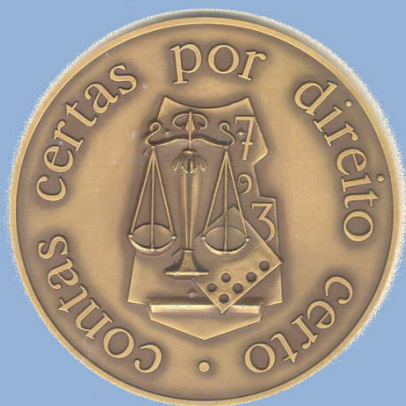


Tribunal de Contas



Processo n.º 03/2013 – AEOAC

Relatório n.º 4/2013 – AEOAC – 2.ª S

***Acompanhamento da
Execução Orçamental
da Administração Central
– janeiro a março de 2013 –***

Outubro de 2013





Q
Jh

Tribunal de Contas

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO.....	5
1.1	CONTROLO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	5
1.2	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	6
2.	RECEITA.....	7
2.1	SERVIÇOS INTEGRADOS.....	7
2.1.1	Entidades intervenientes na contabilização.....	8
2.1.2	Fiabilidade da informação reportada na SEO.....	10
2.1.3	Execução por classificação económica.....	11
2.1.3.1	Receitas Fiscais.....	12
2.1.3.2	Receitas Correntes Não Fiscais.....	16
2.1.3.3	Receitas de Capital.....	17
2.2	SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	18
2.2.1	Entidades intervenientes na contabilização.....	18
2.2.2	Execução por classificação económica.....	20
2.2.2.1	Receitas Correntes.....	22
2.2.2.2	Receitas de Capital.....	23
2.2.2.3	Receitas Não Efetivas.....	23
2.2.3	Execução por classificação orgânica.....	24
3.	DESPESA.....	29
3.1	SERVIÇOS INTEGRADOS.....	31
3.1.1	Execução face à previsão.....	31
3.1.2	Execução face ao período homólogo de 2012.....	33
3.2	SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS.....	36
3.2.1	Execução face à previsão.....	36
3.2.2	Execução face ao ano anterior.....	40
3.2.3	Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas.....	42
4.	CONSOLIDAÇÃO – RECEITA, DESPESA E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	45
5.	DÍVIDA PÚBLICA.....	47
6.	CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	49
7.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	54
7.1	CONCLUSÕES.....	54
	RECEITA.....	54
	DESPESA.....	54
	CONSOLIDAÇÃO.....	56
	DÍVIDA PÚBLICA.....	56
	CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	56
7.2	RECOMENDAÇÕES.....	57
8.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	58
9.	DECISÃO.....	59
10.	FICHA TÉCNICA.....	60
11.	ANEXOS.....	61
	ANEXO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS (LEI N.º 51/2013).....	63
	ANEXO 2 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	65
	ANEXO 3 – SFA – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	67
	ANEXO 4 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS (LEI N.º 51/2013).....	69
	ANEXO 5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	71

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – PRINCIPAIS AGREGADOS.....	11
QUADRO 2 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS FISCAIS	13
QUADRO 3 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS CORRENTES NÃO FISCAIS	16
QUADRO 4 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS DE CAPITAL.....	17
QUADRO 5 – RECEITA DOS SFA – COMPARAÇÃO DA SEO COM O SIGO	20
QUADRO 6 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA.....	21
QUADRO 7 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS CORRENTES.....	22
QUADRO 8 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS DE CAPITAL.....	23
QUADRO 9 – RECEITA DOS SFA – SFA COM MAIOR PESO NA RECEITA EFETIVA	24
QUADRO 10 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR EPR.....	26
QUADRO 11 – RECEITA DOS SFA – EMPRÉSTIMOS DO ESTADO ÀS EPR.....	28
QUADRO 12 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS.....	31
QUADRO 13 – SERVIÇOS INTEGRADOS – FATORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DA DESPESA	34
QUADRO 14 – SFA – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	36
QUADRO 15 – SFA (INCLUINDO EPR) – FATORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DA DESPESA	40
QUADRO 16 – ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS (EPR) – DESPESA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	42
QUADRO 17 – EPR – PRINCIPAIS COMPONENTES DA DESPESA	44
QUADRO 18 – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (INCLUINDO EPR).....	45
QUADRO 19 – MOVIMENTO GLOBAL DA DÍVIDA DIRETA DO ESTADO.....	47
QUADRO 20 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS RELATIVAS A PASSIVOS FINANCEIROS	48
QUADRO 21 – CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	51

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – PRINCIPAIS VARIAÇÕES NA RECEITA EFETIVA	12
GRÁFICO 2 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ESTRUTURA DA RECEITA EFETIVA	12
GRÁFICO 3 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – EXECUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS FACE À PREVISÃO	13



1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTROLO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O presente relatório incide sobre a execução orçamental – receitas e despesas – dos serviços da Administração Central de janeiro a março de 2013 reportada na Síntese de Execução Orçamental (SEO)¹ de 23 de abril e está suportado pelos resultados do exame efetuado à informação registada:

- ◆ no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), sobre as receitas dos serviços integrados;
- ◆ no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), sobre as:
 - ◇ despesas dos serviços integrados;
 - ◇ receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos;
- ◆ na Conta Provisória (CP) de janeiro a março de 2013².

Os valores reportados³ são provisórios sendo definitivos os que vierem a ser inscritos na correspondente Conta Geral do Estado (CGE). A utilidade da informação provisória que vai sendo divulgada sobre a execução orçamental depende, naturalmente, da sua “sustentabilidade”, nomeadamente, em termos de:

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

Os exames realizados permitem apreciar a sustentabilidade da informação provisória registada na SEO e na CP.

A apreciação da execução orçamental – face às dotações do Orçamento do Estado (OE) para 2013⁴ (com as alterações introduzidas até 31 de março) e à execução do período homólogo anterior – é complementada com análises específicas sobre as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)⁵, a Dívida Pública direta, a Consolidação da Receita, da Despesa e do Saldo da Administração Central e a Conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado.

¹ Vide sítio da Direcção-Geral do Orçamento em <http://www.dgo.pt>.

² Declaração n.º 100/2013, publicada no DR II Série, de 20 de maio.

³ Em regra, os dados financeiros são apresentados por arredondamento do valor exato à décima de milhão de euros. Os totais e as respetivas percentagens não representam assim, necessariamente, a soma dos arredondamentos.

⁴ Aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

⁵ Vide pontos 2.2.3 e 3.2.3.



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 à Ministra de Estado e das Finanças (MEF), à Direção-Geral do Orçamento (DGO), à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE (IGCP) e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Apresentaram alegações a MEF, que acolhe a resposta da DGO¹ (*“encarrega-me a Senhora Chefe do Gabinete de remeter a pronúncia sobre o teor do relato em epígrafe, consistente no contributo da Direção-Geral do Orçamento sobre o mesmo”*), o IGCP e a DGTF (que informa não ter comentários a fazer), das quais se inserem extratos nos pontos pertinentes e cujas versões integrais constam do Anexo 5 do presente relatório. A AT não se pronunciou.

¹ Mail de 18-10-2013, enviado pela adjunta do Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças.



Handwritten signature or initials in the top right corner.

2. RECEITA

2.1 SERVIÇOS INTEGRADOS

A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das respetivas 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 respetiva coordenação, a centralização da informação contabilística e a administração das tabelas gerais do sistema de contabilização¹.

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

O regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de janeiro de 2001, continua a não ser plenamente aplicado o que consubstancia a principal reserva do Tribunal de Contas quanto ao modo como são obtidos e reportados os resultados da execução orçamental das receitas do Estado. O registo fiável e tempestivo da informação seria assegurado pela integral aplicação do referido regime legal visto que pressupõe:

- ◆ a validação financeira² pelo gestor da tesouraria do Estado (IGCP) dos valores cobrados, reembolsados ou restituídos, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro e o registo da informação resultante dessa validação nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação financeira para os sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado;
- ◆ a validação económica³ das operações pelas respetivas entidades administradoras e o registo da informação resultante dessa validação 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.

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 Essa validação financeira que é da responsabilidade do gestor da tesouraria do Estado confirma o recebimento das cobranças e o pagamento dos reembolsos/restituições, através dos sistemas de gestão e controlo, respetivamente, da Rede de Cobranças do Estado (RCE) e dos Meios de Pagamento do Tesouro (MPT).

³ Essa validação económica que é da responsabilidade das entidades administradoras de receitas confirma a correspondência entre cada informação de cobrança (ou de pagamento de reembolso/restituição) transmitida aos sistemas próprios dessas entidades e uma liquidação por cobrar (ou com emissão de reembolso/restituição por pagar).

2.1.1 Entidades intervenientes na contabilização

A execução das receitas no primeiro trimestre de 2013 foi registada por 109 entidades, mais 9 do que em 2012, em resultado da difusão do SGR pelos serviços integrados¹ e das alterações ocorridas no respetivo universo devido ao Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC). O exame da informação disponível no SGR e na contabilidade do Tesouro, face ao disposto no regime legal de contabilização das receitas, suscita as observações seguintes:

- ◆ Das referidas 109 entidades só 29 constavam da lista dos serviços aos quais seria disponibilizado o SGR, homologada pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e divulgada, pela DGO, em 6 de outubro de 2010. Em contraditório, a MEF informa que essa lista apenas considera serviços dos três ministérios piloto para a disseminação inicial do SGR e entende que as listas de difusão desse sistema divulgadas a coberto da norma sobre o mesmo que consta dos decretos-lei de execução orçamental (DLEO) de 2011, 2012 e 2013 dão enquadramento legal à sua disseminação.

Ora, a citada norma dos DLEO apenas determina a utilização do SGR pelos serviços integrados remetendo para a DGO o calendário e procedimentos a que deve obedecer essa utilização. Mas o que importa aqui sublinhar é que a difusão do SGR não basta para cumprir a lei – que obriga à contabilização das receitas pelas respetivas entidades administradoras – faltando aplicar normas essenciais para que a contabilização seja fiável e tempestiva, designadamente a habilitação das entidades intervenientes na contabilização como entidades administradoras² (bem como a interligação dos sistemas próprios dessas entidades ao SGR e a prestação de informação diária). Em contraditório, a MEF refere aguardar a plena concretização dos trabalhos relativos à interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR, para além da informação diária ser, neste caso, particularmente sensível.

No entanto, apesar da importância dessa interligação para, nos termos legais vigentes há 13 anos, ser possível responsabilizar a entidade administradora das receitas fiscais do Estado pela contabilização dessas receitas na CGE, a data de conclusão dos trabalhos em curso continua indeterminada.

O Tribunal recomendou ao Governo³, para cada exercício orçamental, a identificação formal pela DGO de todas as entidades administradoras de receitas do Estado, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades. Porém, não obstante a atualização das "Instruções de contabilização da receita do Estado" em 19 de fevereiro de 2013 (Circular Série A n.º 1373), continuam por identificar as entidades administradoras de receitas do Estado e as receitas que cada uma tem a responsabilidade de administrar e contabilizar. Assinale-se, a título exemplificativo, a criação em 2013 de entidades contabilísticas⁴ resultantes do novo modelo organizacional dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros⁵, uma alteração significativa na contabilização das respetivas receitas no SGR que não consta da referida circular de 2010.

¹ Reduzindo a contabilização de receitas de serviços integrados pelo IGCP (que substitui os que não dispõem de acesso ao SGR).

² Nos termos da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.

³ Vide Parecer sobre a CGE de 2011 – Recomendação 5 – PCGE/2011 (página 408).

⁴ Na sequência do artigo 17.º do DLEO para 2013 foram criadas as entidades contabilísticas "Gestão Administrativa e Financeira do Ministério das Finanças" que integra as subentidades mencionadas no n.º 1 do artigo 19.º da Lei do OE para 2013: Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações, Inspeção-Geral de Finanças, Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e a entidade contabilística «Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros», que integra as subentidades: Secretaria-Geral, Direção-Geral de Política Externa, Inspeção-Geral Diplomática e Consular, Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, Embaixadas, consulados e missões, Comissão Nacional da UNESCO e Ações diplomáticas extraordinárias.

⁵ Nos termos dos artigos 18.º a 26.º da Lei do OE para 2013.



Em contraditório, a MEF informa estar em curso a identificação das entidades administradoras, bem como das receitas administradas por cada uma delas, considerando esse processo moroso por depender de informação a prestar pelos serviços que possuem SGR.

A transição para o regime de contabilização das receitas do Estado (vigente desde 2001) efetiva-se, nos termos legais, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que as entidades administradoras dessas receitas forem reunindo as condições adequadas. Sublinha-se que, até à data, não há conhecimento de qualquer despacho exarado nos termos referidos, não obstante a difusão do SGR por 109 entidades.

- ◆ Apesar de a Lei de enquadramento orçamental (LEO) impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas¹ verifica-se que a consignação de receitas não só é frequente como é indevidamente efetuada pela dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e pela omissão, nas despesas do Estado, da transferência dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias que as registam como “liquidações” e “cobranças” de receitas que não administram nem, por isso, podem certificar.
- ◆ Ora, a lei não é cumprida sempre que forem contabilizadas receitas do Estado por entidades beneficiárias das mesmas que não sejam, também, as respetivas entidades administradoras visto que, nesse caso, a contabilização das receitas não as valida como cobranças de liquidações em dívida nem as transferências para as entidades beneficiárias são contabilizadas nas despesas do Estado. Se, para além disso, essas entidades não fizerem parte do OE as receitas do Estado que lhe forem afetas também não ficam contabilizadas na CGE.

A não contabilização de receitas do Estado pelas respetivas entidades administradoras tem sido objeto de observações críticas e recomendações do Tribunal² que se pronunciou, de forma análoga, relativamente:

- ◆ à participação dos municípios no IRS, deduzida à receita deste imposto e transferida para as autarquias à margem do Orçamento do Estado (OE) – *vide ponto 2.1.3.1*;
- ◆ à contribuição do serviço rodoviário (CSR), transferida para a Estradas de Portugal (EP) à margem do OE e, até 2012, totalmente omitida da execução orçamental.

Desde 2012, a verba recebida pela EP a título de CSR passou a constar da execução do OE (dado que a EP foi integrada no subsector dos SFA como entidade pública reclassificada) mas continua a ser objeto de deficiente contabilização – *vide ponto 2.2.3*.

Outro exemplo é o da contribuição para o audiovisual (CAV) criada para financiar a empresa Rádio e Televisão de Portugal (RTP) e também omitida da execução do OE até à integração, em 2012, da RTP no subsector dos SFA como entidade pública reclassificada – *vide ponto 2.2.3*.

As receitas referidas são devidas ao Estado, na medida em que o Estado é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da unidade e da universalidade impõem a inscrição da previsão da sua cobrança na Lei do OE de cada ano³.

¹ Nos termos dos artigos 5.º a 7.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

² As mais recentes no Relatório n.º 2/2013 – AEOAC – 2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2012 (valores provisórios), no Parecer sobre a CGE de 2011 e, no caso específico da receita de IVA, no Relatório de Auditoria n.º 5/2013 – 2.ª Secção – Auditoria ao Controlo da Receita de IVA Autoliquidado.

³ Vide Parecer sobre a CGE de 2008 – Volume I – ponto 2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário (páginas 90 e 91).

Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada¹.

Em suma, a eficácia do sistema de gestão de receitas relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis, devidamente habilitadas (reunindo todas as condições legais para o efeito), o que ainda está por assegurar².

2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO

Para apreciação dos valores reportados na SEO de 23 de abril de 2013 como receita dos serviços integrados no primeiro trimestre de 2013 foi examinada a informação registada no SGR (a qual desagrega as componentes dessa receita) e recorreu-se ao histórico dos registos efetuados.

À semelhança do que se constatou anteriormente, no primeiro trimestre de 2013, detetaram-se lançamentos em falta (saltos na respetiva ordem sequencial) no SGR³.

Como o Tribunal tem vindo a assinalar de forma recorrente:

- ◆ estas situações expõem fragilidades do sistema informático que são materiais por natureza visto que são suscetíveis de afetar, designadamente, a integridade do respetivo histórico;
- ◆ a informação do SCR deveria resultar integralmente dos lançamentos efetuados no SGR pelas entidades intervenientes na contabilização garantindo que os valores reportados na SEO são os contabilizados e que, nesse âmbito, é dado cumprimento à norma do regime legal de contabilização das receitas do Estado que determina: "Todos os factos com relevância contabilística são registados em tempo oportuno, cronologicamente, pelos respetivos valores, sem que possam existir vazios, saltos ou lacunas na informação."⁴

Em contraditório, a MEF refere não existirem saltos nas numerações sequenciais dos lançamentos no SGR mas ocorrerem situações de falha de comunicações das quais resultam lançamentos contabilísticos sem detalhe cuja informação não passa para nenhum outro sistema nem afeta qualquer saldo de contas. Informa ainda ter sido desenvolvida uma nova funcionalidade de controlo de lançamentos entre aplicações locais e central, de modo a evitar casos idênticos, ainda que situações de quebra de rede possam voltar a ocorrer.

Sendo recorrente a omissão de lançamentos na informação do SGR disponibilizada ao Tribunal sublinha-se que, nos termos legais, a contabilização das operações nos suportes informáticos fornecidos pela DGO, bem como a sua qualidade, fiabilidade e segurança, é da responsabilidade das entidades administradoras de receitas do Estado mas, também, que a centralização da informação contabilística e a administração das tabelas gerais inerentes ao sistema de contabilização são da competência da DGO.

¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da LEO.

² Vide Parecer sobre a CGE de 2011 – ponto 3.2.1 – Receita dos serviços integrados (página 60).

³ São exemplos dessa situação registos relativos ao Instituto de Registos e Notariado, Direção-Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo (neste caso em 4 lançamentos), Força Aérea e Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliações Culturais.

⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.



Q.
766

2.1.3 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara, para os principais agregados, a execução provisória do primeiro trimestre de 2013 com o período homólogo de 2012 e com a previsão inscrita no orçamento inicial (Mapa I do OE para 2013) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais¹).

Os valores da execução são os da SEO com o ajustamento resultante da aplicação do critério de apuramento da receita (e da despesa) efetiva adotado pelo Tribunal que considera como efetiva a receita (e a despesa) de *ativos financeiros* (à exceção da proveniente dos títulos e dos empréstimos a curto prazo).

Desse quadro consta ainda a receita não efetiva, designadamente de *transferências correntes e de capital intrasectoriais* (para evitar duplicações)², de *ativos financeiros*, de *passivos financeiros* e de *operações extraorçamentais* (proveniente do SGR), relevante para efeitos de controlo da receita orçamental e apuramento da receita total³.

Quadro 1 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	1.º Trim. 2012	1.º Trim. 2013	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
Receitas Correntes	8.371,9	8.738,8	366,9	4,4	39.848,9	39.849,0	21,9	21,9
Receitas Fiscais	7.689,9	8.087,6	397,7	5,2	35.827,7	35.827,7	22,6	22,6
Impostos Diretos	2.856,3	3.360,7	504,5	17,7	16.555,9	16.555,9	20,3	20,3
Impostos Indiretos	4.833,6	4.726,9	-106,7	-2,2	19.271,8	19.271,8	24,5	24,5
Receitas Correntes Não Fiscais	682,0	651,2	-30,8	-4,5	4.021,2	4.021,3	16,2	16,2
Receitas de Capital	203,2	203,5	0,2	0,1	3.457,2	3.457,9	5,9	5,9
Outras Receitas	240,5	154,9	-85,6	-35,6	316,6	321,6	48,9	48,2
Receita Efetiva	8.815,6	9.097,1	281,5	3,2	43.622,7	43.628,5	20,9	20,9
Transferências Intrasectoriais	3,5	6,0	2,5	71,1	-	-	-	-
Ativos Financeiros (Títulos)	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
Ativos Financeiros (Emp. a c.prazo)	0,0	0,0	-	-	16,0	16,0	-	-
Passivos Financeiros	27.145,8	19.758,4	-7.387,5	-27,2	140.110,2	140.110,2	14,1	14,1
Receita Orçamental	35.965,0	28.861,5	-7.103,5	-19,8	183.748,9	183.754,7	15,7	15,7
Operações Extraorçamentais	2,1	17,2	15,1	734,2	-	-	-	-
Receita Total	35.967,1	28.878,7	-7.088,3	-19,7				

Fonte: SGR de janeiro a março de 2013, SEO de 23 abril de 2013, Mapa I do OE para 2013, Conta Provisória de janeiro a março de 2013.

A receita efetiva cresceu 3,2%, evolução explicada pelo aumento de 17,7% nos *impostos diretos* que superou a quebra generalizada das restantes receitas, nomeadamente a dos *impostos indiretos*.

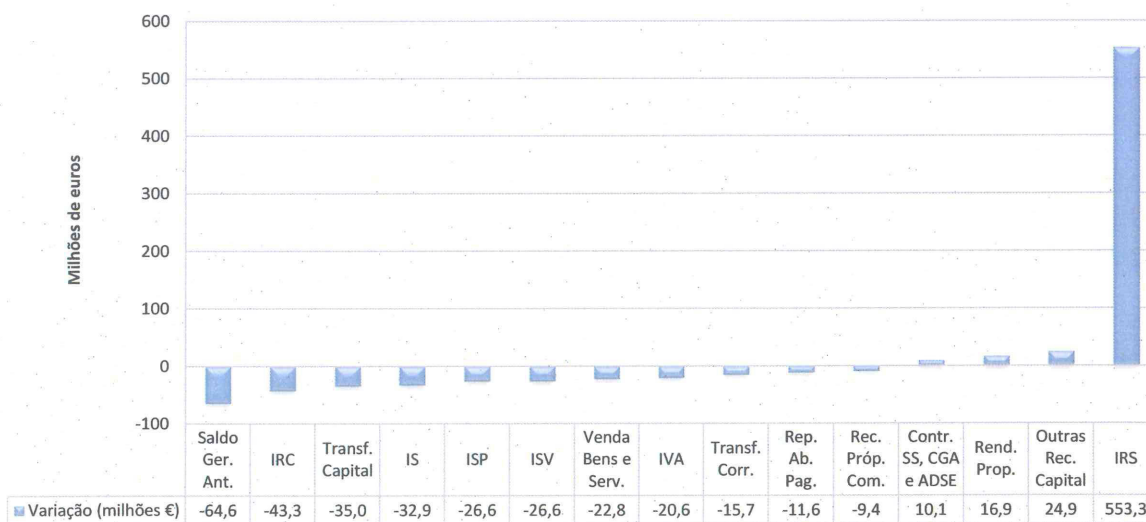
Como se pode verificar no gráfico seguinte, o acréscimo dos *impostos diretos* resulta, por sua vez, do aumento de € 553,3 milhões no IRS, visto que o IRC diminuiu € 43,3 milhões. De realçar, também, a descida generalizada dos principais *impostos indiretos* com decréscimos acima dos € 20 milhões em relação ao período homólogo.

¹ A informação de base para o orçamento final provém da Conta Provisória de janeiro a março de 2013 (Declaração n.º 100/2013, publicada no DR II Série, de 20 de maio).

² Devido a procedimentos de consolidação – vide ponto 4 – os € 6 milhões registados como transferências intrasectoriais recebidas – vide Quadro 1 – foram acrescidos, como divergências de consolidação, à receita efetiva dos serviços integrados – vide Quadro 18.

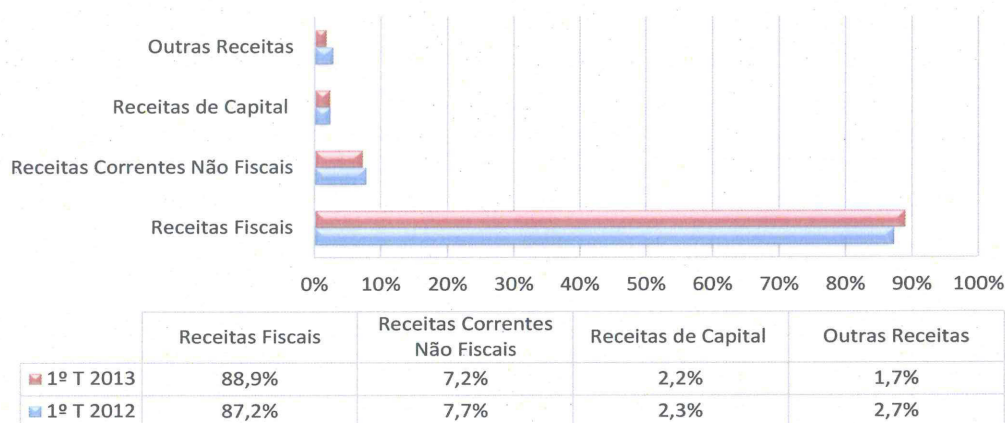
³ Na SEO não são reportados valores sobre as operações extraorçamentais e os passivos financeiros apenas são indicados como nota aos quadros apresentados.

Gráfico 1 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Variações na Receita Efetiva



As receitas fiscais representaram 88% da receita efetiva, mais 1,6 p.p. do que no primeiro trimestre de 2012, como ilustra o gráfico seguinte.

Gráfico 2 – Receita dos Serviços Integrados – Estrutura da Receita Efetiva



2.1.3.1 Receitas Fiscais

As receitas fiscais aumentaram € 397,7 milhões (5,2%). Essa evolução resulta do efeito conjugado do acréscimo de € 504,5 milhões nos *impostos diretos* (17,7%) e do decréscimo de € 106,7 milhões nos *impostos indiretos* (-2,2%), evidenciando-se no quadro seguinte os impostos correspondentes.



