

# **Tribunal de Contas**



**Processo n.º 03/2014 – AEOAC**

***Relatório n.º 3/2014 – AEOAC – 2.ª S***  
***Acompanhamento da***  
***Execução Orçamental***  
***da Administração Central***  
***– 2013 –***

**Julho de 2014**

***(valores provisórios)***



# Tribunal de Contas

---



Q. 764

# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
1.1 CONTROLO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	5
1.2 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	6
<b>2. RECEITA</b>	<b>7</b>
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	13
2.1.3.2 Receitas Correntes Não Fiscais	19
2.1.3.3 Receitas de Capital	20
2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	22
2.2.1 Entidades intervenientes na contabilização	22
2.2.2 Execução por classificação económica	23
2.2.2.1 Receitas Correntes	25
2.2.2.2 Receitas de Capital	26
2.2.2.3 Receitas Não Efetivas	28
2.2.3 Execução por classificação orgânica	28
<b>3. DESPESA</b>	<b>33</b>
3.1 FONTES E MÉTODOS	33
3.2 SERVIÇOS INTEGRADOS	36
3.2.1 Execução face à previsão	36
3.2.2 Execução face ao ano anterior	40
3.3 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	44
3.3.1 Execução face à previsão	46
3.3.2 Execução face ao ano anterior (incluindo as EPR)	49
3.3.3 Despesa das Entidades Públicas Recllassificadas – 2013	51
3.3.4 Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN em 31/12/2013	55
<b>4. CONSOLIDAÇÃO – RECEITA, DESPESA E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>	<b>58</b>
<b>5. DÍVIDA PÚBLICA</b>	<b>61</b>
<b>6. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO</b>	<b>64</b>
<b>7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>70</b>
7.1 CONCLUSÕES	70
RECEITA	70
DESPESA	71
CONSOLIDAÇÃO	72
CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO	72
7.2 RECOMENDAÇÕES	73
<b>8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>74</b>
<b>9. DECISÃO</b>	<b>75</b>
<b>10. FICHA TÉCNICA</b>	<b>76</b>
<b>11. ANEXOS</b>	<b>77</b>
ANEXO 1 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	79
ANEXO 2 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	81
ANEXO 3 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS EM ATIVOS FINANCEIROS	83
ANEXO 4 – EVOLUÇÃO DO EMPREGO NOS SERVIÇOS INTEGRADOS E NOS SFA	85

ANEXO 5 – SFA (INCLUINDO EPR) – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO – 2013.....	87
ANEXO 6 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	89

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – PRINCIPAIS AGREGADOS.....	12
QUADRO 2 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS FISCAIS.....	13
QUADRO 3 – RERD – COBRANÇA POR IMPOSTO.....	15
QUADRO 4 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS CORRENTES NÃO FISCAIS.....	19
QUADRO 5 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS DE CAPITAL.....	20
QUADRO 6 – RECEITA DOS SFA – COMPARAÇÃO DA SEO COM O SIGO.....	24
QUADRO 7 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA.....	25
QUADRO 8 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS CORRENTES.....	26
QUADRO 9 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS DE CAPITAL.....	26
QUADRO 10 – RECEITA DOS SFA – SFA COM MAIOR PESO NA RECEITA EFETIVA.....	29
QUADRO 11 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR EPR.....	30
QUADRO 12 – RECEITA DOS SFA – EMPRÉSTIMOS DO ESTADO ÀS EPR.....	32
QUADRO 13 – SERVIÇOS INTEGRADOS – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	36
QUADRO 14 – SERVIÇOS INTEGRADOS – VARIAÇÃO DA DESPESA FACE A 2012.....	40
QUADRO 15 – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DO UNIVERSO DOS SFA EM 2013.....	45
QUADRO 16 – SFA (INCLUINDO EPR) – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	46
QUADRO 17 – SFA (INCLUINDO EPR) – VARIAÇÃO DA DESPESA FACE A 2012.....	49
QUADRO 18 – ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS (EPR) – DESPESA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 2013.....	52
QUADRO 19 – EPR – PRINCIPAIS COMPONENTES DA DESPESA.....	54
QUADRO 20 – JUROS E OUTROS ENCARGOS DAS EPR – 2013.....	55
QUADRO 21 – SALDO DAS RECEITAS E DESPESAS REFERENTES AO BPN – 2013.....	56
QUADRO 22 – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (INCLUINDO EPR).....	58
QUADRO 23 – MOVIMENTO GLOBAL DA DÍVIDA DIRETA DO ESTADO.....	61
QUADRO 24 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE PASSIVOS FINANCEIROS, JUROS E OUTROS ENCARGOS DA DÍVIDA.....	62
QUADRO 25 – CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	66

## 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.....	13
GRÁFICO 3 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – EXECUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS FACE À PREVISÃO.....	14
GRÁFICO 4 – RECEITA FISCAL DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – VARIAÇÃO MENSAL ACUMULADA ENTRE 2012 E 2013.....	16
GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO.....	57
GRÁFICO 6 – AUMENTO ANUAL DO STOCK DA DÍVIDA PÚBLICA DIRETA DO ESTADO (2003 A 2013).....	62



Q. 764

# Tribunal de Contas

---

## 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 do ano de 2013 reportada na Síntese de Execução Orçamental (SEO)<sup>1</sup> divulgada em 23 de janeiro de 2014 e está suportado pelos resultados do exame entretanto 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 dezembro de 2013.<sup>2</sup>

Os valores reportados<sup>3</sup> 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 2013<sup>4</sup> (com as alterações introduzidas) e à execução do ano anterior – é complementada com análises específicas sobre as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)<sup>5</sup>, a Dívida Pública direta, a Consolidação da Receita, da Despesa e do Saldo da Administração Central e sobre a Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado.

---

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

<sup>2</sup> Declaração n.º 54/2014, publicada no Diário da República, II Série, de 7 de abril.

<sup>3</sup> 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 correspondem assim, necessariamente, a soma dos arredondamentos.

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

<sup>5</sup> Vide pontos 2.2.3 e 3.3.3.

## 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 aos responsáveis pelas entidades seguintes:

- ◆ Ministério das Finanças (MF)
- ◆ Direção-Geral do Orçamento (DGO)
- ◆ Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)
- ◆ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE (IGCP)
- ◆ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)

Apresentaram alegações a Ministra de Estado e das Finanças (MEF), a DGO, 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 6 do presente relatório. A AT não se pronunciou.



## 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 contabilização.<sup>1</sup>

O 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 financeira<sup>2</sup> 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 económica<sup>3</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 em 2013 foi registada por 118 entidades, mais 18 do que em 2012, em resultado da difusão do SGR pelos serviços integrados<sup>1</sup> e das alterações ocorridas no respetivo universo no quadro do 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:

- ◆ Só 29 das referidas 118 entidades 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. Ora, essa norma apenas determina a utilização do SGR pelos serviços integrados remetendo para a DGO o calendário e procedimentos a que deve obedecer essa utilização.

Em contraditório, a DGO alega que as listas de difusão do SGR divulgadas a coberto das normas dos decretos-lei de execução orçamental dão cobertura legal à sua disseminação.

Sublinha-se que a difusão do SGR pela DGO 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 administradoras<sup>2</sup>, a interligação dos sistemas próprios dessas entidades ao SGR e a prestação de informação diária. Sobre esta matéria, o MF referiu ser necessário aguardar a plena concretização dos trabalhos relativos à interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR. Porém, apesar da importância dessa interligação para, nos termos legais vigentes há 13 anos, ser possível responsabilizar a entidade administradora das receitas fiscais pela respetiva contabilização na CGE, ainda não há data prevista para concluir os trabalhos em curso.

- ◆ O Tribunal recomendou ao Governo<sup>3</sup> a identificação formal pela DGO de todas as entidades administradoras de receitas do Estado, para cada exercício orçamental, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.

Porém, as “Instruções de contabilização da receita do Estado” emitidas para 2013 (Circular Série A n.º 1373) não identificaram as entidades administradoras de receitas do Estado nem as receitas que cada uma teria a responsabilidade de administrar e contabilizar nesse ano. Essa omissão foi extensiva às entidades contabilísticas<sup>4</sup> criadas pelo novo modelo organizacional dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros<sup>5</sup> apesar da alteração verificada na contabilização das respetivas receitas no SGR. Já em 2014 foi publicado no portal da DGO na Internet o documento “SIARE2013” para “identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança) com especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, referente ao exercício económico de 2013”.

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

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

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

<sup>4</sup> Nos termos do artigo 17.º do DLEO para 2013 foram criadas quatro entidades contabilísticas autónomas: duas de “Ação Governativa” (integrando os gabinetes dos membros do Governo), a de “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério das Finanças” (integrando Secretaria-Geral, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Inspeção-Geral de Finanças, DGO, DGTF e Direção-Geral da Administração e do Emprego Público), e a de “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros” (integrando 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).

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





Q. 764

## Tribunal de Contas

---

Ora, a identificação das entidades administradoras e das receitas por si administradas é essencial para verificar o cumprimento do regime legal visto que este obriga à contabilização das receitas pelas respetivas entidades administradoras. Mas para essa identificação ser útil e desempenhar o papel de principal elemento de controlo do processo de contabilização, terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental. A publicação da listagem das entidades administradoras de receitas do Estado no ano seguinte ao de referência não corrige as deficiências que motivaram a recomendação do Tribunal.

Deve ainda ter-se presente que a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado se efetiva, 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 118 entidades. Salienta-se ainda que das 118 entidades a lista da DGO só inclui 76.

- ◆ 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 despesas<sup>1</sup> 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 Tribunal<sup>2</sup>, com destaque para:

- ◇ **Participação dos municípios no IRS**, deduzida à receita deste imposto e transferida para as autarquias à margem do Orçamento do Estado (OE) até 2014 – *vide ponto 2.1.3.1*.
- ◇ **Contribuição do serviço rodoviário (CSR)**, transferida para a empresa pública Estradas de Portugal (EP) à margem do OE e, até 2012, omitida da execução orçamental – *vide ponto 2.2.3*.
- ◇ **Contribuição para o audiovisual (CAV)**, transferida para a empresa pública Rádio e Televisão de Portugal (RTP) à margem do OE e, até 2012, omitida da execução orçamental – *vide ponto 2.2.3*.

Desde 2012, as verbas recebidas pela EP (a título de CSR) e pela RTP (a título de CAV) passaram a constar da execução do OE (dado que essas empresas foram integradas no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas) mas continuam a ser objeto de deficiente contabilização.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> As mais recentes no Relatório n.º 4/2013 – AEOAC – 2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2013, no Parecer sobre a CGE de 2012 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. Da contabilização deficiente de receitas fiscais resultou, por si só, a subavaliação da receita do Estado de 2012 em € 2.480 milhões (7,2% da receita fiscal contabilizada) – *vide Parecer sobre a CGE de 2012* (páginas 57, 65 a 67 e 416).

Com efeito, as receitas referidas (receitas fiscais) 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, como receitas do Estado, na Lei do OE de cada ano<sup>1</sup>.

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 classificada.<sup>2</sup>

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

## 2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO

---

Para verificar a fiabilidade dos valores reportados na SEO de 23 de janeiro de 2014 como receita provisória dos serviços integrados em 2013 foi efetuada uma revisão analítica da informação registada no SGR (a qual desagrega as componentes dessa receita) e recorreu-se ao histórico dos registos efetuados.

Detetaram-se as deficiências seguintes:

- ◆ Três lançamentos com data-valor do ano seguinte (2014) ao de incidência (2013).<sup>3</sup>
- ◆ Um lançamento em falta<sup>4</sup>. Na receita dos serviços integrados no primeiro trimestre de 2013 já tinham sido detetados sete lançamentos em falta<sup>5</sup>.

Em contraditório, a DGO alega que “os registos contabilísticos observados num ano económico com data-valor de outro ano foram consequência da entrada em produção dos novos processamentos automáticos de anulações e/ou restituições do Sistema Central de receitas (SCR) para o local (SGR), por forma a facilitar a transição de saldos. Os registos que estavam a provocar a existência de saldos indevidos foram corrigidos através de estorno da data-valor, tendo-se procedido à correção dos procedimentos para evitar situações idênticas em anos futuros.”

Ora, a alteração de procedimentos e a implementação de processamentos automáticos devem ser monitorizados e controlados por forma a assegurar que não criam inconsistências na informação constante do sistema prevenindo a existência de lançamentos com datas incorretas.

---

<sup>1</sup> Vide Parecer sobre a CGE de 2008 – Volume I – ponto 2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário (páginas 90 e 91).

<sup>2</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da LEO.

<sup>3</sup> Duas anulações de liquidação da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve (€ 313,58) com data-valor de 08/01/2014 e uma restituição emitida pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (€ 26.423,56) com data-valor de 07/01/2014.

<sup>4</sup> Lançamento n.º 231 da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

<sup>5</sup> Lançamentos do Instituto de Registos e Notariado, da Direção-Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo (quatro), da Força Aérea e do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliações Culturais.



Quanto aos lançamentos em falta, a DGO refere que “correspondem a registos efetuados no SGR, aquando da ocorrência de falhas de rede que não permitiram a gravação do registo na sua totalidade. Uma vez que estes não possuem detalhe, também não afetam os saldos das contas movimentadas tendo sido resolvidas as situações descritas, através da criação de novos registos completos.” A DGO acrescenta ainda que tais registos não fazem parte da informação disponibilizada ao Tribunal dado não cumprirem os requisitos especificados no *script* de geração de informação contabilística.

Constata-se a necessidade de alterar a parametrização do sistema para não atribuir um número de lançamento a registos incompletos ou, em alternativa, que os registos incompletos passem a ser incluídos na informação disponibilizada ao Tribunal para que, de forma clara e inequívoca, se verifique não existirem saltos nem lacunas na informação.

Estas deficiências na informação do SGR disponibilizada ao Tribunal expõem fragilidades do sistema informático que são materiais por natureza porque suscetíveis de afetar, designadamente, a integridade do respetivo histórico.

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.

## 2.1.3 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara, para os principais agregados, a execução provisória de 2013 com a 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 especiais<sup>1</sup>).

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)<sup>2</sup>, de *ativos financeiros*, de *passivos financeiros* e de *operações extraorçamentais* (proveniente do SGR), relevante para o controlo da receita orçamental e da receita total<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A informação de base para o orçamento final provém do Mapa 13-A do SCR de 2013, o qual contempla as respetivas alterações orçamentais que foram efetuadas pela Lei n.º 51/2013, de 24 de Julho (1.ª alteração ao OE para 2013) e pela Lei n.º 83/2013, de 9 de dezembro (2.ª alteração ao OE para 2013), bem como as alterações decorrentes de créditos especiais.

<sup>2</sup> Devido a procedimentos de consolidação – *vide ponto 4* – dos € 27,4 milhões registados como transferências intrasectoriais recebidas – *vide Quadro 1* – € 5,7 milhões foram acrescidos, como divergências de consolidação, à receita efetiva dos serviços integrados – *vide Quadro 22*.

<sup>3</sup> Apesar de integrarem a receita total (com as receitas orçamentais) as receitas de operações extraorçamentais não constam da SEO.

### Quadro 1 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados

(em milhões de euros)

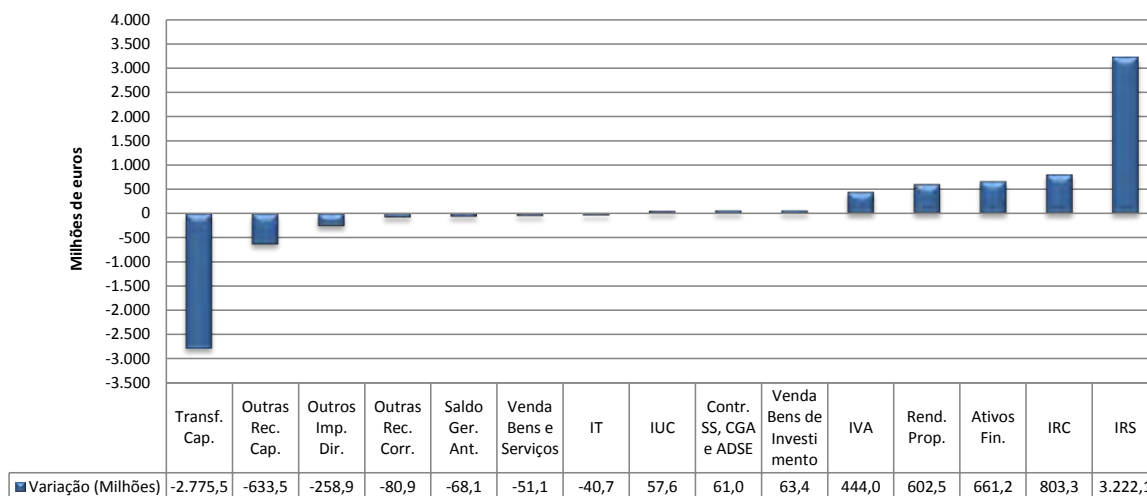
Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2012	2013	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
<b>Receitas Correntes</b>	<b>35.525,0</b>	<b>40.298,3</b>	<b>4.773,3</b>	<b>13,4</b>	<b>39.839,8</b>	<b>39.359,1</b>	<b>101,2</b>	<b>102,4</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>32.040,6</b>	<b>36.252,5</b>	<b>4.211,8</b>	<b>13,1</b>	<b>35.827,7</b>	<b>34.905,8</b>	<b>101,2</b>	<b>103,9</b>
Impostos Diretos	13.633,6	17.400,2	3.766,5	27,6	16.555,9	16.501,8	105,1	105,4
Impostos Indiretos	18.407,0	18.852,3	445,3	2,4	19.271,8	18.404,0	97,8	102,4
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>3.484,4</b>	<b>4.045,8</b>	<b>561,4</b>	<b>16,1</b>	<b>4.012,1</b>	<b>4.453,3</b>	<b>100,8</b>	<b>90,8</b>
<b>Receitas de Capital</b>	<b>6.291,8</b>	<b>3.607,4</b>	<b>-2.684,4</b>	<b>-42,7</b>	<b>3.457,2</b>	<b>3.767,8</b>	<b>104,3</b>	<b>95,7</b>
<b>Outras Receitas</b>	<b>398,2</b>	<b>296,0</b>	<b>-102,2</b>	<b>-25,7</b>	<b>316,6</b>	<b>513,3</b>	<b>93,5</b>	<b>57,7</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>42.215,0</b>	<b>44.201,6</b>	<b>1.986,6</b>	<b>4,7</b>	<b>43.613,6</b>	<b>43.640,1</b>	<b>101,3</b>	<b>101,3</b>
Transferências Intrasectoriais	15,7	27,4	11,7	74,2	9,1	14,7	301,2	186,0
Ativos Financeiros (Títulos)	300,0	150,0	-150,0	-50,0	0,0	150,0	-	100,0
Ativos Financeiros (Emp. a c.prazo)	14,8	23,9	9,0	60,7	16,0	0,0	149,1	-
Passivos Financeiros	112.078,7	102.759,1	-9.319,6	-8,3	140.110,2	143.417,1	73,3	71,7
<b>Receita Orçamental</b>	<b>154.624,3</b>	<b>147.162,0</b>	<b>-7.462,3</b>	<b>-4,8</b>	<b>183.748,9</b>	<b>187.222,0</b>	<b>80,1</b>	<b>78,6</b>
<b>Operações Extraorçamentais</b>	<b>2.483,4</b>	<b>3.922,7</b>	<b>1.439,3</b>	<b>58,0</b>				
<b>Receita Total</b>	<b>157.107,7</b>	<b>151.084,7</b>	<b>-6.023,0</b>	<b>-3,8</b>				

Fonte: SGR de 2012, SGR de 2013 (em 15-01-2014), SEO de 2013 (em 23-01-2014), Mapa I do OE para 2013, Mapa 13-A do SCR de 2013 (em 14-01-2014).

A receita efetiva cresce 4,7%, evolução explicada pelo aumento de 27,6% nos *impostos diretos*, 2,4% nos *impostos indiretos* e 16,1% nas *receitas correntes não fiscais* que supera a quebra das restantes receitas, nomeadamente nas *receitas de capital* (-42,7%).

Como o gráfico seguinte evidencia, o acréscimo dos *impostos diretos* resulta do aumento de € 3.222,1 milhões no IRS (35,5%) e de € 803,3 milhões no IRC (18,8%), o dos *impostos indiretos* deve-se ao aumento do IVA em € 444,0 milhões (3,5%) e o das *receitas correntes não fiscais* decorre do aumento dos *rendimentos de propriedade* em € 602,5 milhões (114,3%). Por sua vez, o decréscimo verificado nas *receitas de capital* deve-se à diminuição de € 2.775,5 milhões (-97,5%) nas *transferências de capital* e de € 633,5 milhões (-58,3%) em *outras receitas de capital*.

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

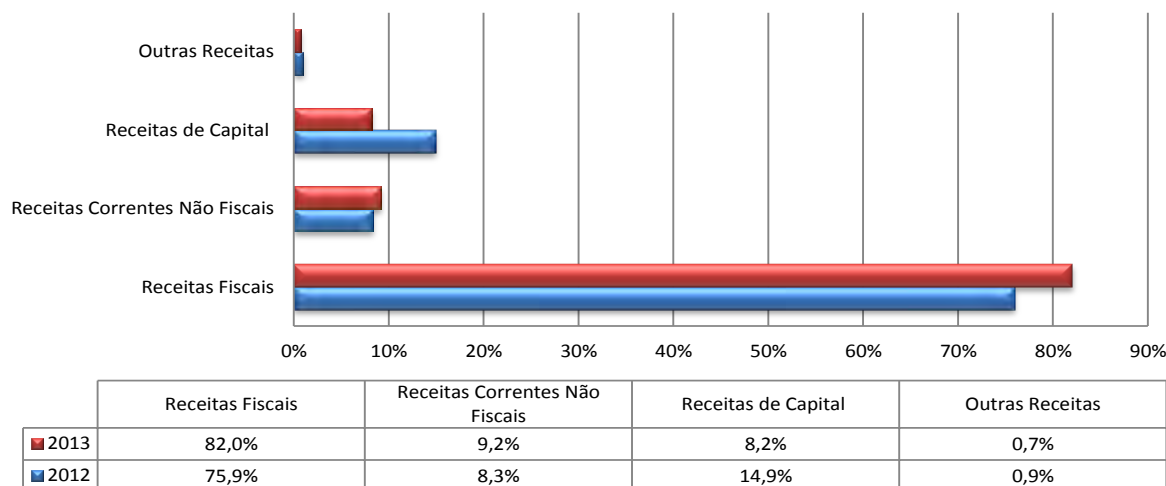




Q. 764

Como ilustra o gráfico seguinte, as receitas fiscais representam 82,0% da receita efetiva, mais 6,1 p.p. do que em 2012.

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



### 2.1.3.1 Receitas Fiscais

As receitas fiscais aumentam € 4.211,8 milhões (13,1%). Essa evolução resulta do acréscimo de € 3.766,5 milhões nos *impostos diretos* (27,6%) e de € 445,3 milhões nos *impostos indiretos* (2,4%) cuja desagregação consta do quadro seguinte.

Quadro 2 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas Fiscais

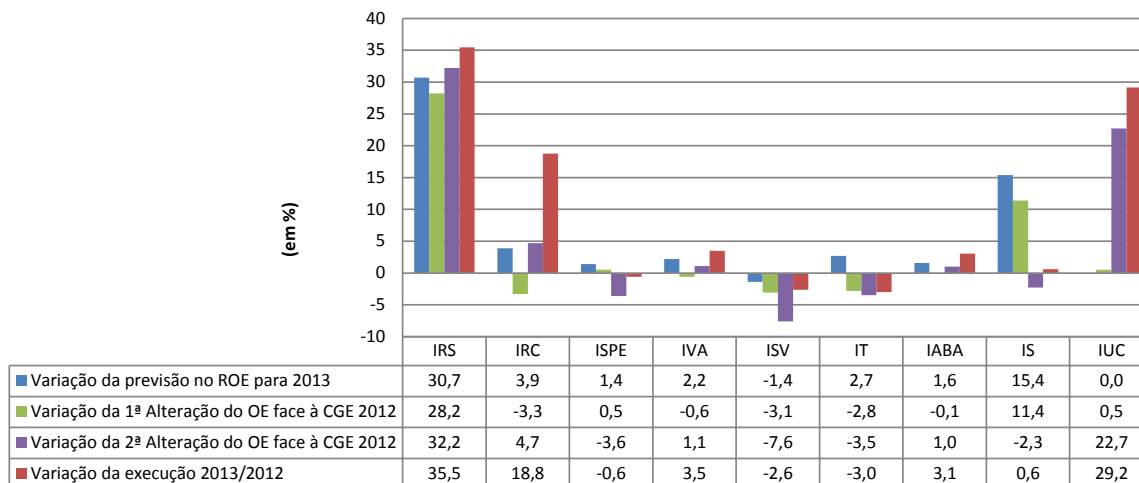
*(em milhões de euros)*

Receita	Execução		Variação		Previsão		Objetivos Implícitos
	2012	2013	Valor	(%)	OE Inicial	Taxa de Execução (%)	ROE 2013 (%)
<b>Impostos Diretos</b>	<b>13.633,6</b>	<b>17.400,2</b>	<b>3.766,5</b>	<b>27,6</b>	<b>16.555,9</b>	<b>105,1</b>	<b>19,7</b>
Imp sobre o Rend das Pessoas Singulares (IRS)	9.085,5	12.307,7	3.222,1	35,5	11.986,3	102,7	30,7
Imp sobre o Rend das Pessoas Coletivas (IRC)	4.280,5	5.083,8	803,3	18,8	4.559,5	111,5	3,9
Outros	267,6	8,7	-258,9	-96,8	10,1	85,9	-96,3
<b>Impostos Indiretos</b>	<b>18.407,0</b>	<b>18.852,3</b>	<b>445,3</b>	<b>2,4</b>	<b>19.271,8</b>	<b>97,8</b>	<b>3,1</b>
Imp sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	2.115,6	2.102,8	-12,8	-0,6	2.173,4	96,8	1,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	12.800,1	13.244,1	444,0	3,5	13.308,0	99,5	2,2
Imposto sobre Veículos (ISV)	361,9	352,4	-9,5	-2,6	380,1	92,7	-1,4
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.353,6	1.312,9	-40,7	-3,0	1.346,4	97,5	2,7
Imp sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	168,0	173,1	5,1	3,1	172,9	100,1	1,6
Imposto do Selo (IS)	1.358,3	1.366,2	7,9	0,6	1.649,2	82,8	15,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	197,6	255,3	57,6	29,2	198,6	128,5	0,0
Outros	52,0	45,6	-6,4	-12,3	43,2	105,4	20,0
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>32.040,6</b>	<b>36.252,5</b>	<b>4.211,8</b>	<b>13,1</b>	<b>35.827,7</b>	<b>101,2</b>	<b>10,2</b>

Fonte: SGR de 2012, SGR de 2013 (em 15-01-2014), SEO de 2013 (em 23-01-2014), Mapa I do OE para 2013, Mapa 13-A do SCR de 2013 (em 14-01-2014).

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 supera essas previsões, à exceção do IS, IT e ISPE, como ilustra o gráfico seguinte.

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



A primeira alteração à Lei do OE para 2013 (Lei n.º 51/2013, de 24 de julho) aprova o OE Retificativo (OER). A previsão da receita efetiva no OER é inferior em € 1.614,9 milhões (3,7%) à do OE e incide na receita fiscal que diminui € 1.594,7 milhões (-4,5%), 47,5% em impostos diretos – com as revisões em baixa do IRC em € 420,8 milhões (-9,2%) e do IRS em € 336,4 milhões (-2,8%) – e 52,5% em impostos indiretos – com destaque para as revisões em baixa do IVA em € 588,2 milhões (-4,4%) e do IS em € 136,6 milhões (-8,3%).

Refere o Relatório do OER: “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 OE, menor consumo privado (de -0,1% para -2,3%), consumo público (de -2,2% para -3,2%) e investimento (de -4,2% para -7,6%) bem como maior taxa de desemprego (18,2% em vez de 16,4%). Quanto ao impacto esperado na receita de cada imposto, o Relatório contém um quadro com as novas previsões de receita dos principais impostos mas a informação prestada é insuficiente para explicar as alterações efetuadas, nem sequer as mais significativas (acima referidas).

A segunda alteração à Lei do OE para 2013 (Lei n.º 83/2013, de 9 de dezembro) inclui uma estimativa de receita fiscal (€ 34.903,1 milhões) superior, em € 670 milhões, à prevista na primeira alteração orçamental, devido ao efeito esperado com o regime excecional de regularização de dívidas fiscais (RERD)<sup>1</sup>. O RERD estabelece um conjunto de medidas excecionais de recuperação das dívidas à administração fiscal, e à segurança social, permitindo a dispensa ou a redução do pagamento dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal nos casos de pagamento a pronto, total ou parcial, da dívida de capital. As condições especiais previstas no RERD vigoraram de 1 de novembro a 31 de dezembro de 2013<sup>2</sup>. O valor de receita fiscal obtida com o RERD (€ 1.045 milhões) que foi reportado na SEO (como provisório) e comunicado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República (em 12 de fevereiro de 2014) consta do quadro seguinte, desagregado por imposto.

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

<sup>2</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, o RERD vigoraria até 20 de dezembro de 2013, prazo posteriormente prolongado até ao final desse ano sem que, no entanto, tenha sido publicado o respetivo despacho.



Quadro 3 – RERD – Cobrança por imposto

(em milhões de euros)

Imposto	Valor
IRS	161
IRC	572
ISPE	0,9
IVA	196
ISV	0,1
IT	0,1
IABA	0,8
IS	21
IUC	35
Imposto municipal sobre imóveis (IMI)	19
Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT)	35
Outros impostos	4
Total	<b>1.045</b>

Fonte: MF – Comunicação à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República

Com base nestes dados, a receita do Estado cobrada ao abrigo do RERD (excluindo os impostos municipais IMI e IMT) totaliza € 991 milhões. No entanto, na SEO de janeiro a março de 2014, divulgada a 23 de abril, a receita do Estado arrecadada no âmbito do RERD diminui (sem qualquer explicação) para € 916,6 milhões.

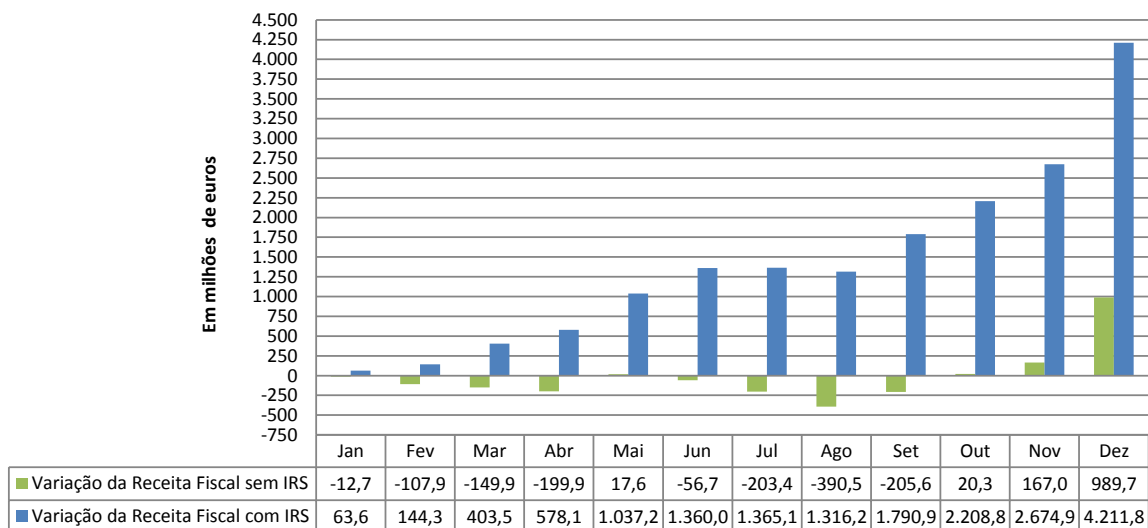
Em contraditório, a MEF refere que “não obstante a receita total do RERD ter sido de 1.040 milhões de euros, a receita final do RERD arrecadada pelo subsector Estado (aquela que é referida na SEO de 23 de abril – valores ainda provisórios) foi de 930,5 milhões. A parte remanescente do RERD respeitou à receita dos Serviços e Fundos Autónomos (€ 41,5 milhões), da Administração Regional (€ 14,4 milhões) e da Administração Local (€ 53,4 milhões). Nestes termos, tendo terminado o apuramento da receita arrecadada no RERD pelo Ministério das Finanças, é possível explicar devidamente a razão das diferenças encontradas, não se verificando, no entanto a diferença apontada”.

O valor referido pelo Tribunal (€ 916,6 milhões) é o que consta do anexo 18 relativo à Administração Central e à Segurança Social, da SEO divulgada a 23 de abril. Desse anexo não consta qualquer valor relativo ao RERD no subsector dos SFA. Acresce que, como o Tribunal tem referido de forma recorrente, de acordo com o regime legal de contabilização das receitas do Estado, a receita fiscal deve ser integralmente contabilizada pela AT no SGR (constituindo assim receita do subsector Estado) uma vez que é a entidade administradora dessa receita – **vide ponto 2.1.1.**

O exame da evolução da receita fiscal em 2013 confirma o impacto do RERD visto que (excluindo o IRS cuja receita é sempre superior à dos períodos homólogos de 2012) só supera a do período homólogo de 2012 após outubro mas esse excedente aumenta exponencialmente até ao final do ano (para € 989,7 milhões).



Gráfico 4 – Receita fiscal dos Serviços Integrados – Variação mensal acumulada entre 2012 e 2013



### Impostos Diretos

A receita do IRS aumenta € 3.222,1 milhões (35,5%), devido ao efeito conjugado do acréscimo da cobrança (em € 3.024 milhões) e da diminuição dos reembolsos (em € 197,5 milhões), superando o objetivo constante da segunda alteração à Lei do OE para 2013 (crescimento de 32,2%).

A receita obtida em novembro e dezembro de 2013 (€ 2.808,0 milhões, dos quais € 120 milhões por cobrança coerciva) excede em € 1.033,7 milhões (58,3%) a obtida no período homólogo de 2012. Tal aumento ultrapassa em muito o valor provisório de IRS cobrado ao abrigo do RERD (€ 161 milhões) comunicado pelo MF. Assim, para o aumento da receita de IRS contribuiu, sobretudo, o efeito das novas tabelas de retenção na fonte para 2013 sobre rendimentos de trabalho dependente e pensões<sup>1</sup> e o aumento verificado nas retenções na fonte sobre os rendimentos de capital, rendimentos empresariais, profissionais e rendimentos prediais<sup>2</sup>.

