quadro 9, mas com maior desagregação das classificações económicas (designadamente das *transferências*, por sector institucional destinatário) e evidenciando os valores das variações, explicitadas no quadro anterior apenas em percentagem.

a) *Realização dos objectivos implícitos no Orçamento inicial para 2010*

Comparando os valores iniciais do Orçamento para 2010 com os da despesa de 2009, pode considerar-se que constituía um “objectivo orçamental implícito” que o crescimento da **despesa corrente** não ultrapassasse 5,1% (€ 2.293,8 milhões), tendo sido cumprido esse limite, uma vez que o aumento se situou em 3,4% (€ 1.544,5 milhões).

No tocante à **despesa corrente primária** também o crescimento verificado, de 3,9%, ficou contido no limite previsto, de 4,5%. Observa-se que a despesa com *juros e outros encargos* em que se previa um acréscimo de 9,9% (€ 494,2 milhões) foi inferior à de 2009 em 0,7% (€ -35,0 milhões), conforme se analisa no ponto 6 – Dívida Pública.

No tocante às *despesas com pessoal*, a redução implícita no Orçamento inicial, em 5,4% (€ -620,8 milhões), face a 2009, deve ser relativizada, uma vez que nos últimos anos se tem assistido a uma sistemática suborçamentação inicial destas despesas, o que ocorreu também em 2010, uma vez que se verificou um reforço do valor inicial destas dotações em 7,0% (€ 760,8 milhões). De salientar que as despesas processadas por conta da classificação económica *despesas com pessoal* diminuíram 1,0% (€ -110,3 milhões) face a 2009, mas, conforme se explicita adiante, para essa redução contribuiu a alteração nos critérios de classificação de certas verbas, sem a qual as *despesas com pessoal* dos serviços integrados teriam aumentado 5,1%¹.

De assinalar ainda (cfr. Anexo 2) que o forte crescimento da dotação inicial das *transferências para a segurança social* em 10,0% (€ 706,6 milhões)², face ao ano anterior, foi ainda inferior ao executado, situando-se, no final, o acréscimo dessas *transferências* em € 719,7 milhões. Também o aumento das *transferências correntes para SFA* em 3,5% (€ 501,0 milhões) foi inferior ao verificado, de € 666,7 milhões.

Quanto às **despesas de capital** (excluindo, além dos *passivos financeiros*, as *transferências de capital* para o FRDP para a aquisição de títulos de dívida pública³ e a dotação da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira⁴), para as quais ficou previsto no Orçamento inicial um aumento de 22,8% (€ 1.272,0 milhões), verificaram um aumento superior, de 23,8% (€ 1.329,0 milhões). Para esse acréscimo contribuiu decisivamente o pagamento de dois submarinos, no montante de € 1.001,0 milhões⁵, que não fora inicialmente previsto.

Relativamente ao **total da despesa** dos serviços integrados (excluindo além dos *passivos financeiros*, a referida *transferência de capital* para o FRDP para a aquisição de títulos de dívida pública e a dotação da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira), o objectivo implícito no Orçamento do Estado limitando o crescimento da despesa a 7,0% (€ 3.565,8 milhões) foi concretizado, tendo-se situado esse aumento em 5,7% (mais € 2.874,4 milhões do que no ano anterior).

¹ Em grande medida devido ao aumento, de 7,5% para 15%, da percentagem de contribuição dos serviços integrados para a Caixa Geral de Aposentações.

² Inclui, em 2009, o adicional ao IVA.

³ Cfr. nota (b) do quadro anterior

⁴ Cfr. nota (c) do quadro anterior.

⁵ Trata-se de um investimento militar processado por conta do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do Ministério das Finanças e da Administração Pública.



Q. 7.6.4

Tribunal de Contas

b) Alterações orçamentais por classificação económica

Conforme se evidencia no quadro anterior, o total da despesa¹ aprovada no Orçamento inicial (€ 54.166,0 milhões), foi aumentado, pelo Governo, através da abertura de créditos especiais, em 3,4% (€ 1.855,8 milhões), ascendendo o Orçamento final a € 56.021,8 milhões.

Desse aumento destaca-se o verificado em *aquisição de bens de capital*, em € 1.114,8 milhões, dos quais € 1.101,0 milhões para o referido pagamento de submarinos.

Destaca-se também o aumento das dotações para *despesas com pessoal*, em 7,0% (€ 760,8 milhões), com contrapartida essencialmente nas dotações com a classificação económica *outras despesas correntes*, que foi reduzida em 56,0% (€ 668,9 milhões)².

Verificaram ainda reforços elevados as dotações para *transferências de capital para SFA* (€ +711,3 milhões) e de *transferências correntes* para o mesmo subsector (€ +487,7 milhões), tendo diminuído significativamente as dotações para *activos financeiros* (€ -864,7 milhões).

c) Taxas de execução

O total da despesa representou, face aos valores do Orçamento final, uma taxa de execução de 95,5%. Nos agrupamentos económicos com menores taxas de execução é de destacar a *aquisição de bens e serviços*, com uma percentagem de 80,0%.

3.1.2 Execução face ao período homólogo

No quadro seguinte evidenciam-se as despesas que mais contribuíram para a variação total, em relação ao ano anterior. Observe-se que, de modo distinto em relação Quadro 9, procedeu-se a ajustamentos nos valores das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes*, efectivamente contabilizadas³. Esses ajustamentos, tendo em vista obter as correspondentes despesas comparáveis, decorrem das alterações ocorridas em 2010 no processamento e classificação de certas verbas destinadas à Caixa Geral de Aposentações (CGA) e de verbas para pagamento de *encargos com a saúde* devidos pela ADSE e outros subsistemas de saúde públicos a hospitais do Serviço Nacional de Saúde⁴.

¹ Excluindo, como já foi referido, *passivos financeiros* (amortização de dívida), as *transferências de capital* para o FRDP para a aquisição de títulos de dívida pública e a dotação, de *activos financeiros*, da Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira.

² Trata-se essencialmente de reforços das *despesas com pessoal* com contrapartida na "dotação provisional" do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que diminuiu € 371,5 milhões (cfr. Anexo 3) e em *outras despesas correntes diversas*, que diminuíram € 373,8 milhões, especialmente nos Ministérios da Educação (€ -293,2 milhões) e Defesa Nacional (€ - 80,6 milhões).

³ Note-se que no Quadro 7 se comparou os valores orçamentados com a sua execução, análise que só é possível considerando na execução os valores efectivamente contabilizados.

⁴ Nos termos de um Memorando de Entendimento, celebrado em 18/01/2010 entre os Ministérios da Saúde, das Finanças e da Administração Pública, da Defesa Nacional e da Administração Interna, os subsistemas públicos de saúde (ADSE, Instituto de Acção Social das Forças Armadas e Serviços de Assistência na Doença da GNR e da PSP) deixam de pagar aos organismos do SNS as despesas referentes aos respectivos beneficiários, passando a ficar tais montantes englobados nas transferências do Orçamento do Estado para o SNS, com os correspondentes ajustamentos nos orçamentos dos respectivos Ministérios. Com efeitos idênticos, ficou ainda previsto que as participações pagas por aqueles subsistemas a farmácias, quando se trate de medicamentos prescritos em estabelecimentos do SNS venham a estar englobados nos pagamentos efectuados pelas ARS a farmácias.

Q. 7. 1. 1.

Quadro 10 – Serviços integrados – Factores explicativos da variação da despesa

(em milhões de euros)

Despesas	Execução		Variação	
	2009 (comparável)	2010 ("mês 13")	Valor	Taxa de variação homóloga (%)
Despesas correntes	45.019,6	46.564,1	1.544,5	3,4%
Despesas com pessoal	(1) 10.824,8	11.374,0	549,2	5,1%
<i>das quais:</i>				
Remunerações certas e permanentes	8.353,5	8.447,5	94,0	1,1%
Abonos variáveis ou eventuais	554,4	532,0	-22,4	-4,0%
Segurança social	(2) 1.916,9	2.394,5	477,6	24,9%
<i>das quais:</i>				
Contribuições dos serviços integrados para a CGA	560,7	1.061,6	501,0	89,4%
Encargos do Estado com outras pensões da CGA	(3) -	-	-	-
ADSE – Encargos com a saúde pagos aos SNS	(4) 50,0	50,0	-	-
PSP e GNR – Encargos com a saúde pagos a entidades públicas	(5) 2,5	2,5	-	-
Aquisição de bens e serviços correntes	1.391,0	1.356,0	-35,0	-2,2%
Juros e outros encargos	5.006,7	4.971,7	-35,0	-0,7%
Transferências correntes	(6) 26.614,4	27.755,5	1.141,1	4,3%
<i>das quais:</i>				
CGA - Encargos do Estado com outras pensões	(7) 238,7	262,8	24,1	10,1%
CGA - Contribuição do Estado (inclui, em 2009, aumento do IVA)	3.980,9	3.749,9	-230,9	-5,8%
Transferências para a ACSS/SNS	(8) 8.621,2	8.698,7	77,5	0,9%
Transferências para a Segurança Social (inclui, em 2009, aumento do IVA)	7.039,8	7.759,5	719,7	10,2%
Transferências para a Administração Local	1.931,9	1.974,1	42,2	2,2%
MCTES - Transferências para instituições sem fins lucrativos	101,9	234,6	132,7	130,2%
Contribuição financeira para a União Europeia	1.621,3	1.714,1	92,8	5,7%
Subsídios	785,4	698,8	-86,6	-11,0%
Outras despesas correntes	397,3	408,1	10,8	2,7%
Despesas de capital	5.580,6	6.910,4	1.329,8	23,8%
Aquisição de bens de capital	649,6	1.505,5	855,9	131,8%
<i>da qual</i>				
Submarinos	-	1.001,0	1.001,0	-
Transferências de capital	3.086,6	3.200,2	113,6	3,7%
<i>das quais:</i>				
Transferências para o FRDP do produto de reprivatizações	-	730,8	730,8	-
Gab. Gestão Financeira Min. Educação	459,8	40,2	-419,6	-91,3%
IAPMEI - Fundos	300,0	250,0	-50,0	-16,7%
Reequilíbrio financeiro do Metro Sul do Tejo	81,0	-	-81,0	-100,0%
Reposição do equilíbrio financeiro (Ascendi)	-	150,7	150,7	-
Activos financeiros	1.827,0	2.188,1	361,2	19,8%
<i>dos quais</i>				
Empréstimo à Grécia	-	547,5	547,5	-
Empréstimos a entidades públicas	377,0	138,9	-238,1	-63,2%
Execução de garantias ao BPP	-	451,0	451,0	-
Dotações de capital – Caixa Geral de Depósitos	1.000,0	550,0	-450,0	-45,0%
Dotações de capital – empresas públicas não financeiras	186,5	325,0	138,6	74,3%
Dotações de capital – empresarialização de hospitais	188,4	52,0	-136,4	-72,4%
Outras despesas de capital	17,4	16,7	-0,8	-4,5%
DESPESA EFECTIVA excluindo transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública (9)	50.600,2	53.474,5	2.874,4	5,7%

Fonte: 2009: Conta Geral do Estado, com ajustamentos, simétricos, em *despesas com pessoal e transferências correntes*; 2010: dados extraídos do SIGO referentes ao "mês 13" e que correspondem aos da Síntese da Execução Orçamental de Janeiro de 2011.

Notas: Despesas comparáveis, ajustadas em 2009 para corresponder à alteração, em 2010, do processamento e classificação das "transferências para a CGA referentes a encargos do Estado com certas pensões" e dos "pagamentos, dos subsistemas de saúde (ADSE, PSP e GNR) a entidades do Serviço Nacional de Saúde", processados em 2009, como *despesas com pessoal* e englobadas em 2010 como *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* (respectivamente, para a Caixa Geral de Aposentações e para a Administração Central do Sistema de Saúde). Os ajustamentos implicam em 2009, uma



Q. 7.6.4

Tribunal de Contas

diminuição nos montantes das *despesas com pessoal* (aumentando a respectiva taxa de variação entre 2009 e 2010) e um aumento nas *transferências correntes* (diminuindo a taxa de variação entre os dois anos).

- (1) Despesas efectivamente contabilizadas: € 11.484,3 milhões (efeito do ajustamento: diminuição em € 659,5 milhões, com contrapartida no aumento de *transferências correntes* (6))
- (2) Despesas efectivamente contabilizadas: € 2.576,4 milhões (efeito do ajustamento: diminuição em € 659,5 milhões).
- (3) Despesas efectivamente contabilizadas: € 238,7 milhões (efeito do ajustamento: diminuição em € 238,7 milhões, com contrapartida em (7)).
- (4) Despesas efectivamente contabilizadas: € 420,6 milhões, ajustadas para o montante pago em 2010 (efeito do ajustamento: diminuição em € 370,6 milhões, com contrapartida em (8)).
- (5) Despesas efectivamente contabilizadas: € 52,7 milhões, ajustadas para o montante pago em 2010 (efeito do ajustamento: diminuição em € 50,2 milhões, com contrapartida em (8)).
- (6) Despesas efectivamente contabilizadas: € 25.954,9 (efeito do ajustamento: aumento em € 659,5 milhões, com contrapartida em (1)).
- (7) Em 2009 a verba foi efectivamente contabilizada em *despesas com pessoal* (efeito do ajustamento: aumento em € 238,7 milhões, com contrapartida em (3))
- (8) Despesas efectivamente contabilizadas: € 8.200,4 milhões (efeito do ajustamento: aumento em € 420,8 milhões, com contrapartida em (4) e (5)).
- (9) Cfr. nota (b) do Quadro 9.

Conforme se evidencia no Quadro 10, a despesa efectiva dos serviços integrados (excluindo a mencionada *transferência de capital* para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública) aumentou, face ao ano anterior, € 2.874,4 milhões (5,7%), o que ficou a dever-se, principalmente, aos **aumentos** de:

- *Aquisição de bens de capital*, em € 855,9 milhões (131,8%) essencialmente pelo efeito do pagamento de dois submarinos, que ascendeu a € 1.001,0 milhões, parcialmente anulado com a redução noutras aquisições;
- *Transferências de capital* para o FRDP do produto de reprivatizações (constituindo receita de *activos financeiros* do orçamento dos serviços integrados) no montante, em 2010, de € 730,8 milhões;
- *Transferências correntes para a segurança social*, em € 719,7 milhões (10,2%);
- *Despesas com pessoal* (valores ajustados) em € 549,2 milhões (5,1%)¹, em resultado dos aumentos das componentes:
 - *segurança social* (valores ajustados), em € 477,6 milhões (24,9%), devido essencialmente ao aumento, em € 501,0 milhões (89,4%), da contribuição dos serviços integrados para a CGA²;
 - *remunerações certas e permanentes*, em € 94,0 milhões (1,2%). Contrariando a redução destas despesas em vários Ministérios, verificaram-se aumentos essencialmente nos Ministérios da Defesa Nacional³, Administração Interna⁴, Presidência do Conselho de Ministros⁵, e da Educação⁶;

¹ Sem as reclassificações evidenciadas no Quadro 8, as despesas efectivamente processadas a título de *despesas com pessoal* diminuíram 1,0% (cfr. Quadro 7).

² Em resultado da alteração da taxa dessa contribuição de 7,5%, em 2009 (ano em que essa contribuição foi alargada aos serviços integrados), para 15% (art.º 29.º da Lei do Orçamento para 2010). Essa contribuição é suportada pelo orçamento de cada serviço integrado, incidindo a percentagem referida sobre a remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos.

³ Com um aumento de € 75,2 milhões, justificado nas Sínteses de Execução Orçamental como *“encargos relativos ao novo regime remuneratório dos militares e na actualização do suplemento da condição militar”*.

⁴ Aumento de € 31,8 milhões (3,0%), devido ao *“novo sistema remuneratório das forças de segurança e do respectivo suplemento por serviço”*,

⁵ Resultante do aumento verificado no INE, em € 8,4 milhões, *“pela contratação de pessoal no âmbito do recenseamento agrícola e da preparação do Census 2011”*.

⁶ Aumento de € 8,0 milhões (0,2%) pelos efeitos, em sentidos opostos, da *“alteração de posições remuneratórias de docentes em função do respectivo processo de avaliação”* e da *“diminuição do número de docentes no ano lectivo 2010-2011 na sequência do reordenamento da rede escolar”*.

- *Activos financeiros*, referentes às operações, em 2010, de empréstimo à Grécia (€ 547,5 milhões), execução de Garantias ao BPP (€ 451,0 milhões) e dotações de capital a empresas públicas não financeiras (€ 138,6 milhões);
- *Transferências correntes para instituições sem fins lucrativos*, em € 132,7 milhões (130,2%), no Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior, por efeito da passagem das Universidades do Porto, de Aveiro, dos respectivos serviços sociais, e do ISCTE, a fundações públicas¹;
- *Transferências de capital* para “reposição do equilíbrio financeiro” da Ascendi², no montante de € 150,7 milhões, em 2010;
- *Contribuição financeira para a União Europeia*, em € 92,8 milhões (5,7%), referindo a DGO na Síntese da Execução Orçamental que é “*resultado da actualização da base das Contas Nacionais Portuguesas³ e do conseqüente ajustamento dos valores dos recursos próprios do Rendimento Nacional Bruto e IVA do orçamento comunitário para os anos de 2006 a 2009*”;
- *Transferências correntes* para a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) (valores ajustados), em € 77,5 milhões (0,9%);
- *Transferências para a administração local*, em € 42,2 milhões (2,2%).

Para a **redução** da despesa contribuiu, essencialmente:

- Dotações de capital para a Caixa Geral de Depósitos, que diminuíram € 450,0 milhões (-45,0%), ascendendo a € 1.000,0 milhões, em 2009, e a € 550,0 milhões em 2010;
- *Transferências de capital* do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação destinadas à Parque Escolar, EPE, que diminuiu € 419,6 milhões (-91,3%);
- *Transferências para a CGA* referente à designada “contribuição do Estado para a CGA” que diminuiu € 230,9 milhões (-5,8%)⁴; em sentido oposto aumentaram as transferências a título de “encargos do Estado com outras pensões” (valores ajustados), em € 24,1 milhões (10,1%);
- *Subsídios*, em € 86,6 milhões (-11,0%), que resultou essencialmente da redução das bonificações de juros à habitação em € 93,2 milhões;
- *Transferências de capital*, em 2009, para o reequilíbrio financeiro do Metro do Sul do Tejo (€ 81,0 milhões);
- *Juros e outros encargos*, em € 35,0 milhões (-0,7%)⁵.

¹ No primeiro semestre de 2009 as verbas foram classificadas como *transferências para SFA*, de acordo com o estatuto até então em vigor para essas entidades, que adoptaram, a partir do segundo semestre, o estatuto de fundações. Ao referido aumento nas *transferências para instituições sem fins lucrativos* correspondeu uma redução das *transferências para serviços e fundos autónomos*.