7/10

Quadro 2 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas Fiscais

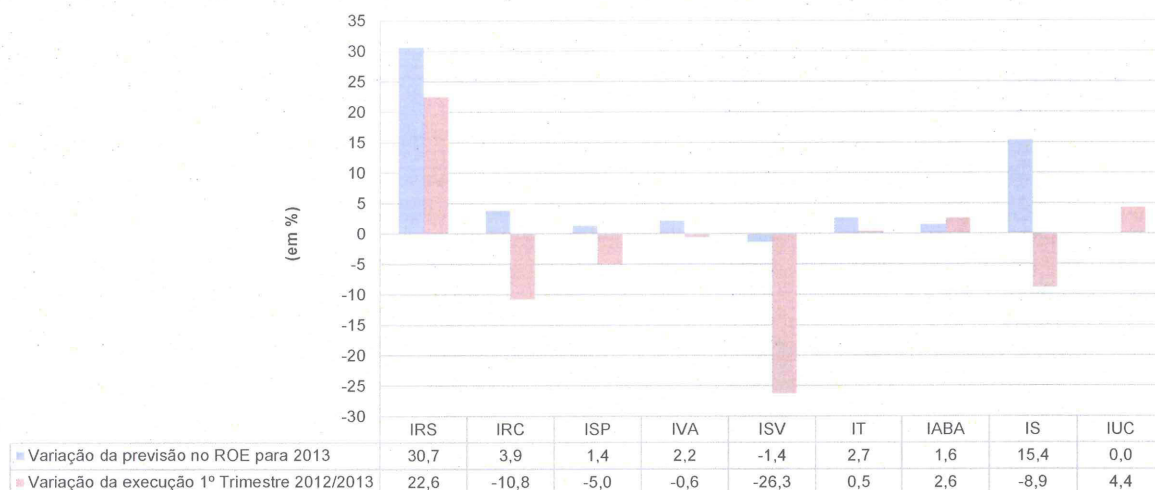
(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Previsão		Objetivos Implícitos
	1º Trim. 2012	1º Trim. 2013	Valor	(%)	OE	Taxa de Execução (%)	ROE 2013 (%)
Impostos Diretos	2.856,3	3.360,7	504,5	17,7	16.555,9	20,3	19,7
Imp sobre o Rend das Pessoas Singulares (IRS)	2.449,2	3.002,5	553,3	22,6	11.986,3	25,0	30,7
Imp sobre o Rend das Pessoas Coletivas (IRC)	399,9	356,6	-43,3	-10,8	4.559,5	7,8	3,9
Outros	7,2	1,6	-5,6	-77,7	10,1	15,9	-96,3
Impostos Indiretos	4.833,6	4.726,9	-106,7	-2,2	19.271,8	24,5	3,1
Imp sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos	533,8	507,1	-26,6	-5,0	2.173,4	23,3	1,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	3.530,1	3.509,5	-20,6	-0,6	13.308,0	26,4	2,2
Imposto sobre Veículos (ISV)	101,2	74,6	-26,6	-26,3	380,1	19,6	-1,4
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	199,1	200,0	0,9	0,5	1.346,4	14,9	2,7
Imp sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	37,7	38,7	1,0	2,6	172,9	22,4	1,6
Imposto do Selo (IS)	370,5	337,5	-32,9	-8,9	1.649,2	20,5	15,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	47,8	49,9	2,1	4,4	198,6	25,1	0,0
Outros	13,5	9,5	-4,0	-29,4	43,2	22,0	20,0
Receitas Fiscais	7.689,9	8.087,6	397,7	5,2	35.827,7	22,6	10,2

Fonte: SGR de janeiro a março de 2013, SEO de 23 abril de 2013, Mapa 1 do OE para 2013, Conta Provisória de janeiro a março de 2013.

Para cada imposto foi tida em conta a evolução esperada face a 2012 que foi divulgada no Relatório do OE (ROE) de 2013 (objetivos implícitos) e que sustentou as previsões inscritas no OE. A evolução das principais receitas fiscais no primeiro trimestre de 2013 ficou muito aquém do previsto face a 2012, com exceção do IABA e do IUC, conforme evidencia o gráfico seguinte.

Gráfico 3 – Receita dos Serviços Integrados – Execução das Receitas Fiscais face à Previsão



Pela Lei n.º 51/2013 de 24 de Julho (primeira alteração à Lei do OE) foi aprovado o Orçamento do Estado Retificativo (OER) – vide Anexo 1. No Relatório do OER refere-se que “A previsão revista da receita fiscal do Estado situa-se em € 34.233 milhões, tendo implícita uma redução de cerca de € 1.595 milhões. Esta reflete a deterioração do cenário macroeconómico, o efeito esperado da reposição plena do subsídio de férias aos trabalhadores da Administração Pública, as medidas de política fiscal entretanto introduzidas e, por fim, o efeito base referente à receita fiscal no ano de 2012”.

De facto, o OER prevê, face ao Orçamento inicial, uma redução mais acentuada do consumo privado (de -0,1% para -2,3%), do consumo público (de -2,2% para -3,2%) e do investimento (de -4,2% para -7,6%) bem como uma mais elevada taxa de desemprego (18,2% em vez de 16,4%). Quanto ao impacto esperado na receita de cada imposto, o Relatório integra um quadro com as novas previsões para a receita dos principais impostos mas a informação prestada é manifestamente insuficiente porquanto não contém qualquer explicação sobre a forma como foram apurados esses valores, nem mesmo no caso das alterações mais significativas.

Impostos Diretos

A receita do IRS aumentou € 553,3 milhões (22,6%) devido ao efeito conjugado do acréscimo da cobrança (em € 567 milhões) e dos reembolsos (em € 13,6 milhões). Esse aumento foi progressivo em relação ao trimestre homólogo (€ 76,2 milhões em janeiro, € 176 milhões em fevereiro e € 301,1 milhões em março) devido ao efeito das novas tabelas de retenção na fonte para 2013 sobre rendimentos de trabalho dependente e pensões¹.

Com a Lei do OE para 2013 as entidades devedoras de rendimentos do trabalho dependente passaram a estar obrigadas a comunicar mensalmente à AT, por transmissão eletrónica de dados, as importâncias pagas ou colocadas à disposição e respetivas retenções de imposto, de contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e subsistemas legais de saúde, bem como de quotizações sindicais². Essa obrigação, expressa pela entrega de uma Declaração Mensal de Remunerações, facultou à AT a possibilidade de controlar, mensalmente, a correspondência das retenções efetuadas com os valores efetivamente entregues ao Estado e, por consequência, intervir com muito maior celeridade para recuperar eventuais receitas em falta.

A receita do IRS foi deduzida de € 94,3 milhões transferidos para as autarquias locais, a título de participação variável dos municípios nesse imposto, valor praticamente inalterado face ao período homólogo. Esta dedução tem sido criticada pelo Tribunal e foi objeto de recomendações nos Pareceres sobre as CGE de 2009³, 2010⁴ e 2011⁵. Porém, a Lei do OE para 2013 não contemplou qualquer alteração nesta matéria.

A omissão dessa parte da receita de IRS é um exemplo da não relevação integral das receitas do Estado na CGE e da não assunção integral pela AT da responsabilidade em contabilizar todas as receitas que administra, contrariando normas legais e recomendações do Tribunal – *vide ponto 2.1.1*.

A receita do IRC foi inferior em € 43,3 milhões (-10,8%) à do primeiro trimestre de 2012 em resultado do efeito conjugado da diminuição da receita bruta em € 24,9 milhões (-4,9%) e do aumento dos reembolsos em € 18,4 milhões (17,7%). O IRC é dos impostos onde o desvio em relação à previsão inicial é mais significativo, na medida em que o ROE para 2013 estimava um crescimento de 3,9%.

Impostos Indiretos

A receita de IVA apresentou um decréscimo de € 20,6 milhões (-0,6%) face ao período homólogo por efeito da redução da cobrança em € 17,7 milhões (-0,4%) e do aumento dos reembolsos em € 2,9 milhões (0,3%). Porém, sem a alteração no procedimento de contabilização do IVA Social (com um impacto positivo de € 245 milhões⁶) a receita de IVA teria registado uma quebra acentuada de 7,5%.

¹ Aprovadas pelo Despacho n.º 796-B/2013, de 14 de janeiro, do Ministro de Estado e das Finanças.

² Nos termos do artigo n.º 186 da Lei do OE para 2013 que alterou o n.º 1 do artigo n.º 119.º do Código do IRS. Sobre esta matéria também é relevante a Portaria n.º 6/2013, de 10 de janeiro e o Ofício Circulado n.º 20164/2013 de 7 de fevereiro, da AT.

³ Recomendação 9 – PCGE/2009.

⁴ Recomendação 3 – PCGE/2010.

⁵ Recomendação 4 – PCGE/2011.

⁶ Vide Quadro 15 – Execução Orçamental da Segurança Social, de suporte à SEO de 23 de abril de 2013.



De facto, só em 2013 o IVA consignado à Segurança Social (IVA Social) passou a ser contabilizado como receita do Estado e a ser entregue, por transferência do OE, ao sector da segurança social¹ dando cumprimento às recomendações do Tribunal sobre esta matéria. O procedimento anterior – de abater o IVA Social à cobrança do IVA e de o transferir para a segurança social à margem do OE – foi objeto de apreciação crítica pelo Tribunal por incumprimento de princípios orçamentais como consta das recomendações formuladas nos Pareceres sobre as CGE de 2010 e de 2011².

Na SEO relativa a março de 2013 refere-se que para a recuperação da receita líquida dos impostos indiretos “(...) foi fundamental o crescimento expressivo da receita líquida mensal do IVA do subsector Estado”. O Tribunal regista a alteração do procedimento e o acolhimento das suas recomendações mas salienta que na apreciação da execução orçamental deve ficar claro que parte da receita de IVA (€ 245 milhões no primeiro trimestre) resulta da alteração do referido procedimento e não de um efetivo acréscimo dessa receita.

Sublinha-se que a receita de IVA, designadamente a referente ao mês de março, encontra-se influenciada pelas novas regras de faturação do IVA³ bem como pela possibilidade de dedução à coleta do IRS de um montante correspondente a 5% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, com o limite global de € 250, que conste de faturas que titulem prestações de serviços comunicadas à AT⁴.

No que respeita ao ISV, a execução do primeiro trimestre de 2013 apresenta um decréscimo de € 26,6 milhões (26,3%) face ao período homólogo, muito mais acentuado do que o previsto no ROE de 2013 que estimava uma quebra de 1,4%. Esta evolução resulta da contração na venda de veículos que se tem verificado desde 2011.

A previsão para o ISPE era de um aumento de € 29,8 milhões (1,4%). No entanto, a receita deste imposto registou uma quebra de € 26,6 milhões (-5%) face ao primeiro trimestre de 2012 por efeito, sobretudo, da redução da cobrança em € 29,5 milhões (-5,3%). A execução verificada fica a dever-se, principalmente, à quebra no consumo dos combustíveis em 9,4%. À receita de ISPE foi, à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores, deduzido o valor a transferir para a EP – Estradas de Portugal, SA⁵, a título de contribuição de serviço rodoviário (CSR). O montante deduzido ascendeu a € 119,6 milhões, menos € 3,4 milhões (2,8%) do que no primeiro trimestre de 2012 – *vide pontos 2.1.1 e 2.2.3*.

A previsão para a receita de IT inscrita na Lei do OE era de um aumento de € 36,4 milhões (2,7%) estimando-se uma evolução na introdução do consumo e um aumento na tributação resultante das alterações legislativas inscritas no OE⁶, as quais preveem, designadamente, o nivelamento da tributação de diferentes formas de tabaco (tabaco de corte fino, tabaco para cachimbo e outros). No primeiro trimestre de 2013, a receita registou um acréscimo de cerca de € 1 milhão (0,5%) e, segundo dados estatísticos da AT, uma quebra na introdução de tabaco ao consumo que foi de 11,5% nomeadamente em cigarros (-8,8%) e tabaco de corte fino (-80,4%).

¹ Artigo n.º 165.º da Lei do OE para 2013.

² Recomendações 69 – PCGE/2010 e 4 – PCGE/2011.

³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto.

⁴ O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, aditou o artigo 66.º-B ao Estatuto dos Benefícios Fiscais para passar a prever este incentivo fiscal de dedução, em sede de IRS, do IVA suportado. Este incentivo aplica-se apenas a faturas que titulem prestações de serviços comunicadas à AT, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/2012, das quais conste o número de identificação fiscal dos adquirentes e se encontrem enquadradas em quatro setores de atividade: manutenção e reparação de veículos automóveis, manutenção e reparação de motociclos, de suas peças e acessórios, alojamento, restauração e similares e atividades de salões de cabeleireiro e institutos de beleza.

⁵ 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 ISPE de forma a “garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição”.

⁶ Artigo n.º 207 da LOE para 2013.

A receita de IS decresceu € 32,9 milhões (-8,9%) face ao primeiro trimestre de 2012, apesar de a previsão anual apontar para uma subida de € 219,7 milhões (15,4%) dado o efeito esperado de medidas de política fiscal, nomeadamente a tributação em 20% dos prémios de jogos sociais¹.

2.1.3.2 Receitas Correntes Não Fiscais

Quadro 3 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas Correntes Não Fiscais

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução
	1.º Trim. 2012	1.º Trim. 2013	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial (%)
Contribuições para a Seg Social, CGA e ADSE	127,1	137,2	10,1	7,9	436,7	436,7	31,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	181,1	173,1	-8,1	-4,4	666,6	666,6	26,0
Rendimentos da Propriedade	1,4	18,3	16,9	1.190,8	947,7	947,7	1,9
Transferências Correntes	196,6	180,9	-15,7	-8,0	1.009,7	1.009,8	17,9
Venda de Bens e Serviços Correntes	109,8	87,0	-22,8	-20,7	546,2	546,2	15,9
Outras Receitas Correntes	65,9	54,6	-11,3	-17,1	414,4	414,4	13,2
Receitas Correntes Não Fiscais	682,0	651,2	-28,3	-4,1	4.021,2	4.021,3	16,2

Fonte: SEO de 23 abril de 2013, Mapa I do OE para 2013, Conta Provisória de janeiro a março de 2013.

O acréscimo verificado na receita das Contribuições *para a Segurança Social, CGA e ADSE*, em 10,1% resulta nomeadamente das Comparticipações para a ADSE, que aumentaram € 10,5 milhões (8,7%) refletindo o efeito da reposição por duodécimos do subsídio de Natal.

O decréscimo das *taxas, multas e outras penalidades* resulta do efeito conjugado do aumento das taxas em € 15,7 milhões (20%), nomeadamente de taxas diversas e de registo civil arrecadadas pelo Instituto de Registos e Notariado e da diminuição de receita proveniente das *multas e outras penalidades* em € 23,8 milhões (23,2%) onde se destaca a queda dos juros de mora e das multas e coimas por infrações ao Código da Estrada.

Nos *rendimentos de propriedade*, o acréscimo da receita resulta essencialmente dos juros pago ao Estado pela Administração Regional no valor de € 11,6 milhões.

O decréscimo das *vendas de bens e serviços correntes* relaciona-se com a diminuição da venda de bens em € 3,4 milhões (29,7%) e da diminuição da prestação de serviços em € 19,7 milhões (20,1%), nomeadamente por parte da ADSE (menos € 5,5 milhões), Exército (menos € 2,2 milhões) e Força Aérea (menos € 1,8 milhões).

As *transferências correntes* (deduzidas das transferências intrasectoriais) diminuem € 15,7 milhões (-8,0%) devido à redução das transferências dos serviços e fundos autónomos para o Estado, principalmente as do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça em € 18,8 milhões (-29,4%) e do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas em € 4,7 milhões (-99,8%), bem como das transferências provenientes da União Europeia em € 13,4 milhões (-62,9%). Em sentido inverso, as transferências da Segurança Social relativas a financiamento comunitário em projetos cofinanciados aumentam € 16,4 milhões (27,4%).

¹ O artigo 206.º da Lei do OE para 2013 aditou a verba n.º 11.4 à Tabela Geral do Imposto do Selo, anexa ao Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, com a seguinte redação: «11.4 — Jogos sociais do Estado: Euromilhões, Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totogolo, Totoloto e Joker - sobre a parcela do prémio que exceder € 5000 - 20 %.».



2.1.3.3 Receitas de Capital

Reitera-se que os valores da execução são os da SEO com o ajustamento resultante da aplicação do critério de apuramento da receita (e da despesa) efetiva adotado pelo Tribunal que considera como efetiva a receita (e a despesa) de *ativos financeiros* (à exceção da proveniente dos títulos e dos empréstimos a curto prazo). A receita de *ativos financeiros* inclui ainda € 200 milhões referentes à recompra pelo Banco Português de Investimento (BPI) de instrumentos de capital contingente emitidos ao abrigo do processo de recapitalização da banca, subscritos pelo Estado e considerados como despesa na execução orçamental de 2012¹.

Quadro 4 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas de Capital

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)
	1.º Trim. 2012	1.º Trim. 2013	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial
Venda de Bens de Investimento	-0,5	4,0	4,5	-	101,6	102,3	4,0
Transferências de Capital	40,7	5,7	-35,0	-86,1	139,3	139,3	4,1
Ativos Financeiros	160,7	166,5	5,8	3,6	2.466,0	2.466,0	6,8
Outras Receitas de Capital	2,3	27,3	24,9	1.074,5	750,3	750,3	3,6
Receitas de Capital	203,2	203,5	0,2	0,1	3.457,2	3.457,9	5,9

Fonte: SEO de 23 abril de 2013, Mapa I do OE para 2013, Conta Provisória de janeiro a março de 2013.

O acréscimo de 0,1% nas *receitas de capital* resulta do efeito conjugado da queda das *transferências de capital* e do aumento das restantes receitas, sobretudo, das *outras receitas de capital*. As primeiras decrescem devido à diminuição das transferências de serviços e fundos autónomos em € 18,3 milhões (-99,8%) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional em € 12,3 milhões (-75,3 %). O acréscimo das *outras receitas de capital* resulta, sobretudo, de € 20 milhões entregues ao Estado relativos ao primeiro pagamento diferido resultante do leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências da 4.ª geração (4G) de redes de telemóveis².

A receita de *ativos financeiros* foi deduzida em € 39,9 milhões por uma operação que, apesar de registada pela DGTF como restituição (devolução de uma receita cobrada indevidamente ou em excesso), apenas visou transferir para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), em 2013, o produto da receita obtida em 2012 com a reprivatização do Banco Português de Negócios (BPN)³. Nos termos legais⁴ essa verba deveria ter sido entregue ao FRDP em 2012, mas apenas o foi em 2013 afetando, por isso, a receita do Estado dos dois anos. Devendo as operações de reprivatização ser planeadas e a entrada da respetiva contrapartida financeira na tesouraria do Estado ser conhecida antecipadamente, a transferência das verbas para o FRDP deveria ter sido prevista e organizada, como necessário, para evitar o recurso a procedimentos contabilísticos inadequados.

¹ Relatório n.º 2/2013 - AEOAC - 2.ª Secção - Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central - 2012 (valores provisórios).

² Nos termos do regulamento desse leilão (concluído em janeiro de 2012) um terço do valor a pagar pelos interessados poderia ser diferido por um período máximo de cinco anos (n.º 5 do artigo 30.º do Regulamento n.º 560-A/2011, de 19 de outubro). O n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho, determinou a entrega dos pagamentos diferidos nos cofres do Estado até ao 5.º dia útil após a receção dos respetivos valores pelo ICP – ANACOM.

³ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 2/2010, de 5 de janeiro, o qual foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2011, de 19 de agosto, com vista a contemplar a possibilidade de recurso à venda direta da totalidade das ações representativas do Banco Português de Negócios.

⁴ Nos termos do artigo 16.º da Lei Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de abril, alterada e republicada pela Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro), as receitas dos Estados provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, para amortização, da dívida pública, amortização da dívida do sector empresarial do Estado, serviço da dívida resultante de nacionalizações ou novas aplicações de capital no sector produtivo.

2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

Para apreciar os valores reportados na SEO de 23 de abril de 2013 como receita dos serviços e fundos autónomos (SFA) do primeiro trimestre de 2013 foi examinada a informação reportada no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA), concretamente os dados acumulados referentes ao “mês 03”¹.

O Tribunal já recomendou² o aperfeiçoamento do sistema porque o registo das receitas dos SFA no SIGO, por valores mensais acumulados, não permite identificar as operações contabilizadas nem a estas associar data-valor e data de registo, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, designadamente quanto à respetiva fiabilidade e tempestividade.

Em contraditório, a MEF refere que o sistema de informação orçamental definido para os SFA decorre do regime de autonomia destes organismos definido na Lei de Bases da Contabilidade Pública. Acrescenta que o “SIGO é um sistema de reporte da execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos”.

A própria Lei de Bases da Contabilidade Pública prevê que a fiscalização da gestão orçamental dos SFA se efetue através de um sistema de controlo sistemático sucessivo, com base na informação prestada à DGO. Em qualquer caso, a evocada falta de interligação dos sistemas próprios não tem impedido os serviços integrados de identificar as operações registadas no SGR através de numeração sequencial, data-valor e data de registo, elementos essenciais ao controlo sistemático sucessivo.

2.2.1 Entidades intervenientes na contabilização

Desde 2012 o subsector dos SFA passou a incluir Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO. Esta norma determina que “(...) consideram-se integradas no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos (...) independentemente da sua natureza e forma, as entidades que tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.”

Da informação reportada através do SIGO consta a execução da receita de 246 entidades (incluindo 53 EPR)³ das 250 consideradas SFA no Mapa V do OE para 2013. Nessas 250 entidades incluíam-se o Centro Hospitalar de Torres Vedras e o Centro Hospitalar do Oeste Norte que, em cumprimento da Portaria n.º 276/2012, de 12 de setembro, foram extintos e objeto de fusão no Centro Hospitalar do Oeste (a entidade com informação reportada no SIGO sobre a execução orçamental do primeiro trimestre de 2013). Para além disso, encontram-se em falta os dados relativos às seguintes entidades:

- ◆ Camões – Instituto de Cooperação e da Língua, IP.
- ◆ Companhia Nacional de Bailado, EPE (CNB).
- ◆ GESCULT – Serviços Partilhados da Cultura, ACE.

¹ As receitas dos SFA são registadas no SIGO, por valores mensais acumulados.

² No Parecer sobre a CGE de 2010 - Recomendação n.º 4 – PCGE/2010.

³ De um total de 55 EPR constantes na Lei do OE para 2013.



Em contraditório, a MEF informa que os dados relativos à execução do Instituto Camões “não foram remetidos dentro do prazo, devido a um bloqueio informático que se registou no sistema local”.

A situação reportada evidencia uma deficiência grave associada ao registo de valores mensais acumulados que consiste em eliminar da SEO toda a execução anteriormente reportada sempre que faltar a execução até ao último mês considerado nessa síntese (neste caso, março). Note-se que o procedimento recomendado pelo Tribunal (registo de operações com numeração sequencial, data-valor e data de registo) não só salvaguardaria a utilização da informação em histórico como evidenciaria atrasos e correções efetuadas, elementos importantes para o controlo sistemático sucessivo que a Lei de Bases da Contabilidade Pública exige.

Por sua vez, apesar de constarem do Mapa V do OE para 2013, a CNB e o GESULT não reportaram qualquer execução no primeiro trimestre de 2013. Ora, o exame da situação das duas entidades mostra que essa anomalia decorre de sucessivas alterações na estrutura orgânica e no regime jurídico dessas entidades, as quais não deveriam originar as deficiências contabilísticas detetadas, como se evidencia em seguida.

O Decreto-Lei n.º 208/2012, de 7 de setembro, relativo à reestruturação das entidades públicas empresariais (EPE) da área da cultura, criou a CNB como EPE e o GESULT como agrupamento complementar de empresas. Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO, o universo de entidades integradas como EPR no subsector dos SFA deveria conter, no caso do OE para 2013 (apresentado em 2012), as entidades incluídas nas contas sectoriais divulgadas pelo INE referentes ao ano anterior ao de apresentação desse OE (2011).

Das contas sectoriais divulgadas pelo INE referentes a 2011, tal como das versões iniciais do Anexo I da Circular n.º 1371 – A (de preparação do OE para 2013), constava o OPART – Organismo de Produção Artística, EPE¹ que integrava a CNB e também o Teatro Nacional de São Carlos (TNSC). No entanto, com o Decreto-Lei n.º 208/2012 dá-se a cisão do OPART restituindo a identidade própria ao TNSC e à CNB que passam a EPE e é assim que constam do Mapa V da Lei do OE para 2013.

Em março de 2013, mas com efeitos a partir de 1 de janeiro, a situação inverte-se dado que o artigo 78.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) suspendeu a aplicação em 2013 do Decreto-Lei n.º 208/2012 e ripristinou, entre outros, o Decreto-Lei n.º 160/2007, de 27 de abril que criou o OPART e nele integrou a CNB e o TNSC. Ora, apesar de essa norma ter efeitos desde 1 de janeiro de 2013, em termos de execução orçamental:

- ◆ a CNB não reportou execução no primeiro trimestre;
- ◆ o TNSC reportou execução no primeiro trimestre, apesar de legalmente integrado no OPART;
- ◆ o OPART só reportou execução a partir de abril, apesar de legalmente integrar a CNB e o TNSC.

De referir ainda que a alteração orgânica do IGCP de serviço autónomo para EPE com a designação de Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE² ocorreu em agosto de 2012³. O IGCP consta do Mapa V da Lei do OE para 2013 e na execução orçamental registada no SIGO⁴ mas não consta do Anexo I da Circular n.º 1371 – A (de preparação do OE para 2013) nem constava da lista das entidades que, em 2011, integravam o setor institucional das Administrações Públicas (lista divulgada pelo INE).

¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 160/2007, de 27 de abril, passou a integrar o Teatro Nacional de São Carlos e a Companhia Nacional de Bailado.

² Criada pelo Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

³ Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto

⁴ De janeiro a março de 2013.



O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Nesse sentido, a DGO deve divulgar e justificar todas as alterações na composição do universo dos SFA (incluindo EPR) que ocorram após a divulgação pelo INE da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas. Em contraditório, a MEF refere que a “DGO publica a lista das entidades que integram o Orçamento de Estado na fase de preparação do OE, sendo as alterações ao universo divulgadas anualmente na Conta Geral do Estado e no relatório do OE.” Ora, o Tribunal refere-se à divulgação mas, também, à justificação das alterações em causa.

2.2.2 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara a execução das EPR e dos SFA (com EPR) reportada na SEO¹ pela DGO com a registada no SIGO após aplicação do critério de apuramento da receita efetiva adotado pelo Tribunal.