O controlo fiscal da receita de IRS foi reforçado com a obrigação imposta pela Lei do OE para 2013 às entidades devedoras de rendimentos do trabalho dependente, de comunicar mensalmente à AT, por transmissão eletrónica de dados, as importâncias pagas ou colocadas à disposição e respetivas retenções de imposto, contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e subsistemas legais de saúde, bem como quotizações sindicais<sup>3</sup>. Essa obrigação é cumprida através da entrega da Declaração Mensal de Remunerações<sup>4</sup>, a qual faculta à AT a possibilidade de controlo mensal da correspondência das retenções efetuadas com os valores entregues ao Estado e, por consequência, de intervir com muito maior celeridade para recuperar eventuais receitas em falta.

A receita do IRS foi deduzida em € 377,4 milhões transferidos para as autarquias locais, a título de participação variável dos municípios nesse imposto, valor praticamente inalterado face a 2012 (€ 377,2 milhões). A omissão dessa parte da receita de IRS tem sido um exemplo de 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.**

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

<sup>2</sup> Nos termos dos artigos 71.º, 72.º e 101.º do Código do IRS, com as alterações constantes da Lei do OE para 2013.

<sup>3</sup> 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 o Ofício Circulado n.º 20164/2013, de 7 de fevereiro, da AT.

<sup>4</sup> Aprovado pela Portaria n.º 6/2013, de 10 de janeiro





Q. 762

## Tribunal de Contas

---

Note-se que essa irregularidade, objeto de apreciação crítica por parte do Tribunal nos Pareceres sobre as CGE de 2009 a 2012, foi corrigida em 2014<sup>1</sup> com a transferência orçamental da verba correspondente à participação variável a entregar aos municípios (acolhendo as recomendações do Tribunal nesse sentido<sup>2</sup>).

A receita de IRC aumenta € 803,3 milhões (18,8%), devido ao efeito prevalecente do acréscimo da cobrança em € 883,3 milhões (16,6%) face ao dos reembolsos em € 80,5 milhões (7,8%), quadruplicando o objetivo constante da segunda alteração à Lei do OE para 2013 (crescimento de 4,7%).

Para tal evolução contribui o aumento da cobrança das autoliquidações de IRC subjacentes às declarações de rendimentos de 2012 entregues em maio de 2013 visto que a receita desse mês excede a de maio de 2012, em € 233,4 milhões (19,7%).

A receita obtida em novembro e dezembro de 2013 (€ 1.413,4 milhões, dos quais € 502,7 milhões por cobrança coerciva) excede em € 490,2 milhões (53,1%) a obtida no período homólogo de 2012. Esse aumento confirma o impacto do RERD no IRC de 2013 e é consistente com o valor provisório (€ 572 milhões) comunicado pelo MF.

A receita dos *outros impostos diretos* diminui € 258,9 milhões (-96,8%) influenciada pelo efeito base da receita obtida em 2012 (€ 258,4 milhões) com o processo de regularização tributária de elementos patrimoniais detidos no estrangeiro (RERT III<sup>3</sup>).

### Impostos Indiretos

Com base nos dados da SEO, a receita de IVA aumenta € 444,0 milhões (3,5%), por efeito prevalecente do acréscimo da cobrança em € 686,3 milhões (3,9%) face ao dos reembolsos em € 242,3 milhões (4,9%), triplicando o objetivo constante da segunda alteração à Lei do OE para 2013 (crescimento de 1,1%).

A SEO refere que o aumento da receita de IVA evidencia a recuperação da atividade económica e a maior eficácia do combate à evasão fiscal e à economia paralela, em consequência dos resultados expressivos obtidos quer com a reforma da faturação<sup>4</sup>, quer com a reforma dos documentos de transporte<sup>5</sup>.

Ora, em 2013<sup>6</sup>, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal, a receita de IVA afeta à Segurança Social (IVA Social) passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE.

O procedimento anterior – abater o IVA Social à cobrança do imposto e transferir a respetiva verba para a segurança social à margem do OE – tinha sido objeto de apreciação crítica (por incumprimento de princípios orçamentais) e de recomendações do Tribunal nos Pareceres sobre as CGE de 2010 e de 2011<sup>7</sup>.

É relevante o impacto da referida alteração na contabilização da receita de IVA, o qual tem de ser tomado em devida conta no quadro da apreciação da evolução dessa receita entre 2012 e 2013.

---

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 96.º da Lei do OE para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

<sup>2</sup> Recomendação 9 – PCGE/2009, Recomendação 3 – PCGE/2010 e Recomendação 4 – PCGE/2011.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 166.º da LOE para 2012.

<sup>4</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto.

<sup>5</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, e da Portaria n.º 161/2013, de 23 de abril.

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 165.º da Lei do OE para 2013.

<sup>7</sup> Recomendação 69 – PCGE/2010 e Recomendação 4 – PCGE/2011.

Com efeito, corrigindo, como apropriado, a receita de 2012<sup>1</sup> (para a tornar comparável à de 2013) o IVA decresce 3,3% ao invés de crescer os 3,5% reportados na SEO.

As observações da SEO que relacionam a evolução da receita de IVA com a recuperação da atividade económica carecem, pois, de fundamento, tanto mais que essa receita também foi positivamente influenciada pelo RERD, já que a receita obtida nos meses de novembro e dezembro de 2013 foi superior em € 397,6 milhões (17,3%) à arrecadada no período homólogo de 2012.

Em contraditório, a MEF considera as observações constantes da SEO devidamente fundamentadas pois:

- ◆ nas sínteses de execução orçamental relativas ao ano de 2013, foi referida “de forma contínua, inequívoca e clara” a alteração da contabilização da receita do IVA afeta à segurança social, indicando-se, a título de exemplo, o quadro 2 da SEO em apreço;
- ◆ os exercícios orçamentais “nunca são plenamente comparáveis, em virtude de alterações legislativas e contabilísticas que são aprovadas de um exercício para outro”;
- ◆ “a recuperação económica observada a partir do segundo trimestre de 2013, com especial ênfase, no que respeita ao consumo privado (...), a par de um combate mais efetivo à fraude e à economia paralela, contribuíram de forma indelével para o desempenho da receita do Estado em sede de IVA”;
- ◆ em paralelo com a cobrança coerciva decorrente do RERD também a cobrança voluntária registou um crescimento significativo.

Esclarece-se que:

- ◆ apesar da alteração na contabilização da parte da receita do IVA afeta à segurança social ter sido referida nas sínteses, a comparabilidade dos dados tomados para a apreciação da evolução da receita de IVA não foi assegurada na SEO, daí resultando conclusões erróneas;
- ◆ foi calculada a evolução da receita de IVA, considerando o valor que a execução de 2012 teria registado se já tivesse sido adotado o novo e correto procedimento de contabilização do IVA afeto à Segurança Social aplicado em 2013;
- ◆ assegurada, dessa forma, a comparabilidade entre os dois exercícios orçamentais, a receita de IVA regista um decréscimo de 3,3%;
- ◆ a observação do Tribunal é, portanto, factual e constata que a receita de IVA não teria registado uma evolução positiva sem a referida alteração na contabilização dessa receita.

A receita do ISPE regista uma quebra de € 12,8 milhões (0,6%). À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o valor a transferir para a empresa pública Estradas de Portugal<sup>2</sup>, a título de contribuição de serviço rodoviário (CSR), foi indevidamente deduzido à receita do ISPE e ascendeu a € 499,5 milhões, mais € 1,3 milhões (0,3%) do que em 2012 – **vide pontos 2.1.1 e 2.2.3**.

---

<sup>1</sup> Através do acréscimo da receita de IVA afeta à Segurança Social em 2012 (€ 892 M) que se divide em € 719 M para o IVA Social e € 173 M para financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE), nos termos das alíneas a) e b) do artigo n.º 211 da LOE para 2012.

<sup>2</sup> 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 ISPE. 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”.



A receita de IS aumenta apenas € 7,9 milhões (0,6%) face ao crescimento previsto de € 219,7 milhões (15,4%) não se tendo concretizado o efeito esperado com medidas de política fiscal, à exceção da relativa à tributação de 20% dos prémios de jogos sociais<sup>1</sup>. A receita obtida em novembro e dezembro de 2013 (€ 235,9 milhões, dos quais € 20 milhões por cobrança coerciva) excede em € 19,6 milhões (9,1%) a arrecadada no período homólogo de 2012 e confirma o impacto decisivo do RERD para o aumento do IS em 2013.

## 2.1.3.2 Receitas Correntes Não Fiscais

As receitas correntes não fiscais aumentam € 561,4 milhões (16,1%). Essa evolução resulta do acréscimo de € 602,5 milhões (114,3%) nos *rendimentos da propriedade*.

**Quadro 4 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas Correntes Não Fiscais**

Receita	(em milhões de euros)							
	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2012	2013	Valor	(%)	Inicial	Final	Inicial	Final
Contribuições para a Seg Social, CGA e ADSE	433,1	494,1	61,0	14,1	436,7	468,7	113,1	105,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	736,4	749,0	12,6	1,7	666,6	753,1	112,4	99,5
Rendimentos da Propriedade	526,9	1.129,4	602,5	114,3	947,7	1.130,5	119,2	99,9
Transferências Correntes	843,2	860,5	17,3	2,1	1.000,6	1.126,9	86,0	76,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	449,7	398,7	-51,1	-11,4	546,2	550,6	73,0	72,4
Outras Receitas Correntes	495,0	414,1	-80,9	-16,3	414,4	423,4	99,9	97,8
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>3.484,4</b>	<b>4.045,8</b>	<b>561,4</b>	<b>16,1</b>	<b>4.012,1</b>	<b>4.453,3</b>	<b>100,8</b>	<b>90,8</b>

Fonte: SGR de 2012, SGR de 2013 (em 15-01-2014), SEO de 2013 (em 23-01-2014), Mapa I do OE para 2013, Mapa 13-A do SCR de 2013 (em 14-01-2014).

Para o acréscimo dos *rendimentos da propriedade* concorre essencialmente o aumento dos:

- ◆ dividendos pagos pelo Banco de Portugal (de € 18,7 milhões em 2012 para € 359,3 milhões em 2013);
- ◆ juros por instrumentos de capital contingente emitidos ao abrigo do processo de recapitalização da banca e subscritos pelo Estado (*coco bonds*) (de € 218,0 milhões em 2012 para € 434,1 milhões em 2013);
- ◆ juros decorrentes da amortização ao Estado de empréstimos contraídos por empresas públicas entretanto integradas no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (de € 204,9 milhões em 2012 para € 239,6<sup>2</sup> milhões em 2013).

O acréscimo de 14,1% na receita das *Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* resulta praticamente do aumento das participações para a ADSE em € 58,6 milhões (14,3%) que reflete, sobretudo, o efeito da reposição por duodécimos do subsídio de Natal.

O decréscimo de 16,3% em *Outras Receitas Correntes* está relacionado com a redução de € 61,5 milhões (21,4%) em *prémios, taxas por garantias de riscos e diferenças de câmbio*, bem como com a redução de € 18,1 milhões (43,3%) na recuperação do IVA por parte dos organismos do Ministério da Defesa Nacional.

<sup>1</sup> 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 %.».

<sup>2</sup> Das quais se destacam: Estradas de Portugal (€ 88,7 milhões), REFER (€ 83,6 milhões), Metro de Lisboa (€ 36,2 milhões), Metro do Porto (€ 27,1 milhões) e Parque Escolar (€ 3,6 milhões).

## 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 execução da receita de *ativos financeiros* inclui ainda € 280 milhões recebidos em 2013 com a 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 na despesa efetiva de 2012.

**Quadro 5 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas de Capital**

*(em milhões de euros)*

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2012	2013	Valor	(%)	Inicial	Final	Inicial	Final
Venda de Bens de Investimento	2,2	65,6	63,4	2.929,5	101,6	113,8	64,6	57,7
Transferências de Capital	2.846,6	71,1	-2.775,5	-97,5	139,3	142,8	51,0	49,8
Ativos Financeiros	2.357,2	3.018,4	661,2	28,0	2.466,0	2.849,8	122,4	105,9
Outras Receitas de Capital	1.085,8	452,3	-633,5	-58,3	750,3	661,4	60,3	68,4
<b>Receitas de Capital</b>	<b>6.291,8</b>	<b>3.607,4</b>	<b>-2.684,4</b>	<b>-42,7</b>	<b>3.457,2</b>	<b>3.767,8</b>	<b>104,3</b>	<b>95,7</b>

Fonte: SGR de 2012, SGR de 2013 (em 15-01-2014), SEO de 2013 (em 23-01-2014), Mapa I do OE para 2013, Mapa 13-A do SCR de 2013 (em 14-01-2014).

O decréscimo de 42,7% nas receitas de capital resulta, no essencial, do efeito conjugado dos seguintes fatores:

- ◆ Em *transferências de capital*, o efeito base da transferência dos fundos de pensões do setor bancário para o Estado<sup>1</sup> (€ 2.687,2 milhões em 2012).
- ◆ Em *outras receitas de capital*, o efeito base das verbas pagas pela ANA – Aeroportos de Portugal, SA, nos termos do contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal<sup>2</sup> (€ 800,0 milhões em 2012 e € 400,0 milhões em 2013<sup>3</sup>), bem como das verbas pagas pelo ICP-ANACOM, em resultado do leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências da 4.<sup>a</sup> geração (4G) de redes de telemóveis (€ 272,0 milhões em 2012 e € 20 milhões em 2013<sup>4</sup>).
- ◆ A restituição de € 167,3 milhões a diversas entidades, a título de compensação financeira por conta da verba referente ao equilíbrio económico-financeiro recebida pelo Estado, como contrapartida financeira pela concessão da utilização de recursos hídricos em 2007.<sup>5</sup>
- ◆ O aumento da receita de ativos financeiros em € 661,2 milhões (28,0%) para o qual concorre:

<sup>1</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> A celebração do contrato com o Estado foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2012, de 12 de dezembro.

<sup>3</sup> Os € 800 milhões recebidos em 2012 respeitam à primeira prestação do pagamento inicial previsto no ponto 6 alínea a) do respetivo contrato de concessão tendo sido recebidos mais € 400 milhões em 2013, nos termos da alínea b) do mesmo contrato.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Nos termos do n.º 3 do art.º 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio. As entidades beneficiárias foram a EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, EDA - Eletricidade dos Açores SA, FRAE- Fundo Regional de Apoio às Atividades Económicas, REN- Rede Elétrica Nacional e ADENE – Agência para a Energia.



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

- ◇ a amortização de empréstimos concedidos a EPR<sup>1</sup> (mais € 1.243,7 milhões do que em 2012);
- ◇ a já referida recompra pelo BPI de instrumentos de capital contingente (€ 280 milhões em 2013);
- ◇ a *alienação de partes sociais de empresas* (menos € 748,6 milhões cobrados do que em 2012<sup>2</sup>, tendo em 2013 sido obtidos € 1.459,4 milhões com as operações de privatização da ANA por € 992,5 milhões<sup>3</sup> e dos CTT - Correios de Portugal, SA, por € 466,9 milhões<sup>4</sup>).

Refira-se ainda que, em 2013, a receita de *ativos financeiros* foi deduzida, em € 39,9 milhões, através de uma operação registada como restituição mas que apenas visou transferir para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) o produto da receita obtida em 2012 com a reprivatização do Banco Português de Negócios (BPN).

Nos termos legais<sup>5</sup> a transferência da verba para o FRDP deveria ter ocorrido 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.

---

<sup>1</sup> Dos quais se destacam: REFER (€ 515,7 milhões), Estradas de Portugal (€ 426,3 milhões), Metropolitano de Lisboa (€ 153,5 milhões) e Metro do Porto (€ 148,3 milhões).

<sup>2</sup> Em 2012 foram arrecadados € 2.208 milhões resultantes da 8.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA (€ 1.672,0 milhões), da 2.ª fase de reprivatização da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA (€ 496,0 milhões) e da alienação de ações do Banco Português de Negócios, SA (€ 40 milhões).

<sup>3</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 232/2012 de 29 de outubro, tendo a verba a afetar a receita de Estado sido definida pelo Despacho n.º 358/2014 da Ministra de Estado e das Finanças (MEF), de 27 de dezembro de 2013, publicado no DR, 2.ª Série, de 9 de janeiro de 2014.

<sup>4</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro, tendo a verba a afetar a receita de Estado sido definida pelo Despacho n.º 308/2014 da MEF, de 27 de dezembro de 2013, publicado no DR, 2.ª Série, de 8 de janeiro de 2014.

<sup>5</sup> 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 Estado 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 janeiro de 2014 como receita dos serviços e fundos autónomos (SFA) de 2013 foi examinada a informação registada no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA), concretamente os dados acumulados referentes ao “mês 12”.

Note-se que a última informação sobre a execução orçamental da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) se reportava ao “mês 08” (janeiro a agosto) pelo que foi essa a considerada pela DGO na elaboração da SEO.

As receitas dos SFA são registadas no SIGO por valores mensais acumulados, tendo o Tribunal já recomendado<sup>1</sup> o aperfeiçoamento desse sistema por não identificar as operações contabilizadas nem a estas associar data-valor e de registo, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, quanto à fiabilidade e tempestividade da informação.

### 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<sup>2</sup>.

Em 2013, o subsector dos SFA integrou 256 entidades (incluindo 56 EPR) três das quais não registaram execução orçamental no SIGO, apesar de constarem do Mapa V do OE para 2013<sup>3</sup>: O Fundo de Salvaguarda do Património Cultural e as EPR Companhia Nacional de Bailado, EPE (CNB) e GESCULT – Serviços Partilhados da Cultura, ACE.

No caso da CNB e do GESCULT, da informação disponível infere-se que ocorreram sucessivas alterações na estrutura orgânica e no regime jurídico dessas entidades, as quais não deveriam, porém, ter originado ou servido de pretexto para as deficiências contabilísticas detetadas e referidas seguidamente.

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 GESCULT como agrupamento complementar de empresas (ACE). 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, EPE<sup>4</sup>, 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.

<sup>1</sup> Recomendação 4 – PCGE/2010 e Recomendação 6 – PCGE/2011.

<sup>2</sup> 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.”

<sup>3</sup> Mapa constante da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Lei OE 2013, da Lei n.º 51/2013, de 24 de Julho (1.ª alteração) e da Lei n.º 83/2013, de 9 de dezembro (2.ª alteração).

<sup>4</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 160/2007, de 27 de abril, passou a integrar o TNSC e a CNB.





Q. 744

## Tribunal de Contas

---

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 reportou execução nula, o TNSC reportou execução (até março) e o OPART só reportou execução a partir de abril, apesar de legalmente integrar a CNB e o TNSC.

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, o Tribunal já recomendou<sup>1</sup> que “...o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, justifique todas as alterações na composição do universo dos serviços da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) que ocorram após a divulgação pelo Instituto Nacional de Estatística da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.”

A DGO, sobre esta matéria, referiu<sup>2</sup> que “(...) irá diligenciar no sentido de encetar um procedimento que garanta o conhecimento atualizado da lista em causa que é consistente com a considerada pelo INE, procurando dar acolhimento à recomendação do TC”.

Porém, em 2013 subsistem situações de entidades que, embora integrando a lista do INE, não constam da Circular de preparação do OE sem que, para esse facto, seja apresentada qualquer justificação – **vide ponto 3.3**.

Note-se ainda que não foi atualizada a informação constante do Anexo IX da Circular n.º 1371 – A (preparação do OE para 2013) para identificar a totalidade dos serviços integrados no subsector dos SFA, apesar de o Anexo I da mesma circular (para identificar as EPR) ter sido sujeito a duas atualizações<sup>3</sup>. Esta situação resultou numa inconsistência entre a informação constante dos dois anexos.

O exame da execução orçamental constante do SIGO, em sede de acompanhamento da execução orçamental<sup>4</sup>, continua, assim, a revelar atrasos recorrentes e omissões significativas com desrespeito, *inter alia*, pelo princípio orçamental da unidade e universalidade.

### 2.2.2 Execução por classificação económica

---

O quadro seguinte compara a execução das EPR e dos SFA (com EPR) reportada na SEO<sup>5</sup> pela DGO com a registada no SIGO, após aplicação do critério de apuramento da receita efetiva adotado pelo Tribunal.

---

<sup>1</sup> Recomendação 8 – PCGE/2012.

<sup>2</sup> No exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2012.

<sup>3</sup> Em 20 de julho e em 19 de setembro de 2012.

<sup>4</sup> Vide Relatórios n.ºs 4/2011, 5/2011, 3/2012, 5/2012 e 4/2013, sobre o acompanhamento da execução orçamental da administração central desde janeiro de 2010 até março de 2013.

<sup>5</sup> 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).

Quadro 6 – 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
<b>Receitas correntes</b>	<b>2.277,7</b>	<b>2.276,1</b>	<b>1,5</b>	<b>24.964,4</b>	<b>24.859,5</b>	<b>104,9</b>
<b>Receitas de Capital, das quais</b>	<b>250,8</b>	<b>332,7</b>	<b>-81,9</b>	<b>1.467,7</b>	<b>3.073,9</b>	<b>-1.606,2</b>
Transferências de Capital	223,9	223,9	0,0	1.430,0	2.770,0	-1.340,0
Ativos Financeiros		81,9	-81,9		266,3	-266,3
<b>Outras Receitas</b>		<b>4,6</b>	<b>-4,6</b>		<b>77,8</b>	<b>-77,8</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>2.528,5</b>	<b>2.613,4</b>	<b>-84,9</b>	<b>26.432,1</b>	<b>28.011,1</b>	<b>-1.579,0</b>
Ativos Financeiros	81,9	0,0	81,9	911,0	644,7	266,3
Transferências entre SFA		99,3			441,7	
Saldo da Gerência Anterior		608,5			4.033,8	
Passivos Financeiros		3.726,3			3.772,4	
<b>Receita Orçamental</b>		<b>7.047,6</b>			<b>36.903,7</b>	
Operações Extraorçamentais		10,0			8.188,4	
<b>Receita Total (SIGO)</b>		<b>7.057,6</b>			<b>45.092,2</b>	

O critério de apuramento da receita (e da despesa) efetiva adotado pelo Tribunal é diferente do aplicado na SEO visto que, para além dos *passivos financeiros*, das transferências entre SFA (evitando duplicações) e do saldo da gerência anterior, a DGO exclui da receita efetiva:

- ◆ a totalidade da receita de *ativos financeiros* (neste caso, € 911 milhões)<sup>1</sup> enquanto o Tribunal apenas exclui a parte proveniente de títulos e de empréstimos a curto prazo (neste caso, € 644,7 milhões), por serem considerados aplicações de tesouraria, considerando efetiva a restante receita (€ 266,3 milhões);
- ◆ toda a execução do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), o que resulta numa diferença de € 1,408,0 milhões (para os SFA sem EPR) que, essencialmente, se deve à exclusão na receita efetiva apurada na SEO da verba relativa a *transferências de capital* para o FRDP (€ 1.340,0 milhões).

Para além desta diferença, foram apuradas diferenças de consolidação (€ 39,3 milhões)<sup>2</sup> não evidenciadas na SEO, tendo a DGO reclassificado € 27,2 milhões em *outras receitas correntes* e € 12,1 milhões em *outras despesas de capital*. Reitera-se que, na elaboração da SEO, não deveria considerar-se como receita (ou despesa) efetiva o valor das diferenças de consolidação 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.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> O total da receita de *ativos financeiros* da SEO coincide com o registado no SIGO.

<sup>2</sup> A DGO aplica na SEO 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 receitas/despesas correntes* e em *outras receitas/despesas de capital* e vice-versa.

<sup>3</sup> A DGO alega 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 acrescenta 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.





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.

**Quadro 7 – Receita dos SFA – Execução por classificação económica**

*(em milhões de euros)*

Classificação Económica	2012			2013			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<b>Receitas Correntes</b>	<b>23.122,2</b>	<b>2.627,7</b>	<b>25.656,1</b>	<b>22.672,7</b>	<b>2.276,1</b>	<b>24.859,5</b>	<b>-449,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-351,6</b>	<b>-13,4</b>	<b>-796,7</b>	<b>-3,1</b>
<b>Receitas de Capital</b>	<b>4.596,1</b>	<b>972,7</b>	<b>5.560,9</b>	<b>2.751,2</b>	<b>332,7</b>	<b>3.073,9</b>	<b>-1.844,9</b>	<b>-40,1</b>	<b>-640,0</b>	<b>-65,8</b>	<b>-2.487,0</b>	<b>-44,7</b>
<b>Outras Receitas</b>	<b>37,6</b>	<b>1,1</b>	<b>38,7</b>	<b>73,2</b>	<b>4,6</b>	<b>77,8</b>	<b>35,5</b>	<b>94,4</b>	<b>3,5</b>	<b>332,9</b>	<b>39,1</b>	<b>100,9</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>27.756,0</b>	<b>3.601,5</b>	<b>31.255,7</b>	<b>25.497,0</b>	<b>2.613,4</b>	<b>28.011,1</b>	<b>-2.259,0</b>	<b>-8,1</b>	<b>-988,1</b>	<b>-27,4</b>	<b>-3.244,6</b>	<b>-10,4</b>
Transferências Correntes de SFA	578,7		672,5	278,8	89,4	368,2	-299,9	-51,8	89,4		-304,3	-45,3
Transferências de Capital de SFA	70,9		78,8	63,5	10,0	73,5	-7,3	-10,4	10,0		-5,3	-6,8
Ativos (Títulos e emp. de c.p.)	2.299,2	0,0	2.299,2	644,7	0,0	644,7	-1.654,4	-72,0	0,0		-1.654,4	-72,0
Saldo da Gerência Anterior	2.715,8	369,0	3.084,8	3.425,2	608,5	4.033,8	709,4	26,1	239,5	64,9	948,9	30,8
Passivos Financeiros	161,7	3.859,6	4.021,2	46,1	3.726,3	3.772,4	-115,6	-71,5	-133,2	-3,5	-248,8	-6,2
<b>Receita Orçamental</b>	<b>33.582,2</b>	<b>7.830,0</b>	<b>41.412,3</b>	<b>29.955,5</b>	<b>7.047,6</b>	<b>36.903,7</b>	<b>-3.626,8</b>	<b>-10,8</b>	<b>-782,4</b>	<b>-10,0</b>	<b>-4.508,6</b>	<b>-10,9</b>
Operações Extra Orçamentais	10.431,8	9,8	10.441,6	8.178,4	10,0	8.188,4	-2.253,4	-21,6	0,3	2,8	-2.253,2	-21,6
<b>Receita Total (SIGO)</b>	<b>44.014,1</b>	<b>7.839,8</b>	<b>51.853,9</b>	<b>38.133,8</b>	<b>7.057,6</b>	<b>45.092,2</b>	<b>-5.880,2</b>	<b>-13,4</b>	<b>-782,2</b>	<b>-10,0</b>	<b>-6.761,7</b>	<b>-13,0</b>

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2012 e ao "mês 12" de 2013.

A receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 25.497,0 milhões e diminui € 2.259,0 milhões (-8,1%). Com as EPR, a receita efetiva dos SFA diminui € 3.244,6 milhões (-10,4%), devido ao decréscimo quer das *receitas correntes* em € 796,7 milhões (-3,1%) quer das *receitas de capital* em € 2.487,0 milhões (-44,7%).

### 2.2.2.1 Receitas Correntes

As *receitas correntes* dos SFA (com EPR) diminuem € 796,7 milhões (-3,1%) por conjugação do:

- ◆ decréscimo das transferências correntes do Estado em € 1.821,1 milhões (-11,3%), sobretudo para a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e a Caixa Geral de Aposentações (CGA) com a diminuição de € 1.806,9 milhões (-29,1%) e de € 104,5 milhões (-2,3%), respetivamente.
- ◆ acréscimo de € 1.244,5 milhões (37,1%) 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%<sup>1</sup>, e o alargamento, a partir de 1 de janeiro de 2013, da base de incidência contributiva<sup>2</sup> à totalidade das remunerações dos trabalhadores inscritos na CGA.

O quadro seguinte ilustra a evolução das receitas correntes dos SFA (com e sem EPR).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

## Quadro 8 – Receita dos SFA – Receitas Correntes

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2012			2013			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>368,8</b>	<b>674,7</b>	<b>1.043,5</b>	<b>456,5</b>	<b>615,1</b>	<b>1.071,6</b>	<b>87,7</b>	<b>23,8</b>	<b>-59,6</b>	<b>-8,8</b>	<b>28,1</b>	<b>2,7</b>
Impostos Diretos	22,3	0,0	22,3	21,4	0,2	21,6	-0,9	-4,1	0,2		-0,7	-3,2
Impostos Indiretos	346,5	674,7	1.021,2	435,2	614,8	1.050,0	88,6	25,6	-59,8	<b>-8,9</b>	28,8	2,8
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>22.753,4</b>	<b>1.953,1</b>	<b>24.612,7</b>	<b>22.216,2</b>	<b>1.661,1</b>	<b>23.787,9</b>	<b>-537,3</b>	<b>-2,4</b>	<b>-292,0</b>	<b>-15,0</b>	<b>-824,8</b>	<b>-3,4</b>
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	3.352,9	0,0	3.352,9	4.597,3	0,0	4.597,3	1.244,5	37,1	0,0		1.244,5	37,1
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1.287,2	277,7	1.565,0	1.238,8	375,0	1.613,8	-48,4	-3,8	97,3	35,0	48,9	3,1
Rendimentos da Propriedade	294,5	53,9	348,4	237,6	107,7	345,3	-56,8	-19,3	53,7	99,5	-3,1	-0,9
Transferências Correntes	17.158,1	908,2	17.972,5	15.504,6	598,9	16.014,2	-1.653,5	-9,6	-309,2	-34,0	-1.958,3	-10,9
Estado	15.679,6	468,2	16.054,0	13.849,4	472,8	14.232,9	-1.830,2	-11,7	4,6	1,0	-1.821,1	-11,3
Administração Regional	6,1	0,0	6,1	5,1	0,0	5,1	-1,0	-16,5	0,0		-1,0	-16,5
Administração Local	37,1	0,0	37,2	37,8	0,0	37,8	0,7	1,8	0,0	-18,5	0,7	1,8
Segurança Social	715,5	37,9	753,4	904,1	35,8	939,8	188,6	26,4	-2,1	-5,6	186,4	24,7
Outras	719,7	402,1	1.121,8	708,2	90,3	798,5	-11,6	-1,6	-311,7	-77,5	-323,3	-28,8
Venda de Bens e Serviços Correntes	564,9	662,8	1.227,6	561,2	540,7	1.101,9	-3,7	-0,7	-122,1	-18,4	-125,8	-10,2
Outras Receitas Correntes	95,9	50,5	146,3	76,6	38,8	115,4	-19,3	-20,1	-11,7	-23,2	-31,0	-21,2
<b>Receitas Correntes</b>	<b>23.122,2</b>	<b>2.627,7</b>	<b>25.656,1</b>	<b>22.672,7</b>	<b>2.276,1</b>	<b>24.859,5</b>	<b>-449,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-351,6</b>	<b>-13,4</b>	<b>-796,7</b>	<b>-3,1</b>

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2012 e ao "mês 12" de 2013.

## 2.2.2.2 Receitas de Capital

O quadro seguinte ilustra a evolução das receitas de capital dos SFA (com e sem EPR).

## Quadro 9 – Receita dos SFA – Receitas de Capital

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2012			2013			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Venda de Bens e Investimento	5,6	4,9	10,5	8,6	24,1	32,7	3,0	54,7	19,2	392,7	22,3	213,0
Transferências de Capital	4.471,2	792,5	5.255,7	2.556,0	223,9	2.770,0	-1.915,1	-42,8	-568,6	-71,7	-2.485,8	-47,3
Estado	3.080,5	369,3	3.441,9	1.605,2	19,3	1.614,6	-1.475,3	-47,9	-350,0	-94,8	-1.827,3	-53,1
Administração Regional	7,6	0,0	7,6	4,9	0,0	4,9	-2,7	-35,3	0,0		-2,7	-35,3
Administração Local	0,9	0,0	0,9	0,0	8,9	8,9	-0,9	-100,0	8,9		8,0	898,1
Segurança Social	0,0	5,0	5,0	2,6	0,4	3,0	2,6		-4,6	-92,2	-2,0	-39,7
Outras	1.382,2	418,2	1.800,4	943,2	195,3	1.138,5	-438,9	-31,8	-222,9	-53,3	-661,8	-36,8
Transf. do Fundo Pensões BPN	96,8	0,0	96,8	0,0	0,0	0,0	-96,8	-100,0	0,0		-96,8	-100,0
Transf. do Fundo Pensões da PT/CGA	476,2	0,0	476,2	0,0	0,0	0,0	-476,2	-100,0	0,0		-476,2	-100,0
Transf. do Fundo Pensões do IFAP/CGA	0,0	0,0	0,0	48,1	0,0	48,1	48,1		0,0		48,1	
Ativos Fin. (excluindo títulos e emp.c.p)	119,1	174,1	293,2	184,4	81,9	266,3	65,3	54,8	-92,2	-53,0	-27,0	-9,2
Outras Receitas Capital	0,3	1,2	1,5	2,2	2,8	5,0	1,9	652,2	1,6	138,5	3,5	241,2
<b>Receitas de Capital</b>	<b>4.596,1</b>	<b>972,7</b>	<b>5.560,9</b>	<b>2.751,2</b>	<b>332,7</b>	<b>3.073,9</b>	<b>-1.844,9</b>	<b>-40,1</b>	<b>-640,0</b>	<b>-65,8</b>	<b>-2.487,0</b>	<b>-44,7</b>

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2012 e ao "mês 12" de 2013.



Q. 764

## Tribunal de Contas

Nos SFA (com EPR) verifica-se o decréscimo das *receitas de capital* em € 2.487,0 milhões (-44,7%) que resulta da diminuição de € 2.485,8 milhões (-47,3%) nas *transferências de capital*, com destaque para as provenientes do Estado que caem € 1.827,3 milhões (-53,1%) e, nestas, as destinadas ao FRDP (que passaram de € 2.768,1 milhões em 2012 para € 1.340,0 milhões em 2013) – **vide Caixa 1**. Sem as transferências para o FRDP, a quebra das *receitas de capital* ficaria em € 1.058,9 milhões (-37,9%) e a da receita efetiva em € 1.816,5 milhões (-6,4%).

### Caixa 1

#### Transferência para o FRDP de receita proveniente de operações de privatização

No quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das medidas a adotar com vista à promoção do ajustamento macroeconómico nacional foram aprovados, no âmbito do XIX Governo Constitucional, os processos de privatização seguintes:

- ANA — Aeroportos de Portugal, SA<sup>1</sup>, empresa titular de concessão de serviço público aeroportuário, tendo a Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA procedido à alienação de 100% do capital social da ANA;
- CTT – Correios de Portugal, SA,<sup>2</sup> tendo a Parpública procedido à alienação de ações representativas de 70% do respetivo capital social, nas quais se inclui a alienação de um lote suplementar correspondente a 6,3 % do capital social, cujo produto da venda pode ser utilizado durante 30 dias em atividades de estabilização.