² Gestora das concessões SCUT Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral e das concessões Norte e Grande Lisboa.

³ *Nota nossa*: Trata-se da mudança, em 2010, da “base 2000” para a “base 2006” e que aumentou, desse modo, os valores do PIB (cfr. “Destaque” do INE de 09/06/2010).

⁴ Trata-se de uma verba inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública. Conforme se referiu anteriormente, em *despesas com pessoal*, o aumento da taxa de contribuição de cada serviço integrado para a CGA, de 7,5% para 15%, aumentou as verbas destinadas à CGA em € 501,0 milhões. No seu conjunto, as verbas provenientes dos serviços integrados para a CGA aumentaram € 294,1 milhões (+501,0 – 230,9 + 24,1).

⁵ Sobre a redução do montante dos juros pagos cfr. o ponto 6 – “Dívida Pública”.



3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

3.2.1 Execução face à previsão

Sintetizam-se em seguida os valores da despesa de 2009 e, quanto a 2010, os valores do orçamento (inicial e final) e da despesa, as correspondentes variações em percentagem, e a taxa de execução.

Quadro 11 – SFA – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	2009 (CGE)	2010 ("mês 12")						
	Despesa de 2009 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2009 (3)= (2-1) / (1)	Orçamento final (4)	Δ Orçam. inicial (5)= (4-2) / (2)	Despesa de 2010 (6)	Δ Despesa de 2009 (7)= (6-1) / (1)	Taxa de execução (11) = (6) / (4)
DESPESAS CORRENTES	22.771,4	23.227,9	2,0%	24.560,2	5,7%	22.762,8	0,0%	92,7%
Despesas com pessoal	3.277,1	3.340,3	1,9%	3.432,5	2,8%	2.908,0	-11,3%	84,7%
Aquisição de Bens e Serviços	8.160,9	8.555,6	4,8%	9.193,7	7,5%	8.883,3	8,9%	96,6%
Juros e outros encargos	11,3	20,7	83,3%	19,8	-4,2%	12,3	9,2%	62,2%
Transferências Correntes	10.046,6	10.450,5	4,0%	10.959,4	4,9%	10.289,9	2,4%	93,9%
Subsídios	1.217,2	643,1	-47,2%	782,4	21,6%	612,0	-49,7%	78,2%
Outras Despesas Correntes	58,3	217,7	273,3%	172,5	-20,8%	57,3	-1,8%	33,2%
DESPESAS DE CAPITAL (excluindo títulos)	2.828,3	2.399,4	-15,2%	3.376,5	40,7%	1.987,4	-29,7%	58,9%
Aquisição de Bens de Capital	353,6	605,3	71,2%	840,6	38,9%	304,5	-13,9%	36,2%
Transferências de Capital	1.625,6	919,5	-43,4%	1.172,4	27,5%	824,0	-49,3%	70,3%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	845,1	863,1	2,1%	1.339,6	55,2%	838,7	-0,8%	62,6%
Outras Despesas de Capital	4,1	11,4	181,4%	23,9	109,5%	20,3	400,4%	84,9%
DESPESAS EFECTIVAS (excluindo títulos)	25.599,7	25.627,3	0,1%	27.936,7	9,0%	24.750,2	-3,3%	88,6%
<i>Por memória</i>								
Activos Financeiros em Títulos	258,5	527,4	104,0%	3.864,9	632,8%	3.492,4	1251,0%	90,4%
Passivos Financeiros	243,4	345,0	41,7%	1.074,9	211,5%	819,1	236,5%	76,2%
Transferência correntes para SFA	4.379,9	4.377,5	-0,1%	4.607,1	5,2%	4.490,4	2,5%	97,5%
Transferências de capital para SFA	343,2	90,6	-73,6%	107,6	18,8%	93,5	-72,8%	86,9%
Outros encargos da dívida pública	0,1	0,3	252,6%	0,3	0,3%	0,1	35,6%	38,3%
Despesa corrente primária	22.760,3	23.207,6	2,0%	24.540,7	5,7%	22.750,6	0,0%	92,7%

Nota: Não constam das fontes utilizadas os valores do orçamento e da despesa – em 2009: Assembleia da República; em 2010: Escola Portuguesa de Moçambique, Instituto Politécnico de Viana do Castelo e seus Serviços de Acção Social, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Oficinas Gerais de Material de Engenharia e UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento.

Fonte: 2009: Conta Geral do Estado; 2010: dados extraídos do SIGO/SFA referentes ao "mês 12".

Consta do Anexo 3 um quadro que evidencia uma maior desagregação das classificações económicas (designadamente das *transferências*, por sector institucional destinatário) e os valores das variações.

A análise a seguir efectuada, encontra-se afectada pelo facto de os organismos referidos na nota do quadro anterior não terem introduzido os dados da sua execução orçamental (designadamente, orçamento e pagamentos efectuados) no sistema SIGO/SFA. Também a alteração no universo dos organismos que integram

o subsector dos SFA, em 2009 e 2010, bem como a alteração de critérios de contabilização de certas despesas¹ implicam que algumas das variações evidenciadas no Quadro 11 estejam influenciadas por essas alterações.

Como já foi referido, na Síntese da Execução Orçamental divulgada em Janeiro de 2011, para a comparação com o período homólogo, a DGO utilizou para 2009 os valores provisórios ("mês 12") e não os definitivos constantes na CGE, o que não se compreende.

a) *Concretização dos objectivos implícitos no Orçamento inicial para 2010*

Da comparação entre os valores iniciais do Orçamento para 2010 com os da execução em 2009, poder-se-á concluir que constituiria uma meta para o conjunto dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos abrangidos que o crescimento da **despesa corrente** não ultrapassasse 2,0%, o que terá sido concretizado, uma vez que diminuiu ligeiramente (em € -8,6 milhões).

No tocante às componentes da despesa corrente que tiveram uma execução menor do que a prevista no Orçamento inicial destacam-se as: *despesas com pessoal* – foi previsto um acréscimo de 1,9% (€ 63,2 milhões), tendo sido registada uma redução em 11,3% (€ -369,1 milhões); *subsídios* – foi prevista uma diminuição em 47,2% (€ -574,1 milhões), tendo-se verificado uma diminuição de 49,7% (€ -605,2 milhões); e *transferências correntes* – a um aumento previsto de 4,0% (€ 403,9 milhões), correspondeu um acréscimo, inferior, de 2,4% (€ 243,3 milhões).

Em sentido oposto, a *aquisição de bens e serviços* aumentou mais do que o previsto. Assim, a um acréscimo previsto de 4,8% (€ 394,6 milhões) correspondeu, no final, um aumento de 8,9% (€ 722,4 milhões).

Quanto às **despesas de capital** (excluindo *activos financeiros em títulos*), encontrava-se prevista no Orçamento inicial uma redução em 15,2% (€ -428,9 milhões), tendo-se observado uma redução muito superior, em 29,7% (€ -840,9 milhões). Nesta redução assume especial relevância a verificada nas "outras" *transferências de capital*, ou seja para outros sectores excluindo as administrações públicas, em que se verificou uma diminuição em 50,3% (€ -715,7 milhões).

Conforme se examina adiante, a redução verificada em *subsídios* e *transferências de capital*, decorre, essencialmente, da alteração do critério de contabilização das verbas comunitárias dos sistemas incentivos, antes contabilizadas em despesa (e receita) orçamental dos serviços e fundos autónomos e que passaram a constituir operações extra-orçamentais.

Relativamente ao total da despesa (excluindo *activos financeiros em títulos*), a um aumento previsto de € 27,6 milhões (0,1%), correspondeu uma redução em € 849,5 milhões (-3,3%), resultado que deve ser lido com reservas, dada a inexistência de informação orçamental de diversos organismos que integram o subsector, como já foi referido.

b) *Alterações orçamentais por classificação económica*

Conforme se evidencia no Quadro 11, o orçamento final dos SFA que reportaram a informação da sua execução orçamental provisória de 2010, verificou um elevado acréscimo, de 9,0% (€ 2.309,9 milhões), em resultado, essencialmente, da integração dos saldos de gerência².

¹ Em especial quanto às verbas comunitárias.

² Cfr. ponto 2.2.1.



Q. 7.4.4

Tribunal de Contas

Esse aumento verificou-se essencialmente nas dotações para *aquisição de bens e serviços* (€ +638,1 milhões), "outras" *transferências correntes* (€ +364,9 milhões), "outras" *transferências de capital* (€ +253,7 milhões) e aquisição de bens de capital.

c) *Taxas de execução*

Conforme se conclui das alíneas anteriores, o acréscimo das dotações dos orçamentos privativos dos SFA, de 7,4% (€ 1.832,9 milhões) não se repercutiu na execução, que registou uma diminuição em 3,4% (€ -843,1 milhões).

Essas variações em sentidos opostos reflectem-se nas taxas de execução relativamente baixas, em especial quanto às despesas de capital em que se observa uma taxa de execução de 56,4%.

3.2.2 Execução face ao período homólogo

No quadro seguinte evidenciam-se os factores que mais contribuiram para a variação do total da despesa dos serviços e fundos autónomos em relação ao ano anterior.

Repetimos que a comparabilidade dos dados é afectada por:

- diversos organismos não terem introduzido no SIGO/SFA a informação sobre a sua execução orçamental;
- alteração no universo dos serviços que integram o subsector dos SFA, em resultado sobretudo da continuação do processo de empresariação de hospitais e da conversão de universidades em fundações públicas, evidenciando-se no quadro o efeito na diminuição das *despesas com pessoal*;
- alterações de critérios de contabilização, com particular incidência nas despesas de sistemas de incentivos com financiamento comunitário, destacando-se no quadro a diminuição dos *subsídios* e das *transferências de capital* do IFAP e do IAPMEI.

Q. 7. 7. 7.

Quadro 12 – SFA – Factores explicativos da variação da despesa

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação	
	2009 (CGE)	2010 (mês 12)	Valor	Taxa de variação homóloga (%)
Despesas correntes	22.771,4	22.762,8	-8,6	0,0%
Despesas com pessoal	3.277,1	2.908,0	-369,1	-11,3%
<i>das quais:</i>				
Administrações Regionais de Saúde	919,9	782,1	⁽¹⁾ -137,8	-15,0%
Hospitais empresarializados e PPP ⁽²⁾	114,3	14,3	-129,9	-90,1%
Universidades constituídas em fundações	⁽³⁾ 110,2	-	-110,2	-100,0%
Assembleia da República	⁽⁴⁾ -	74,9	74,9	-
Aquisição de bens e serviços correntes	8.160,9	8.883,3	722,4	8,9%
<i>das quais:</i>				
Administração Central do Sistema de Saúde	3.863,4	4.588,1	724,7	18,8%
Administrações Regionais de Saúde	2.845,0	2.981,8	135,8	4,8%
Instituto de Gestão Financ. e Infra-estrutu. da Justiça	141,3	82,3	-59,0	-41,8%
Juros e outros encargos	11,3	12,3	-1,0	9,2%
Transferências correntes (excepto transferências para SFA)	10.046,6	10.289,9	243,3	2,4%
<i>das quais:</i>				
Instituto de Gestão Financ. e Infra-estrutu. da Justiça -- Transferências para o Estado	553,4	451,9	-101,6	-18,4%
Transferências da CGA (pensões e abonos)	8.122,7	8.399,9	277,2	3,4%
Subsídios	1.217,2	612,0	-605,2	-49,7%
<i>dos quais:</i>				
IFAP ⁽⁵⁾	790,0	136,7	-653,2	-82,7%
Assembleia da República	⁽⁴⁾ -	62,6	62,6	-
Outras despesas correntes	54,3	57,2	-1,0	-1,8%
Despesas de capital (excluindo Títulos)	2.828,3	1.987,4	-840,9	-29,7%
Aquisição de bens de capital	353,6	304,5	-49,1	-13,9%
Transferências de capital (excepto transferências para SFA)	1.625,60	824,0	-801,6	-49,3%
<i>das quais, em "outras" transferências de capital:</i>				
IFAP ⁽⁵⁾	408,8	336,5	-72,3	-17,7%
IAPMEI ⁽⁵⁾	406,8	63,2	-343,6	-84,5%
Administração Central do Sistema de Saúde	79,7	-	-79,7	-100,0%
Turismo de Portugal	120,7	81,9	-38,8	-31,2%
Gab. Gest. Financ. Min Educação – Parque Escolar EPE	281,8	52,3	-229,4	-81,4%
UMIC-Agência para a Sociedade do Conhecimento	55,0	⁽⁶⁾ -	-55,0	-100,0%
Activos financeiros (excluindo Títulos)	845,1	838,7	-6,4	-0,8%
Outras despesas de capital	4,1	20,3	16,2	400,4%
Total da despesa (excluindo Títulos)	25.599,7	24.750,2	-849,5	-3,3%

(1) Das quais: ARS do Norte € -96,1 milhões e ARS do Centro € -45,3 milhões.

(2) Empresarializados: Hospitais Curry Cabral, Amato Lusitano-castelo Branco, Distrital de Oliveira de Azeméis, Distrital de S. João da Madeira, Magalhães Lemos, Montijo e Litoral Alentejano. Parcerias público-privadas: Hospital de S. Marcos-Braga.

(3) Valores do 1.º semestre das Universidades do Porto e de Aveiro, dos respectivos Serviços de Acção Social e do ISCTE, que adoptaram o regime de fundações públicas no início do segundo semestre de 2009, deixando de pertencer ao subsector dos SFA.

(4) Até 2009 não eram introduzidos no SIGO/SFA os valores da execução orçamental da Assembleia da República, incluindo organismos dependentes.

(5) Organismos pagadores de sistemas incentivos financiados por fundos comunitários. Tratando-se, em 2010, de incentivos sem contrapartida nacional, passaram a ser processados como *operações extra-orçamentais*, seguindo orientações da Direcção-Geral do Orçamento.

(6) A UMIC não introduziu atempadamente, no SIGO/SFA, a informação da sua execução orçamental de 2010 (valores provisórios, do "mês 12").



Q. 764

Tribunal de Contas

Conforme se evidenciou no quadro anterior, as despesas do subsector dos SFA (excluindo *passivos financeiros*, *activos financeiros em títulos*, e *transferências correntes* e de *capital para SFA*) registadas no SIGO/SFA, diminuíram € 849,5 milhões (-3,3%) face ao ano anterior. Contudo, conforme já foi referido, afectando a comparabilidade dos dados, verificaram-se significativas **alterações no universo**, que explica, em grande parte, essa diminuição, bem como as grandes variações, em sentidos opostos, em diversas rubricas.

Assim, as *despesas com pessoal* diminuíram € 369,1 milhões (-11,3%), em resultado, principalmente, de terem saído do subsector dos SFA vários hospitais (continuando um processo iniciado em 2003), as Universidades do Porto e de Aveiro, os respectivos Serviços de Acção Social e o ISCTE (que adoptaram o regime jurídico de fundações). Verificou-se também uma diminuição das *despesas com pessoal* das Administrações Regionais de Saúde (ARS); porém, tem-se observado, em anos recentes, atrasos no apuramento e contabilização dessas despesas por várias ARS, pelo que essa variação perde significado.

Em sentido oposto, a *aquisição de bens e serviços* aumentou € 722,4 milhões (8,9%) especialmente pelo elevado crescimento verificado na Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), em € 724,7 milhões (8,9%)¹, e nas Administrações Regionais de Saúde, em € 135,8 milhões (4,8%).

Conforme consta da nota (5) ao quadro, verificaram-se também **alterações nos critérios de contabilização (classificação)** das verbas comunitárias para financiamento de sistemas de incentivos sem contrapartida nacional que passaram, em 2010, a ser consideradas como operações extra-orçamentais, em conformidade com Circular da DGO n.º 1359, de 23/06/2010². Essa alteração constitui o principal factor explicativo da diminuição dos *subsídios* e *transferências de capital* do IFAP, em € 725,5 milhões (-60,5%), do IAPMEI, em € 343,6 milhões (-84,5%)³. Nos dois organismos verificou-se uma redução, nos *subsídios* e *transferências de capital*, totalizando € 1.069,1 milhões (-66,6%), o que contribuiu decisivamente para a evolução total da despesa do subsector. Uma vez que se afigura estar em causa os princípios da universalidade e da especificação, e dado o seu efeito nas contas públicas, questiona-se a DGO no sentido de fundamentar a alteração na classificação dessas verbas.

No tocante à variação das restantes despesas, destaca-se o aumento *das transferências* da CGA (pensões e abonos) em € 277,2 milhões (4,3%), representando essas transferências 31,7% e 33,9% do total da despesa do subsector dos SFA, em 2009 e 2010, respectivamente.

De assinalar também o aumento das despesas das ARS com a aquisição de bens e serviços⁴, em € 135,8 milhões (4,8%). Em sentido oposto, diminuíram em € 229,4 milhões (-81,4%) as *transferências de capital* do gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Parque Escolar, EPE, as quais haviam beneficiado de elevados montantes, em 2009, no âmbito do "Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego" para recuperação do parque escolar.

¹ Uma vez que as verbas transferidas, pela ACSS para hospitais empresarializados e parcerias público-privadas são classificadas como *aquisição de serviços de saúde* (antes eram classificadas com *transferências para SFA*), as novas empresarializações e parcerias fazem aumentar as despesas com aquela classificação económica. Por outro lado, como já se examinou relativamente aos serviços integrados, pelo facto de os subsistemas de saúde terem deixado de transferir verbas (processadas a título de *despesas com pessoal*) para os hospitais do SNS, a ACCS passou a integrar esses montante nas verbas que transfere para esses hospitais (a título de *aquisição de serviços de saúde*, tratando-se de hospitais empresarializados ou parcerias público-privadas, e de *transferências correntes para SFA*, para os hospitais que integram este subsector). Como foi já referido, para os hospitais do SNS foram transferidos pela ADSE menos € 370,6 milhões e menos € 50,2 milhões pelos subsistemas de saúde da GNR e da PSP, totalizando € 420,8 milhões.

² "Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental" aprovadas por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

³ Além dessa alteração na classificação o total pago em 2009 poderá estar influenciado pelo facto de se tratar do ano de encerramento do QCA III (eventualmente com montantes de pagamento mais elevados), enquanto em 2010 se iniciou o QREN (com uma execução mais reduzida).

⁴ Essencialmente, comparticipações em medicamentos vendidos em farmácias e em meios complementares de diagnóstico.

4. PIDDAC GLOBAL

Procedeu-se ao exame da execução por programas orçamentais e por ministérios, tipologia de serviços, classificação económica e, ainda, por fontes de financiamento, nacionais e comunitárias.