Quadro 5 – Receita dos SFA – Comparação da SEO com o SIGO

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2013					
	EPR			SFA (com EPR)		
	SEO	SIGO	SEO – SIGO	SEO	SIGO	SEO – SIGO
Receitas correntes	536,1	536,0	0,0	5.839,4	5.794,2	45,2
Receitas de Capital, <i>das quais</i>	12,2	40,4	-28,1	293,0	390,6	-97,6
Transferências de Capital	10,2	10,2	0,0	290,2	290,2	0,0
Ativos Financeiros (exclui títulos e emp.c.p)		28,1	-28,1		97,6	-97,6
Outras Receitas		0,1	-0,1		8,1	-8,1
Receita Efetiva	548,3	576,5	-28,1	6.132,4	6.192,9	-60,5
Ativos Financeiros (Títulos e emp.c.p)	28,1		28,1	233,6	136,0	97,6
Transferências Intrasectoriais					84,5	
Saldo da Gerência Anterior		423,9			1.293,8	
Passivos Financeiros		501,8			517,2	
Receita Orçamental	1.502,1			8.224,3		
Operações Extraorçamentais		0,2			1.729,3	
Receita Total (SIGO)	1.502,3			9.953,6		

O critério de apuramento da receita (e da despesa) efetiva adotado pelo Tribunal é diferente do aplicado na SEO uma vez que, para além dos *passivos financeiros*, das transferências intrasectoriais (para evitar duplicações) e do saldo da gerência anterior, a DGO exclui da receita efetiva registada na SEO a totalidade da execução de *ativos financeiros* (neste caso € 233,6 milhões)² enquanto o Tribunal apenas exclui a receita proveniente de títulos e de empréstimos a curto prazo (neste caso € 136,0 milhões), por serem considerados aplicações de tesouraria, considerando efetiva a restante receita (€ 97,6 milhões)³.

¹ Na SEO, os *recursos próprios comunitários* e as *reposições não abatidas nos pagamentos* são imputados a receitas correntes enquanto nos quadros do presente documento os referidos agregados estão afetos a *outras receitas*, uma vez que constituem capítulos próprios em conformidade com os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro).

² O total da receita de *ativos financeiros* da SEO coincide com o registado no SIGO.

³ A DGO também exclui da receita efetiva a execução do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP). No período examinado a quase totalidade dessa execução integra a receita de *ativos financeiros* considerada efetiva pelo critério adotado pelo Tribunal.



7/6/6

Em contraditório, a MEF subscreve a resposta da DGO adiante citada e comentada – *vide ponto 3* – sobre a “metodologia utilizada pelo Tribunal para o apuramento da receita e despesa efetiva e o respetivo saldo global”.

Para além dessa diferença, foram detetadas diferenças de consolidação que ascendem a € 37,1 milhões¹ e não são evidenciadas na SEO porque a DGO reclassificou esse valor em *outras receitas correntes*. O Tribunal tem alertado que o valor das diferenças de consolidação não deveria ser considerado como receita (ou despesa) efetiva na SEO sem confirmar a correção desse registo e que a materialidade dos desvios verificados nas transferências entre SFA requer procedimentos de controlo eficazes para identificar as situações irregulares e a apresentação dos resultados desse controlo na SEO². Em contraditório, a MEF refere o desenvolvimento em curso de uma solução informática, a implementar na execução orçamental, que consiste na obrigatoriedade de identificação do serviço dador/beneficiário da administração central em tabela própria, através da seleção do código de serviço, com a finalidade de reduzir as diferenças de consolidação relativas às transferências.

Com as limitações expostas, a receita efetiva dos SFA (com e sem EPR) objeto de apreciação nos pontos seguintes é a constante do SIGO com o ajustamento resultante da aplicação do critério adotado pelo Tribunal. A receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 5.657,8 milhões e diminui € 748,8 milhões (-11,7%). Com as EPR, a receita efetiva dos SFA diminui 14,9% (€ 1.085,5 milhões) devido, sobretudo, ao decréscimo das *receitas de capital* em € 1.016,3 milhões (-72,2%).

Quadro 6 – Receita dos SFA – Execução por classificação económica

Classificação Económica	1.º Trim. 2012			1.º Trim. 2013			Variação					
	(sem EPR)	EPR	(com EPR)	(sem EPR)	EPR	(com EPR)	SFA (sem EPR)		EPR		SFA (com EPR)	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Receitas Correntes	5.370,3	527,5	5.867,6	5.295,0	536,0	5.794,2	-75,3	-1,4	8,6	1,6	-73,4	-1,3
Receitas de Capital	1.032,6	377,6	1.406,9	354,8	40,4	390,6	-677,8	-65,6	-337,2	-89,3	-1.016,3	-72,2
Outras Receitas	3,7	0,1	3,8	8,0	0,1	8,1	4,3	117,9	-0,1	-56,9	4,3	112,2
Receita Efetiva	6.406,6	905,1	7.278,3	5.657,8	576,5	6.192,9	-748,8	-11,7	-328,7	-36,3	-1.085,5	-14,9
Transf. Correntes de SFA	24,8		54,9			68,2	-24,8	-100,0	0,0		13,3	24,2
Transf. de Capital de SFA	13,2		16,4			16,3	-13,2	-100,0	0,0		-0,2	-1,1
Ativos (Títulos e emp.c.p)	1.192,1		1.192,1	136,0	0,0	136,0	-1.056,1	-88,6	0,0		-1.056,1	-88,6
Saldo da Gerência Anterior	843,9	262,9	1.106,8	870,0	423,9	1.293,8	26,0	3,1	161,0	61,3	187,1	16,9
Passivos Financeiros	0,0	924,6	924,6	15,4	501,8	517,2	15,4		-422,8	-45,7	-407,4	-44,1
Receita Orçamental	8.480,6	2.092,6	10.573,2	6.679,1	1.502,1	8.224,3	-1.801,4	-21,2	-590,5	-28,2	-2.348,8	-22,2
Operações Extraorçamentais	452,0	0,1	452,1	1.729,1	0,2	1.729,3	1.277,1	282,6	0,1	54,8	1.277,2	282,5
Receita Total (SIGO)	8.932,6	2.092,7	11.025,3	8.408,2	1.502,3	9.953,6	-524,3	-5,9	-590,4	-28,2	-1.071,7	-9,7

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao “mês 3” de 2012 e 2013.

¹ Conforme referido em anteriores relatórios de acompanhamento da execução orçamental, a DGO aplica na SEO (neste caso à receita dos SFA e EPR) uma metodologia de consolidação em que os montantes das *transferências correntes e de capital* para outros SFA (despesa) que excedam os das respetivas *transferências* provenientes de SFA (receita) são reclassificados, respetivamente, em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital* e vice-versa.

² Em contraditório anterior, a DGO referiu que “(...) tem vindo a reiterar, junto dos organismos da administração central, a necessidade de efetuarem adequadamente o registo das transferências, quer no âmbito de preparação do orçamento quer na respetiva execução orçamental, sendo regularmente solicitado aos organismos que procedam à correção de situações relevantes o que normalmente acontece em fase posterior à da divulgação da SEO.” A DGO tem referido ainda que o sistema informático não contempla solução que obrigue ao cumprimento das instruções por parte dos organismos mas que as circulares de preparação e de execução do OE estabelecem a obrigação de especificar as transferências entre entidades da administração central com o código de serviço.

2.2.2.1 Receitas Correntes

As receitas correntes dos SFA (sem EPR) diminuem € 75,3 milhões (-1,4%), sobretudo pela conjugação:

- ♦ do decréscimo de € 273,2 milhões (-46,6%) nas *taxas, multas e outras penalidades*, por ser irrepetível a receita extraordinária obtida no primeiro trimestre de 2012 (€ 272 milhões) com a atribuição dos direitos de utilização de frequências da 4.ª geração (4G) de redes de telemóveis;
- ♦ do acréscimo de € 122,4 milhões (14,4%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, em consequência das alterações ao Estatuto da Aposentação, designadamente o aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA de 15% para 20%¹, e o alargamento, a partir de 1 de janeiro de 2013, da base de incidência contributiva² à totalidade das remunerações dos trabalhadores inscritos na CGA.

Quadro 7 – Receita dos SFA – Receitas Correntes

Classificação Económica	1.º Trim. 2012		1.º Trim. 2013			Variação Homóloga						
	(sem EPR)	EPR	(com EPR)	(sem EPR)	EPR	(com EPR)	SFA (sem EPR)		EPR		SFA (com EPR)	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
	(em milhões de euros)											
Receitas Fiscais	100,8	169,3	270,2	130,6	162,8	293,4	29,7	29,5	-6,5	-3,9	23,2	8,6
Impostos Diretos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0		0,0	
Impostos Indiretos	100,8	169,3	270,2	130,6	162,8	293,4	29,7	29,5	-6,5	-3,9	23,2	8,6
Receitas Correntes Não Fiscais	5.269,4	358,1	5.597,4	5.164,4	373,2	5.500,8	-105,1	-2,0	15,1	4,2	-96,6	-1,7
Contrib. para a SS, CGA e ADSE	851,4	0,0	851,4	973,8	0,0	973,8	122,4	14,4	0,0		122,4	14,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	586,0	58,3	644,3	312,8	86,4	399,2	-273,2	-46,6	28,1	48,1	-245,1	-38,0
Rendimentos da Propriedade	47,1	6,9	54,1	24,9	17,8	42,7	-22,2	-47,2	10,8	156,4	-11,4	-21,1
Transferências Correntes	3.637,1	154,2	3.761,2	3.707,4	136,0	3.806,6	70,2	1,9	-18,2	-11,8	45,4	1,2
Estado	3.321,6	92,4	3.383,9	3.378,0	112,4	3.453,5	56,4	1,7	20,0	21,6	69,6	2,1
Administração Regional	1,5	0,0	1,4	0,3	0,0	0,3	-1,2	-81,1	0,0		-1,1	-80,2
Administração Local	4,8	0,0	4,8	3,9	0,0	3,9	-0,9	-18,9	0,0		-0,9	-19,6
Segurança Social	182,5	8,5	191,1	205,0	8,7	213,7	22,5	12,3	0,1	1,6	22,6	11,8
Outras	126,8	53,3	180,0	120,2	15,0	135,2	-6,6	-5,2	-38,3	-71,9	-44,8	-24,9
Venda de Bens e Serviços Correntes	132,0	134,6	266,6	134,9	122,5	257,3	2,9	2,2	-12,1	-9,0	-9,2	-3,5
Outras Receitas Correntes	15,8	4,0	19,8	10,6	10,6	21,2	-5,2	-32,8	6,6	163,3	1,4	6,9
Receitas Correntes	5.370,3	527,5	5.867,6	5.295,0	536,0	5.794,2	-75,3	-1,4	8,6	1,6	-73,4	-1,3

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 3" de 2012 e 2013.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 79.º do OE para 2013 – que procede à alteração do n.º 1 do artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro (Estatuto da Aposentação) – em que todas as entidades, independentemente da respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, passaram a contribuir mensalmente para a CGA com 20% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço.

² Nos termos do n.º 3 do artigo 83.º do OE para 2013, que procede ao aditamento do artigo 6.º-B ao Estatuto da Aposentação. Assim, as quotizações e contribuições para a Caixa incidem sobre a remuneração ilíquida do subscritor tal como definida no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem. Esta medida tem impacto no valor das quotizações para a CGA (a cargo do trabalhador) uma vez que passam a incidir sobre prestações que até agora não eram consideradas como, por exemplo, suplementos por trabalho extraordinário e despesas de representação.



7/6/13

2.2.2.2 Receitas de Capital

O decréscimo das *receitas de capital* dos SFA (sem EPR) em € 677,8 milhões (-65,6%) resulta da diminuição de € 722,7 milhões (-71,7%) nas *transferências de capital*, com destaque para as provenientes do Estado que diminuíram € 770,7 milhões (-94,4%) variação que resulta quase totalmente da transferência para o FRDP, no primeiro trimestre de 2012, de € 760 milhões provenientes de operações de reprivatização¹.

Quadro 8 – Receita dos SFA – Receitas de Capital

(em milhões de euros)

Classificação Económica	1.º Trim. 2012			1.º Trim. 2013			Variação Homóloga					
	(sem EPR)	EPR	(com EPR)	(sem EPR)	EPR	(com EPR)	SFA (sem EPR)		EPR		SFA (com EPR)	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Venda de Bens de Investimento	0,6	2,3	2,9	0,7	1,5	2,1	0,1	12,8	-0,8	-36,3	-0,8	-26,4
Transferências de Capital	1.007,3	358,0	1.362,0	284,6	10,2	290,2	-722,7	-71,7	-347,9	-97,2	-1.071,8	-78,7
Estado	816,5	350,8	1.164,0	45,8	4,8	46,0	-770,7	-94,4	-346,0	-98,6	-1.118,0	-96,0
Adm. Regional	0,6	0,0	0,6	1,6	0,0	1,6	1,0	173,4	0,0		1,0	172,3
Adm. Local	0,9	0,0	0,9	0,0	2,2	2,2	-0,9	-100,0	2,2		1,3	148,1
Segurança Social	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2		-0,1	-100,0	0,1	75,6
Outras	189,3	7,1	196,4	236,9	3,1	240,1	47,6	25,1	-4,0	-55,8	43,7	22,2
Ativos Fin. (exclui títulos e emp.c.p)	24,8	16,3	41,1	69,5	28,1	97,6	44,7	180,5	11,8	72,2	56,5	137,5
Outras Receitas Capital	0,0	0,9	0,9	0,1	0,6	0,7	0,1		-0,3	-30,3	-0,2	-24,1
Receitas de Capital	1.032,6	377,6	1.406,9	354,8	40,4	390,6	-677,8	-65,6	-337,2	-89,3	-1.016,3	-72,2

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 3" de 2012 e 2013.

As *receitas de capital* dos SFA (com EPR) diminuem € 1.016,3 milhões (-72,2%) destacando-se o decréscimo de € 346 milhões (-98,6%) nas *transferências de capital* do Estado para EPR, variação que resulta quase integralmente da redução de € 344,5 milhões nas transferências para a Rádio e Televisão de Portugal (RTP).

2.2.2.3 Receitas Não Efetivas

A receita de *ativos financeiros* (em títulos e empréstimos a curto prazo) dos SFA (com EPR) diminui € 1.056,1 milhões (-88,6%) devido ao FRDP cuja receita passou de € 1.118,2 milhões no primeiro trimestre de 2012 para € 26,1 milhões no primeiro trimestre de 2013².

O *saldo da gerência anterior* aumenta € 187,1 milhões (16,9%) e regista um elevado grau de concentração. Em 2013, quatro SFA detinham 82,1% do valor total (sem EPR) desse saldo, o Fundo de Acidentes de Trabalho (€ 250,6 milhões), o Fundo de Estabilização Aduaneiro (€ 103,1 milhões), o Fundo de Garantia Automóvel (€ 231,7 milhões) e o ICP-ANACOM (€ 128,3 milhões). Relativamente às EPR, apenas duas detinham 85,6% do valor total desse saldo, a Rede Ferroviária Nacional (€ 212,1 milhões) e a Parque Escolar (€ 150,6 milhões).

¹ Concretamente € 600 milhões do primeiro pagamento relativo à reprivatização da EDP – Energias de Portugal (8.ª fase), entregues ao Estado em 2011 mas apenas transferidos para o FRDP em 2012 (como assinalado pelo Tribunal no Relatório de acompanhamento da execução orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2012) e € 160 milhões do primeiro pagamento relativo à reprivatização da REN – Redes Energéticas Nacionais (2.ª fase).

² Em contraditório, o IGCP refere que os valores indicados para a receita de ativos financeiros (em títulos e empréstimos a curto prazo) do FRDP deveriam ser de € 1.118,5 milhões (em vez de € 1.118,2 milhões) no primeiro trimestre de 2012 e de € 66,3 milhões (em vez de € 26,1 milhões) no primeiro trimestre de 2013. Os valores indicados pelo IGCP correspondem à totalidade da receita de ativos financeiros quando neste ponto apenas se refere (como acima indicado) a receita proveniente de títulos e empréstimos de curto prazo, sendo a restante, de acordo com o critério adotado pelo Tribunal, considerada como receita efetiva.

Para o aumento de € 1.277,2 milhões (282,5%) nas *operações extraorçamentais* destacam-se os contributos do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (€ 343,1 milhões) e do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (€ 1.254,5 milhões) que registam 92,4% do valor das *operações extraorçamentais* relevadas no SIGO. Esta concentração e a dimensão do desvio entre entradas de fundos em contas de SFA (com EPR)¹ registadas na contabilidade do Tesouro² (€ 130.046 milhões) e a receita total dos SFA registada no SIGO³ (€ 9.954 milhões) mostram que subsiste uma deficiente contabilização dos fluxos financeiros recebidos pelos SFA.

O facto de não serem registadas todas as operações subjacentes à movimentação de fundos de cada serviço impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental.

Reitera-se que o respeito pelos princípios orçamentais da universalidade e da especificação obriga à aplicação do código de classificação das receitas públicas aos fluxos financeiros recebidos por todos os serviços da administração central e, portanto, ao registo, em operações *extraorçamentais*, dos fluxos financeiros que não sejam receitas orçamentais⁴.

2.2.3 Execução por classificação orgânica

O quadro seguinte identifica os SFA (sem EPR) com maior peso (70,7%) na receita efetiva total e também as principais componentes dessa receita.

Quadro 9 – Receita dos SFA – SFA com maior peso na receita efetiva

SFA	Principais receitas	1.º Trimestre		(em milhões de euros) Variação homóloga	
		2012	2013	Valor	(%)
CGA	Receita efetiva, da qual	2.012,1	2.252,3	240,1	11,9
	Transferências Correntes - Estado	1.144,4	1.210,7	66,3	5,8
	Comparticipações	850,4	973,1	122,7	14,4
FRDP	Transferências de Capital	0,0	48,1	48,1	-
	Receita efetiva, da qual	779,0	41,2	-737,8	-94,7
ICP-ANACOM	Transferências de Capital	760,0	0,0	-760,0	-100,0
	Receita efetiva, da qual	275,3	22,7	-252,5	-91,7
ACSS	Taxas	274,4	22,5	-252,0	-91,8
	Receita efetiva, da qual	1.027,1	1.022,4	-4,7	-0,5
ARS LVT	Transferências Correntes - Estado	1.001,1	995,5	-5,6	-0,6
	Receita efetiva, da qual	325,9	338,2	12,3	3,8
ARS Norte	Transferências Correntes - Estado	317,4	325,6	8,2	2,6
	Receita efetiva, da qual	302,8	324,8	22,0	7,3
	Transferências Correntes - Estado	285,5	312,6	27,1	9,5
	Soma (1)	4.722,2	4.001,6	-720,5	-15,3
	Total da Receita Efetiva dos SFA (2)	6.406,6	5.657,8	-748,8	-11,7
	(3) = (1) / (2)	73,7%	70,7%		

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 3" de 2012 e 2013.

¹ De acordo com a informação prestada pelo IGCP sobre a titularidade das contas de operações específicas do tesouro.

² Versão da contabilidade do Tesouro de 2012 registada até 15 de abril de 2013.

³ Vide Quadro 6.

⁴ Matéria desenvolvida no **ponto 6**.



As situações com maior impacto na variação da receita efetiva são as seguintes:

- ◆ Caixa Geral de Aposentações (CGA) – o acréscimo de € 240,1 milhões (11,9%) decorre do aumento das contribuições (€ 122,7 milhões) com vista ao equilíbrio financeiro do sistema de pensões, do aumento da transferência do OE (€ 66,3 milhões) e de *transferências de capital* (€ 48,1 milhões) obtidas no âmbito da liquidação e extinção do fundo de pensões do já extinto Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)¹.
- ◆ Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) – a redução de € 737,8 milhões (-94,7%) decorre da inexistência de receita por *transferências de capital* do Estado no primeiro trimestre de 2013, quando no trimestre homólogo anterior essa receita ascendera a € 760 milhões provenientes das operações de reprivatização da EDP e da REN. Os € 39,9 milhões obtidos com a reprivatização do Banco Português de Negócios (BPN) foram registados em 2013 como receita de *ativos financeiros* – *vide ponto 2.1.3.3*.
- ◆ Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) – a diminuição de € 252,5 milhões (-91,7%), decorre de ser irrepetível a receita extraordinária obtida no primeiro trimestre de 2012 com a atribuição dos direitos de utilização de frequências 4G (€ 272 milhões). Essa verba, recebida em janeiro de 2012 e contabilizada como receita do ICP-ANACOM, veio a ser entregue ao Estado em julho do mesmo ano, nos termos da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio², e da Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho³.
- ◆ Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) – a redução de € 4,7 milhões (-0,5%) decorre da diminuição de € 5,6 milhões (-0,6%) nas *transferências correntes* do OE para financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS).
- ◆ Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARS LVT) – O acréscimo de € 12,3 milhões (3,8%) decorre do aumento de € 8,2 milhões nas *transferências correntes* do OE para financiar o SNS.
- ◆ Administração Regional de Saúde do Norte (ARS do Norte) – O acréscimo de € 22,0 milhões (7,3%) decorre do aumento de € 27,1 milhões nas *transferências correntes* do OE para financiar o SNS.

O quadro seguinte indica, por tutela e entidade, a receita efetiva que as 53 EPR registaram no SIGO, a qual totaliza € 576,5 milhões e se encontra concentrada em, apenas, seis dessas EPR (€ 402,3 milhões que correspondem a 69,8% do total).

¹ Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 30/2013, de 22 de fevereiro.

² Primeira alteração ao OE para 2012. O artigo 20.º desta Lei alterou a redação da alínea b) do n.º 13 do seu artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, para: "O valor da contrapartida efetivamente paga pelos interessados pela atribuição das frequências constitui receita do ICP-ANACOM, nos termos dos respetivos Estatutos, podendo o Governo mediante portaria dos membros responsáveis pelas áreas das comunicações eletrónicas e das finanças determinar a sua transferência para os cofres do Estado."

³ O artigo 2.º determinou a entrega nos cofres do Estado, até 27 de julho de 2012 (5.º dia útil após a entrada em vigor da Portaria), dos € 272 milhões recebidos pelo ICP-ANACOM, em janeiro de 2012, como contrapartida da atribuição dos direitos de utilização de frequências 4G.

Quadro 10 – Receita dos SFA – Execução por EPR

Ministério	EPR	(em milhões de euros)			
		1.º Trimestre		Variação Homóloga	
		2012	2013	Valor	(%)
Presidência do Conselho de Ministros	Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, IP		0,6	0,6	
	OPART - Organismo de Produção Artística, EPE	5,0		-5,0	-100,0
	Rádio e Televisão de Portugal, SA	418,3	74,2	-344,1	-82,3
	Teatro Nacional de São Carlos, EPE		4,2	4,2	
	Teatro Nacional de São João, EPE	1,4	1,4	0,0	0,9
Finanças	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	1,2	7,1	5,8	469,4
	GERAP Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE	0,2	0,0	-0,2	-100,0
	PARUPS, SA		1,5	1,5	
	PARVALOREM, SA		28,5	28,5	
Defesa Nacional	Arsenal do Alfeite, SA	1,2	3,8	2,6	218,9
	Centros de Formação Profissional (23)	32,6	40,3	7,7	23,5
Economia e do Emprego	ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	0,9	2,2	1,3	154,4
	Estradas de Portugal, SA	174,8	191,3	16,5	9,4
	FCM - Fundação para as Comunicações Móveis	0,4	0,4	0,0	-7,3
	Metro do Porto, SA	8,9	14,8	5,9	66,7
	Metropolitano de Lisboa, SA	17,2	24,6	7,4	42,8
	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	43,0	27,0	-16,0	-37,2
	SIEV - Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA	0,2	0,0	-0,2	-100,0
	Sociedades Anónimas Polis (6)	1,3	2,9	1,6	124,8
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	Tapada Nacional de Mafra - Centro Turístico, Cinegético e de Educação Ambiental, CIRPL		0,0	0,0	
	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	3,6	8,1	4,4	122,0
Saúde	ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa - Fundação Pública	7,9	8,4	0,5	6,7
	Parque Escolar – EPE	64,9	10,6	-54,3	-83,6
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública	20,7	18,1	-2,6	-12,4
	Universidade do Porto - Fundação Pública	38,5	46,1	7,6	19,8
Solidariedade e da Segurança Social	Casa Pia de Lisboa, IP	8,7	9,0	0,3	2,9
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP	54,3	51,6	-2,7	-5,0
Total da Receita Efetiva das EPR		905,1	576,5	-328,6	-36,3

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 3" de 2012 e 2013.

As situações com maior impacto na receita efetiva são as seguintes:

- ♦ Rádio e Televisão de Portugal – a redução de 344,1 milhões (-82,3%) decorre do efeito base de 2012, das *transferências de capital* do OE (€ 344,5 milhões) para amortização de passivos financeiros. Excluído esse efeito, a receita efetiva da RTP regista um aumento de € 0,4 milhões. Em 2013, a redução significativa dos fundos públicos tem subjacente a reestruturação da RTP¹ e visa a sustentabilidade económica e financeira da empresa.

Foram registados € 48,2 milhões em *venda de serviços correntes* como receita relativa à rubrica genérica de outros serviços. Em 2012, segundo a DGO, essa receita incluía a verba recebida pela RTP a título de contribuição para o audiovisual (CAV).

¹ Conforme previsto no Relatório do OE para 2013 (página 144).



Conforme já assinalado pelo Tribunal¹, a CAV é uma receita do Estado, tendo sido omitida no OE e na respetiva execução até 2012. Em 2012, a verba recebida pela RTP a título de CAV passou a constar da execução do OE (uma vez que a RTP também foi integrada no subsector dos SFA como EPR), muito embora tenha sido objeto de deficiente contabilização ao não ser registada pela respetiva entidade administradora (que deveria ser a AT) mas pela entidade beneficiária e em incumprimento de princípios orçamentais (universalidade e especificação) e da execução orçamental.

Reitera-se que a CAV deve ser registada pela AT como receita do Estado e que a consequente transferência do respetivo valor deve constar como despesa do Estado e receita da RTP (dada a integração desta empresa no subsector dos SFA) no OE e na respetiva execução orçamental.

- ◆ Estradas de Portugal (EP) – dos € 191,3 milhões de receita efetiva, € 121,5 milhões foram registados como receita de *imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos* (ISPE) e € 65,6 milhões provêm de portagens que registam um aumento de € 23,5 milhões.

Sublinhe-se que, à semelhança do que sucedeu em 2012, os € 121,5 milhões não correspondem a receita de ISPE mas à verba recebida pela EP a título de contribuição de serviço rodoviário (CSR). A CSR foi criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP substituindo, nos termos legais e até à concorrência do respetivo montante, uma parte da receita de ISPE².

A DGO informou³ ter sido determinado que os valores em causa deveriam ser orçamentados como ISPE “(...) constituindo a verba em causa uma consignação direta do referido imposto” e que “(...) não existe classificação económica de receita específica para a CSR, uma vez que o diploma que a criou (Lei n.º 55/2007) é posterior à publicação do regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e despesa públicas (DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro).”