Por despachos da Ministra de Estado e das Finanças (MEF)<sup>3</sup>, de 27 de dezembro de 2013, foi determinado que do total de receita líquida provisória gerada pelas operações de privatização:

- da ANA ( € 1.105,2 milhões ) fosse destinado € 992,5 milhões ao Estado para amortização da dívida pública e € 112,7 milhões à Parpública para efeito de amortização da dívida de empresas participadas.
- dos CTT (€ 519,5 milhões) fosse destinado € 466,9 milhões ao Estado para amortização da dívida pública e € 52,6 milhões para a Parpública para amortização da dívida do sector empresarial do Estado.

#### Afetação do produto das operações de Privatização da ANA e dos CTT ao FRDP

(em milhões de euros)

Operação de Privatização	CTE (1)		Receita do Estado (SGR) (2)		Afetação ao FRDP (SIGO) (3)	
	Data- Valor	Valor	Data	Valor	Data	Valor
ANA	27-12-2013	1.459,4	27-12-2013	992,5	2013	1.340,0
CTT			27-12-2013	466,9		
<b>TOTAL</b>		<b>1.459,4</b>		<b>1.459,4</b>		<b>1.340,0</b>
<b>Diferença (2-3)</b>						<b>119,4</b>

Fonte: Contabilidade do Tesouro, SGR e SIGO.

Note-se que o exame da informação reportada no SIGO revela que o valor transferido para o FRDP em 2013 (€ 1.340 milhões) é inferior em € 119,4 milhões à receita destinada ao Estado para amortização de dívida pública (€1.459,4 milhões).

Nas *outras transferências de capital*, a redução de € 661,8 milhões (-36,8%) decorre, sobretudo, do efeito base da receita extraordinária de 2012 proveniente da transferência dos fundos de pensões da PT Comunicações (€ 476,2 milhões) e do BPN (€ 96,8 milhões) visto que a receita de 2013 é apenas a proveniente da transferência de fundos de pensões do Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas (IFAP) (€ 48,1 milhões).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Através do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 outubro.

<sup>2</sup> Através do Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro.

<sup>3</sup> Despachos n.ºs 308/2014 (CTT) e 358/2014 (ANA), ambos de 27 de dezembro de 2013.

<sup>4</sup> Como compensação pelas responsabilidades referidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30/2013, de 22 de fevereiro. O n.º 1 do artigo 9.º desse diploma refere que "...o IFAP, IP transfere para a CGA, IP em numerário ou em títulos da dívida pública portuguesa avaliados pelo respetivo valor de mercado, o valor do Fundo atualizado a 31 de dezembro de 2012...", não sendo quantificado neste diploma o respetivo valor a transferir.

## 2.2.2.3 Receitas Não Efetivas

Das receitas não efetivas dos SFA (com EPR) importa referir a evolução das relativas a:

- ◆ *ativos financeiros* (em títulos e empréstimos a curto prazo) – diminuição de € 1.654,4 milhões (-72,0%), devido, sobretudo, ao FRDP cuja execução registou um decréscimo de € 1.665,7 milhões;
- ◆ *saldo da gerência anterior* – aumento de € 948,9 milhões (30,8%) para o qual concorre o acréscimo do saldo da ACSS em € 444,8 milhões (594,8%), da CGA em € 64,9 milhões (446,4%) e da Rede Ferroviária Nacional – REFER em € 195,5 milhões (1.174,6%);
- ◆ *operações extraorçamentais* – redução de € 2.253,2 milhões (-21,6%) devido ao decréscimo da receita do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) em € 2.272,0 milhões (-28,2%).

Apesar dessa quebra, o IFDR reportou 70,8% do valor das *operações extraorçamentais* relevadas no SIGO. No entanto, apenas 15 dos 256 organismos registaram *operações extraorçamentais*.

O Tribunal tem recomendado<sup>1</sup> que a movimentação de fundos dos SFA seja integralmente registada no SIGO, classificando como *operações extraorçamentais* a parte da movimentação que não seja objeto de contabilização através de operações orçamentais. Este procedimento representaria um ganho de eficácia do controlo e de rigor na contabilização na medida em que reportar no SIGO a totalidade dos fluxos financeiros asseguraria o cumprimento do princípio da universalidade pelos SFA e sujeitaria todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e à correspondente responsabilização.

Sublinha-se que não contabilizar 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 orçamentais.

## 2.2.3 Execução por classificação orgânica

O quadro seguinte identifica os SFA (sem EPR) com maior peso (70,6%) na receita efetiva total e também as principais componentes dessa receita.

<sup>1</sup> Recomendação 11 – PCGE/2009, Recomendação 43 – PCGE/2010, Recomendação 46 – PCGE/2011 e Recomendação 42 – PCGE/2012.



Q. 7.4.4

## Tribunal de Contas

Quadro 10 – Receita dos SFA – SFA com maior peso na receita efetiva

SFA	Principais receitas	Execução		(em milhões de euros)	
		2012	2013	Valor	(%)
CGA	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>8.571,4</b>	<b>9.197,3</b>	<b>625,9</b>	<b>7,3</b>
	Transferências Correntes - Estado	4.468,6	4.364,1	-104,5	-2,3
	Transferências Capital	572,9	48,1	-524,8	-91,6
	Quotas e Comparticipações	2.846,9	4.026,5	1.179,7	41,4
FRDP	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>2.851,1</b>	<b>1.408,0</b>	<b>-1.443,1</b>	<b>-50,6</b>
	Transferências de Capital	2.768,1	1.340,0	-1.428,1	-51,6
ICP-ANACOM	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>56,4</b>	<b>83,0</b>	<b>26,6</b>	<b>47,2</b>
	Taxas	52,4	0,0	-52,4	-100,0
	Multas e outras penalidades (juros de mora)	0,1	80,7	80,6	107617,4
ACSS	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>6.433,4</b>	<b>4.587,8</b>	<b>-1.845,6</b>	<b>-28,7</b>
	Transferências Correntes - Estado	6.216,2	4.409,3	-1.806,9	-29,1
ARS LVT	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>1.365,6</b>	<b>1.437,8</b>	<b>72,3</b>	<b>5,3</b>
	Transferências Correntes - Estado	1.314,5	1.353,3	38,8	3,0
ARS do Norte	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>1.236,3</b>	<b>1.289,2</b>	<b>52,9</b>	<b>4,3</b>
	Transferências Correntes - Estado	1.179,9	1.253,3	73,4	6,2
<b>Soma (1)</b>		<b>20.514,1</b>	<b>18.003,1</b>	<b>-2.511,0</b>	<b>-12,2</b>
<b>Total da Receita Efetiva dos SFA (2)</b>		<b>27.756,0</b>	<b>25.497,0</b>	<b>-2.259,0</b>	<b>-8,1</b>
<b>(3) = (1) / (2)</b>		<b>73,9%</b>	<b>70,6%</b>		

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2012 e ao "mês 12" de 2013.

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

- ◆ Caixa Geral de Aposentações (CGA) – O crescimento da receita efetiva (€ 625,9 milhões) resulta do aumento das *quotas e participações* (€ 1.179,7 milhões) cuja execução (€ 4.026,5 milhões) representa 43,8% do total e inclui a contribuição extraordinária de solidariedade (CES)<sup>1</sup> aplicada às pensões (€ 387,5 milhões) e o efeito da reposição dos subsídios de férias e das prestações correspondentes ao 14.º mês e equivalentes<sup>2</sup> aos aposentados, reformados e demais pensionistas<sup>3</sup>. Dos € 9.197,3 milhões de receita efetiva, € 4.364,1 milhões (47,4%) correspondem a *transferências correntes* do Estado e € 48,1 milhões (0,5%) a *transferências de capital*, as quais decrescem € 104,5 milhões e € 524,8 milhões<sup>4</sup>, respetivamente.
- ◆ Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) – a diminuição de € 1.443,1 milhões (-50,6%) decorre do decréscimo das *transferências de capital* do Estado, em € 1.428,1 milhões (-51,6%).
- ◆ Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) – o aumento de € 26,6 milhões (47,2%) decorre do efeito conjugado do acréscimo da receita de *juros de mora – multas e outras penalidades* em € 80,6 milhões e do decréscimo da receita de *taxas diversas* em € 52,4 milhões.

<sup>1</sup> Conforme previsto no artigo 78.º da Lei do OE para 2013.

<sup>2</sup> Nos termos do n.º 9 do artigo 27.º da Lei do OE para 2013.

<sup>3</sup> Conforme previsto na Lei n.º 39/2013, de 21 de junho.

<sup>4</sup> Devido ao efeito base da receita extraordinária de 2012 obtida com a transferência dos fundos de pensões da PT (€ 476,2 milhões) e do BPN (€ 96,8 milhões) visto que, em 2013, a receita é apenas a obtida com a transferência de fundos de pensões do IFAP (€ 48,1 milhões). Das notas anexas ao balanço e demonstração de resultados de 2012 do IFAP consta que o valor do fundo de pensões em 31 de dezembro de 2012 era de € 48.498.238,00 e excedia em € 396.991,80 o valor transferido para a CGA. Em 31 de dezembro de 2013, a dívida do IFAP à CGA já totalizava € 415.672,31, dos quais € 18.680,08 respeitavam a juros compensatórios.

- ◆ Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) – a redução de € 1.845,6 milhões (-28,7%) incide nas *transferências correntes* do OE (€ 1.806,9 milhões, -29,1%) devido ao efeito base das verbas recebidas em 2012 por dívidas de anos anteriores a entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS)<sup>1</sup>.

O quadro seguinte indica, por tutela e entidade, a receita efetiva que as 54 EPR registaram no SIGO, a qual totaliza € 2.613,4 milhões e se encontra concentrada (71,8%) em apenas nove dessas EPR (€ 1.875,2 milhões).

**Quadro 11 – Receita dos SFA – Execução por EPR**

Ministério	EPR	Execução		VH	
		2012	2013	Valor	(%)
Presidência do Conselho de Ministros	Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema IP	0,0	0,7	0,7	
	OPART - Organismo de Produção Artística, EPE	19,1	14,7	-4,4	-23,1
	Rádio e Televisão de Portugal, SA	628,4	245,9	-382,5	-60,9
	Teatro Nacional de São Carlos, EPE	0,0	4,2	4,2	
	Teatro Nacional de São João, EPE	5,4	5,3	0,0	-0,7
Finanças	Agência de Gestão da Tesouraria. e da Dívida Pública - IGCP, EPE	-	35,6	35,6	
	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	2,3	-	-2,3	
	GERAP - Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública	3,1	-	-3,1	
	PARUPS, SA	65,7	23,1	-42,6	-64,9
	PARVALOREM, SA	93,7	118,0	24,3	25,9
Defesa Nacional	Arsenal do Alfeite, SA	10,8	19,9	9,1	84,7
Administração Interna	Empresa de Meios Aéreos, SA	50,7	26,6	-24,1	-47,5
Economia	ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	8,1	7,3	-0,8	-10,0
	SIEV - Sistema de Ident. Eletrónica de Veículos, SA	0,7	0,7	0,0	-4,0
	FCM - Fundação para as Comunicações Móveis	1,5	1,4	-0,1	-8,5
	Metro do Porto, SA	115,8	90,4	-25,4	-21,9
	Metropolitano de Lisboa, SA	195,0	214,2	19,2	9,9
	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	459,5	223,5	-235,9	-51,3
Estradas de Portugal, SA	770,2	824,2	54,0	7,0	
Agricultura e Mar	Tapada Nacional de Mafra	0,7	0,4	-0,3	-36,4
Saúde	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	52,7	52,8	0,1	0,2
Educação e Ciência	Universidade do Porto - Fundação Pública	202,8	223,2	20,4	10,0
	Parque Escolar - EPE	418,1	51,0	-367,0	-87,8
	ISCTE - Inst. Univ. de Lisboa - Fundação Pública	34,1	37,9	3,8	11,2
	Universidade de Aveiro - Fundação Pública	103,7	103,2	-0,5	-0,5
Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Casa Pia de Lisboa, IP	35,6	35,9	0,3	0,9
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP	219,7	139,7	-80,0	-36,4
	Centros de Formação Profissional (23)	89,0	90,0	1,0	1,1
Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	Sociedades Anónimas Polis (6)	15,3	23,6	8,3	54,2
<b>Total da Receita Efetiva das EPR</b>		<b>3.601,5</b>	<b>2.613,4</b>	<b>-988,1</b>	<b>-27,4</b>

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2012 e ao "mês 12" de 2013.

<sup>1</sup> Em 2012, foi transferido por via da 1.ª e 2.ª alteração ao OE um total de € 1.932 milhões, tendo sido apenas aplicado na regularização de dívidas do SNS o montante de € 1.500 milhões.





Q. 744

## Tribunal de Contas

---

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

- ◆ Rádio e Televisão de Portugal (RTP) – o decréscimo de € 382,5 milhões (-60,9%) resulta da diminuição (-42%) das *transferências correntes* do OE a título de indemnização compensatória pela prestação de serviço público<sup>1</sup> face ao valor recebido em 2012<sup>2</sup> e, sobretudo, do efeito base das *transferências de capital* do OE em 2012 (€ 344,5 milhões) para amortização de *passivos financeiros*.

Os € 245,9 milhões de receita efetiva incluem € 193,9 milhões registados como venda de serviços correntes na rubrica genérica de outros serviços. Segundo a DGO é nessa receita que a verba recebida pela RTP a título de contribuição para o audiovisual (CAV) é contabilizada.

Reitera-se que a CAV deve ser registada pela AT como receita do Estado e que a consequente transferência do respetivo valor deve constar na despesa do Estado e na receita da RTP (dada a integração desta empresa no subsetor dos SFA como EPR) no OE e na respetiva execução orçamental – **vide pontos 2.1.1 e 2.1.3.1**.

- ◆ Estradas de Portugal (EP) – 61,2% (€ 504,2 milhões) da receita efetiva (€ 824,2 milhões) foi registado como receita do *imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos* (ISPE) e 35,6% (€ 293,5 milhões) provém de portagens.

Note-se que os € 504,2 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 ISPE. A DGO já alegou<sup>3</sup> que “(...) foi determinado que os valores em causa deveriam ser orçamentados na classificação económica de receita (CER) correspondente ao ISPE, a 02.01.01, constituindo a verba em causa uma consignação direta do referido imposto face ao disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto”. A DGO acrescentou ainda: “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).”

Reitera-se que a CSR deve ser registada pela AT como receita do Estado e que a consequente transferência do respetivo valor deve constar da despesa do Estado e da receita da EP (dada a integração desta empresa no subsetor dos SFA como EPR) no OE e na respetiva execução orçamental – **vide pontos 2.1.1 e 2.1.3.1**. Acresce 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 necessário, a atualização dos códigos de classificação económica das receitas e despesa públicas<sup>4</sup>.

- ◆ Rede Ferroviária Nacional (REFER) – 36% (€ 80,4 milhões) da receita efetiva (€ 223,5 milhões) provém de *transferências de capital* da União Europeia, no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território (POVT) do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), cuja diminuição em € 159,0 milhões (-66%) representa 67,4% da redução da receita efetiva em € 235,9 milhões (-51,3%).
- ◆ Universidade do Porto – 53,9% (€ 120,3 milhões) da receita efetiva (€ 223,2 milhões) provém de *transferências correntes* do OE.

---

<sup>1</sup> De € 52 milhões nos termos da RCM n.º 23/2013 de 10 de abril.

<sup>2</sup> De € 90 milhões nos termos da RCM n.º 53/2012, de 20 de junho.

<sup>3</sup> Vide Relatório n.º 5/2012 para acompanhamento da execução orçamental da Administração Central, de janeiro a março de 2012.

<sup>4</sup> Em contraditório, a DGO prevê que, no âmbito da reforma do processo orçamental envolvendo a revisão do classificador económico, a CSR venha a ser autonomizada em artigo próprio.

- ◆ Parque Escolar – 79,8% (€ 40,7 milhões) da receita efetiva (€ 51,0 milhões) provém de *transferências correntes* da União Europeia no âmbito do POVT do QREN, cuja redução em € 313,5 milhões (-88,5%) representa 85,4% da diminuição da receita efetiva em € 367,0 milhões (-87,8%).
- ◆ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) – 63,7% (€ 89,0 milhões) da receita efetiva reportada no SIGO<sup>1</sup> (€ 139,7 milhões) provém do *imposto sobre os resultados da exploração de apostas mútuas*.

Reitera-se que a receita do referido imposto deve ser integralmente registada pela AT como receita do Estado e que a consequente transferência do respetivo valor deve constar da despesa do Estado e da receita das respetivas entidades beneficiárias que integrem a administração central (como é o caso da SCML que integra o subsetor dos SFA como EPR) no OE e na respetiva execução orçamental – **vide pontos 2.1.1 e 2.1.3.1, bem como o ponto 3.2.1.2. do Parecer sobre a CGE de 2012 (páginas 65 a 67)**.

Face à sua dimensão financeira, embora não integrem a receita efetiva, constam do quadro seguinte as receitas de *passivos financeiros* das EPR provenientes de empréstimos a médio e longo prazo concedidos pelo Estado.

**Quadro 12 – Receita dos SFA – Empréstimos do Estado às EPR**

*(em milhões de euros)*

EPR	2012		2013	
	Previsão corrigida	Execução	Previsão corrigida	Execução
Estradas de Portugal, SA	1.009,5	880,6	730,9	702,6
Metro do Porto, SA	309,0	309,0	796,0	759,7
Metropolitano de Lisboa, SA	648,6	648,6	549,1	412,9
Opart - Organismo de Produção Artística, EPE	0,0	0,0	0,9	0,9
Parque Escolar - EPE	90,0	90,0	0,0	0,0
Parups, S.A	286,1	286,1	563,9	283,2
Parvalorem	813,9	746,8	3.268,0	227,3
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	800,3	800,3	891,9	804,5
Vianapolis - Soc. p/ Desenv. Prog. Polis - Viana Castelo	20,0	19,2	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>3.977,3</b>	<b>3.780,5</b>	<b>6.800,7</b>	<b>3.191,1</b>

Fonte: Versões do SIGO/SFA relativas ao "mês 13" de 2012 e ao "mês 12" de 2013.

Note-se que o montante dos empréstimos concedidos a sete entidades (€ 3.191,1 milhões) ultrapassa o total da receita efetiva das 54 EPR que, em 2013, reportaram execução orçamental (€ 2.613,4 milhões).

<sup>1</sup> Como referido, a última informação sobre a execução orçamental da SCML reportava-se ao "mês 08" (janeiro a agosto) pelo que foi essa a considerada pela DGO na elaboração da SEO – **vide ponto 2.2.1**.





Q. 764

## Tribunal de Contas

### 3. DESPESA

Neste ponto examina-se a despesa de 2013 (valores provisórios), 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 ano anterior. Uma análise específica dos “pagamentos em atraso” é apresentada na Caixa 2.

#### 3.1 FONTES E MÉTODOS

Relativamente ao subsector dos SI, a execução orçamental provisória de 2013 tem por fonte os dados do “mês 13”<sup>1</sup>, mas considerando já a contabilização, efetuada posteriormente, como reposições abatidas nos pagamentos, das verbas não utilizadas de “Saldo do Cap. 60 do OE/2013”<sup>2</sup>. Para o subsector dos SFA os valores são os do “mês 12”. Examinou-se, igualmente, a informação que consta da Síntese da Execução Orçamental (SEO) de dezembro de 2013<sup>3</sup> e da Conta Provisória de janeiro a dezembro de 2013<sup>4</sup>.

De notar que, quanto aos SI, tal como o presente relatório, a SEO tem por base a informação do “mês 13”, enquanto a Conta Provisória, embora seja posterior, se baseia na informação do “mês 12”, menos atual. Relativamente aos SFA, os três documentos baseiam-se no “mês 12”; contudo, relativamente à SCML, não existindo no SIGO/SFA valores posteriores a agosto<sup>5</sup>, foram estes os considerados na SEO (e no presente relatório), enquanto na Conta Provisória não constam quaisquer valores dessa entidade.

Embora os dados de base sejam comuns<sup>6</sup>, observam-se diferenças em determinados agregados que constam do presente relatório e os evidenciados nessa SEO, em resultado de divergências de carácter metodológico, pelas razões já desenvolvidas em anteriores relatórios. Em particular, essas diferenças implicam que o total da despesa (e da receita) considerada no relatório, por se excluir apenas parte dos *ativos financeiros*, seja superior à considerada na SEO, na qual se excluem todos os *ativos financeiros*. Assim, no relatório, por se considerarem movimentos e aplicações de tesouraria excluíram-se, no subsector dos SFA, todos os *ativos financeiros* em

<sup>1</sup> A sua execução anual provisória consta inicialmente do “mês 12” (dezembro), sendo posteriormente disponibilizado um “mês 13”, com informação mais atual, antecedendo a informação final (do “mês 14”) correspondente à CGE. Para o subsector dos SFA, a execução orçamental anual provisória consta do “mês 12” e os valores da CGE do “mês 13” (correspondendo, em regra, às contas de gerência); no caso de organismos faltosos, que não tenham introduzido informação atualizada no sistema SIGO/SFA, são usados os valores do “mês” anterior mais recente.

<sup>2</sup> Com base no artigo 127.º da LOE/2013, foi processada despesa orçamental, totalizando € 129,0 milhões, de dotações do Capítulo 60 - Despesas excecionais do Ministério das Finanças, para a conta de operações específicas do tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2013”, podendo tais verbas ser utilizadas até 15 de fevereiro de 2014. Foram utilizados € 20,5 milhões. Em março de 2014, as verbas não utilizadas, € 108,5 milhões, foram contabilizadas como “reposições abatidas nos pagamentos” (RAPs) nas rubricas do OE/2013 por conta das quais haviam sido processadas, diminuindo a despesa orçamental. Essas RAPs foram já consideradas no presente relatório, por corresponderem aos valores finais que constarão da CGE/2013, mas não constavam do “mês 13”, que lhe é anterior. Face aos valores do “mês 13”, essas RAPs reduziram a despesa em *ativos financeiros*, em € 105,6 milhões [de *empréstimos a médio e longo prazos a autarquias locais* (€ 93,5 milhões) e a *regiões autónomas* (€ 12,1 milhões)] e em *subsídios e transferências correntes*, em € 2,9 milhões.

<sup>3</sup> Publicada, no *sítio* da DGO, em 23 de janeiro de 2014.

<sup>4</sup> Declaração da DGO n.º 54/2014, publicada no D.R., 2.ª série, n.º 68, Série II, de 07/04/2014.

<sup>5</sup> Estando em causa montantes que afetam, com significado, o rigor e a transparência da execução orçamental, solicitou-se à SCML que informasse sobre os motivos dessa situação. O conteúdo da resposta recebida foi, entretanto, comunicado à DGO, aguardando-se os seus esclarecimentos.

<sup>6</sup> Com exceção das RAPs referidas na nota 2, acima, contabilizadas posteriormente, em março de 2014.

títulos<sup>1</sup> e, nos serviços integrados, a despesa em *títulos* referente a instrumentos de capital contingente objeto de reembolso no mesmo ano<sup>2</sup>, bem como os *empréstimos de curto prazo*, nos dois subsectores.

A SEO excluiu também, na despesa dos serviços integrados, nas *transferências de capital para SFA*, as transferências para o FRDP que, em 2013, atingiram € 1.340,0 milhões, produto de reprivatizações, que constituíram receita dos serviços integrados de *ativos financeiros*.

Ao longo do relatório são evidenciadas outras diferenças de natureza metodológica, em especial a inclusão da despesa classificada em *passivos financeiros* da Parups e Parvalorem (€ 397,1 milhões), referente a reembolsos à CGD por empréstimos (mútuo e obrigações) concedidos no âmbito do BPN.

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

*“O TC evidencia um critério de apuramento do saldo global diferente do utilizado pela DGO/Ministério das Finanças, designadamente incluindo ativos (na receita e despesa efetivas) e passivos financeiros (na despesa). Considera-se que seria desejável evitar visões concetuais distintas que podem conduzir à perceção de enviesamentos dos resultados orçamentais. A Lei do Enquadramento Orçamental foi já alterada neste aspeto sendo relevantes para o efeito, o cálculo do equilíbrio orçamental de acordo com os artigos 9.º e 25.º da LEO alterada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.*

*A DGO utiliza um conceito aproximado ao que decorre da Lei e das Contas Nacionais.”*

A questão, do tratamento dos *ativos financeiros* foi já apreciada em anteriores relatórios de acompanhamento<sup>3</sup>. 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 que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que haviam sido classificados em contabilidade pública como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional.

Assim, o último Reporte do Défice e da Dívida de Portugal, de 08-04-2014<sup>4</sup>, evidencia as seguintes operações que, tendo sido classificadas como *ativos financeiros* em contabilidade pública, foram consideradas “injeções de capital” e reclassificadas como despesa (não-financeira) em contabilidade nacional: € 384 milhões (2010), € 860 milhões (2011), € 1.649 milhões (2012) e € 1.205 milhões (2013). Em 2013, estão incluídos € 700 milhões referente à parte, em ações da operação de capitalização do BANIF e aos aumentos de capital (ações) do Metropolitano de Lisboa (€ 475 milhões), da REFER (€ 21 milhões) e da Estradas de Portugal (€ 9 milhões).

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 a SFA*, têm sido financiadas EPR em montantes elevados, atingindo € 3.191 milhões, em 2013. Observa-se que, no Relatório do OE/2014 não está previsto o seu reembolso ao Estado, mas antes a possibilidade<sup>5</sup> 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*”.

<sup>1</sup> Essencialmente aplicações em “certificados especiais de dívida” pública, de curto prazo (CEDIC) e de médio e longo prazos (CEDIM).

<sup>2</sup> Em 2013, na operação de capitalização do Banif, a despesa em instrumentos de capital contingente foi inicialmente de € 400 milhões, tendo o banco reembolsado o Estado em € 150 milhões, valor excluído da despesa (e da receita).

<sup>3</sup> 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”, ponto 3 do Relatório n.º 3/2012 – AEOC “Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2011 (valores provisórios)” e no ponto 3 do Relatório n.º 4/2013 – AEOC - Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2013”, disponíveis no sítio do Tribunal de Contas na internet.

<sup>4</sup> Disponível no sítio do Eusostat na internet em:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/PT\\_2014-04.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/PT_2014-04.pdf)

<sup>5</sup> Cfr. Relatório do OE/2014, página 73.



Q. 744

## Tribunal de Contas

---

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* considerados aplicações ou movimentos de tesouraria e, eventualmente, outros de natureza semelhante. No tocante à receita, coerentemente, seguiu-se o mesmo critério.

As respostas citadas aludem também à inclusão de *passivos financeiros* na despesa, da Parvalorem e da Parups, referente a reembolsos à CGD por empréstimos concedidos no âmbito do BPN<sup>1</sup>. O reembolso desses empréstimos<sup>2</sup> constitui a principal despesa daquelas entidades que, se fosse excluída por estar classificada em *passivos financeiros* (amortização de dívida) reduziria, com significado, a despesa evidenciada em contabilidade pública, decorrente da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das correspondentes sociedades-veículo<sup>3</sup>. Observa-se que, em 31/12/2013, conforme se extrai do Quadro 21, de acordo com a metodologia utilizada no presente relatório, o saldo referente ao BPN é de € -2.202,5 milhões, mas seria de apenas € -450,0 milhões excluindo todos os *ativos e passivos financeiros*, a que aludem essas respostas<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.4.

<sup>2</sup> A que acresce o pagamento dos respetivos juros.

<sup>3</sup> Em regra, exclui-se *passivos financeiros* da despesa por se tratar da amortização da dívida financeira contraída para efetuar o pagamento de *despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços*, e outras. Uma vez que o pagamento destas despesas já foi contabilizado, a despesa seria duplicada se incluísse o reembolso dos recursos financeiros que permitiram esse pagamento. Tal não se verifica no caso em apreço, uma vez que, tendo a Parvalorem e a Parups passada integrar o subsector dos SFA apenas em 2012, enquanto EPR, não foi contabilizado como despesa pública a aplicação dos empréstimos da CGD, concedidos em 2010, pelo que tal duplicação não se verifica. O apuramento do saldo, em 31/12/2013, da intervenção no BPN e do funcionamento dessas empresas consta do ponto 3.3.4.

<sup>4</sup> Em contabilidade nacional (PDE), partindo de uma metodologia distinta (do registo da assunção de dívidas como despesa, e não os pagamentos) as imparidades no BPN foram levadas ao défice em 2010 (€ -1.800 milhões – cfr. “Destaque” do INE, de 31/03/2011, referente à notificação no âmbito do PDE), havendo também referências em 2012 (€ -100 milhões – cfr. “Destaque” do INE, de 31/03/2011). A esse efeito no saldo em contabilidade nacional crescem, nomeadamente, os juros pagos pela Parvalorem e a Parups, dos empréstimos da CGD, que totalizavam € 407 milhões, em 31/12/2013.

## 3.2 SERVIÇOS INTEGRADOS

### 3.2.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte apresenta-se, para 2013, os valores do Orçamento (inicial e final) e da execução provisória, as correspondentes variações e a taxa de execução<sup>1</sup>.

**Quadro 13 – Serviços integrados – Execução face à previsão**

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012 (CGE)	2013 ("mês 13")						
	Despesa (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2012 (*) (3)= (2-1) / (1) (%)	Orçamento final (4)	Δ Orçam. inicial (5)= (4-2) / (2) (%)	Despesa (6)	Δ Despesa de 2012 (7)= (6-1) / (1) (%)	Taxa de execução (8) = (6) / (4) (%)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>45.933,8</b>	<b>46.605,2</b>	<b>1,5</b>	<b>48.223,6</b>	<b>3,5</b>	<b>47.225,6</b>	<b>2,8</b>	<b>97,9</b>
Despesas com pessoal	8.438,3	8.648,4	2,5	9.441,0	9,2	9.234,5	9,4	97,8
Aquisição de bens e serviços	1.650,0	1.819,2	10,3	1.934,9	6,4	1.607,4	-2,6	83,1
Juros e outros encargos	6.874,0	7.276,3	5,9	6.846,2	-5,9	6.842,6	-0,5	99,9
Transferências correntes, excluindo (a)	28.213,9	27.076,7	-4,0	28.655,5	5,8	28.490,5	1,0	99,4
Subsídios	247,2	245,3	-0,8	415,1	69,2	406,1	64,3	97,8
Outras despesas correntes	510,3	1.539,2	201,6	930,8	-39,5	644,5	26,3	69,2
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>17.085,2</b>	<b>20.659,6</b>	<b>20,9</b>	<b>22.320,0</b>	<b>8,0</b>	<b>9.528,5</b>	<b>-44,2</b>	<b>42,7</b>
Aquisição de bens de capital	659,6	407,3	-38,3	429,1	5,4	236,5	-64,1	55,1
Transferências de capital, excluindo (b)	4.895,2	2.353,3	-51,9	2.682,6	14,0	2.628,6	-46,3	98,0
Ativos financeiros, excluindo (c) e (d)	11.495,4	17.833,6	55,1	19.075,9	7,0	6.542,1	-43,1	34,6
Outras despesas de capital	35,0	65,4	87,2	132,4	102,3	121,4	247,1	91,7
<b>DESPESA excluindo:</b>	<b>63.019,0</b>	<b>67.264,8</b>	<b>6,7</b>	<b>70.543,6</b>	<b>4,9</b>	<b>56.754,1</b>	<b>-9,9</b>	<b>80,5</b>
(a) Transf. correntes para o Estado	14,1	9,1	-35,2	20,7	127,0	20,4	45,3	98,8
(b) Transf. de capital para o Estado	-	-	-	2,8	-	2,8	-	100,0
(c) Ativos financeiros em títulos (parte) (**)	300,0	-	-	-	-	150,0	-50,0	-
(d) Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo (***)	14,8	26,0	75,2	31,1	19,7	23,9	60,7	76,6
Passivos financeiros	91.276,5	116.449,0	27,6	116.449,0	-	86.643,3	-5,1	74,4
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>154.624,3</b>	<b>183.748,9</b>	<b>18,8</b>	<b>187.047,2</b>	<b>1,8</b>	<b>143.594,5</b>	<b>-7,1</b>	<b>76,8</b>
<i>Por memória:</i>								
Transferências de capital para o FRDP	2.768,1	1.000,0	-63,8	1.340,0	34,0	1.340,0	-51,6	100,0
<b>Despesa corrente primária</b> (exclui juros e outros encargos)	<b>39.059,8</b>	<b>39.328,8</b>	<b>0,7</b>	<b>41.377,4</b>	<b>5,2</b>	<b>40.383,0</b>	<b>3,4</b>	<b>97,6</b>

(\*) "Objetivos implícitos" do OE/ 2013 para a variação da despesa (em percentagem) face a 2012, comparáveis com a variação verificada (coluna 7).

(\*\*) Na despesa em *ativos financeiros/títulos a médio e longo prazos*, para capitalização pelo Estado de instituições de crédito através de "instrumentos de capital contingente" que, em 2012, totalizaram € 5.400,0 milhões (BPI, BCP, e CGD) e, em 2013, € 400,0 milhões (Banif), excluiu-se a recompra, no próprio ano, de uma parte desses "instrumentos" (€ 300,0 milhões, pelo BPI, em 2012 e € 150,0 milhões, pelo Banif, em 2013).

(\*\*\*) Foram reembolsados no próprio ano ou convertidos em *empréstimos de médio e longo prazos*.

Fonte: 2012 – Conta Geral do Estado; 2013 – valores provisórios do "mês 13" disponibilizados através do SIGO, deduzidos das verbas não utilizadas de "Saldo do Cap. 60 do OE/2013" (€ 108,5 milhões), contabilizadas como "reposições abatidas nos pagamentos" em março de 2014.

<sup>1</sup> Consta do Anexo 1 um quadro mais desagregado, designadamente das *despesas com pessoal* e das *transferências* por sector institucional e que inclui o valor das variações, expressas apenas em percentagem no quadro acima.



Q. 742

## Tribunal de Contas

---

### a) Realização dos objetivos implícitos no Orçamento inicial para 2013

Ao nível da **despesa corrente**, comparando os valores iniciais do Orçamento para 2013 com os da despesa realizada em 2012, verifica-se um “aumento implícito” de 1,5% (€ 671,4 milhões), que foi, no entanto, ultrapassado, situando-se em 2,8% (€ 1.291,8 milhões), quase o dobro, devido, principalmente, à evolução das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes*.

Nas *despesas com pessoal*, ao aumento implícito no Orçamento inicial, em 2,5% (€ 210,1 milhões), prevendo o pagamento de 13 meses de remunerações (em 2012 foram pagos 12 meses, por ter sido suspenso o pagamento dos subsídios de férias e de Natal), veio a corresponder uma variação de 9,4% (€ 796,1 milhões), em resultado, principalmente, do pagamento de 14 meses<sup>1</sup> e do aumento da contribuição dos serviços para a CGA e segurança social, conforme se desenvolve adiante.

Quanto às *transferências correntes*, relativamente às quais estava inicialmente orçamentada uma redução em 4,0%, (€ -1.137,3 milhões), verificou-se, pelo contrário, um aumento de 1,0% (€ 276,6 milhões, devido, aos acréscimos nas transferências para a *segurança social*, em 19,9% (€ 1.583,6 milhões), para a *administração local*, em 19,1% (€ 340,9 milhões)<sup>2</sup> e para outros subsectores, que foi superior à redução nas *transferências para SFA* que se situou em € -1.817,0 milhões<sup>3</sup>.

No tocante aos *juros e outros encargos*, verificou-se uma redução de 0,5% (€ -31,4 milhões), que compara com uma estimativa inicial, de aumento em 5,9% (€ 402,3 milhões).

Ainda quanto à despesa corrente, a execução foi inferior à inicialmente orçamentada na *aquisição de bens e serviços* [redução em 2,6% (€ -42,6 milhões), que contrasta com o aumento previsto de 10,3% (€ 169,2 milhões)] e em *outras despesas correntes* [um aumento em 26,3% (€ 134,2 milhões) face ao aumento inicialmente orçamentado de 201,6% (€ 1.028,9 milhões)]. Pelo contrário, os *subsídios* aumentaram 64,3% (€ 158,8 milhões) e não diminuíram € 1,9 milhões (-0,8%), como previsto.

Em resultado desses fatores, a despesa corrente primária (excluindo *juros e outros encargos*) aumentou 3,4% (€ 1.323,2 milhões), mais do que o inicialmente fixado, de 0,7% (€ 269,1 milhões).

Quanto às **despesas de capital**<sup>4</sup>, o Orçamento inicial contemplava um aumento em 20,9% (€ 3.574,4 milhões) e a despesa realizada correspondeu a uma redução de 44,2% (€ -7.556,7 milhões). Assumem especial relevância os *ativos financeiros*, uma vez que o valor inicialmente orçamentado representava um aumento de 55,1% (€ 6.338,1 milhões), tendo a execução constituído um decréscimo de 43,1% (€ -4.953,3 milhões), conforme se desenvolve na alínea seguinte.

Para *transferências de capital*, face ao ano anterior, o Orçamento inicial diminuiu as dotações em 51,9% (€ -2.541,9 milhões), observando-se na execução uma redução menor, de 46,3% (€ -2.266,7 milhões), devido

---

<sup>1</sup> A reposição do subsídio de férias ao pessoal do sector público (bem como do 14.º mês aos pensionistas) foi determinada por acórdão do Tribunal Constitucional, publicado no D.R., 1.ª série, de 22 de abril de 2013 (cfr. Anexo 2 sobre as alterações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República).

<sup>2</sup> Acréscimo verificado sobretudo nas verbas destinadas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro que passaram de € 983,7 milhões para € 1.288,4 milhões (€ +304,7 milhões).

<sup>3</sup> Devido à diminuição, em € 1.818,4 milhões, nas *transferências para SFA* do Ministério da Saúde que ascenderam a € 9.698,1 milhões, em 2012 e a € 7.879,6 milhões, em 2013. Recorde-se que, em 2012, as verbas destinadas ao SNS tinham sido excecionalmente, reforçadas em € 1.932,0 milhões com vista à “regularização de pagamentos em atraso do SNS”, tendo sido regularizados € 1.500,0 milhões nesse ano.

<sup>4</sup> Com as exclusões evidenciadas no Quadro 13.



sobretudo às transferências para o FRDP de receitas de reprivatizações, orçamentadas inicialmente em € 1.000,0 milhões e que vieram a totalizar € 1.340,0 milhões.

Na *aquisição de bens de capital*, as dotações iniciais representavam uma redução de 38,3% (€ -252,3 milhões), tendo-se situado a execução numa diminuição superior, em 64,1% (€ -423,1 milhões).

Face a 2012, o crescimento de 6,7% (€ 4.245,8 milhões) originalmente previsto para o **total da despesa** não se verificou e, pelo contrário, a despesa diminuiu 9,9% (€ -6.264,9 milhões), pelos fatores já referidos.

### b) Alterações orçamentais por classificação económica

Conforme consta do Quadro 13, com as exclusões referidas, o limite para despesa aprovado no Orçamento inicial (€ 67.264,8 milhões), foi aumentada em 4,9% (€ 3.278,8 milhões), através das alterações à Lei do Orçamento<sup>1</sup> (em € 2.500,7 milhões) e pelo Governo (em € 778,1 milhões) através da abertura de créditos especiais, ascendendo o Orçamento final a € 70.543,6 milhões.

Nesse acréscimo, destaca-se o verificado em *transferências correntes*, reforçadas em 5,8% (€ 1.578,8 milhões), salientando-se as destinadas à Segurança Social (€ 537,2 milhões, 6,0%), à CGA (€ 413,6 milhões, 11,3%), ao orçamento da UE (€ 283,4 milhões, de “recursos próprios comunitários”), à Administração Central do Sistema de Saúde (€ 98,0 milhões) e a “países terceiros e organizações internacionais” (€ 94,1 milhões).

As dotações para *ativos financeiros* foram aumentadas em 7,0% (€ 1.242,4 milhões)<sup>2</sup>, passando a dotação final para € 19.075,9 milhões, da qual foram utilizados € 6.542,1 milhões (34,3%). Destacam-se, por não terem tido execução, as dotações destinadas ao Fundo de Resolução<sup>3</sup> (€ 1.500,0 milhões) e à constituição/reforço de capital de hospitais empresarializados (€ 223,4 milhões).

Ainda relativamente a *ativos financeiros*, salienta-se a constituição de dotações para capitalização do Banif, no total de € 1.100 milhões [através de “instrumentos de capital contingente”<sup>4</sup> (€ 400,0 milhões) e de aumento de capital (€ 700,0 milhões)], com contrapartida na dotação da “iniciativa para o reforço da estabilidade financeira”,

<sup>1</sup> Leis n.ºs 51/2013, de 24 de julho (1.ª alteração), e 83/2013, de 9 de dezembro (2.ª alteração) – cfr. Anexo 2

<sup>2</sup> Principalmente para “reforço das dotações de capital e/ou concessão de empréstimos às empresas públicas (...) para assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros” (swaps) – cfr. Anexo 2.

<sup>3</sup> O Fundo de Resolução foi criado pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, que veio introduzir um regime de resolução no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. Dotado de autonomia administrativa e financeira, tem como principal missão prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, junto do qual funciona.

<sup>4</sup> 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*”; tais medidas abrangem 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. Em 2013, a operação de capitalização 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, abrangendo um aumento de capital social e “instrumentos de capital *core tier 1*” subscritos pelo Estado. No presente relatório tais instrumentos são designados por “instrumentos de capital contingente”, correspondendo à alínea de classificação económica que foi utilizada. [Na comunicação social são frequentemente designados por “obrigações de capital contingente” ou CoCos (*contingent capital bonds*).



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

com orçamento inicial de € 7.500,0 milhões<sup>1</sup>, tendo a dotação final passado para € 6.400,0 milhões, não utilizados.

Conforme já se referiu na alínea anterior, a execução das *despesas com pessoal* foi também superior ao inicialmente orçamentado, tendo as respetivas dotações sido reforçadas em 9,2% (€ 792,6 milhões)<sup>2</sup>.

As dotações iniciais para *juros e outros encargos* foram substancialmente superiores à execução, tendo as alterações orçamentais procedido a uma redução em 5,9% (€ -430,1 milhões).

### c) *Taxas de execução*

A despesa realizada representou uma taxa de execução de 80,5%. Nos agrupamentos económicos com taxas inferiores destacam-se os *ativos financeiros*, com 34,3%, em resultado essencialmente do remanescente não utilizado das dotações afetas à “Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira” (€ 6.400,0 milhões) e a *empréstimos a médio e longo prazos*, designadamente às sociedades Parups e Parvalorem (€ 3.229,3 milhões)<sup>3</sup>, bem como às já mencionadas dotações constituídas e não utilizadas destinadas ao Fundo de Resolução (€ 1.500,0 milhões) e a hospitais empresarializados/a empresarializar (€ 223,4 milhões).

---

<sup>1</sup> Remanescente de € 12.000,0 milhões incluídos no resgate financeiro acordado com FMI/BCE/Comissão Europeia com vista ao cumprimento pela banca das metas de capital exigidas. Em 2012, haviam sido utilizados € 4.500,0 milhões, em instrumentos de capital contingente: € 3.000,0 milhões pelo BCP e € 1.500,0 pelo BPI. Observa-se que na nota ao Quadro 13 é referido, em 2012, o montante de € 5.400,0 milhões, por incluir € 900,0 milhões desses instrumentos relativos à CGD, com origem em dotação orçamental distinta.

<sup>2</sup> Resultante, essencialmente, do reforço em € 627,3 milhões através da Lei n.º 51/2013, de 24 de julho (1.ª alteração ao OE/2013) – cfr. Anexo 2.

<sup>3</sup> Foi orçamentado € 3.739,8 milhões e utilizado € 510,5 milhões; trata-se sobretudo de verbas destinadas a reembolsar a CGD dos empréstimos concedidos no âmbito do BPN.

## 3.2.2 Execução face ao ano anterior

No quadro seguinte evidencia-se as despesas que mais contribuíram para a variação total, em relação ao ano anterior e a sua estrutura.

**Quadro 14 – Serviços integrados – Variação da despesa face a 2012**

(em milhões de euros)

Despesas	2012 (CGE)		2013 ("mês 13")		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação (%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>45.933,8</b>	<b>72,9</b>	<b>47.225,6</b>	<b>83,1</b>	<b>1.291,8</b>	<b>2,8</b>
Despesas com pessoal, <i>das quais</i>	8.438,3	13,4	9.234,5	16,2	796,1	9,4
Remunerações certas e permanentes	6.408,3	10,2	6.830,3	12,0	421,9	6,6
Abonos variáveis ou eventuais	366,5	0,6	365,7	0,6	-0,9	-0,2
Segurança social, <i>das quais</i> :	1.663,4	2,6	2.038,5	3,6	375,1	22,5
<i>Contribuição dos serviços para a CGA e a segurança social</i>	1.043,1	1,7	1.408,4	2,5	365,4	35,0
<i>Contribuição dos serviços para a ADSE</i>	115,5	0,2	95,3	0,2	-20,1	-17,4
Aquisição de bens e serviços correntes	1.650,0	2,6	1.607,4	2,8	-42,6	-2,6
Juros e outros encargos	6.874,0	10,9	6.842,6	12,0	-31,4	-0,5
Transferências correntes, <i>das quais para</i>	28.213,9	44,8	28.490,5	50,1	276,6	1,0
<i>SFA do Ministério da Saúde</i>	9.698,1	15,4	7.879,6	13,9	-1.818,4	-18,8
<i>Segurança social - Leis de bases</i>	7.338,9	11,6	8.144,6	14,4	805,7	11,0
<i>Segurança social - "IVA social"</i>	-	-	725,0	1,3	725	-
<i>Segurança social - Pensões do regime substitutivo dos bancários</i>	515,8	0,8	506,7	0,9	-9,1	-1,8
<i>CGA</i>	4.468,6	7,1	4.364,1	7,7	-104,5	-2,3
<i>Vários setores, efetuadas pelo Min. da Educação e Ciência</i>	2.007,5	3,3	2.117,2	3,7	109,7	5,5
<i>Administração local</i>	1.783,0	2,8	2.123,8	3,7	340,9	19,1
Subsídios, dos quais para:	247,2	0,4	406,1	0,7	158,8	64,3
<i>Défice tarifário</i>	-	-	167,3	0,3	167,3	-
Outras despesas correntes	510,3	0,8	644,5	1,1	134,2	26,3
<b>Despesas de capital</b>	<b>17.085,2</b>	<b>27,1</b>	<b>9.528,5</b>	<b>16,8</b>	<b>-7.556,7</b>	<b>-44,2</b>
Aquisição de bens de capital, <i>da qual</i> :	659,6	1,0	236,5	0,4	-423,1	-64,1
<i>Aquisição à CML de terrenos do Aeroporto da Portela</i>	286,0	0,5	-	-	-286,0	-100,0
Transferências de capital, <i>das quais</i> :	4.895,2	7,8	2.628,6	4,6	-2.266,7	-46,3
<i>Transferências para o FRDP do produto de reprivatizações</i>	2.768,1	4,4	1.340,0	2,4	-1.428,1	-51,6
<i>Regularização responsabilidades – concessões rodo-ferroviárias</i>	90,5	0,1	-	-	-90,5	-100,0
<i>RTP (aumento de capital e outras responsabilidades)</i>	345,9	0,5	-	-	-345,9	-100,0
Ativos financeiros, <i>dos quais</i> :	11.495,4	18,2	6.542,1	11,5	-4.953,3	-43,1
<i>Instrumentos de capital contingente (2012-BCP, BPI, CGD; 2013-Banif)</i>	5.100,0	8,1	250,0	0,4	-4.850,0	-95,1
<i>Ações – instituições de crédito (2012-CGD, 2013-Banif)</i>	750,0	1,2	700,0	1,2	-50,0	-6,7
<i>Ações – empresas públicas não financeiras (incluindo EPR)</i>	11,6	-	506,3	0,9	494,7	4.278,9
<i>Empréstimos a m. l. prazos a empresas públicas (incluindo EPR)</i>	3.781,4	6,0	3.309,7	5,8	-489,8	-12,9
<i>Empréstimos a m.l. prazos – administração regional</i>	770,1	1,2	358,3	0,6	-411,8	-53,5
<i>Empréstimos a m.l. prazos – administração local</i>	138,1	0,2	494,7	0,9	356,6	258,3
<i>Participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade</i>	802,9	1,3	802,9	1,4	-	-
Outras despesas de capital	35,0	0,1	121,4	0,2	86,4	247,1
<b>Total da Despesa (*)</b>	<b>63.019,0</b>	<b>100,0</b>	<b>56.754,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-6.264,9</b>	<b>-9,9</b>

(\*) Excluindo transferências para SI, ativos financeiros em títulos (na parte dos instrumentos de capital contingente reembolsados no mesmo ano) e em empréstimos curto prazo, e passivos financeiros (cfr. Quadro 13).

Fonte: 2012 – Conta Geral do Estado; 2013 – valores provisórios do "mês 13" disponibilizados através do SIGO, deduzidos das verbas não utilizadas de "Saldo do Cap. 60 do OE/2013", contabilizadas como "reposições abatidas nos pagamentos", e informação complementar.





Q. 764

## Tribunal de Contas

---

A despesa dos serviços integrados<sup>1</sup> diminuiu € 6.264,9 milhões (-9,9%), face ao ano anterior, o que ficou a dever-se, principalmente, às **reduções** verificadas em:

- *Ativos financeiros*, em € 4.953,3 milhões (-43,1%), totalizando € 6.542,1 milhões (passando a constituir 11,5% da despesa), em resultado, sobretudo<sup>2</sup>, da diminuição das operações de capitalização de instituições de crédito através de “instrumentos de capital contingente” (€ 250,0 milhões em 2013, de um total de € 5.100,0 milhões no ano anterior)<sup>3</sup>, bem como através de *ações* (€ 700,0 milhões em 2013, para o Banif, e € 750,0 milhões em 2012, para a CGD).

Diminuíram também os *empréstimos a médio e longo prazos* a empresas públicas (€ 3.309,7 milhões em 2013, contra € 3.781,4 milhões em 2012)<sup>4</sup> e à *administração regional* (€ 358,3 milhões em 2013 e € 770,1 milhões no ano anterior)<sup>5</sup>.

Inversamente a essas diminuições, subiu a despesa com operações de aumento de capital de empresas públicas não financeiras, incluindo *EPR* (passaram de € 11,6 milhões para € 506,3 milhões em 2013<sup>6</sup>) e com *empréstimos a médio e longo prazos à administração local* (de € 138,1 milhões para € 494,7 milhões).

Destaca-se, ainda, a participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade que ascendeu a € 802,9 milhões, em cada ano.

- *Transferências de capital*, que diminuíram € 2.266,7 milhões (-46,3%), constituindo 4,6% da despesa, em resultado da redução na transferência para o FRDP de produto das reprivatizações, de € 2.768,1 milhões<sup>7</sup> para € 1.340,0 milhões<sup>8</sup>, e da não continuidade de encargos com assunção de passivos e responsabilidades da RTP (€ 345,9 milhões) e com regularização de responsabilidades por concessões rodo-ferroviárias (€ 90,5 milhões)<sup>9</sup>;
- *Transferências correntes para SFA* do Ministério da Saúde, que diminuíram € 1.818,4 milhões (-18,8%), totalizando € 7.879,6 milhões (13,9% da despesa), em parte por efeito de, em 2012, ter sido efetuada uma transferência adicional de € 1.932,0 milhões para regularização de pagamentos em atraso;

---

<sup>1</sup> Com as exclusões anteriormente assinaladas no Quadro 13 e considerando as reposições abatidas nos pagamentos já referidas, contabilizadas em 2014 (€ 108,5 milhões).

<sup>2</sup> Cfr. Anexo 3, onde se discrimina a despesa em *ativos financeiros* 2012-2013.

<sup>3</sup> Em 2013: Banif (€ 250,0 milhões; inicialmente foi de € 400,0 milhões tendo o banco reembolsado, no mesmo ano, € 150,0 milhões); em 2012: BCP (€ 3.000,0 milhões); BPI (€ 1.200,0 milhões; inicialmente € 1.500,0 milhões tendo reembolsado no mesmo ano € 300,0 milhões); e CGD (€ 900,0 milhões).

<sup>4</sup> Às seguintes empresas públicas, maioritariamente *EPR*, em 2012 e em 2013, respetivamente: Parvalorem e Parups (€ 1.032,9 milhões e 510,5 milhões); Estradas de Portugal (€ 880,6 milhões e € 702,6 milhões); REFER (€ 800,3 milhões e € 804,5 milhões), Metropolitano de Lisboa (€ 648,6 milhões e € 412,9 milhões), Metro do Porto (€ 309,0 milhões e € 759,7 milhões), Parque Escolar (€ 90,0 milhões em 2012) e Vianapolis (€ 20,0 milhões em 2012) e Transtejo (€ 118,6 milhões em 2013).

<sup>5</sup> Em 2012: € 635,1 milhões à RA da Madeira e € 135,0 milhões à RA dos Açores; em 2013: € 358,3 milhões à RA da Madeira.

<sup>6</sup> Destinados a: Metropolitano de Lisboa (€ 475,4 milhões), REFER (€ 21,0 milhões) e Estradas de Portugal (€ 9,0 milhões).

<sup>7</sup> Referentes a fases da reprivatização da EDP: € 2.272,0 milhões (inclui € 600,0 milhões de 2011, transferidos em 2012) e da REN: € 496,0 milhões.

<sup>8</sup> Parte do produto da privatização da ANA e dos CTT (Cfr. Caixa 1).

<sup>9</sup> Verbas processadas por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais, do Ministério das Finanças.

- *Transferências correntes para a Caixa Geral de Aposentações (CGA)*, com uma redução em € 104,5 milhões (-2,3%), passando de € 4.468,6 milhões para € 4.364,1 milhões<sup>1</sup>;
- *Aquisição de bens de capital*, em € 423,1 milhões (-64,1%), passando a totalizar € 236,5 milhões (0,4% da despesa), em parte, por efeito da aquisição à Câmara Municipal de Lisboa de terrenos do Aeroporto da Portela no ano anterior (€ 286,0 milhões);
- *Juros e outros encargos*, que tiveram uma pequena redução, em € 31,4 milhões (-0,5%), totalizando € 6.842,6 milhões (tendo representado 12,0% da despesa);

Verificou-se **aumento** da despesa, principalmente, nos seguintes agregados:

- *Despesas com pessoal*, em € 796,1 milhões (9,4%), passando a totalizar € 9.234,5 milhões (constituindo 16,2% da despesa, contra 13,4% no ano anterior), em resultado da reposição dos subsídios de férias e de Natal, suspensos durante 2012, e pelo aumento das *contribuições para CGA e a segurança social* e, em sentido oposto, pela redução do quantitativo de pessoal<sup>2</sup>. Por ter maior peso nas despesas com pessoal, o principal aumento verificou-se no Ministério da Educação e Ciência, em € 311,9 milhões, que representou mais de um terço do aumento das despesas em apreço (39,2%). Por componentes, verificou-se:
  - *remunerações certas e permanentes*, um acréscimo em € 421,9 milhões (6,6%), dos quais € 134,6 milhões no Ministério da Educação e Ciência (+3,9%) e € 122,9 milhões no Ministério da Administração Interna (+13,1%);
  - *segurança social*, em € 375,1 milhões (22,5%), devido ao aumento das contribuições dos serviços para a CGA e para a segurança social, quer porque aumentaram as remunerações sobre as quais incidem (decorrente da reposição dos subsídios de férias e Natal), quer pelo aumento das taxas de comparticipação das entidades empregadoras<sup>3</sup>, que foi superior à diminuição das contribuições para a ADSE<sup>4</sup>;
  - *abonos variáveis ou eventuais*, em € -0,9 milhões (-0,2%), com variações de sinal contrário a nível de Ministérios, verificando-se a maior redução na Defesa Nacional (€ -8,0 milhões; -10,0%) e o maior aumento na Educação e Ciência (€ 15,6 milhões; 72,7%).
- *Transferências correntes para a segurança social* (efetuadas pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social referentes a Leis de bases, IVA social e pensões dos bancários) em € 1.521,6 milhões (19,4%), tendo ascendido a € 9.376,3 milhões (16,5% da despesa). As verbas em cumprimento da Lei de bases aumentaram € 805,7 milhões (11,0%). O crescimento das *transferências* resultou também de o “IVA social”, antes transferido para a Segurança Social por operações extra-orçamentais,

<sup>1</sup> Estas transferências, por conta do Capítulo “Proteção Social” abrangem a designada contribuição do Estado para a CGA (€ 4.078,6 milhões) e as verbas para pagamento de certas pensões a cargo do Estado (€ 285,6 milhões). À diminuição naquela contribuição (€ -136,0 milhões) processada a título de *transferências correntes*, correspondeu o aumento da contribuição para a CGA dos serviços integrados, enquanto entidades empregadoras, aumentando as *despesas com pessoal*.

<sup>2</sup> Em 2013 o emprego na administração central diminuiu 17.237 postos de trabalhos (-4,1%), dos quais 15.808 nos serviços integrados (-4,9%). A principal redução verificou-se nos serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência, em 11.794 postos de trabalho (-5,3%), representando essas entidades, no final de 2013, 51,9% do emprego da administração central – cfr. Anexo 4.

<sup>3</sup> Essa taxa, nas contribuições para a CGA, passou de 15% para 20% e, nas contribuições para a segurança social relativas a trabalhadores que exercem funções públicas, de 22,3% para 23,75%, ou de 17,2% para 18,6%, consoante o tipo de vínculo (artigos 79.º e 116.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

<sup>4</sup> Passou de 2,5% para 1,25% (alteração, pelo Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de Julho, ao artigo 47.º A do Decreto-lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro).



Q. 762

## Tribunal de Contas

---

ter passado a ser processado por despesa orçamenta, totalizando € 725,0 milhões<sup>1</sup>. As verbas transferidas para pagamento das pensões do regime substitutivo dos bancários, em resultado das transferências dos fundos de pensões para o Estado, ascenderam a € 506,7 milhões:

- *Ativos financeiros*, relativos a *dotações (aumentos) de capital* de empresas públicas não financeiras, em € 494,7 milhões, atingindo € 506,3 milhões, canalizados sobretudo para as EPR: quase na totalidade para o Metropolitano de Lisboa (€ 475,4 milhões), REFER (€ 21,0 milhões) e Estradas de Portugal (€ 9,0 milhões);
- *Ativos financeiros*, sob a forma de *empréstimos a médio e longo prazos à administração local*, em € 356,6 milhões (258,3%), atingindo € 494,7 milhões.

---

<sup>1</sup> 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, Emprego e Segurança Social uma verba a esse título, que foi transferida na totalidade, por duodécimos.

## 3.3 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

De acordo com a LEO<sup>1</sup>, devem integrar o subsector dos SFA “(...) as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas (...) no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento”. Contudo, das entidades identificadas em 2012 pelo INE como SFA da administração central<sup>2</sup>, não integraram o Orçamento de 2013<sup>3</sup>, nem a subsequente execução, as seguintes<sup>4</sup>:

1. Agência Nacional PROALV – Agência Nacional para a Gestão do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida
2. Associação das Universidades de Língua Portuguesa
3. Associação para o Desenvolvimento da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto
4. Defaerloc - Locação de Aeronaves Militares, S.A.
5. Defloc - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.
6. Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
7. Fundação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
8. Fundação da Universidade de Lisboa
9. Fundação das Universidades Portuguesas
10. Fundação P/ Desenvolvimento das Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais
11. ICAT – Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL
12. IMAR – Instituto do Mar
13. Comissão Instaladora do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia – InI
14. Polisalbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis Em Albufeira, S.A.
15. UNESUL - Associação Universidade - Empresa do Sul
16. União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa

Em 2013, a composição do subsector dos SFA sofreu alterações significativas, tendo-se verificado, para além da reafecção de serviços entre ministérios, extinções e reestruturações de serviços, abrangendo em certos casos mudanças no regime de autonomia<sup>5</sup>, que afetam o total da despesa por subsector.

No quadro seguinte assinalam-se as principais alterações face a 2012<sup>6</sup>, identificando-se quando se trata de serviços integrados.

<sup>1</sup> Artigo 2.º, n.º 5.

<sup>2</sup> Lista das “Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2011”, de março de 2012, anterior à circular de preparação do OE/2013.

<sup>3</sup> Não constavam já do Anexo IX da Circular série A n.º 1371 – preparação do OE/2013 (republicada em 19/09/2012).

<sup>4</sup> Listagem expurgada de serviços extintos, reclassificados como integrados, com nova designação, ou com a despesa agregada à de outros serviços (por exemplo, os Serviços de Ação Social da universidade de Aveiro estão incluídos na conta da Universidade de Aveiro – Fundação Pública), bem como os hospitais entretanto empresarializados.

<sup>5</sup> Por exemplo, o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência (SFA, em 2012) deu origem à Direcção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (serviço integrado).

<sup>6</sup> Não são indicadas reafecções de atribuições entre serviços que não tenham originado a sua extinção, nem serviços extintos durante 2013 mas que ainda apresentam execução orçamental.



Q. 744

## Tribunal de Contas

**Quadro 15 – Principais alterações na composição do universo dos SFA em 2013**

Designação em 2013	Designação na conta de 2012
Instituto Português do Desporto e Juventude	Instituto do Desporto de Portugal Instituto Português da Juventude (serviço integrado)
Direção-Geral do Património Cultural <sup>1</sup>	Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico Instituto dos Museus e da Conservação
Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (serviço integrado) Direção -Geral da Administração e do Emprego Público (serviço integrado)	Instituto Nacional de Administração
Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública	Agência Nacional de Compras Públicas Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública Instituto de Informática (serviço integrado)
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua	Instituto Camões Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (serviço integrado)
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça Instituto de Tecnologias de Informação na Justiça (serviço integrado)
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses	Instituto Nacional de Medicina Legal
Instituto Nacional de Aviação Civil	Comissão de Planeamento de Emergência do Transporte Aéreo (serviço integrado)
Agência Portuguesa do Ambiente	Administrações das regiões hidrográficas do Norte, do Centro, do Tejo, do Alentejo e do Algarve Comissão para as Alterações Climáticas (serviço integrado) Instituto da Água (serviço integrado)
Instituto da Mobilidade e dos Transportes	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres Instituto de Infraestruturas Rodoviárias Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres (serviço integrado)
Direção-Geral de Política do Mar (serviço integrado) Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (serviço integrado)	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
Instituto Português do Mar e da Atmosfera <sup>2</sup>	Instituto de Meteorologia
Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária	Instituto Nacional dos Recursos Biológicos
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade Fundo para a conservação da natureza e da biodiversidade
Instituto Português do Sangue e da Transplantação <sup>3</sup>	Centros de histocompatibilidade do Norte, do Centro e do Sul
Centro hospitalar do oeste	Centro hospitalar de Torres Vedras Centro hospitalar do oeste norte
Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (serviço integrado)	Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência
Instituto Superior Técnico (da Universidade de Lisboa <sup>4</sup> )	Instituto Superior Técnico (da Universidade Técnica de Lisboa) Instituto Tecnológico e Nuclear
Fundação para a Ciência e a Tecnologia Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (serviço integrado)	UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento

1 Passa a ter como serviços dependentes os serviços integrados que em 2012 eram dependentes do IGPA e do IMC e os museus e palácios afetos pelo Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de Maio. Integra ainda parte das competências da extinta Direção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo.

2 Foram-lhe também atribuídas parte das competências do Laboratório Nacional de Energia e Geologia.

3 Foram-lhe também atribuídas parte das competências dos extintos Instituto da Droga e da Toxicodependência e Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação (serviços integrados).

4 Resultante da fusão da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa, pelo Decreto-Lei n.º 266-E/2012, de 31 de Dezembro, mantendo-se a generalidade das faculdades e institutos superiores.

### 3.3.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte sintetiza-se, quanto a 2013, os valores do Orçamento (inicial e final) e da execução provisória, as correspondentes variações e a taxa de execução<sup>1</sup>. A qualidade destes dados e a análise subsequente são afetados pelo facto da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa não registar a sua execução orçamental no sistema SIGO/SFA desde agosto, tendo-se optado, tal como na SEO, pela inclusão dessa informação, parcelar. A sua comparabilidade, face a 2012, é também afetada pela mencionada alteração no universo dos SFA.

Quadro 16 – SFA (incluindo EPR) – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012	2013 ("mês 12")						
	Despesa CGE (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2012 (*) (3)=(2-1)/(1) (%)	Orçamento final (4)	Δ Orçam. inicial (5)=(4-2)/(2) (%)	Despesa (6)	Δ Despesa de 2012 (7)=(6-1)/(1) (%)	Taxa de execução (8) =(6)/(4) (%)
<b>DESPESAS CORRENTES</b> , excluindo a)	<b>24.940,1</b>	<b>25.071,4</b>	<b>0,5</b>	<b>26.990,8</b>	<b>7,7</b>	<b>25.206,9</b>	<b>1,1</b>	<b>93,4</b>
Despesas com pessoal	3.065,2	3.479,2	13,5	3.733,8	7,3	3.462,0	12,9	92,7
Aquisição de bens e serviços	10.364,8	9.059,2	-12,6	9.993,8	10,3	9.181,0	-11,4	91,9
Juros e outros encargos	1.053,7	1.090,7	3,5	1.033,6	-5,2	854,1	-18,9	82,6
Transferências correntes, excluindo (a)	9.635,1	10.326,9	7,2	11.214,9	8,6	10.879,1	12,9	97,0
Subsídios	498,3	791,4	58,8	747,6	-5,5	650,7	30,6	87,0
Outras despesas correntes	322,9	324,1	0,4	267,0	-17,6	179,9	-44,3	67,4
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b> , excluindo b), c), d), e)	<b>3.699,5</b>	<b>6.853,7</b>	<b>85,3</b>	<b>7.058,6</b>	<b>3,0</b>	<b>2.830,0</b>	<b>-23,5</b>	<b>40,1</b>
Aquisição de bens de capital	1.754,0	1.798,1	2,5	1.883,6	4,8	1.252,6	-28,6	66,5
Transferências de capital, excluindo b)	616,2	736,8	19,6	801,4	8,8	613,8	-0,4	76,6
Ativos financeiros, excluindo c) e d)	926,2	617,3	-33,3	679,1	10,0	565,0	-39,0	83,2
Outras despesas de capital	3,1	17,0	446,2	9,1	-46,3	1,4	-54,1	15,6
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	400,0	3.684,6	821,1	3.685,3	0,0	397,1	-0,7	10,8
<b>DESPESA excluindo:</b>	<b>28.639,6</b>	<b>31.925,1</b>	<b>11,5</b>	<b>34.049,4</b>	<b>6,7</b>	<b>28.036,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>82,3</b>
a) Transferências correntes para SFA	690,5	227,7	-67,0	379,0	66,5	341,0	-50,6	90,0
b) Transferências de capital para SFA	94,6	85,7	-9,5	91,3	6,5	85,5	-9,6	93,7
c) Ativos financeiros em títulos	2.840,0	1.671,4	-41,1	2.139,9	28,0	1.175,5	-58,6	54,9
d) Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	0,7	0,7	4,2	0,7	0,0	0,5	-21,6	75,2
e) Passivos financeiros (exceto Parvalorem e Parups)	5.005,7	2.919,9	-41,7	4.369,4	49,6	3.901,1	-22,1	89,3
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>37.271,1</b>	<b>36.830,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>41.029,7</b>	<b>11,4</b>	<b>33.540,5</b>	<b>-10,0</b>	<b>81,7</b>

Por memória:

<b>Despesa corrente primária</b> (exclui juros e outros encargos)	23.886,4	23.980,7	0,4	25.957,2	8,2	24.352,8	2,0	93,8
---	----------	----------	-----	----------	-----	----------	-----	------

(\*) "Objetivos implícitos" do OE/ 2012 para a variação da despesa (em percentagem) face a 2011, comparáveis com a variação verificada (coluna 7).

Fonte: 2012 – Conta Geral do Estado; 2013 – valores provisórios do "mês 13" disponibilizados através do SIGO/SFA, exceto a SCML (valores de agosto).

Conforme se evidencia no quadro, foi incluída a despesa classificada em *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups, relativa ao reembolso de empréstimos da CGD (mútuo e obrigações) referentes ao BPN. O reembolso desses empréstimos<sup>2</sup> constitui a principal despesa daquelas entidades que, se fosse excluída por estar classificada em *passivos financeiros* (amortização de dívida) reduziria, com significado, a despesa

<sup>1</sup> Consta do Anexo 5 um quadro, com a mesma estrutura, com maior desagregação das classificações económicas, designadamente das *transferências* por sector institucional destinatário, bem como os valores das variações, acima indicadas apenas em percentagem.

<sup>2</sup> A que acresce o pagamento dos respetivos juros.





Q. 764

## Tribunal de Contas

evidenciada em contabilidade pública, decorrente da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das correspondentes sociedades-veículo<sup>1</sup>.

Está em curso o exame de outras despesas classificadas, pelas EPR, em *passivos financeiros*<sup>2</sup>, vindo os seus resultados a constar do Parecer sobre a CGE/2013.

### a) Realização dos objetivos implícitos no Orçamento inicial para 2013

Neste ponto compara-se a variação fixada no OE inicial para a despesa de 2013 face a 2012 [coluna (3) do quadro anterior] com a que efetivamente se verificou [coluna (7)].

O “objetivo orçamental implícito” ao Orçamento inicial de 2013, de limitar o aumento da **despesa corrente** a 0,5% (€ 131,4 milhões), não foi atingido, verificando-se um crescimento em 1,1% (€ 266,8 milhões). Contribuíram significativamente para este desvio o aumento das *transferências correntes* em 12,9% (€ 1.244,0 milhões), quando o Orçamento previa que crescessem apenas 7,2% (€ 691,7 milhões)<sup>3</sup>, enquanto a redução verificada na *aquisição de bens e serviços*, em 11,4% (€ -1.183,8 milhões), foi inferior à prevista no orçamento, de 12,6% (€ -1.305,7 milhões)<sup>4</sup>. As outras componentes da despesa corrente foram inferiores no orçamento inicial em € 538,7 milhões, sendo mais significativa a redução dos *juros e outros encargos*, orçamentados em € 1.090,7 milhões, cujos pagamentos totalizaram € 854,1 milhões (menos € 236,6 milhões que o previsto<sup>5</sup>).

Nas **despesas de capital**, não considerando o impacto das despesas em *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups<sup>6</sup>, o Orçamento previa uma redução de 4,0% (€ -130,4 milhões), verificando-se uma diminuição superior, de 26,3% (€ -866,6 milhões). Os pagamentos ficaram aquém do orçamentado inicialmente em todos os agrupamentos da despesa, destacando-se a *aquisição de bens de capital*, com previsão inicial de despesa de € 1.798,1 milhões e execução de € 1.252,6 milhões (menos € 545,4 milhões<sup>7</sup>).

Para o **total das despesas** (correntes e de capital, com as exclusões assinaladas no quadro), comparativamente ao ano anterior, o Orçamento para 2013 tinha implícito que o aumento da despesa não excedesse os 11,5%, isto é, € 3.285,6 milhões, contribuindo o aumento da despesa orçamentada em *passivos financeiros* das Parvalorem e Parups com € 3.284,6 milhões. Sem este item, a variação prevista para a despesa seria percentualmente nula (€ 1,0 milhões em valor). Esse objetivo foi cumprido, reduzindo-se a despesa realizada em 2013 em 2,1% relativamente à de 2012 (€ -602,7 milhões).

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.1. O apuramento do saldo, em 31/12/2013, da intervenção no BPN e do funcionamento dessas empresas consta do ponto 3.3.4.

<sup>2</sup> Está em causa a amortização antecipada de swaps, contabilizada como *passivos financeiros* conforme informação prestada pela DGO, bem como determinados encargos com operações de leasing.

<sup>3</sup> Por efeito sobretudo das *transferências* da CGA (pensões e reformas) para as quais Orçamento previa um aumento de € 780,7 milhões (9,8%) e que vieram a aumentar € 1.245,7 milhões (15,6%); recorde-se que, à semelhança das *despesas com pessoal*, o Orçamento inicial previa o pagamento de treze meses, tendo sido pagos catorze meses.

<sup>4</sup> Em resultado essencialmente do Ministério da Saúde, relativamente ao qual essa classificação económica abrange, também, os pagamentos aos hospitais empresarializados e em regime de PPP. Nesse Ministério, a uma redução prevista no Orçamento em € 1.525,2 milhões (-17,5%) [resultante, por um lado, de em 2012, ter existido um programa de redução dos pagamentos em atraso, o que aumentou excecionalmente as despesas com essa classificação nesse ano e, por outro, em 2013 inicialmente estar previsto o pagamento de treze meses de remunerações, contra doze meses no ano anterior], veio a corresponder uma redução inferior, de € 1.060,1 milhões (-12,1%), por efeito, sobretudo, do já referido pagamento de catorze meses de remunerações ao pessoal em funções públicas.

<sup>5</sup> Destacam-se, com execuções inferiores ao orçamento inicial, o Metropolitano de Lisboa (€ 87,1 milhões), o Metro do Porto (€ 71,1 milhões), o FRDP (€ 39,2 milhões) e as Parvalorem e Parups (€ 48,7 milhões).

<sup>6</sup> O orçamento inicial para 2013 fixou uma dotação de € 3.684,6 milhões (contra uma despesa de € 400,0 milhões no ano anterior), tendo a execução atingido € 397,1 milhões (amortização de empréstimos à CGD referentes ao BPN).

<sup>7</sup> Com execução inferior ao orçamento inicial destacam-se a Parque Escolar (€ 149,3 milhões), as sociedades POLIS (€ 111,3 milhões no seu conjunto), e a REFER (€ 39,3 milhões).



### b) Alterações orçamentais por classificação económica

Com as exclusões evidenciadas no quadro anterior, o orçamento inicial dos organismos pertencentes ao subsector dos SFA (incluindo EPR) foi reforçado em 6,7% (€ 2.124,3 milhões), totalizando, no final, € 34.049,4 milhões.

Durante 2013, as dotações para **despesas correntes** foram aumentadas em 7,7% (€ 1.919,3 milhões) totalizando o orçamento final € 26.990,8 milhões<sup>1</sup>, em resultado sobretudo dos reforços para:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, que aumentou € 934,7 milhões (10,3%), dos quais € 711,5 milhões nos SFA do Ministério da Saúde<sup>2</sup> e € 149,4 milhões nos SFA do Ministério da Educação.
- ◆ *Transferências correntes*, em € 888,0 milhões (8,6%), verificando-se os principais reforços na CGA (€ 536,8 milhões) no IEFP (€ 139,2 milhões) e no IFAP (€ 131,1 milhões).
- ◆ *Despesas com pessoal*, em € 254,6 milhões (7,3%), em resultado da inclusão do pagamento do subsídio de férias, no seguimento de decisão do Tribunal Constitucional.

As dotações para **despesas de capital** tiveram um aumento de 3,0% (€ 204,9 milhões) totalizando € 7.058,6 milhões<sup>3</sup>, devido principalmente aos reforços para:

- ◆ *Aquisição de bens de capital*, em € 85,6 milhões (4,8%), sendo as dotações dos estabelecimentos de ensino superior reforçadas em € 95,0 milhões.
- ◆ *Transferências de capital*, em € 64,7 milhões (8,8%), destacando-se a REFER com mais €34,2 milhões.
- ◆ *Ativos financeiros (exceto títulos e empréstimos de curto prazo)*<sup>4</sup>, em € 61,8 milhões (10,0%), salientando-se o reforço de € 164,9 milhões pelo IAPMEI e a redução das dotações do FRDP em € 100 milhões.

### a) Taxas de execução

Conforme se constata também no quadro anterior, a despesa ascendeu a € 28.036,8 milhões, situando-se a taxa de execução média em 82,3%, com uma acentuada variação por classificação económica, entre os 10,8% para amortização de dívida da Parvalorem e da Parups e os 97,0% para *transferências correntes*.

---

<sup>1</sup> A execução situou-se em € 25.206,9 milhões, correspondente a 93,4% do orçamento final e a 101,1% do orçamento inicial.

<sup>2</sup> Abrangem as verbas pagas pela ACSS aos hospitais empresarializados e em regime de PPP, a título de *aquisição de serviços de saúde*, que passaram de € 4.240,4 milhões para € 4.820,7 milhões, um reforço, em 13,7% (€ 580,2 milhões) e a despesas suportadas pelas ARS, cujos orçamentos foram reforçados em € 106,7 milhões. Nesses aumentos o principal impacto é decorrente da referida passagem, de treze para catorze meses, no pagamento das remunerações do pessoal em funções públicas.

<sup>3</sup> A execução ascendeu a € 2.830,0 milhões, correspondendo a 40,1% do orçamento final e a 76,5% do orçamento inicial.

<sup>4</sup> Conforme se referiu, exclui-se os *títulos* (no caso dos SFA trata-se sobretudo de aplicações em CEDIC e CEDIM) e *empréstimos de curto prazo*, por se tratar de aplicações (ou movimentos) de tesouraria.



### 3.3.2 Execução face ao ano anterior (incluindo as EPR)

No quadro seguinte evidencia-se as despesas que mais contribuíram para a variação total, em relação ao ano anterior e a sua estrutura.

**Quadro 17 – SFA (incluindo EPR) – variação da despesa face a 2012**

Classificação económica	(em milhões de euros)					
	2012 (CGE)		2013 ("mês 12")		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação (%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>24 940,1</b>	<b>87,1</b>	<b>25 206,9</b>	<b>89,9</b>	<b>266,8</b>	<b>1,1</b>
Despesas com pessoal, das quais:	3 065,2	10,7	3 462,0	12,3	396,8	12,9
<i>Estabelecimentos do ensino superior e respetivos SAS</i>	1 097,8	3,8	1 256,8	4,5	158,9	14,5
<i>Administrações regionais de saúde</i>	722,2	2,5	829,5	3,0	107,3	14,9
<i>SFA da Presidência do Conselho de Ministros</i>	168,9	0,6	218,3	0,8	49,4	29,3
Aquisição de bens e serviços, das quais:	10 364,8	36,2	9 181,0	32,7	-1 183,8	-11,4
<i>Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)</i>	5 398,4	18,8	4 730,6	16,9	-667,8	-12,4
<i>Administrações regionais de saúde</i>	3 090,6	10,8	2 790,2	10,0	-300,4	-9,7
<i>Outros SFA do Ministério da Saúde</i>	240,3	0,8	148,3	0,5	-91,9	-38,3
<i>Parvalorem e Parups</i>	62,1	0,2	17,3	0,1	-44,8	-72,1
Juros e outros encargos, dos quais:	1 053,7	3,7	854,1	3,0	-199,6	-18,9
<i>Parvalorem e Parups</i>	248,7	0,9	158,3	0,6	-90,5	-36,4
<i>Metro do Porto</i>	145,0	0,5	89,3	0,3	-55,7	-38,4
<i>Metropolitano de Lisboa</i>	225,6	0,8	175,2	0,6	-50,4	-22,3
Transferências correntes (exceto para SFA), das quais:	9 635,1	33,6	10 879,1	38,8	1 244,0	12,9
<i>Transferências da CGA</i>	7 984,6	27,9	9 230,3	32,9	1 245,7	15,6
<i>IEFP</i>	61,2	0,2	150,9	0,5	89,7	146,7
<i>Fundo Português de Carbono</i>	4,6	0,0	59,3	0,2	54,7	1 186,5
<i>Instituto Gestão Financ. e de Equipamentos da Justiça (IGFEJ)</i>	265,3	0,9	182,9	0,7	-82,4	-31,1
<i>Gabinete de Gestão Financeira do Min da Educação <sup>1</sup></i>	63,4	0,2	0,0	0,0	-63,4	-100,0
Subsídios, dos quais:	498,3	1,7	650,7	2,3	152,3	30,6
<i>IEFP</i>	289,6	1,0	436,8	1,6	147,2	50,8
Outras despesas correntes, das quais:	322,9	1,1	179,9	0,6	-143,0	-44,3
<i>Estradas de Portugal</i>	177,1	0,6	32,8	0,1	-144,3	-81,5
<b>Despesas de capital</b>	<b>3 699,5</b>	<b>12,9</b>	<b>2 830,0</b>	<b>10,1</b>	<b>-869,5</b>	<b>-23,5</b>
Aquisição de bens de capital, das quais	1 754,0	6,1	1 252,6	4,5	-501,4	-28,6
<i>Parque Escolar</i>	407,2	1,4	68,2	0,2	-338,9	-83,2
<i>Administrações regionais de saúde</i>	55,7	0,2	15,3	0,1	-40,4	-72,6
Transferências de capital (exceto para SFA)	616,2	2,2	613,8	2,2	-2,3	-0,4
Ativos financeiros (excluindo títulos e emp curto prazo), dos quais:	926,2	3,2	565,0	2,0	-361,2	-39,0
<i>Parvalorem e Parups</i>	442,6	1,5	0,0	0,0	-442,6	-100,0
<i>IAPMEI</i>	365,7	1,3	437,8	1,6	72,1	19,7
Passivos financeiros das Parvalorem e Parups	400	1,4	397,1	1,4	-2,9	-0,7
Outras despesas de capital	3,1	0,0	1,4	0,0	-1,7	-54,1
<b>Total da despesa (*)</b>	<b>28 639,6</b>	<b>100,0</b>	<b>28 036,8</b>	<b>100,0</b>	<b>-602,7</b>	<b>-2,1</b>

<sup>1</sup> Serviço extinto, cujas competências passaram para a Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira que pertence aos serviços integrados (cfr. Quadro 15).

(\*) Excluindo transferências correntes e de capital para SFA, ativos financeiros em títulos e em empréstimos curto prazo, e parte dos passivos financeiros (cfr. Quadro 16).

Fonte: 2012 – CGE; 2013 - "mês 12" (execução orçamental provisória de 2013) e "mês 8" para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Conforme se evidencia, a despesa do subsector dos SFA diminuiu € 602,7 milhões (-2,1%) face ao ano anterior. Para essa **redução**:

- ◆ O principal contributo observou-se na *aquisição de bens e serviços* que diminuiu 11,4% (€ 1.183,8 milhões), ascendendo a € 9.181,0 milhões (32,7% do total despesa, contra 36,2% no ano anterior). Destacam-se os SFA do Ministério da Saúde, com uma redução de € 1.060,1 milhões<sup>1</sup>, abrangendo, nomeadamente, as verbas pagas aos hospitais empresarializados e em regime de PPP e as participações do Estado nos medicamentos; a ACSS teve uma redução de € 667,8 milhões<sup>2</sup>, e as administrações regionais de saúde de € 300,4 milhões<sup>3</sup>. Assinala-se também a redução dos pagamentos efetuados pelas Parvalorem e Parups (em € 44,8 milhões).
- ◆ A *aquisição de bens de capital* desceu 28,6% (€ 501,4 milhões, ascendendo a € 1.252,6 milhões em 2013), diminuindo em € 338,9 milhões os pagamentos da Parque Escolar (relativos à construção de edifícios) e em € 40,4 milhões os das administrações regionais de saúde (€ -32,0 milhões em conservação e construção de edifícios).
- ◆ A despesa em *ativos financeiros* baixou 39,0% (€ 361,2 milhões, fixando-se nos € 565,0 milhões), sobretudo por a Parvalorem e Parups terem adquirido em 2012 € 442,6 milhões de *ativos financeiros* do BPN, operação sem correspondência em 2013. Em sentido inverso salienta-se o IAPMEI, que aumentou a concessão de *empréstimos a médio e longo prazos* em € 83,0 milhões (mais € 81,8 milhões a *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*) e a *aquisição de ações e outras participações* em € 13,2 milhões, tendo diminuído a compra de *unidades de participação em sociedades financeiras* em € 24,0 milhões.
- ◆ Os *juros e outros encargos* diminuíram 18,9%, € 199,6 milhões, tendo pago menos a Parvalorem e a Parups (€ 90,5 milhões), o Metro do Porto (€55,7 milhões) e o Metropolitano de Lisboa (€ 50,4 milhões). A despesa registada nesta classificação totalizou € 854,1 milhões, dos quais € 828,8 milhões pelas EPR (cfr. Quadro 20);
- ◆ As *outras despesas correntes* diminuíram 44,3%, € 143,0 milhões, totalizando € 179,9 milhões. A Estradas de Portugal foi a principal responsável por esta variação, com uma redução de € 144,5 milhões no pagamento de *impostos e taxas*.

Em sentido contrário, **aumentaram**:

- ◆ As *transferências correntes* (excluindo *transferências para SFA*) em 12,9%, € 1.244,0 milhões, fixando-se nos € 10.879,1 milhões em 2013, com destaque para o crescimento das *transferências correntes* da CGA para *famílias* (pensões e abonos) em € 1.230,0 milhões (15,4%)<sup>4</sup> e para a segurança social em € 16,2 milhões<sup>5</sup>. Em 2013, as *transferências correntes* efetuadas pela CGA totalizaram € 9.230,3

<sup>1</sup> Em 2012 tinha-se registado um aumento de € 1.199,4 milhões, em consequência do já mencionado Programa de regularização de dívidas do setor da saúde, que beneficiou nesse ano de € 1.932,0 milhões (transferidos do OE para a ACSS, embora a regularização efetuada nesse ano se tenha cifrado nos € 1.500,0 milhões).

<sup>2</sup> A *aquisição de serviços de saúde* diminuiu € 648,9 milhões).

<sup>3</sup> Diminuíram em € 195,3 milhões a *aquisição de serviços de saúde* e em € 55,5 milhões os *produtos vendidos nas farmácias*.

<sup>4</sup> Deve-se, sobretudo a: reposição do equivalente ao subsídio de férias e de Natal; aumento do número de pensionistas da CGA [mais 10.629 (1,7%) - Cfr. Quadro 17 do Anexo Estatístico da Síntese de Execução Orçamental de dezembro de 2013]; e atualização das pensões dos deficientes das forças armadas (com efeitos retroativos a janeiro de 2010).

<sup>5</sup> Em 2012 não foram registadas transferências para esta entidade: até esse ano, as verbas transferidas para a segurança social eram classificadas como *transferências correntes para as famílias*. Comparando com os valores identificados no Parecer sobre a CGE/2012 "(...) € 92,4 M, que deveria transferir para o ISS, e o valor de € 14,5 M que transferiu para o IGFSS para pagamento pela SS de pensões que constituem encargo da CGA" (ver Caixa 4, nota 3 da pág. 382), e analisando as receitas da segurança social de 2013,



Q. 764

## Tribunal de Contas

milhões, constituindo 32,9% da despesa do subsector dos SFA. Aumentaram também com significado as *transferências* pagas pelo IEFP (em € 89,7 milhões, causado pelo aumento das *transferências para a segurança social* em € 92,1 milhões) e pelo Fundo Português de Carbono (em € 54,7 milhões, salientando-se as pagas a *sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*, € 55,9 milhões).

As principais reduções de transferências correntes foram protagonizadas pelo IGFEJ, em € 82,4 milhões<sup>1</sup> e pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, em € 63,4 milhões, devido à extinção desta entidade e passagem das respetivas atribuições para um serviço integrado (Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira<sup>2</sup>).

- ◆ As *despesas com pessoal* cresceram 12,9 % (€ 396,8 milhões, totalizando os € 3.462,0 milhões em 2013), essencialmente pela reposição dos pagamentos relativos aos *subsídios de férias e de Natal*, suspensos durante 2012 (€ 318,8 milhões) e pelo aumento das *contribuições para a segurança social* (€ 114,6 milhões, também em resultado dessa reposição e do aumento da taxa de contribuição das entidades empregadoras<sup>3</sup>). Em sentido contrário, a redução do quantitativo de pessoal diminuiu essas despesas<sup>4</sup>. Para aquele aumento contribuíram especialmente os SFA dos Ministérios da Educação e Ciência (€ +160,0 milhões), da Saúde (€ +115,8 milhões) e os da Presidência do Conselho de Ministros (€ +49,4 milhões), representando 82% do aumento total registado<sup>5</sup>.
- ◆ Os *subsídios* aumentaram 30,6% (€ 152,3 milhões, fixando-se nos € 650,7 milhões em 2013), essencialmente pelo aumento dos pagos pelo IEFP, em € 147,2 milhões (destacam-se: € +78,8 milhões para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, € +29,0 milhões para *famílias*, € + 19,5 milhões para a *administração local/continente* e € 15,3 milhões para *instituições sem fins lucrativos*).

### 3.3.3 Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas – 2013

O quadro seguinte evidencia a estrutura das despesas das 54 EPR que reportaram execução no SIGO, em 2013<sup>6</sup>.

conclui-se que apenas foi corrigida a contabilização das verbas transferidas para o IGFSS, subsistindo erros de classificação económica nas transferências para o ISS.

<sup>1</sup> Sobretudo nas *transferências* para diversos serviços integrados do Ministério da Justiça, que passaram de € 250,1 milhões para € 175,4 milhões (€ -74,6 milhões), destacando-se as reduções das *transferências* para o Instituto dos Registos e do Notariado (€ 44,4 milhões) e a Direção-Geral de Administração da Justiça (€ 26,1 milhões).

<sup>2</sup> As verbas processadas, em 2012, pelo ex-GGF, ascenderam a € 63,4 milhões e, em 2013, pela DGPGF, a € 129,4 milhões, são referentes essencialmente a “educação pré-escolar” com a classificação económica *transferências correntes para a segurança social*.

<sup>3</sup> Essa taxa passou de 15% para 20%, nas contribuições para a CGA e nas contribuições para a segurança social relativas a trabalhadores que exercem funções públicas de 22,3% para 23,75%, ou de 17,2% para 18,6%, consoante o tipo de vínculo (cfr. artigos 79.º e 116.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro).

<sup>4</sup> Verificou-se uma redução em 1.429 postos de trabalho (-1,5%) – Cfr Anexo 4.

<sup>5</sup> Apenas o Ministério da Solidariedade e Segurança Social apresenta uma diminuição das *despesas com pessoal*. Porém, tal deve-se ao facto da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa não registar a sua execução orçamental desde agosto (até essa data os pagamentos ascendiam a € 69,2 milhões, menos € 39,8 milhões que o total pago em 2012). Não considerando esta entidade, as *despesas com pessoal* deste ministério aumentam € 15,8 milhões.

<sup>6</sup> Constam do OE, como EPR, mais duas entidades: A Companhia Nacional de Bailado e o GESULT, cuja execução orçamental está a zero e considerada finalizada desde 12-06-2013 (Cfr. ponto 2.2.1).

### Quadro 18 – Entidades públicas reclassificadas (EPR) – Despesa por classificação económica – 2013

(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	Transferências de capital	Ativos financeiros	Passivos financeiros (Parups e Parvalorem)	Total	(%)
	01	02	03	04+05+06	07	08	09	10		
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>	<b>116,9</b>	<b>152,1</b>	<b>3,7</b>	<b>17,0</b>	<b>4,1</b>	-	-	-	<b>293,8</b>	<b>7,5</b>
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	100,1	146,5	3,7	15,6	3,4	-	-	-	269,3	6,9
OPART – Organismo de Produção Artística, EPE	10,6	3,3	0,0	1,3	0,1	-	-	-	15,2	0,4
Teatro Nacional de São João, EPE	2,4	1,9	-	-	0,5	-	-	-	4,8	0,1
Teatro Nacional de São Carlos, EPE	3,2	0,4	-	0,1	0,0	-	-	-	3,7	0,1
Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, EPE	0,5	0,1	-	0,0	0,0	-	-	-	0,7	0,0
<b>Finanças</b>	<b>20,1</b>	<b>37,2</b>	<b>158,3</b>	<b>19,1</b>	<b>1,2</b>	-	<b>0,0</b>	<b>397,1</b>	<b>633,0</b>	<b>16,2</b>
Parups, SA	0,1	0,7	40,3	0,3	-	-	-	256,2	297,6	7,6
Parvalorem, SA	15,1	16,6	118,0	2,7	-	-	0,0	140,9	293,3	7,5
Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	4,9	19,9	-	16,1	1,2	-	-	-	42,1	1,1
<b>Defesa Nacional</b>	<b>13,8</b>	<b>3,6</b>	-	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>	-	-	-	<b>19,7</b>	<b>0,5</b>
Arsenal do Alfeite, SA	13,8	3,6	-	2,2	0,1	-	-	-	19,7	0,5
<b>Administração Interna</b>	<b>2,7</b>	<b>20,3</b>	-	<b>2,7</b>	-	-	-	-	<b>25,8</b>	<b>0,7</b>
Empresa de Meios Aéreos, SA	2,7	20,3	-	2,7	-	-	-	-	25,8	0,7
<b>Economia</b>	<b>202,3</b>	<b>334,0</b>	<b>637,7</b>	<b>60,5</b>	<b>900,7</b>	<b>21,1</b>	<b>5,1</b>	-	<b>2 161,3</b>	<b>55,4</b>
Estradas de Portugal, SA	38,1	106,5	104,9	33,9	809,0	-	-	-	1 092,3	28,0
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE	82,8	119,8	267,6	18,4	61,8	21,1	5,1	-	576,7	14,8
Metropolitano de Lisboa, SA	75,5	32,1	175,2	3,6	20,8	-	-	-	307,2	7,9
Metro do Porto, SA	4,9	74,4	89,3	3,7	4,1	0,0	0,0	-	176,4	4,5
ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	0,2	0,5	0,7	0,5	4,9	-	-	-	6,8	0,2
SIEV - Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA	0,0	0,0	-	0,4	-	-	-	-	0,5	0,0
FCM - Fundação para as Comunicações Móveis	0,8	0,6	-	0,1	-	-	-	-	1,4	0,0
<b>Agricultura e do Mar</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	-	<b>0,0</b>	-	-	-	-	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
Tapada Nacional de Mafra	0,3	0,2	-	0,0	-	-	-	-	0,5	0,0
<b>Saúde</b>	<b>8,3</b>	<b>39,4</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	-	-	-	<b>49,3</b>	<b>1,3</b>
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	8,3	39,4	0,0	1,1	0,4	-	-	-	49,3	1,3
<b>Educação e Ciência</b>	<b>229,0</b>	<b>64,1</b>	<b>28,8</b>	<b>28,8</b>	<b>99,3</b>	-	<b>0,1</b>	-	<b>450,2</b>	<b>11,5</b>
Universidade Porto - Fundação Pública	133,5	36,3	-	17,2	15,9	-	0,1	-	203,1	5,2
Parque Escolar, EPE	9,5	5,9	28,6	0,8	68,2	-	-	-	113,1	2,9
Universidade de Aveiro - Fundação Pública	60,6	15,9	-	8,6	11,5	-	-	-	96,5	2,5
ISCTE – Fundação Pública	25,5	6,0	0,2	2,2	3,6	-	0,1	-	37,6	1,0
<b>Solidariedade e Segurança Social</b>	<b>130,5</b>	<b>83,7</b>	<b>0,3</b>	<b>34,2</b>	<b>6,6</b>	<b>0,0</b>	-	-	<b>255,3</b>	<b>6,5</b>
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP <sup>1</sup>	69,2	42,2	0,3	16,5	1,9	-	-	-	130,1	3,3
Centros de formação (23)	34,3	36,1	0,0	15,1	4,0	0,0	-	-	89,5	2,3
Casa Pia de Lisboa, IP	27,0	5,5	0,0	2,6	0,6	-	-	-	35,8	0,9
<b>Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da energia</b>	<b>0,5</b>	<b>3,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>10,0</b>	-	-	-	<b>14,8</b>	<b>0,4</b>
Sociedades anónimas POLIS (6)	0,5	3,2	0,0	1,0	10,0	-	-	-	14,8	0,4
<b>Total</b>	<b>724,5</b>	<b>737,8</b>	<b>828,8</b>	<b>166,8</b>	<b>1 022,4</b>	<b>21,1</b>	<b>5,3</b>	<b>397,1</b>	<b>3 903,7</b>	<b>100,0</b>
(%)	<b>18,6</b>	<b>18,9</b>	<b>21,2</b>	<b>4,3</b>	<b>26,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>10,2</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: SIGO/SFA: despesa das EPR do “mês 12” (execução orçamental provisória de 2013). E mês 08 para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

A despesa das EPR totalizou € 3.903,7 milhões, o que representou 13,9% do total do subsector dos SFA em 2013 (cfr. Quadro 16). Comparativamente ao total dos SFA, destaca-se o peso das EPR nas componentes *juros e outros encargos* (97,0%) e *aquisição de bens de capital* (81,6%), que totalizam € 828,8 milhões e € 1.022,4



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

milhões representando montantes elevados de despesas de investimento e encargos financeiros que passaram, desde 2012, a estar inscritos e tipificados no Orçamento do Estado.

No total das despesas pagas pelas 54 EPR destacam-se dez, responsáveis por 84,1%:

- ◆ Estradas de Portugal – € 1.092,3 milhões (28,0% da despesa das EPR), sobretudo em *aquisição de bens de capital* que ascendeu a € 809,0 milhões, dos quais € 776,3 milhões em PPP de concessões rodoviárias, o que representou 71,1% da sua despesa. Destacam-se também as despesas em juros e outros encargos (€ 104,9 milhões) em *aquisição de serviços para conservação de bens* e com *encargos de cobrança de receitas* (€ 52,6 milhões e € 41,6 milhões, respetivamente);
- ◆ Parvalorem e Parups (sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação e posterior reprivatização do BPN) – € 590,9 milhões (15,1%), no reembolso de empréstimos (*passivos financeiros*) da CGD (€ 397,1 milhões), pagamento de *juros e outros encargos* (€ 158,3 milhões), constituindo as *despesas com pessoal* e a *aquisição de bens e serviços* € 32,5 milhões (cfr. ponto 3.3.4);
- ◆ REFER – € 576,7 milhões (14,8% da despesa das EPR), dos quais os *juros e outros encargos* totalizaram € 267,6 milhões, constituindo 46,4% da sua despesa;
- ◆ Metropolitano de Lisboa – € 307,2 milhões (7,9% da despesa das EPR) dos quais € 175,2 milhões em *juros e outros encargos* (57,0% da sua despesa);
- ◆ Universidade do Porto – Fundação Pública – €203,1 milhões (5,2% da despesa das EPR), dos quais € 133,5 milhões em *despesas com pessoal*;
- ◆ RTP – € 269,3 milhões (6,9% da despesa das EPR), dos quais € 146,5 milhões em *aquisição de bens e serviços* e € 100,1 milhões em *despesas com pessoal*;
- ◆ Metro do Porto – € 176,4 milhões (4,5% da despesa das EPR), dos quais € 89,3 milhões em *juros e outros encargos* (50,6% da sua despesa) e € 74,4 milhões em *aquisição de bens e serviços*;
- ◆ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – € 130,1 milhões de execução orçamental até agosto (3,3% da despesa das EPR), dos quais €69,2 milhões em *despesas com pessoal*. Projetando a média mensal de despesa até ao fim do ano, deverá aproximar-se dos € 200 milhões de euros;
- ◆ Parque Escolar – € 113,1 milhões (2,9% da despesa das EPR), sobretudo em *aquisição de bens de capital* (€ 68,2 milhões).

De notar que nas três EPR do sector dos transportes (REFER, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto) os encargos financeiros totalizaram € 532,1 milhões, constituindo metade (50,2%) da sua despesa.

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



**Quadro 19 – EPR – Principais componentes da despesa**

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução	Estrutura (%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>2.457,9</b>	<b>63,0</b>
Despesas com pessoal, <i>das quais</i>	724,5	18,6
Universidades – Fundações públicas (a)	219,5	5,6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	69,2	1,8
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	100,1	2,6
REFER	82,8	2,1
Metropolitano de Lisboa	75,5	1,9
Aquisição de bens e serviços, <i>da qual</i>	737,8	18,9
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	146,5	3,8
REFER	119,8	3,1
Estradas de Portugal	106,5	2,7
Universidades – Fundações públicas (a)	58,2	1,5
Juros e outros encargos, <i>dos quais</i>	828,8	21,2
Parvalorem e Parups	158,3	4,1
REFER	267,6	6,9
Metropolitano de Lisboa	175,2	4,5
Estradas de Portugal	104,9	2,7
Metro do Porto	89,3	2,3
Outras despesas correntes	166,8	4,3
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.445,8</b>	<b>37,0</b>
Aquisição de bens de capital, <i>da qual</i>	1.022,4	26,2
Estradas de Portugal, <i>da qual em</i>	809,0	20,7
<i>Concessões rodoviárias</i>	776,3	19,9
Parque Escolar	68,2	1,7
REFER	61,8	1,6
Transferências de capital	21,1	0,5
Ativos financeiros	5,3	0,1
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	397,1	10,2
<b>Total da despesa</b>	<b>3.903,7</b>	<b>100,0</b>

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

Como já foi referido, destaca-se o montante da *aquisição de bens de capital* da Estradas de Portugal, € 809,0 milhões, essencialmente em PPP de concessões rodoviárias, € 776,3 milhões.

Destaca-se também os elevados montantes de *juros e outros encargos*, € 828,8 milhões, representando 21,2% da despesa das EPR. Dados os elevados montantes de *empréstimos a médio e longo prazos* concedidos pelo Estado a EPR, de 2011 a 2013, totalizando € 12.100,0 milhões<sup>1</sup>, no quadro seguinte distinguem-se os *juros* pagos ao Estado dos *juros e outros encargos* pagos a outras entidades.

<sup>1</sup> € 5.127,5 milhões, em 2011, € 3.781,4 milhões, em 2012 e € 3.191,1 milhões em 2013 (cfr. Anexo 2).





**Quadro 20 – Juros e outros encargos das EPR – 2013**

(em milhões de euros)

EPR	Juros pagos ao Estado	Juros e outros encargos pagos a outras entidades	Total	Estrutura (%)
REFER	83,6	184,0	267,6	32,3
Metropolitano de Lisboa	36,2	139,0	175,2	21,1
Parups e Parvalorem	0,0	158,3	158,3	19,1
Estradas de Portugal	88,7	16,2	104,9	12,7
Metro do Porto	27,1	62,2	89,3	10,8
Parque Escolar	3,6	25,0	28,6	3,5
Outras EPR	0,0	4,9	4,9	0,6
<b>Total</b>	<b>239,3</b>	<b>589,6</b>	<b>828,8</b>	<b>100,0</b>
(%)	28,9	71,1	100,0	

Fonte: SIGO/SFA – “mês 12” (valores provisórios de 2013).

Nota: A listagem da DGTF dos juros pagos ao Estado por EPR totaliza € 239,6 milhões por incluir € 0,3 milhões de juros da Transtejo que, em 2013, ainda não fora reclassificada como EPR e € 0,04 milhões da Empresa de Meios Aéreos, empresa que não registou despesa a *título de juros e outros encargos*, pelo que esse valor não foi incluído no quadro.

Os *juros e outros encargos* pagos ao Estado totalizaram € 239,3 milhões, correspondendo, porém, a apenas 28,9% dos pagos pelas EPR, em 2013.

### 3.3.4 Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN em 31/12/2013

No quadro seguinte evidencia-se que, no final de 2013, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.202,5 milhões resultado dos saldos parciais de € -746,9 milhões de 2011<sup>1</sup>, € -982,7 milhões de 2012 e € -472,9 milhões de 2013 (valor provisório que poderá ser corrigido no Parecer sobre a CGE de 2013, bem como o total acumulado).

<sup>1</sup> Operações realizadas em 2012, por verbas do OE/2011 (dotações inscritas no Cap. 60 – Despesas excepcionais, do Ministério das Finanças) transitadas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capitulo 60 do OE/2011”.

**Quadro 21 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 2013**

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	Total
<b>RECEITA</b>	<b>0,0</b>	<b>199,4</b>	<b>141,0</b>	<b>340,4</b>
<b>Serviços Integrados</b>	<b>0,0</b>	<b>40,0</b>	<b>0,0</b>	<b>40,0</b>
Ativos financeiros - Alienação do BPN		40,0		40,0
<b>SFA (Parvalorem e Parups)</b>	<b>0,0</b>	<sup>(a)</sup> <b>159,4</b>	<sup>(b)</sup> <b>141,0</b>	<b>300,5</b>
Rendimentos da propriedade		28,8	43,6	72,4
Vendas de bens e serviços e outras receitas		8,4	6,0	14,3
Venda de bens de investimento			19,6	19,6
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)		122,2	71,9	194,1
<b>DESPESA</b>	<b>746,9</b>	<b>1 182,1</b>	<b>613,9</b>	<b>2 543,0</b>
<b>Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF)</b>	<b>746,9</b>	<sup>(a)</sup> <b>9,0</b>	<sup>(b)</sup> <b>23,0</b>	<b>778,9</b>
Ativos financeiros - Prestação de capital ao BPN	600,0			600,0
Ativos financeiros - Execução de garantias	146,9			146,9
Outras despesas correntes – com a reprivatização do BPN		9,0	23,0	32,1
<b>SFA (Parvalorem e Parups)</b>	<b>0,0</b>	<b>1 173,1</b>	<b>590,9</b>	<b>1 764,0</b>
Despesas com pessoal		14,3	15,2	29,5
Aquisição de bens e serviços		62,1	17,3	79,4
Juros e outros encargos		248,7	158,3	407,0
Ativos financeiros		442,6	0,0	442,6
Passivos financeiros		400,0	397,1	797,1
Outras despesas		5,4	3,0	8,4
<b>Saldo</b>	<b>-746,9</b>	<b>-982,7</b>	<b>-472,9</b>	<b>-2 202,5</b>
<b>Saldo acumulado</b>	<b>-746,9</b>	<b>-1 729,6</b>	<b>-2 202,5</b>	

(a) Não inclui empréstimos do Estado à Parvalorem e à Parups (€ 1.032,9 milhões), classificados por estas entidades em receita de *passivos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos do Estado* e na despesa dos serviços integrados em *ativos financeiros de empréstimos a médio e longo prazos*.

(b) Idem, para o ano 2013, no montante de € 510,5 milhões.

Fonte: CGE/ 2011, CGE/2012, execução orçamental de 2013 (valores provisórios) e informação complementar.

Recorde-se que, em 2013, a Parups e a Parvalorem haviam orçamentado em *passivos financeiros*, para reembolso à CGD, € 3.685,3 milhões, tendo a execução sido de € 397,1 milhões<sup>1</sup>.

Não constituindo, até ao final de 2013, despesa orçamental significativa, é também de salientar que a empresa Parparticipadas, SGPS, S.A constituída, juntamente com a Parvalorem e Parups como “sociedade-veículo” do BPN<sup>2</sup>, mas não reclassificada no sector das administrações públicas, apresentava, no final de 2012, capitais próprios negativos de € 203,6 milhões, podendo vir a constituir, também, encargos significativos para o Estado<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> De igual modo, para as duas sociedades foi orçamentado € 3.739,8 milhões de empréstimos do Estado e concedidos € 510,5 milhões.

<sup>2</sup> A Participadas tem por objetivo gerir e racionalizar um conjunto de participações financeiras, com o propósito de evitar a perda de valor num contexto de alienação ou liquidação. O seu Conselho de Administração foi mandatado para alienar ou liquidar essas participações (Cfr. Relatório e Contas de 2012).

<sup>3</sup> Seja pela via da capitalização da entidade, seja por perdas indiretas (por exemplo que a empresa não venha a pagar o empréstimo que contraiu junto da CGD, cujo montante em dívida ascendia a € 90 milhões no final de 2012).



Q. 764

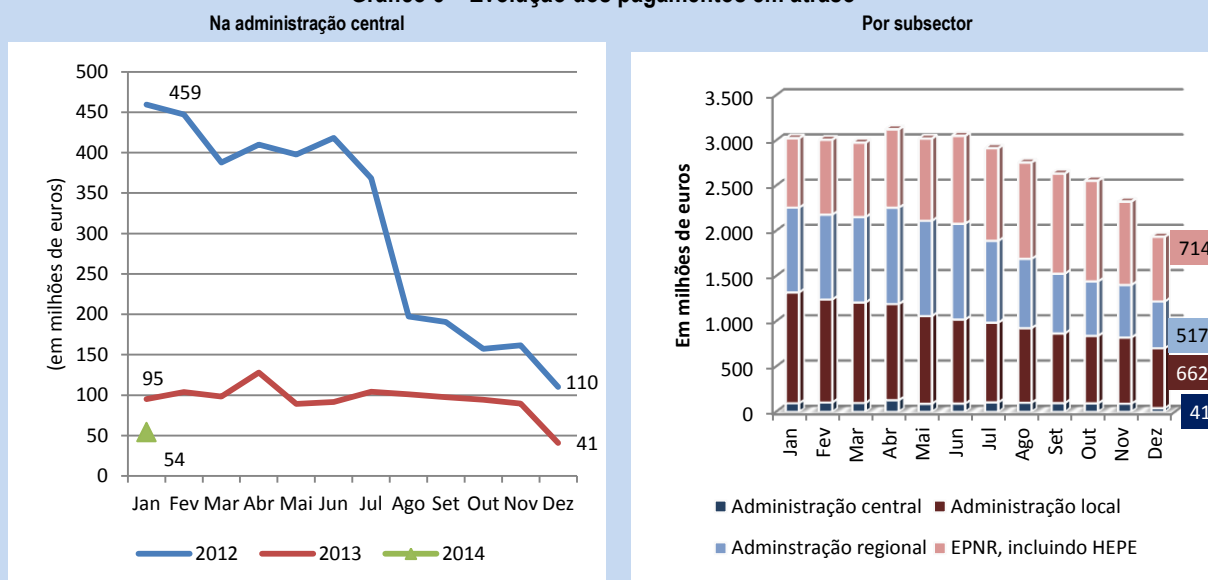
## Tribunal de Contas

### Caixa 2 – Pagamentos em atraso

As sínteses da execução orçamental (SEO) incluem quadros relativos à evolução mensal dos pagamentos em atraso (PA) de passivos não financeiros<sup>1</sup>, ou seja, apresentam “as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes”. De notar que, nos casos em que, por exemplo, esteja convencionado um prazo de pagamento de 30 dias após a receção do bem ou serviço, embora se encontrem efetivamente em atraso, as dívidas que se situem entre os 31 e os 120 dias após essa receção não relevam para efeitos desse diploma e da informação reportada nas Sínteses.

O gráfico seguinte evidencia a evolução mensal dos PA, à esquerda, da administração central nos dois últimos anos (e os dados provisórios de janeiro de 2014) e, à direita, por subsector em 2013.

**Gráfico 5 – Evolução dos pagamentos em atraso**



Fonte: SEO de dezembro de 2012, de 2013 e de janeiro de 2014

Conforme evidencia o gráfico da esquerda, os PA na administração central têm vindo a reduzir-se substancialmente, destacando-se a quebra entre julho e agosto de 2012, que se deve essencialmente ao Programa de regularização de dívidas do sector da saúde. Ao longo de 2013 os PA oscilaram em torno dos € 100 milhões, diminuindo para menos de metade em dezembro, assinalando-se a tendência, nos anos em análise, para uma redução acentuada no último mês do ano.

No entanto, o gráfico da direita mostra que o peso da administração central nos PA é muito reduzido (2,1% do total no final do ano). Ao longo de 2013 os PA das administrações local e regional diminuíram, para cerca de metade (contribuindo com 34,3% e 26,7% do total no final do ano), já os das entidades públicas não reclassificadas (incluindo os hospitais empresarializados) aumentaram ao longo do ano, conseguindo apenas nos dois últimos meses reduções assinaláveis, terminando com valores próximos dos registados no início do ano (e um peso de 36,9% no total).

<sup>1</sup> Segundo a definição dada pela Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA, Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), tendo o Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, regulado os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação prevista no seu artigo 10.º.

## 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 22 – Receitas, Despesas e Saldo da Administração Central (incluindo EPR)**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	SI	SFA	Administração Central	Estrutura (%)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>40.499,8</b>	<b>25.268,8</b>	<b>50.957,2</b>	<b>90,8</b>
Impostos Diretos	17.400,2	21,6	17.421,8	31,1
Impostos Indiretos	18.852,3	1.050,0	19.902,3	35,5
Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	494,1	4.597,3	5.091,4	9,1
Taxas, Multas e Outras Penalidades	749,0	1.613,8	2.362,9	4,2
Rendimentos da Propriedade	1.129,4	345,3	(a) 1.235,1	2,2
Transferências Correntes	866,2	16.345,8	2.640,2	4,7
Estado		14.232,9		0,0
SFA	343,8	0,0		0,0
Divergências de consolidação	5,7	0,0	10,6	0,0
Outras transferências correntes	516,7	2.112,9	2.629,6	4,7
Venda de Bens e Serviços Correntes	398,7	1.101,9	1.500,5	2,7
Outras Receitas Correntes	414,1	115,4	529,5	0,9
Recursos Próprios Comunitários	143,8	0,0	143,8	0,3
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	52,0	77,8	129,8	0,2
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>3.707,6</b>	<b>3.073,9</b>	<b>5.141,9</b>	<b>9,2</b>
Venda de Bens e Investimento	65,6	32,7	98,3	0,2
Transferências de Capital	71,1	2.770,0	1.201,4	2,1
Estado		1.614,6		0,0
SFA	26,6	0,0		0,0
Divergências de consolidação		0,0	1,6	0,0
Outras transferências de capital	44,4	1.155,3	1.199,8	2,1
Ativos Financeiros (exceto títulos e empréstimos c. prazo)	3.018,4	266,3	3.284,7	5,9
Outras Receitas Capital	452,3	5,0	457,3	0,8
Saldo da Gerência Anterior	100,2	0,0	100,2	0,2
<b>TOTAL DA RECEITA EFETIVA</b>	<b>44.207,4</b>	<b>28.342,7</b>	<b>56.099,1</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>47.225,6</b>	<b>25.511,3</b>	<b>57.925,4</b>	<b>89,2</b>
Despesas com pessoal	9.234,5	3.462,0	12.696,5	19,5
Aquisição de Bens e Serviços	1.607,4	9.181,0	10.788,5	16,6
Juros e outros encargos	6.842,6	854,1	(a) 7.457,1	11,5
Transferências Correntes	28.490,5	11.183,5	25.102,3	38,6
Estado		339,0		0,0
SFA	14.236,0			0,0
Divergências de consolidação		304,4	307,6	0,5
Outras transferências correntes	14.254,5	10.540,2	24.794,7	38,2
Subsídios	406,1	650,7	1.056,7	1,6
Outras Despesas Correntes	644,5	179,9	824,4	1,3
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>5.833,6</b>	<b>2.842,0</b>	<b>7.036,0</b>	<b>10,8</b>
Aquisição de Bens de Capital	236,5	1.252,6	1.489,1	2,3
Transferências de Capital	2.630,1	625,9	1.616,4	2,5
Estado		29,0		0,0
SFA	1.613,0	0,0		0,0
Divergências de consolidação	1,6	12,0	16,0	0,0
Outras transferências de capital	1.015,6	584,8	1.600,4	2,5
Ativos Financeiros (exceto títulos e emp. c. prazo)	(b) 2.845,6	565,0	3.410,6	5,3
Outras Despesas de Capital	121,4	1,4	122,8	0,2
Passivos Financeiros (Parvalorem e Parups)	0,0	397,1	397,1	0,6
<b>TOTAL DA DESPESA EFETIVA</b>	<b>53.059,2</b>	<b>28.353,3</b>	<b>64.961,4</b>	<b>100,0</b>
Saldo corrente	-6.725,8	-242,5	-6.968,3	
Saldo de capital	-2.126,0	231,9	-1.894,1	
<b>Saldo global</b>	<b>-8.851,8</b>	<b>-10,5</b>	<b>-8.862,3</b>	
Saldo global em % da Despesa	-16,7%	0,0%	-13,6%	

Notas - vide página seguinte



P. 742

## Tribunal de Contas

Notas ao Quadro 22:

- (a) Após a consolidação de juros pagos pelo subsector dos SFA ao Estado (€ 239,6 milhões), – Vide Quadro 20 referente aos pagos por EPR (€ 239,3 milhões), a que somam os pagos por outros SFA (€ 0,3 milhões, do IHRU e da Universidade dos Açores).
- (b) Excluídos, antes da consolidação, no subsector dos SI, € 3.191,1 milhões *de empréstimos a médio e longo prazo a SFA* e € 505,4 milhões de aumentos de capital (*ações*) de SFA (EPR), totalizando € 3.696,5 milhões que, no subsector dos SFA, tinham contrapartida em receita (excluída) de *passivos financeiros* – Vd. Anexo 3.

Na ótica da contabilidade pública, com base nos valores provisórios da execução orçamental de 2013 e considerando todas as observações anteriores sobre a receita e a despesa de cada subsector<sup>1</sup> apurou-se um saldo global de € -8.862,3 milhões, o qual resulta do desequilíbrio entre receitas e despesas verificado quer ao nível do saldo corrente (€ -6.968,3 milhões), que representou 78,6% do défice global, quer ao nível do saldo de capital (€ -1.894,1 milhões) que constituiu 21,4% desse défice. O défice representou 13,6% da despesa da administração central.

Nas receitas consolidadas (€ 56.099,1 milhões) destacam-se os impostos indiretos (€ 19.902,3 milhões, 35,5%), os impostos diretos (€ 17.421,8 milhões, 31,1%), as contribuições para a segurança social, ADSE e CGA (€ 5.091,4 milhões, 9,1%) e as outras transferências correntes (€ 2.629,6 milhões, 4,7%). As receitas fiscais representaram 66,5% da receita efetiva da administração central.

Nas despesas consolidadas, que ascenderam a € 64.961,4 milhões, destacam-se as *transferências correntes* para outros sectores que totalizaram € 24.794,7 milhões (38,2% da despesa), principalmente devido às transferências do orçamento dos serviços integrados para a segurança social (€ 9.376,3 milhões) e das efetuadas pela CGA, de pensões e reformas (€ 9.230,3 milhões). As *despesas com pessoal* ascenderam a € 12.696,5 milhões (19,5% da despesa), a *aquisição de bens e serviços correntes* a € 10.788,5 milhões (16,6% da despesa, dos quais € 9.276,5 milhões por entidades do Ministério da Saúde, valor que inclui as verbas pagas a hospitais empresarializados e em regime de PPP); tendo os *juros e outros encargos*, excluindo os juros pagos pelos SFA ao Estado, totalizado € 7.457,1 milhões, constituindo 11,5% da despesa.

Como as receitas e despesas consolidadas da administração central resultam da agregação e consolidação dos montantes que constam dos quadros referentes a cada subsector, são-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. Nas transferências entre organismos do mesmo sector destacam-se as divergências de consolidação nos SFA, € 304,4 milhões nas despesas correntes e € 12,0 milhões nas despesas de capital<sup>2</sup>, o que revela incorreções na contabilização dessas transferências. Essas divergências e as que se verificam nas transferências entre organismos pertencentes a subsectores distintos – vide coluna do quadro anterior com os valores da administração central — totalizam € 335,8 milhões, com destaque para a despesa de transferências correntes (€ 307,6 milhões).

<sup>1</sup> Designadamente: excluir da despesa dos serviços integrados as reposições abatidas nos pagamentos (€ 108,5 milhões, em várias classificações económicas) que, por terem sido processadas já em 2014 não constavam dos dados da execução orçamental; incluir a receita e a despesa *de ativos financeiros*, com exceção de *títulos* e de *empréstimos de curto prazo* correspondentes a aplicações (ou movimentos) de tesouraria, bem como dos montantes dos "instrumentos de capital contingente" recomprados no mesmo ano (na prática, operações de curto prazo); excluir, para efeitos da consolidação, a despesa em *ativos financeiros* em *empréstimos a médio e longo prazo a SFA* (com exceção dos classificados incorretamente) e em aumentos de capital (*ações*) de EPR, com correspondência em receita, excluída, de *passivos financeiros* no subsector dos SFA; incluir na despesa dos SFA os *passivos financeiros* da Parups e da Parvalorem (€ 397,1 milhões, da amortização de empréstimos da CGD concedidos no âmbito BPN); consolidar, além das *transferências correntes* e *de capital*, também os *juros* pagos por SFA, sobretudo EPR, por empréstimos do Estado (€ 239,6 milhões).

<sup>2</sup> Ou seja, o montante registado na despesa dos SFA é superior, em € 316,4 milhões, ao registado em receita como transferências provenientes de organismos do mesmo subsector. Uma vez que se consolidam (anulam) montantes iguais em receita e despesa, esse montante das "divergências de consolidação", na despesa, equivale à sua reclassificação como transferências para outros sectores.

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

*“Relativamente à “deficiente contabilização de transferências” em particular nos SFA, cabe referir que já foi implementado em alguns sistemas orçamentais (SIGO-SFA) e está em implementação nos restantes sistemas, uma funcionalidade que obriga a entidade a identificar o organismo dador/beneficiário. Esta funcionalidade permitirá desenvolver controlos automáticos e identificar e alertar para as divergências e a sua resolução mais eficiente. A DGO está atenta, procurando a implementação de mecanismos mais automáticos de controlo e resolução de inconsistências.”*

Essas deficiências continuam a mostrar que as medidas adotadas para resolver o problema, recorrente, das divergências de consolidação<sup>1</sup> ainda não asseguram integralmente a correta classificação dessas transferências.

De salientar que, em virtude dos empréstimos do Estado, sobretudo a EPR, resultaram elevados montantes de juros pagos ao Estado, tendo-se procedido, com base em informação recebida da DGTF, à consolidação desses juros (€ 239,6 milhões), na despesa do subsector dos SFA e na receita dos serviços integrados. Não foi, contudo, possível efetuar a consolidação dos juros pagos pelo Estado aos SFA, através do IGCP, por aplicações efetuadas sobretudo em CEDIC e CEDIM, por ainda não se dispor de informação suficiente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Enquanto na despesa dos serviços integrados (Capítulo 07 – Gestão da dívida e da tesouraria pública do orçamento do Ministério das Finanças, gerido pelo IGCP) com a classificação económica *juros pagos a SFA* foi registado € 54,5 milhões, na receita do subsector dos SFA, em *juros* provenientes do Estado, foi contabilizado € 215,2 milhões.



Q. 742

## Tribunal de Contas

### 5. DÍVIDA PÚBLICA

Neste ponto aborda-se de forma particular, a dívida que é emitida pelo 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 (incluindo as EPR). 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 são os que foram considerados anteriormente nos pontos relativos à receita e à despesa, no que respeita aos serviços integrados. Os restantes valores, designadamente os relativos a dívida total, a emissões e a amortizações foram fornecidos pelo IGCP.

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

Quadro 23 – Movimento global da dívida direta do Estado

(em milhões de euros)

Designação	Dívida total em 31-12-2012	Emissão	Assunção	Anulação	Amortizações	Outros Aumentos ou diminuições	Dívida total em 31-12-2013	Variação	
								Valor	(%)
<b>Moeda nacional:</b>	<b>129.813,0</b>	<b>89.535,1</b>	<b>17,0</b>	<b>0,0</b>	<b>88.630,5</b>	<b>0,3</b>	<b>130.734,8</b>	<b>921,8</b>	<b>0,7%</b>
OT	93.626,1	12.141,6	0,0	0,0	13.059,5	0,0	92.708,3	-917,9	-1,0%
BT	17.777,3	22.034,7	0,0	0,0	20.765,5	0,0	19.046,5	1.269,1	7,1%
Cert. Aforro	9.669,4	1.346,5	0,0	0,0	884,0	0,0	10.131,9	462,5	4,8%
CEDIC	4.405,3	50.042,4	0,0	0,0	50.320,9	0,0	4.126,8	-278,5	-6,3%
ECP EUR	1.962,9	2.692,3	0,0	0,0	3.331,0	0,0	1.324,2	-638,7	-32,5%
Cert. Tesouro	1.416,0	647,8	0,0	0,0	38,1	0,0	2.025,7	609,7	43,1%
BEI	512,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	512,5	0,0	0,0%
FRN	261,7	0,0	0,0	0,0	10,6	0,0	251,1	-10,6	-4,0%
CEDIM	154,2	463,0	0,0	0,0	42,1	0,0	575,0	420,9	273,0%
Outros	27,5	166,9	17,0	0,0	178,8	0,3	32,8	5,3	19,3%
<b>PAEF</b>	<b>63.013,5</b>	<b>10.000,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-963,3</b>	<b>72.050,9</b>	<b>9.037,5</b>	<b>14,3%</b>
EFSM	22.100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22.100,0	0,0	0,0%
EFSF	19.477,7	6.600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26.077,7	6.600,0	33,9%
FMI	21.435,8	3.400,8	0,0	0,0	0,0	-963,3	23.873,3	2.437,5	11,4%
<b>Moeda estrangeira:</b>	<b>1.639,1</b>	<b>101,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>155,3</b>	<b>-118,9</b>	<b>1.466,6</b>	<b>-172,6</b>	<b>-10,5%</b>
<b>Dívida total</b>	<b>194.465,6</b>	<b>99.637,6</b>	<b>17,0</b>	<b>0,0</b>	<b>88.785,8</b>	<b>-1.082,0</b>	<b>204.252,3</b>	<b>9.786,7</b>	<b>5,0%</b>

Fonte: IGCP

Para efeitos do aumento do endividamento anual, incluindo os SFA, o Governo dispunha do limite de € 12.350 milhões previsto no artigo 131.º da LOE/2013<sup>1</sup>, aumentado para € 15.840 milhões pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho. O artigo 140.º da LOE/2013, tendo em vista o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, criou um limite adicional de € 7.500 milhões.

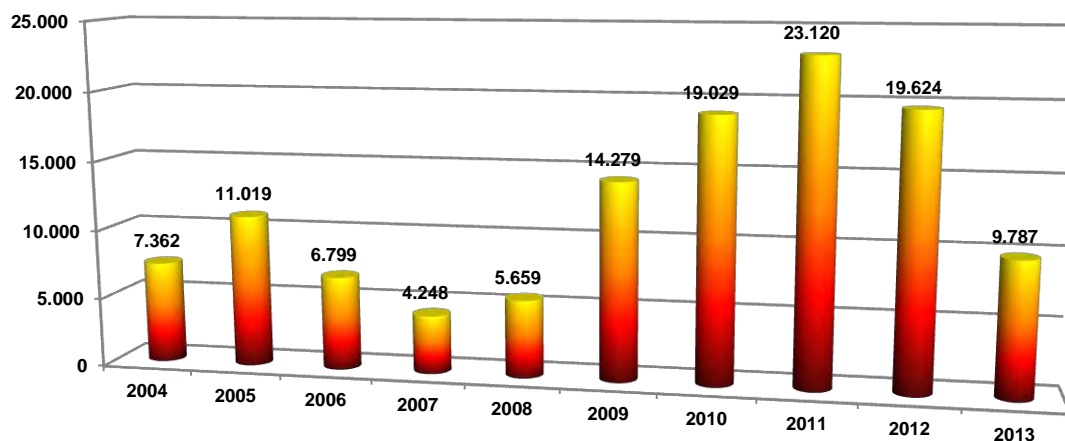
O aumento global do endividamento direto do Estado em 2013 foi assim na ordem dos € 9.786,7 milhões (5%). No gráfico seguinte, indicam-se os aumentos do *stock* da dívida pública direta nos últimos dez anos.

<sup>1</sup> O n.º 2 deste artigo refere que “ao limite previsto no número anterior pode acrescer a antecipação de financiamento admitida na lei”.



**Gráfico 6 – Aumento anual do stock da dívida pública direta do Estado (2003 a 2013)**

(em milhões de euros)



Fonte: IGCP

Confirmou-se em 2013 a tendência, já verificada em 2012, para a desaceleração do aumento do stock, com referência ao período 2009/2011.

O significativo recurso ao programa de assistência financeira, embora já em fase final, levou a que, no final do ano, a dívida não transacionável tivesse reforçado ligeiramente o seu peso na dívida total (41,2%).

Centrando-nos agora na execução orçamental propriamente dita (receitas e despesas), constata-se que a receita total proveniente da dívida pública contabilizada até ao final do quarto trimestre de 2013 atingiu os € 99,2 milhares de milhões<sup>1</sup> (€ 112,1 milhares de milhões em 2012).

No que respeita às despesas relacionadas com a dívida pública direta, compara-se no quadro seguinte a despesa realizada com a previsão da Lei do Orçamento de Estado.

**Quadro 24 – Evolução das Despesas de Passivos financeiros, juros e outros encargos da dívida**

(em milhões de euros)

Passivos financeiros (Despesa), Juros e Outros Encargos	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução	Taxa de execução (orçamento inicial)
Amortizações	116.449,0	116.449,0	86.643,3	74,4%
Juros e outros encargos correntes da dívida publica	7.276,3	6.841,6	6.841,6 <sup>2</sup>	94,0%
<b>Total geral</b>	<b>123.725,3</b>	<b>123.295,2</b>	<b>93.485,9</b>	<b>75,6%</b>

Fonte: DGO

Os dados constantes do quadro indicam que a execução da despesa se conteve dentro da previsão final do orçamento, que era inferior à inicial.

<sup>1</sup> Valor corrigido em função do contraditório da Ministra de Estado e das Finanças e do IGCP; o valor inicialmente considerado era de € 102,8 milhares de milhões.

<sup>2</sup> Os valores do orçamento final e da execução foram corrigidos em função do contraditório da Ministra de Estado e das Finanças e do IGCP; os valores inicialmente considerados eram de € 6.846,2 e € 6.842,6 milhões, respetivamente.



Q. 762

## Tribunal de Contas

---

Tendo em conta que as receitas de passivos financeiros atingiram € 99.171,0 milhões e as amortizações € 86.643,3 milhões, a diferença poderia implicar um aumento do endividamento líquido até € 12.527,7 milhões<sup>1</sup>, valor que é superior aos € 9.786,7 milhões do aumento registado no *stock* da dívida direta acima mencionado. A Ministra de Estado e das Finanças e o IGCP referem, em contraditório, que esta diferença se explica não só pela apontada contabilização em 2013 da receita de empréstimos emitidos em 2012, mas também por outras circunstâncias, nomeadamente, menos valias obtidas na emissão de empréstimos, diferenças entre emissões/recebimentos associadas aos certificados de aforro e do Tesouro, aplicação de receitas de privatizações na amortização de dívida pública, fluxos de *swaps* em moeda nacional e diferenças de câmbio. Referem ainda que em 2013 também foram emitidos empréstimos cujo produto transita para 2014, no valor de € 9.994,0 milhões.

---

<sup>1</sup> O limite do aumento do endividamento líquido autorizado pela LOE/2013 era de € 23.340 milhões (soma dos limites dos artigos 131º e 140º) ao qual podia acrescer o financiamento o antecipado até ao limite de 50 % das amortizações previstas de dívida pública fundada a realizar em 2014 previsto no n.º 2 do artigo 16.º-A da LEO.

## 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)<sup>1</sup> e dos elementos relevantes da Conta Provisória (CP) de janeiro a dezembro 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 janeiro de 2014) com a da CP (datada de 28 de março e publicada em 7 de abril de 2014).

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:

<sup>1</sup> A CFFTE é o elemento inicial da Conta Provisória (com a designação de “Movimento em dinheiro nas Caixas, Banco de Portugal, como Caixa Geral do Tesouro, e outros bancos no período decorrido de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2013”). Acresce que a CFFTE está suportada pelo balancete da CT enviado pelo IGCP à DGO com a informação registada até 15 de fevereiro de 2014 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”).



Q. 744

## Tribunal de Contas

---

- ◆ 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.

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 SEO<sup>1</sup>;
- ◆ 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 CP<sup>2</sup>.

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.<sup>3</sup>

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)<sup>4</sup> ao revelar que mais de 90% desses fluxos financeiros (quase € 670 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 cessam com o encerramento do exercício.

---

<sup>1</sup> Extraída da CT (Fluxos Financeiros), do SCR (Receita) e do SIGO/SI (Despesa – “mês 13”).

<sup>2</sup> Extraída da CT (Fluxos Financeiros), do SCR (Receita) e do SIGO/SI (Despesa – “mês 12”).

<sup>3</sup> Devido a procedimentos de consolidação, dos € 27,4 milhões registados como transferências intrasectoriais recebidas – *vide Quadro 1* – € 5,7 milhões foram acrescentados, como divergências de consolidação, à receita efetiva dos serviços integrados – *vide Quadro 22* – e estão incluídos na linha 4 do quadro seguinte.

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

**Quadro 25 – 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	10.323.063.018,38	0,00	10.323.063.018,38
<b>Saldo Inicial</b>	<b>3 = 1 + 2</b>	<b>15.546.399.559,01</b>	<b>0,00</b>	<b>15.546.399.559,01</b>
Receita Efetiva	4	44.207.382.918,42	9.323.761,89	44.216.706.680,31
Receita Não Efetiva – Ativos Financeiros	5	195.533.405,97	0,00	195.533.405,97
Receita Não Efetiva – Passivos Financeiros	6	102.759.086.789,19	-3.352.683.236,71	99.406.403.552,48
Receita Orçamental	7 = 4 + 5 + 6	147.162.003.113,58	-3.343.359.474,82	143.818.643.638,76
Reposições Abatidas nos Pagamentos	8	3.914.223.386,88	107.514.146,95	4.021.737.533,83
Outras Operações Extraorçamentais	9	8.482.182,64	-52.010,27	8.430.172,37
Receita por Operações Extraorçamentais	10 = 8 + 9	3.922.705.569,52	107.462.136,68	4.030.167.706,20
Receita Total na Contabilidade Orçamental	11 = 7 + 10	151.084.708.683,10	-3.235.897.338,14	147.848.811.344,96
<b>Diferença na Receita Total</b>	<b>12 = 13 – 11</b>	<b>-75.861.574,17</b>	<b>-115.891.743,91</b>	<b>-191.753.318,08</b>
Receita Total na Contabilidade do Tesouro	13	151.008.847.108,93	-3.351.789.082,05	147.657.058.026,88
Entrada em contas de Serviços da Administração Central	14	662.626.538.195,74	6.710.729.201,43	669.337.267.397,17
Entrada em contas de Outras Entidades	15	67.345.230.242,57	1,00	67.345.230.243,57
Entrada por Operações Específicas do Tesouro	16 = 14 + 15	729.971.768.438,31	6.710.729.202,43	736.682.497.640,74
<b>Entrada</b>	<b>17 = 3 + 13 + 16</b>	<b>896.527.015.106,25</b>	<b>3.358.940.120,38</b>	<b>899.885.955.226,63</b>
Despesa Efetiva	18	53.167.666.819,20	-599.800.266,26	52.567.866.552,94
Despesa Não Efetiva – Ativos Financeiros	19	3.892.036.514,50	-463.360.039,20	3.428.676.475,30
Despesa Não Efetiva – Passivos Financeiros	20	86.643.287.478,36	3.822.152.721,64	90.465.440.200,00
Despesa Orçamental	21 = 18 + 19 + 20	143.702.990.812,06	2.758.992.416,18	146.461.983.228,24
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22	3.912.443.555,46	-2.684.764.166,00	1.227.679.389,46
Outras Operações Extraorçamentais	23	0,00	0,00	0,00
Despesa por Operações Extraorçamentais	24 = 22 + 23	3.912.443.555,46	-2.684.764.166,00	1.227.679.389,46
Despesa Total na Contabilidade Orçamental	25 = 21 + 24	147.615.434.367,52	74.228.250,18	147.689.662.617,70
<b>Diferença na Despesa Total</b>	<b>26 = 27 – 25</b>	<b>74.228.250,18</b>	<b>-106.832.841,00</b>	<b>-32.604.590,82</b>
Despesa Total na Contabilidade do Tesouro	27	147.689.662.617,70	-32.604.590,82	147.657.058.026,88
Saída de contas de Serviços da Administração Central	28	665.740.933.376,45	3.042.127.113,92	668.783.060.490,37
Saída de contas de Outras Entidades	29	67.375.322.906,89	0,40	67.375.322.907,29
Saída por Operações Específicas do Tesouro	30 = 28 + 29	733.116.256.283,34	3.042.127.114,32	736.158.383.397,66
Saldo Final no Banco de Portugal	31	7.629.417.237,66	0,00	7.629.417.237,66
Saldo Final nas caixas e outros bancos	32	8.091.678.967,55	349.417.596,88	8.441.096.564,43
<b>Saldo Final</b>	<b>33 = 31 + 32</b>	<b>15.721.096.205,21</b>	<b>349.417.596,88</b>	<b>16.070.513.802,09</b>
<b>Saída</b>	<b>34 = 27 + 30 + 33</b>	<b>896.527.015.106,25</b>	<b>3.358.940.120,38</b>	<b>899.885.955.226,63</b>
<b>Saldo global dos Serviços Integrados</b>	<b>35 = 4 – 18</b>	<b>-8.960.283.900,78</b>	<b>609.124.028,15</b>	<b>-8.351.159.872,63</b>
<b>Diferença nas Reposições Abatidas nos Pagamentos</b>	<b>36 = 8 – 22</b>	<b>1.779.831,42</b>	<b>2.792.278.312,95</b>	<b>2.794.058.144,37</b>

Fonte: CT em 15-01-2014 (V1), SCR em 14-01-2014 (V1), SIGO/SI em 21-01-2014 (V1) e CP em 28-03-2014 (V2)



Q. 744

## Tribunal de Contas

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

- ◆ Dezasseis 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.
- ◆ Catorze 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 – **por exemplo, o SIGO/SFA regista receitas da CGA (€ 9.197 milhões) superiores aos fundos entrados nas respetivas contas no Tesouro (€ 8.686 milhões), bem como receitas da SCML (€ 140 milhões) sendo que essa EPR não é titular de contas no Tesouro.**

Em contraditório, a MEF e o IGCP alegam 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 alegação não obstante ser claro que a atividade da tesouraria do Estado abrange a movimentação de contas no Tesouro e noutras instituições financeiras (em que o IGCP é titular ou cotitular). O que o Tribunal tem sublinhado<sup>1</sup> 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.

O MF continua a reportar montantes relevantes de receitas cobradas e de despesas pagas por serviços da administração central que não inclui no que deveria ser a respetiva demonstração de fluxos de caixa. O Tribunal reitera o juízo crítico que lhe suscita esse procedimento irregular e inadequado.

- ◆ Como também 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).

Em contraditório, a MEF e o IGCP alegam que: “O encerramento da CT de 2013 ocorreu no dia 14 de fevereiro de 2014 (cumprindo-se o determinado no RTE) no entanto, nessa data, o apuramento da execução orçamental não se encontrava concluído. Consequentemente, após aquela data diversos organismos efetuaram ainda movimentos com data-valor de 2013. O encerramento definitivo ocorreu na data em que a Direção-Geral do Orçamento decidiu que estavam reunidas as condições para a sua ocorrência nomeadamente no que diz respeito ao apuramento da despesa e da receita orçamental do ano em causa.”

<sup>1</sup> 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); Relatório n.º 4/2013 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2013.



Por sua vez, a DGO alega que: “A conta provisória (CP) do último trimestre de cada ano não tem respeitado o prazo para publicação no Diário da República (DR) previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez que existe uma disposição legal (regime da tesouraria do Estado), invocada pela Agência para a Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) para lhe permitir o envio da informação da Contabilidade da Tesouraria para esta CP, em concreto, somente no dia 15 de fevereiro. Este facto colide com o prazo de 45 dias após o final de cada trimestre para publicação da CP no DR pois o próprio dia 15 de fevereiro já ultrapassa esse prazo. Acresce, ainda, ser necessário proceder a tratamento manual da informação remetida pela IGCP, o que contribui para um maior atraso na publicação da CP. O tratamento manual justifica-se pelo facto de as aplicações informáticas da IGCP não preverem a emissão do mapa com a estrutura apresentada na CP, tendo já sido solicitado à IGCP o desenvolvimento de programação que colmate a situação descrita.”

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.

É inapropriado que o MF continue sem cumprir os prazos legais determinados para encerrar a CT<sup>1</sup> e publicar a CP e sem atender à manifesta inconsistência da CP ser constituída por elementos obtidos em datas diferentes e que não suportam a execução orçamental reportada na SEO. Uma condição necessária para suprir estas deficiências consiste na imposição de uma data comum para o encerramento provisório da CT e a obtenção dos dados a reportar na SEO e na CP anual (15 de janeiro do ano seguinte ao que respeitam, por aplicação extensiva do n.º 1 do artigo 42.º do RTE).

- ◆ Os elementos da CP permanecem inconsistentes, quer entre si quer face à informação subjacente aos mapas pertinentes da SEO – **vide que a coluna da variação e as linhas 12, 26 e 36 do quadro anterior expressam diferenças que não deveriam existir** – como corolário de deficiências crónicas do processo de contabilização e controlo da execução orçamental que subsistem à revelia de recomendações reiteradas do Tribunal.

Em contraditório, a DGO alega que: “Parece-nos excessiva a referência a “*corolário de deficiências crónicas do processo de contabilização e controlo da execução orçamental que subsistem à revelia de recomendações reiteradas do Tribunal*”. A propósito de divergências entre a Conta Provisória e a Síntese de Execução Orçamental (SEO), parece-nos adequado ter em conta que as publicações legais se reportam a uma determinada data e que a SEO evidencia informação em outra data, porventura mais tempestiva, como aliás referido em dois pontos abaixo pelo próprio TC, num período em que ocorrem diversos movimentos tendentes ao apuramento final da execução orçamental e encerramento da CGE. Os dados são provisórios e dinâmicos até fecho das contas do Estado (CGE) onde se procede a uma atualização da análise da execução com dados finais”.

A observação do Tribunal é factual e suportada pelas diferenças expressas no Quadro 25. Essas diferenças são do mesmo tipo das que têm vindo a ser detetadas ao longo do processo de contabilização de cada execução orçamental e a ser reportadas pelo Tribunal, designadamente em sede de acompanhamento da execução orçamental da administração central desde 2011. Através da SEO é reportada informação provisória que deveria ser suportada pela correspondente CP cujos elementos, por sua vez, deveriam ser consistentes entre si. Ora, de forma recorrente, nenhuma destas condições se verifica.

- ◆ Mais de 90% dos fluxos financeiros registados em OET na CT deviam ter sido registados como Receita ou Despesa visto que, segundo 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.

---

<sup>1</sup> O encerramento da CT de 2013 ocorreu em 6 de junho de 2014 (quase quatro meses após o prazo legal).





Q. 744

## Tribunal de Contas

---

- ◆ As insuficiências referidas são agravadas pela utilização de sistemas parciais, incompletos e não interligados – *CT (Receita e Despesa), SCR (Receita) e SIGO (Receita e Despesa)* – bem como pela extração dos dados em datas diferentes e com operações por reconciliar – *a Despesa Orçamental transcrita na linha 21 é um exemplo lapidar de inconsistência visto que a versão do SIGO/SI que suporta a CP (datada de 28-03-2014) é anterior à que suporta a SEO (reportada a 23-01-2014). Acresce que ambas as versões estavam sobrevalorizadas em €108 milhões de despesas excecionais que não foram concretizadas e vieram a ser objeto de reposições abatidas nos pagamentos, as quais não constaram da SEO nem da CP porque só foram registadas em março de 2014 – vide ponto 3.2.1.*
- ◆ 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.

Em contraditório, a DGO alega que: “Em face das datas de referência distintas não nos parece correto, salvo melhor opinião, aferir o rigor da conta provisória através da SEO, ou vice-versa. Estas podem ser confrontadas com os registos nas datas de referência.”

Reitera-se que a SEO deve ser suportada pela correspondente CP cujos elementos, por sua vez, devem ser consistentes entre si. Admitir datas de referência diferentes inviabiliza, desde logo, que essas condições sejam observadas.

- ◆ 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.

## 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 7.1 CONCLUSÕES

#### RECEITA

A receita consolidada da administração central ascende a € 56.099 milhões representando as receitas fiscais 66,5% da receita efetiva (€ 19.902 milhões de *impostos indiretos* e € 17.422 milhões de *impostos diretos*).

O exame da contabilização das receitas da administração central voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito dos princípios e regras orçamentais, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e de deficiências dos sistemas de contabilização e controlo. As contribuições de serviço rodoviário (afeta à Estradas de Portugal) e para o audiovisual (afeta à Rádio e Televisão de Portugal) subsistem como exemplos de contabilização deficiente de receitas fiscais – *vide ponto 2.1.1*.

Antes de consolidada, a receita efetiva dos serviços integrados totaliza € 44.202 milhões, mais € 1.987 milhões (4,7%) do que em 2012 devido ao aumento das receitas fiscais (13,1%) e das receitas correntes não fiscais (16,1%) que supera a quebra das restantes receitas, mais acentuada nas receitas de capital (-42,7%).

Nas *receitas correntes* destaca-se o acréscimo de € 3.222 milhões (35,5%) no IRS devido, sobretudo, ao aumento das retenções na fonte e de € 991 milhões por via do regime excecional de regularização de dívidas fiscais. O aumento de 3,5% na receita do IVA deve-se à contabilização, pela primeira vez, da parte afeta à segurança social visto que, em termos comparáveis, essa receita decresceu 3,3%.

A quebra das *receitas de capital* resulta do efeito base das verbas obtidas em 2012 com a transferência dos fundos de pensões do setor bancário (€ 2.687 milhões), a concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil (€ 800 milhões em 2012, € 400 milhões em 2013) e a atribuição de direitos de utilização de frequências da 4.<sup>a</sup> geração de redes de telemóveis (€ 272 milhões em 2012, € 20 milhões em 2013).

Ainda no que respeita à receita dos serviços integrados, a informação examinada continua a revelar situações irregulares – *vide ponto 2.1.2* – que expõem fragilidades do sistema informático, materiais por natureza visto que são suscetíveis de afetar, designadamente, a integridade do respetivo histórico contabilístico.

O subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA) integrou 256 entidades (incluindo 56 entidades públicas reclassificadas – EPR), três das quais não reportaram execução orçamental. As alterações verificadas na composição do universo, após a divulgação pelo INE da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas, não foram divulgadas e justificadas pela DGO nos termos da lei.

A receita efetiva dos SFA totaliza € 28.011 milhões, menos € 3.245 milhões (-10,4%) do que em 2012 devido à redução das *receitas correntes* em € 797 milhões (-3,1%) e das *receitas de capital* em € 2.487 milhões (-44,7%).

O decréscimo das *receitas correntes* resulta da redução de € 1.821 milhões (-11,3%) nas transferências do Estado ter superado o acréscimo de € 1.245 milhões (37,1%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, em consequência de alterações ao Estatuto da Aposentação, com o aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA, de 15% para 20%, e o alargamento da base de incidência contributiva à totalidade das remunerações dos trabalhadores inscritos na CGA.



Q. 764

## Tribunal de Contas

A redução das *receitas de capital* resulta da diminuição das transferências de verbas obtidas com operações de privatização, para amortização da dívida pública pelo FRDP (€ 2.768 milhões em 2012 com REN e EDP, € 1.340 milhões em 2013 com ANA e CTT).

Os empréstimos a médio e longo prazo atribuídos pelo Estado a sete EPR (€ 3.191 milhões) superaram a receita efetiva das 56 que em 2013 integraram o subsector dos SFA (€ 2.613 milhões).

### DESPESA

O orçamento do Estado e a respetiva execução orçamental não abrangeu 16 das entidades consideradas na lista publicada pelo INE em março de 2012 e, relativamente à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa consta apenas a execução orçamental até agosto, situações que violam os princípios da unidade e universalidade, não respeitando a abrangência do subsector estipulada pela LEO (cfr. ponto 3.3).

A despesa consolidada da administração central, em 2013, ascendeu a € 64.961,4 milhões, destacando-se as *transferências correntes* para outros sectores que totalizaram € 24.794,7 milhões (38,2% da despesa), devido principalmente às transferências do orçamento dos serviços integrados para a segurança social (€ 9.376,3 milhões) e das efetuadas pela CGA, de pensões e reformas (€ 9.230,3 milhões). As *despesas com pessoal* ascenderam a € 12.696,5 milhões (19,5% da despesa), a *aquisição de bens e serviços correntes* a € 10.788,5 milhões (16,6% da despesa, dos quais € 9.276,5 milhões por entidades do Ministério da Saúde, valor que inclui as verbas pagas a hospitais empresarializados e em regime de PPP), tendo os *juros e outros encargos*, (excluindo os juros pagos pelos SFA ao Estado), totalizado € 7.457,1 milhões (11,5% da despesa).

A despesa total dos serviços integrados de 2013 foi de € 56.754,1 milhões, menos € 6.264,9 milhões (-9,9%) do que em 2012, em sentido inverso ao aumento previsto inicialmente no Orçamento do Estado.

Face ao ano anterior, as despesas correntes aumentaram € 1.291,8 milhões (2,8%) enquanto as despesas de capital diminuíram € 7.556,7 milhões (-44,2%).

Na redução da despesa desse subsector destacam-se os *ativos financeiros*, que diminuíram € 4.953,3 milhões (-43,1%), atingindo os € 6.542,1 milhões, referentes sobretudo a: *empréstimos a médio e longo prazos* a empresas públicas reclassificadas (€ 3.191,1 milhões) e à Região Autónoma da Madeira (€ 358,3 milhões); capitalização de instituições de crédito (Banif) através de “instrumentos de capital contingente” (€ 250,0 milhões) e aumentos de capital (€ 700,0 milhões).

Nos SFA (incluindo as EPR), a despesa total<sup>1</sup> foi de € 28.036,8 milhões, uma diminuição de € 602,7 milhões (-2,1%), em relação a 2012. Destaca-se a redução da despesa com *aquisição de bens e serviços*, em € 1.183,8 milhões (para o qual os SFA do Ministério da Saúde, contribuíram com € 1.060,1 milhões), e na *aquisição de bens de capital*, em € 501,4 milhões (dos quais € 338,9 milhões relativos aos pagamentos da Parque Escolar para a construção de edifícios). Em sentido contrário, aumentaram as *transferências correntes* (excluindo *transferências para SFA*) em € 1.244,0 milhões (dos quais a CGA é responsável por € 1.230,0 milhões em pensões e abonos) (cfr. ponto 3.3.2).

Relativamente às EPR, destacam-se dez, responsáveis por 84,1% das respetivas despesas: Estradas de Portugal – € 1.092,3 milhões, sendo € 776,3 milhões em PPP rodoviárias; Parvalorem e Parups – € 590,9 milhões, dos quais € 397,1 milhões no reembolso de empréstimos (*passivos financeiros*) da CGD e € 158,3 milhões em *juros e outros encargos*; REFER – € 576,7 milhões, dos quais € 267,6 milhões em os *juros e outros encargos*; Metropolitano de Lisboa – € 307,2 milhões, dos quais € 175,2 milhões em *juros e outros encargos*;

<sup>1</sup> Exclui-se da despesa os *passivos financeiros*, com exceção da despesa com essa classificação da Parups e da Parvalorem (€ 397,1 milhões), as *transferências correntes e de capital* para entidades do mesmo subsector, e os *ativos financeiros* em títulos e *empréstimos de curto prazo* – cfr. Quadro 16.

RTP – € 269,3 milhões, dos quais € 146,5 em *aquisição de bens e serviços* e € 100,1 milhões em *despesas com pessoal*; Metro do Porto – € 176,4 milhões, dos quais € 89,3 milhões em *juros e outros encargos* e € 74,4 milhões em *aquisição de bens e serviços*; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – € 130,1 milhões de execução orçamental até agosto, dos quais € 69,2 milhões em *despesas com pessoal*; Parque Escolar – € 113,1 milhões, sobretudo em *aquisição de bens de capital* (€ 68,2 milhões) (cfr. ponto 3.3.3).

O saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes intervenção do Estado no BPN ascendia a € -2.202,5 milhões no final de 2013, sendo de salientar que dos € 3.685,3 milhões orçamentados pela Parvalorem e a Parups para reembolsos à CGD, foi pago apenas € 397,1 milhões. Também a empresa Parparticipadas (detida pelo Estado mas não reclassificada no sector das administrações públicas), pode vir a constituir encargos significativos para o Estado, por apresentar, no final de 2012, capitais próprios negativos de € 203,6 milhões (cfr. ponto 3.3.4).

Os pagamentos em atraso na administração central têm vindo a reduzir-se substancialmente: durante 2013 oscilaram em torno dos € 100 milhões, diminuindo para menos de metade em dezembro; contudo, o peso deste subsector nos pagamentos em atraso era de apenas 2,1% no final de 2013. Destacam-se as entidades públicas não reclassificadas (incluindo os hospitais empresarializados) com 36,9% (€ 714 milhões) e a administração local com 34,3% (662 milhões) (cfr. Caixa 2).

### CONSOLIDAÇÃO

Na ótica da contabilidade pública, com base ainda em valores provisórios e considerando as observações sobre a receita e a despesa de cada subsector, a conta consolidada da administração central regista um saldo global de € -8.862,3 milhões [saldo corrente de € -6.968,3 milhões (78,6% do défice) e saldo de capital de € -1.894,1 milhões (21,4% do défice)]. O défice representou 13,6% da despesa da administração central.

Subsistem divergências de consolidação quer entre organismos do mesmo subsector, quer entre organismos de subsectores distintos, com destaque para as verificadas no subsector dos SFA, € 304,4 milhões nas despesas correntes e € 12,0 milhões nas despesas de capital, o que revela incorreções na contabilização dessas transferências. Essas deficiências continuam a mostrar que as medidas adotadas para resolver o problema, recorrente, das divergências de consolidação ainda não asseguram a classificação integralmente correta dessas transferências.

### 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 recorrentes atrasos para publicar as contas provisórias e para encerrar as contabilidades orçamental e do Tesouro, as diferenças existentes entre as receitas e as despesas registadas nessas contabilidades até ao seu encerramento, bem como a variação verificada entre a informação subjacente à síntese de execução orçamental e as reportadas nas contas provisória e definitiva, 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.



## 7.2 RECOMENDAÇÕES

As situações, apontadas pelo Tribunal, de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas e 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 Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012<sup>1</sup>.

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 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 – **vide ponto 2.2.1**.

Para cumprir os prazos legais e contribuir para a consistência, fiabilidade e transparência da informação reportada, as sínteses de execução orçamental e as correspondentes contas provisórias devem utilizar a mesma informação de base e, para o efeito, extrair essa informação dos sistemas de contabilização orçamental e do Tesouro na mesma data (dia quinze do mês seguinte ao final do respetivo período de incidência) – **vide ponto 6**.

<sup>1</sup> Recomendações 5 a 9 (Receita), 10 a 20 (Despesa), 21 a 25 (Dívida Pública), 41 a 45 (Tesouraria) e 75 a 77 (Consolidação).

Q. 764



## Tribunal de Contas

---

### 8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto representante do Ministério Público (MP), nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo) no sentido de, dada a natureza da ação de controlo, não resultar do projeto de Relatório qualquer matéria de que caiba ao Ministério Público tomar nota nos termos e para os efeitos previstos no n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.





## Tribunal de Contas

### 9. DECISÃO

Os Juízes 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 10 de julho de 2014.

Os Conselheiros Relatores

(José Luís Pinto Almeida)

(José de Castro de Mira Mendes)

O Conselheiro Adjunto

(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui presente.  
O Procurador-Geral Adjunto

10. FICHA TÉCNICA

	Departamento de Auditoria I	Departamento de Auditoria II
<b>Coordenação Geral</b>	Ana Furtado	Luís Filipe Simões
<b>Coordenação da Equipa</b>	António Marta Francisco Moledo	Maria João Caldas
<b>Equipa</b>	Cristina Mendes Manuel Rodrigues Zaida Raposo	Fátima Perfeito Paulo Duque



# Anexos

Q. 764



**Tribunal de Contas**

---



# Tribunal de Contas

## Anexo 1 – Serviços Integrados – Despesa - Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012 (CGE)		2013 ("mês 13")								
	Despesa de 2012 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2012		Orçamento final (5)	Δ Orçam. inicial		Despesa de 2013 (8)	Δ Despesa de 2012		Taxa de execução (11) = (8)/(5)
			Valor (3) = (2)-(1)	(%) (4) = (3) / (1)		Valor (6) = (5)-(2)	(%) (7) = (6) / (2)		Valor (9) = (8)-(1)	(%) (10) = (9)/(1)	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>45.933,8</b>	<b>46.605,2</b>	<b>671,4</b>	<b>1,5</b>	<b>48.223,6</b>	<b>1.618,4</b>	<b>3,5</b>	<b>47.225,6</b>	<b>1.291,8</b>	<b>2,8</b>	<b>97,9</b>
Despesas com pessoal, das quais	8.438,3	8.648,4	210,1	2,5	9.441,0	792,6	9,2	9.234,5	796,1	9,4	97,8
remunerações certas e permanentes	6.408,3	6.586,3	177,9	2,8	6.986,9	400,7	6,1	6.830,3	421,9	6,6	97,8
abonos variáveis ou eventuais	366,5	385,8	19,3	5,3	378,0	-7,8	-2,0	365,7	-0,9	-0,2	96,7
segurança social	1.663,4	1.676,4	12,9	0,8	2.076,1	399,7	23,8	2.038,5	375,1	22,5	98,2
Aquisição de bens e serviços	1.650,0	1.819,2	169,2	10,3	1.934,9	115,7	6,4	1.607,4	-42,6	-2,6	83,1
Juros e outros encargos	6.874,0	7.276,3	402,3	5,9	6.846,2	-430,1	-5,9	6.842,6	-31,4	-0,5	99,9
Transferências correntes	28.213,9	27.076,7	-1.137,3	-4,0	28.655,5	1.578,8	5,8	28.490,5	276,6	1,0	99,4
SFA	16.053,0	13.666,9	-2.386,2	-14,9	14.307,8	640,9	4,7	14.236,0	-1.817,0	-11,3	99,5
Administração regional	7,7	-	-7,7	-100,0	-	-	-	-	-7,7	-100,0	-
Administração local	1.783,0	2.117,7	334,7	18,8	2.132,2	14,6	0,7	2.123,8	340,9	19,1	99,6
Segurança social	7.966,9	9.019,5	1.052,6	13,2	9.556,7	537,2	6,0	9.550,6	1.583,6	19,9	99,9
Outras transferências correntes	2.403,3	2.272,6	-130,7	-5,4	2.658,7	386,1	17,0	2.580,1	176,8	7,4	97,0
Subsídios	247,2	245,3	-1,9	-0,8	415,1	169,8	69,2	406,1	158,8	64,3	97,8
Outras despesas correntes	510,3	1.539,2	1.028,9	201,6	930,8	-608,4	-39,5	644,5	134,2	26,3	69,2
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>17.085,2</b>	<b>20.659,6</b>	<b>3.574,4</b>	<b>20,9</b>	<b>22.320,0</b>	<b>1.660,4</b>	<b>8,0</b>	<b>9.528,5</b>	<b>-7.556,7</b>	<b>-44,2</b>	<b>42,7</b>
Aquisição de bens de capital	659,6	407,3	-252,3	-38,3	429,1	21,8	5,4	236,5	-423,1	-64,1	55,1
Transferências de capital	4.895,2	2.353,3	-2.541,9	-51,9	2.682,6	329,3	14,0	2.628,6	-2.266,7	-46,3	98,0
SFA	3.440,2	1.320,2	-2.120,0	-61,6	1.654,7	334,5	25,3	1.613,0	-1.827,2	-53,1	97,5
Administração regional	565,5	560,0	-5,4	-1,0	560,0	0,0	0,0	560,0	-5,4	-1,0	100,0
Administração local	717,5	394,5	-323,0	-45,0	393,6	-0,9	-0,2	385,5	-332,0	-46,3	97,9
Segurança social	3,3	5,7	2,4	71,4	4,4	-1,3	-22,8	2,8	-0,5	-15,0	64,2
Outras transferências de capital	168,8	73,0	-95,9	-56,8	69,9	-3,0	-4,2	67,3	-101,6	-60,2	96,2
Ativos financeiros, excluindo (a) e (b)	11.495,4	17.833,6	6.338,1	55,1	19.075,9	1.242,4	7,0	6.542,1	-4.953,3	-43,1	34,3
Outras despesas de capital	35,0	65,4	30,5	87,2	132,4	66,9	102,3	121,4	86,4	247,1	91,7
<b>DESPESA excluindo:</b>	<b>63.019,0</b>	<b>67.264,8</b>	<b>4.245,8</b>	<b>6,7</b>	<b>70.543,6</b>	<b>3.278,8</b>	<b>4,9</b>	<b>56.754,1</b>	<b>-6.264,9</b>	<b>-9,9</b>	<b>80,5</b>
Transferências correntes (Estado)	14,1	9,1	-5,0	-35,2	20,7	11,6	127,0	20,4	6,4	45,3	98,8
Transferências de capital (Estado)	-	-	-	-	2,8	2,8	-	2,8	2,8	-	100,0
(a) Ativos Financeiros em Títulos (parte correspondente à recompra de instrumentos de capital contingente)	300,0	-	-	-	-	-	-	150,0	-	-	-
(b) Ativos Financeiros em Empréstimos de curto prazo	14,8	26,0	11,2	75,2	31,1	5,1	19,7	23,9	9,0	60,7	76,6
Passivos Financeiros	91.276,5	116.449,0	25.172,5	27,6	116.449,0	0,0	0,0	86.643,3	-4.633,2	-5,1	74,4

*Handwritten signature/initials*



# Tribunal de Contas

*Q. 7/14*

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012 (CGE)		2013 ("mês 13")								
	Despesa de 2012 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2012		Orçamento final (5)	Δ Orçam. inicial		Despesa de 2013 (8)	Δ Despesa de 2012		Taxa de execução (11) = (8)/(5)
			Valor (3) = (2)-(1)	(%) (4) = (3) / (1)		Valor (6) = (5)-(2)	(%) (7) = (6) / (2)		Valor (9) = (8)-(1)	(%) (10) = (9)/(1)	
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>154.624,3</b>	<b>183.748,9</b>	<b>29.124,6</b>	<b>18,8</b>	<b>187.047,2</b>	<b>3.298,4</b>	<b>1,8</b>	<b>143.594,5</b>	<b>-11.029,8</b>	<b>-7,1</b>	<b>76,8</b>





Q. 764

## Tribunal de Contas

### Anexo 2 – Despesa dos Serviços integrados – Alterações orçamentais

(Leis n.º 51/2013, de 24 de julho, e n.º 83/2013, de 9 de dezembro)

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 pelas Leis n.º 51/2013, de 24 de julho, e n.º 83/2013, de 9 de dezembro (1.ª e 2.ª alterações à LOE/2013), que aumentaram a despesa em € 2.500,7 milhões.

#### Alteração ao Orçamento de Estado para 2013

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Orçamento revisto	Alteração	
			Em valor	Em %
<b>Despesas correntes</b>	<b>46.614,3</b>	<b>47.433,3</b>	<b>819,0</b>	<b>1,8</b>
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	6.801,3	-475,0	-6,5
Transferências correntes, das quais:	27.085,8	28.077,5	991,8	3,7
<i>Administração central</i>	13.675,0	14.078,6	402,6	2,9
<i>Administração local</i>	2.117,7	2.114,7	-3,0	-0,1
<i>Segurança social</i>	9.019,5	9.524,2	504,7	5,6
<i>Outros sectores</i>	2.272,6	2.360,2	87,5	3,9
Subsídios	245,3	245,6	0,3	0,1
Outras despesas correntes	1.539,2	1.265,5	-273,7	-17,8
<b>Despesas de capital</b>	<b>137.134,6</b>	<b>138.816,3</b>	<b>1.681,7</b>	<b>1,2</b>
Aquisição de bens de capital	407,3	399,5	-7,7	-1,9
Transferências de capital, das quais:	2.353,3	2.685,6	332,3	14,1
<i>Administração central</i>	1.320,2	1.656,2	336,0	25,4
<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
<b>Total</b>	<b>183.748,9</b>	<b>186.249,6</b>	<b>2.500,7</b>	<b>1,4</b>

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 (1.ª alteração): 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 Constitucional<sup>1</sup>. No orçamento dos serviços integrados, a que se refere o quadro supra, esse aumento está refletido no reforço da dotação para *despesas com pessoal*, em € 627,3 milhões<sup>2</sup> (7,3%). Reflete-se também no aumento das *transferências correntes* para a administração central (SFA), em € 402,6 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, e para a Caixa Geral de Aposentações<sup>3</sup>.

As *transferências correntes* para a *segurança social* aumentaram € 504,7 milhões, visando sobretudo assegurar a compensação do efeito da revisão do cenário macroeconómico na conta deste subsector<sup>4</sup>.

A dotação para o pagamento de *juros e outros encargos*, da dívida direta do Estado, foi reduzida em € 475,0 milhões (-6,5%), 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<sup>5</sup>.

O aumento nas *transferências de capital*, em € 332,3 milhões (14,1%), resulta do aumento na verba a transferir para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 340,0 milhões, na 2.ª alteração).

---

<sup>1</sup> Publicado no D.R., 1.ª série, de 22 de abril de 2013.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> € 72,3 milhões relativamente ao SNS (1.ª alteração); € 180,0 milhões para a CGA (2.ª alteração), que teve também um aumento de € 188,2 milhões (1.ª alteração) que não se reflete no quadro acima, proveniente de outras dotações.

<sup>4</sup> 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); e € 4,7 milhões relativos a “pensões dos bancários” (2.ª alteração).

<sup>5</sup> Primeiramente € 335,0 milhões, e € 140,0 milhões na 2.ª alteração.



## Anexo 3 – Despesa dos serviços integrados em ativos financeiros

	(em euros)	
Ativos financeiros	2012	2013
<b>Títulos a médio e longo prazos/ Bancos e outras instituições financeiras</b>	<b>5 100 000 000</b>	<b>250 000 000</b>
Banif - Instrumentos de capital contingente ( <i>inicialmente € 400 milhões; o Banif recomprou € 150 milhões no mesmo ano</i> )	-	250 000 000
CGD - Instrumentos de capital contingente	900 000 000	-
BCP - Instrumentos de capital contingente	3 000 000 000	-
BPI – Instrumentos de capital contingente ( <i>inicialmente de € 1.500 milhões; o BPI recomprou € 300 milhões no mesmo ano</i> )	1 200 000 000	-
<b>Empréstimos a curto prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras</b>	<b>-</b>	<b>4 000 000</b>
Transtejo	-	4 000 000
<b>Empréstimos a curto prazo/ Administração central – SFA</b>	<b>14 843 113</b>	<b>19 858 165</b>
EMA - Empresa de Meios Aéreos (EPR)	14 000 000	8 000 000
Parque Escolar (EPR)	-	11 858 165
Vianapolis (EPR)	843 113	-
<b>Empréstimos médio e longo prazos / Administração central – SFA</b>	<b>3 799 515 784</b>	<b>3 309 709 069</b>
Transtejo ( <i>OBS: empresa pública classificada incorretamente como SFA/EPR</i> )	-	118 625 000
Vianapolis (EPR)	20 000 000	-
EP – Estradas de Portugal (EPR)	880 600 000	702 628 000
REFER (EPR)	800 325 997	804 541 837
Metropolitano de Lisboa (EPR)	648 581 846	412 860 000
Metro do Porto (EPR)	308 953 941	759 694 232
OPART (EPR)	-	900 000
Parups (EPR)	286 056 855	283 190 000
Parvalorem (EPR)	746 847 145	227 270 000
Parque Escolar (EPR)	90 000 000	-
Universidade dos Açores	2 750 000	-
IHRU - Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	15 400 000	-
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Administração regional</b>	<b>770 070 184</b>	<b>358 294 063</b>
Madeira	635 070 184	358 294 063
Açores	135 000 000	-
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Administração local</b>	<b>138 070 385</b>	<b>494 701 406</b>
Administração local – Continente	104 069 201	332 502 709
QREN	24 165 163	122 054 300
Administração local – Regiões Autónomas	9 836 020	40 144 397
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Famílias (Crédito PAR)</b>	<b>13 156</b>	<b>799</b>
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Países terceiros</b>	<b>26 976 071</b>	<b>13 964 422</b>
Cabo Verde	22 795 440	11 790 713
S. Tomé e Príncipe	4 180 631	2 173 710
<b>Ações e outras participações/ Sociedades e quase sociedades não financeiras</b>	<b>12 061 388</b>	<b>842 092</b>
Centro Hospitalar de Lisboa Central EPE	500 000	-
SIMAB – Soc .Instaladora de Mercados Abastecedores, SA	10 999 991	-
Portugal Venture Capital Initiative	-	842 092
PVCI (Portugal Venture Capital Initiative)	561 394	-
Participadas SGPS, Parups e Parvalorem (aquisição, ao preço unitário de € 1)	3	-
<b>Ações e outras participações/ Bancos e outras instituições financeiras</b>	<b>1 552 944 000</b>	<b>1 502 944 000</b>
BANIF - aumento de capital	-	700 000 000
CGD – aumento de capital	750 000 000	-
Participação Portuguesa no Mecanismo Europeu de Estabilidade (ESM)	802 944 000	802 944 000
<b>Ações e outras participações/ Administração central - SFA</b>	<b>-</b>	<b>505 419 039</b>
Estradas de Portugal - dotação de capital (EPR)	-	8 990 000
Metropolitano de Lisboa - dotação de capital (EPR)	-	475 429 039
REFER - dotação de capital (EPR)	-	21 000 000
(...)		

# Tribunal de Contas

(em euros)

Ativos financeiros	2012	2013
<b>Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras - Privadas</b>	<b>3 689 287</b>	<b>2 334 292</b>
Fundo de Recuperação de Empresas	3 689 287	2 334 292
<b>Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras - Públicas</b>	<b>21 000 000</b>	<b>-</b>
Holding Fund Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)	17 000 000	-
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural	4 000 000	-
<b>Outros ativos financeiros (Execução de garantias a empresas privadas)</b>	<b>16 587 244</b>	<b>10 738 294</b>
Casa do Douro	6 030 286	5 874 432
EUROPARQUE – Centro Económico e Cultural	10 556 958	4 863 862
<b>Outros ativos financeiros (Execução de garantias a empresas públicas)</b>	<b>44 797 759</b>	<b>39 542 656</b>
PARQUE EXPO'98	24 858 242	5 955 942
Fundo de Contragarantia Mútuo	19 939 517	33 586 714
<b>Outros ativos financeiros / Administração central - Estado (Expropriações)</b>	<b>1 017 145</b>	<b>326 458</b>
<b>Outros ativos financeiros / Administração local - Continente (Expropriações)</b>	<b>721 870</b>	<b>1 562 103</b>
<b>Outros ativos financeiros / Países terceiros e organizações internacionais</b>	<b>7 957 524</b>	<b>51 720 673</b>
Execução de garantias – Convenções de Lomé	13 775	6 643
Execução de garantias – Seguros de crédito (COSEC)	3 045 303	7 876 897
Participações em organizações internacionais (BID, BAD, e CAF-Corporação Andina de Fomento)	4 898 446	43 837 134
<b>Total (excluindo recompra instrumentos de capital contingente)</b>	<b>11 510 264 908</b>	<b>6 565 957 532</b>
<b>Total (excluindo recompra de instrumentos de capital contingente e empréstimos de curto prazo)</b>	<b>11 495 421 795</b>	<b>6 542 099 367</b>

Fonte: CGE/2012 e SIGO – “mês 13” de 2013, considerando apenas os pagamentos efetivos do Capítulo 60 – Despesas excecionais (isto é, das verbas transferidas para as contas de “saldos do capítulo 60” apenas foram consideradas as efetivamente utilizadas – nota p.p. 2, da pág. 33 e informação complementar.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### Anexo 4 – Evolução do emprego nos serviços integrados e nos SFA

	31-dez-2011	31-dez-2012	31-dez-2013 (Prov.)	Var 2012-2013	Var %	Estrutura no fim de 2013
<b>Serviços Integrados e SFA</b>	<b>440.456</b>	<b>419.258</b>	<b>402.021</b>	<b>-17.237</b>	<b>-4,1</b>	<b>100,0</b>
Serviços Integrados	344.319	324.849	309.041	-15.808	-4,9	76,9
SFA	96.137	94.409	92.980	-1.429	-1,5	23,1
Ministério da Educação e Ciência	235.257	220.617	208.823	-11.794	-5,3	51,9
Ministério da Administração Interna	48.671	47.649	46.385	-1.264	-2,7	11,5
Ministério da Defesa Nacional	41.319	39.866	38.951	-915	-2,3	9,7
Ministério da Saúde	32.595	30.523	29.960	-563	-1,8	7,5
Outros Ministérios	72.508	70.230	68.412	-1.818	-2,6	17,0
Entidades públicas reclassificadas	10.106	10.373	9.490	-883	-8,5	2,4
Todas as administrações públicas (*)	612.566	585.600	563.595	-22.005	-3,8	

(\*) Inclui, além dos serviços integrados e dos SFA, os fundos de segurança social da administração central, a administração regional e a administração local.  
Fonte: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, in "Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre 2013", pág.3, de 17/02/2014.



**Tribunal de Contas**

---





# Tribunal de Contas

## Anexo 5 – SFA (incluindo EPR) – Execução face à previsão – 2013

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012 (CGE)	2013 (dados provisórios)									
	Despesa de 2011 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2012		Orçamento final (5)	Δ Orçamento inicial		Despesa de 2013 (9)=(8)-(1)	Δ Despesa de 2012		Taxa de execução (9)=(8)-(1)
			Valor (3) = (2)-(1)	(%) (4) =(3) / (1)		Valor (6)=(5)-(2)	(%) (7)= (6) / (2)		Valor (10)=(9)/(1)	(%) (11)	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>24 940,1</b>	<b>25 071,4</b>	<b>131,4</b>	<b>0,5</b>	<b>26 990,8</b>	<b>1 919,3</b>	<b>7,7</b>	<b>25 206,9</b>	<b>266,8</b>	<b>1,1</b>	<b>93,4</b>
Despesas com pessoal, das quais	3 065,2	3 479,2	414,0	13,5	3 733,8	254,6	7,3	3 462,0	396,8	12,9	92,7
Remunerações certas e permanentes	2 321,7	2 677,4	355,7	15,3	2 819,6	142,2	5,3	2 632,9	311,2	13,4	93,4
Abonos vaiáveis ou eventuais	201,4	227,9	26,4	13,1	219,0	-8,8	-3,9	183,7	-17,7	-8,8	83,9
Segurança social	542,1	574,0	31,9	5,9	695,2	121,3	21,1	645,4	103,3	19,1	92,8
Aquisição de bens e serviços	10 364,8	9 059,2	-1 305,7	-12,6	9 993,8	934,7	10,3	9 181,0	-1 183,8	-11,4	91,9
Juros e outros encargos	1 053,7	1 090,7	37,0	3,5	1 033,6	-57,1	-5,2	854,1	-199,6	-18,9	82,6
Transferências correntes, excluindo a)	9 635,1	10 326,9	691,7	7,2	11 214,9	888,0	8,6	10 879,1	1 244,0	12,9	97,0
Estado	437,3	440,9	3,6	0,8	434,7	-6,3	-1,4	339,0	-98,3	-22,5	78,0
Administração regional	0,5	0,4	-0,1	-23,5	0,5	0,1	21,8	0,2	-0,3	-59,1	43,9
Administração local	31,8	35,9	4,1	12,9	41,6	5,8	16,1	39,1	7,3	23,0	93,9
Segurança social	119,2	19,9	-99,3	-83,3	167,4	147,5	741,2	165,3	46,1	38,7	98,8
Outras transferências correntes	9 046,4	9 829,8	783,4	8,7	10 570,7	740,9	7,5	10 335,5	1 289,2	14,3	97,8
Subsídios	498,3	791,4	293,0	58,8	747,6	-43,8	-5,5	650,7	152,3	30,6	87,0
Outras despesas correntes	322,9	324,1	1,3	0,4	267,0	-57,1	-17,6	179,9	-143,0	-44,3	67,4
<b>DESPESAS DE CAPITAL, exceto b), c), d) e e)</b>	<b>3 699,5</b>	<b>6 853,7</b>	<b>3 154,2</b>	<b>85,3</b>	<b>7 058,6</b>	<b>204,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2 830,0</b>	<b>-869,5</b>	<b>-23,5</b>	<b>40,1</b>
Aquisição de bens de capital	1 754,0	1 798,1	44,0	2,5	1 883,6	85,6	4,8	1 252,6	-501,4	-28,6	66,5
Transferências de capital, exceto b)	616,2	736,8	120,6	19,6	801,4	64,7	8,8	613,8	-2,3	-0,4	76,6
Estado	72,6	95,6	22,9	31,6	98,4	2,9	3,0	29,0	-43,6	-60,1	29,4
Administração regional	0,1	0,3	0,2	255,9	0,6	0,3	136,5	0,4	0,4	510,2	72,5
Administração local	19,8	29,0	9,1	46,1	26,4	-2,6	-9,0	19,2	-0,6	-3,0	72,9
Segurança social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	n.a.
Outras transferências de capital	523,6	612,0	88,3	16,9	676,0	64,1	10,5	565,2	41,6	7,9	83,6
Ativos financeiros, exceto c) e d)	926,2	617,3	-308,9	-33,3	679,1	61,8	10,0	565,0	-361,2	-39,0	83,2
Outras despesas de capital	3,1	17,0	13,8	446,2	9,1	-7,8	-46,3	1,4	-1,7	-54,1	15,6
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	400,0	3 684,6	3 284,6	821,1	3 685,3	0,7	0,0	397,1	-2,9	-0,7	10,8
<b>DESPESAS, excluindo:</b>	<b>28 639,6</b>	<b>31 925,1</b>	<b>3 285,6</b>	<b>11,5</b>	<b>34 049,4</b>	<b>2 124,3</b>	<b>6,7</b>	<b>28 036,8</b>	<b>-602,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>82,3</b>
a) Transferências correntes para SFA	690,5	227,7	-462,8	-67,0	379,0	151,3	66,5	341,0	-349,5	-50,6	90,0
b) Transferências de capital para SFA	94,6	85,7	-9,0	-9,5	91,3	5,6	6,5	85,5	-9,1	-9,6	93,7
c) Ativos financeiros em títulos	2 840,0	1 671,4	-1 168,6	-41,1	2 139,9	468,5	28,0	1 175,5	-1 664,5	-58,6	54,9
d) Ativos financeiros em Empréstimos de curto	0,7	0,7	0,0	4,2	0,7	0,0	0,0	0,5	-0,1	-21,6	75,2
e) Passivos financeiros, excluindo Parvalorem e	5 005,7	2 919,9	-2 085,8	-41,7	4 369,4	1 449,5	49,6	3 901,1	-1 104,5	-22,1	89,3
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>37 271,1</b>	<b>36 830,5</b>	<b>-440,6</b>	<b>-1,2</b>	<b>41 029,7</b>	<b>4 199,2</b>	<b>11,4</b>	<b>33 540,5</b>	<b>-3 730,6</b>	<b>-10,0</b>	<b>81,7</b>

*Handwritten signature*



# Tribunal de Contas

*Q. T. C.*

(em milhões de euros)

Classificação económica	2012 (CGE)	2013 (dados provisórios)									
	Despesa de 2011 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2012		Orçamento final (5)	Δ Orçamento inicial		Despesa de 2013 (9)=(8)-(1)	Δ Despesa de 2012		Taxa de execução (9)=(8)-(1)
			Valor (3) = (2)-(1)	(%) (4) = (3) / (1)		Valor (6)=(5)-(2)	(%) (7)= (6) / (2)		Valor (10)=(9)/(1)	(%) (11)	
Por memória											
Despesa excluindo todos os ativos e passivos	27 313,4	27 623,2	309,9	1,1	29 684,9	-2 124,3	-7,7	27 074,7	602,7	2,2	91,2
Despesa corrente primária	23 886,4	23 980,7	94,4	0,4	25 957,2	1 976,4	8,2	24 352,8	466,4	2,0	93,8

Fonte: 2012: CGE; 2013: SIGO/SFA ("mês 12" e "mês 8" no caso da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa).



Anexo 6 – Exercício do contraditório – respostas das entidades

Entidades
Ministra de Estado e das Finanças
Direção-Geral do Orçamento
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Q. 764



## Tribunal de Contas

---



*Q. 764*



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

08. JUL 14 00859

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA  
E-mail.

SUA COMUNICAÇÃO DE  
01-07-2014

NOSSA REFERÊNCIA  
Ent n.º. 4054/2014  
Proc.: 02.01

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2013  
(valores provisórios)

Exmo. Senhor,

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 9274, de 23 de junho do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

## 2 - Receita

### 2.1.3.1. Receitas Fiscais

- O Relato declara que: [...] *a receita do Estado cobrada ao abrigo do RERD (excluindo os impostos municipais IMI e IMT) totaliza € 991 milhões. No entanto, na SEO de janeiro a março de 2014, divulgada a 23 de abril, a receita do Estado arrecadada no âmbito do RERD diminuiu (sem qualquer explicação) para € 916,6 milhões.*

A este respeito, atente-se no Quadro 1, *infra*, o qual apresenta a discriminação, por imposto e esfera das Administrações Públicas, do montante final cobrado ao abrigo do RERD:

*Qw1*



Quadro I - Receita fiscal cobrada ao abrigo do RERD, por imposto e esfera das Administrações Públicas

	Milhões de Euros	% Total
<b>Estado</b>	<b>930,5</b>	<b>89,5</b>
<i>do qual:</i>		
<b>Impostos diretos</b>	<b>692,8</b>	<b>66,6</b>
- IRS	153,0	14,7
- IRC	537,9	51,7
- Outros	1,9	0,2
<b>Impostos indiretos</b>	<b>237,7</b>	<b>22,9</b>
- ISP	0,6	0,1
- IVA	197,9	19,0
- Imposto sobre veículos	0,1	0,0
- Imposto consumo tabaco	0,0	0,0
- IABA	0,5	0,0
- Imposto do Selo	20,1	1,9
- Imposto Único de Circulação	18,6	1,8
- Outros	0,0	0,0
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>41,5</b>	<b>4,0</b>
<b>Administração Regional</b>	<b>14,4</b>	<b>1,4</b>
<b>Administração Local</b>	<b>53,4</b>	<b>5,1</b>
<i>da qual:</i>		
- IMI	18,6	1,8
- IMT	34,8	3,3
<b>Administrações Públicas</b>	<b>1.039,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças

Da análise do Quadro I conclui-se que, não obstante a receita total do RERD ter sido de 1.040 milhões de euros, a receita final do RERD arrecada pelo sub-sector Estado (aquela que é referida na SEO<sup>1</sup> de 23 de abril) foi de € 930,5 milhões. A parte remanescente do RERD respeitou à receita dos Serviços e Fundos Autónomos (€41,5 milhões), da Administração Regional (€14,4 milhões) e da Administração Local (€53,4 milhões). Nestes termos, tendo terminado o apuramento da receita arrecada no RERD pelo Ministério das Finanças, é possível explicar devidamente a razão das diferenças encontradas, não se verificando, no entanto, a diferença apontada no presente Relato.

<sup>1</sup> Valores ainda provisórios





- O Relato afirma que: [...] a parte da receita de IVA afeta à Segurança Social (IVA Social) passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE. [...] Ora é relevante e deve ser sublinhado o impacto da referida alteração na contabilização da receita de IVA e, por consequência, na evolução dessa receita de 2012 para 2013, o qual não é mencionado na SEO.

Em 2013, dando cumprimento a uma recomendação persistente do Tribunal de Contas, e tendo em vista a aplicação das melhores práticas contabilísticas, a receita do IVA transferida para a Segurança Social, referente ao IVA Social, foi registada numa rubrica adequada de despesa orçamental. Com efeito, o cumprimento, por parte do Governo, da recomendação realizada pelo Tribunal de Contas é devidamente reconhecido no Relato *sub judice*.

Neste sentido, ao contrário do que é referido no Relato do Tribunal de Contas sob análise, em diversas publicações deste Ministério a referida alteração da contabilização da receita do IVA foi mencionada de forma contínua, inequívoca e clara, visando conferir maior transparência no reporte da execução orçamental, a saber:

- (i) No Relatório da Proposta do Orçamento do Estado para 2013, no qual se refere expressamente que “Em 2013, estima-se que a receita líquida em sede de IVA atinja 13.308 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 2,2% face à receita prevista para 2012. A previsão apresentada integra um ajustamento contabilístico refletindo a adoção de recomendações do Tribunal de Contas, segundo as quais a receita referente ao IVA social transferida para a Segurança Social não deverá ser subtraída à receita líquida deste imposto. Neste âmbito, será criada uma rubrica de despesa, a qual refletirá a transferência desta receita para a Segurança Social. De notar que a receita deste imposto se reduziria em 3,4% face à receita prevista em 2012, caso a transferência decorrente do IVA social se refletisse na respectiva receita líquida”. (...) (sublinhados nossos)<sup>2</sup>;

- (ii) Nas Sínteses de Execução Orçamental (SEO) publicadas por referência ao exercício orçamental de 2013 nomeadamente:

- a. Na SEO de 23 de janeiro de 2014, quando, por referência à evolução da receita do Estado em sede IVA no ano de 2013, se referiu expressamente que: “a variação apresentada integra o ajustamento contabilístico

<sup>2</sup> Vide página 96 do referido Relatório da Proposta do Orçamento do Estado para 2013.



- recomendado pelo Tribunal de Contas<sup>3</sup> (sublinhado nosso), nota que não foi objeto de apreço pelo Tribunal de Contas no Relato em análise;
- b. Em diversas SEO publicadas ao longo de 2013, quando se referiu expressamente que:
- i. “Em 2013, a variação observada traduz igualmente os efeitos dos ajustamentos contabilísticos recomendados pelo Tribunal de Contas. Com efeito, a parcela do IVA Social consignado à Segurança Social passou, em 2013, a ser contabilizada na receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE. Em 2012, aquela verba constituía receita fiscal da Segurança Social, sendo abatida à receita bruta do Estado.”<sup>4</sup> (sublinhado nosso);
  - ii. “A variação (do IVA) apresentada integra o ajustamento contabilístico recomendado pelo Tribunal de Contas”<sup>5</sup> (sublinhado nosso).
- c. Nas diversas SEO publicadas ao longo de 2013 e em janeiro de 2014, nas rúbricas e respectivos quadros referentes à receita dos impostos indiretos na conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social;<sup>6</sup>

Neste sentido, o impacto da referida alteração na contabilização da receita de IVA e, por consequência, na evolução dessa receita de 2012 para 2013 foi expressamente mencionado em diversas SEO publicadas em 2013 e 2014, para além de ter sido sublinhado e sinalizado de uma forma expressa no Relatório da Proposta do Orçamento do Estado para 2013.

Por último, cumpre referir que os exercícios orçamentais nunca são plenamente comparáveis, em virtude de alterações legislativas e contabilísticas que são aprovadas de um exercício para outro. A título de exemplo refira-se que, em 2014, a receita líquida do IVA do subsector Estado será influenciada pelo aumento ao longo de todo o ano de 2014 das transferências da receita deste imposto para as Regiões Autónomas, em resultado da aprovação da Portaria n.º 77-A/2014, de 31 de março, em execução da nova Lei de Finanças Regionais.

- O Relato considera que: *As observações da SEO que relacionam a evolução da receita de IVA com a recuperação da atividade económica carecem de fundamento, tanto mais que a receita de IVA também foi positivamente influenciada pelo RERD, já que a*

<sup>3</sup> Vide nota número 27, na página 23 da SEO de 23 de janeiro de 2014.

<sup>4</sup> Vide, a título de exemplo, as notas 4, nas páginas 7 das SEO de 23 de abril e 23 de maio.

<sup>5</sup> Vide, a título de exemplo, as notas 9 e 8, nas páginas 19 e 18, respetivamente, das SEO de 23 de abril e 22 de maio de 2013.

<sup>6</sup> Vide, a título de exemplo, os quadros 2, nas páginas 5 e 6, respetivamente, das SEO de 25 de junho de 2013 e da SEO de 23 de janeiro de 2014.



*receita obtida nos meses de novembro e dezembro de 2013 foi superior em € 397,6 milhões (17,3%) à arrecadada no período homólogo de 2012.*

A recuperação económica observada a partir do segundo trimestre de 2013, com especial ênfase, no que respeita ao consumo privado - o qual registou taxas de variação em valor de -1,9%, -0,3%, 0,8% e 1,7%<sup>7</sup>, no primeiro, segundo, terceiro e quarto trimestres do ano, em termos homólogos, respetivamente -, a par de um combate mais efetivo à fraude e à economia paralela, contribuíram de forma indelével para o desempenho da receita do Estado em sede de IVA, determinando, por conseguinte, a superação em € 306,8 milhões do objetivo inscrito na segunda alteração ao Orçamento do Estado para aquele ano.

Refletindo estes efeitos, e em paralelo ao crescimento da cobrança coerciva decorrente do RERD (o qual determinou um aumento de € 197,9 milhões da receita do Estado em sede daquele imposto), também a cobrança voluntária do IVA registou um crescimento significativo. Nestes termos, a cobrança voluntária deste imposto nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2013 aumentou 1,3%, 2,1% e 5,3%, em termos homólogos, tendo mesmo ultrapassado os índices de atividade económica desenvolvida nos meses que deram origem àquela receita (agosto, setembro e outubro de 2013). Ou seja, a cobrança voluntária de IVA, durante o ano de 2013, refletiu não apenas o papel desempenhado pela receita fiscal enquanto estabilizador automático, acompanhando a evolução da conjuntura macroeconómica, mas também a maior eficácia do combate à evasão fiscal e à económica paralela, confirmando os resultados expressivos obtidos quer com a reforma da faturação, quer com a reforma dos documentos de transporte<sup>8</sup>.

Nestes termos, a evolução da atividade económica, a par dos resultados obtidos em matéria de combate à fraude e à economia paralela contribuíram positivamente para a evolução da receita do IVA em 2013, estando as observações constantes da SEO devidamente fundamentadas.

- O Relato conclui que: não se concretizou o efeito esperado com medidas de política fiscal, nomeadamente a tributação de 20% dos prémios de jogos sociais.

Em 2013, as retenções na fonte sobre os prémios de jogos sociais apresentaram um crescimento de € 48,9 milhões, o que corresponde a um aumento de 54,0%, em termos homólogos, superando o objetivo de receita inscrito para aquela medida, em sede de

<sup>7</sup> Fonte: Contas Nacionais Trimestrais, INE.

<sup>8</sup> Nos termos dos Decretos-Lei n.ºs 197/2012 e 198/2012, ambos de 24 de agosto.





Orçamento do Estado para 2013. Em face do exposto, e ao contrário da consideração enunciada pelo Tribunal de Contas, conclua-se pela relevância da medida em análise para o esforço necessário de consolidação orçamental.

### 2.1.3.3 - *Receitas de Capital*

O ponto que consta no final da página 19 relativo a “alienação de parte sociais de empresas” faz referências às notas de rodapé nº 1, 2, e 7 que se encontram desajustadas face ao texto do relato.

### 5 - *Dívida Pública*

O quadro 24 - “Evolução das Despesas de Passivos Financeiros, juros e outros encargos da dívida” que consta na página 60, deverá ser corrigido na rubrica de “Juros e outros encargos correntes da dívida pública” no que respeita a:

- Orçamento Inicial = € 7.276,0 milhões;
- Orçamento Final = € 6.841,6 milhões;
- Execução = € 6.841,6 milhões.

A receita total proveniente da dívida pública contabilizada em 2013 ascendeu a € 99,2 milhares de milhões. A divergência, face ao valor que é indicado no relato (€ 102,8 milhares de milhões) resulta do ajustamento efetuado, nos passivos financeiros (receita), na data do encerramento do ano 2013 com o objetivo de reequilibrar a despesa e a receita. Tendo presente esta atualização será necessário ajustar a informação que consta na página nº 61 e, nesse sentido, onde se lê “...as receitas de passivos financeiros atingiram € 102.759,1 milhões...” deverá ser considerado “...as receitas de passivos financeiros atingiram € 99.171,0 milhões...”.

Decorrente das presentes atualizações deverá ser considerada como diferença entre a receita de passivos financeiros e a despesa com amortizações a importância de € 12.527,7 milhões. Assim sendo, a divergência entre este valor e o acréscimo verificado no *stock* da dívida direta (€ 9.786,7 milhões) ascende a € 2.741 milhões.



*Q. T. 16/11*



A diferença entre aqueles dois montantes, decorre não só das situações indicadas no relato relativamente à contabilização, em 2013, de receitas de empréstimos contraídos em 2012 mas não considerados na execução orçamental bem como do facto do valor dos encaixes e das amortizações nem sempre coincidirem com o respetivo valor nominal, mas também de outras situações que passamos a indicar:

Natureza da justificação	Valores	Observações
Associadas às emissões	171,149,163.55	Menos valias obtidas na emissão de empréstimos em 2013
	100,323.24	Títulos de Nacionalizações e Expropriações emitidos em 2013
	7,966,574.00	Diferenças entre emissões/recebimentos associadas aos Certificados de Aforro (*)
	48,653,208.00	Diferenças entre emissões/recebimentos associadas aos Certificados do Tesouro (**)
	-9,755,298,296.13	Produto da emissão de empréstimos que transitou de 2012 para 2013
	9,994,034,495.50	Produto da emissão de empréstimos que transitou de 2013 para 2014
	16,982,346.34	Assunção da dívida da Casa do Douro
Associadas às amortizações	-1,376,519,087.35	Aplicação de receitas de privatizações na amortização de dívida pública
	-797,619,018.38	Fluxos de swaps em moeda nacional
	31,613,462.42	Menos valias obtidas na amortização de Obrigações do Tesouro em 2013
Associadas a aumentos/diminuições	-1,082,295,974.54	Diferenças de câmbio obtidas na conversão/valorização dos empréstimos em moeda estrangeira em 31.12.2013
	266,799.92	Variação da taxa legal que serve de base à determinação do valor da renda perpétua (DL 1933) em 31.12.2013
Total	2,740,966,003.43	

Observações:

(\*) O produto das emissões de CA (Série C) ocorridas nos últimos dias de 2012 foi recebido pelo IGCP em 2013 e ascende a € 15 301 533 0 e o produto das emissões de CA (Série C) ocorridas nos últimos dias de 2013 apenas foi recebido em 2014 e totaliza € 23 268 107,00.

(\*\*) O produto das emissões de CT-Poupança Mais ocorridas nos últimos dias de 2013 foi recebido pelo IGCP em 2014 e ascende a € 48 653 208,00.

## 7 - Conclusões e Recomendações

### 7.1. - Conclusões

Relativamente às conclusões sobre a conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado informamos o seguinte:

*Q. T. 16/11*

Q. 764



## Tribunal de Contas

---



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

- 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 encerramento da CT de 2013 ocorreu no dia 14 de fevereiro de 2014 (cumprindo-se o determinado no RTE) no entanto, nessa data, o apuramento da execução orçamental não se encontrava concluído. Consequentemente, após aquela data diversos organismos efetuaram ainda movimentos com data-valor de 2013. O encerramento definitivo ocorreu na data em que a Direção Geral do Orçamento decidiu que estavam reunidas as condições para a sua ocorrência nomeadamente no que diz respeito ao apuramento da despesa e da receita orçamental do ano em causa.

Acresce, que a Direção-Geral do Orçamento remeteu os seus comentários diretamente, conforme anexo.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

*Cristina Sofia Dias*

Cristina Sofia Dias

C/c: SEAO, SEAF, SET.



## DGO Orçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exma. Senhora*  
*Dr.ª Ana Furtado*  
Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas  
Av. da República - 65  
1050 – 159 Lisboa

V/Ref :Ofício nº9260 – DA II  
Data V/Ref. :23.Jun.2014

N.º Proc. P6598/2014  
Data Emissor : 4 Jul. 14

**ASSUNTO: TC -Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2013 (valores provisórios)**

No que respeita ao pedido formulado pelo Digníssimo Tribunal de Contas, e atenta a prorrogação de prazo mais curta do que a solicitada, cabe-nos pronunciar sobre o teor do relato em referência com base na informação que nos foi possível reunir até à presente data:

***Páginas 8 e 9: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços Integrados | 2.1.1 Entidades Intervenientes na contabilização***

♦ O processo de identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas, zelando pela respetiva cobrança) culminou com a publicação da listagem daquelas entidades relativa à execução orçamental de 2013 no portal da Direção - Geral do Orçamento (DGO), em 05-05-2014. A morosidade na prestação de informação por parte dos serviços inviabilizou, de certa forma, a publicação mais atempada da referida listagem, verificando-se a situação de inúmeros serviços que não responderam à solicitação da DGO;

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;2014 – art. n.º 19) dão cobertura legal à sua disseminação;

A recomendação sobre a contabilização da participação dos municípios no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) pela entidade administradora – a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) – já se encontra acolhida na execução orçamental de 2014;

Quanto à Contribuição do Serviço Rodoviário (CSR), no âmbito da reforma do processo orçamental envolvendo a revisão do classificador económico, prevê-se que venha a ser autonomizada em artigo próprio.





**Página 10: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços Integrados | 2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO**

- ◆ Os registos contabilísticos observados num ano económico com data-valor de outro ano foram consequência da entrada em produção dos novos processamentos automáticos de anulações e/ou restituições do Sistema Central de Receitas (SCR) para o local (SGR), por forma a facilitar a transição de saldos.  
Os registos que estavam a provocar a existência de saldos indevidos foram corrigidos através de estorno de data-valor, tendo-se procedido à correção dos procedimentos para evitar situações idênticas em anos futuros.  
Os lançamentos em falta correspondem aos registos efetuados no SGR, aquando da ocorrência de falhas de rede que não permitiram a gravação do registo na sua totalidade. Uma vez que estes não possuem detalhe, também não afetam os saldos das contas movimentadas, tendo sido resolvidas as situações descritas, através da criação de novos registos completos.  
De referir o facto de estes não terem sido enviados ao Discoverer por não cumprirem os requisitos especificados no script de geração de informação contabilística.

**Página 27: Capítulo 2. Receita | 2.2 Serviços e Fundos Autónomos | 2.2.2.3 Receitas Não Efetivas**

- ◆ No segundo parágrafo é referido o acréscimo do saldo de gerência anterior da Rede Ferroviária Nacional (REFER) no valor de € 197,6 milhões; da consulta ao mapa 7.2 relativo ao período de conta de gerência do SIGO/SFA, apurou-se que aquele acréscimo se cifra em € 195,5 milhões.

**Página 56: Capítulo 4 – Receita, Despesa e Saldo da Administração Central – Quadro 22**

- ◆ O TC evidencia um critério de apuramento do saldo global diferente do utilizado pela DGO/Ministério das Finanças, designadamente incluindo ativos (na receita e despesa efetivas) e passivos financeiros (na despesa). Considera-se que seria desejável evitar visões concetuais distintas que podem conduzir à perceção de enviesamentos dos resultados orçamentais. A Lei do Enquadramento Orçamental foi já alterada neste aspeto sendo relevantes para o efeito, o cálculo do equilíbrio orçamental de acordo com os artigos 9.º e 25.º da LEO alterada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.  
A DGO utiliza um conceito aproximado ao que decorre da Lei e das Contas Nacionais.

**Página 57: Capítulo 4 – Receita, Despesa e Saldo da Administração Central – Parágrafo 5**

- ◆ Relativamente à “deficiente contabilização de transferências” em particular nos SFA, cabe referir que já foi implementado em alguns sistemas orçamentais (SIGO-SFA) e está em implementação nos restantes sistemas, uma funcionalidade que obriga a entidade a identificar o organismo dador/beneficiário. Esta funcionalidade permitirá desenvolver controlos automáticos e identificar e alertar para as divergências e a sua resolução mais eficiente. A DGO está atenta, procurando a implementação de mecanismos mais automáticos de controlo e resolução de inconsistências.



**Página 58: Capítulo 4 – Receita, Despesa e Saldo da Administração Central**

- ◆ No Sistema de Gestão de Receitas (SGR), encontra-se em fase final a implementação da informação sobre o serviço dador que permite identificar as entidades da Administração Central que procedem, não só à emissão de transferências para serviços do subsetor Estado, como também à atribuição de subsídios, pagamento de juros e desenvolvimento de outras operações em que os beneficiários sejam serviços do referido subsetor.

**Página 65: Capítulo 6 – Conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado**

- ◆ A Conta Provisória (CP) do último trimestre de cada ano não tem respeitado o prazo para publicação no Diário da República (DR) previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez que existe uma disposição legal (regime da tesouraria do Estado), invocada pela Agência para a Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) para lhe permitir o envio da informação da Contabilidade da Tesouraria para esta CP, em concreto, somente no dia 15 de fevereiro.

Este facto colide com o prazo de 45 dias após o final de cada trimestre para publicação da CP no DR, pois o próprio dia 15 de fevereiro já ultrapassa esse prazo. Acresce, ainda, ser necessário proceder ao tratamento manual da informação remetida pela IGCP, o que contribui para um maior atraso na publicação da CP.

O tratamento manual justifica-se pelo facto de as aplicações informáticas da IGCP não preverem a emissão do mapa com a estrutura apresentada na CP, tendo já sido solicitado à IGCP o desenvolvimento de programação que colmate a situação descrita.

**Página 65: Capítulo 6 – Conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado – 4.º Ponto e  
Página 69: Capítulo 7.2. – Recomendações**

- ◆ Parece-nos excessiva a referência a “corolário de deficiências crónicas do processo de contabilização e controlo da execução orçamental que subsistem à revelia de recomendações reiteradas do Tribunal.”

A propósito de divergências entre a Conta Provisória e a Síntese de Execução Orçamental (SEO), parece-nos adequado ter em conta que as publicações legais se reportam a uma determinada data e que a SEO evidencia informação em outra data, porventura mais tempestiva, como aliás referido dois pontos abaixo pelo próprio TC, num período em que decorrem diversos movimentos tendentes ao apuramento final da execução orçamental e encerramento da CGE. Os dados são provisórios e dinâmicos até fecho das contas do Estado (CGE) onde se procede a uma atualização da análise da execução, com dados finais.

- ◆ **7.º Ponto**

Em face das datas de referência distintas não nos parece correto, salvo melhor opinião, aferir o rigor da conta provisória através da SEO, ou vice-versa. Estas podem ser confrontadas com os registos nas datas de referência.

Q. 764



## Tribunal de Contas

---

4

---

### *Página 69: Capítulo 7.2. – Recomendações*

- ◆ Quanto à recomendação de “divulgar e justificar alterações no universo dos SFA incluindo as EPR”, a DGO procede à divulgação, na Circular de preparação do OE da lista de entidades relevante para cada ano orçamental, bem como na própria Conta Geral do Estado. A incorporação de novas EPR decorre da sua inclusão no perímetro das AP pelo INE e do cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental. A Autoridade Estatística é o INE que avalia os critérios e determina a inclusão de EPR à luz do Sistema Europeu de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ



BNP000-Capital (Terc. V.1.1)

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

N/ Ofício nº 12322 /2014  
Lisboa, 30 de junho de 2014

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2013  
(valores provisórios)

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 9274, de 23 de junho do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

**2 – Receita**  
2.1.3.3 – *Receitas de Capital*

O ponto que consta no final da página 19 relativo a “alienação de parte sociais de empresas” faz referências às notas de rodapé nº 1, 2, e 7 que se encontram desajustadas face ao texto do relato.

**5 – Dívida Pública**

O quadro 24 – “Evolução das Despesas de Passivos Financeiros, juros e outros encargos da dívida” que consta na página 60, deverá ser corrigido na rubrica de “Juros e outros encargos correntes da dívida pública” no que respeita a:

- Orçamento Inicial = € 7.276,0 milhões;
- Orçamento Final = € 6.841,6 milhões;
- Execução = € 6.841,6 milhões.

A receita total proveniente da dívida pública contabilizada em 2013 ascendeu a € 99,2 milhares de milhões. A divergência, face ao valor que é indicado no relato (€ 102,8 milhares de milhões) resulta do ajustamento efetuado, nos passivos financeiros (receita), na data do encerramento do ano 2013 com o objetivo de reequilibrar a despesa e a receita. Tendo presente esta atualização será necessário ajustar a informação que consta na página nº 61 e, nesse sentido, onde se lê “...as receitas de passivos financeiros atingiram € 102.759,1 milhões...” deverá ser considerado “...as receitas de passivos financeiros atingiram € 99.171,0 milhões...”.

Decorrente das presentes atualizações deverá ser considerada como diferença entre a receita de passivos financeiros e a despesa com amortizações a importância de € 12.527,7 milhões. Assim sendo, a divergência entre este valor e o acréscimo verificado no stock da dívida direta (€ 9.786,7 milhões) ascende a € 2.741 milhões.





A diferença entre aqueles dois montantes, decorre não só das situações indicadas no relato relativamente à contabilização, em 2013, de receitas de empréstimos contraídos em 2012 mas não considerados na execução orçamental bem como do facto do valor dos encaixes e das amortizações nem sempre coincidirem com o respetivo valor nominal, mas também de outras situações que passamos a indicar:

Natureza da justificação	Valores	Observações
Associadas às emissões	171,149,163.55	Menos valias obtidas na emissão de empréstimos em 2013
	100,323.24	Titulos de Nacionalizações e Expropriações emitidos em 2013
	7,966,574.00	Diferenças entre emissões/recebimentos associadas aos Certificados de Aforro (*)
	48,653,208.00	Diferenças entre emissões/recebimentos associadas aos Certificados do Tesouro (**)
	-9,755,298,296.13	Produto da emissão de empréstimos que transitou de 2012 para 2013
	9,994,034,495.50	Produto da emissão de empréstimos que transitou de 2013 para 2014
	16,982,346.34	Assunção da dívida da Casa do Douro
Associadas às amortizações	-1,376,519,087.35	Aplicação de receitas de privatizações na amortização de dívida pública
	-797,619,018.38	Fluxos de swaps em moeda nacional
	31,613,462.42	Menos valias obtidas na amortização de Obrigações do Tesouro em 2013
Associadas a aumentos/diminuições	-1,082,295,974.54	Diferenças de câmbio obtidas na conversão/valorização dos empréstimos em moeda estrangeira em 31.12.2013
	266,799.92	Variação da taxa legal que serve de base à determinação do valor da renda perpétua (DL 1933) em 31.12.2013
<b>Total</b>	<b>-2,740,966,003.43</b>	

Observações:

(\*) O produto das emissões de CA (Série C) ocorridas nos últimos dias de 2012 foi recebido pelo IGCP em 2013 e ascende a € 15 301 533,00 e o produto das emissões de CA (Série C) ocorridas nos últimos dias de 2013 apenas foi recebido em 2014 e totaliza € 23 268 107,00.

(\*\*) O produto das emissões de CT-Poupança Mais ocorridas nos últimos dias de 2013 foi recebido pelo IGCP em 2014 e ascende a € 48 653 208,00.

## 7 – Conclusões e Recomendações

### 7.1. – Conclusões

Relativamente às conclusões sobre a conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado 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;



*Q. 764*

# Tribunal de Contas



www.tcc.gov.pt

- O encerramento da CT de 2013 ocorreu no dia 14 de fevereiro de 2014 (cumprindo-se o determinado no RTE) no entanto, nessa data, o apuramento da execução orçamental não se encontrava concluído. Consequentemente, após aquela data diversos organismos efetuaram ainda movimentos com data-valor de 2013. O encerramento definitivo ocorreu na data em que a Direção Geral do Orçamento decidiu que estavam reunidas as condições para a sua ocorrência nomeadamente no que diz respeito ao apuramento da despesa e da receita orçamental do ano em causa.

Com os melhores cumprimentos,

João Moreira Rato  
Presidente do Conselho de Administração

DCGC 1 7 14 11623

Q. 764



# Tribunal de Contas

---





# Tribunal de Contas

*Dr. Filipe*



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
Direcção-Geral de Tesouro e Finanças

007233 06 JUN 2014

C/C  
Exma. Senhora Chefe do Gabinete  
Da Secretária de Estado do Tesouro  
Dra. Filipa Menezes de Alarcão

Exmo. Senhor  
Auditor Coordenador  
Dr. Luís Filipe Vieira Simões  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 045 Lisboa

Neste edifício

S/Ref. Ofício 9272  
Data: 23.06.2014

N/Ref. DSJC/2014  
Data:

Assunto: Relato de Acompanhamento da execução Orçamental da Administração Central de 2013 (valores provisórios).

Exmo. Senhor,

Em referência ao Relato em epígrafe e nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, informa-se V.Exa. que na sequência da análise efetuada ao mesmo não resultou a necessidade de efetuar qualquer comentário ao respetivo conteúdo, aproveitando a oportunidade para agradecer a prorrogação do prazo concedido para efeito de pronúncia.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

TCJC 7 7-14 11916