A informação financeira que serviu de base proveio de uma nova plataforma criada para o PIDDAC. Note-se que no exercício de 2010 a plataforma, que constituía um sistema autónomo, foi incorporada no sistema de orçamentação dos organismos e serviços (no SIGO), distintamente do sucedido até 31 de Dezembro de 2009, em que quer os dados financeiros quer os físicos residiam num sistema independente, também designado por SIPIDDAC, mas criado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento¹. Nesta nova plataforma os dados migram dos sistemas de registo da execução orçamental dos serviços integrados (SCC – Sistema Central de Contabilidade) e dos serviços e fundos autónomos (SIGO/SFA). No entanto, dada a sua recente implementação, esta análise foi desenvolvida tendo por base os dados remetidos pela DGO em suporte informático, em 10 de Março de 2011, reportados ao “mês 12”².

A comparação com o período homólogo encontra-se afectada por efeito das alterações metodológicas desencadeadas no ano de 2010, principalmente por ter sido retirada dos projectos subjacentes ao PIDDAC a parcela de investimento financiada pelas entidades classificadas fora do perímetro das Administrações Públicas em contabilidade pública. Assim, qualquer comparação exige cautela e face aos elementos disponibilizados relativamente a 2009, na grande maioria das situações, nem se poderá concretizar, uma vez que o universo financeiro do PIDDAC de 2010 não tem por base os mesmos pressupostos que o de 2009, conforme se descreve no ponto 4.3.

Assinala-se, ainda, que a lógica de orçamentação por programas em 2010 foi substancialmente alterada tendo-se passado para um orçamento com apenas 20 programas orçamentais, dos quais 17 constam do PIDDAC, o que significou mais uma diminuição de 10 programas³, face ao ano anterior, não permitindo, assim, uma análise comparativa.

4.1 EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO

O montante do PIDDAC inicial previsto no OE de 2010 totalizava € 2.833,1 milhões. Durante o ano foram-lhe introduzidas alterações orçamentais que se traduziram num reforço de € 539,3 milhões, fixando-se a dotação ajustada⁴ em € 3.372,4 milhões. Os cativos corresponderam a € 189,2 milhões, pelo que a dotação disponível⁵ ascendeu a € 3.183,2 milhões, tendo sido executados € 2.102,1 milhões. Esta situação sintetiza-se no quadro seguinte.

¹ Com a implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) as atribuições do DPP, relativas ao PIDDAC, passaram para a DGO, abrangendo a preparação e a elaboração da proposta técnica do PIDDAC, passando este sistema de informação, entretanto, a ser da responsabilidade da DGO.

² No caso dos serviços integrados a execução é coincidente com a disponibilizada ao Tribunal através do SIGO (cfr. ponto 3), na parte referente ao Capítulo 50 – “Investimentos do Plano”, excluindo as *transferências correntes* e de *capital* para os SFA. No caso dos SFA a execução é coincidente com a que consta do SIGO/SFA, referente também a “Investimentos do Plano”.

³ Lembra-se que em 2009 o PIDDAC contemplou 27 programas orçamentais, menos 14 do que o registado em 2008.

⁴ Dotação Ajustada = Dotação Inicial + Alterações Orçamentais (reforços - anulações).

⁵ Dotação Disponível = Dotação Ajustada – Cativos.



Q. 7.1.2

Quadro 13 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fontes de financiamento

(em milhões de euros)

a) Dotação Inicial	2.833,1
b) Alterações orçamentais	539,3
c) Cativos	189,2
d) PIDDAC Disponível (d=a+b-c)	3.183,2
e) PIDDAC executado	2.102,1
Financiamento nacional	1.158,1
Financiamento comunitário	944,0
f) Taxa de execução	
Face ao inicial	74,2%
Face ao disponível	66,0%

Fonte: DGO - SIPIIDDAC (nova plataforma) - Dados provisórios mês 12.

A taxa de execução do PIDDAC atingiu 66,0% relativamente ao orçamento final e 74,2% face ao orçamento inicial.

Para este grau de execução realça-se o Despacho do Ministro de Estado e das Finanças, de 28 de Setembro, que devido ao objectivo de assegurar o cumprimento das metas orçamentais e de forma a conter a execução orçamental da despesa em 2010 determinou o seguinte: "(...)1 - Os serviços do sector público administrativo, da administração central e da segurança social, assim como as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística não podem, no âmbito do Capítulo – Investimentos do Plano, assumir novos compromissos. (...)".

A execução de € 2.102,1 milhões englobou € 1.158,1 milhões (55,1%) de financiamento nacional e € 944,0 (44,9%) de recursos comunitários, tendo-se verificado taxas de execução de 66,5% face à primeira fonte de financiamento e de 62,2% relativamente à fonte comunitária¹.

A execução do PIDDAC por tipologia de serviços é a que se apresenta seguidamente.

Quadro 14 – PIDDAC por tipologia de serviços em 2010

SI				SFA			
Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
831,8	781,2	439,7	56,3	2.001,3	2.402,0	1.662,4	69,2

Fonte: DGO - SIPIIDDAC (nova plataforma) - Dados provisórios mês 12.

Da execução do PIDDAC, 20,9% é relativa aos SI e 79,1% aos SFA. Na dotação disponível, esta repartição era de 24,5% para os SI e 75,5% para os SFA.

O PIDDAC inicial contemplou 1.565 projectos. No decurso do ano foram introduzidos mais 110 projectos. Dos 1675 projectos, 822 (49,1%) são da responsabilidade dos SI e 853 (50,9%) dos SFA. 109 não tiveram qualquer execução.

A execução por ministério/programa orçamental é a que se traduz seguidamente.

¹ Dotação Disponível = € 3.183,2 milhões, dos quais € 1.665,3 milhões com origem em financiamento nacional e € 1.517,9 milhões em financiamento comunitário.

Q. 764

Quadro 15 – PIDDAC por Ministério/PO em 2010

(em milhões de euros)

Ministérios	Programas Orçamentais	Orçamento Inicial		Orçamento Final		Execução		Taxa de Execução
		Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	(3)/(2) %
		(1)	%	(2)	%	(3)	%	(3)/(2) %
1 - Encargos Gerais do Estado	P001 - Órgãos de Soberania	2,9	0,1	2,8	0,1	2,5	0,1	88,4
2 - Presidência do Conselho de Ministros	P002 - Governação	51,5	1,8	54,4	1,7	25,3	1,2	46,6
3 - Negócios Estrangeiros	P003 - Representação Externa	14,4	0,5	12,2	0,4	3,4	0,2	27,7
4 - Finanças e Administração Pública	P004 - Finanças e Administração Pública	52,8	1,9	57,9	1,8	18,0	0,9	31,2
5 - Defesa Nacional	P006 - Defesa	22,7	0,8	11,3	0,4	3,3	0,2	29,1
	P009 - Segurança Interna	56,6	2,0	71,8	2,3	49,3	2,3	68,6
6 - Administração Interna	P010 - Lei de Prog. das Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança	85,5	3,0	105,0	3,3	42,2	2,0	40,2
	P011 - Justiça	131,6	4,6	130,4	4,1	34,9	1,7	26,7
8 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	P012 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	186,0	6,6	375,7	11,8	338,1	16,1	90,0
9 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	P013 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	659,4	23,3	858,7	27,0	607,3	28,9	70,7
10 - Obras Públic. Transp. e Comunicações	P014 - Obras Públic. Transp. e Comunicações	153,4	5,4	125,2	3,9	73,9	3,5	59,1
11 - Ambiente e Ordenamento do Território	P015 - Ambiente e Ordenamento do Território	283,0	10,0	276,8	8,7	106,1	5,0	38,3
12 - Trabalho e Solidariedade Social	P016 - Trabalho e Solidariedade Social	51,7	1,8	49,2	1,5	13,4	0,6	27,3
13 - Saúde	P017 - Saúde	59,6	2,1	68,8	2,2	17,8	0,8	25,8
14 - Educação	P018 - Educação	295,5	10,4	246,5	7,7	147,2	7,0	59,7
15 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	P019 - Investigação e Ensino Superior	637,8	22,5	655,1	20,6	565,4	26,9	86,3
16 - Cultura	P020 - Cultura	88,6	3,1	81,4	2,6	54,1	2,6	66,4
Total Geral		2.833,1	100,0	3.183,2	100,0	2.102,1	100,0	66,0

Fonte: DGO - SIPIDDAC – “Mês 12”.

Dos € 2.102,1 milhões executados, cerca de 84% (€ 1.764,1 milhões) foram absorvidos por apenas cinco dos programas orçamentais, a saber: P013 – *Agricultura e Desenvolvimento Rural e Pescas*, P019 – *Investigação e Ensino Superior*, P012 – *Economia, Inovação e Desenvolvimento*, P018 – *Educação* e P015 – *Ambiente e Ordenamento do Território*.

Os programas orçamentais revelam taxas de execução que variaram entre os 25,8% e os 90,0%. Dos 17 programas orçamentais existentes no PIDDAC, apenas 4 apresentaram taxas superiores à média (P012 - *Economia, Inovação e Desenvolvimento* - 90,0%, o P001 – *Encargos Gerais do Estado* – 88,4%, o P019 – *Investigação e Ensino Superior* – 86,3% e o P013 – *Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas* – 70,7%) sendo que os restantes 13 registaram níveis mais baixos, salientando-se pela negativa o P017 – *Saúde* (25,8%), o P011 - *Justiça* (26,7%), o P016 – *Trabalho e Solidariedade Social* (27,3%) e o P003 – *Representação Externa* (27,7%).

O quadro que se segue demonstra a repartição do PIDDAC por classificação económica em termos de agrupamentos.

Quadro 16 – PIDDAC por Agrupamentos de Classificação Económica

(em milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	%
01 - Despesas com Pessoal	24,7	24,9	18,6	0,9
02 - Aquisição de Bens e Serviços	299,5	290,4	133,8	6,4
03 - Juros e outros Encargos	6,9	4,1	2,7	0,1
04 - Transferências Correntes	662,4	779,6	596,2	28,4
05 - Subsídios	1,0	0,7	0,4	0,0
06 - Outras Despesas Correntes	0,2	0,2	0,2	0,0
07 - Despesas de Capital	773,4	837,6	289,9	13,8
08 - Transferências de Capital	927,3	917,8	754,2	35,9
09 - Activos Financeiros	137,6	327,9	306,1	14,6
Total	2.833,1	3.183,2	2.102,1	100,0

Fonte: DGO - SIPIDDAC (nova plataforma) - Dados provisórios mês 12.



No PIDDAC final o investimento previsto foi de € 2.083,3 milhões para despesas de capital e € 1.099,9 milhões para despesas de natureza corrente – cerca de 65,4% e 34,6%, respectivamente. Esta relação manteve-se na execução, tendo as despesas de capital envolvido € 1.350,3 milhões (64,2%) e as despesas correntes € 751,8 milhões (35,8%). No entanto, nalguns ministérios continua a evidenciar-se o elevado peso das despesas correntes: MCUL (73,1%), MAI (53,5%), MADRP (52%), PCM (44,2%) MCTES (42,5%) e MAOTDR (42,0%).

4.2 EXECUÇÃO FACE AO PERÍODO HOMÓLOGO

Conforme se observa no quadro seguinte o PIDDAC inicial para 2010, de € 2.833,1 milhões, foi 30,2% (€ 1.227,9 milhões) inferior ao registado em 2009 e o executado inferior em 38,5% (€-1.313,5 milhões), variações que decorrem, essencialmente, das alterações metodológicas introduzidas e descritas no ponto 4.3.

Quadro 17 – PIDDAC inicial, disponível e executado em 2009 e 2010

(em milhões de euros)

	2009	2010	Variação Valor	Variação %
PIDDAC Inicial (1)	4.061,0	2.833,1	-1.227,9	-30,2
Alterações (reforço) (2)	1.571,9	539,3	-1.032,6	-65,7
Cativos (3)	66,2	189,2	123,0	185,8
PIDDAC Disponível (4) = (1) + (2) - (3)	5.566,7	3.183,2	-2.383,5	-42,8
PIDDAC Executado (5)	3.415,6	2.102,1	-1.313,5	-38,5

Fonte: DGO - SIPIDDAC (nova plataforma) - Dados provisórios mês 12 para 2010 e SIPIDDAC (sistema antigo) - Dados constantes na CGE/2009 e no PCGE/2009

Apesar das medidas restritivas tomadas em 2010 relativamente às despesas do PIDDAC, foram pagos € 2.102,1 milhões tendo-se registado uma taxa de execução de 66,0%, face à dotação disponível, o que significou um crescimento de 4,6 pontos percentuais relativamente ao nível alcançado em 2009 (61,4%).

Cerca de 55,1% da execução de 2010 foi suportada por financiamento nacional (€ 1.158,1 milhões¹) tendo os restantes 44,9% sido financiados através de recursos comunitários (€ 944,0 milhões), o que significou face a 2009 uma redução de financiamento nacional de € 844,3 milhões e de financiamento comunitário de € 419,1 milhões².

Em 2010 as taxas de execução do financiamento nacional e comunitário, face à dotação disponível, apontam para 69,5% e 62,2%, respectivamente, evidenciando uma recuperação no grau de execução das verbas comunitárias de 12,7 pontos percentuais³.

As despesas correntes, no PIDDAC, tiveram um acréscimo de 16,6%⁴ face ao ano anterior.

¹ Muito embora existam cerca de 1,4 milhões executados pelo IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana com recurso à fonte de financiamento "330 – Financiamento Nacional por conta de fundos comunitários (RG)".

² Em 2009 a execução de € 3.415,6 milhões englobou € 2.052,5 milhões de financiamento nacional e € 1.363,1 milhões de recursos comunitários.

³ Em 2009 a taxa de execução do financiamento comunitário foi de 49,5% enquanto que a do financiamento nacional foi de 73,0%.

⁴ Em 2009 do valor executado (€ 3.415,6 milhões) cerca de 80,8% (€ 2.759,3 milhões) eram despesas de capital e 19,2% (€ 656,3 milhões) despesas correntes.

4.3 PRINCIPAIS CAUSAS DAS VARIAÇÕES VERIFICADAS

Assinalam-se, como principais causas das variações observadas, as seguintes:

- ◆ mudança de metodologia incorporada no PIDDAC, tendo sido *“(...) eliminados do Mapa XV do PIDDAC todos os financiamentos que não têm origem directa no Orçamento do Estado da Administração Central”* verificando-se assim que foram *“(...) excluídos os financiamentos obtidos por entidades classificadas fora do perímetro das Administrações Públicas em contabilidade Pública (...)”*¹ permanecendo apenas as transferências que são efectuadas para aquelas instituições tendo como origem o OE²;

Este aspecto faz com que a lógica da orçamentação por projecto tenha deixado de existir pois o PIDDAC em 2010 passou a incluir projectos cujos investimentos se encontram incompletos, como sejam aqueles em que os executores são empresas públicas e/ou equiparadas em que só se evidencia a componente do investimento que é financiada por *“Receitas Gerais”* sendo que, na realidade, os valores totais dos projectos são superiores mas como são suportados por outras fontes de financiamento (autofinanciamento ou o financiamento comunitário) passaram a não estar incluídos.

- ◆ alteração de procedimentos relativos à contabilização dos fundos comunitários³. Sobre esta matéria, o Relatório do OE explicita que *“(...) reforçou-se a directriz de os serviços que são meros intermediários ou pagadores de fundos registarem estes em classificação económica extra-orçamental, de forma a eliminar as duplicações que ocorriam quando estes eram considerados em receita efectiva simultaneamente pelo organismo intermediário e pelo organismo beneficiário/ executor”*.

Estes procedimentos têm especial reflexo na contabilização das verbas relativas aos sistemas de incentivos do QREN, do PRODER e do PROMAR, segundo os quais, quando não existe contrapartida pública nacional afecta ao financiamento comunitário (como é, em grande parte, o caso dos Sistemas de Incentivos relativos ao Programa Operacional Factores de Competitividade), o registo das verbas comunitárias, passou a classificar-se como operações extra-orçamentais⁴, o que se traduziu numa diminuição significativa da despesa.

¹ Conforme se lê no Relatório do OE de 2010.

² Sobre esta matéria o documento refere *“(...) que em Contabilidade Nacional desde que se trate de entidades classificadas no perímetro das Administrações Públicas, como são os casos das Estradas de Portugal, EP, do Parque Escolar, EP a totalidade do respectivo investimento encontra-se incluído na Formação Bruta de Capital”*.

³ Constantes nas Circulares da DGO n.ºs 1354 e 1359.

⁴ Esta situação encontra-se reflectida com especial relevo no IAPMEI e no IFAP (cfr. Quadro 10).



5. CONSOLIDAÇÃO – RECEITA, DESPESA E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

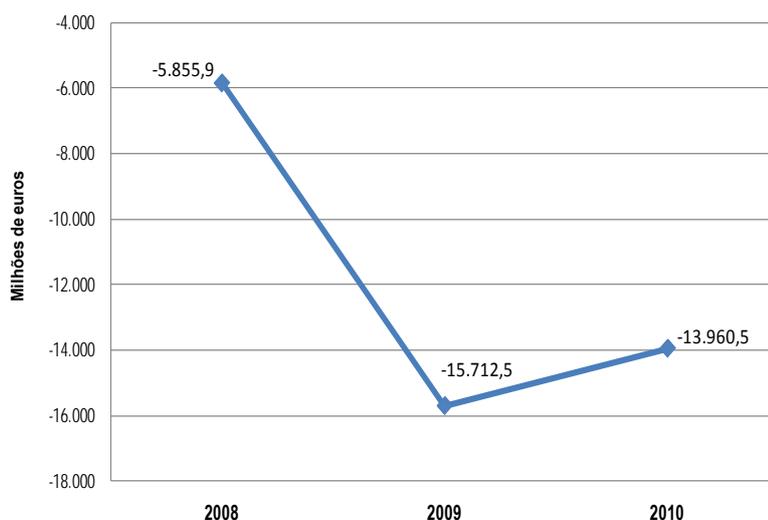
O quadro seguinte sintetiza as receitas e despesas da Administração Central, consolidando em cada subsector as *transferências correntes* e *de capital* entre os seus organismos (valores dos serviços integrados e dos SFA) e consolidando, em seguida, as transferências entre os dois subsectores (valores da Administração Central).