O Tribunal reitera⁴ que a CSR é uma receita pública específica e, como qualquer outra, deve ser registada com classificação económica apropriada em cumprimento do princípio orçamental da especificação devendo, por isso, ser assegurada, sempre que se justifique, a atualização dos códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas.

- ◆ Parque Escolar – dos € 10,6 milhões de receita efetiva, € 8,5 milhões (80,2%) são provenientes de *transferências correntes* da União Europeia no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) – FEDER. Essas transferências registam, face ao período homólogo, um decréscimo de € 41,3 milhões (-82,9%).
- ◆ Universidade do Porto – dos € 46,1 milhões de receita efetiva, € 26,7 milhões (57,9%) são provenientes de *transferências correntes* do OE e € 13,5 milhões de taxas (propinas).
- ◆ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – dos € 51,6 milhões de receita efetiva, € 33,5 milhões (64,9%) são provenientes de *imposto sobre os resultados da exploração de apostas mútuas*.

¹ No Relatório n.º 2/2013 - AEOAC - 2.ª Secção - Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central - 2012 (valores provisórios).

² 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 ISPE de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição.

³ No âmbito do Relatório n.º 5/2012 - AEOAC - 2.ª Secção - Acompanhamento da execução orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2012.

⁴ Vide Relatórios n.º 5/2012 e n.º 2/2013 - AEOAC - 2.ª Secção.



Pese embora grande parte das receitas das EPR serem receitas próprias, são muito significativas as verbas atribuídas pelo Estado às EPR e contabilizadas como *passivos financeiros* por estas entidades. Esses empréstimos a médio e longo prazo ascenderam no primeiro trimestre de 2013 a € 501,4 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte, por valor decrescente.

Quadro 11 – Receita dos SFA – Empréstimos do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	2012	1.º Trim. 2013	
	Execução	Previsão inicial	Execução
Estradas de Portugal, SA	880,6	780,9	220,6
Metro do Porto, SA	309,0	381,0	148,7
Metropolitano de Lisboa, SA	648,6	549,1	132,1
Parque Escolar, EPE	90,0	83,0	0,0
Parups, SA	286,1	563,8	0,0
Parvalorem	746,8	3.268,0	0,0
REFER, EPE	800,3	891,9	0,0
Total	3.761,4	6.517,7	501,4

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 13" de 2012 e "mês 03" de 2013.

Os empréstimos do Estado às EPR tiveram uma execução de 7,7% face aos € 6.517,7 milhões inicialmente orçamentados. Apesar disso, o Orçamento Retificativo (OER) aumentou os empréstimos a atribuir pelo Estado às EPR em € 948 milhões – *vide Anexo 1*.

Assinala-se que o valor contabilizado em receita pelas EPR (€ 501,4 milhões) não corresponde, como deveria, ao da despesa do Estado em *ativos financeiros* (empréstimos a médio e longo prazo) cuja execução neste período contempla apenas o montante de € 290,2 milhões (€ 220,6 milhões relativos à EP e € 69,6 milhões à Metro do Porto), tendo o valor remanescente sido entregue pelo IGCP às EPR, através de antecipações de fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado¹. A regularização dessas antecipações em 2013, nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do mesmo regime legal, implicará assim o acréscimo de € 211,2 milhões à despesa do Estado em *ativos financeiros* (empréstimos a médio e longo prazo).

¹ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 191/99, de 5 de junho.



3. DESPESA

Analisa-se em seguida a despesa do primeiro trimestre de 2013, dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA), quanto à verificação do cumprimento dos limites fixados no Orçamento do Estado e aos principais fatores explicativos da sua variação em relação ao período homólogo do ano anterior.

Relativamente à execução orçamental do 1.º trimestre foram utilizados os dados da execução orçamental (do "mês 3"), disponibilizados ao Tribunal pelo Ministério das Finanças através do portal SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental. Examinou-se, igualmente, a informação que consta da Síntese da Execução Orçamental (SEO) de março de 2013, publicada no *sítio* da DGO em abril de 2013.

Foi também examinada a despesa evidenciada na Conta Provisória de janeiro a março de 2013¹ e que coincide com a que consta na referida SEO².

Embora os dados de base sejam comuns, observam-se diferenças entre determinados agregados que constam do presente relatório e os evidenciados na SEO, em resultado de divergências de carácter metodológico, pelas razões já desenvolvidas em anteriores relatórios. Em particular, essas diferenças implicam que o valor total da despesa (e da receita) considerada no relatório – uma vez que se exclui, para além dos *passivos financeiros*, apenas os *ativos financeiros em títulos* (no subsector dos SFA³) e em *empréstimos de curto prazo* (nos dois subsectores), seja superior ao considerado pela DGO na SEO, na qual são excluídas todas as despesas e receitas de *ativos financeiros*⁴.

Em contraditório, o contributo da DGO, também acolhido pela Ministra de Estado e das Finanças, refere:

"(...) Sobre esta matéria a DGO mantém a resposta anteriormente dada e que é no seguinte sentido: a SEO centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e Eurostat para definição do indicador de défice orçamental.

Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que apenas contribuem para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat. No entanto, a Síntese disponibiliza, por memória, a informação integral de ativos, passivos financeiros e transferência para o FRDP. Acresce que a Lei de Enquadramento Orçamental foi objeto de ajustamento (6.ª alteração pela Lei n.º 52/2011 de 13 outubro) no que respeita ao conceito de receitas e despesas efetivas (art.º 9.º)."

Esta questão, do tratamento dos ativos financeiros, foi já apreciada em anteriores relatórios de acompanhamento⁵. Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros – mas definidos segundo os conceitos do SEC 95, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental (em contabilidade pública) que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que

¹ Declaração da DGO n.º 100/2013, publicada no DR, 2ª Série, n.º 96, de 20/05/2013.

² Ressalvadas as diferenças quanto à estrutura e critérios utilizados na elaboração dos mapas. Observa-se que embora o título da "Conta consolidada dos serviços e fundos autónomos" indique que não inclui o FRDP, os seus valores estão, de facto, incluídos.

³ Essencialmente em "certificados especiais de dívida" pública, de curto prazo (CEDIC) e de médio e logo prazos (CEDIM).

⁴ A DGO exclui também na despesa dos serviços integrados as *transferências de capital* para o FRDP, do produto de reprivatizações, inscrito na receita dos serviços integrados em *ativos financeiros*.

⁵ Cfr. ponto III.2.3 do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 2/2009: "Despesa dos Serviços Integrados e dos SFA – Janeiro a Setembro de 2008", e ponto 3 do Relatório n.º 3/2012 - AEOAC - 2.ª Secção: "Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central - 2011 (valores provisórios)", disponíveis no *sítio* do Tribunal de Contas na internet.

havia sido classificados, em contabilidade pública, como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional e são incluídos na despesa não-financeira.

Assim, o último Reporte do Défice e da Dívida de Portugal, de 30/09/2013¹, evidencia as seguintes operações que foram consideradas “injeções de capital” e reclassificadas como despesa (não-financeira) em contabilidade nacional: € 406 M (2009), € 384 M (2010), € 860 M (2011), e € 1.649 M (2012). Em 2012, estão incluídos € 750 M referentes a parte da operação de capitalização da CGD² que constituiu despesa de *ativos financeiros/ações*. Já em 2013, também uma parte da operação de capitalização do BANIF, no montante de € 700 M, que constitui despesa em *ativos financeiros/ações*, foi reclassificada como transferência de capital (“injeção de capital”) e incluída na despesa em contabilidade nacional³.

Também relativamente a despesa em *ativos financeiros*, continuando um processo iniciado em 2011; através do orçamento dos serviços integrados, a título de *empréstimos a médio e longo prazos*, têm sido financiadas empresas públicas⁴ em montantes elevados: € 5.128 M (2011), € 3.781 M (2012), atingindo € 290,2 M, no primeiro trimestre de 2013. Observa-se que, no Relatório da proposta do OE/2014, não está previsto o seu reembolso ao Estado, mas antes a possibilidade⁵ de “*dar início a um processo de reforço do capital próprio de algumas empresas públicas reclassificadas, consubstanciado na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital*”. Não se veem razões para, na ótica da contabilidade pública (de “caixa”), tais verbas serem excluídas da despesa dos serviços integrados⁶.

Uma vez que o Tribunal examina as contas do Estado na ótica da contabilidade pública, e de acordo com o princípio da prudência, não se exclui a despesa em *ativos financeiros*, para além dos mencionados *títulos e empréstimos de curto prazo*, por se considerarem aplicações (ou movimentos) de tesouraria e, eventualmente, outros de natureza semelhante. No tocante à receita, coerentemente, segue-se o mesmo critério.

¹ Disponível no sítio do Eusostat na internet em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/PT_2013-10.pdf

² Cfr. ponto III.1.1.4 do Relatório da CGE/2012.

³ Cfr. Relatório que acompanha a proposta de OE/2014, pág. 35 e, adiante, Quadro 13.

⁴ Consideradas entidades públicas reclassificadas (EPR), a partir de 2012.

⁵ Cfr. Relatório da proposta do OE/2014, pág. 73.

⁶ A partir de 2012, essas verbas passaram a ser classificadas, na despesa dos serviços integrados, como *ativos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos/SFA*, a que corresponde, nessas EPR, à classificação em receita de *passivos financeiros* (não efetiva). Por esse motivo, embora esses *empréstimos* estejam incluídos na análise da despesa dos serviços integrados, são excluídos na consolidação das receitas e despesas da administração central (cfr. nota do Quadro 18).



3.1 SERVIÇOS INTEGRADOS

3.1.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte sintetiza-se: a variação prevista no Orçamento do Estado para 2013 (coluna 3) em relação à despesa paga em 2012; a variação verificada no primeiro trimestre de 2013 (coluna 6) face ao período homólogo do ano anterior; as alterações orçamentais que ocorreram no primeiro trimestre; e a taxa de execução da despesa face ao Orçamento com as alterações nele introduzidas.

Quadro 12 – Despesa dos Serviços Integrados

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação prevista para a despesa			Variação verificada no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais		Taxa de execução (9)= (5)/(7) (%)
	Execução de 2012 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2013 (2)	Δ Execução de 2012 (*) (3)= (2-1)/(1) (%)	Execução 1.º Trim 2012 (4)	Execução 1.º Trim 2013 (5)	Δ 1.º Trim 2013 (6)= (5-4)/(4) (%)	OE/ 2013 (em 31 de março) (7)	Δ Orçam. inicial (8)= (7-2)/(2) (%)	
DESPESAS CORRENTES	45 918,4	46 614,3	1,5	9 441,2	10 471,0	10,9	46 622,6	0,0	22,5
Despesas com pessoal	8 431,8	8 648,4	2,6	2 083,5	2 147,5	3,1	8 655,0	0,1	24,8
Aquisição de Bens e Serviços	1 627,3	1 819,2	11,8	253,7	252,9	-0,3	1 847,1	1,5	13,7
Juros e outros encargos	6 874,0	7 276,3	5,9	613,8	704,1	14,7	7 276,4	0,0	9,7
Transferências Correntes	28 228,0	27 085,8	-4,0	6 335,0	7 160,9	13,0	27 101,9	0,1	26,4
Subsídios	247,2	245,3	-0,8	0,5	12,3	2354,9	245,3	-	5,0
Outras Despesas Correntes	510,1	1 539,2	201,7	154,7	193,3	24,9	1 497,0	-2,7	12,9
DESPESAS DE CAPITAL	17 082,7	20 659,6	20,9	2 490,8	1 782,8	-28,4	20 658,0	0,0	8,6
Aquisição de Bens de Capital	658,5	407,3	-38,2	30,4	5,6	-81,7	404,2	-0,8	1,4
Transferências de Capital	4 893,8	2 353,3	-51,9	1 531,6	308,0	-79,9	2 354,8	0,1	13,1
Ativos Financeiros excluindo (a) e (b)	11 495,4	17 833,6	55,1	925,0	1 465,2	58,4	17 833,6	-	8,2
Outras Despesas de Capital	34,9	65,4	87,3	3,8	4,1	7,5	65,5	0,0	6,3
DESPESA excluindo:	63 001,1	67 273,9	6,8	11 932,0	12 253,8	2,7	67 280,6	0,0	18,2
(a) Ativos Financeiros em títulos (parte)	(**) 300,0	-	-	-	-	-	-	-	-
(b) Ativos Financeiros – Empréstimos de curto prazo	14,8	26,0	752,8	0,3	-	-100,0	26,0	-	-
Passivos financeiros	91 276,5	116 449,0	27,6	26 053,5	18 543,6	-28,8	116 449,0	-	15,9
Total	154 592,4	183 748,9	18,9	37 985,8	30 797,3	-18,9	183 755,6	0,0	16,8

Por memória:

Transferências de capital para o FRDP do produto de reprivatizações	2 768,1	1 000,0	-63,9	760,0	...	-100,0	1 000,0	-	-
Despesa corrente primária (exclui juros e outros encargos)	39 044,4	39 337,9	0,8	8 827,4	9 766,9	10,6	39 346,3	0,0	24,8

(*) Variação implícita no OE/ 2013 para a despesa, por agrupamento económico.

(**) Na despesa, em 2012, em *ativos financeiros/títulos a médio e longo prazos*, para capitalização, pelo Estado, de instituições de crédito (BPI, BCP e CGD) através de "instrumentos de capital contingente" que totalizaram € 5.400,0 milhões, excluiu-se a recompra, também em 2012, pelo BPI, de uma parte desses "instrumentos" (€ 300,0 milhões).

Fonte: Valores anuais provisórios de 2012: SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental, "mês 12" [cfr. Quadro 14 do Relatório n.º 2/2013 – AEOAC – 2ª S Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2012 (valores provisórios)]. Valores do 1.º trimestre de 2012 e de 2013: SIGO, "mês 3" do respetivo ano.

Consta do Anexo 2 um quadro de estrutura idêntica à do Quadro 12, mas com maior desagregação das classificações económicas (designadamente das *transferências*, por sector institucional destinatário) e que evidencia os valores das variações, explicitadas no mesmo quadro apenas em percentagem.

a) *Variação implícita no Orçamento inicial para 2013*

Comparando os valores iniciais do Orçamento para 2013 com os da despesa paga em 2012, conclui-se que constituiu um “objetivo orçamental implícito” limitar o aumento da **despesa corrente** a 1,5% (€ 695,9 milhões) tendo-se verificado, entre os trimestres homólogos, um crescimento muito superior, de 10,9% (€ 1.029,8 milhões), que supera o aumento previsto para o conjunto do ano.

O principal fator explicativo dessa variação, em sentido contrário ao orçamentado para a totalidade do ano, encontra-se nas *transferências correntes*. Assim, enquanto no OE para 2013 foi prevista uma redução em 4,0% (€ -1.142,2 milhões)¹, entre os trimestres homólogos verificou-se um aumento em 13,0% (€ 825,9 milhões)².

O acréscimo orçamentado nas dotações para despesas correntes, de € 695,9 milhões face a 2012, resultou da conjugação do aumento em *despesas com pessoal*, 2,6% (€ +216,7 milhões), *aquisição de bens e serviços*, 11,8% (€ +192,0 milhões), *juros e outros encargos*, 5,9% (€ +402,3 milhões), e *outras despesas correntes*, 201,7% (€ +1.029,1 milhões), com a diminuição nas rubricas *transferências correntes*, -4,0% (€ -1.142,2 milhões) e *subsídios*, -0,8% (€ -1,9 milhões).

Face ao ano anterior, as dotações com a classificação económica *outras despesas correntes* verificaram o maior acréscimo, € 1.029,1 milhões (201,7%), mas € 520,0 milhões referem-se à “dotação provisional” e € 275,5 milhões à “reserva” em cada ministério³, que se destinam, no decorrer da execução orçamental, a servir de contrapartida ao reforço de outras dotações insuficientemente orçamentadas, como as *despesas com pessoal*.

A redução prevista em *transferências correntes*, de 4,0% (€ -1.142,2), tem origem na diminuição, por um lado, das *transferências*: para SFA: € -2.387,3 milhões (-14,9%), nomeadamente, ACSS (€ -1.954,2 milhões; -31,4%) e CGA (€ -549,7 milhões; -13,0%); e para as *instituições da União Europeia*, € -213,9 milhões (-12,1%)⁴, e no aumento, por outro, das *transferências* para a *segurança social*, em € 1.053,7 milhões (13,2%), onde se incluem € 976,0 milhões referentes a verbas que, em 2013, passaram a ser contabilizados na despesa dos serviços integrados como *transferências*, quando antes eram abatidas à receita de IVA e entregues à Segurança Social à margem do OE⁵, e para a *administração local*, em € 334,7 milhões (18,8%).

Já quanto à **despesa de capital** (excluindo, além dos *passivos financeiros*, os *ativos financeiros* sob a forma de *empréstimos a curto prazo*), foi previsto no OE/2013 um crescimento de 20,9% (€ 3.576,9 milhões), para a qual contribui decisivamente a evolução prevista para os *ativos financeiros* (€ +6.338,1 milhões), face às reduções em *transferências de capital* (€ -2.540,5 milhões) e *aquisição de bens de capital* (€ -251,2 milhões).

¹ Resultante sobretudo, por um lado, da diminuição das *transferências correntes para SFA* em € 2.387,3 milhões (-14,9%) e das outras *transferências correntes* em € 130,7 milhões (-5,4%) e, por outro, do aumento das *transferências correntes para Segurança Social* em € 1.053,7 milhões (13,2%).

² Que resultou do aumento das *transferências correntes para a segurança social* em € 493,7 milhões (28,2%), *outras transferências correntes* em € 153,8 milhões (19,1%) e das *transferências correntes para SFA* em € 99,3 milhões (3,0%), quando para o conjunto do ano foi prevista uma redução destas transferências em € 2.387,3 milhões.

³ Rubrica de cl. ec. 06.02.03 R0 (Reserva), variando entre € 0,6 milhões no Ministério da Solidariedade e da Segurança Social e € 115,6 milhões no Ministério da Educação e Ciência.

⁴ Por efeito, sobretudo, da redução de € 1.274,1 milhões para € 1.071,1 milhões na componente principal “Recursos próprios RNB”.

⁵ Dos quais, € 725,0 milhões relativos ao “IVA social” (art.º 165.º da LOE/2013) e € 251,0 milhões para o PES - Programa de emergência social e o ASECE - Apoio social extraordinário a consumidores de energia (art.º 164.º da LOE/2012).



O aumento apurado em *ativos financeiros* tem origem, sobretudo, na dotação referente à Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (capitalização de bancos), orçamentada em € 7.500,0 milhões¹.

A redução apurada em aquisição de bens de capital, em €-251,2 milhões (-38,2%), resulta, sobretudo, do carácter extraordinário da aquisição, no ano anterior, dos terrenos do aeroporto da Portela (€ 268,0 milhões).

b) Alterações orçamentais

O total para a despesa aprovado no Orçamento inicial (€ 67.273,9 milhões) observou um ligeiro aumento, no primeiro trimestre, através de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo através da abertura de créditos especiais (€ 6,8 milhões), ascendendo o Orçamento em 31/03/2013 a € 67.280,6 milhões².

c) Taxas de execução

Conforme se evidencia na última coluna do Quadro 12, no primeiro trimestre de 2013 a despesa paga representou, em média, 18,2% do valor orçamentado após alterações, observando-se taxas de execução diferenciadas relativamente aos distintos agrupamentos económicos.

Nas diferentes taxas de execução destaca-se a despesa com *aquisição de bens de capital*, apenas 1,4% do valor orçamentado.

3.1.2 Execução face ao período homólogo de 2012

A despesa paga no primeiro trimestre de 2013 cresceu 2,7% (€ 321,8 milhões) face à paga no primeiro trimestre de 2012, sendo que a despesa corrente cresceu 10,9% (€ 1.029,8 milhões) e a de capital diminuiu 28,4% (€ 708,0 milhões).

O crescimento da despesa corrente deve-se, sobretudo, à evolução das *transferências correntes*, que cresceram 13,0% face ao trimestre homólogo, em sentido oposto à redução anual estimada de -4,0%.

Evolução semelhante foi verificada no crescimento dos *juros e outros encargos*, entre os trimestres homólogos, em 14,7%, que excedeu o aumento de 5,9% estimado para o ano.

Em *subsídios*, o aumento de € 11,8 milhões entre os referidos trimestres, resulta de maior execução dos encargos com bonificação à aquisição de habitação própria (€ +9,6 milhões).

O decréscimo da despesa de capital, em 28,4% (€ -708,0 milhões) resulta, fundamentalmente, da diminuição das despesas com *transferências*, que totalizaram € 308,0 milhões (€ -1.223,6 milhões; -79,9% que no período homólogo).

No quadro seguinte evidenciam-se as despesas que, no primeiro trimestre de 2013, face ao período homólogo do ano anterior, mais contribuíram para a variação nos montantes pagos.

¹ Verba remanescente do total de € 12.000,0 milhões que haviam sido orçamentados em 2012, sendo utilizados nesse ano, através de instrumentos de capital contingente € 4.500,0 milhões: € 3.000,0 milhões para o BCP e € 1.500,0 milhões para o BPI (tendo o BPI, ainda em 2012, recomprado € 300,0 milhões).

² Embora não se trate de alterações orçamentais do período em apreço, pela sua dimensão e significado inclui-se no Anexo 4 um quadro que sintetiza as alterações ao orçamento dos serviços integrados decorrentes da Lei n.º 52/2013, de 24 de julho (primeira alteração à LOE/2013).



Quadro 13 – Serviços integrados – Fatores explicativos da variação da despesa

(em milhões de euros)

	2012 (1.º TRIM)		2013 (1.º TRIM)		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação homóloga
Despesas correntes	9 441,2	79,1	10 471,0	85,5	1 029,8	10,9%
Despesas com pessoal, das quais:	2 083,5	17,5	2 147,5	17,5	64,0	3,1%
Remunerações certas e permanentes	1 629,7	13,7	1 627,9	13,3	-1,8	-0,1
Abonos variáveis ou eventuais	76,5	0,6	68,3	0,6	-8,2	-10,7
Segurança social, das quais:	377,3	3,2	451,3	3,7	74,1	19,6
Contribuição patronal para a CGA	204,7	1,7	266,8	2,2	62,1	30,3
Contribuição patronal para a ADSE	28,5	0,2	27,2	0,2	-1,3	-4,6
Aquisição de bens e serviços correntes, das quais:	253,7	2,1	252,9	2,1	-0,8	-0,3
ADSE – Outros serviços de saúde	81,2	0,7	100,5	0,8	19,3	23,7
Juros e outros encargos	613,8	5,1	704,1	5,7	90,3	14,7
Transferências correntes, das quais para:	6335,0	53,1	7 160,9	58,4	825,9	13,0
Serviço Nacional de Saúde	1 829,6	15,3	1 841,9	15,0	12,3	0,7
Contribuição do Estado para a CGA	1 089,3	9,1	1 150,0	9,4	60,7	5,6
Instituições de ensino superior e correspondente ação social	263,2	2,2	234,6	1,9	-28,6	-10,9
Segurança social (transf do MSSS), das quais	1.744,8	14,6	2.214,3	18,1	469,5	26,9
Lei de Bases	1.614,3	13,5	1.904,9	15,5	250,6	18,0
"IVA Social"	-	-	181,3	1,5	181,3	-
Pensões dos bancários	130,5	1,1	128,1	1,0	-2,3	-1,8
Administração local	400,5	3,4	473,3	3,9	72,8	18,2
União Europeia (contribuição financeira)	624,3	5,2	806,0	6,6	181,6	29,1
Fundação para a Ciência e Tecnologia	22,1	0,2	24,2	0,2	2,1	9,6
MNE - Quotização para organizações internacionais	10,8	0,1	-	0,0	-10,8	-100,0
Subsídios	0,5	0,0	12,3	0,1	11,8	2354,9
Outras despesas correntes	154,7	1,3	193,3	1,6	38,6	24,9
Despesas de capital	2 490,8	20,9	1 782,8	14,5	-708,0	-28,4
Aquisição de bens de capital	30,4	0,3	5,6	0,0	-24,9	-81,7
Transferências de capital, das quais para:	1 531,6	12,8	308,0	2,5	-1 223,6	-79,9
FRDP	760,0	6,4	-	0,0	-760,0	-100,0
RTP	348,2	2,9	-	0,0	-348,2	-100,0
Regularização de responsabilidades – concessões rodoviárias	21,2	0,2	-	0,0	-21,2	-100,0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	37,2	1,5	35,2	0,3	-1,9	-5,1
IFAP	13,6	0,3	8,1	0,1	-5,5	-40,2
IAPMEI	3,6	0,0	0,1	0,0	-3,5	-98,0
Administração local	173,6	0,0	89,9	0,7	-83,7	-48,2
Região Autónoma da Madeira	51,3	0,4	60,4	0,5	9,1	17,8
Ativos financeiros, dos quais:	925,0	7,8	1 465,2	12,0	540,2	58,4
Empréstimo à Estradas de Portugal	434,0	3,6	220,6	1,8	-213,4	-49,2
Empréstimo à REFER	273,4	2,3	-	0,0	273,4	-100,0
Empréstimo ao Metro do Porto	117,0	1,0	69,6	0,6	-47,4	-40,5
Empréstimo ao Metropolitano de Lisboa	79,4	0,7	-	0,0	-79,4	-100,0
Empréstimos à Administração local	-	-	63,7	0,5	63,7	-
Instrumentos de capital contingente (BANIF)	-	-	400,0	3,3	400,0	-
Ações (BANIF)	-	-	700,0	5,7	700,0	-
Outras despesas de capital	3,8	0,0	4,1	0,0	0,3	7,5
Total da Despesa (exclui empréstimos de curto prazo)	11 932,0	100,0	12 253,8	100,0	321,8	2,7
<i>Por memória:</i>						
Despesa corrente primária (exclui juros e outros encargos)	8 827,4	74,0	9 766,9	79,7	939,5	10,6

Fonte: SIGO, "mês 3" (Março) de cada ano.



Conforme já se referiu, a despesa dos serviços integrados aumentou no primeiro trimestre de 2013, face ao período homólogo do ano anterior, em € 321,8 milhões (2,7%), verificando a despesa corrente primária um aumento superior, em € 939,5 milhões (10,6%).

Para o **aumento da despesa** contribuíram, essencialmente:

- ◆ *Transferências correntes*, em € 825,9 milhões (13,0%), em resultado, sobretudo, do aumento das *transferências para a segurança social* em € 469,5 milhões (26,9%), dos quais € 181,3 milhões resultam de o "IVA social", antes transferido para a Segurança Social por operações extraorçamentais, ter passado a ser processado por despesa orçamental¹, e do aumento da contribuição financeira para a União Europeia (€ 181,6 milhões);
- ◆ *Ativos financeiros*, em € 540,2 milhões (58,4%), decorrente, essencialmente, da capitalização de uma instituição de crédito (BANIF), pelo Estado, através de dotações de capital (€ 700,0 milhões) e de "instrumentos de capital contingente" (€ 400,0 milhões)². Em sentido contrário, diminuíram em € 613,6 milhões os empréstimos a empresas públicas processados por despesa orçamental³.
- ◆ *Juros e outros encargos*, em € 90,3 milhões (14,7%);
- ◆ *Despesas com pessoal*, em € 64,0 milhões (3,1%), em resultado, por um lado, de ter sido previsto no OE/2013 (inicial) o pagamento de 13 meses de remunerações (tendo sido pagos 12 meses em 2012) e da alteração da base de incidência e do aumento da taxa de contribuição patronal para a CGA (de 15% para 20%⁴), o que representou um aumento de € 62,1 milhões e, por outro lado, pela diminuição do quantitativo de pessoal e por alteração de universo.

No tocante à **redução da despesa**, destacaram-se:

- ◆ *Transferências de capital*, em € -1.223,6 milhões (-79,9%), em resultado, essencialmente, da inexistência de transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ -760,0 milhões) e para a RTP (€ -348,2 milhões), e da redução das transferências para a administração local (€ -83,7 milhões);
- ◆ *Aquisição de bens de capital*, em € -24,9 milhões (-81,7%), devido essencialmente à redução das despesas de investimento dos Ministérios da Educação e Ciência (€ -10,3 milhões) e da Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território (€ -9,6 milhões).

¹ Em anos anteriores, o montante do "IVA Social" era deduzido ao valor da cobrança do IVA e transferido para a Segurança Social; em 2013 passou a ser inscrita no orçamento do Ministério da Solidariedade e Segurança Social uma verba a esse título (€ 725 milhões no OE/2013, cfr. art.º 165.º da LOE/2013) correspondendo a verba transferida no 1.º trimestre a 3 duodécimos.

² A Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 4/2012, de 11 de janeiro e 66-B/2012, de 31 de dezembro) "estabelece medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros", através de "operações de capitalização com recurso a investimento público, tendo em vista o cumprimento do rácio *core tier 1*", a realizar através de: a) aquisição de ações próprias (ou outros títulos representativos de capital social) detidas pela instituição de crédito; b) aumento do capital social; e c) "outros instrumentos financeiros elegíveis para fundos próprios *core tier 1* nas condições estabelecidas para essa elegibilidade" (art.º 4.º, n.º 2). A Lei n.º 63-A/2008, com alterações, foi regulamentada pela Portaria n.º 150-A/2012, de 17 de maio, constando a capitalização por via da subscrição de "outros instrumentos financeiros" do seu artigo 5.º. A operação de capitalização, em 2013, do BANIF, foi aprovada pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 1527-B/2013, publicado no DR, 2.ª série, de 24 de janeiro, no qual tais instrumentos são designados por "instrumentos de capital *core tier 1*" subscritos pelo Estado, envolvendo também um aumento de capital social. No presente relatório tais instrumentos são designados por "instrumentos de capital contingente", correspondendo à alínea de classificação económica que foi utilizada. Na comunicação social, correntemente, esses instrumentos são frequentemente designados por "obrigações de capital contingente", tradução de *contingent capital bonds* (CoCos).

³ Conforme se referiu no final do ponto 2.2.3 foram também entregues verbas a EPR a título de antecipações de fundos, por operações específicas do tesouro.

⁴ Previsto no art.º 79.º da LOE/2013.

3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

3.2.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte, do subsector dos SFA, sintetiza-se: o orçamento inicial para 2013 (coluna 2) e a sua variação percentual (3) face aos valores provisórios da despesa de 2012 (1); a despesa do 1.º trimestre de 2013 (5) e a sua evolução (6) face ao trimestre homólogo do ano anterior (4); o orçamento com as alterações introduzidas até 31 de março de 2013 (7) e a variação face ao inicial (8); e a taxa de execução (9).

Quadro 14 – SFA – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação prevista para a despesa			Variação verificada no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais		Taxa de execução (9)= (5)/(7) (%)
	Execução de 2012 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2013 (2)	Δ Execução de 2012 (*) (3)= (2-1)/(1) (%)	Execução 1.º Trim 2012 (4)	Execução 1.º Trim 2013 (5)	Δ 1.º Trim 2013 (6)= (5-4)/(4) (%)	OE/ 2013 (em 31 de março) (7)	Δ Orçam. inicial (8)= (7-2)/(2) (%)	
DESPESAS CORRENTES	24.628,6	24.997,8	1,5	5.019,2	5.273,8	5,1	25.077,1	0,3	21,0
Despesas com pessoal	3.051,4	3.434,5	12,6	742,5	784,2	5,6	3.472,4	1,1	22,6
Aquisição de bens e serviços	10.140,9	9.050,8	-10,8	1.810,7	1.830,9	1,1	9.072,4	0,2	20,2
Juros e outros encargos	1.027,0	1.090,7	6,2	129,6	228,0	75,9	1.091,2	-	20,9
Transferências correntes, <i>excluindo (a)</i>	9.600,0	10.309,6	7,4	2.182,5	2.351,6	7,8	10.328,4	0,2	22,8
Subsídios	496,4	791,4	59,4	59,8	56,9	-4,9	787,7	-0,5	7,2
Outras despesas correntes	312,8	320,9	2,6	94,1	22,1	-76,5	325,0	1,3	6,8
DESPESAS DE CAPITAL	3.631,4	6.852,5	88,7	675,5	548,3	-16,6	6.899,7	0,7	7,9
Aquisição de bens de capital	1.703,3	1.797,6	5,5	483,2	390,5	-19,2	1.849,6	2,9	21,1
Transferências de capital, <i>excluindo (b)</i>	636,7	736,0	15,6	104,7	84,7	-19,2	734,5	-0,2	11,5
Ativos financeiros, <i>excluindo (c) e (d)</i>	890,3	617,3	-30,7	65,6	73,1	11,5	615,5	-0,3	11,9
Outras despesas de capital	3,1	17,0	443,6	4,0	-	-98,9	15,5	-8,3	0,3
Passivos financeiros (Parups e Parvalorem)	398,1	3.684,6	825,5	-	-	-	3.684,6	-	-
DESPESA excluindo:	28.260,1	31.850,3	12,7	5.676,7	5.822,1	2,6	31.976,8	0,4	18,2
(a) Transferências correntes para SFA	617,6	225,4	-63,5	45,8	31,1	-32,2	232,3	3,1	13,4
(b) Transferências de capital para SFA	94,5	85,7	-9,4	15,6	17,1	9,5	87,9	2,7	19,4
(c) Ativos financeiros em títulos	2.841,3	1.671,4	-41,2	1.161,7	312,6	-73,1	1.687,4	1,0	18,5
(d) Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	0,7	0,7	3,8	0,1	0,1	-19,3	0,7	-	16,3
Passivos financeiros (exceto Parups e Parvalorem)	4.872,5	2.919,9	-40,1	1.600,6	182,7	-88,6	2.959,9	1,4	6,2
TOTAL DA DESPESA	36.686,7	36.753,4	0,2	8.500,5	6.365,7	-25,1	36.945,0	0,5	17,2

Por memória:

Despesa excluindo todos os ativos e passivos financeiros	26.971,7	27.548,4	2,1	5.611,1	5.749,0	2,5	27.676,7	0,5	20,8
Despesa corrente primária (exclui juros e outros encargos)	23.601,6	23.907,1	1,3	4.889,6	5.045,9	3,2	23.985,9	0,3	21,0

(*) "Objetivos implícitos" do OE/ 2013 para a variação da despesa (em percentagem) face a 2012, comparáveis com a variação verificada entre os trimestres

Obs: Por não terem introduzido a informação orçamental no sistema SIGO/SFA não constam do quadro:

- 1.º Trimestre de 2012: Parups, Parvalorem e Tapada Nacional de Mafra (este serviço também quanto aos valores anuais provisórios de 2012);
- 2013: Companhia Nacional de Bailado, Gescult-Serviços Partilhados da Cultura e Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.

Fonte: Valores anuais provisórios de 2012: SIGO/SFA – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental "mês 12" [cfr. Relatório n.º 2/2013 – AEOAC – 2ª S Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2012 (valores provisórios)]. Valores do 1.º trimestre de 2012 e de 2012 – SIGO/SFA, "mês 3" do respetivo ano.



Handwritten signature or initials in the top right corner.

Consta do Anexo 3 um quadro, com a mesma estrutura, que apresenta maior desagregação das classificações económicas, designadamente das *transferências* por sector institucional destinatário, bem como os valores das variações, explicitadas no Quadro 14 apenas em percentagem.

A análise seguinte encontra-se afetada pelo facto de os organismos referidos na nota do quadro anterior não terem introduzido atempadamente os dados da sua execução orçamental (designadamente, orçamento e pagamentos efetuados) no sistema SIGO/SFA. Relativamente a 2013 não constam do quadro os valores do orçamento e da execução da Companhia Nacional de Bailado, da Gescult-Serviços Partilhados da Cultura, e de Camões – Instituto da Cooperação e da Língua¹.

a) Realização dos objetivos implícitos no Orçamento inicial para 2013

Procede-se em seguida à comparação entre, por um lado, a variação fixada no OE inicial para a despesa de 2013 face a 2012 (coluna 3 do quadro anterior) e, por outro, a variação que efetivamente se verificou no 1.º trimestre de 2013 em relação ao trimestre homólogo do ano anterior (vd. coluna 7). Os resultados obtidos têm que ser considerados com particular prudência, não apenas por se tratar da execução do primeiro trimestre, podendo o seu padrão de despesa não corresponder à totalidade do ano, mas também pela dimensão das alterações orçamentais que foram posteriormente introduzidas pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho².

Comparando os valores iniciais do Orçamento para 2013 com os da despesa realizada em 2012 (valores provisórios), conclui-se que constituía um “objetivo orçamental implícito” limitar o aumento anual da **despesa corrente** a 1,5% (€ 369,2 milhões) a que correspondeu um aumento superior, entre os trimestres homólogos, de 5,1% (€ 254,7 milhões).

Para obter essa variação anual da despesa corrente foi inicialmente orçamentado:

- Um aumento em 12,6% (€ 383,0 milhões) nas *despesas com pessoal* face ao ano anterior³, tendo-se verificado um aumento inferior, de 5,6% (€ 41,8 milhões) em relação ao trimestre homólogo.
- Uma redução na despesa com *aquisição de bens e serviços* em 10,8% (€ -1.090,2 milhões/ano) – tendo-se, em vez disso, verificado um aumento de 1,1% (€ 20,2 milhões/1.º trimestre). Conforme se explicita no quadro seguinte, a redução foi orçamentada essencialmente na ACSS⁴ e nas ARS, em € 1.393,4 milhões (-16,6%), a que correspondeu, entre os trimestres homólogos, um aumento em € 30,6 milhões (2,0%):

(em milhões de euros)

Serviços	Orçamento inicial para 2013 face a 2012				Execução do 1º trimestre de 2013 face ao homólogo			
	2012 Despesa	2013 Orç. Inicial	Δ valor	Δ %	2012-1º Trim Despesa	2013-1º Trim Despesa	Δ valor	Δ %
ACSS	5.387,4	4.278,7	-1.108,7	-20,6	904,3	942,3	38,0	4,2
ARS	3.002,6	2.717,9	-284,7	-9,5	616,1	608,6	-7,4	-1,2
Total	8.390,0	6.996,6	-1.393,3	-16,6	1.520,4	1.551,0	30,6	2,0

¹ No Mapa VII – Despesas dos SFA por classificação orgânica da LOE/ 2013, esses serviços têm orçamentos de, respetivamente, € 5,7 milhões, € 10,3 milhões, e € 61,2 milhões, totalizando € 77,2 milhões.

² Cfr. o Anexo 4, quanto às alterações ao orçamento dos serviços integrados, que se refletem também no subsector dos SFA.

³ Cfr. ponto 3.1.2 relativamente aos fatores explicativos da variação das *despesas com pessoal*.

⁴ Nesta classificação económica incluem-se as verbas pagas pela ACSS aos hospitais empresarializados e em regime de PPP. Uma vez que, nos hospitais empresarializados, tal como no restante sector público estava previsto o pagamento de mais um mês, a redução teria que ser obtida noutras despesas, relativamente às quais houve um programa de redução dos pagamentos em atraso.

- Um aumento da despesa com *transferências correntes* de 7,4% (€ 709,5 milhões/ano) – a correspondeu um acréscimo superior, de 7,8% (€ 169,2 milhões/1.º trimestre), resultantes essencialmente das *transferências* da CGA (pensões e reformas), em que ao aumento anual previsto de 9,8% correspondeu 10,4% entre os trimestres homólogos, como se constata no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

Serviços	Orçamento inicial para 2013 face a 2012				Execução do 1º trimestre de 2013 face ao homólogo			
	2012	2013	Δ valor	Δ %	2012-1º Trim	2013-1º Trim	Δ valor	Δ %
	Despesa	Orç. Inicial			Despesa	Despesa		
CGA	7.984,1	8.765,3	781,2	9,8	1.924,0	2.124,2	200,2	10,4

Quanto às **despesas de capital**, excluindo *ativos financeiros* em *títulos* e em *empréstimos de curto prazo*, mas incluindo os *passivos financeiros* da Parups e da Parvalorem¹, no orçamento inicial as dotações foram aumentadas, face ao ano anterior, em 88,7% (€ 3.221,1 milhões), tendo a despesa realizada no primeiro trimestre de 2013 diminuído 16,6% (€ -127,2 milhões) face ao período homólogo.

Foram orçamentados os principais acréscimos em:

- Passivos financeiros* (amortização de dívida) da Parups e da Parvalorem – € 3.684,6 milhões para 2013, contra € 398,1 milhões pagos em 2012².
- Aquisição de bens de capital* – € 1.797,6 milhões orçamentado para 2013, contra € 1.703,3 milhões em 2012. O acréscimo global resulta de diferentes componentes opostas:
 - diminuição da parque Escolar, de € 407,2 milhões em 2012 para € 217,5 milhões em 2013 (€ -189,6 milhões, -46,6%). Aumentos em Estradas de Portugal em PPP rodoviárias: € 679,9 milhões em 2012, tendo sido orçamentado 698,0 milhões para 2013 (mais € 28,1 milhões), Sociedades Polis € 0,2 milhões em 2012 e € 114,2 em 2013; Metropolitano de Lisboa € 12,6 milhões em 2012 e € 39,7 milhões em 2013; REFER, € 100,5 milhões em 2012 e € 101,13 em 2013;
- Nas outras *transferências de capital*, € 611,2 milhões contra € 541,9 milhões (€ +69,3 milhões), essencialmente no IFAP: € 371,8 milhões, em 2012 e € 412,3 milhões, em 2013.

Foi orçamentada uma redução na despesa em *ativos financeiros* de € -272,9 milhões, resultante essencialmente dos valores da Parups e Parvalorem (€ 442,6 milhões, em 2012 e sem dotação em 2013), enquanto para o FRDP, que não teve execução em 2012, foi orçamentado € 100,5 milhões.

Para o total da despesa (com as exclusões referidas), face a 2012, ao acréscimo no Orçamento inicial de 12,7% (€ 3.590,2 milhões/ano), correspondeu um aumento inferior no 1.º trimestre, de 2,6% (€ 145,5 milhões).

b) Alterações orçamentais por classificação económica

Conforme se evidencia no quadro, as alterações orçamentais no 1.º trimestre de 2013 tiveram reduzida expressão, tendo aumentado € 79,3 milhões (0,3%) nas despesas correntes, dos quais € 37,9 milhões (1,1%)

¹ Amortização de dívida à CGD, referente a empréstimos ao BPN e a obrigações do BPN subscritas pela CGD, cujas responsabilidades transitaram para essa sociedade-veículo (cfr. pontos 3.2.1 a) e 3.2.3 do Relatório de Acompanhamento da Administração Central – 2012 (valores provisórios). Consta do Relatório do OE/ 2013: "A dívida contraída pelas sociedades Parvalorem e Parups junto da Caixa Geral de Depósitos, na sua maioria com garantia do Estado, tem o seu vencimento em 2020 e 2021. No entanto, existe em todos estes empréstimos a possibilidade de reembolso antecipado. A verificar-se, o mesmo deveria resultar numa redução dos juros pagos pelas Administrações Públicas. Assim, considera-se, nas operações ativas do Capítulo 60.º, a possibilidade de realização de empréstimos do Tesouro às referidas sociedades para amortização dos empréstimos junto da CGD".

² Conforme consta do Quadro 14, não teve execução em 2013. Quanto ao primeiro trimestre de 2012, não foi registada a sua execução orçamental no SIGO/SFA.



nas *despesas com pessoal*, € 21,6 milhões (0,2%) na *aquisição de bens e serviços* e € 18,9 milhões (0,2%) nas *transferências correntes*.

As dotações para despesas de capital tiveram um aumento de € 47,2 milhões (0,7%), devido principalmente aos reforços para *aquisição de bens de capital*: € 51,9 milhões (2,9%),

No total, as dotações tiveram um aumento de € 126,5 milhões (0,4%), situando-se aquele em € 31.976,8 milhões.

c) *Taxas de execução*

Conforme se constata também no quadro anterior, a despesa ascendeu a € 5.822,1 milhões, situando-se a taxa de execução média em 18,2%, com uma acentuada variação por classificação económica, entre os 7,9% para as despesas de capital e de 21,0% para as despesas correntes.



3.2.2 Execução face ao ano anterior

O quadro seguinte evidencia a evolução das despesas dos serviços e fundos autónomos, entre os primeiros trimestres de 2012 e 2013, com destaque para os agregados onde se verificou maior variação, bem como a estrutura da despesa.

Quadro 15 – SFA (incluindo EPR) – Fatores explicativos da variação da despesa

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012 (1.º Trimestre)		2013 (1.º Trimestre)		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação (%)
Despesas correntes	5.019,2	88,4	5.273,9	90,6	254,7	5,1
Despesas com pessoal, das quais:	742,5	13,1	784,2	13,5	41,8	5,6
SFA do Ministério da Saúde, das quais	219,5	3,9	225,2	3,9	5,7	2,6
Administrações Regionais de Saúde	184,0	3,2	191,9	3,3	8,0	4,3
SFA do Ministério da Educação e Ciência	272,2	4,8	291,6	5,0	19,3	7,1
SFA do Ministério da Economia e do Emprego	105,0	1,8	108,9	1,9	3,9	3,7
Aquisição de bens e serviços correntes, das quais:	1.810,7	31,9	1.830,9	31,4	20,2	1,1
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	904,3	15,9	942,3	16,2	38,0	4,2
Administrações regionais de saúde	616,1	10,9	608,6	10,5	-7,4	-1,2
RTP	43,0	0,8	38,5	0,7	-4,5	-10,5
SFA do Ministério da Educação e Ciência	40,4	0,7	37,3	0,6	-3,1	-7,7
Juros e outros encargos, dos quais	129,6	2,3	228,0	3,9	98,4	75,9
Metropolitano de Lisboa	-	-	119,6	2,1	119,6	
REFER	91,9	1,6	65,4	1,1	-26,5	-28,8
Transferências correntes (exceto para SFA), das quais	2.182,5	38,4	2.351,6	40,4	169,2	7,8
Transferências da CGA (pensões e abonos)	1.924,0	33,9	2.124,2	36,5	200,2	10,4
Subsídios, dos quais	59,8	1,1	56,9	1,0	-3,0	-4,9
IEFP	35,2	-	37,7	-	2,5	7,1
Outras despesas correntes, das quais	94,1	1,7	22,1	0,4	-71,9	-76,5
Estradas de Portugal	43,2	0,8	2,0	-	-41,2	-95,4
Metro do Porto	31,0	0,5	0,1	-	-30,9	-99,6
Despesas de capital	657,5	11,6	548,3	9,4	-109,2	-16,6
Aquisição de bens de capital, da qual	483,2	8,5	390,5	6,7	-92,7	-19,2
Parque Escolar	114,5	2,0	23,3	0,4	-91,2	-79,7
Estradas de Portugal	246,9	4,3	310,9	5,3	64,0	25,9
PPP rodoviárias	224,6	4,0	303,6	5,2	79,0	35,2
Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa e REFER	65,7		13,3		-52,5	-79,8
Transferências de capital (exceto para SFA), das quais:	104,7	1,8	84,7	1,5	-20,1	-19,2
IFAP	57,3	1,0	59,7	1,0	2,4	4,2
FRDP (transferência para o Estado)	18,4	0,3	-	-	-18,4	-100,0
Ativos financeiros (excluindo títulos e emp curto prazo), das quais:	65,6	1,2	73,1	1,3	7,5	11,5
IAPMEI	47,6	0,8	56,3	1,0	8,7	18,2
Turismo de Portugal	14,0	0,2	11,2	0,2	-2,8	-20,0
Outras despesas de capital	4,0	0,1	-	-	-3,9	-98,9
Total da despesa (*)	5.676,7	100,0	5.822,1	100,0	145,5	2,6

(*) Excluindo transferências correntes e de capital para SFA, ativos financeiros em títulos e em empréstimos curto prazo, e passivos financeiros (cfr. Quadro 14).

Fonte: 2012 e 2013 – SIGO/SFA ("mês 3").



Conforme se evidencia, a despesa do subsector dos SFA aumentou € 145,5 milhões (2,6%) face ao ano anterior.

Para esse **aumento** contribuíram essencialmente:

- As *transferências* da CGA (pensões e abonos), que cresceram € 200,2 milhões (10,4%), atingindo € 2.124,2 milhões, o que correspondeu a 36,5% da despesa dos SFA. Esse aumento deveu-se sobretudo à reposição, em duodécimos, do equivalente ao 13.º mês, conforme o orçamentado inicialmente;
- Os *juros e outros encargos*, que aumentaram € 98,4 milhões (75,9%), devido, sobretudo ao acréscimo verificado no Metropolitano de Lisboa, em € 119,6 milhões. Em sentido contrário diminuíram os juros pagos pela REFER (€ 26,5 milhões);
- As *despesas com pessoal*, que aumentaram € 41,8 milhões (5,6%), atingindo € 784,2 milhões, correspondente a 13,5% da despesa dos SFA, pelas razões já referidas.
- A *aquisição de bens e serviços* pela ACSS que aumentou € 38,0 milhões (4,2%) atingindo € 942,3 milhões (16,2% da despesa)

Nas despesas em que se verificou **redução**:

- O principal contributo observou-se na *aquisição de bens de capital* que diminui € 92,7 milhões (-19,2%), por efeito, sobretudo, da redução na Parque Escolar, em € 91,2 milhões (-79,7%) e nas empresas de transportes (Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa e REFER), em € 52,5 milhões (-79,8%). Em sentido contrário, aumentaram as despesas da Estradas de Portugal com PPP, em € 79,0 milhões (35,2%) passando a ascender a € 303,6 milhões;
- As outras *despesas correntes* diminuíram € 71,9 milhões (-76,5%), sobretudo na Estradas de Portugal e no Metro do Porto em impostos e taxas, respetivamente € -41,2 milhões e € -30,9 milhões.

3.2.3 Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas

O quadro seguinte evidencia a estrutura das despesas das 53 EPR que registaram no SIGO/SFA a respetiva execução orçamental do primeiro trimestre de 2013.

Quadro 16 – Entidades públicas reclassificadas (EPR) – Despesa por classificação económica

(em milhões de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Outras despesas correntes	Aquisição de bens de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros (Parups e Parvalorem)	Total	(%)
	01	02	03	04+05+06	07	09	10		
Presidência do Conselho de Ministros	25,1	39,4	1,0	0,6	0,8	-	-	66,9	7,1
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	20,9	38,5	1,0	0,4	0,7	-	-	61,6	6,6
Teatro Nacional de S. Carlos, EPE	3,2	0,4	-	0,1	-	-	-	3,7	0,4
Teatro Nacional de São João, EPE	0,6	0,4	-	-	-	-	-	1,1	0,1
Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema, IP	0,4	0,1	-	-	-	-	-	0,5	-
Finanças	4,6	5,9	0,9	0,8	-	-	-	12,1	1,3
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE	1,0	2,4	-	0,2	-	-	-	3,6	0,4
Parups, S.A	-	0,2	-	-	-	-	-	0,3	-
Parvalorem, S.A.	3,6	3,2	0,9	0,5	-	-	-	8,2	0,9
Defesa Nacional	2,9	1,0	-	0,6	-	-	-	4,5	0,5
Arsenal do Alfeite, SA	2,9	1,0	-	0,6	-	-	-	4,5	0,5
Administração Interna	0,6	0,6	-	1,6	-	-	-	2,8	0,3
Empresa de Meios Aéreos, SA	0,6	0,6	-	1,6	-	-	-	2,8	0,3
Economia e do Emprego	55,2	67,3	222,9	24,7	326,1	-	-	696,3	74,2
Metro do Porto, SA	1,1	9,9	36,0	0,1	0,2	-	-	47,3	5,0
Metropolitano de Lisboa, SA	15,9	5,0	119,6	0,2	1,8	-	-	142,6	15,2
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE	21,0	27,0	65,4	19,8	11,2	-	-	144,4	15,4
Estradas de Portugal, SA	9,1	19,2	1,7	2,3	310,9	-	-	343,3	36,6
Centros de formação (23)	7,8	5,9	-	2,1	0,3	-	-	16,2	1,7
ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	-	0,1	0,1	0,2	1,6	-	-	2,0	0,2
SIEV - Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FCM - Fundação para as Comunicações Móveis	0,2	0,1	-	-	-	-	-	0,4	-
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	0,2	0,8	-	0,2	1,8	-	-	2,9	0,3
Sociedades anónimas POLIS (6)	0,1	0,7	-	0,1	1,8	-	-	2,8	0,3
Tapada Nacional de Mafra, CIPRL	0,1	-	-	-	-	-	-	0,1	-
Saúde	2,2	5,5	-	0,1	-	-	-	7,8	0,8
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	2,2	5,5	-	0,1	-	-	-	7,8	0,8
Educação e Ciência	53,3	7,5	-	5,2	24,6	-	-	90,7	9,7
Universidade Porto - Fundação Pública	31,2	3,0	-	3,3	0,5	-	-	37,9	4,0
ISCTE – Fundação Pública	5,8	0,8	-	0,3	0,5	-	-	7,5	0,8
Universidade de Aveiro - Fundação Pública	14,1	1,9	-	1,6	0,3	-	-	17,9	1,9
Parque Escolar, EPE.	2,3	1,8	-	-	23,3	-	-	27,4	2,9
Solidariedade e Segurança Social	33,1	14,4	0,3	5,7	0,8	-	-	54,3	5,8
Casa Pia de Lisboa, IP	6,3	0,6	-	0,2	-	-	-	7,1	0,8
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP	26,8	13,8	0,3	5,4	0,8	-	-	47,2	5,0
Total	177,3	142,3	225,2	39,4	354,1	-	-	938,3	100
(%)	18,9	15,2	24,0	4,2	37,7	-	-	100,0	

Fonte: SIGO/SFA: despesa das EPR do "mês 3". A Companhia Nacional de Bailado e a Gescult-Serviços Partilhados da Cultura não reportaram a informação.