Quadro 18 – Receitas, Despesas e Saldo da Administração Central

Classificação Económica	(em milhões de euros)			
	Serviços Integrados	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central	Estrutura (%)
RECEITAS CORRENTES	35.474,7	22.982,6	42.918,9	90,6%
Impostos Directos	13.579,9	20,5	13.600,3	28,7%
Impostos Indirectos	18.735,1	347,9	19.083,0	40,3%
Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	234,0	4.192,6	4.426,6	9,3%
Taxas, Multas e Outras Penalidades	591,5	1.302,1	1.893,6	4,0%
Rendimentos da Propriedade	473,7	151,8	625,5	1,3%
Transferências Correntes	996,0	16.307,9	1.765,6	3,7%
Estado		14.920,5		0,0%
SFA	617,9			0,0%
Outras transferências correntes	377,6	1.387,5	1.765,1	3,7%
Diferenças de consolidação	0,5		0,5	0,0%
Venda de Bens e Serviços Correntes	415,7	507,0	922,6	1,9%
Outras Receitas Correntes	181,2	49,4	230,6	0,5%
Recursos Próprios Comunitários	177,3		177,3	0,4%
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	90,3	103,5	193,8	0,4%
RECEITAS DE CAPITAL	1.639,6	4.255,0	4.423,9	9,3%
Venda de Bens de Investimento	167,1	63,4	230,6	0,5%
Transferências de Capital	95,4	3.959,8	2.584,5	5,5%
Estado		1.443,8		0,0%
SFA	41,8			0,0%
Outras transferências de capital	52,8	2.516,0	2.568,8	5,4%
Diferenças de consolidação	0,7		15,6	0,0%
Activos Financeiros (excepto Títulos)	822,5	231,0	1.053,4	2,2%
Outras Receitas de Capital	93,1	0,8	93,9	0,2%
Saldo da Gerência Anterior	461,5		461,5	1,0%
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	37.114,3	27.237,6	47.342,8	100,0%
DESPESAS CORRENTES	46.550,0	22.812,4	53.824,0	87,8%
Despesas com pessoal	11.374,0	2.908,0	14.282,0	23,3%
Aquisição de Bens e Serviços	1.356,0	8.883,3	10.239,3	16,7%
Juros e outros encargos	4.971,7	12,3	4.984,0	8,1%
Transferências Correntes	27.741,3	10.339,5	22.542,5	36,8%
Estado		653,0		0,0%
SFA	14.966,5	0,0		0,0%
Outras	12.774,8	9.636,9	22.411,8	36,6%
Diferenças de consolidação		49,6	130,7	0,2%
Subsídios	698,8	612,0	1.310,8	2,1%
Outras Despesas Correntes	408,1	57,3	465,4	0,8%
DESPESAS DE CAPITAL EFECTIVAS	6.910,3	2.039,8	7.479,4	12,2%
Aquisição de Bens de Capital	1.505,5	304,5	1.809,9	3,0%
Transferências de Capital	3.200,0	876,4	2.605,7	4,3%
Estado		26,9		0,0%
SFA	1.464,5	0,0		0,0%
Outras transferências de capital	1.735,5	797,0	2.532,6	4,1%
Diferenças de consolidação		52,4	73,1	0,1%
Activos Financeiros (excepto Títulos)	2.188,1	838,7	3.026,8	4,9%
Outras Despesas de Capital	16,7	20,3	37,0	0,1%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	53.460,2	24.852,2	61.303,4	100,0%
Saldo corrente	-11.075,3	170,2	-10.905,1	
Saldo de capital	-5.270,7	2.215,2	-3.055,4	
Saldo global	-16.345,9	2.385,3	-13.960,5	
Saldo global em % da Despesa	-30,6%	9,6%	-22,7%	

Na óptica da contabilidade pública e levando em conta que se trata de valores provisórios, bem como todas as observações anteriores sobre a receita e a despesa de cada subsector¹, apurou-se que o saldo global dos serviços integrados ascendeu a € -16.345,9 milhões, o dos serviços e fundos autónomos a € 2.385,3 milhões e o da Administração Central a € -13.960,5 milhões. Conforme se evidencia no gráfico seguinte, este saldo² comporta alguma melhoria relativamente a 2009, ano em que se verificou uma acentuada deterioração do saldo orçamental.

Gráfico 2 – Saldo da Administração Central (2008-2010)



O saldo global dos serviços integrados representou 30,6% da respectiva despesa, o que equivale a dizer que quase um terço desta (incluindo as *transferências* para outros sectores das administrações públicas) foi financiado por aumento da dívida pública, percentagem que se reduz para 22,7% quando considerado o saldo global do conjunto da Administração Central.

O saldo global negativo da Administração Central deveu-se essencialmente ao desequilíbrio entre receitas e despesas correntes, uma vez que o saldo corrente representa 78,1% do défice global (€ -10,905,1 milhões) e o saldo de capital apenas 21,9% (€ -3.055,4 milhões).

Uma vez que o Quadro 18 resulta da agregação dos valores que constam dos quadros anteriores, referentes a cada subsector, são-lhe aplicáveis as correspondentes observações, limitações e reservas. Adicionalmente, evidenciam-se, como "diferenças de consolidação", deficiências na contabilização das *transferências* entre os organismos do mesmo sector e entre os dois sectores.

No tocante aos serviços e fundos autónomos, observa-se que as diferenças de consolidação³, na despesa, ascendem a € 49,6 milhões em *transferências correntes* e a € 52,4 milhões em *transferências de capital*, totalizando € 102,0 milhões⁴, o que revela deficiências na contabilização dessas transferências:

¹ Designadamente a inclusão, na receita e na despesa, dos *activos financeiros*, excluindo *títulos*.

² Os saldos apurados para 2008 e 2009 correspondem ao "Saldo Global (incluindo activos financeiros)" evidenciado na respectiva CGE, tendo-se excluído os activos financeiros em títulos.

³ Na Síntese da Execução Orçamental as diferenças de consolidação não são evidenciadas enquanto tal, separadamente, sendo antes adicionadas aos valores efectivamente contabilizados em *outras receitas correntes* ou *outras despesas correntes*.

⁴ Ou seja, o montante registado na despesa dos serviços e fundos autónomos é superior, em € 102,0 milhões, ao montante registado em receita como transferências provenientes de organismos do mesmo subsector. Uma vez que se consolidam (anulam), montantes



Q. 764

Tribunal de Contas

Como evidencia a parte do quadro relativa à Administração Central, as diferenças de consolidação agravam-se quando incluem as *transferências* entre os dois subsectores, observando-se na despesa, diferenças de consolidação que ascendem a € 130,7 milhões em *transferências correntes* e a € 73,1 milhões em *transferências de capital*, totalizando € 203,8 milhões.

Por se tratar de uma questão recorrente é de salientar terem sido instituídos, em 2010, procedimentos para evitar estas discrepâncias, que têm significado ao nível das contas consolidadas. Essas medidas incluem a utilização de códigos para identificar o organismo para o qual se transferem as verbas¹ – mas sem a correspondente identificação na receita do organismo que recebe as transferências, o que impede um cruzamento rigoroso dessa informação – e a criação da Entidade Contabilística Estado, para o processamento das transferências do orçamento dos serviços integrados para serviços e fundos autónomos.

Ora, a análise da contabilização das transferências entre SFA (Caixa 2) mostrou a insuficiência dos procedimentos introduzidos que, na verdade, continuam a não assegurar a integral e correcta classificação dessas transferências.

Em contraditório, a DGO afirma que:

"(...) sobre a consolidação, refira-se que foi introduzida a obrigatoriedade de na alínea e subalínea da classificação económica da despesa ser identificado o código de serviço beneficiário. Mesmo assim, surgem problemas de inconsistência que, em 2011, já estão a ser abordados ao nível mensal, por se estar a produzir a conta consolidada da Administração Central com aquela periodicidade."

A DGO menciona também, na sua resposta, que:

"Contudo, há que referir que a regra genérica aplicada pela DGO é neutral para o saldo e preserva o sentido dos fluxos. Se na consolidação a receita do beneficiário é maior que a despesa do dador, tem-se a certeza que o beneficiário recebeu a receita, mas não do Estado ou dos Serviços e Fundos Autónomos, pelo que se procede à sua reclassificação em outras receitas. O simétrico é aplicado na situação em que a despesa é maior que a receita."

A regra aplicada pela DGO é susceptível de reduzir os efeitos, no saldo consolidado, de erros na classificação das transferências. Todavia, não garante que esses efeitos sejam nulos, nomeadamente se os fluxos forem registados por um organismo como orçamentais e pelo outro como extra-orçamentais ou não forem registados.

iguais em receita e despesa, considerar esse montante em "diferenças de consolidação" na despesa equivale a reclassificar esse montante como transferências para outros sectores.

¹ Através da inscrição do código (de quatro dígitos) do SFA beneficiário, decomposto em alínea e subalínea de classificação económica, correspondente a uma lista previamente disponibilizada pela DGO. O mesmo tipo de identificação é utilizado nas *transferências* para serviços integrados.

Caixa 2 – Discrepâncias na contabilização das transferências entre SFA (Anexo 4)

Face às divergências entre os valores das transferências entre SFA contabilizados como entregues e recebidos, a DGO tem aplicado, na Síntese de Execução Orçamental, uma metodologia de consolidação segundo a qual as *transferências correntes* e *de capital* para outros SFA (despesa), no montante em que excedem as respectivas *transferências correntes* e *de capital* provenientes de SFA (receita) são reclassificadas em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital*, respectivamente¹. Desta forma, os valores evidenciados no Quadro 18, como diferenças de consolidação (€ 49,6 milhões e € 52,4 milhões), foram adicionados pela DGO, no quadro "Execução orçamental dos SFA", da Síntese, a *outras despesas correntes* (que passaram, desse modo, de € 57,3 milhões para € 106,9 milhões) e a *outras despesas de capital* (passando de € 20,3 milhões, para € 77,7 milhões). Estas diferenças de consolidação, que ascendem a € 102,0 milhões, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

Tipo de Transferência	Valor inscrito em receita	Valor inscrito em despesa	Diferença (despesa-receita)
Transferências Correntes	4.440,8	4.490,4	49,6
Transferências de Capital	41,1	93,5	52,4
Total	4.481,9	4.583,9	102,0

Para uma análise mais detalhada, procedeu-se ao confronto dessas *transferências* relativamente aos 149 serviços destinatários de transferências de outros SFA, tendo-se concluído que:

- ◆ apenas em 29 (19,5%) dos SFA destinatários, o valor que contabilizaram em receita, como proveniente de *transferências* de outros SFA, coincide com o total registado pelos restantes SFA como tendo-lhe sido entregue²;
- ◆ 15 serviços (10,1%) inscreveram em receita *transferências*, no valor global de € 2,9 milhões, sem que tenham sido identificados como destinatários de *transferências correntes* ou *de capital* por qualquer outro SFA;
- ◆ 11 serviços (7,4%) foram identificados por outros SFA como destinatários de *transferências correntes* e *de capital*, no valor global de € 0,9 milhões, sem que tenham inscrito em receita qualquer valor recebido a este título;
- ◆ nos restantes 94 SFA (63,1%), há diferenças significativas entre os valores transferidos contabilizados em despesa e os contabilizados em receita, conforme se sintetiza no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total
Despesa	4.166,6	6,0	4.172,6
Receita	4.147,6	37,3	4.184,9
Diferença (Despesa-Receita)	19,0	-31,2	-12,2
Diferença (Despesa-Receita) em valor absoluto	173,5	37,6	203,0

- ◆ em despesa foram inscritas transferências correntes para SFA, no valor global de € 11,9 milhões sem que tenham sido identificados os serviços destinatários e foram contabilizadas transferências no valor de € 104,4 milhões³ em relação às quais não é possível identificar os serviços destinatários, uma vez que foram registadas com o código de serviço "8888" associado à designação "Verbas sujeitas a candidatura".

¹ Inversamente, se o montante inscrito em receita for superior ao registado em despesa, a diferença é reclassificada como *outras receitas correntes* e *outras receitas de capital*.

² Para o efeito, considerou-se como não relevantes as diferenças inferiores a € 5 (6 casos) e quando se compensavam entre si as diferenças existentes em *transferências correntes* e *transferências de capital* (2 casos).

³ Do valor de € 104,4 milhões, € 18,6 milhões dizem respeito a *transferências correntes* e € 85,8 milhões a *transferências de capital*.



Q. 764

Tribunal de Contas

Note-se ainda que, consideradas em valores absolutos para que não se compensem entre si, as diferenças entre o valor contabilizado na despesa e o inscrito na receita ascendem a € 203,0 milhões.

Assim, o confronto efectuado, embora condicionado pelo facto de não constar do SIGO/SFA informação sobre a totalidade dos organismos, comprova que o procedimento adoptado pela DGO em 2010, através da referida identificação dos destinatários das transferências (mas sem identificação de onde provieram, na receita de cada organismo), se revelou insuficiente para assegurar a correcta contabilização dos valores das transferências entre SFA.

O Tribunal alerta para o facto de os erros na contabilização das *transferências* poderem conduzir a reclassificações que distorcem o valor da receita ou da despesa de cada subsector, bem como da Administração Central.

6. DÍVIDA PÚBLICA

Neste ponto aborda-se de forma particular, mas com carácter provisório, a dívida que é emitida pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) em nome do Estado e da qual resultam as receitas de capital inscritas em Passivos Financeiros (Produto de empréstimos), as despesas de capital inscritas em Passivos Financeiros (Amortização da dívida) e as despesas correntes inscritas em Juros da Dívida Pública (classificação económica 03.01) do Orçamento dos Serviços Integrados.

Não foi assim considerada, no âmbito da administração central do Estado, a dívida emitida pelos serviços e fundos autónomos nem a eventualmente emitida pela segurança social. Também se não consideram outras formas de endividamento do Estado ou o endividamento de entidades não pertencentes à administração pública central (administração regional, administração autárquica, sector público empresarial, etc.).

Os valores da execução orçamental de 2010 são os que foram considerados anteriormente nos pontos relativos à receita e à despesa, no que respeita aos serviços integrados. Os restantes valores, designadamente os relativos a dívida total, a emissões e a amortizações foram fornecidos pelo IGCP.

Do quadro seguinte consta a evolução da dívida emitida pelo IGCP, em valores nominais e não consolidada, dado que não se dispõe ainda de todos os valores que permitem proceder ao apuramento da dívida efectiva¹.

Quadro 19 – Movimento global da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Designação	Dívida total em 31 de Dezembro de 2009	Emissões a)	Amortizações	Outros aumentos ou diminuições	Dívida total em 31 de Dezembro de 2010	Variação	
						Valor	(%)
MOEDA NACIONAL	130.700,1	128.745,4	-110.010,0	0,1	149.435,6	18.735,5	14,3
Obrigações do Tesouro	91.907,4	21.716,7	-7.677,8	-	105.946,4	14.039,0	15,3
Certificados de Aforro	16.871,0	519,9	-1.920,2	-	15.470,7	-1.400,3	-8,3
Certificados do Tesouro	-	685,4	-	-	685,4	685,4	-
Bilhetes do Tesouro	17.231,3	23.194,0	-21.164,5	-	19.260,8	2.029,5	11,8
CEDIC	3.786,5	37.768,7	-36.667,7	-	4.887,4	1.100,9	29,1
Outros	903,90	44.860,70	-42.579,80	-	3.184,90	2.281,00	252,4
MOEDA ESTRANGEIRA	2.046,3	5.138,0	-5.075,8	231,2	2.339,8	293,5	14,3
TOTAL GERAL	132.746,4	133.883,5	-115.085,8	231,3	151.775,3	19.028,9	14,3

Fonte: IGCP

a) Inclui valores emitidos em 2010 mas considerados no período complementar de 2009.

O aumento global do endividamento directo do Estado em 2010 foi na ordem dos € 19.028,9 milhões (14,3%). Contudo, parte desse aumento inclui aumentos da dívida do Estado detida por outras entidades públicas, como é o caso dos Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) que se destinam exclusivamente a entidades públicas, administrativas e empresariais e que aumentaram durante o ano de 2010 em cerca de € 1.100,9 milhões, dos € 1.500 milhões em Bilhetes do Tesouro que o Fundo de Regularização da Dívida Pública

¹ A dívida efectiva corresponde à dívida total menos os títulos detidos por entidades públicas administrativas. No que respeita à dívida em 31/12/2009 referida no quadro, o valor consolidado (dívida efectiva) era de € 121.469,9 milhões (-8,5%) – cfr. PCGE/2009, Vol. I, pág. 131.



Q. 764

Tribunal de Contas

(FRDP) subscreveu em 2010 e ainda detinha no final do ano¹, e dos títulos de dívida pública que integram as carteiras de outros entes públicos, com particular destaque para a Caixa Geral de Aposentações e para os fundos geridos pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social.

Para o aumento da dívida total em 31/12/2010 contribuíram, de forma muito significativa, as Obrigações do Tesouro (€ 14.038,9 milhões) e, em menor grau, os BT (€ 2.029,5 milhões) e um instrumento de dívida de médio prazo denominado *Medium Term Notes*, emitido em euros e em moedas não euro (€ 2.371,6 milhões). Para o acréscimo contribuíram ainda, mas em menor grau, os empréstimos de € 512,5 milhões contraídos junto do Banco Europeu de Investimento e os recém-criados Certificados do Tesouro (€ 685,4 milhões).

Em sentido contrário, a dívida do Estado titulada por Certificados de Aforro diminuiu em 2010 cerca de € 1.400 milhões em relação à existente no início do ano, o mesmo sucedendo com a dos títulos denominados *Euro Commercial Paper* (em moeda euro e não euro), que sofreram uma redução de € 1.094,1 milhões.

Para efeitos do aumento do endividamento, o Governo dispunha do limite de € 17.414 milhões previsto no n.º 1 do artigo 71º da LOE/2010, ao qual acresciam € 9.146,2 milhões previstos no artigo 79º da mesma Lei. As operações a realizar pelo FRDP ao abrigo do n.º 3 do artigo 76º da LOE/2010 eram, por assim dizer, imputadas a este último limite, já que implicavam a sua redução. O aumento global de € 19.028,9 milhões é inferior à soma dos dois limites referidos, sendo certo que a utilização desses limites deve ser apurada separadamente, o que será feito em sede de Parecer sobre a CGE/2010.

Centrando-nos agora na execução orçamental propriamente dita (receitas e despesas), o quadro seguinte ilustra qual foi a evolução das receitas relacionadas com a dívida pública em 2010, estabelecendo a comparação com a execução do ano anterior e com a previsão da Lei do Orçamento de Estado.

Quadro 20 – Evolução das Receitas de Passivos financeiros

(em milhões de euros)

Passivos financeiros (Receita)	2009	2010		
	Execução	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Títulos a curto prazo	69.527,5	94.135,0	126.051,7	107.541,9
Títulos a médio e longo prazos	18.409,1	23.533,7	25.012,9	24.313,4
Total	87.936,6	117.668,7	151.064,6	131.855,3

A receita total proveniente da dívida pública contabilizada até ao final do quarto trimestre de 2010 atingiu os € 131,9 milhares de milhões, sendo que o principal contributo resulta dos títulos a curto prazo. Quando assim é, deve assinalar-se que tais valores (e também os da despesa) estão afectados pelo efeito rotativo da dívida flutuante, sem reflexos de monta na situação de endividamento da República.