Comparativamente a 2012, verificam-se algumas alterações no universo das EPR: a OPART, deu origem ao Teatro Nacional de São Carlos e à Companhia Nacional de Bailado¹; a Agência Nacional de Compras Públicas e a GeRAP deixaram de integrar as EPR²; e entrou a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP.

A despesa das EPR totalizou € 938,3 milhões, o que representou 16,1% do total do subsector dos SFA no primeiro trimestre de 2013 (cfr. quadro 14).

Conforme também se pode observar, é bastante diverso o peso e a estrutura da despesa das EPR. No total das despesas pagas pelas 53 EPR que reportaram informação destacam-se cinco, responsáveis por 78,8%:

- ◆ Estradas de Portugal – € 343,3 milhões (36,6% da despesa das EPR), sobretudo em *aquisição de bens de capital* que ascendeu a € 310,9 milhões, dos quais € 303,6 milhões em PPP de concessões rodoviárias, o que representou 88,4% da sua despesa e cerca de um terço do total da despesa das EPR;
- ◆ REFER – € 144,4 milhões (15,4% da despesa das EPR), dos quais os *juros e outros encargos* totalizaram € 65,4 milhões, constituindo 45,3% da sua despesa;
- ◆ Metropolitano de Lisboa - € 142,6 milhões (15,2% da despesa das EPR) dos quais € 119,6 milhões em *juros e outros encargos* (83,9% da sua despesa).
- ◆ RTP – € 61,6 milhões (6,6% da despesa das EPR), dos quais € 38,5 milhões em *aquisição de bens e serviços*.
- ◆ Metro do Porto – € 47,3 milhões (5,0% da despesa das EPR), dos quais € 36,0 milhões em *juros e outros encargos* (76,1% da sua despesa).

De notar que nas três EPR do sector dos transportes (REFER, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto) os encargos financeiros totalizaram € 221,1 milhões, constituindo 66,1% da sua despesa e 23,6% do total das despesas das EPR.

Por esse facto, os *juros e outros encargos* constituíram a principal componente da despesa das EPR, com um peso de 24,0% (€ 225,2 milhões). Na segunda componente com maior peso, *aquisição de bens de capital*, sobressai a despesa da Estradas de Portugal com PPP, € 303,6 milhões, constituindo 32,4% do total das EPR.

A despesa do 1.º trimestre pode não corresponder ao padrão anual, designadamente por se encontrar orçamentado na Parvalorem e Parups (sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação e posterior reprivatização do BPN): € 3.684,6 milhões a título de despesa em *passivos financeiros*, para reembolso de empréstimos da CGD concedidos ao BPN e € 207,0 milhões para pagamento de *juros e outros encargos*; no primeiro trimestre a primeira dotação não teve execução e a segunda teve € 0,9 milhões.

No quadro seguinte sintetizam-se as principais despesas em cada classificação económica.

¹ Em março de 2013, a CNB e o TNSC voltaram a integrar a OPART (cfr. ponto 2.2.1).

² A sua fusão com o Instituto de Informática deu origem à Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP).

Quadro 17 – EPR – Principais componentes da despesa

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução	Estrutura (%)
Despesas correntes	584,2	62,3
Despesas com pessoal, <i>das quais</i>	177,3	18,9
Universidades – Fundações públicas (a)	51,0	5,4
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	26,8	2,9
REFER	21,0	2,2
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	20,9	2,2
Metropolitano de Lisboa	15,9	1,7
Aquisição de bens e serviços, <i>da qual</i>	142,3	15,2
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	38,5	4,1
REFER	27,0	2,9
Estradas de Portugal	19,2	2,0
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	13,8	1,5
Juros e outros encargos, <i>dos quais</i>	225,2	24,0
Metropolitano de Lisboa	119,6	12,8
REFER	65,4	7,0
Metro do Porto	36,0	3,8
Outras despesas correntes, <i>das quais</i>	39,4	4,2
REFER	19,8	2,1
Despesas de capital	354,1	37,7
Aquisição de bens de capital, <i>da qual</i>	354,1	37,7
Estradas de Portugal, <i>da qual em</i>	310,9	33,1
Concessões rodoviárias	303,6	32,4
Total da despesa	938,3	100,0

(a) Universidades do Porto e de Aveiro e respetivos serviços de ação social e ISCTE.



Handwritten signature/initials

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

O quadro seguinte sintetiza as receitas e despesas da Administração Central consolidando, primeiro, as transferências correntes e de capital entre os organismos que integram cada subsector (serviços integrados ou SFA) e, em seguida, as transferências entre os dois subsectores apurando-se, no final, os respetivos saldos.

Quadro 18 – Receitas, Despesas e Saldo da Administração Central (incluindo EPR)

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Serviços Integrados	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central	Estrutura (%)
RECEITAS CORRENTES	8.803,7	5.839,4	11.131,6	94,5
Impostos Diretos	3.360,7	0,0	3.360,7	28,5
Impostos Indiretos	4.726,9	293,4	5.020,3	42,6
Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	137,2	973,8	1.111,0	9,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	173,1	399,2	572,3	4,9
Rendimentos da Propriedade	18,3	42,7	61,0	0,5
Transferências Correntes	187,0	3.843,7	519,2	4,4
Estado		3.453,5		0,0
SFA	64,8			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	6,0	37,2	50,1	0,4
Outras transferências correntes	116,1	353,1	469,2	4,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	87,0	257,3	344,4	2,9
Outras Receitas Correntes	54,6	21,2	75,8	0,6
Recursos Próprios Comunitários	30,7	0,0	30,7	0,3
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	28,1	8,1	36,2	0,3
RECEITAS DE CAPITAL	299,5	390,6	643,3	5,5
Venda de Bens e Investimento	4,0	2,1	6,2	0,1
Transferências de Capital	5,7	290,2	249,0	2,1
Estado		46,0		0,0
SFA	0,8			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras transferências de capital	4,9	244,1	249,0	2,1
Ativos Financeiros (exceto títulos e empréstimos c. prazo)	166,5	97,6	264,2	2,2
Outras Receitas Capital	27,3	0,7	28,0	0,2
Saldo da Gerência Anterior	96,0	0,0	96,0	0,8
TOTAL DA RECEITA EFETIVA	9.103,2	6.230,0	11.774,9	100,0
DESPESAS CORRENTES	10.471,0	5.273,8	12.233,4	86,0
Despesas com pessoal	2.147,5	784,2	2.931,8	20,6
Aquisição de Bens e Serviços	252,9	1.830,9	2.083,8	14,6
Juros e outros encargos	704,1	228,0	932,0	6,6
Transferências Correntes	7.160,9	2.351,6	6.001,1	42,2
Estado		57,9		0,0
SFA	3.456,7			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,0	0,0	3,2	0,0
Outras transferências correntes	3.704,2	2.293,7	5.997,9	42,2
Subsídios	12,3	56,9	69,2	0,5
Outras Despesas Correntes	193,3	22,1	215,4	1,5
DESPESAS DE CAPITAL	1.492,6	549,1	1.995,0	14,0
Aquisição de Bens de Capital	5,6	390,5	396,1	2,8
Transferências de Capital	308,0	85,5	346,7	2,4
Estado		1,2		0,0
SFA	46,0			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,0	0,8	1,2	0,0
Outras transferências de capital	261,9	83,5	345,4	2,4
Ativos Financeiros (exceto títulos e empréstimos c. prazo)	(*) 1.175,0	73,1	1.248,1	8,8
Outras Despesas de Capital	4,1	0,0	4,1	0,0
TOTAL DA DESPESA EFETIVA	11.963,6	5.822,9	14.228,3	100,0
Saldo corrente	-1.667,3	565,5	-1.101,8	
Saldo de capital	-1.193,1	-158,4	-1.351,6	
Saldo global	-2.860,4	407,1	-2.453,4	
Saldo global em % da Despesa	-23,9%	7,0%	-17,2%	

(*) Exclui, antes da consolidação, na despesa dos serviços integrados, os *ativos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos* a SFA, por corresponder, neste subsector a receita classificada em passivos financeiros (excluída)

Na ótica da contabilidade pública, considerando todas as observações anteriores sobre a receita e a despesa de cada subsector¹, no primeiro trimestre de 2013, apurou-se um saldo global de € -2.453,4 milhões que resulta do desequilíbrio entre receitas e despesas verificado quer ao nível do saldo corrente (€ -1.101,8 milhões), que representou 44,9% do défice global, quer ao nível do saldo de capital (€ -1.351,6 milhões) que constituiu 55,1% desse défice. O défice (despesa financiada por dívida) representou 17,2% do total da despesa.

Nas receitas consolidadas, que ascenderam a € 11.774,9 milhões, tiveram maior peso os *impostos indiretos*, € 5.020,3 milhões (42,6%), os *impostos diretos*, € 3.360,7 milhões (28,5%), as *contribuições para a segurança social, ADSE e CGA* no valor de € 1.111,0 milhões (9,4%) e as *transferências correntes* € 469,2 milhões (4,0%). De salientar que as receitas fiscais representaram 71,2% da receita efetiva da Administração Central.

Nas despesas consolidadas, que ascenderam a € 14.228,3 milhões, destaca-se as *transferências correntes* que totalizaram € 6.001,1 milhões (42,2% da despesa), principalmente devido às transferências para financiamento da segurança social (€ 2.214,3 milhões), às transferências para famílias (pensões e abonos) pela CGA (€ 2.124,2 milhões), à contribuição financeira para a União Europeia (€ 806,0 milhões), e às transferências para a administração local (€ 473,3 milhões).

As *despesas com pessoal* ascenderam a € 2.931,8 milhões (20,6% da despesa); a *aquisição de bens e serviços* totalizou € 2.083,8 (14,6%), representando a *aquisição de serviços de saúde*² € 1.232,8 milhões (8,7% da despesa); os *juros e outros encargos* somaram € 932,0 milhões (6,6%), enquanto a *aquisição de bens de capital* totalizou € 396,1 milhões (2,8% da despesa), com destaque para os pagamentos da Estradas de Portugal no âmbito de PPP do sector rodoviário (€ 303,6 milhões) e da Parque Escolar (€ 23,3 milhões).

A despesa em *ativos financeiros* da Administração Central totalizou € 1.248,1 milhões (8,8% da despesa), em resultado sobretudo das operações de capitalização da banca (€ 1.100,0 milhões, referentes ao BANIF), de empréstimos à administração local (€ 63,6 milhões) e de empréstimos do IAPMEI a empresas (€ 43,0 milhões).

As receitas e despesas consolidadas da Administração Central resultam da agregação e consolidação dos montantes que constam dos quadros referentes a cada subsector, sendo-lhes aplicáveis as correspondentes observações, limitações e reservas. Adicionalmente evidenciam-se, como “divergências de consolidação”, deficiências na contabilização das transferências entre os organismos do mesmo sector e entre os dois sectores.

Conforme se evidencia na respetiva coluna do quadro anterior, nas transferências entre organismos do mesmo sector destacam-se as divergências de consolidação³ nas receitas correntes dos SFA, de € 37,2 milhões⁴ (a que acrescem € 6,0 milhões nos serviços integrados), o que revela incorreções na contabilização dessas transferências. A essas divergências de consolidação somam-se as que se verificam nas transferências entre organismos pertencentes a subsectores distintos, conforme se conclui da coluna referente aos valores da Administração Central, ascendendo na receita de transferências correntes a € 50,1 milhões. A persistência de divergências de consolidação indica que as medidas adotadas⁵ continuam a não assegurar integralmente a correta classificação das transferências de verbas entre organismos da Administração Central.

¹ Designadamente, incluir a receita e a despesa de *ativos financeiros*, com exceção de *títulos* e dos *empréstimos de curto prazo* correspondentes a aplicações (ou movimentos) de tesouraria.

² Classificação que abrange as verbas transferidas para os hospitais empresarializados e em regime de PPP.

³ Na Síntese da Execução Orçamental as divergências de consolidação não são evidenciadas enquanto tal, separadamente, sendo antes adicionadas aos valores efetivamente contabilizados em *outras receitas correntes* ou *outras despesas correntes*, quando relativas a *transferências correntes*, e adicionadas a *outras receitas de capital* ou *outras despesas de capital*, quando relativas a *transferências de capital*.

⁴ Ou seja, o valor registado na receita dos SFA é superior, em € 37,2 milhões, ao registado em despesa como transferências destinadas a organismos do mesmo subsector. Uma vez que se consolidam (anulam) montantes iguais em receita e despesa, considerar esse montante em “diferenças de consolidação” na receita equivale a reclassificar esse montante como transferências de outros sectores.

⁵ Em especial, em 2010, ter sido instituída, na despesa, a utilização de códigos para identificar o organismo para o qual se transferem as verbas, seguida, em 2011, no subsector dos SFA, da obrigatoriedade dessa discriminação também em receita (identificação do organismo que transferiu as verbas).



Q
764

5. DÍVIDA PÚBLICA

Neste ponto aborda-se de forma particular, a dívida que é emitida pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE (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 do primeiro trimestre de 2013 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 obtidos a partir de dados do IGCP.

Para efeitos do aumento do endividamento anual, o limite inicialmente previsto no artigo 131.º da LOE/2013 foi de € 12.350 milhões, ao qual podiam acrescer € 7.500 milhões previstos no artigo 140.º da mesma Lei, respeitantes a necessidades de financiamento destinadas ao reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros.

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 efetiva.

Quadro 19 – Movimento global da dívida direta do Estado

(em milhões de euros)

Designação	Dívida total em 31 de Dezembro de 2012	Emissões	Amortizações	Outros aumentos ou diminuições	Dívida total em 31 de Março de 2013	Variação	
						Valor	(%)
MOEDA NACIONAL	129.813,0	21.787,0	18.384,0	57,0	133.277,9	3.464,9	2,7
Obrigações do Tesouro	93.626,1	2.444,0	29,0	57,0	96.097,9	2.471,8	2,6
Bilhetes do Tesouro	17.777,3	6.708,0	5.929,0		18.556,6	779,3	4,4
Certificados de Aforro	9.669,4	226,0	203,0		9.693,0	23,6	0,2
Certificados do Tesouro	1.416,0		9,0		1.407,1	-8,9	-0,6
CEDIC	4.405,3	10.907,0	10.232,0		5.080,1	674,8	15,3
CEDIM	154,2	158,0			312,2	158,0	102,5
Outros	2.764,7	1.344,0	1.982,0	0,0	2.131,0	-633,7	-22,9
MOEDA ESTRANGEIRA	1.639,1	88,0	137,0	7,0	1.596,9	-42,2	-2,6
PROG.ASSISTÊNCIA FINANCEIRA	63.013,5	1.639,0		100,0	64.752,6	1.739,1	2,8
TOTAL GERAL	194.465,6	23.514,0	18.521,0	164,0	199.627,4	5.161,8	2,7

Fonte: IGCP

O aumento global do endividamento direto do Estado no primeiro trimestre de 2013 foi de € 5.161,8 milhões (2,7%).

Contudo, parte desse acréscimo inclui aumentos da dívida do Estado detida por outras entidades públicas, como é o caso dos CEDIC e CEDIM que se destinam exclusivamente a entidades públicas, administrativas e empresariais e que aumentaram mais de € 832 milhões. Para o aumento da dívida total em 31/03/2013

contribuíram, de forma muito significativa, as Obrigações do Tesouro¹ (€ 2.471,8 milhões) e os empréstimos ao abrigo do Programa de Assistência Financeira (€ 1.739,1 milhões).

Neste trimestre inverteu-se a tendência para a quebra nos certificados de aforro que se verificava desde 2008 (ocorreu um pequeno aumento de € 23,6 milhões no trimestre), verificando-se uma diminuição insignificante no stock de certificados do tesouro.

Centrando-nos agora na execução orçamental propriamente dita (receitas e despesas), o quadro seguinte ilustra qual foi a evolução das receitas e despesas relacionadas com a dívida pública no primeiro trimestre de 2013, estabelecendo a comparação com a previsão da Lei do Orçamento de Estado.

Quadro 20 – Evolução das Receitas e Despesas relativas a Passivos financeiros

		(em milhões de euros)		
	Designação	Orçamento inicial	Execução 1.º Trim. 2013	Taxa de execução
Receita	Passivos Financeiros	140 110,2	19 758,4	14,10%
Despesa	Passivos Financeiros	116 449,0	18 543,6	15,92%
Despesa	Juros da Dívida Pública	7 189,9	689,0	9,58%

Embora a comparação entre a previsão orçamental e a execução seja um importante elemento de análise, quando nos centramos no horizonte trimestral, não existem previsões de receitas e despesas para cada um desses períodos. Se considerássemos que a cobrança de receitas e a realização de despesas se distribui mais ou menos uniformemente ao longo do ano económico, poderia ser pertinente comparar a execução de determinado trimestre com 25% da previsão orçamental. Só que tal uniformidade, podendo existir nalgumas categorias de receitas e despesas, não existe certamente em matéria de dívida pública, em particular devido à distribuição irregular das amortizações de dívida, as quais por sua vez carecem muito frequentemente de ser financiadas pela emissão de nova dívida.

Na realidade, o 1.º trimestre de 2013 era aquele em que se previa maior volume de amortizações durante o ano, na ordem dos € 8 mil milhões, num total anual de € 21,5 mil milhões², ou seja cerca de 37% desse total, o que representa quase o dobro do que teria que ser amortizado, em média, nos restantes trimestres³.

No entanto o que é certo face aos dados da execução orçamental, para além de uma baixa taxa de execução é que a diferença entre as receitas e as despesas com *passivos financeiros* contabilizadas é de apenas € 1.214,8 milhões enquanto o stock da dívida pública direta cresceu entre 1 de janeiro e 31 de março de 2013 cerca de € 5.161,8 milhões, ou seja, atingiu quase 41% do limite do artigo 131º da LOE/2013.

A explicação para esta situação - baixas taxas de execução da receita e da despesa relativa a passivos financeiros e juros da dívida pública contrastando com uma elevada utilização do plafond para aumento do endividamento líquido – suscita a questão de saber se resulta de um volume significativo de emissões durante o primeiro trimestre cuja receita não foi contabilizada na execução orçamental desse período.

Em sede de contraditório, o IGCP referiu que “a divergência entre a variação do endividamento direto do Estado e o diferencial entre a receita e despesa com passivos financeiros resulta do facto das emissões de CEDIC ocorridas em março terem sido contabilizadas em abril de 2013”.

¹ A 23 de janeiro a República Portuguesa colocou € 2,5 mil milhões numa reabertura sindicada da OT 4,35%out2017.

² Esta previsão não incluía as amortizações de certificados de aforro, certificados do tesouro, CEDIC e CEDIM.

³ Na realidade, o IGCP indicava uma amortização também muito significativa, na ordem dos € 6.000 milhões, no mês de setembro.



9.
7/16
-

6. 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 extraorçamentais. A aplicação dos referidos códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por todos os serviços da administração central e obriga ao registo, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais.

Nos termos da LEO, a CGE compreende a Conta dos fluxos financeiros do Estado (artigo 75.º) e o Governo faz publicar no Diário da República, no prazo de 45 dias após o final de cada trimestre, contas provisórias respeitantes aos trimestres decorridos (artigo 81.º).

O Regime da Tesouraria do Estado (RTE) estabelece no seu artigo 1.º que a atividade 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 exceção 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 respetiva movimentação segundo a natureza das operações envolvidas, até ao dia quinze do mês seguinte (exceto quanto à relativa ao mês de dezembro que deve ser enviada até 15 de fevereiro do ano seguinte).

Face ao referido quadro legal, o exame da Conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado (CFFTE)¹ e dos elementos relevantes da Conta Provisória (CP) de janeiro a março de 2013 (suportados por informação da CT e dos sistemas de contabilização orçamental) visa verificar:

- ◆ o cumprimento da LEO e do RTE relativamente à movimentação de fundos públicos pelos serviços da administração central;
- ◆ a consistência da informação sobre a execução orçamental reportada na CP;
- ◆ a consistência da informação reportada na SEO (elaborada com informação disponível até 22 de abril de 2013) com a da CP (datada de 8 de maio e publicada em 20 de maio de 2013).

O IGCP é a entidade responsável pela certificação dos recebimentos e pagamentos efetuados 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:

¹ 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 março de 2013"). Acresce que a CFFTE está suportada pelo balancete da CT enviado pelo IGCP à DGO com a informação registada até 15 de abril de 2013 e que esse balancete é outro dos elementos da Conta Provisória (com a designação de "Mapa dos movimentos e saldos das 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").

- ◆ que a movimentação de fundos públicos em execução do OE abranja a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central, a relevar na CT como Receita e Despesa desses serviços;
- ◆ que essas receitas (despesas) sejam integralmente classificadas como receitas (despesas) orçamentais ou extraorçamentais e, portanto, 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 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, como seria necessário.

O quadro seguinte apresenta, em coluna:

- ◆ Versão 1 – os valores da CFFTE com a desagregação dos valores de Receita e Despesa dos serviços integrados efetuada com base na informação subjacente aos mapas pertinentes da SEO¹;
- ◆ Variação – a diferença entre os valores da Versão 2 e os da Versão 1;
- ◆ Versão 2 – os valores da CFFTE com a desagregação dos valores de Receita e Despesa dos serviços integrados efetuada com base na informação subjacente aos mapas pertinentes da CP².

No quadro, os valores das linhas 5 e linha 19 resultam da aplicação do critério de apuramento da receita (e da despesa) efetiva adotado pelo Tribunal que (como atrás se referiu) não considera como efetiva a receita (e a despesa) de *ativos financeiros* proveniente de títulos e de empréstimos a curto-prazo.³

O quadro releva a não observância das condições acima referidas que é ilustrada:

- ◆ pela falta da Receita e da Despesa dos SFA (incluindo EPR) uma vez que os valores de Receita (linhas 4 a 13) e de Despesa (linhas 18 a 27) apenas respeitam a serviços integrados;
- ◆ pela discriminação dos fundos movimentados através de OET (linhas 14 a 15 e 28 a 29 do quadro)⁴ ao revelar que mais de 90% desses fluxos financeiros (mais de € 140 mil milhões de entradas e de saídas de fundos) deviam ter sido objeto de contabilização na Receita e na Despesa (linhas 11 e 25) visto que foram movimentados por serviços da administração central (linhas 14 e 28);
- ◆ pelas divergências entre a CT e a Contabilidade Orçamental (evidenciadas nas linhas 12 e 26) que se verificam durante todo o processo de contabilização e só cessarão com o encerramento do exercício.

¹ Extraída da CT (Fluxos Financeiros), do SCR (Receita) e do SIGO/SI (Despesa – “mês 3”).

² Extraída da CT (Fluxos Financeiros), do SCR (Receita) e do SIGO/SI (Despesa – “mês 3”).

³ Devido a procedimentos de consolidação – **vide ponto 4** – € 6 milhões registados como transferências intrasectoriais recebidas – **vide Quadro 1** – foram acrescidos, como divergências de consolidação, à receita efetiva dos serviços integrados – **vide Quadro 18** – e estão incluídos na linha 4 do quadro seguinte, enquanto € 290 milhões de despesa de ativos financeiros (empréstimos de médio e longo prazos) foram excluídos da despesa efetiva dos serviços integrados – **vide Quadro 18** – e constam da linha 19 do quadro seguinte.

⁴ De acordo com a informação prestada pelo IGCP sobre a titularidade das contas de OET.