Constata-se ainda que, a receita contabilizada em 2010 excedeu a que fora inicialmente prevista, situando-se 12% acima do orçamento inicial. O valor total do produto de empréstimos que deu entrada na conta de Operações Específicas do Tesouro denominada "Produto de Empréstimos 2010" foi de € 131.015,7 milhões², mas na receita foram ainda incluídos, por conta do período complementar de 2010, cerca de € 741,7 milhões emitidos já em 2011 e o saldo de 2009, de € 97,8 milhões.

¹ Em Dezembro de 2010, ao abrigo do n.º 3 do artigo 76º da LOE/2010, o Estado efectuou uma transferência de € 1.500 milhões para o FRDP, valor este que foi integralmente aplicado pelo Fundo na subscrição de Bilhetes do Tesouro com maturidade em 2011.

² Tendo já em conta, segundo o IGCP, estornos no valor de 2.201,7 milhões, que não representam produto de emissões.

Q. 762

Passando agora às despesas relacionadas com a dívida pública directa, compara-se no quadro seguinte a despesa realizada em 2010 com a previsão da Lei do Orçamento de Estado e com a execução do ano anterior.

Quadro 21 – Evolução das Despesas com Passivos Financeiros Juros e outros encargos

(em milhões de euros)

Passivos financeiros (Despesa), Juros e Outros Encargos	2009	2010		
	Execução	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Amortizações	72.162,7	90.193,3	122.193,3	113.927,1
Títulos a curto prazo	65.089,5	81.193,3	112.507,5	104.605,1
dos quais				
Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras	22.715,4	32.193,3	67.757,5	61.878,3
Adm. Pública Central - Estado	35.643,4	36.000,0	0,0	0,0
Adm. Pública Central - SFA			32.503,0	30.898,9
Títulos a médio e longo prazos	7.073,3	9.000,0	9.685,8	9.322,0
Juros	4.973,4	5.460,0	5.460,0	4.943,5
Outros Encargos	32,0	40,0	40,0	26,5
Total	77.168,1	95.693,3	127.693,3	118.897,2

No tocante à dívida de curto prazo, o orçamento inicial previa um volume significativo de amortizações relativas à Administração Pública Central – Estado, o qual foi anulado em termos finais e criada uma dotação para amortizações relativas à Administração Pública Central – Serviços e Fundos Autónomos, que deverá ter a ver com a movimentação dos CEDIC. Foi ainda reforçada, em mais do dobro, a rubrica para amortizações relativas a Bancos e outras instituições financeiras, o que significou designadamente um maior recurso ao financiamento através de Bilhetes do Tesouro

O principal aspecto a reter no tocante à execução orçamental de 2010 é que os juros da dívida pública pagos foram inferiores em cerca de 10% ao orçamentado inicialmente e, também, ligeiramente inferiores à mesma despesa contabilizada em 2009.

A DGO, na Síntese da Execução Orçamental relativa a Dezembro de 2010, assinala já o decréscimo da despesa com juros e outros encargos, e justifica-o com o impacto da diminuição das taxas de juro de curto prazo em 2009 e em parte de 2010, com reflexo nos encargos com juros dos Certificados de Aforro e de Bilhetes do Tesouro. Contudo, no que respeita aos Certificados de Aforro, a diminuição do volume da dívida neste instrumento, com particular impacto nos títulos da Série B, terá também tido influência no decréscimo das despesas com juros.

Uma vez que a receita de passivos financeiros foi de € 131,9 milhares de milhões e a despesa da mesma natureza (amortizações) foi de € 113,9 milhares de milhões, isso significa que o financiamento líquido da execução orçamental pela dívida pública directa, excluindo as despesas com juros, foi cerca de € 18,0 milhares de milhões, embora se tratem de valores provisórios. Este valor é inferior em cerca de € 1.028,9 milhões ao aumento do endividamento líquido global em valores nominais, mas deve ter-se também em conta o efeito da existência de períodos complementares da receita proveniente da dívida, quer em 2009, quer em 2010¹.

Em contraditório, o IGCP informou que, em resultado das operações de encerramento ocorridas em 27 de Maio de 2011, tinha sido alterado o valor da receita proveniente de passivos financeiros (-0,04%).

¹ A dívida emitida ao abrigo dos períodos complementares de 2009 e de 2010 foi, respectivamente, de € 2.446,1 milhões e € 782,9 milhões.



7. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais se encontram o da universalidade e o da especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, o qual elenca, *inter alia*, os diversos tipos de operações extra-orçamentais. A aplicação dos referidos códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por todos os serviços da Administração Central e obriga o registo, em operações extra-orçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais.

Nos termos do artigo 75.º da LEO, a CGE compreende a Conta dos fluxos financeiros do Estado.

O Regime da Tesouraria do Estado (RTE) estabelece no seu artigo 1.º que a actividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e através de operações específicas do Tesouro (OET), cabendo ao IGCP a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro (CT) à excepção da movimentação de fundos relativa à segurança social que dispõe de uma tesouraria única. Acresce que, nos termos do artigo 2.º do RTE (unidade de tesouraria), a detenção e a movimentação de fundos por serviços da Administração Central processa-se através de contas do Tesouro.

Nos termos do artigo 42.º do RTE, o IGCP envia à DGO o balancete mensal da CT, com a respectiva movimentação segundo a natureza das operações envolvidas, até ao dia quinze do mês seguinte (excepto quanto à relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte).

Face a este quadro legal, a análise da Conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado (CFFTE) permitiu aferir:

- ◆ o cumprimento da LEO e do RTE relativamente à movimentação de fundos públicos pelos serviços da Administração Central (serviços integrados e SFA);
- ◆ a consistência da Conta Provisória de 2010 com a informação registada na CT e nos sistemas de contabilização orçamental até 15 de Fevereiro de 2011;
- ◆ a consistência da Conta Provisória (publicada em 17 de Março de 2011) com a informação reportada na Síntese de Execução Orçamental (divulgada em 20 de Janeiro de 2011).

A CFFTE é o elemento inicial da Conta Provisória (com a designação de *“Movimento em dinheiro nas Caixas, Banco de Portugal, como Caixa Geral do Tesouro, e outros bancos no período decorrido de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2010”*). Acresce que a CFFTE está suportada pelo balancete da CT enviado pelo IGCP à DGO com a informação registada até 15 de Fevereiro de 2011 e que esse balancete é outro dos elementos da Conta Provisória (com a designação de *“Mapa dos movimentos e saldos nas contas na Tesouraria do Estado, compreendendo as entradas e saídas de fundos na Tesouraria e os movimentos, em dinheiro e escriturais, verificados nas contas de operações específicas do Tesouro e em execução do Orçamento do Estado nos meses supra-indicados”*).

O IGCP é a entidade responsável pela certificação dos recebimentos e pagamentos efectuados na tesouraria do Estado em execução do OE e por transmitir essa informação às entidades responsáveis pela execução orçamental. Porém, é a estas que compete a classificação dos valores recebidos e pagos segundo os códigos de receitas e despesas públicas. Duas condições necessárias à fiabilidade do processo de contabilização e controlo da execução orçamental são pois:

Q. 762

- ◆ que a movimentação de fundos públicos em execução do OE abranja a totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da Administração Central, a relevar na CT como Receita e Despesa de cada subsector (serviços integrados e SFA);
- ◆ que essas receitas (despesas) sejam integralmente classificadas como receitas (despesas) orçamentais ou extra-orçamentais e, por consequência, que os valores de Receita (Despesa) Total registados na contabilização orçamental sejam iguais aos relevados na CT e enviados à DGO nos prazos fixados pelo artigo 42.º do RTE.

O confronto dos valores da CFFTE (provenientes da CT) com os registados nos sistemas de contabilização orçamental mostra que estas condições não estão a ser observadas de modo sistemático.

O quadro seguinte apresenta, em coluna:

- ◆ Versão 1 – os valores registados na CFFTE;
- ◆ Versão 2 – a Versão 1 com a desagregação dos valores de Receita e Despesa dos serviços integrados efectuada com base na informação subjacente aos mapas pertinentes da Conta Provisória¹;
- ◆ Versão 3 – a Versão 1 com a desagregação dos valores de Receita e Despesa dos serviços integrados registados nos pertinentes sistemas de contabilização² até 15 de Fevereiro de 2011.

As diferenças entre a Versão 2 e a Versão 3 (evidenciadas nas linhas 10, 24, 35 e 36 do quadro) revelam que a Conta Provisória não é consistente com a informação registada nos sistemas de contabilização orçamental até 15 de Fevereiro de 2011.

As divergências entre a CT e a Contabilidade Orçamental (evidenciadas nas linhas 11 e 25) ilustram a não observância das condições atrás referidas.

Os fluxos financeiros dos serviços integrados e dos SFA registados em OET na CT (linhas 16 e 30) não são considerados na Receita nem na Despesa (linhas 12 e 26).

Enfim, como observado de modo recorrente, o IGCP não se cinge à orgânica dos serviços estabelecida pelo OE o que inviabiliza a apropriada discriminação dos fundos movimentados através de OET (linhas 13 a 15 e 18 a 20).

¹ Extraída do SCR, em 24 de Fevereiro de 2011, para a Receita, e referente ao “mês 12” do SIGO/SI, disponibilizado em 19 de Janeiro de 2011, para a Despesa.

² SGR, para a Receita, e “mês 13” do SIGO/SI, para a Despesa.



Tribunal de Contas

Q. 7. 1. 1.

Quadro 22 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

Designação	Referência	Versão 1	Versão 2	Versão 3	
Saldo Inicial no Banco de Portugal	1	2.407.866,38	2.407.866,38	2.407.866,38	
Saldo Inicial nas caixas e outros bancos	2	1.587.225.713,97	1.587.225.713,97	1.587.225.713,97	
Saldo Inicial	3 = 1 + 2	1.589.633.580,35	1.589.633.580,35	1.589.633.580,35	
Receita Efectiva	4		37.128.763.930,21	37.128.588.632,13	
Receita Não Efectiva - Produto de Empréstimos	5		131.855.271.519,76	131.855.271.519,76	
Receita Orçamental	6 = 4 + 5		168.984.035.449,97	168.983.860.151,89	
Reposições Abatidas nos Pagamentos	7		2.849.944.098,82	2.849.944.691,43	
Outras Operações Extra-Orçamentais	8		5.600.490,87	5.600.490,87	
Receita por Operações Extra-Orçamentais	9 = 7 + 8		2.855.544.589,69	2.855.545.182,30	
Receita Total na Contabilidade Orçamental	10 = 6 + 9		171.839.580.039,66	171.839.405.334,19	
Diferença na Receita Total	11 = 12 - 10			-64.680.762,02	-64.506.056,55
Receita Total na Contabilidade do Tesouro	12		171.774.899.277,64	171.774.899.277,64	171.774.899.277,64
Entrada em contas de Serviços Integrados	13				
Entrada em contas de Serviços e Fundos Autónomos	14				
Entrada em contas de Outras Entidades	15				
Entrada por Operações Especificas do Tesouro	16 = 13 + 14 + 15	595.465.601.959,15	595.465.601.959,15	595.465.601.959,15	
Entrada	17 = 3 + 12 + 16	768.830.134.817,14	768.830.134.817,14	768.830.134.817,14	
Despesa Efectiva	18		53.526.999.682,51	53.474.512.217,82	
Despesa Não Efectiva - Transferências de Capital	19		1.500.000.000,00	1.500.000.000,00	
Despesa Não Efectiva - Amortização de Empréstimos	20		116.330.054.055,00	113.927.118.607,39	
Despesa Orçamental	21 = 18 + 19 + 20		171.357.053.737,51	168.901.630.825,21	
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22		382.678.518,49	2.845.181.780,46	
Despesa por Operações Extra-Orçamentais	23 = 22		382.678.518,49	2.845.181.780,46	
Despesa Total na Contabilidade Orçamental	24 = 21 + 23		171.739.732.256,00	171.746.812.605,67	
Diferença na Despesa Total	25 = 26 - 24			35.167.021,64	28.086.671,97
Despesa Total na Contabilidade do Tesouro	26		171.774.899.277,64	171.774.899.277,64	171.774.899.277,64
Saída de contas de Serviços Integrados	27				
Saída de contas de Serviços e Fundos Autónomos	28				
Saída de contas de Outras Entidades	29				
Saída por Operações Especificas do Tesouro	30 = 27 + 28 + 29	594.417.417.710,03	594.417.417.710,03	594.417.417.710,03	
Saldo Final no Banco de Portugal	31	1.000.000,05	1.000.000,05	1.000.000,05	
Saldo Final nas caixas e outros bancos	32	2.636.817.829,42	2.636.817.829,42	2.636.817.829,42	
Saldo Final	33 = 31 + 32	2.637.817.829,47	2.637.817.829,47	2.637.817.829,47	
Saída	34 = 24 + 28 + 31	768.830.134.817,14	768.830.134.817,14	768.830.134.817,14	
Saldo global dos Serviços Integrados	35 = 4 - 18		-16.398.235.752,30	-16.345.923.585,69	
Diferença nas Reposições Abatidas nos Pagamentos	36 = 7 - 22		2.467.265.580,33	4.762.910,97	

Fonte: Conta provisória de Janeiro a Dezembro de 2010, CT e SGR de 2010 em 15-02-2011, SCR de 2010 em 24-02-2011 e SIGO/SI (Mês "12" e Mês "13")

Q. 762

A análise da CFFTE, dos restantes mapas da Conta Provisória, da CT e dos sistemas de contabilização orçamental suscita as observações seguintes:

- ◆ Os fundos movimentados por serviços da Administração Central fora da tesouraria do Estado (por excepção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) não são objecto de relevação na CT, retirando à CFFTE o carácter de uma verdadeira Conta dos fluxos financeiros do Estado.
- ◆ A Conta Provisória é consistente com a informação registada pela CT até 15 de Fevereiro de 2011, não sendo, porém, consistente com a informação registada nos sistemas de contabilização orçamental até à mesma data.
- ◆ Os fluxos financeiros movimentados por serviços integrados na tesouraria do Estado que são registados em OET na CT não são considerados nos sistemas de contabilização orçamental por aqueles serviços.
- ◆ Os fluxos financeiros movimentados por SFA na tesouraria do Estado são integralmente registados em OET na CT não sendo, portanto, considerados como Receita ou Despesa.
- ◆ Os fluxos financeiros movimentados por SFA não são integralmente considerados no respectivo sistema de contabilização orçamental (v.g.: certas ajudas comunitárias).
- ◆ Verificam-se diferenças materiais na Receita e na Despesa entre CT e contabilidade orçamental e nas *reposições abatidas nos pagamentos* entre Receita e Despesa.
- ◆ A despesa orçamental dos serviços integrados registada na Conta Provisória é relativa a uma versão anterior à considerada na Síntese de Execução Orçamental (quando esta foi divulgada quase dois meses antes).
- ◆ As irregularidades e deficiências mencionadas comprometem a utilidade da informação constante da Conta Provisória e o seu uso para aferir da consistência da informação reportada na Síntese de Execução Orçamental.

Em contraditório, o IGCP considera que os fundos movimentados por serviços da Administração Central fora da tesouraria do Estado não devem ser relevados na CT porque o âmbito da competência de gestão da tesouraria só abrange contas das quais seja o titular. Ainda segundo o IGCP, os fundos detidos fora da tesouraria não representam activos para efeitos da sua gestão pelo que, devendo ser considerados numa óptica de consolidação dos fundos na posse do Estado, não devem ser relevados na CT.

Por sua vez, a DGO refere que o quadro legal vigente permite às instituições do ensino superior ter fundos fora da tesouraria do Estado, pelo que o objectivo almejado não se compagina com a realidade vigente.

O Tribunal de Contas reitera a importância de a Conta dos fluxos financeiros do Estado comportar a totalidade dos fundos movimentados pelos serviços da Administração Central assegurando-se o registo integral dos correspondentes activos. Tal decorre, *inter alia*, da LEO, do RTE e da necessidade de organização de uma contabilidade conforme com os princípios e normas do POCP.



Q. 764

Tribunal de Contas

8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

SALDO ORÇAMENTAL

Na óptica da contabilidade pública, com base nos valores provisórios disponíveis, o saldo global¹ da Administração Central ascende a € -13.960,5 milhões.

Por subsectores, o saldo global dos serviços integrados ascendeu a € -16.345,9 milhões e o dos serviços e fundos autónomos a € 2.385,3 milhões. Assim, o saldo dos serviços integrados representou 30,6% da respectiva despesa, o que equivale a dizer que quase um terço desta (incluindo as *transferências* para outros sectores das administrações públicas) foi financiado por aumento da dívida pública.

O saldo global negativo da Administração Central deveu-se, essencialmente, ao desequilíbrio entre as receitas e as despesas correntes uma vez que o saldo corrente representou 78,1% do défice global (€ -10.905,1 milhões) e que o saldo de capital foi de 21,9% (€ -3.055,4 milhões).

RECEITA

A receita efectiva dos serviços integrados de 2010 totaliza € 37.128,6 milhões, mais € 2.302,3 milhões (6,6%) do que em 2009, evolução que se fica a dever essencialmente ao aumento das receitas fiscais (€ 1.662,1 milhões e 5,4%) e das receitas de capital (€ 843,8 milhões e 252,3%).

O aumento verificado nas receitas fiscais deve-se aos *impostos indirectos*, com um acréscimo de € 1.571,6 milhões (9,2%). Este aumento provém, principalmente, do IVA (€ 1.279,0 milhões ou 11,8%) e do *imposto sobre o tabaco* (€ 288,7 milhões ou 25,3%) uma vez que os *impostos directos* registaram um aumento de apenas € 90,5 milhões (0,7%).

O crescimento das receitas de capital efectivas provém, sobretudo, dos *activos financeiros* (aumento de € 712,0 milhões ou seja 644,8%) praticamente devido, por sua vez, aos € 705,2 milhões obtidos com a 5.ª fase de reprivatização da GALP Energia SGPS.

Para a análise da execução orçamental tem de considerar-se o importante efeito de base resultante da significativa queda da receita em 2009 uma vez que, não obstante o aumento de 6,6% na receita efectiva face a 2009, a receita dos serviços integrados não recuperou a queda acentuada verificada em 2009 (14,8%) encontrando-se, ainda, 9,1% abaixo da execução de 2008.

A receita efectiva dos SFA aumentou € 1.390,7 milhões (5,4%), passando de € 25.846,9 milhões em 2009, para € 27.237,6 milhões em 2010. Esta variação decorre do acréscimo das receitas de capital em € 1.457,0 milhões (52,1%) que, por sua vez, é consequência da transferência de € 1.882,1 milhões para a Caixa Geral de Aposentações, relativa a patrimónios de fundos de pensões (incluindo o do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom). Note-se que sem esta operação extraordinária a receita efectiva dos SFA teria diminuído 1,9%.

O desrespeito pelos princípios orçamentais (designadamente os da universalidade e da especificação) bem como o incumprimento de outras disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e as deficiências que subsistem nos procedimentos adoptados continuam a comprometer o rigor e a transparência das Contas Públicas.

¹ Excluindo, na receita e na despesa, os *activos financeiros* em títulos.

Q. 762

Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo a reiterar recomendações constando, as mais recentes, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 (Recomendações 3 a 12).

DESPESA

A despesa efectiva¹ dos serviços integrados de 2010 totalizou € 53.374,5 milhões, mais € 2.874,4 milhões (5,7%) do que em 2009, tendo esse acréscimo respeitado o limite previsto no Orçamento do Estado para o crescimento da despesa.

Nos factores que mais contribuíram para o aumento da despesa destaca-se o pagamento de dois submarinos (€ 1.001,0 milhões); as transferências para o FRDP do produto das reprivatizações (€ 730,8 milhões²); o crescimento das transferências para a segurança social (em € 719,7 milhões); os empréstimos à Grécia (€ 547,5 milhões); e o pagamento em execução de garantias prestadas ao BPP (451,0 milhões). Em valores ajustados, para permitir a comparabilidade entre os dois anos, as *despesas com pessoal* aumentaram € 549,2 milhões (5,1%)³, em resultado, essencialmente, do aumento, de 7,5% para 15,0%, da taxa de contribuição dos serviços integrados para a CGA.

No tocante ao subsector dos SFA, a comparabilidade dos dados é afectada pelo facto de diversos os organismos não terem introduzido a informação sobre a sua execução orçamental, pela alteração no universo dos organismos que integram o subsector (em resultado sobretudo da continuação do processo de empresarialização de hospitais e da conversão de universidades em fundações públicas), bem como por alterações dos critérios de contabilização, com particular incidência nas despesas relativas aos sistemas de incentivos com financiamento comunitário.

Com essas limitações, o total das despesas provisórias de 2010 dos SFA ascendeu a € 24.750,2 milhões, uma redução de € 849,5 milhões (-3,3%), para a qual contribui decisivamente a redução nos *subsídios e transferências de capital*, pagos pelo IAPMEI e pelo IFAP, que diminuíram em € 1.069,1 milhões (-66,6%). Para esta redução constitui principal factor justificativo a alteração nos critérios de contabilização (classificação) das verbas comunitárias para financiamento de sistemas de incentivos sem contrapartida nacional que passaram, em 2010, a ser consideradas como operações extra-orçamentais (cfr.ponto 3.2.2).

No tocante à variação das restantes despesas, destaca-se o aumento *das transferências* da CGA (pensões e abonos, em € 277,2 milhões (4,3%)), representando essas transferências 31,7% e 33,9% do total da despesa do subsector dos SFA, em 2009 e 2010, respectivamente. De assinalar também o aumento das despesas das ARS com a aquisição de bens e serviços⁴, em € 135,8 milhões (4,8%). Em sentido oposto, diminuíram em € 229,4 milhões (-81,4%) as *transferências de capital* do gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Parque Escolar, EPE, as quais haviam beneficiado de elevados montantes, em 2009, no âmbito do “Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego” para recuperação do parque escolar.

De modo a suprir as deficiências que subsistem nos procedimentos de registo da despesa, que continuam a comprometer a transparência e o rigor das Contas Públicas, o Tribunal tem vindo a reiterar um conjunto de recomendações constando, as mais recentes, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 (Recomendações 13 a 21).

¹ Excluindo o montante transferido para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública (€ 1.500 milhões).

² Montante inscrito igualmente em receita.

³ Sem esses ajustamentos, decorrentes da alteração na classificação de uma verba destinada à CGA para determinadas pensões a cargo do Estado e da alteração no processamento das verbas referentes a cuidados de saúde prestados pelo SNS a beneficiários dos subsistemas de saúde públicos, as despesas com pessoal, efectivamente contabilizadas, diminuíram € 110,3 milhões (-1,0%).

⁴ Essencialmente, comparticipações em medicamentos vendidos em farmácias e em meios complementares de diagnóstico.



Q. 764

Tribunal de Contas

PIDDAC

O PIDDAC executado em 2010 totalizou € 2.102,1 milhões, menos € 1.313,5 milhões (-38,5%) que em 2009 e englobou € 1.158,1 milhões (55,1%) de financiamento nacional e € 944,0 milhões (44,9%) de recursos comunitários. A taxa de execução relativamente à dotação disponível foi de 66,0%, o que, ainda assim, significa uma acréscimo no grau de execução, face ao ano anterior, de 4,6 pontos percentuais¹.

Este decréscimo resulta, em grande parte, das alterações metodológicas introduzidas em 2010 relativamente à forma de inscrição e contabilização das fontes de financiamento dos projectos de investimento. Na realidade, o PIDDAC passou a contemplar apenas os investimentos da Administração Central, tendo sido excluídas, no caso das entidades classificadas fora do perímetro das Administrações Públicas em Contabilidade Pública (como por exemplo as empresas públicas e/ou equiparadas) todas as componentes de investimento que não têm origem directa no OE. Esta situação suscita a tomada de medidas de forma a assegurar o acompanhamento e o controlo das verbas transferidas do OE para essas entidades, bem como a percentagem de participação de financiamento do OE em cada um dos projectos PIDDAC, assim como, das restantes fontes de financiamento. Verificaram-se ainda alterações nos procedimentos relativos à contabilização das verbas comunitárias que originaram uma diminuição da despesa orçamental em alguns organismos (IFAP, IAPMEI).

No que respeita à tipologia das despesas do PIDDAC verificou-se que as despesas de capital totalizaram € 1.350,3 milhões (64,2%) e as correntes € 751,8 milhões (35,8 %). Contudo, nalguns Ministérios as despesas correntes continuaram a evidenciar um peso elevado: MCUL (73,1%), MAI (53,5%), MADRP (52%), PCM (44,2%) MCTES (42,5%) e MAOTDR (42,0%), situação recorrente e que tem sido objecto de recomendação pelo Tribunal no sentido da prevalência das despesas de capital no PIDDAC (Recomendação 24 do Parecer da CGE de 2009).

CONSOLIDAÇÃO

Tratando-se embora de valores provisórios e atento o facto de diversos organismos, pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos, não terem reportado a sua execução orçamental, constatou-se que continuam a verificar-se diferenças de consolidação com significado e que se agravam quando incluem as *transferências* entre os dois subsectores (serviços integrados e serviços e fundos autónomos). Assim, observaram-se, na despesa, diferenças de consolidação que ascendem a € 130,7 milhões em *transferências correntes* e a € 73,1 milhões em *transferências de capital*, totalizando € 203,8 milhões.

E isto mesmo depois de terem sido instituídos, em 2010, procedimentos para evitar estas discrepâncias, que têm significado ao nível das contas consolidadas. Essas medidas incluem a utilização de códigos para identificar o organismo para o qual se transferem as verbas – mas sem a correspondente identificação na receita do organismo que recebe as transferências, o que impede um cruzamento rigoroso dessa informação – e a criação da Entidade Contabilística Estado, para o processamento das transferências do orçamento dos serviços integrados para serviços e fundos autónomos.

Salienta-se que, no tocante às diferenças de consolidação das transferências entre organismos pertencentes ao subsector dos serviços autónomos, ascendendo a € 102,0 milhões, conduziram a DGO, na Síntese da Execução Orçamental e na Conta Provisória de Janeiro a Dezembro, a reclassificar esse montante em *outras despesas correntes* ou *de capital*. Este procedimento se bem que, por um lado, corrija erros de classificação na despesa – verbas classificadas *como transferências para SFA* quando o seu destinatário não pertence ao subsector, por outro, é susceptível de introduzir o erro inverso – reclassificar como *outras despesas*, aumentando o total da despesa do subsector, verbas correctamente classificadas na despesa como *transferências para SFA*, quando a incorrecção se verificou na contabilização em receita.

¹ Em 2009 esta taxa correspondeu a 61,4%.

Q. 762

O Tribunal continua a alertar para o facto de os erros na contabilização das transferências poderem conduzir a reclassificações que distorcem o valor da receita ou da despesa de cada subsector, bem como da Administração Central.

DÍVIDA PÚBLICA

Durante o ano de 2010, o endividamento líquido directo do Estado aumentou em cerca de € 19,0 mil milhões, o que representa um acréscimo de 14,3% em relação ao ano anterior. No entanto, e por força da utilização de períodos complementares para a receita creditícia de 2009 e de 2010, o financiamento líquido da execução orçamental de 2010 pela dívida pública foi da ordem dos € 18,0 mil milhões.

Não obstante o aumento da dívida, os correspondentes juros pagos em 2010 foram ligeiramente inferiores aos do ano anterior o que se deve ao facto de tais juros, mesmo na dívida de curto prazo, corresponderem maioritariamente a dívida emitida em 2009 antes da subida recente e acentuada das taxas de juro.

CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO

Os fundos movimentados por serviços da Administração Central fora da tesouraria do Estado (por excepção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo regime da tesouraria do Estado) não são objecto de relevação na contabilidade do Tesouro, retirando à Conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado o carácter de uma verdadeira Conta dos fluxos financeiros do Estado.

As diferenças existentes entre as receitas e as despesas registadas na contabilidade do Tesouro e na contabilidade orçamental ilustram insuficiências na aplicação das normas vigentes que comprometem a fiabilidade dos dados relativos à execução orçamental e a eficácia da respectiva gestão e controlo.



9. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respectivo parecer (autuado no processo da acção).

Q. 7th



Tribunal de Contas

10. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem, nos termos da Resolução n.º 1/09 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro:

- 1 – Aprovar o presente relatório.
- 2 – Que o relatório seja remetido a:
 - a) Presidente da Assembleia da República;
 - b) Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - c) Ministro de Estado e das Finanças;
 - d) Directora-Geral do Orçamento;
 - e) Director-Geral dos Impostos;
 - f) Director-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo;
 - g) Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público;
 - h) Ministério Público junto do Tribunal de Contas.
- 3 – Que, após o envio às entidades mencionadas no número anterior, o relatório seja disponibilizado aos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 14 de Julho de 2011.

Os Conselheiros Relatores

(José Luís Pinto Almeida)

(José de Castro de Mira Mendes)

O Conselheiro Adjunto

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente.

O Procurador-Geral Adjunto

Q. 7th



11. FICHA TÉCNICA

	Departamento de Auditoria I	Departamento de Auditoria II
Coordenação Geral	António de Sousa e Menezes	Luís Filipe Simões
Coordenação da Equipa	António Marta Francisco Moledo	Maria João Caldas
Equipa	Barbeita Pereira (Despesa)	Fátima Perfeito
	Zaida Raposo (Divida)	Marta Gonçalves
	Ana Cabo (PIDDAC)	Paulo Duque

Q. 7th



Anexos

Q. 7th



Anexo 1.A – Serviços que deixaram de integrar o universo dos serviços e fundos autónomos em 2010

Serviços por Ministério	Fundamento Legal
Defesa Nacional	
Arsenal do Alfeite	Decretos-Lei n.º 32 e 33/2009, ambos de 5 de Fevereiro
Este serviço foi extinto e foi constituído o Arsenal do Alfeite, com a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.	
Trabalho e Solidariedade Social	
28 Centros Protocolares de Formação Profissional	DL n.º 69-A/2009, de 24 de Março (Dec. de Ex. Orçamental para 2009)
O artigo 40.º deste diploma equiparou os centros protocolares de formação profissional a associações públicas.	
Saúde	
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha	Portaria n.º 83/2009, de 22 de Janeiro
Hospital Bernardino de Oliveira	
Hospital S. Pedro Gonçalves Telmo	
Estas unidades de saúde foram extintas, tendo sido criado o Centro Hospitalar do Oeste Norte (CHON), dotado de autonomia administrativa e financeira, onde foram integradas.	
Hospital São Miguel - Oliveira de Azeméis	DL n.º 27/2009, de 27 de Janeiro
Hospital Distrital de S. João da Madeira	
Estas unidades de saúde foram extintas, tendo sido criado o Centro Hospitalar Entre o Douro e Vouga, EPE, onde foram integrados.	
Hospital de Magalhães Lemos	DL n.º 27/2009, de 27 de Janeiro
Hospital do Litoral Alentejano	DL n.º 303/2009, de 22 de Outubro
Estas unidades de saúde foram extintas e foram criadas com a natureza de entidades públicas empresariais (EPE).	
Hospital Amato Lusitano – Castelo Branco	DL n.º 318/2009, de 2 de Novembro
Foi extinto e criada a Unidade Local de Saúde (ULS) de Castelo Branco, EPE, onde foi integrado.	
Hospital do Montijo	DL n.º 280/2009, de 6 de Outubro
Foi criado o Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE, por fusão do Hospital de Nossa Senhora do Rosário, EPE, com o Hospital do Montijo.	
Hospital Curry Cabral	DL n.º 21/2010, de 24 de Março
Foi transformado em EPE, com efeitos a partir de 1 de Abril de 2010.	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	
UL – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação	Despacho n.º 7767/2009, de 17 de Março
Foi declarada extinta em 31 de Dezembro de 2009. Foram criadas 2 novas unidades orgânicas em regime de instalação que lhe sucederam (Faculdade de Psicologia e Instituto de Educação).	
Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa	DL n.º 95/2009, de 27 de Abril
Universidade do Porto (inclui Serviço de Acção Social)	DL n.º 96/2009, de 27 de Abril
Universidade de Aveiro (inclui Serviço de Acção Social)	DL n.º 97/2009, de 27 de Abril
De acordo com os diplomas acima referidos, são actualmente fundações públicas em regime de direito privado.	
UL - Instituto de Orientação Profissional	
Passou a funcionar na dependência da Reitoria, aguardando-se a definição dos seus estatutos e respectiva aprovação pelo Conselho Geral.	

Q. 7th



Q. 764

Tribunal de Contas

Anexo 1.B – Serviços que passaram a integrar o universo dos serviços e fundos autónomos em 2010

Serviços por Ministério	Fundamento Legal
Presidência do Conselho de Ministros	
ACIDI, IP - Gestor do Programa Escolhas	RCM n.º 63/2009, de 23 de Julho
A partir de 2010, a gestão do Programa passou a ser efectuada, em termos orçamentais, no regime de autonomia administrativa e financeira, sem prejuízo de, para os demais efeitos, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P. (ACIDI, I. P.), continuar a constar e a funcionar como serviço integrado.	
Negócios Estrangeiros	
Instituto de Camões, IP	DL n.º 165-A/2009, de 28 de Julho
Retoma o estatuto de serviço com autonomia administrativa e financeira, de harmonia com a alteração à sua lei orgânica.	
Finanças e Administração Pública	
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	DL n.º 24/2009, de 21 de Janeiro
Criou o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial ao qual foi atribuída autonomia administrativa e financeira.	
Obras Públicas, Transporte e Comunicações	
Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa	Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro
Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto	
Estabeleceu o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas, as quais, foram dotadas de autonomia administrativa e financeira.	
Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias	DL n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Dec. de Ex. Orçamental para 2010)
O artigo 84.º deste diploma alterou o regime jurídico deste Instituto (anteriormente integrado no subsector Estado) ao qual foi atribuída autonomia administrativa e financeira.	
Ambiente e do Ordenamento do Território	
Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos	DL n.º 172/2009, de 3 de Agosto
Criou o Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos ao qual foi atribuído autonomia administrativa e financeira. Entrou em funcionamento a partir de 1 de Janeiro de 2010.	
Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade	DL n.º 171/2009, de 3 de Agosto
Criou o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade ao qual foi atribuída autonomia administrativa e financeira.	
Educação	
Escola Portuguesa de Díli	DL n.º 48/2009, de 23 de Fevereiro
Criou a Escola Portuguesa de Díli, dotada de autonomia financeira e rege-se pelo regime financeiro previsto nos artigos 43.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	
UL - Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados	Despacho n.º 27235/2009, de 18 de Dezembro - Estatutos
Criou o Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados dotado de autonomia administrativa e financeira.	
UL - Faculdade de Psicologia	Despacho n.º 23160/2009, de 21 de Outubro - Estatutos
UL - Instituto de Educação	Despacho n.º 23161/2009, de 21 de Outubro - Estatutos
UL - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território	Despacho n.º 23162/2009, de 21 de Outubro - Estatutos
As Instituições acima designadas constituem novas unidades orgânicas em regime de instalação da Universidade de Lisboa (UL), de acordo com os novos estatutos desta universidade homologados por Despacho Normativo n.º 36/2008, de 1 de Agosto. Estas novas unidades estão definidas em Anexo (artigo 2.º, alínea a) do referido despacho.	
Cultura	
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural	Decreto-Lei n.º 138/2009, de 15 de Junho
Criou o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural dotado de autonomia administrativa e financeira.	

Dr. J. W.