7/16

Quadro 21 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

Designação	Referência	Versão 1 – SEO	Variação	Versão 2 – CP
Saldo Inicial no Banco de Portugal	1	5.223.336.540,63	0,00	5.223.336.540,63
Saldo Inicial nas caixas e outros bancos	2	10.322.770.548,66	0,00	10.322.770.548,66
Saldo Inicial	3 = 1 + 2	15.546.107.089,29	0,00	15.546.107.089,29
Receita Efetiva	4	9.103.170.278,02	0,00	9.103.170.278,02
Receita Não Efetiva – Ativos Financeiros	5	0,00	0,00	0,00
Receita Não Efetiva – Passivos Financeiros	6	19.758.360.926,26	0,00	19.758.360.926,26
Receita Orçamental	7 = 4 + 5 + 6	28.861.531.204,28	0,00	28.861.531.204,28
Reposições Abatidas nos Pagamentos	8	17.004.873,66	0,00	17.004.873,66
Outras Operações Extraorçamentais	9	199.528,20	0,00	199.528,20
Receita por Operações Extraorçamentais	10 = 8 + 9	17.204.401,86	0,00	17.204.401,86
Receita Total na Contabilidade Orçamental	11 = 7 + 10	28.878.735.606,14	0,00	28.878.735.606,14
Diferença na Receita Total	12 = 13 – 11	-22.516.129,06	0,00	-22.516.129,06
Receita Total na Contabilidade do Tesouro	13	28.856.219.477,08	0,00	28.856.219.477,08
Entrada em contas de Serviços da Administração Central	14	146.467.272.474,74	0,00	146.467.272.474,74
Entrada em contas de Outras Entidades	15	15.017.989.972,14	0,00	15.017.989.972,14
Entrada por Operações Específicas do Tesouro	16 = 14 + 15	161.485.262.446,88	0,00	161.485.262.446,88
Entrada	17 = 3 + 13 + 16	205.887.589.013,25	0,00	205.887.589.013,25
Despesa Efetiva	18	11.963.583.938,72	0,00	11.963.583.938,72
Despesa Não Efetiva – Ativos Financeiros	19	290.200.000,00	0,00	290.200.000,00
Despesa Não Efetiva – Passivos Financeiros	20	18.543.552.000,00	0,00	18.543.552.000,00
Despesa Orçamental	21 = 18 + 19 + 20	30.797.335.938,72	0,00	30.797.335.938,72
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22	646.120,41	0,00	646.120,41
Outras Operações Extraorçamentais	23	0,00	0,00	0,00
Despesa por Operações Extraorçamentais	24 = 22 + 23	646.120,41	0,00	646.120,41
Despesa Total na Contabilidade Orçamental	25 = 21 + 24	30.797.982.059,13	0,00	30.797.982.059,13
Diferença na Despesa Total	26 = 27 – 25	1.366.019.069,40	0,00	1.366.019.069,40
Despesa Total na Contabilidade do Tesouro	27	32.164.001.128,53	0,00	32.164.001.128,53
Saída de contas de Serviços da Administração Central	28	141.410.294.149,87	0,00	141.410.294.149,87
Saída de contas de Outras Entidades	29	15.250.230.212,32	0,00	15.250.230.212,32
Saída por Operações Específicas do Tesouro	30 = 28 + 29	156.660.524.362,19	0,00	156.660.524.362,19
Saldo Final no Banco de Portugal	31	6.867.426.588,87	0,00	6.867.426.588,87
Saldo Final nas caixas e outros bancos	32	10.195.636.933,66	0,00	10.195.636.933,66
Saldo Final	33 = 31 + 32	17.063.063.522,53	0,00	17.063.063.522,53
Saída	34 = 27 + 30 + 33	205.887.589.013,25	0,00	205.887.589.013,25
Saldo global dos Serviços Integrados	35 = 4 – 18	-2.860.413.660,70	0,00	-2.860.413.660,70
Diferença nas Reposições Abatidas nos Pagamentos	36 = 8 – 22	16.358.753,25	0,00	16.358.753,25

Fonte: CT em 15-04-2013 (V1), SCR em 12-04-2013 (V1), SIGO/SI em 22-04-2013 (V1) e CP em 08-05-2013 (V2)



O exame da CFFTE, dos restantes elementos da CP, da SEO, da CT e dos sistemas de contabilização orçamental suscita as observações seguintes:

- ◆ Quinze anos após a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), ainda não são elaborados balanços e demonstrações de resultados dos serviços da administração central (mapas referentes à situação patrimonial previstos na LEO); enquanto esta falta se mantiver a Conta dos fluxos financeiros do Estado (também prevista na LEO) assume especial importância.
- ◆ Ora, treze anos após a aprovação do RTE, a CT ainda não releva integralmente a movimentação de fundos públicos pelos serviços da administração central, o que inviabiliza a elaboração da Conta dos fluxos financeiros do Estado. Com efeito, os fundos movimentados por serviços da administração central fora da tesouraria do Estado (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) não são objeto de relevação na CT, retirando à CFFTE o carácter de uma verdadeira Conta dos fluxos financeiros do Estado.

Em contraditório, o IGCP responde que “A CT revela integralmente a movimentação dos fundos públicos pelos serviços da administração central que se encontram depositados no IGCP. Em relação aos fundos públicos que se encontram fora da tesouraria do Estado (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) é nosso entendimento que não devem ser relevados na CT uma vez que não podem ser considerados como disponibilidades no âmbito da gestão de tesouraria. Em todo o caso, importa ainda mencionar que o IGCP não dispõe de informação sobre os montantes não depositados na Tesouraria do Estado.”

O IGCP tem insistido nesta resposta não obstante ser claro que a atividade da tesouraria do Estado abrange a movimentação de contas no Tesouro (com NIB iniciado por 0781) e noutras instituições financeiras (em que o Tesouro é titular ou cotitular). O que o Tribunal tem sublinhado¹ é que o cumprimento da lei quanto à relevação na CT da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP. Essa necessidade fica patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

- ◆ Como tem sido recorrente, a CP objeto de exame não foi publicada no Diário da República durante o prazo previsto na LEO para o efeito (até 45 dias após o período a que respeita) não obstante apenas conter informação obtida até 22 de abril e ser datada de 8 de maio de 2013.

Em contraditório, a DGO refere que “(...) continua empenhada em tentar cumprir os prazos indicados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) para a publicação em DR das contas provisórias dos três primeiros trimestres do ano. Contudo, a conta provisória do último trimestre de cada ano não tem respeitado o respetivo prazo, uma vez que existe uma disposição legal (regime da tesouraria do Estado) que o IGCP invoca para lhe permitir o envio da informação para a conta provisória somente no dia 15 de fevereiro. Esse facto colide com o prazo de 45 dias, após o final de cada trimestre, para publicação da conta provisória no DR. Acresce o facto de ser necessário proceder a tratamento manual da informação remetida pelo IGCP, o que contribui para um maior atraso na publicação da referida conta provisória e que se justifica pelo facto de as aplicações informáticas do IGCP não preverem a emissão do mapa que integra aquela conta, tendo a DGO efetuado diligências junto do IGCP para o desenvolvimento de programação que permita ultrapassar aquele constrangimento.”

¹ Relatório n.º 3/2012 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2011 (valores provisórios); Relatório n.º 5/2012 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2012; Relatório n.º 2/2013 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2012 (valores provisórios).



A observação do Tribunal é factual. A norma do RTE que a DGO menciona (n.º 2 do artigo 42.º) não determina o prazo para o IGCP enviar informação anual provisória mas sim informação anual definitiva, não impedindo, portanto, o cumprimento do prazo para divulgar a conta provisória anual.

- ◆ A CP é consistente com a informação registada na CT e nos sistemas de contabilização orçamental subjacente aos mapas pertinentes da SEO – *não há diferenças entre as Versões 1 e 2 do quadro anterior*.
- ◆ Porém, a informação sobre a execução orçamental reportada nos elementos da CP não é consistente entre si – *vide que as linhas 12, 26 e 36 do quadro anterior expressam diferenças que não deveriam existir*. A principal diferença verifica-se na Despesa Total – *vide linha 26* – devido à Contabilidade Orçamental não incluir € 1.366 milhões registados na CT, como despesa orçamental, e na CFFTE, como fundos saídos para despesas públicas orçamentais, os quais ainda não tinham saído da tesouraria do Estado e estavam depositados em contas dos serviços responsáveis por essas despesas – *incluídos na linha 14*. Para a inconsistência da informação contribui, também, ter sido obtida da CT (Receita e Despesa), do SCR (Receita) e do SIGO/SI (Despesa) em datas diferentes e com operações por reconciliar.
- ◆ Mais de 90% dos fluxos financeiros registados em OET na CT deviam ter sido registados como Receita ou Despesa visto que, de acordo com a informação prestada pelo IGCP, foram movimentados por serviços da administração central. Por sua vez, 80% dos referidos fluxos foram registados por SFA (incluindo EPR) quando a CFFTE não releva Receita nem Despesa desses serviços.

Em contraditório, o IGCP responde que “A CT evidencia todos movimentos, a débito e a crédito, ocorridos nas contas bancárias dos SFA (incluindo EPR) não sendo seu objetivo relevar a natureza dos mesmos. A prestação dessa informação deverá ser assegurada pelos próprios organismos através dos mecanismos existentes.”

O Tribunal reitera¹ que os fluxos financeiros movimentados por serviços da administração central podem e devem ser integralmente relevados na CT, como Receita ou Despesa, bastando para o efeito integrar todas as contas desses serviços numa mesma classe, o que não requer a alteração de números de identificação bancária (NIB) mas apenas de códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (Receita) e das saídas (Despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da Receita e da Despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas desse serviço.

- ◆ O facto de a CT de 2012 só ter sido encerrada em 30 de maio de 2013 (três meses e meio após a data prevista no RTE) não alterou de forma significativa o saldo inicial da CFFTE – *vide linha 3 do quadro anterior* – que corresponde ao saldo final provisório da CT de 2012 registada até 15 de abril de 2013. No primeiro trimestre de 2013, o saldo da CFFTE (valor das disponibilidades e aplicações da tesouraria do Estado) aumentou € 1,5 mil milhões devido, sobretudo, ao acréscimo de dívida pública ser superior às necessidades de financiamento da execução orçamental.
- ◆ As irregularidades e deficiências mencionadas comprometem a utilidade da informação constante da CP e o seu uso para aferir da consistência da informação reportada na SEO sublinhando-se que continua em falta a necessária e urgente revisão do processo de elaboração da CP de forma a cessar o reiterado incumprimento das normas da LEO e do RTE sobre a matéria.
- ◆ 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 ativos. Tal decorre, *inter alia*, da LEO, do RTE e da necessidade de organização de uma contabilidade conforme com os princípios e normas do POCP.

¹ Relatório n.º 2/2013 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2012 (valores provisórios).



7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1 CONCLUSÕES

RECEITA

A receita consolidada da administração central ascende a € 11.774,9 milhões representando as receitas fiscais 71,2% da receita efetiva (€ 5.020,3 milhões de impostos indiretos e € 3.360,7 milhões de impostos diretos).

Antes de consolidada, a receita efetiva dos serviços integrados totaliza € 9.097,2 milhões, mais € 281,5 milhões (3,2%) do que no primeiro trimestre de 2012. Esta evolução é explicada pelo aumento de € 504,4 milhões (17,7%) nos *impostos diretos* que superou a quebra generalizada das restantes receitas, nomeadamente a dos *impostos indiretos* com um decréscimo de € 106,7 milhões (-2,2%). A evolução das principais receitas fiscais no primeiro trimestre de 2013 ficou muito aquém da evolução esperada face a 2012. Aliás, as previsões das receitas fiscais foram substancialmente alteradas, já em julho de 2013, com o Orçamento do Estado Retificativo (OER) que prevê uma receita efetiva inferior em € 1.614,9 milhões (-3,7%) à do OE inicial.

Ainda no que respeita à receita dos serviços integrados, o exame da informação registada no SGR – fonte de informação da Síntese de Execução Orçamental (SEO) – continua a revelar omissão de lançamentos. As situações irregulares detetadas – *vide ponto 2.1.2* – expõem fragilidades do sistema informático, materiais por natureza visto que são suscetíveis de afetar, designadamente, a integridade do respetivo histórico contabilístico. Reitera-se que os valores reportados na SEO devem corresponder aos contabilizados pois só assim é dado cumprimento ao regime de contabilização das receitas do Estado.

Da informação reportada através do SIGO sobre o subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA) consta a execução orçamental de 246 entidades, incluindo 53 entidades públicas reclassificadas (EPR). A execução reportada evidencia alterações na composição do universo dos SFA (incluindo EPR) após a divulgação pelo INE da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas, sem que essas alterações tenham sido justificadas pela DGO.

A receita efetiva dos SFA totaliza € 6.192,9 milhões, menos € 1.085,5 milhões (-14,9%) do que no primeiro trimestre de 2012. Esta evolução deve-se, sobretudo, ao decréscimo das *receitas de capital* em € 1.016,3 milhões (-72,2%) por inexistência de verbas equivalentes às obtidas no primeiro trimestre de 2012 com as transferências do Estado para o FRDP (€ 760 milhões provenientes das operações de reprivatização da EDP e da REN) e para a RTP (€ 344,5 milhões para amortização de passivos financeiros).

Pese embora grande parte das receitas das EPR sejam receitas próprias, os empréstimos a médio e longo prazo atribuídos pelo Estado às EPR e contabilizados como *passivos financeiros* por estas entidades ascenderam a € 501,4 milhões no primeiro trimestre de 2013.

DESPESA

Comparando os valores iniciais do Orçamento para 2013 com os da despesa paga no ano anterior, conclui-se que constituiu um “objetivo orçamental implícito” limitar o aumento, anual, da **despesa corrente** dos serviços integrados a 1,5% (€ 695,9 milhões), tendo-se verificado, entre os trimestres homólogos, um crescimento muito superior, de 10,9% (€ 1.029,8 milhões), que supera já o aumento que estava previsto para o conjunto do ano.



O crescimento da despesa corrente deve-se, sobretudo, à evolução das *transferências correntes*, que cresceram 13,0% face ao trimestre homólogo, em sentido oposto à redução anual estimada de -4,0%. Evolução semelhante foi verificada no crescimento dos *juros e outros encargos*, entre os trimestres homólogos, em 14,7%, que excedeu o aumento de 5,9% estimado para o ano.

Para as **despesas de capital** (excluindo, além dos *passivos financeiros*, os *ativos financeiros* sob a forma de *empréstimos a curto prazo*), o crescimento anual previsto é de 20,9% (€ 3.576,9 milhões).

O decréscimo da despesa de capital, em 28,4% (€ -708,0 milhões) resulta, fundamentalmente, da diminuição das despesas com *transferências*, que totalizaram € 308,0 milhões (€ -1.223,6 milhões; -79,9% que no período homólogo)

No primeiro trimestre de 2013, a despesa (corrente e de capital) dos serviços integrados totalizou € 12.253,8 milhões, mais € 321,8 milhões (2,7%) face à paga no primeiro trimestre de 2012, sendo que a despesa corrente, como referido, cresceu 10,9% (€ 1.029,8 milhões) e a de capital diminuiu 28,4% (€ -708,0 milhões).

A informação referente ao conjunto dos serviços e fundos autónomos tem sido afetada pelo facto de alguns organismos não terem introduzido atempadamente os dados da sua execução orçamental no sistema SIGO/SFA.

No primeiro trimestre de 2013, a despesa dos serviços e fundos autónomos ascendeu a € 5.822,1 milhões, mais € 145,5 milhões (2,6%) do que no período homólogo do ano anterior, com destaque para o aumento nas *transferências correntes*, em € 169,2 milhões (7,8%), em resultado, essencialmente, da evolução nas *transferências* da CGA (pensões e abonos), que cresceram € 200,2 milhões (10,4%), atingindo € 2.124,2 milhões (36,5% da despesa dos SFA).

Entre os dois períodos homólogos destacam-se também os aumentos nos *juros e outros encargos*, em € 98,4 milhões (75,9%), e nas *despesas com pessoal*, em € 41,8 milhões (5,6%).

Nas despesas em que se verificou redução, o principal contributo observou-se: na aquisição de bens de capital, que diminuiu € 92,7 milhões (-19,2%), por efeito, sobretudo, da redução na Parque Escolar, em € 91,2 milhões (-79,9%) e nas empresas de transportes (Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa e REFER), em € 52,5 milhões (-79,8%), tendo as despesas da Estradas de Portugal com PPP aumentado € 79 milhões (35,2%).

No primeiro trimestre de 2013, a despesa das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) totalizou € 938,3 milhões, o que representou 16,1% do total do subsector dos SFA. No total das despesas pagas pelas EPR destacam-se cinco, responsáveis por 78,8%: Estradas de Portugal – € 343,3 milhões (destacando-se a *aquisição de bens de capital* que ascendeu a € 310,9 milhões); REFER – € 144,4 milhões (dos quais os *juros e outros encargos* totalizaram € 65,4 milhões); Metropolitano de Lisboa – € 142,6 milhões (dos quais € 119,6 milhões em *juros e outros encargos*); RTP – € 61,6 milhões (dos quais € 38,5 milhões em *aquisição de bens e serviços*); Metro do Porto – € 47,3 milhões (dos quais € 36,0 milhões em *juros e outros encargos*).

Nas três EPR do sector dos transportes (REFER, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto) os encargos financeiros totalizaram € 221,1 milhões, constituindo 66,1% da sua despesa e 23,6% do total da despesa das EPR. Por esse facto, os *juros e outros encargos* constituíram a principal fonte da despesa das EPR, com um peso de 24,0% (€ 225,2 milhões). Na segunda componente com maior peso, *aquisição de bens de capital*, sobressai a despesa da Estradas de Portugal com PPP, € 303,6 milhões, constituindo 32,4% do total das EPR.

CONSOLIDAÇÃO

Na ótica da contabilidade pública, considerando todas as observações anteriores sobre a receita e a despesa de cada subsector, no primeiro trimestre de 2013, apurou-se um saldo global de € -2.453,4 milhões que resulta do desequilíbrio entre receitas e despesas verificado quer ao nível do saldo corrente (€ -1.101,8 milhões), que representou 44,9% do défice global, quer ao nível do saldo de capital (€ -1.351,6 milhões) que constituiu 55,1% desse défice. O défice (despesa financiada por dívida) representou 17,2% do total da despesa.

Subsistem, no entanto, divergências de consolidação, quer entre organismos do mesmo sector, quer entre subsectores distintos.

DÍVIDA PÚBLICA

Durante o primeiro trimestre de 2013, o endividamento líquido direto do Estado aumentou € 5.161,8 milhões, o que representa 2,7% da dívida existente no início do período e cerca de 41,8% do aumento do endividamento líquido autorizado pelo artigo 131.º da LOE/2013.

CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO

Os fundos movimentados por serviços da administração central fora da tesouraria do Estado (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria estabelecido pelo regime da tesouraria do Estado) não são objeto 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.

Os atrasos para publicar as contas provisórias e para encerrar as contabilidades orçamental e do Tesouro, as diferenças entre as receitas e as despesas registadas nessas contabilidades até ao seu encerramento, bem como as inconsistências na informação subjacente às sínteses de execução orçamental e às contas provisórias ilustram insuficiências na aplicação das normas vigentes que continuam a comprometer a fiabilidade dos dados relativos à execução orçamental e a eficácia da respetiva gestão e controlo.

Em contraditório, a MEF refere “No que respeita à informação divulgada relativa à execução orçamental, afigure-se que, na leitura dos diversos elementos e do seu confronto, devem ser devidamente consideradas as datas de referência do seu apuramento (indicadas nos documentos) e os conceitos inerentes a cada apuramento.”

A existência de datas de referência ou de conceitos diferentes para a informação divulgada transfere o ónus da descodificação dos dados para o leitor dessa informação, afetando a sua utilidade.



Q.
Tch

7.2 RECOMENDAÇÕES

As situações, apontadas pelo Tribunal, de desrespeito de princípios orçamentais, de incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas e de deficiências que subsistem nos procedimentos aplicados continuam a comprometer o rigor e a transparência das Contas Públicas. Contribuindo para que esta situação seja ultrapassada, o Tribunal tem vindo a reiterar recomendações constando, as mais recentes, do seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011¹.

O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Nesse sentido, a DGO deve justificar todas as alterações ocorridas na composição do universo dos SFA (incluindo EPR) após a divulgação pelo INE da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.

¹ Recomendações 3 a 8, e 43 a 47 (Receita), 9 a 17 (Despesa), 20 e 21 (Dívida Pública) e 44 a 47 (Tesouraria do Estado).

8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório (PR) foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto representante do Ministério Público (MP), nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que emitiu o parecer, autuado no processo, no sentido de que “No PR, atentos a sua natureza, âmbito e objetivos, não são evidenciadas situações passíveis de análise em termos de responsabilidade financeira. (...) Assim, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 29.º n.º 5 da LOPTC, nada tem o MP a comentar sobre o teor do PR”.



Tribunal de Contas

9. DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, decidem, nos termos da Resolução n.º 2/2011 – 2.^a Secção, de 29 de setembro:

- 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, Finanças e Administração Pública;
 - c) Ministra de Estado e das Finanças;
 - d) Diretora-Geral do Orçamento;
 - e) Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;
 - f) Diretora-Geral do Tesouro e Finanças;
 - g) Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE;
 - 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 31 de outubro de 2013.

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

(José Vicente Almeida)

10. 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	Manuel Rodrigues (Despesa) Zaida Raposo (Divida)	Fátima Perfeito Paulo Duque



Anexos

Q.
764



Tribunal de Contas



Anexo 1 – Receita dos Serviços integrados – Alterações orçamentais (Lei n.º 51/2013)

Como evidencia o quadro seguinte, as previsões das receitas, designadamente as respeitantes às receitas fiscais, foram substancialmente alteradas em julho de 2013, pelo Orçamento do Estado Retificativo (OER) – primeira alteração à Lei do OE (Lei n.º 51/2013, de 24 de julho) – *vide parte inicial do ponto 2.2.3.*

Receita dos Serviços Integrados – Orçamento Retificativo face ao Inicial

(em milhões de euros)

Receita	OE Inicial	Orçamento Retificativo	Variação (Valor)	Variação (%)
Receitas Correntes	39.848,9	38.469,5	-1.379,4	-3,5
Receitas Fiscais	35.827,7	34.233,1	-1.594,7	-4,5
Impostos Diretos	16.555,9	15.798,7	-757,2	-4,6
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	11.986,3	11.649,9	-336,4	-2,8
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4.559,5	4.138,7	-420,8	-9,2
Outros	10,1	10,1	0,0	0,0
Impostos Indiretos	19.271,8	18.434,3	-837,5	-4,3
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISPE)	2.173,4	2.125,6	-47,8	-2,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13.308,0	12.719,8	-588,2	-4,4
Imposto sobre o Veículos (ISV)	380,1	350,7	-29,4	-7,7
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.346,4	1.316,0	-30,4	-2,3
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	172,9	167,8	-5,2	-3,0
Imposto do Selo (IS)	1.649,2	1.512,6	-136,6	-8,3
Imposto Único de Circulação (IUC)	198,6	198,6	0,0	0,0
Outros	43,2	43,2	0,0	0,0
Receitas Correntes Não Fiscais	4.021,2	4.236,5	215,3	5,4
Receitas de Capital	3.457,2	3.218,1	-239,1	-6,9
Outras Receitas	316,6	320,2	3,6	1,1
RECEITA EFETIVA	43.622,7	42.007,8	-1.614,9	-3,7
Ativos Financeiros (Títulos)	0,0	350,0	350,0	-
Ativos Financeiros (Empréstimos a CP)	16,0	0,0	-16,0	-100,0
Passivos Financeiros	140.110,2	143.417,1	3.307,0	2,4
RECEITA ORÇAMENTAL	183.748,9	185.775,0	2.026,1	1,1

Fonte: Mapa I do OE para 2013 e Relatório do OER para 2013.

No OER a previsão da receita efetiva é inferior em € 1.614,9 milhões (3,7%) à do OE inicial. Esta diminuição fica sobretudo a dever-se à receita fiscal, cuja previsão diminui em € 1.594,7 milhões (-4,5%):

- ◆ para os impostos diretos a previsão é inferior em € 757,2 milhões (-4,6%) devido à revisão em baixa do IRC em € 420,8 milhões (-9,2%) e do IRS em € 336,4 milhões (-2,8%);
- ◆ para os impostos indiretos a revisão em baixa de € 837,5 milhões deve-se, principalmente, à diminuição do IVA em € 588,2 milhões (-4,4%) e do IS em € 136,6 milhões (-8,3%).

Relativamente aos empréstimos a atribuir pelo Estado às EPR – *vide parte final do ponto 2.2.3* – o OER aumentou esses empréstimos em € 948 milhões, sendo de destacar o aumento dos empréstimos às empresas Metro do Porto, em € 415 milhões, e Metropolitano de Lisboa, em € 548 milhões. O Relatório do OER limita-se a referir que os reforços de dotações de capital e/ou empréstimos às EPR são “(...) num montante equivalente ao necessário para assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros”.

766



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

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

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação prevista para a despesa			Variação no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais			Taxa de execução (12)=(6)/(9)		
	Execução de 2012 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2013 (2)	Δ Execução de 2012 Valor (3)=(2)-(1) (4)=(3)/(1)	Execução 1.º Trim 2012 (5)	Execução 1.º Trim 2013 (6)	Δ 1.º Trim 2013		Orçamento em 31/03/2013 (9)	Δ Orçamento inicial de 2013 Valor (10)=(9)-(2)		Taxa de execução (11)=(10)/(2)	
						%	Valor					%
DESPESAS CORRENTES	45.918,4	46.614,3	695,9	9.441,2	10.471,0	1.029,8	10,9%	46.622,6	8,4	0,0%	22,5%	
Despesas com pessoal, das quais	8.431,8	8.648,4	216,7	2.083,5	2.147,5	64,0	3,1%	8.655,0	6,6	0,1%	24,8%	
remunerações certas e permanentes	6.407,0	6.586,3	179,3	1.629,7	1.627,9	-1,8	-0,1%	6.536,3	-50,0	-0,8%	24,9%	
abonos variáveis ou eventuais	366,1	385,8	19,7	76,5	68,3	-8,2	-10,7%	391,2	5,5	1,4%	17,5%	
segurança social	1.658,7	1.676,4	17,7	377,3	451,3	74,1	19,6%	1.727,5	51,1	3,0%	26,1%	
Aquisição de Bens e Serviços	1.627,3	1.819,2	192,0	253,7	252,9	-0,8	-0,3%	1.847,1	27,8	1,5%	13,7%	
Juros e outros encargos	6.874,0	7.276,3	402,3	613,8	704,1	90,3	14,7%	7.276,4	0,0	0,0%	9,7%	
Transferências Correntes	28.228,0	27.085,8	-1.142,2	6.335,0	7.160,9	825,9	13,0%	27.101,9	16,1	0,1%	26,4%	
Estado	14,1	9,1	-5,0	0,1	0,0	-0,1	-99,3%	9,1	0,0	0,0%	0,0%	
SFA	16.054,2	13.666,9	-2.387,3	3.357,4	3.456,7	99,3	3,0%	13.666,2	-0,6	0,0%	25,3%	
Administração Local	1.783,0	2.117,7	334,7	425,1	504,2	79,1	18,6%	2.117,7	0,0	0,0%	23,8%	
Segurança Social	7.965,8	9.019,5	1.053,7	1.749,0	2.242,7	493,7	28,2%	9.019,5	0,0	0,0%	24,9%	
Outras Transferências correntes	2.403,3	2.272,6	-130,7	803,5	957,3	153,8	19,1%	2.289,4	16,7	0,7%	41,8%	
Subsídios	247,2	245,3	-1,9	0,5	12,3	11,8	2354,9%	245,3	0,0	0,0%	5,0%	
Outras Despesas Correntes	510,1	1.539,2	1.029,1	154,7	193,3	38,6	24,9%	1.497,0	-42,2	-2,7%	12,9%	
DESPESAS DE CAPITAL	17.082,7	20.659,6	3.576,9	2.490,8	1.782,8	-708,0	-28,4%	20.658,0	-1,6	0,0%	8,6%	
Aquisição de Bens de Capital	658,5	407,3	-251,2	30,4	5,6	-24,9	-81,7%	404,2	-3,1	-0,8%	1,4%	
Transferências de Capital	4.893,8	2.353,3	-2.540,5	1.531,6	308,0	-1.223,6	-79,9%	2.354,8	1,5	0,1%	13,1%	
SFA	3.438,8	1.320,2	-2.118,6	1.170,9	46,0	-1.124,9	-96,1%	1.321,6	1,4	0,1%	3,5%	
Administração Regional	565,5	560,0	-5,4	132,7	140,0	7,3	5,5%	560,0	0,0	0,0%	25,0%	
Administração Local	717,5	394,5	-323,0	174,2	90,2	-84,1	-48,2%	394,5	0,0	0,0%	22,9%	
Segurança Social	3,3	5,7	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0%	5,7	0,0	0,0%	0,0%	
Outras Transferências de Capital	168,8	73,0	-95,9	53,7	31,8	-21,9	-40,8%	73,0	0,1	0,1%	43,5%	
Ativos Financeiros	11.495,4	17.833,6	6.338,1	925,0	1.465,2	540,2	58,4%	17.833,6	0,0	0,0%	8,2%	
Outras Despesas de Capital	34,9	65,4	30,5	3,8	4,1	0,3	7,5%	65,5	0,0	0,0%	6,3%	
DESPESA excluindo:	63.001,1	67.273,9	4.272,8	11.932,0	12.253,8	321,8	2,7%	67.280,6	6,8	0,0%	18,2%	



Tribunal de Contas

Handwritten signature/initials

Classificação económica	Variação prevista para a despesa			Variação no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais			Taxa de execução (12)=(6)/(9)
	Execução de 2012 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2013 (2)	Δ Execução de 2012 Valor (3)=(2)-(1) (4)=(3)/(1)	Execução 1.º Trim 2012 (5)	Δ 1.º Trim 2013		Orçamento em 31/03/2013 (9)	Δ Orçamento inicial de 2013		
					Valor (7)=(6)-(5)	(%) (8)=(7)/(5)		Valor (10)=(9)-(2)	(%) (11)=(10)/(2)	
Despesas excluídas:										
Ativos Financeiros (em Títulos)	300,0	0,0	-300,0 -100,0%	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Ativos Financeiros (Emp. Curto Prazo)	14,8	26,0	11,2 75,2%	0,3	0,0	-0,3 -100,0%		26,0	0,0	0,0%
Passivos Financeiros	91.276,5	116.449,0	25.172,5 27,6%	26.053,5	18.543,6	-7.509,9 -28,8%		116.449,0	0,0	0,0%
TOTAL DA DESPESA	154.592,4	183.748,9	29.156,5 18,9%	37.985,8	30.797,3	-7.188,4 -18,9%		183.755,7	6,8	16,8%



Tribunal de Contas

Anexo 3 – SFA – Despesa - Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação prevista para a despesa				Variação no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais			Taxa de execução (12)=(6)/(9)	
	Execução de 2012 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2013 (2)	Δ Execução de 2012		Execução 1.º Trim 2012 (5)	Execução 1.º Trim 2013 (6)	Δ 1.º Trim 2013		Orçamento em 31/03/2013 (9)	Valor (10)=(9)-(2)		Taxa de execução inicial de 2013 (%) (11)=(10)/(2)
			Valor (3)=(2)-(1)	%			Valor (7)=(6)-(5)	%				
DESPESAS CORRENTES	24.628,6	24.997,8	369,2	1,5%	5.019,2	5.273,8	254,7	5,1%	25.077,1	79,3	0,3%	
Despesas com pessoal, das quais remunerações certas e permanentes	3.051,4	3.434,5	383,0	12,6%	742,5	784,2	41,8	5,6%	3.472,4	37,9	1,1%	
abonos variáveis ou eventuais	2.313,2	2.641,3	328,1	14,2%	570,8	601,4	30,5	5,4%	2.652,3	11,0	0,4%	
segurança social	199,0	226,3	27,3	13,7%	45,6	43,5	-2,1	-4,7%	224,6	-1,7	-0,7%	
Aquisição de Bens e Serviços	539,2	566,8	27,7	5,1%	126,0	139,4	13,4	10,6%	595,4	28,5	5,0%	
Juros e outros encargos	10.140,9	9.050,8	-1.090,2	-10,8%	1.810,7	1.830,9	20,2	1,1%	9.072,4	21,6	0,2%	
Transferências Correntes	1.027,0	1.090,7	63,7	6,2%	129,6	228,0	98,4	75,9%	1.091,2	0,5	0,0%	
Estado	9.600,0	10.309,6	709,5	7,4%	2.182,5	2.351,6	169,2	7,8%	10.328,4	18,9	0,2%	
Administração Regional	436,6	440,9	4,3	1,0%	82,2	57,9	-24,3	-29,5%	448,9	8,0	1,8%	
Administração Local	0,5	0,4	-0,1	-24,0%	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,4	0,0	0,3%	
Segurança Social	31,7	35,9	4,2	13,3%	3,8	6,1	2,3	61,0%	36,1	0,3	0,8%	
Outras Transferências correntes	119,2	19,9	-99,2	-83,3%	31,6	3,8	-27,8	-88,0%	20,1	0,2	0,9%	
Subsídios	9.012,1	9.812,5	800,3	8,9%	2.064,9	2.283,8	218,9	10,6%	9823,0	10,4	0,1%	
Outras Despesas Correntes	496,4	791,4	295,0	59,4%	59,8	56,9	-3,0	-4,9%	787,7	-3,7	-0,5%	
	312,8	320,9	8,1	2,6%	94,1	22,1	-71,9	-76,5%	325,0	4,1	1,3%	
Despesas de capital	3.631,4	6.852,5	3.221,1	88,7%	657,5	548,3	-109,2	-16,6%	6.899,7	47,2	0,7%	
Aquisição de bens de capital	1.703,3	1.797,6	94,4	5,5%	483,2	390,5	-92,7	-19,2%	1.849,6	51,9	2,9%	
Transferências de capital	636,7	736,0	99,3	15,6%	104,7	84,7	-20,1	-19,2%	734,5	-1,5	-0,2%	
Estado	75,1	95,6	20,5	27,4%	20,7	1,2	-19,6	-94,4%	95,6	0,0	0,0%	
Administração regional	0,1	0,3	0,2	255,9%	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,3	0,0	0,0%	
Administração local	19,7	29,0	9,3	47,3%	0,4	0,0	-0,4	-89,9%	28,4	-0,6	-2,1%	
Segurança social	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	
Outras transferências de capital	541,9	611,2	69,3	12,8%	83,6	83,4	-0,1	-0,2%	610,3	-0,8	-0,1%	
Ativos financeiros, excluindo Títulos e Emp. CP	890,3	617,3	-272,9	-30,7%	65,6	73,1	7,5	11,5%	615,5	-1,8	-0,3%	
Outras despesas de capital	3,1	17,0	13,8	446,3%	4,0	0,0	-3,9	-98,9%	15,5	-1,4	-8,3%	
Passivos financeiros (Parups e Parvalorem)	398,1	3.684,6	3.286,4	825,5%	0,0	0,0	0,0	0,0%	3.684,6	0,0	0,0%	
DESPESA excluindo:	28.260,1	31.850,3	3.590,2	12,7%	5.676,7	5.822,1	145,5	2,6%	31.976,8	126,5	0,4%	

67



Tribunal de Contas

R. J. L.

Classificação econômica	Variação prevista para a despesa				Variação no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais			Taxa de execução (12)=(6)/(9)	
	Execução de 2012 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2013 (2)	Δ Execução de 2012		Execução 1.º Trim 2012 (5)	Δ 1.º Trim 2013		Orçamento em 31/03/2013 (9)	Δ Orçamento inicial de 2013			
			Valor (3)=(2)-(1)	(%) (4)=(3)/(1)		Valor (7)=(6)-(5)	(%) (8)=(7)/(5)		Valor (10)=(9)-(2)	(%) (11)=(10)/(2)		
<i>Despesas excluídas:</i>												
Transferências. Correntes para SFA	617,6	225,4	-392,2	-63,5%	45,8	31,1	-14,8	-32,2%	232,3	6,9	3,1%	13,4%
Transferências de Capital para SFA	94,5	85,7	-8,9	-9,4%	15,6	17,1	1,5	9,5%	87,9	2,3	2,7%	19,4%
Ativos financeiros em títulos	2.841,3	1.671,4	-1.169,9	-41,2%	1.161,7	312,6	-849,1	-73,1%	1.687,4	16,0	1,0%	18,5%
Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	0,7	0,7	0,0	3,8%	0,1	0,1	0,0	-19,3%	0,7	0,0	0,0%	16,3%
Passivos financeiros (excluindo Parups e Parvalorem)	4.872,5	2.919,9	-1.952,6	-40,1%	1.600,6	182,7	-1.417,9	-88,6%	2.959,9	40,0	1,4%	6,2%
Total da despesa	36.686,7	36.753,4	66,7	0,2%	8.500,5	6.365,7	-2.134,8	-25,1%	36.945,0	191,7	0,5%	17,2%



P.
7/16

Anexo 4 – Despesa dos Serviços integrados – Alterações orçamentais (Lei n.º 51/2013)

O quadro seguinte evidencia, com base nos correspondentes “Mapa IV – Despesa dos serviços integrados, por classificação económica”, os valores iniciais e os resultantes das alterações orçamentais introduzidas pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho (1.ª alteração à LOE/2013), que aumentaram a despesa em € 2.026,2 milhões.

Alteração ao Orçamento de Estado para 2013

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Orçamento revisto	Alteração	
			Em valor	Em %
Despesas correntes	46.614,3	47.298,8	684,5	1,5
Despesas com pessoal	8.648,4	9.275,8	627,3	7,3
Aquisição de bens e serviços	1.819,2	1.767,6	-51,7	-2,8
Juros e outros encargos	7.276,3	6.941,3	-335,0	-4,6
Transferências correntes, das quais:	27.085,8	27.803,0	717,2	2,6
<i>Administração central</i>	13.675,0	13.898,7	222,7	1,6
<i>Administração regional</i>	2.117,7	2.114,7	-3,0	-0,1
<i>Administração local</i>	-	-	-	-
<i>Segurança social</i>	9.019,5	9.519,5	500,0	5,5
<i>Outros sectores</i>	2.272,6	2.270,2	-2,5	-0,1
Subsídios	245,3	245,6	0,3	0,1
Outras despesas correntes	1.539,2	1.265,5	-273,7	-17,8
Despesas de capital	137.134,6	138.476,3	1.341,7	1,0
Aquisição de bens de capital	407,3	399,5	-7,7	-1,9
Transferências de capital, das quais:	2.353,3	2.345,6	-7,7	-0,3
<i>Administração central</i>	1.320,2	1.316,2	-4,0	-0,3
<i>Administração regional</i>	560,0	560,0	-	-
<i>Administração local</i>	394,5	394,5	-	-
<i>Segurança social</i>	5,7	4,4	-1,3	-22,8
<i>Outros sectores</i>	73,0	70,6	-2,4	-3,3
Ativos financeiros	17.859,6	19.181,7	1.322,2	7,4
Passivos financeiros	116.449,0	116.449,0	-	-
Outras despesas de capital	65,4	100,4	35,0	53,5
Total	183.748,9	185.775,1	2.026,2	1,1

O principal aumento verificou-se nas dotações de *ativos financeiros*, em € 1.322,2 milhões (7,4%), destinados, de acordo com o Relatório que acompanhou a proposta de lei: à concessão de *empréstimos* à Transtejo SA (€ 119,0 milhões), a autarquias locais do Continente (€ 257,0 milhões) e das regiões autónomas (€ 23,0 milhões), no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e “ao reforço das dotações de capital e/ou à concessão de empréstimos às empresas públicas em montante equivalente ao necessário para assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros”, que corresponderá à maior parte do aumento referido.

O mesmo Relatório, relativamente ao efeito no aumento da despesa, dos serviços integrados e dos SFA, estima em € 1.274 milhões a reposição do subsídio de férias ao pessoal do sector público e do 14.º mês aos pensionistas, determinada por acórdão do Tribunal Constitucional¹. No orçamento dos serviços integrados, a que

¹ Publicado no D.R., 1.ª série, de 22 de abril de 2013.

se refere o quadro supra, esse aumento está refletido no reforço da dotação para *despesas com pessoal*, em € 627,3 milhões¹ (7,3%). Reflete-se também no aumento das *transferências correntes* para a administração central (SFA), em € 222,7 milhões, designadamente para o Serviço Nacional de Saúde, através do acréscimo correspondente à reposição do subsídio de férias nos contratos-programa com os hospitais EPE.

As *transferências correntes* para a *segurança social* aumentaram € 500,0 milhões, visando sobretudo assegurar a compensação do efeito da revisão do cenário macroeconómico na conta deste subsector².

A dotação para o pagamento de *juros e outros encargos*, da dívida direta do Estado, foi reduzida em € 335,0 milhões (-4,6%), por via, de acordo com o Relatório, da redução dos encargos a suportar com empréstimos no âmbito do “programa de ajustamento” e do aumento dos juros a receber de aplicações.

¹ Parte desse aumento tem como contrapartida na redução da dotação de “reserva” dos Ministérios, inscrita em *outras despesas correntes* com uma dotação inicial de € 275,5 milhões.

² No montante total distinguem-se € 49,7 milhões para cumprimento da Lei de Bases e € 450,3 milhões de transferências extraordinárias do OE para financiamento do défice do sector (cfr. Quadro 5 – Receitas e Despesas da Segurança Social, pág. 14, do Relatório referido).



Anexo 5 – Exercício do contraditório – respostas das entidades

Entidades

Ministra de Estado e das Finanças (contributo da Direção-Geral do Orçamento)

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE

Direção-Geral do Tesouro e Finanças

P.
7h



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Luis Filipe Simões

De: Raquel Sabino Pereira <raquel.pereira@mif.gov.pt>
Enviado: sexta-feira, 18 de Outubro de 2013 14:48
Para: Gab. Director-Geral; Director-Geral; Antonio Menezes; Luis Filipe Simões
Cc: Cristina Sofia Dias; Danilo Suçã Camal; Maria Engrácia da Cruz Soares
Assunto: TC | Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de Janeiro a março de 2013 (N/Ent.º 6321)
Anexos: Entrada 6321-Resposta DGO.pdf

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Senhor Juiz Conselheiro José Tavares

c/c
Exmos. Senhores
Auditor-Coordenador (DA I) Antonio de Sousa e Meneses
Auditor-Coordenador (DA II) Luis Filipe Simões

Em resposta ao v/ofício n.º 14237, de 26 de setembro de 2013, encarrega-me a Senhora Chefe do Gabinete de remeter a pronúncia sobre o teor do relato em epígrafe, consistente no contributo da Direção-Geral do Orçamento sobre o mesmo.

Mais me encarrega de informar que foi na presente data solicitado o respetivo envio em formato *Word for Windows*.

Com os melhores cumprimentos, e elevada estima pessoal

RAQUEL SABINO PEREIRA
Adjunta



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-005 Lisboa, PORTUGAL
TEL. + 351 21 881 68 83 FAX. + 351 21 881 68 82
www.portugal.gov.pt

DCFE 21 10 13 19179

73



Tribunal de Contas

Q.
7th



E. J. Alves

DGO Orçamento

GABINETE DA DIRETORIA-GERAL

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do
Orçamento
Dr. Jaime Alves
(Neste edifício)

GABINETE DA MINISTRA DE ESTADO E DAS FINANÇAS	
Entrada nº	6321 de 18/10/2013
Proc.º	0201 Dip. 1

V/Ref.: Ent.º GMEF - Of. 14237
Data V/Ref.: 26 Set. 13

N.º Proc.º P10616/2013
Data Emissor: 17 Out. 13

Gab. Sec. Est. Adj. Orçamento	
Ent.º	2298 nº 06
Em	18/10/2013
Chefe do Gabinete Jaime Alves 18.10.13	
DGO	ESPAP
ADSE	CGN
IGF	SG

Em anexo para o ficheiro da despesa de 18/10/13

ASSUNTO: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de Janeiro a março 2013

Tendo presente a prorrogação de prazo concedida pelo TC para resposta ao presente processo que termina a 18 de Outubro, junto se envia o contributo da DGO sobre o assunto em epígrafe.

No que respeita ao pedido formulado pelo Digníssimo Tribunal de Contas (TC), cabe nos informar o seguinte:

Pontos:

Página 7: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços Integrados | 2.1.1 Entidades Intervinentes na contabilização

- ◆ O facto de constarem apenas 29 entidades na lista dos serviços aos quais seria disponibilizado o SGR, a qual tinha sido homologada pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO) e divulgada pela DGO em 6 de outubro de 2010, resulta de terem sido considerados apenas serviços dos 3 Ministérios piloto para a disseminação inicial do SGR, pelo que não abrangia a totalidade dos serviços.
- ◆ É entendimento da DGO que as listas de difusão do SGR divulgadas a coberto de normas dos Decretos-Lei de Execução Orçamental (Exemplos: 2011-art. n.º 34; 2012-art. n.º 19 e 2013-art. n.º 18) dão enquadramento legal à sua disseminação.
- ◆ Quanto à interligação dos sistemas próprios dos serviços com o SGR, para além da informação diária, que é particularmente sensível no caso da AT, informa-se que, na sequência de diligências efetuadas junto daquela entidade, a DGO aguarda que a mesma prossiga no sentido da plena concretização dos trabalhos relativos ao envio de informação dos sistemas próprios da AT ao seu SGR.
- ◆ Está em curso a identificação das entidades administradoras de receitas, bem como das receitas administradas por cada uma delas, sendo um processo moroso que depende da prestação da informação por parte dos serviços que possuem SGR, os quais foram todos contactados, mas que ainda não responderam na totalidade.

Página 9: Capítulo 2. Receita [2.1 Serviços Integrados] 2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO

♦ Esclarece-se que não existem saltos nas numerações sequenciais dos lançamentos nos SGR. Contudo, ocorreram algumas situações de falha de comunicações (que ultrapassam a equipa de desenvolvimento dos sistemas da receita, a cargo da ESPAP) que resultaram em lançamentos contabilísticos sem detalhe, cuja informação não passa para nenhum outro sistema, nem afeta qualquer saldo de contas. Neste contexto, foi desenvolvida uma nova funcionalidade de controlo de lançamentos entre as aplicações locais e central, de modo a evitar casos idênticos nas próximas extrações do TC, ainda que situações de quebra de rede possam voltar a ocorrer.

Página 16: Capítulo 2. Receita [2.1 Serviços Integrados] 2.1.3 Execução por classificação económica [2.1.3.3 Receitas de capital]

♦ A aplicação da receita do BPN em 2013 não se efetuou por recurso ao mecanismo de transição de saldos de receitas consignadas, mas pelo pagamento de uma restituição na receita dos serviços integrados, pelo que a síntese de execução orçamental (SEO) apresenta uma receita líquida negativa para "Alienação de partes sociais de empresas", com impacto na receita do Estado.

Página 17: Capítulo 2. Receita [2.2 Serviços e Fundos Autónomos]

♦ O sistema de informação orçamental definido para os SFA decorre do regime autonomia destes organismos definido na Lei de Bases da Contabilidade Pública. O SIGO é um sistema de reporte de execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos.

Página 17: Capítulo 2. Receita [2.2 Serviços e Fundos Autónomos] 2.2.1 Entidades Intervinentes na contabilização

♦ Os dados relativos à execução do Camões – Instituto de Cooperação e da Língua, IP de março 2013 não foram remetidos dentro do prazo, devido a um bloqueio informático que se registou no sistema local.

Página 18: Capítulo 2. Receita [2.2 Serviços e Fundos Autónomos] 2.2.1 Entidades Intervinentes na contabilização

♦ A DGO publica a lista das entidades que integram o Orçamento de Estado na fase de preparação do OE, sendo as alterações ao universo divulgadas anualmente na Conta Geral do Estado e no relatório do OE.

Página 19: Capítulo 2. Receita [2.2 Serviços e Fundos Autónomos] 2.2.2 Execução por classificação económica

♦ A diferente metodologia utilizada pelo Tribunal para o apuramento da receita e despesa efetiva e o respetivo saldo global leva à obtenção de resultados diferentes face ao divulgado na SEO pela DGO na Conta da Administração Central para o mesmo universo de organismos. Sobre esta matéria a DGO mantém a resposta anteriormente dada e que é no seguinte sentido: a SGO



R.
J. de
-

da DGO centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e Eurostat para definição do indicador de défice orçamental. Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que apenas contribuem para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat. No entanto, a Síntese disponibiliza, por memória, a informação integral de ativos, passivos financeiros e transferência para o FRDP. Acresce que a Lei de Enquadramento Orçamental foi objeto de ajustamento (6.ª alteração pela Lei n.º 52/2011 de 13 outubro) no que respeita ao conceito de receitas e despesas efetivas (art.º 9.º).

♦ O Tribunal tem alertado que o valor das diferenças de consolidação não deveria ser considerado como receita (ou despesa) efetiva na SEO sem confirmar a correção desse registo e que a materialidade dos desvios verificados nas transferências entre SFA requer procedimentos de controlo eficazes para identificar as situações irregulares e a apresentação dos resultados desse controlo na SEO. Sobre esta matéria, mantém-se a resposta dada pela DGO em sede de contraditório (nota de rodapé n.º 1 do ponto 2.2.2 - Execução por classificação económica do presente Relatório), sendo de acrescentar que está em curso o desenvolvimento de uma solução informática, a implementar na execução orçamental, análoga à adotada no Sistema de Orçamento de Estado, que consiste na obrigatoriedade de identificação do serviço dador/beneficiário da AC em tabela própria através da seleção do código de serviço (dispensando a utilização da alínea e subalínea para a identificação do dador/beneficiário), com a finalidade de reduzir as diferenças de consolidação no âmbito das transferências da AC.

Página 50: Capítulo 6. Contas dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado

♦ A DGO continua empenhada em tentar cumprir os prazos indicados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) para a publicação em DR das contas provisórias dos três primeiros trimestres do ano. Contudo, a conta provisória do último trimestre de cada ano não tem sido respeitado o respetivo prazo, uma vez que existe uma disposição legal (regime da tesouraria do Estado) que o IGCP invoca para lhe permitir o envio da informação para a conta provisória somente no dia 15 de fevereiro. Esse facto colide com o prazo de 45 dias, após o final de cada trimestre para publicação da conta provisória no DR. Acresce o facto de ser necessário proceder a tratamento manual da informação remetida pelo IGCP, o que contribui para um maior atraso na publicação da referida conta provisória e que se justifica pelo facto de as aplicações informáticas do IGCP não preverem a emissão do mapa que integra aquela conta, tendo a DGO efetuado diligências junto do IGCP para o desenvolvimento de programação que permita ultrapassar aquele constrangimento.

Página 53: Capítulo 7. Conclusões e recomendações | 7.1 Conclusões

♦ No que respeita à informação divulgada relativa à execução orçamental, afigura-se que, na leitura dos diversos elementos e do seu confronto, devem ser devidamente consideradas as datas de referência do seu apuramento (indicadas nos documentos) e os conceitos inerentes a cada apuramento

Com os melhores cumprimentos.

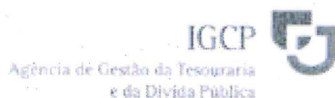
A Diretora-Geral

Manuela Proença





J. T. L.



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

N/ Ofício nº 17312/2013
Lisboa, 9 de outubro de 2013

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2013

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 14326, de 26 de setembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

2.2 – Serviços e Fundos Autónomos

No ponto 2.2.2.3 – *Receitas não efetivas* os valores indicados como receita de ativos financeiros do FRDP deverão ser corrigidos para os seguintes: € 1.118,5 milhões no primeiro trimestre de 2012 e 66,3 milhões no primeiro trimestre de 2013. De mencionar que o valor indicado no relatório como representativo do primeiro trimestre de 2013 (€ 26,1 milhões) corresponde apenas à execução dos meses de janeiro e fevereiro de 2013.

5 – Dívida Pública

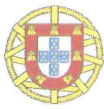
A divergência entre a variação do endividamento direto do Estado e o diferencial entre a receita e despesa com passivos financeiros resulta do facto das emissões de CEDIC ocorridas em março terem sido contabilizadas em abril de 2013.

6 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria

Relativamente às observações efetuadas na página 50 informamos o seguinte:

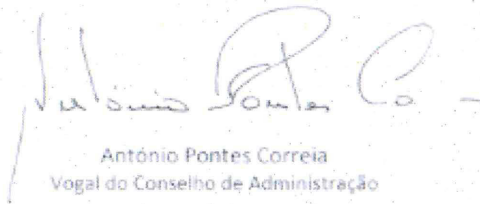
- A CT revela integralmente a movimentação dos fundos públicos pelos serviços da administração central que se encontram depositados no IGCP. Em relação aos fundos públicos que se encontram fora da tesouraria do Estado (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) é nosso entendimento que não devem ser relevados na CT uma vez que não podem ser considerados como disponibilidades no âmbito da gestão de tesouraria. Em todo o caso, importa ainda mencionar que o IGCP não dispõe de informação sobre os montantes não depositados na Tesouraria do Estado;

J. T. L.



- A CT evidencia todos movimentos, a débito e a crédito, ocorridos nas contas bancárias dos SFA (incluindo EPR) não sendo seu objetivo relevar a natureza dos mesmos. A prestação dessa informação deverá ser assegurada pelos próprios organismos através dos mecanismos existentes.

Com os melhores cumprimentos,



António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

BGTC 10 10*13 18523



Tribunal de Contas

Handwritten initials/signature



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

IMPRESSÃO AUTOMÁTICA

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Simões
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 14257
Data: 25.05.2013.

N/Ref. DSIC/2013
Data:

Assunto: Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central, de janeiro a março de 2013

Exmo. Senhor Dr. *Luis Filipe Simões*

Em referência ao assunto em epigrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e após análise do Relatório em apreço, informa-se que o mesmo não suscitou a esta Direção-Geral qualquer comentário.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Rêicon Santos
Elsa Rêicon Santos

MLC

DTTC 11 10 13 18618

Este documento foi produzido em conformidade com o Regulamento de Acesso à Informação Pública