Anexo 2 – Serviços Integrados – Despesa - Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	2009 (CGE)		2010 ("mês 13")								
	Despesa de 2009	Orçamento inicial	Δ Despesa de 2009		Orçamento final	Δ Orçam. inicial		Despesa de 2010	Δ Despesa de 2009		Taxa de execução
			Valor	(%)		Valor	(%)		Valor	(%)	
(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (3) / (1)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)= (6) / (2)	(8)	(9)=(8)-(1)	(10)= (9)/(1)	(11) =(8)/(5)	
DESPESAS CORRENTES	45.019,6	47.313,4	2.293,8	5,1%	48.071,8	758,4	1,6%	46.564,1	1.544,5	3,4%	96,9%
Despesas com pessoal	11.484,3	10.863,5	-620,8	-5,4%	11.624,4	760,8	7,0%	11.374,0	-110,3	-1,0%	97,8%
Remunerações certas e permanentes	8.353,5	8.202,6	-150,9	-1,8%	8.591,4	388,7	4,7%	8.447,5	94,0	1,1%	98,3%
Abonos variáveis ou eventuais	554,4	516,4	-38,0	-6,9%	570,6	54,2	10,5%	532,0	-22,4	-4,0%	93,2%
Segurança social	2.576,4	2.144,5	-431,9	-16,8%	2.462,3	317,9	14,8%	2.394,5	-181,9	-7,1%	97,2%
Aquisição de Bens e Serviços	1.391,0	1.515,5	124,5	8,9%	1.694,9	179,4	11,8%	1.356,0	-35,0	-2,5%	80,0%
Juros e outros encargos	5.006,7	5.500,8	494,2	9,9%	5.501,8	1,0	0,0%	4.971,7	-35,0	-0,7%	90,4%
Transferências Correntes	25.954,9	27.482,1	1.527,2	5,9%	27.969,9	487,7	1,8%	27.755,5	1.800,5	6,9%	99,2%
Estado	7,7	1,3	-6,4	-83,3%	15,3	14,0	1088,3%	14,1	6,4	83,3%	92,3%
SFA	14.298,8	14.799,8	501,0	3,5%	15.078,9	279,1	1,9%	14.966,5	667,7	4,7%	99,3%
Administração Local	1.931,9	2.048,6	116,7	6,0%	1.982,8	-65,8	-3,2%	1.974,1	42,2	2,2%	99,6%
Segurança Social	7.039,8	7.746,4	706,6	10,0%	7.763,1	16,7	0,2%	7.759,5	719,7	10,2%	100,0%
Outras Transferências correntes	2.676,8	2.886,0	209,3	7,8%	3.129,8	243,8	8,4%	3.041,2	364,5	13,6%	97,2%
Subsídios	785,4	757,6	-27,8	-3,5%	755,9	-1,6	-0,2%	698,8	-86,6	-11,0%	92,4%
Outras Despesas Correntes, das quais	397,3	1.193,9	796,6	200,5%	525,0	-668,9	-56,0%	408,1	10,8	2,7%	77,7%
"Dotação Provisional"	-	378,0	-	-	6,5	-371,5	-98,3%	-	-	-	-
DESPESAS DE CAPITAL)	5.580,6	6.852,6	1.272,0	22,8%	7.950,0	1.097,4	16,0%	6.910,4	1.329,8	23,8%	86,9%
Aquisição de Bens de Capital	649,6	983,6	334,0	51,4%	2.098,4	1.114,8	113,3%	1.505,5	855,9	131,8%	71,7%
Transferências de Capital	3.086,6	2.586,2	-500,4	-16,2%	3.481,4	895,3	34,6%	3.200,2	113,6	3,7%	91,9%
Estado	-	-	-	-	0,1	0,1	-	0,1	0,1	-	100,0%
SFA	1.371,8	989,2	-382,6	-27,9%	1.700,5	711,3	71,9%	1.464,5	92,7	6,8%	86,1%
Administração Regional	603,1	563,3	-39,8	-6,6%	616,7	53,3	9,5%	616,7	13,5	2,2%	100,0%
Administração Local	841,4	900,8	59,3	7,1%	850,4	-50,4	-5,6%	836,8	-4,7	-0,6%	98,4%
Segurança Social	10,6	9,6	-1,0	-9,4%	9,6	0,0	0,0%	4,0	-6,6	-62,7%	41,2%
Outras Transferências de Capital	259,7	123,3	-136,4	-52,5%	304,2	180,9	146,7%	278,2	18,5	7,1%	91,4%
Activos Financeiros	1.827,0	3.214,3	1.387,4	75,9%	2.349,6	-864,7	-26,9%	2.188,1	361,2	19,8%	93,1%
Outras Despesas de Capital, das quais	17,4	68,5	51,1	292,8%	20,5	-48,0	-70,0%	16,7	-0,8	-4,5%	81,1%
"Dotação Provisional"	-	50,0	-	-	1,7	-48,3	-96,6%	-	-	-	-
DESPESAS EFECTIVAS	50.600,2	54.166,0	3.565,8	7,0%	56.021,8	1.855,8	3,4%	53.474,5	2.874,4	5,7%	95,5%

Handwritten signature

R. Tak



Anexo 3 – Serviços e Fundos Autónomos – Despesa – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	2009 (CGE)		2010 ("mês 13")								
	Despesa de 2009	Orçamento inicial	Δ Despesa de 2009		Orçamento final	Δ Orçam. inicial		Despesa de 2010	Δ Despesa de 2009		Taxa de execução
			Valor	(%)		Valor	(%)		Valor	(%)	
(1)	(2)	(3)	(4) =(3) / (1)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)= (6) / (2)	(8)	(9)=(8)-(1)	(10)= (9)/(1)	(11) =(8)/(5)	
DESPESAS CORRENTES	22.771,4	23.227,9	456,5	2,0%	24.560,2	1.332,2	5,7%	22.762,8	-8,6	0,0%	92,7%
Despesas com pessoal	3.277,1	3.340,3	63,2	1,9%	3.432,5	92,2	2,8%	2.908,0	-369,1	-11,3%	84,7%
Remunerações certas e permanentes	2.545,4	2.602,6	57,2	2,2%	2.587,3	-15,3	-0,6%	2.219,4	-326,0	-12,8%	85,8%
Abonos variáveis ou eventuais	252,0	224,5	-27,5	-10,9%	264,8	40,2	17,9%	206,3	-45,7	-18,1%	77,9%
Segurança social	479,7	513,2	33,5	7,0%	580,4	67,2	13,1%	482,3	2,6	0,5%	83,1%
Aquisição de Bens e Serviços	8.160,9	8.555,6	394,6	4,8%	9.193,7	638,1	7,5%	8.883,3	722,4	8,9%	96,6%
Juros e outros encargos	11,3	20,7	9,4	83,3%	19,8	-0,9	-4,2%	12,3	1,0	9,2%	62,2%
Transferências Correntes	10.046,6	10.450,5	403,9	4,0%	10.959,4	508,8	4,9%	10.289,9	243,3	2,4%	93,9%
Estado	753,9	750,2	-3,7	-0,5%	886,9	136,7	18,2%	653,0	-100,9	-13,4%	73,6%
Administração Regional	3,4	0,4	-3,0	-88,2%	0,8	0,4	94,7%	0,3	-3,1	-92,4%	33,2%
Administração Local	12,9	15,7	2,8	21,6%	21,4	5,7	36,0%	12,5	-0,4	-3,4%	58,4%
Segurança Social	149,7	137,0	-12,7	-8,5%	138,3	1,3	0,9%	137,1	-12,6	-8,4%	99,1%
Outras Transferências correntes	9.126,7	9.547,2	420,4	4,6%	9.912,0	364,9	3,8%	9.487,1	360,4	3,9%	95,7%
Subsídios	1.217,2	643,1	-574,1	-47,2%	782,4	139,2	21,6%	612,0	-605,2	-49,7%	78,2%
Outras Despesas Correntes	58,3	217,7	159,4	273,3%	172,5	-45,2	-20,8%	57,3	-1,0	-1,8%	33,2%
DESPESAS DE CAPITAL EFECTIVAS	2.828,3	2.399,4	-428,9	-15,2%	3.376,5	977,1	40,7%	1.987,4	-840,9	-29,7%	58,9%
Aquisição de Bens de Capital	353,6	605,3	251,7	71,2%	840,6	235,2	38,9%	304,5	-49,1	-13,9%	36,2%
Transferências de Capital	1.625,6	919,5	-706,1	-43,4%	1.172,4	252,9	27,5%	824,0	-801,6	-49,3%	70,3%
Estado	42,1	32,9	-9,2	-21,9%	35,3	2,4	7,3%	26,9	-15,2	-36,0%	76,3%
Administração Regional	11,6	11,8	0,1	1,1%	16,4	4,7	39,7%	7,9	-3,7	-31,8%	48,3%
Administração Local	148,4	131,1	-17,2	-11,6%	123,3	-7,9	-6,0%	81,3	-67,1	-45,2%	65,9%
Segurança Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Transferências de Capital	1.423,5	743,7	-679,7	-47,8%	997,4	253,7	34,1%	707,8	-715,7	-50,3%	71,0%
Activos Financeiros (excepto Títulos)	845,1	863,1	18,1	2,1%	1.339,6	476,5	55,2%	838,7	-6,4	-0,8%	62,6%
Outras Despesas de Capital	4,1	11,4	7,4	181,4%	23,9	12,5	109,5%	20,3	16,2	400,4%	84,9%
DESPESAS EFECTIVAS	25.599,7	25.627,3	27,6	0,1%	27.936,7	2.309,4	9,0%	24.750,2	-849,5	-3,3%	88,6%

[Handwritten signature]

Q. 7₁



Tribunal de Contas

Q. 744

Anexo 4 – Discrepâncias na contabilização das transferências correntes e de capital entre SFA

(em euros)

Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	Valores Absolutos
Autoridade da Concorrência, I.P.	-4,00	0,00	-4,00	4,00
Instituto Oftalmológico Dr. Gama Pinto	1,00	0,00	1,00	1,00
Presidência da Republica	-27.602,00	27.602,28	0,28	0,28
Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.	-0,22	0,00	-0,22	0,22
Administração da Região Hidrográfica do Tejo	254.800,20	-254.800,00	0,20	0,20
Instituto do Desporto de Portugal, I.P. - Orçamento Privativo	0,00	0,14	0,14	0,14
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.	0,00	0,00	0,00	0,00
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.	0,00	0,00	0,00	0,00
SAS - Universidade Técnica de Lisboa	0,00	0,00	0,00	0,00
SAS - Instituto Politécnico de Beja	0,00	0,00	0,00	0,00
SAS - Instituto Politécnico de Castelo Branco	0,00	0,00	0,00	0,00
SAS - Instituto Politécnico de Portalegre	0,00	0,00	0,00	0,00
SAS - Instituto Politécnico de Tomar	0,00	0,00	0,00	0,00
SAS - Instituto Politécnico de Viseu	0,00	0,00	0,00	0,00
Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.	0,00	0,00	0,00	0,00
Centro de Histocompatibilidade do Sul	0,00	0,00	0,00	0,00
Hospital de Joaquim Urbano - Porto	0,00	0,00	0,00	0,00
Centro Hospitalar de Cascais	0,00	0,00	0,00	0,00
Hospital Curry Cabral	0,00	0,00	0,00	0,00
Centro Medico de Reabil. da Reg. Centro - Rovisco Pais	0,00	0,00	0,00	0,00
Hospital Distrital de Águeda	0,00	0,00	0,00	0,00
Hospital José Luciano de Castro - Anadia	0,00	0,00	0,00	0,00
Hospital Dr. Francisco Zagalo - Ovar	0,00	0,00	0,00	0,00
Hospital de Pombal	0,00	0,00	0,00	0,00
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Do Centro	0,00	0,00	0,00	0,00
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Do Alentejo	3.140,00	-3.140,00	0,00	0,00
Entidade Reguladora para a Comunicação Social - Orçamento Privativo	0,00	0,00	0,00	0,00
Administração da Região Hidrográfica do Centro	991.035,00	-991.035,00	0,00	0,00
Conselho Superior de Magistratura - Orçamento Privativo	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	1.221.369,98	-1.221.372,58	-2,60	5,84

Q. 7a

(em euros)

15 SFA que inscreveram em receita transferências sem que tenham sido identificados como destinatários de transferências por qualquer SFA				
Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	Valores Absolutos
Instituto de Turismo de Portugal, I.P.	0,00	-750.000,00	-750.000,00	750.000,00
UNL - Faculdade de Economia	-703.236,75	0,00	-703.236,75	703.236,75
SAS - Universidade de Coimbra	-510.708,00	0,00	-510.708,00	510.708,00
SAS - Instituto Politécnico de Coimbra	-170.000,00	0,00	-170.000,00	170.000,00
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	0,00	-126.985,00	-126.985,00	126.985,00
SAS - Instituto Politécnico de Bragança	-126.873,00	0,00	-126.873,00	126.873,00
UNL - Faculdade de Direito	-34.938,00	-77.857,00	-112.795,00	112.795,00
SAS - Universidade da Madeira	-108.500,00	0,00	-108.500,00	108.500,00
Instituto Politécnico de Tomar	-43.571,48	-44.922,00	-88.493,48	88.493,48
Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias	-80.902,65	0,00	-80.902,65	80.902,65
Instituto Nacional de Medicina Legal, I.P.	-47.413,00	0,00	-47.413,00	47.413,00
Instituto da Construção e do Imobiliário	-25.535,63	0,00	-25.535,63	25.535,63
Instituto Politécnico do Cavado e do Ave	-24.120,88	0,00	-24.120,88	24.120,88
Escola Superior de Enfermagem do Porto	-17.200,00	0,00	-17.200,00	17.200,00
UTL - Reitoria	-10.000,00	0,00	-10.000,00	10.000,00
TOTAL	-1.902.999,39	-999.764,00	-2.902.763,39	2.902.763,39

(em euros)

11 SFA que foram identificados por outros SFA como destinatários de transferências sem que tenham inscrito valores recebidos a este título				
Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	Valores Absolutos
UMIC - Agencia Para A Sociedade do Conhecimento, I.P.	400.000,00	0,00	400.000,00	400.000,00
Caixa-Geral de Aposentações, I. P.	147.721,14	0,00	147.721,14	147.721,14
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	121.024,84	0,00	121.024,84	121.024,84
Autoridade Nacional de Protecção Civil	113.017,20	0,00	113.017,20	113.017,20
Laboratório de Engenharia Civil	18.494,85	90.536,95	109.031,80	109.031,80
Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P.	17.606,00	0,00	17.606,00	17.606,00
Instituto dos Museus e da Conservação, I.P.	4.078,40	0,00	4.078,40	4.078,40
Instituto de Apoio às Pequenas E Médias Empresas e a Inovação, I.P.	1.814,63	0,00	1.814,63	1.814,63
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	307,08	0,00	307,08	307,08
SAS - Instituto Politécnico de Leiria	268,80	0,00	268,80	268,80
Instituto do Emprego e da Formação Profissional I.P	120,82	0,00	120,82	120,82
TOTAL	824.453,76	90.536,95	914.990,71	914.990,71



Q. 74h

Tribunal de Contas

(em euros)

Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	Valores Absolutos
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.	63.257.753,00	0,00	63.257.753,00	63.257.753,00
UTL - Instituto Superior Técnico	-1.538.065,97	-15.798.328,91	-17.336.394,88	17.336.394,88
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.	11.771.034,00	0,00	11.771.034,00	11.771.034,00
Universidade do Minho	-11.500.036,00	558.262,30	-10.941.773,70	10.941.773,70
UNL - Faculdade de Ciências e Tecnologia	-10.080.544,11	5.040,00	-10.075.504,11	10.075.504,11
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.	9.869.721,00	0,00	9.869.721,00	9.869.721,00
UNL - Instituto de Tecnologia Química e Biológica	-7.381.597,64	-265.525,84	-7.647.123,48	7.647.123,48
UC - Faculdade de Ciências e Tecnologia	-1.075.435,49	-4.936.610,00	-6.012.045,49	6.012.045,49
UL - Reitoria	-5.111.245,12	-600.000,00	-5.711.245,12	5.711.245,12
Universidade de Évora	-4.475.437,07	52.264,90	-4.423.172,17	4.423.172,17
UNL - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas	-3.836.199,85	-513.090,96	-4.349.290,81	4.349.290,81
Universidade do Algarve	-3.969.125,81	233.831,10	-3.735.294,71	3.735.294,71
UL - Instituto de Ciências Sociais	-2.730.322,51	11.940,00	-2.718.382,51	2.718.382,51
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	-2.817.012,55	164.653,67	-2.652.358,88	2.652.358,88
UTL - Instituto Superior de Agronomia	-74.783,30	-2.383.582,70	-2.458.366,00	2.458.366,00
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge I.P.	2.382.433,00	8.076,00	2.390.509,00	2.390.509,00
Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.	2.184.723,00	0,00	2.184.723,00	2.184.723,00
Instituto Nacional de Recursos Biológicos, I.P.	-2.011.300,07	-14.044,63	-2.025.344,70	2.025.344,70
Instituto Tecnológico e Nuclear, I.P.	-1.027.259,24	-957.928,77	-1.985.188,01	1.985.188,01
Centro de Histocompatibilidade do Centro	-1.741.410,00	0,00	-1.741.410,00	1.741.410,00
Universidade da Beira Interior	-1.832.004,79	147.463,85	-1.684.540,94	1.684.540,94
UL - Faculdade de Letras	-1.131.776,94	-340.000,00	-1.471.776,94	1.471.776,94
UL - Faculdade de Farmácia	-1.274.788,35	0,00	-1.274.788,35	1.274.788,35
Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.	-1.336.610,75	65.656,28	-1.270.954,47	1.270.954,47
Instituto de Investigação Científica e Tropical, I.P.	13.925,00	-1.284.799,45	-1.270.874,45	1.270.874,45
UNL - Instituto Higiene e Medicina Tropical	-1.265.549,80	32.466,70	-1.233.083,10	1.233.083,10
UTL - Faculdade de Medicina Veterinária	-1.189.557,79	13.036,00	-1.176.521,79	1.176.521,79
Hospital Cândido de Figueiredo - Tondela	-1.167.402,00	0,00	-1.167.402,00	1.167.402,00
Instituto Superior de Engenharia do Porto	-1.064.661,60	35.407,50	-1.029.254,10	1.029.254,10
Instituto Português da Qualidade, I.P.	-747.291,21	-269.698,89	-1.016.990,10	1.016.990,10
Centro de Histocompatibilidade do Norte	-1.008.245,00	0,00	-1.008.245,00	1.008.245,00
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	56.837,53	936.069,33	992.906,86	992.906,86
Serviço do Provedor de Justiça	461.549,00	411.160,00	872.709,00	872.709,00
UC - Faculdade de Medicina	-331.275,95	-524.756,19	-856.032,14	856.032,14
UNL - Faculdade de Ciências Médicas	-864.985,08	16.821,00	-848.164,08	848.164,08
Hospital Reynaldo dos Santos - Vila Franca de Xira	827.249,00	0,00	827.249,00	827.249,00
Centro Hospitalar de Torres Vedras	787.175,10	0,00	787.175,10	787.175,10

Q. 7a4

(em euros)

94 SFA destinatários em relação aos quais se apuraram diferenças significativas entre os valores contabilizados como receita e despesa				
Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			Valores Absolutos
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	
Centro Hospitalar do Oeste Norte	786.084,00	0,00	786.084,00	786.084,00
UTL - Faculdade de Motricidade Humana	-108.550,00	-592.156,09	-700.706,09	700.706,09
Maternidade Dr. Alfredo da Costa	633.889,59	0,00	633.889,59	633.889,59
Instituto Politécnico Bragança	15.818,55	-616.784,00	-600.965,45	600.965,45
Universidade da Madeira	-207.361,00	-357.278,00	-564.639,00	564.639,00
SAS - Universidade do Minho	-541.150,00	0,00	-541.150,00	541.150,00
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto, I.P.	-529.504,90	0,00	-529.504,90	529.504,90
Universidade de Coimbra	171.993,34	-694.297,22	-522.303,88	522.303,88
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	-461.809,97	0,00	-461.809,97	461.809,97
Instituto Politécnico de Coimbra	-82.038,06	-356.793,58	-438.831,64	438.831,64
UTL - Faculdade de Arquitectura	-223.285,28	-156.268,75	-379.554,03	379.554,03
Instituto Politécnico de Beja	-339.652,75	-0,16	-339.652,91	339.652,91
Serviços Sociais da Administração Pública	4.017,88	-282.427,00	-278.409,12	278.409,12
Instituto Politécnico de Viseu	-152.019,67	-122.375,00	-274.394,67	274.394,67
Hospital de S. Marcos - Braga	269.465,00	0,00	269.465,00	269.465,00
Universidade dos Açores	-235.645,09	-30.804,00	-266.449,09	266.449,09
Instituto Politécnico do Porto	68.286,33	-326.066,60	-257.780,27	257.780,27
Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.	-582.751,17	383.092,54	-199.658,63	199.658,63
Universidade Aberta	-10.420,00	-181.389,00	-191.809,00	191.809,00
UTL - Instituto Superior Ciências Sociais Políticas	5.982,00	-192.287,16	-186.305,16	186.305,16
UL - Instituto de Educação	-169.114,11	0,00	-169.114,11	169.114,11
Administração da Região Hidrográfica do Alentejo	275.072,23	-112.042,75	163.029,48	163.029,48
Instituto de Meteorologia, I.P.	82.901,00	-241.919,59	-159.018,59	159.018,59
UL - Faculdade de Medicina	-53.168,72	-98.277,00	-151.445,72	151.445,72
Administração da Região Hidrográfica do Algarve	784.036,55	-639.312,66	144.723,89	144.723,89
UL - Faculdade de Ciências	-63.726,53	-74.496,00	-138.222,53	138.222,53
Instituto Superior de Engenharia de Lisboa	-13.858,80	-120.344,43	-134.203,23	134.203,23
UL - Faculdade de Belas-Artes	-36.626,12	-87.225,00	-123.851,12	123.851,12
Instituto Politécnico de Portalegre	-117.015,27	-1.804,00	-118.819,27	118.819,27
UL - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território	-92.871,61	0,00	-92.871,61	92.871,61
Hospital Arcebispo Joao Crisóstomo - Cantanhede	81.938,00	0,00	81.938,00	81.938,00
Instituto Politécnico de Setúbal	-85.808,48	6.445,21	-79.363,27	79.363,27
Administração da Região Hidrográfica do Norte	1.230.000,00	-1.153.321,24	76.678,76	76.678,76
SAS - Universidade de Évora	76.566,72	0,00	76.566,72	76.566,72
UNL - Escola Nacional de Saúde Pública	-74.483,52	0,00	-74.483,52	74.483,52
Instituto Politécnico de Castelo Branco	-85.648,59	15.631,58	-70.017,01	70.017,01
Comissão de Coordenação e desenvolvimento Regional do Norte	68.106,00	0,00	68.106,00	68.106,00



Q. 7a

Tribunal de Contas

(em euros)

Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	Valores Absolutos
Instituto Politécnico de Leiria	39.884,91	22.421,40	62.306,31	62.306,31
Comissão de Coordenação e Desenv. Reg. de Lisboa e Vale do Tejo	-53.663,96	-1.317,00	-54.980,96	54.980,96
UL - Faculdade de Medicina Dentária	-50.281,00	-4.680,00	-54.961,00	54.961,00
Instituto Politécnico da Guarda	-34.996,00	-11.851,00	-46.847,00	46.847,00
UTL - Instituto Superior de Economia e Gestão	-4.173,60	-40.726,30	-44.899,90	44.899,90
UNL - Instituto Superior Estatística e Gestão da Informação	-41.936,20	0,00	-41.936,20	41.936,20
Instituto Politécnico de Lisboa	-37.999,80	0,00	-37.999,80	37.999,80
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade	41.700,00	-6.000,00	35.700,00	35.700,00
UL - Faculdade de Direito	-33.843,00	0,00	-33.843,00	33.843,00
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.	0,00	27.952,00	27.952,00	27.952,00
SAS - Universidade de Lisboa	-27.518,75	0,00	-27.518,75	27.518,75
SAS - Universidade de Trás-Os-Montes e Alto Douro	-25.000,00	0,00	-25.000,00	25.000,00
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra	-22.115,00	0,00	-22.115,00	22.115,00
UL - Faculdade de Psicologia	-21.191,42	0,00	-21.191,42	21.191,42
Hospital Visconde de Salreu - Estarreja	14.435,00	0,00	14.435,00	14.435,00
Hospital N.S. da Conceição - Valongo	-12.523,00	0,00	-12.523,00	12.523,00
Instituto Politécnico de Santarém	-22.846,13	12.000,00	-10.846,13	10.846,13
Universidade Nova de Lisboa	-7.317,83	-3.162,90	-10.480,73	10.480,73
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	-7.872,00	0,00	-7.872,00	7.872,00
SAS - Instituto Politécnico do Porto	4.793,22	0,00	4.793,22	4.793,22
TOTAL	19.013.658,63	-31.234.081,41	-12.220.422,78	203.019.318,64

(em euros)

Situações relativamente às quais não é possível identificar os SFA destinatários				
Serviço	Divergências (Despesa - Receita)			
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total Geral	Valores Absolutos
8888 - Verbas Sujeitas A Candidatura	18.611.607,05	85.764.811,44	104.376.418,49	104.376.418,49
Não identificável	11.880.991,16	0,00	11.880.991,16	11.880.991,16
TOTAL	30.492.598,21	85.764.811,44	116.257.409,65	116.257.409,65

Q. 7₁



Anexo 5 – Exercício do contraditório – respostas das entidades

Entidades
Direcção-Geral do Orçamento
Direcção-Geral dos Impostos
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

Q. 764



Direção-Geral do Orçamento

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 7.653

Data V/Ref. : 23 Mai. 11

N.º Proc. : P15.199/2011

Data Emissor : 14 Jun. 11

ASSUNTO: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2010 (valores provisórios)

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-me informar o seguinte:

- No âmbito do ponto 2.1, há que considerar que a arquitectura aplicacional dos sistemas de receita dos serviços integrados, Sistema de Gestão de Receita, Local, (SGR) e Sistema Central de Receita (SCR), segue exactamente o mesmo princípio genérico do SIGO, conforme interpretação da obrigação de implementação de sistemas no âmbito da RAFE, constante da Lei 8/90, de 20 de Fevereiro, e do DL 155/92 de 28 de Julho. O SGR, tal como o Sistema de Informação Contabilística (SIC), é um sistema local, da responsabilidade do organismo, sendo que a DGO tem apenas acesso à informação reportada nos sistemas centrais. A fonte de informação de controlo é assim, sempre, o sistema central, sendo o acesso de exploração ou consulta dos sistemas locais vedado à DGO e, qualquer avaliação dos dados locais resulta sempre de actividades de auditoria e inspecção que saíram do âmbito de competências da DGO com o PRACE. Mais se informa que no caso da receita, atendendo ao número limitado de serviços envolvidos até ao início de 2011 a DGO solicitou os serviços de emissão de ficheiros a partir dos sistemas locais (SGR). A DGO enquanto serviço coordenador e centralizador não tem acesso directo aos dados dos Sistema de Gestão de Receitas (SGR), e com o número crescente de serviços aderentes ao SGR já justifica que se abandone o reporte da informação de receita através de ficheiros do SGR, quanto mais não seja, por questões operacionais.
- Quanto ao último parágrafo do ponto 2.1, face ao reconhecimento pelo Tribunal de Contas, da disseminação do SGR, informamos que a DGO, conforme consta do Relatório de Actividades, assegurou a disponibilização operacional do SGR para os serviços integrados dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública (MFAP), da Administração Interna (MAI) e da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (MEID) a 22 de Dezembro de 2010. Já em 2011, veio o IGCP estabelecer a obrigatoriedade de agregação dos ficheiros individuais dos SGR num único ficheiro para integração nos sistemas do IGCP (nomeadamente Sistema de Cobrança do Estado – SCE) dada a necessidade de integração manual de cada ficheiro enviado pelo SGR no SCE. A posição assumida pelo IGCP foi no sentido da suspensão da disseminação até que fosse possível que a totalidade da informação do SGR fosse aglutinada num único ficheiro a enviar aos sistemas do IGCP, sob pena de não poder garantir a integridade da informação da receita. Neste sentido a DGO e o Instituto de Informática iniciaram um processo de desenvolvimento desta funcionalidade, que se encontra em fase final de implementação, com testes de integração com o IGCP a realizar em Julho de 2011.
- Quanto ao parágrafo dos “Saldos da gerência anterior” do ponto 2.1.1, salienta-se a alteração metodológica introduzida pela Circular n.º 1.358, série A, da DGO de 8 de Junho de 2010, que alte-

rou o método de contabilização, ao nível da receita do Estado, da transição de saldos de receitas consignadas. Simultaneamente, esta alteração permitiu obviar fluxos financeiros entre contas bancárias associadas às rubricas de receita e saldos, evitando saídas das contas de receitas orçamentais e eliminando por esta via um factor de risco. Face à alteração referida, tem que se rever a forma como se lê a informação:

- Refira-se que os 268,8 milhões de euros mencionados traduzem a cobrança líquida, que advém desta transição de saldos, até 7 de Junho de 2010, uma vez que a cobrança posterior até final do ano no capítulo "Saldos da gerência anterior" contabilizada no SGR da DGO, no valor de 185,3 milhões de euros, para além de manter o efeito nulo na receita líquida total, implicou uma receita líquida nula também neste capítulo da receita.
- Quanto ao referido no ponto 2.1.2.4 sobre a mesma matéria, refere-se que o estipulado no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, não suporta todas as restantes entregas efectuadas em 2010 no capítulo "Saldos da gerência anterior", que incluem também as entregas efectuadas por serviços e fundos autónomos em cumprimento do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, para além das entregas de saldos efectuadas directamente por serviços integrados que ainda não estão na Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) - escolas.
- No que respeita ao ponto 3, 5º parágrafo, informa-se que os dados da conta provisória de Janeiro a Dezembro de 2010, tanto para os Serviços Integrados como Serviços e Fundos Autónomos se referem ao período 12.
- Relativamente ao ponto 8, sobre a consolidação, refira-se que foi introduzida a obrigatoriedade de na alínea e subalínea da classificação económica da despesa ser identificado o código de serviço beneficiário. Mesmo assim, surgem problemas de inconsistência que, em 2011, já estão a ser abordados ao nível mensal, por se estar a produzir a conta consolidada da Administração Central com aquela periodicidade.
Contudo, há que referir que a regra genérica aplicada pela DGO é neutral para o saldo e preserva o sentido dos fluxos. Se na consolidação a receita do beneficiário é maior que a despesa do dador, tem-se a certeza que o beneficiário recebeu a receita, mas não do Estado ou dos Serviços e Fundos Autónomos, pelo que se procede à sua reclassificação em outras receitas. O simétrico é aplicado na situação em que a despesa é maior que a receita.
- Relativamente ao ponto 8, sobre a conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado, há que referir que o quadro legal vigente permite às instituições do ensino superior ter fundos fora da Tesouraria do Estado, pelo que o objectivo almejado não se compagina com a realidade vigente.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



Maria Eugénia Pires

DGTC 15 06'11 11295

Ph. 7/6/11



GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

00166 03/06'11

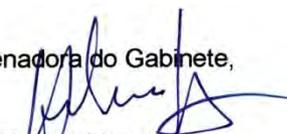
Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Relatório de acompanhamento da Execução Orçamental da
Administração Central – 2010 (valores provisórios)
V/refª.: Of.º n.º 7656 de 23.Maio.2011
Processo n.º 4/2011 – AEO – ACE

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª cópia da Informação n.º 34/2011, de 01.06.2011, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

A Coordenadora do Gabinete,


Helena Vaz
(Inspectora Tributária)

DGTE 03 06'11 10799

Q. 764

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Assunto: **Assunto Gabinete do Director-Geral**

Classificação: 020.05.01

Em: **02/06/11**

Rubrica: **MSL**

Saida:

Código:

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Despacho n.º _____

Data _____

Anotações _____

Despacho:

Visto.
Reunir-se ao Tribunal do Conselho.
C/C a SESAAT.
2.6.2011



JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

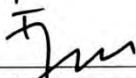
Parecer n.º _____

Data _____

Anotações _____

Parecer:

Concordo com a proposta do Exmo DSCC, salientando a qualidade do relatório em apreço
A consideração do Exmo Director-Geral
2011.06.01



FERNANDO JORGE R. SOARES
(SUBDIRECTOR-GERAL)

Informação

N.º 34/2011

Data 2011/06/01

Proc. _____

Contribuinte _____

Técnico Responsável _____

Assunto:

Relatório de acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central - 2010 (valores provisórios)

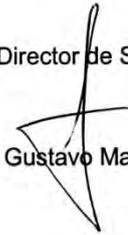
Q. 764

Por determinação do Senhor Subdirector-Geral dos Impostos foi incumbida a Direcção e Serviços de Contabilidade e Controlo de exercer o contraditório, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 262 de Agosto, em relação ao *"Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2010 (valores provisórios)"*.

No que concerne ao exercício do contraditório, propomos que o mesmo não seja exercido. Existem somente duas referências factuais, com impacto directo na Direcção-Geral dos Impostos. A primeira das quais, resulta da não interligação dos *"(...) dos sistemas próprio da DGCI (...) ao SGR"* e que traduz a derrapagem temporal na implementação do Sistema de Contabilidade das Receitas Fiscais. A segunda referência resulta de, em 2010, não se ter contabilizado as receitas relativas a exercícios anteriores, no dia 1 de Janeiro de 2010. A observação é pertinente, tendo o procedimento sido adoptado, no exercício de 2011.

Face às referências factuais constantes do relato em apreço, propomos que seja comunicado ao Tribunal de Contas que a Direcção-Geral dos Impostos não irá proceder ao exercício do contraditório.

À consideração superior.

O Director de Serviços

Gustavo Madeira

Q. 764

Q. 7655



Ministério das Finanças e da Administração Pública
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS
IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários

Divisão da Receita e dos Procedimentos Contabilísticos

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Refª	Nº Saída	Processo	Data
Of.º 7655 de 23-05-2011 Proc. 4/2011 - AEO - ACE	1726	Rec 2.11.2/11	2011.06.03

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central - 2010

Tendo sido recebido o ofício em referência, que remeteu, para comentários, o Relato mencionado no assunto, venho informar V. Exa. que esta Direcção-Geral concorda com o que nele vem exposto, nas matérias que relevam para as suas atribuições. Entende-se, porém, relevante remeter-lhe as seguintes considerações adicionais:

1. Conforme tem vindo a ser referenciado por esse Tribunal⁽¹⁾, em anteriores ocasiões, a DGAIEC ainda não consegue cumprir, na íntegra, o regime estipulado no Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, do Ministro das Finanças e, nessas oportunidades, a DGAIEC tem informado do estado em que se encontra o projecto informático que o irá permitir. Assim, informo V.ª Exa. que, à semelhança do que foi referido em anteriores comunicações, o projecto que permitirá cumprir a recomendação desse Tribunal continua planeado sem, no entanto, se ter ainda agendado o início dos trabalhos do seu desenvolvimento.
2. É reproduzida, na página 13 do Relato, a recomendação relativa à inscrição orçamental das verbas que constituem receita da empresa "Estradas de Portugal, SA", a título de Contribuição de Serviço Rodoviário, efectuada nos Pareceres às CGE de 2008 e

¹ No presente relato, a referência encontra-se no ponto 2.1, página 7.

Q. 764



2009. Conforme foi referido⁽²⁾ nessas ocasiões, esta Direcção-Geral entende que não lhe compete decidir sobre se os montantes da CSR deverão, ou não, ter inscrição orçamental. No nosso entendimento, o papel da DGAIEC nesta matéria é operacional, pelo que, logo que seja inscrita, num futuro orçamento do Estado, a previsão das receitas da CSR, a DGAIEC alterará a sua forma de as contabilizar, dando-lhes expressão em termos de execução orçamental da Administração Central.

Mais informo que foi dado conhecimento, a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, do teor desta resposta.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

(A. Brigas Afonso)

² Pelo nosso ofício n.º 4358, de 22-11-2010, dirigido a essa Direcção-Geral, em sede de comentários ao anteprojecto de Parecer da Conta Geral do Estado de 2009, escreveu-se que “[...] esta Direcção-Geral, apesar de lhe estar cometida a liquidação, cobrança e contabilização dos montantes referentes à Contribuição de Serviço Rodoviário, entende não ser competente para as comentar”.

Q. 7654

IGCP 
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 9973/SOC
Lisboa, 2 de Junho de 2011

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central –
2010 (valores provisórios)

Na sequência da análise do documento em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 7654, de
23 de Maio do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

6 – Dívida Pública

Decorrente das operações associadas ao encerramento da CGE/2010, ocorrido no passado
dia 27 de Maio, foi efectuado o ajustamento na aplicação do produto de empréstimos do
período complementar do ano 2010, que se manifestou num decréscimo de 53,3 milhões de
euros, no valor aplicado em 2010 (741,7 milhões de euros) aquando do encerramento do
mês de Dezembro/2010 na Contabilidade da Tesouraria (em 15.02.2011).

Assim sendo, os Passivos Financeiros (Receita) ascenderam, em 2010, a um total
131.801,9 milhões de euros, em resultado de 131.015,7 milhões de euros relativos a
emissões ocorridas no ano 2010, acrescido de 688,4 milhões de euros por conta das
emissões do período complementar de 2010 e de 97,8 milhões de euros resultante do saldo
das emissões do período complementar de 2009.

Consequentemente os valores que constam no quadro 20 – “Evolução das Receitas de
“Passivos Financeiros” foram actualizados, no que respeita à execução, para 107.488,5
milhões de euros nos títulos a curto prazo e para 131.801,9 milhões de euros no total.

7 – Conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado

Relativamente aos fundos movimentados por serviços da Administração Central fora da
tesouraria do Estado (por excepção ou por incumprimento do princípio da unidade de
tesouraria), entendemos que os mesmos não deverão ser relevados na Contabilidade da
Tesouraria uma vez que verificam-se fora do universo das contas bancárias (nas
instituições bancárias) tituladas pelo IGCP e sobre as quais intervém no âmbito da sua
competência na gestão da Tesouraria do Estado.

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

103

Q. 764



Os fundos detidos por serviços da Administração Central fora da esfera da tesouraria do Estado não representam activos para efeitos da gestão da tesouraria pelo que embora devam ser considerados numa óptica de consolidação dos fundos na posse do Estado não nos parece que devam ser relevados na Contabilidade da Tesouraria.

Com os melhores cumprimentos,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'António Pontes Correia', written in a cursive style.

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo