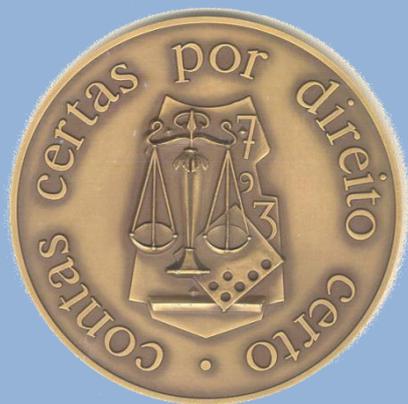


Tribunal de Contas



Processo n.º 05/2014 – AEOAC

Relatório n.º 4/2014 – AEOAC – 2.ª S
Acompanhamento da
Execução Orçamental
da Administração Central
– janeiro a março de 2014 –

Outubro de 2014



Q. 7/14

Tribunal de Contas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 CONTROLO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	7
1.2 UNIVERSO E FONTES	8
1.2.1 Subsector Estado – Serviços Integrados	8
1.2.2 Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos	9
1.3 MÉTODOS	11
1.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	12
2. RECEITA	13
2.1 SERVIÇOS INTEGRADOS	13
2.1.1 Entidades intervenientes na contabilização	14
2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO	16
2.1.3 Execução por classificação económica	17
2.1.3.1 Receitas Fiscais	18
2.1.3.2 Receitas Correntes Não Fiscais	22
2.1.3.3 Receitas de Capital	23
2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	25
2.2.1 Execução por classificação económica	25
2.2.1.1 Receitas Correntes	27
2.2.1.2 Receitas de Capital	28
2.2.1.3 Receitas Não Efetivas	28
2.2.2 Execução por classificação orgânica	29
3. DESPESA	33
3.1 SERVIÇOS INTEGRADOS	33
3.1.1 Execução face à previsão	33
3.1.2 Execução face ao período homólogo de 2013	35
3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	40
3.2.1 Execução face à previsão	41
3.2.2 Execução face ao ano anterior (incluindo as EPR)	44
3.2.3 Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas – 1.º Trimestre 2014	45
3.2.4 Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN em 31/03/2014	48
4. CONSOLIDAÇÃO – RECEITA, DESPESA E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	51
5. DÍVIDA PÚBLICA	53
6. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO	55
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	60
7.1 CONCLUSÕES	60
7.2 RECOMENDAÇÕES	63
8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	64
9. DECISÃO	65
10. FICHA TÉCNICA	66
11. ANEXOS	67
ANEXO 1 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	69
ANEXO 2 – SFA (INCLUINDO EPR) – DESPESA – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	71
ANEXO 3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES	73

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – PRINCIPAIS AGREGADOS.....	17
QUADRO 2 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS FISCAIS.....	18
QUADRO 3 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS CORRENTES NÃO FISCAIS.....	23
QUADRO 4 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS DE CAPITAL.....	24
QUADRO 5 – RECEITA DOS SFA – COMPARAÇÃO DA SEO COM O SIGO.....	26
QUADRO 6 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA.....	26
QUADRO 7 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS CORRENTES.....	27
QUADRO 8 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS DE CAPITAL.....	28
QUADRO 9 – RECEITA DOS SFA – SFA COM MAIOR PESO NA RECEITA EFETIVA.....	29
QUADRO 10 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR EPR.....	30
QUADRO 11 – RECEITA DOS SFA – EMPRÉSTIMOS DO ESTADO ÀS EPR.....	32
QUADRO 12 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS.....	33
QUADRO 13 – SERVIÇOS INTEGRADOS – FATORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DA DESPESA.....	36
QUADRO 14 – SFA (INCLUINDO EPR) – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO.....	41
QUADRO 15 – VARIAÇÃO DA DESPESA DOS SFA (INCLUINDO EPR), NO 1.º TRIMESTRE DE 2014, FACE AO SEU HOMÓLOGO.....	44
QUADRO 16 – ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS (EPR) – DESPESA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 1º TRIMESTRE 2014.....	46
QUADRO 17 – SALDO DAS RECEITAS E DESPESAS REFERENTES AO BPN – 31-03-2014.....	48
QUADRO 18 – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (INCLUINDO EPR).....	51
QUADRO 19 – MOVIMENTO GLOBAL DA DÍVIDA DIRETA DO ESTADO – 1.º TRIMESTRE DE 2014.....	53
QUADRO 20 – EXECUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS RELATIVAS A PASSIVOS FINANCEIROS.....	54
QUADRO 21 – CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ESTRUTURA DA RECEITA EFETIVA.....	18
GRÁFICO 2 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – EXECUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS FACE À PREVISÃO.....	19
GRÁFICO 3 – DESPESAS DAS EPR, POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 1.º TRIMESTRE DE 2014.....	47
GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO.....	50



Q. T. 2012

Tribunal de Contas

PRINCIPAIS SIGLAS

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADM	Assistência na Doença aos Militares
ADSE	Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
ARS	Administração Regional de Saúde
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BPN	Banco Português de Negócios
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CEDIC	Certificados especiais de dívida pública de curto prazo
CEDIM	Certificados especiais de dívida pública de médio e longo prazo
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFFTE	Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CP	Conta Provisória
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CT	Contabilidade do Tesouro
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EP	Estradas de Portugal
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISPE	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
ML	Metropolitano de Lisboa
MP	Metro do Porto
MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
OE	Orçamento do Estado
OET	Operação Específica do Tesouro
PA	Pagamentos em Atraso
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PMIRS	Participação dos Municípios no IRS
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPP	Parcerias Público-Privadas
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
REFER	Rede Ferroviária Nacional

Q. 764



Tribunal de Contas

ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCR	Sistema Central de Receitas
SEO	Síntese da Execução Orçamental
SFA	Serviço ou Fundo Autónomo
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviço Integrado
SIGO	Sistema de Informação para a Gestão Orçamental



1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTROLO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O presente relatório incide sobre a execução orçamental – receitas e despesas – da Administração Central no período de janeiro a março de 2014 que consta da Síntese da Execução Orçamental (SEO) publicada em 23 de abril¹ e da Conta Provisória (CP) publicada em 29 de maio e retificada em 15 de julho².

Os valores reportados³ são provisórios visto que os definitivos serão os considerados na Conta Geral do Estado (CGE) de 2014, a apresentar pelo Governo à Assembleia da República até 30 de junho de 2015⁴.

A utilidade da informação provisória 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 2014⁵ (com as alterações introduzidas até 31 de março) e à execução do período homólogo anterior – é complementada com análises específicas sobre as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR), 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.

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

² Declaração n.º 93/2014 e Declaração de retificação n.º 721/2014, publicadas no Diário da República, II Série, de 29 de maio e de 15 de julho, respetivamente.

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

⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

1.2 UNIVERSO E FONTES

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a Administração Central compreende os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, designados por serviços integrados (SI), bem como os serviços e fundos autónomos (SFA) incluindo as entidades públicas reclassificadas (EPR).

1.2.1 Subsector Estado – Serviços Integrados

A execução orçamental do subsector Estado – receitas e despesas do Estado – corresponde à dos serviços integrados da Administração Central.

As receitas do Estado são registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Por sua vez, para relevar essa informação nas sínteses mensais, nas contas provisórias trimestrais e na CGE é utilizado o Sistema Central de Receitas (SCR). A informação registada no SGR e a relevada no SCR são reportadas ao Tribunal, mensalmente.

São 99 as entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado de janeiro a março de 2014.

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 Direção-Geral do Orçamento (DGO) a respetiva coordenação, a centralização da informação contabilística e a administração das tabelas gerais do sistema de contabilização.¹

Porém, do exame efetuado conclui-se que o regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de janeiro de 2001, continua a não ser devidamente aplicado. De facto, as entidades que contabilizam essas receitas ainda não foram reconhecidas, nos termos legais, como as respetivas entidades administradoras. Esse incumprimento decorre dessas entidades ainda não reunirem todas as condições previstas no regime (como a interligação dos sistemas das entidades administradoras ao SGR e a prestação diária da informação), 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 – **vide ponto 2.1**.

A contabilização das despesas dos serviços integrados é centralizada no Sistema Central de Contabilidade (SCC) e, através do portal SIGO (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental), disponibilizada ao Tribunal, mensalmente, numa síntese estruturada de acordo com a classificação orçamental.

Ao nível da despesa dos serviços integrados reportada de janeiro a março de 2014, esta encontra-se estruturada em 296 “unidades orçamentais”.

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



Q. 762

Tribunal de Contas

1.2.2 Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

O subsector dos SFA inclui as EPR desde 2012¹.

O Tribunal acede à execução orçamental dos SFA (incluindo EPR) através do SIGO/SFA, no qual estas entidades devem introduzir, mensalmente, os valores acumulados da sua receita e despesa, por classificação orçamental.

São 257 as entidades integradas no subsector dos SFA (incluindo 62 EPR) com execução orçamental reportada de janeiro a março de 2014. Porém, três das EPR só reportaram a informação após publicação da SEO:

- ◇ Fundação das Universidades Portuguesas (FUP)²
- ◇ IMAR - Instituto do Mar³
- ◇ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)⁴

Para além disso, duas EPR integradas nesse subsector⁵ não reportaram a respetiva informação:

- ◇ ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa⁶
- ◇ INL - Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia⁷

Note-se que, em 2014, a DGO passou a incluir na SEO estimativas para a execução orçamental em falta⁸. Assim, a SEO publicada em 23 de abril inclui estimativas de receita e despesa para as cinco entidades acima identificadas quando, em 2013, a execução orçamental em falta não era substituída por qualquer estimativa (a DGO só considerava na SEO os valores do último mês para o qual tinha sido reportada informação).

Com este procedimento – que não resolve a recorrente omissão de execução orçamental – a DGO junta previsões de receita a recebimentos e estimativas de despesa a pagamentos, pelo que deve indicar, em cada SEO e para cada entidade, os valores de receita e despesa que resultem de estimativas.

¹ Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO “(...) 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.”

² Reportou a informação no SIGO em 28 de abril.

³ Reportou a informação no SIGO em 12 de maio.

⁴ Reportou a informação no SIGO em 18 de junho.

⁵ Por constarem do Mapa V da Lei n.º 13/2014, de 14 de março - primeira alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014).

⁶ Em processo de dissolução.

⁷ De acordo com informação prestada pela DGO, interpôs recurso judicial da decisão do INE de o integrar no sector público.

⁸ É utilizada a execução orçamental reportada em meses anteriores (se existir) e adicionada a estimativa para os meses em falta. A fonte para a estimativa é a informação reportada pelo serviço num formulário próprio (criado na aplicação SOL – serviços *on line*): no início do ano todos os serviços devem indicar a distribuição mensal estimada para os valores orçamentados e, posteriormente, proceder à sua atualização mensal.

É também de assinalar que três das entidades consideradas pela autoridade estatística nacional¹ não integraram o OE para 2014 nem a respetiva execução:

- ◇ Agência Nacional PROALV - Programa Aprendizagem ao Longo da Vida
- ◇ Associação para o Desenvolvimento da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto
- ◇ Polisalbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA

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, tendo sido recomendado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012² 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, referiu³ que iria “(...) 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”.

Sublinha-se ainda que, no OE para 2014 e na respetiva execução, subsiste a indevida omissão de SFA da administração central, o que desrespeita o disposto na LEO⁴ e tem sido objeto de crítica recorrente nos Pareceres do Tribunal sobre a CGE. Em 2014 verifica-se a omissão dos fundos autónomos seguintes:

- ◇ Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde
- ◇ Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
- ◇ Fundo de Garantia de Depósitos
- ◇ Fundo de Resolução
- ◇ Fundo de Contragarantia Mútuo
- ◇ Sistema de Indemnização aos Investidores
- ◇ Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores

As quatro primeiras entidades constam como EPR, do Anexo I da Circular da DGO para preparação do OE para 2015 (Circular n.º 1376 – Série A), classificação que se encontra incorreta uma vez que essas entidades são SFA integrados na administração central do Estado prévia e independentemente da sua inclusão pelo INE como Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas.

O exame da execução orçamental constante do SIGO/SFA, em sede de acompanhamento da execução orçamental¹, continua, assim, a revelar atrasos recorrentes e omissões significativas com desrespeito, *inter alia*, pelos princípios orçamentais da unidade e da universalidade.

¹ Vide “Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2012”, na versão de março de 2013, anterior à circular para preparação do OE para 2013. Não foram considerados em falta serviços extintos, reclassificados como integrados ou com nova designação, bem como os hospitais que, entretanto, foram objeto de empresarialização.

² Recomendação 8 – PCGE/2012.

³ No exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2012.

⁴ Nos termos do artigo 2.º.



Q. 7/14

Tribunal de Contas

Finalmente, à semelhança do sucedido para 2013, a informação constante dos anexos da Circular da DGO com as instruções para preparação do OE para 2014 (Circular n.º 1374 – Série A) não é coerente, visto que 13 EPR incluídas no Anexo I que lista as EPR não constam do Anexo IX que é suposto identificar todas as entidades que integram o subsector dos SFA. Em contraditório, a DGO salienta ter, entretanto, assegurado a coerência da informação em causa na Circular com as instruções para preparação do OE para 2015.

1.3 MÉTODOS

A apreciação da execução orçamental de janeiro a março de 2014 reportada na SEO publicada em 23 de abril encontra-se suportada pelos resultados do exame efetuado à correspondente:

- ◆ informação sobre a receita dos SI registada no SGR até 15 de abril;
- ◆ informação sobre a despesa dos SI constante do SIGO e sobre a receita e a despesa dos SFA reportada no SIGO/SFA (“mês 3”);
- ◆ Conta Provisória (CP) publicada em 29 de maio e retificada em 15 de julho.

Os valores examinados diferem dos constantes da SEO porque esta inclui estimativas de execução de receitas e despesas dos SFA que não reportaram execução orçamental – **vide ponto 1.2.2.**

Para além disso, verificam-se diferenças em certos agregados devido a divergências de carácter metodológico, pelas razões já desenvolvidas em anteriores relatórios. Em particular, essas diferenças implicam que o total da despesa (e da receita) reportada no relatório, por excluir apenas parte dos *ativos financeiros*, seja superior à reportada na SEO, a qual exclui todos os *ativos financeiros*. Em comum, por serem movimentos e aplicações de tesouraria, é excluída, nos SFA, a despesa (e a receita) de *ativos financeiros* em *títulos*² e, nos SI, a despesa em *títulos* referente a instrumentos de capital contingente objeto de reembolso no mesmo ano³, bem como os *empréstimos de curto prazo*, nos dois subsectores.

A CP foi retificada com a republicação da “Conta consolidada dos serviços e fundos autónomos”, na sequência de incorreções detetadas e comunicadas pelos serviços do Tribunal à DGO. A execução orçamental dos SFA subjacente à CP retificada difere, no entanto, da reportada na SEO e no presente relatório, por incluir a execução orçamental da FUP, do IMAR e da SCML que foram intempestivamente reportadas⁴.

Como o Tribunal tem assinalado de forma recorrente, é inapropriado que o Ministério das Finanças continue sem cumprir o prazo legal para publicar a CP⁵ e sem atender ou explicar as inconsistências entre a informação utilizada para a elaboração da CP e da SEO – **vide ponto 6.**

¹ Vide Relatórios n.ºs 4/2011, 5/2011, 3/2012, 5/2012, 4/2013 e 3/2014, sobre o acompanhamento da execução orçamental da administração central desde 2010 até 2013 (valores provisórios).

² Essencialmente aplicações em “certificados especiais de dívida” pública, de curto prazo (CEDIC) e de médio e longo prazos (CEDIM).

³ No primeiro trimestre de 2014 não se verificou despesa com operações de capitalização de instituições de crédito através de instrumentos de capital contingente.

⁴ Respetivamente, em 28 de abril, 12 de maio e 18 de junho de 2014.

⁵ Nos termos do artigo 81.º da LEO: “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.”

1.4 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)

A DGO e o IGCP apresentaram alegações das quais se inserem extratos nos pontos pertinentes e cujas versões integrais constam do Anexo 3 do presente relatório. A AT informou não exercer o contraditório e a DGTF informou não ter necessidade de efetuar qualquer comentário. A Ministra de Estado e das Finanças remeteu para as alegações apresentadas pela DGO.



Q. 762

Tribunal de Contas

2. RECEITA

2.1 SERVIÇOS INTEGRADOS

Como referido – *vide ponto 1.2.1*:

- ◆ Nos termos legais, 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).
- ◆ O SGR é utilizado para registar a execução orçamental dessas receitas e o SCR para relevar essa execução orçamental nas sínteses mensais, nas contas provisórias trimestrais e na CGE.
- ◆ O regime legal de contabilização das receitas do Estado continua a não ser devidamente 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.

Note-se que o registo fiável e tempestivo da informação seria assegurado pela integral aplicação do referido regime legal visto que pressupõe:

- ◆ a validação financeira¹ 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 económica² das operações pelas respetivas entidades administradoras e o registo da informação resultante dessa validação no sistema de contabilização orçamental (SGR), por intervenção das entidades administradoras, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação económica para o gestor da tesouraria do Estado e o registo dessa informação nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro;
- ◆ a reconciliação das operações registadas no SGR e na contabilidade do Tesouro, para execução orçamental das receitas do Estado com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo movimentos escriturais), até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeitam.

¹ 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).

² 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

São 99 as entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado de janeiro a março de 2014. Face a 2013 verifica-se, por um lado, a disponibilização do SGR a outros serviços¹ e, por outro, a criação da entidade contabilística “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia”, no âmbito do novo modelo organizacional dos ministérios, a qual agrega vários serviços que contabilizaram receitas no SGR em 2013².

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:

- ◆ Continua por aplicar as normas essenciais para que a contabilização seja fiável e tempestiva, designadamente a habilitação das entidades intervenientes na contabilização como entidades administradoras³, a interligação dos sistemas próprios dessas entidades ao SGR e a prestação de informação diária. Estas normas são essenciais para ser possível responsabilizar as entidades administradoras pela respetiva contabilização na CGE. Relativamente às receitas fiscais (92% da receita efetiva reportada para o primeiro trimestre de 2014) permanece por estabelecer a interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR, não obstante a contínua referência do MF a trabalhos em curso para o efeito. Apesar da importância dessa interligação e da sua exigência, nos termos legais vigentes há 13 anos, ainda não há data estabelecida para concluir esses trabalhos.
- ◆ O Tribunal recomendou ao Governo⁴ 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.

Em 25 de fevereiro de 2014 a DGO publicou no seu portal 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”. Ora, para essa identificação ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental e incluir todas as entidades intervenientes na contabilização. A publicação de uma listagem de entidades administradoras de receitas do Estado no ano seguinte ao de referência não corrige as deficiências que motivaram a recomendação do Tribunal.

Em contraditório, a DGO alega ter “(...) sido feito um esforço para a antecipação da respetiva data de divulgação; contudo a mesma está dependente da prestação de informação por parte dos serviços.”

Ora, o exercício das funções de entidade administradora de receitas do Estado exige prévia habilitação, nos termos legais, sendo essa a via apropriada para identificar o universo de entidades administradoras e para especificar as receitas administradas sob responsabilidade direta de cada entidade, a reportar no início de cada exercício orçamental.

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

² Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-lei de execução orçamental para 2014 (Decreto-lei n.º 52/2014, de 7 de abril) foi criada a entidade contabilística “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia” que integra as seguintes subentidades: Secretaria-Geral, Gabinete de Estratégia e Estudos, Direção-Geral do Consumidor, Direção-Geral das Atividades Económicas, Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves, Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários, Direção Regional de Economia do Norte, Direção Regional de Economia do Centro, Direção Regional de Economia de Lisboa e Vale do Tejo, Direção Regional de Economia do Alentejo e Direção Regional de Economia do Algarve.

³ Nos termos da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.

⁴ Vide Recomendação 7 – PCGE/2012.



Q. 762

Tribunal de Contas

Com efeito, a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado efetiva-se 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. Porém, até à data, não foi exarado qualquer despacho nos termos referidos, não obstante a difusão que se tem verificado do SGR pelas entidades.

Em contraditório, a DGO reitera o entendimento “(...) de que as listas de difusão do SGR divulgadas a coberto de normas dos Decretos-Lei de Execução Orçamental (...) têm suficiente enquadramento legal à sua disseminação.”

Ora, tais normas apenas determinam a utilização do SGR pelos serviços integrados e remetem para a DGO o calendário e os procedimentos a que deve obedecer essa utilização. Importa sublinhar que a difusão do SGR não basta para cumprir a lei quando continua por assegurar a contabilização das receitas do Estado pelas respetivas entidades administradoras devidamente habilitadas¹.

- ◆ Apesar de a Lei de enquadramento orçamental (LEO) impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a regra da não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas² 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 Tribunal³, com destaque para:

- ◇ **Contribuição de 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 2.2.2**.
- ◇ **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 2.2.2**.

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). Todavia, continuam a ser objeto de contabilização deficiente.

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 ano⁴.

¹ Nos termos da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.

² 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.

³ As mais recentes no Relatório n.º 3/2014 – AEOAC – 2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2013 – valores provisórios e no Parecer sobre a CGE de 2012.

⁴ Vide Parecer sobre a CGE de 2008 – Volume I – ponto 2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário (páginas 90 e 91).

Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada.¹

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, como receitas do Estado, foi efetuada a revisão analítica da informação registada no SGR (a qual desagrega as componentes dessa receita) e recorreu-se ao histórico dos registos efetuados. Tal como se tem verificado de forma recorrente, detetaram-se registos em falta na informação examinada².

A DGO tem alegado que tais omissões “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.” E que esses registos não integram a informação prestada ao Tribunal por não cumprirem os requisitos especificados no *script* de geração de informação contabilística.

Reitera-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.

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

² Lançamentos n.ºs 37, 45 e 46.



Q. 742

Tribunal de Contas

2.1.3 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara, para os principais agregados, a execução provisória do primeiro trimestre de 2014 com a do primeiro trimestre de 2013 e com a previsão inscrita no orçamento inicial (Mapa I do OE para 2014) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência da Assembleia da República¹ e as da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais²). Os valores da execução de janeiro a março de 2014 correspondem aos registados no SGR até 16 de abril³ 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)⁴. Do quadro consta ainda a receita não efetiva, designadamente de *transferências correntes e de capital intrasectoriais* (evitando duplicações na receita efetiva), de *ativos financeiros*, de *passivos financeiros* e de *operações extraorçamentais*, relevante para o controlo da receita orçamental e da receita total⁵.

Quadro 1 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	1.º Trim. 2013	1.º Trim. 2014	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
	Receitas Correntes	8.748,5	9.136,7	388,2	4,4	39.773,6	39.921,7	23,0
Receitas Fiscais	8.096,4	8.463,2	366,8	4,5	35.820,7	35.820,8	23,6	23,6
Impostos Diretos	3.367,0	3.630,1	263,1	7,8	17.141,7	17.141,7	21,2	21,2
Impostos Indiretos	4.729,5	4.833,2	103,7	2,2	18.679,0	18.679,1	25,9	25,9
Receitas Correntes Não Fiscais	652,1	673,5	21,4	3,3	3.952,9	4.100,9	17,0	16,4
Receitas de Capital	203,5	-24,1	-227,6	-	1.026,4	1.067,6	-	-
Outras Receitas	156,2	114,0	-42,3	-27,0	247,8	280,5	46,0	40,6
Receita Efetiva	9.108,2	9.226,6	118,4	1,3	41.047,7	41.269,7	22,5	22,4
Transferências Intrasectoriais	6,0	24,5	18,5	309,0	9,0	33,0	271,9	74,2
Ativos Financeiros (Títulos)	0,0	500,0	500,0	-	1.110,0	1.110,0	45,0	45,0
Ativos Financeiros (Emp. a c.prazo)	0,0	0,0	0,0	-	8,0	8,0	-	-
Passivos Financeiros	19.758,4	25.491,8	5.733,4	29,0	129.880,3	129.880,3	19,6	19,6
Receita Orçamental	28.872,6	35.242,8	6.370,3	22,1	172.055,0	172.301,0	20,5	20,5
Operações Extraorçamentais	16,1	4,4	-11,7	-72,8				
Receita Total	28.888,6	35.247,2	6.358,5	22,0				

Fonte: SGR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 abril de 2014, Mapa I do OE para 2014, Conta Provisória de janeiro a março de 2014.

A receita efetiva cresce 1,3%, evolução explicada pelo aumento de 7,8% nos *impostos diretos*, 2,2% nos *impostos indiretos* e 3,3% nas *receitas correntes não fiscais* que supera a quebra das restantes receitas, ou seja, nas *receitas de capital* (menos € 227,6 milhões⁶) e em *outras receitas* (27%).

¹ Lei n.º 13/2014, de 14 de março (primeira alteração à Lei do OE para 2014).

² A informação de base para o orçamento final provém da Conta Provisória do primeiro trimestre de 2014 (Declaração n.º 93/2014 publicada no DR, 2ª Série, nº 103, de 29 de Maio), a qual contempla todas as respetivas alterações orçamentais.

³ Os valores reportados no SGR e na SEO para ambos os trimestres não apresentam divergências materialmente relevantes.

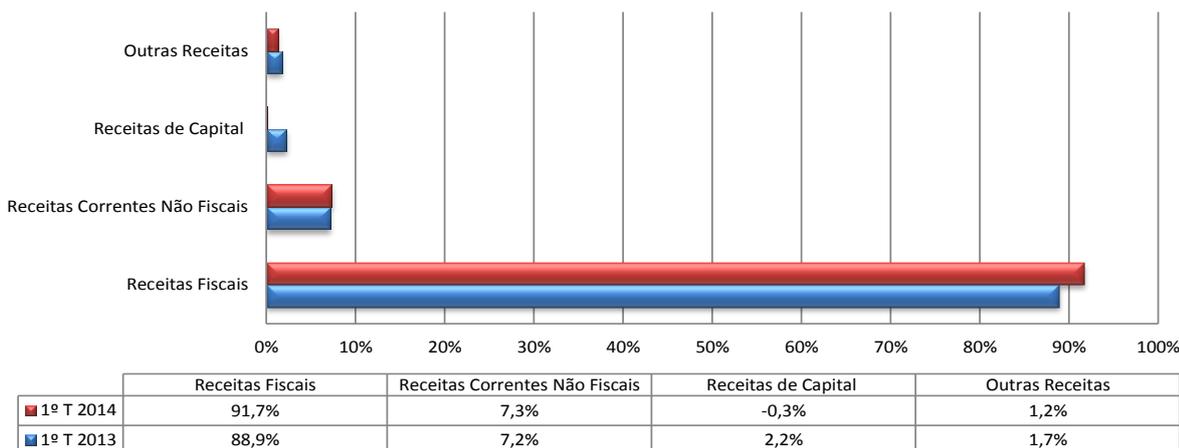
⁴ Refira-se no entanto que para o 1º trimestre de 2013, foram considerados como receita efetiva, € 200 milhões referentes à recompra pelo Banco Português de Investimento (BPI) de instrumentos de capital contingente emitidos ao abrigo do processo de recapitalização da banca, subscritos pelo Estado e considerados como despesa na execução orçamental de 2012.

⁵ Apesar de integrem a receita total (com as receitas orçamentais) as receitas de operações extraorçamentais não constam da SEO.

⁶ O valor negativo da receita efetiva em *receitas de capital* na execução do 1.º trimestre de 2014 (€ 24,1 milhões), deve-se ao valor das restituições (€ 119,4 milhões) ser superior, neste período, ao valor da cobrança (€ 95,3 milhões).

Como ilustra o gráfico seguinte, as receitas fiscais representam 91,7% da receita efetiva, mais 2,8 p.p. do que no primeiro trimestre de 2013. Sublinhe-se, porém, que tais receitas fiscais não incluem, como deveriam, € 248,5 milhões (tal como as relativas ao primeiro trimestre de 2013 não incluíram € 293,4 milhões) de impostos indevidamente contabilizados por SFA (incluindo EPR) – *vide ponto 1.2.1 e Quadro 7*.

Gráfico 1 – Receita dos Serviços Integrados – Estrutura da Receita Efetiva



2.1.3.1 Receitas Fiscais

As receitas fiscais aumentam € 366,8 milhões (4,5%). Essa evolução resulta do acréscimo de € 263,1 milhões nos *impostos diretos* (7,8%) e de € 103,7 milhões nos *impostos indiretos* (2,2%) cuja desagregação consta do quadro seguinte.

Quadro 2 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas Fiscais

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Previsão		Objetivos Implícitos
	1º Trim. 2013	1º Trim. 2014	Valor	(%)	OE	Taxa de Execução (%)	ROE 2014 (%)
Impostos Diretos	3.367,0	3.630,1	263,1	7,8	17.141,7	21,2	2,8
Imp sobre o Rend das Pessoas Singulares (IRS)	3.003,5	3.298,4	294,8	9,8	12.436,8	26,5	3,5
Imp sobre o Rend das Pessoas Coletivas (IRC)	361,8	330,3	-31,5	-8,7	4.524,7	7,3	1,0
Outros	1,6	1,4	-0,3	-15,4	180,2	0,8	0,9
Impostos Indiretos	4.729,5	4.833,2	103,7	2,2	18.679,0	25,9	1,5
Imp sobre Prod. Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	507,1	495,9	-11,2	-2,2	2.082,6	23,8	2,1
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	3.511,7	3.596,4	84,7	2,4	12.915,8	27,8	-0,2
Imposto sobre Veículos (ISV)	74,6	101,6	27,0	36,2	353,6	28,7	5,8
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	200,0	187,9	-12,1	-6,0	1.430,5	13,1	9,5
Imp sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	38,7	38,5	-0,2	-0,6	181,6	21,2	7,0
Imposto do Selo (IS)	337,6	334,3	-3,3	-1,0	1.372,7	24,4	3,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	50,2	63,2	13,0	26,0	298,8	21,2	23,2
Outros	9,5	15,3	5,8	60,5	43,5	35,2	0,5
Receitas Fiscais	8.096,4	8.463,2	366,8	4,5	35.820,7	23,6	2,1

Fonte: SGR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 abril de 2014, Mapa I do OE para 2014, Conta Provisória de janeiro a março de 2014.

Para cada imposto foi tida em conta a evolução esperada face a 2013 que foi divulgada no Relatório do OE (ROE) de 2014 (objetivos implícitos) e que sustentou as previsões inscritas no OE.

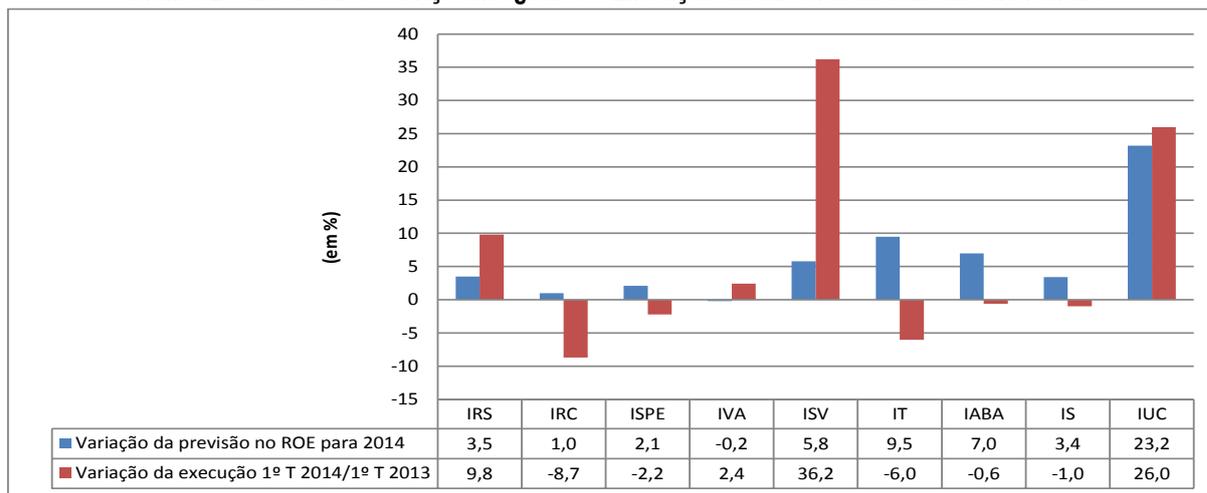


Q. 762

Tribunal de Contas

A evolução das receitas fiscais supera essas previsões devido, nomeadamente, ao desempenho do IRS, ISV e IUC. Aquém das respetivas previsões encontram-se IRC, ISPE, IT, IABA e IS, como ilustra o gráfico seguinte. Refira-se ainda que as previsões das receitas fiscais não foram objeto de qualquer alteração com a primeira alteração à Lei do OE para 2014, através da Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

Gráfico 2 – Receita dos Serviços Integrados – Execução das Receitas Fiscais face à Previsão



Impostos Diretos

A receita do IRS aumenta € 294,8 milhões (9,8%) devido ao acréscimo da cobrança (em € 297,8 milhões), ligeiramente atenuado pelo aumento dos reembolsos (em € 3,0 milhões). A evolução dessa receita encontra-se acima do objetivo constante do ROE para 2014 – crescimento de 3,5%.

Segundo a SEO, para o aumento da receita do IRS contribuiu, sobretudo, a melhoria das condições do mercado de trabalho e o aumento da eficácia através das novas medidas de combate à fraude e à evasão fiscal.

Recorde-se que o controlo da receita do 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 sindicais¹. Tal obrigação é cumprida através da entrega da Declaração Mensal de Remunerações², a qual faculta à AT o controlo mensal da correspondência entre as retenções efetuadas e os valores entregues ao Estado e, por consequência, intervir com muito maior celeridade para recuperar eventuais receitas em falta.

Note-se, ainda, que a evolução da receita do IRS é também influenciada pela correção do procedimento de contabilização da participação dos municípios nessa receita (PMIRS), aliás, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas³. Com efeito, o valor correspondente a essa participação deixou de ser deduzido à receita de IRS quando, até 2014, esse valor era transferido para os municípios sem antes ser devidamente contabilizado como receita do Estado.

¹ 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.

² Aprovado pela Portaria n.º 6/2013, de 10 de janeiro

³ Recomendação 9 – PCGE/2009, Recomendação 3 – PCGE/2010 e Recomendação 4 – PCGE/2011.

Sobre a correção da contabilização da PMIRS é também de salientar:

- ◆ O procedimento adotado incorre no erro de contabilizar na receita do Estado, para além da PMIRS do Continente (€ 80,3 milhões) recomendada pelo Tribunal, a PMIRS das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (€ 3,4 milhões) que é receita dessas Regiões e não do Estado.
- ◆ As alterações nos procedimentos de contabilização entre dois períodos homólogos influenciam a análise da evolução das receitas pelo que a DGO deve quantificar o impacto de tais alterações assegurando a transparência e a comparabilidade da informação prestada. Corrigindo a receita do primeiro trimestre de 2013 (para a tornar comparável com a do primeiro trimestre de 2014), o aumento da receita do IRS teria sido de 6,4% e não 9,8% como reportado na SEO.

Caixa 1 Contabilização da PMIRS no primeiro trimestre de 2014

O regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais estabelece que os municípios têm direito a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior.¹

Em 2013 a participação variável dos municípios (€ 377 milhões) na receita do IRS continuou a ser indevidamente deduzida a essa receita e a ser entregue sem reflexo no OE. A omissão dessa parte da receita do IRS e a entrega das correspondentes verbas à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) por transferências extraorçamentais não registadas constituía um erro material de contabilização e incumpria os princípios da universalidade e da especificação, comprometendo o rigor e a transparência da receita e da despesa do Estado inscrita na CGE.

Após ter sido objeto de apreciação crítica por parte do Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2009 a 2012, a participação variável de IRS passou a ser integralmente contabilizada no SGR como receita do Estado e transferida por duodécimos para os municípios nos termos do artigo 96.º da Lei do OE para 2014².

Contudo, o procedimento adotado incorre no erro de contabilizar na receita do Estado, para além da PMIRS do Continente (€ 80,3 milhões) recomendada pelo Tribunal, a PMIRS das Regiões Autónomas (€ 3,4 milhões). Ora, o IRS devido por pessoas singulares fiscalmente residentes em cada Região Autónoma, independentemente do local em que exerçam a respetiva atividade, constitui receita dessas Regiões³ e não do Estado.

Entre os princípios constantes da LEO encontram-se o da universalidade e o da especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas⁴, os quais elencam os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação dos referidos códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados obrigando ao registo, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais. Sublinha-se, a este respeito, que o Tribunal tem vindo a recomendar no Parecer sobre a CGE⁵ que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização das entidades administradoras.

¹ Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º e do artigo 26.º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro.

² Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

³ Nos termos do artigo 25.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro).

⁴ Os códigos de classificação das receitas e das despesas públicas foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁵ Recomendação 43 - PCGE/2010, Recomendação 46 - PCGE/2011 e Recomendação 43 - PCGE/2012.



Q. 742

Tribunal de Contas

No relatório da Auditoria ao Controlo da receita de IRS¹, o Tribunal recomendou à AT que assumisse “(...) a sua integral responsabilidade pela contabilização de todas as receitas fiscais incluindo, no que se refere ao IRS, a receita extraorçamental a entregar às Regiões Autónomas.” Integrando a receita de IRS dessas Regiões, a participação dos respetivos municípios deve, também, ser registada no SGR como receita extraorçamental.

A receita do IRC diminui € 31,5 milhões (8,7%) devido ao decréscimo da cobrança em € 88,1 milhões (18,2%) compensado, na maior parte, pela quebra dos reembolsos em € 56,6 milhões (46,4%). A evolução dessa receita encontra-se abaixo do objetivo definido no ROE para 2014 – crescimento de 1% tendo em conta a recuperação da atividade económica, que compensa o impacto esperado decorrente da Reforma do IRC². Tal evolução está ainda influenciada pelo efeito base do aumento significativo da receita de IRC em janeiro de 2013, devido à antecipação da distribuição de dividendos em dezembro de 2012, em resultado do aumento para 28% da taxa de tributação dos dividendos, introduzido pela Lei do OE para 2013³.

Impostos Indiretos

A receita do IVA aumenta € 84,7 milhões (2,4%) por efeito do acréscimo da cobrança em € 171,2 milhões (3,7%) metade do qual consumida pelo aumento dos reembolsos em € 86,4 milhões (7,7%). A evolução dessa receita encontra-se acima do objetivo estimado no ROE para 2014 – decréscimo de 0,2%. A SEO refere que o aumento da receita do 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 faturação⁴, quer com a reforma dos documentos de transporte⁵. Porém, tal como para outras receitas, não são reportados os efeitos da referida recuperação nem os da maior eficácia do referido combate, sendo essa informação importante para conhecer o efeito prevalecente na evolução dessa receita.

Note-se ainda que à receita do IVA foram deduzidos € 3,4 milhões para financiar o sorteio designado de “Fatura da Sorte”, criado pelo Decreto-Lei n.º 26-A/2014, de 17 de fevereiro. O n.º 2 do artigo 18.º desse diploma prevê o financiamento das despesas do referido sorteio através da afetação à AT de uma parcela da receita de IVA. Sublinha-se, mais uma vez, que a LEO impõe a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a regra da não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas⁶. Ora, neste caso verifica-se uma consignação de receita indevidamente efetuada pela dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e pela omissão, nas despesas do Estado, da afetação dessas verbas ao pagamento das despesas do referido sorteio. Tais despesas devem ser previstas e devidamente inscritas no OE em vez de suportadas pela subtração de uma parcela da receita do IVA, à revelia de princípios e regras orçamentais.

A receita do ISPE diminui € 11,2 milhões (2,2%) sendo essa evolução contrária ao objetivo definido no ROE para 2014 – crescimento de 2,1% tendo em conta a recuperação da atividade económica prevista para 2014. A SEO refere uma recuperação dessa receita mas não indica que a mesma resulta da diminuição de reembolsos (menos € 20,6 milhões e 92,3%) pois a cobrança tem sido inferior à do período homólogo, nomeadamente em janeiro (menos € 24,4 milhões e 12,1%) e no trimestre (menos € 31,8 milhões e 6%).

¹ Relatório de Auditoria n.º 13/2014 - 2.ª Secção, aprovado em 26 de junho e disponível em www.tcontas.pt.

² Nos termos da Lei n.º 2/2014 de 16 de janeiro.

³ Nos termos do artigo n.º 72.º da Lei do OE para 2013.

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

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

⁶ 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.

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o valor a transferir para a empresa pública Estradas de Portugal¹, a título de contribuição de serviço rodoviário (CSR), foi indevidamente deduzido à Receita do Estado e ascendeu a € 120,2 milhões, mais € 0,6 milhões (0,5%) do que no primeiro trimestre de 2013² – *vide pontos 2.1.1 e 2.2.2*.

A receita de ISV aumenta € 27,0 milhões (36,2%) encontrando-se essa evolução acima do objetivo definido no ROE para 2014 – crescimento de 5,8% justificado pela tendência de recuperação expectável na venda de veículos automóveis. Segundo informação estatística da ACAP – Associação Automóvel de Portugal³, as vendas de veículos automóveis ligeiros e pesados cresceram 43,8% (mais 12.316 veículos) face ao período homólogo de 2013.

A receita do IUC aumenta € 13,0 milhões (26%) encontrando-se essa evolução acima do objetivo constante do ROE para 2014 – crescimento de 23,2%. Para tal resultado contribuiu a atualização das taxas aplicáveis aos veículos bem como a introdução do IUC adicional que incide sobre os veículos a gasóleo e que representou € 4,6 milhões, ou seja, 35,5% do aumento verificado⁴.

A receita do IT diminui € 12,1 milhões devido à quebra da cobrança de março em € 16,2 milhões (44,5%), sendo essa evolução contrária ao objetivo previsto no ROE para 2014 – crescimento de 9,5% tendo em conta a evolução esperada na introdução ao consumo e um maior nivelamento na tributação dos diferentes tipos de tabaco decorrente as alterações legislativas em sede OE⁵.

2.1.3.2 Receitas Correntes Não Fiscais

A primeira alteração ao OE para 2014 (Lei n.º 13/2014, de 14 de março) corrige a previsão da receita das *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* para € 720,5 milhões, um acréscimo de € 147,1 milhões. Essa correção resultou do Tribunal Constitucional se ter pronunciado pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas⁶, que visavam estabelecer mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

¹ A CSR criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, veio substituir parte da receita de 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”.

² Importa referir que o valor da CSR transferido para a EP – Estradas de Portugal no primeiro trimestre de 2014 foi de € 124,3 milhões. A diferença face ao valor deduzido à receita de ISPE (€ 120,2 milhões) resulta do valor transferido mensalmente para a EP corresponder ao valor da CSR do mês anterior e incluir acertos devidos pelos reembolsos de ISPE.

³ Disponível em <http://www.acap.pt/>.

⁴ Nos termos dos artigos 201.º e 202.º da Lei do OE para 2014.

⁵ Nos termos do artigo n.º 195.º da Lei do OE para 2014.

⁶ O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade das alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República (Acórdão n.º 862/2013).



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

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	1º Trim. 2013	1º Trim. 2014	Valor	(%)	Inicial	Final	Inicial	Final
Contribuições para a Seg Social, CGA e ADSE	137,2	154,1	16,9	12,3	573,4	720,5	26,9	21,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	173,7	160,4	-13,3	-7,6	763,8	763,8	21,0	21,0
Rendimentos da Propriedade	18,3	42,4	24,0	131,0	782,0	782,0	5,4	5,4
Transferências Correntes	180,9	123,0	-58,0	-32,0	561,5	559,1	21,9	22,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	87,3	95,8	8,5	9,8	398,9	398,9	24,0	24,0
Outras Receitas Correntes	54,6	97,8	43,1	79,0	873,4	876,8	11,2	11,1
Receitas Correntes Não Fiscais	652,1	673,5	21,4	3,3	3.952,9	4.100,9	17,0	16,4

Fonte: SGR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 abril de 2014, Mapa I do OE para 2014, Conta Provisória de janeiro a março de 2014.

As receitas correntes não fiscais aumentam € 21,4 milhões (3,3%) devido ao acréscimo generalizado dessas receitas, com destaque para o das *outras receitas correntes* em € 43,1 milhões (79%), à exceção das *transferências correntes* (menos € 58,0 milhões) e *taxas, multas e outras penalidades* (menos € 13,3 milhões).

As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* aumentam € 16,9 milhões (12,3%) com a aplicação da percentagem de 2,5% para determinar as contribuições dos beneficiários titulares da ADSE no primeiro trimestre de 2014, pois no primeiro trimestre de 2013 essa percentagem era apenas de 1,5%¹.

O acréscimo de € 24,0 milhões (131%) aos *rendimentos de propriedade* deve-se, sobretudo, aos € 21,1 milhões de juros recebidos por obrigações de capital contingente (*coco bonds*) que, em 2013, só registaram execução significativa a partir de julho, bem como aos € 16,0 milhões de juros recebidos em janeiro de 2014 por empréstimos à Região Autónoma da Madeira.

A quebra nas *transferências correntes* em € 58,0 milhões (32%) está relacionada com a alteração metodológica verificada na contabilização das verbas destinadas ao financiamento de ações de formação profissional (€ 47,1 milhões). Nos termos da circular de preparação do OE para 2014², o serviço ou organismo da administração central beneficiário de um financiamento desta natureza regista a receita em "*outras receitas correntes*". Dessa alteração resultou, por contrapartida, o aumento das *outras receitas correntes* em € 43,1 milhões (79%).

2.1.3.3 Receitas de Capital

Reitera-se que os valores da execução³ de janeiro a março de 2014 correspondem aos registados no SGR até 16 de abril.

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho, tal percentagem passou para 2,25% até 31-12-2013 e para 2,5% desde 2014.

² Circular n.º 1374/2013, de 9 de agosto, ponto 56 alínea c).

³ Os valores da execução incluem, como referido anteriormente, 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).

Quadro 4 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas de Capital

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	1º Trim. 2013	1º Trim. 2014	Valor	(%)	Inicial	Final	Inicial	Final
	Venda de Bens de Investimento	4,0	41,8	37,7	936,3	112,0	153,3	37,3
Transferências de Capital	5,7	6,2	0,6	9,9	281,1	281,0	2,2	2,2
Ativos Financeiros	166,5	-108,3	-274,9	-	439,6	439,6	-	-
Outras Receitas de Capital	27,3	36,2	9,0	32,9	193,7	193,7	18,7	18,7
Receitas de Capital	203,5	-24,1	-227,6	-	1.026,4	1.067,6	-	-

Fonte: SGR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 abril de 2014, Mapa I do OE para 2014, Conta Provisória de janeiro a março de 2014.

O relevante aumento de € 37,7 milhões (936,3%) na receita decorrente da *venda de bens de investimento* está associado à cobertura de créditos especiais abertos em *outros bens de investimento* (€ 41,3 milhões)¹ para financiar despesas relativas à Lei de Programação Militar.

A quebra de € 274,9 milhões na receita de *ativos financeiros* é, sobretudo, explicada pelo efeito base da inclusão, na receita efetiva do primeiro trimestre de 2013, de € 200 milhões recebidos do Banco Português de Investimento (BPI) pela recompra de instrumentos de capital contingente, no âmbito do processo de recapitalização da banca, subscritos pelo Estado e considerados na despesa efetiva de 2012.

A evolução da receita de *ativos financeiros* está ainda influenciada pela restituição registada no primeiro trimestre de 2014 para operacionalizar a transferência de € 119,4 milhões para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) – verba remanescente do produto das operações de reprivatização da ANA - Aeroportos de Portugal² e dos CTT - Correios de Portugal³ que tinha sido afeto ao FRDP para amortização da dívida pública (€ 1.459,4 milhões⁴). Nos termos legais⁵ essa verba devia ter sido transferida em 2013 mas só o foi no primeiro trimestre de 2014 afetando, por isso, a Receita do Estado dos dois anos.

Note-se que a mesma irregularidade já tinha ocorrido com a restituição registada em 2013 para transferir € 39,9 milhões para o FRDP – produto da receita obtida em 2012 com a reprivatização do Banco Português de Negócios (BPN) – e já tinha sido criticada pelo Tribunal⁶.

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. Sobretudo porque esses procedimentos implicam omitir receita (devido à utilização indevida da operação de restituição) e despesa (pela transferência para o FRDP) do Estado, em desrespeito de princípios e regras orçamentais (universalidade e não compensação).

¹ Um de € 24,0 milhões em fevereiro e outro de € 17,3 milhões em março.

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2012, de 29 outubro.

³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 129/2013, de 6 de setembro.

⁴ Nos termos dos Despachos n.º 308/2014 (CTT) e n.º 358/2014 (ANA), ambos de 27 de dezembro de 2013.

⁵ 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.

⁶ Vide Relatório n.º 3/2014 – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2013 (valores provisórios).



Q. 742

Tribunal de Contas

2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

A apreciação da receita dos SFA de janeiro a março de 2014 encontra-se suportada pelos resultados do exame efetuado à correspondente informação do SIGO/SFA, neste caso, os valores acumulados até ao “mês 03”¹ para as 254 entidades (incluindo 59 EPR) com execução reportada na SEO. Note-se que o Tribunal já recomendou² o aperfeiçoamento do SIGO visto que reportar as receitas dos SFA por valores mensais acumulados como vem ocorrendo não permite identificar as operações contabilizadas nem a estas associar uma data de registo ou uma data-valor, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização.

As sucessivas alterações ao universo das entidades que integram o subsector – **vide ponto 1.2.2** – retiram utilidade ao exame da evolução da execução orçamental entre períodos homólogos. A título exemplificativo, refere-se o caso do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (FCNB) a funcionar desde 2012 junto do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). O FCNB é SFA de 2010 a 2012, de 2013 a 2014 é integrado no ICNF e volta a ser SFA na circular de preparação do OE para 2015.

2.2.1 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara a execução constante da SEO³ com a reportada no SIGO, para as EPR e para os SFA (com EPR), após aplicação do critério de apuramento da receita efetiva adotado pelo Tribunal.

Reitera-se que 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 também exclui da receita efetiva a totalidade da receita de *ativos financeiros* (neste caso, € 288,9 milhões)⁴ enquanto o Tribunal apenas exclui a parte proveniente de títulos e de empréstimos a curto prazo (neste caso, € 100,3 milhões), por serem aplicações de tesouraria, considerando efetiva a restante receita (€ 188,6 milhões).

Por outro lado, a DGO:

- ◆ passou a evidenciar as diferenças de consolidação⁵ na SEO, como recomendado pelo Tribunal;
- ◆ incluiu na execução do primeiro trimestre de 2014 estimativas de receitas (€ 66,2 milhões) e despesas para as cinco EPR sem informação reportada tempestivamente – **vide ponto 1.2.2**.

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

² Recomendação 4 – PCGE/2010 e Recomendação 6 – PCGE/2011.

³ 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).

⁴ O total da receita de *ativos financeiros* da SEO coincide com o registado no SIGO.

⁵ Até 2014, os montantes das *transferências correntes* e de *capital* para outros SFA (despesa) que excedessem os das respetivas *transferências* provenientes de SFA (receita) eram reclassificados, respetivamente, em *outras receitas/despesas correntes* e em outras receitas/despesas de capital e vice-versa. Na SEO sobre o primeiro trimestre essas diferenças de consolidação já foram registadas como tal – € 39,6 milhões na *receita corrente* e € 0,2 milhões na *receita de capital*.

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

(em milhões de euros)

Classificação Económica	1.º Trimestre de 2014					
	EPR			SFA (com EPR)		
	SEO	SIGO	SEO – SIGO	SEO	SIGO	SEO – SIGO
Receitas correntes	595,2	543,6	51,6	6.151,6	6.050,9	100,7
Receitas de Capital, das quais	33,5	47,8	-14,3	345,3	518,9	-173,6
Transferências de Capital	14,0	11,8	2,2	324,9	323,5	1,4
Ativos Financeiros		29,7	-29,7		188,6	-188,6
Outras Receitas		0,8	-0,8		10,3	-10,3
Receita Efetiva	628,7	592,2	36,5	6.496,9	6.580,2	-83,3
Ativos Financeiros	29,7	0,0	29,7	288,9	100,3	188,6
Transferências entre SFA					83,9	
Saldo da Gerência Anterior		294,4			839,7	
Passivos Financeiros		390,4			390,4	
Receita Orçamental		1.277,0			7.994,6	
Operações Extraorçamentais		8,9			1.846,4	
Receita Total (SIGO)		1.285,9			9.841,0	

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 6 – Receita dos SFA – Execução por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	1.º Trimestre de 2013			1.º Trimestre de 2014			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Receitas Correntes	5.295,0	536,0	5.794,2	5.537,9	543,6	6.050,9	243,0	4,6	7,6	1,4	256,8	4,4
Receitas de Capital	354,8	40,4	390,6	475,6	47,8	518,9	120,8	34,0	7,4	18,4	128,3	32,8
Outras Receitas	8,0	0,1	8,1	9,5	0,8	10,3	1,5	18,9	0,7	1359,0	2,2	27,7
Receita Efetiva	5.657,8	576,5	6.192,9	6.023,0	592,2	6.580,2	365,3	6,5	15,7	2,7	387,3	6,3
Transferências Correntes de SFA	31,4		68,2	36,2		66,9	4,8		0,0		-1,4	-2,0
Transferências de Capital de SFA	11,7		16,3	12,6		17,1	0,9		0,0		0,8	5,2
Ativos (Títulos e emp. de curto prazo)	136,0	0,0	136,0	100,3	0,0	100,3	-35,7	-26,3	0,0		-35,7	-26,3
Saldo da Gerência Anterior	870,0	423,9	1.293,8	545,4	294,4	839,7	-324,6	-37,3	-129,5	-30,6	-454,1	-35,1
Passivos Financeiros	15,4	501,8	517,2	0,0	390,4	390,4	-15,4	-100,0	-111,3	-22,2	-126,7	-24,5
Receita Orçamental	6.722,2	1.502,1	8.224,3	6.717,6	1.277,0	7.994,6	-4,6	-0,1	-225,1	-15,0	-229,8	-2,8
Operações Extra-Orçamentais	1.729,1	0,2	1.729,3	1.837,4	8,9	1.846,4	108,4	6,3	8,7	4294,9	117,1	6,8
Receita Total (SIGO)	8.451,3	1.502,3	9.953,6	8.555,0	1.285,9	9.841,0	103,7	1,2	-216,4	-14,4	-112,7	-1,1

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 03" de 2013 e de 2014.

A receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 6.023,0 milhões e cresce € 365,3 milhões (6,5%). Com as EPR, a receita efetiva dos SFA cresce € 387,3 milhões (6,3%), devido ao aumento das *receitas correntes* em € 256,8 milhões (4,4%) e das *receitas de capital* em € 128,3 milhões (32,8%).



2.2.1.1 Receitas Correntes

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

Quadro 7 – Receita dos SFA – Receitas Correntes

(em milhões de euros)

Classificação Económica	1.º Trimestre de 2013			1.º Trimestre de 2014			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Receitas Fiscais	130,6	162,8	293,4	121,7	126,8	248,5	-8,9	-6,8	-36,0	-22,1	-44,8	-15,3
Impostos Diretos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0		0,0	
Impostos Indiretos	130,6	162,8	293,4	121,7	126,8	248,5	-8,9	-6,8	-36,0	-22,1	-44,8	-15,3
Receitas Correntes Não Fiscais	5.164,4	373,2	5.500,8	5.416,2	416,8	5.802,4	251,8	4,9	43,5	11,7	301,6	5,5
Contrib. para a S. Social, CGA e ADSE	973,8	0,0	973,8	1.121,6	0,0	1.121,6	147,7	15,2	0,0		147,7	15,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	312,8	86,4	399,2	341,1	83,9	425,0	28,4	9,1	-2,5	-2,9	25,8	6,5
Rendimentos da Propriedade	24,9	17,8	42,7	53,3	10,6	63,9	28,4	1,1	-7,2	-40,4	21,2	49,7
Transferências Correntes	3.707,4	136,0	3.806,6	3.626,3	101,0	3.696,7	-81,1	-2,2	-35,0	-25,7	-109,8	-2,9
Estado	3.378,0	112,4	3.453,5	3.265,6	81,5	3.316,5	-112,3	-3,3	-30,9	-27,5	-137,0	-4,0
Administração Regional	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	0,8	0,6	206,4	0,0		0,6	2,1
Administração Local	3,9	0,0	3,9	0,5	0,0	0,5	-3,4	-87,6	0,0		-3,4	-87,5
Segurança Social	205,0	8,7	213,7	210,5	8,8	219,3	5,5	2,7	0,1	0,0	5,6	2,6
Outras	120,2	15,0	135,2	148,8	10,7	159,6	28,6	23,8	-4,2	-28,3	24,3	18,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	134,9	122,5	257,3	122,0	212,9	334,9	-12,9	-9,6	90,4	73,8	77,5	30,1
Outras Receitas Correntes	10,6	10,6	21,2	151,9	8,4	160,3	141,3	1.332,1	-2,2	-20,9	139,1	656,9
Receitas Correntes	5.295,0	536,0	5.794,2	5.537,9	543,6	6.050,9	243,0	4,6	7,6	1,4	256,8	4,4

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 03" de 2013 e de 2014.

As *receitas correntes* dos SFA (com EPR) crescem € 256,8 milhões (4,4%) por conjugação do:

- ◆ acréscimo de € 147,7 milhões (15,2%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, explicado pelo aumento dos encargos das entidades empregadoras do Estado com a Caixa Geral de Aposentações (CGA) cujas contribuições mensais passaram, a partir de janeiro de 2014, de 20% para 23,75%¹, pelo alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade (CES) e pelo aumento do número de beneficiários de pensões da responsabilidade de outras entidades, com reflexo na "Compensação por pagamento de pensões" recebida pela CGA dessas entidades;
- ◆ aumento de € 139,1 milhões nas *outras receitas correntes* devido, sobretudo, à alteração metodológica verificada na contabilização das verbas para o financiamento de ações de formação profissional²;
- ◆ decréscimo das *transferências correntes* do Estado em € 137,0 milhões (-4,0%), sobretudo para a CGA (menos € 110,4 milhões e -9,1%) – a redução da necessidade de financiamento da CGA por via de contribuições diretas do OE insere-se no processo de convergência entre a CGA e a Segurança Social.

¹ Nos termos do artigo 81.º da Lei do OE para 2014 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), todas as entidades, independentemente da respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, contribuem mensalmente para a CGA com 23,75% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço.

² Nos termos da circular de preparação do OE para 2014 (Circular Série A n.º 1374/2013, da DGO, de 9 de agosto, ponto 56, alínea c), o serviço ou organismo da administração central beneficiário de um financiamento desta natureza, regista a receita em "outras receitas correntes- subsídios – segurança social".

2.2.1.2 Receitas de Capital

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

Quadro 8 – Receita dos SFA – Receitas de Capital

(em milhões de euros)

Classificação Económica	1.º Trimestre de 2013			1.º Trimestre de 2014			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Venda de Bens e Investimento	0,7	1,5	2,1	0,5	0,8	1,3	-0,2	-24,4	-0,7	-45,9	-0,8	-39,3
Transferências de Capital	284,6	10,2	290,2	316,2	11,8	323,5	31,6	11,1	1,6	16,2	33,3	11,5
Estado	45,8	4,8	46,0	72,4	4,6	72,5	26,6	58,0	-0,2	-3,9	26,5	57,5
Administração Regional	1,6	0,0	1,6	1,0	0,0	1,0	-0,6	-37,5	0,0		-0,6	-37,5
Administração Local	0,0	2,2	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0		-2,2	-100,0	-2,2	-100,0
Segurança Social	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,2	-90,0	0,0		-0,2	-100,0
Outras	236,9	3,1	240,1	242,7	7,2	249,9	5,8	2,4	4,1	129,5	9,9	4,1
Ativos Fin. (excluindo títulos e emp.c.p)	69,5	28,1	97,6	158,9	29,7	188,6	89,4	128,6	1,6	5,7	91,0	93,2
Outras Receitas Capital	0,1	0,6	0,7	0,1	5,5	5,5	0,0	-39,4	4,9	789,6	4,8	684,4
Receitas de Capital	354,8	40,4	390,6	475,6	47,8	518,9	120,8	34,0	7,4	18,4	128,3	32,8

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 03" de 2013 e de 2014.

Nos SFA (com EPR) verifica-se o crescimento das *receitas de capital* em € 128,3 milhões (32,8%) que resulta essencialmente das *transferências de capital*, com destaque para as provenientes do Estado que crescem € 26,5 milhões (57,5%) e ainda da receita de *ativos financeiros* (excluindo *títulos e empréstimos de curto prazo*) que aumenta € 91 milhões (93,2%), com destaque para a afeta ao FRDP que cresce € 79,4 milhões.

O aumento verificado na receita de *ativos financeiros* do FRDP resulta dos € 119,4 milhões registados como *alienação de partes sociais de empresas* – verba remanescente do produto das operações de reprivatização da ANA e dos CTT que foi afeto ao FRDP para amortização da dívida pública. Essa verba, nos termos legais, devia ter sido transferida para o FRDP em 2013 mas só o veio a ser no primeiro trimestre de 2014 – **vide ponto 2.1.3.3**.

A irregularidade que consistiu na entrega dessa verba no ano seguinte ao da sua inclusão na receita do Estado implicou que a transferência para o FRDP não fosse devidamente registada na despesa do Estado mas através de uma restituição de receita do Estado e que a receita do FRDP não fosse devidamente registada em *transferências de capital* mas como *alienação de partes sociais de empresas*.

2.2.1.3 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 € 35,7 milhões (-26,3%), com incidência no Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), no Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e no FRDP cujas receitas decrescem € 13,2 milhões (-96,4%), € 20,2 milhões (-90,2%) e € 17,8 milhões (-68,2%), respetivamente.



Q. 7a

Tribunal de Contas

- ◆ *Saldo da Gerência Anterior* – diminuição de € 454,1 milhões (-35,1%) para a qual concorrem os saldos do FAT e do FGA que decrescem € 244,7 milhões (-97,6%) e € 226,6 milhões (-97,8%) respetivamente.
- ◆ *Operações Extraorçamentais* – aumento de € 117,1 milhões (6,8%) devido ao acréscimo da receita do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) em € 293,1 milhões (23,4%). Note-se que o IFDR regista 83,8% das receitas *extraorçamentais* reportadas no SIGO e que apenas sete das 254 entidades reportaram execução de *operações extraorçamentais*.

Ora, o Tribunal tem recomendado¹ a relevação integral dos fluxos financeiros dos SFA, no SIGO, classificando em *operações extraorçamentais* os fluxos não classificados em operações orçamentais. Este procedimento representaria um ganho de eficácia do controlo e de rigor na contabilização visto que asseguraria o cumprimento do princípio da universalidade pelos SFA e sujeitaria todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e à correspondente responsabilização. Não contabilizar todas as operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental. E respeitar os princípios orçamentais da universalidade e da especificação obriga a aplicar o código de classificação das receitas públicas aos fluxos financeiros recebidos por todos os serviços da administração central.

2.2.2 Execução por classificação orgânica

O quadro seguinte identifica os SFA (sem EPR) com maior peso (70,9%) na receita efetiva total e também as principais componentes dessa receita.

Quadro 9 – Receita dos SFA – SFA com maior peso na Receita Efetiva

SFA	Principais receitas	1.º Trimestre		<i>(em milhões de euros)</i> Variação Homóloga	
		2013	2014	Valor	(%)
CGA	Receita efetiva, da qual	2.252,3	2.271,4	19,1	0,8
	Transferências Correntes - Estado	1.210,7	1.100,3	-110,4	-9,1
	Transferências de Capital	48,1	0,4	-47,7	-99,2
	Quotas e Participações	843,6	985,2	141,6	16,8
	Outras Contribuições	129,5	135,7	6,2	4,8
ACSS	Receita efetiva, da qual	1.022,4	1.059,3	36,9	3,6
	Transferências Correntes - Estado	995,5	1.022,4	26,9	2,7
ARS LVT	Receita efetiva, da qual	338,2	308,0	-30,2	-8,9
	Transferências Correntes - Estado	325,6	294,2	-31,4	-9,7
ARS do Norte	Receita efetiva, da qual	324,8	305,2	-19,6	-6,0
	Transferências Correntes - Estado	312,6	298,9	-13,7	-4,4
IEFP	Receita efetiva, da qual	179,3	329,0	149,7	83,5
	Outras Receitas Correntes - Subsídios	0,0	119,2	119,2	-
Soma (1)		4.117,0	4.272,9	155,8	3,8
Total da Receita Efetiva dos SFA (2)		5.657,8	6.023,0	365,3	6,5
(3) = (1) / (2)		72,8%	70,9%		

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 03" de 2013 e 2014.

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

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

- ◆ Caixa Geral de Aposentações (CGA) – O crescimento da receita efetiva (€ 19,1 milhões) resulta do aumento das quotas e participações (€ 141,6 milhões) – **vide ponto 2.2.1.1.**

Em sentido contrário, as *transferências correntes* do Estado diminuem € 110,4 milhões (efeito da diminuição do nível de financiamento necessário ao equilíbrio financeiro do sistema de pensões gerido pela CGA, sobretudo pela aplicação das medidas de convergência orçamental) e as *transferências de capital* decrescem € 47,7 milhões (efeito base da receita extraordinária de 2013 obtida com a transferência de fundos de pensões do IFAP em € 48,1 milhões).

- ◆ Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) – o aumento de € 36,9 milhões (3,6%) deve-se, sobretudo, ao acréscimo de € 26,9 milhões (2,7%) nas *transferências correntes* do Estado.
- ◆ Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) – aumento de € 149,7 milhões (83,5%) devido, sobretudo, aos € 119,2 milhões registados nas *outras receitas correntes* com a alteração metodológica verificada na contabilização das verbas para o financiamento de ações de formação profissional.

O Quadro 10 indica, por tutela e entidade, a receita efetiva das 59 EPR com execução reportada no SIGO, a qual totaliza € 592,2 milhões e se encontra concentrada em apenas seis dessas EPR (€ 418,5 milhões, 70,7%).

Quadro 10 – Receita dos SFA – Execução por EPR

EPR	Principais receitas	1.º Trimestre		<i>(em milhões de euros)</i> Variação Homóloga	
		2013	2014	Valor	(%)
Radio e Televisão de Portugal, SA	Receita efetiva, da qual	74,2	67,6	-6,7	-9,0
	Transferências Correntes – Estado	26,0	0,0	-26,0	-100,0
	Venda de bens e serviços correntes	48,2	67,6	19,3	40,1
Estradas de Portugal	Receita efetiva, da qual	191,3	199,2	7,9	4,1
	ISPE	121,5	126,8	5,3	4,3
	Taxas – Portagens	65,6	67,9	2,2	3,4
Rede Ferroviária Nacional - REFER	Receita efetiva, da qual	27,0	13,8	-13,2	-48,7
	Venda de bens e serviços correntes	8,0	6,5	-1,4	-18,1
	Ativos Financeiros	13,5	0,2	-13,3	-98,5
Parque Escolar, EPE	Receita efetiva, da qual	10,6	68,5	57,9	544,9
	Transferências Correntes - UE-Feder-POVT	8,5	2,2	-6,2	-73,6
	Venda de bens e serviços correntes	2,1	66,3	64,1	3000,9
Univ. de Aveiro - Fundação Pública	Receita efetiva, da qual	18,1	18,7	0,6	3,3
	Transferências Correntes – Estado	10,5	10,6	0,1	0,5
Univ. do Porto - Fundação Pública	Receita efetiva, da qual	46,1	50,7	0,1	0,5
	Transferências Correntes – Estado	26,7	26,6	0,1	0,5
	Taxas, multas e outras penalidades	14,0	9,6	0,1	0,5
	Soma (1)	367,3	418,5	51,1	13,9
	Total da Receita Efetiva das EPR (2)	576,5	592,2	15,8	2,7
	(3) = (1) / (2)	63,7%	70,7%		

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 03" de 2013 e 2014.



Q. 762

Tribunal de Contas

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

- ◆ Rádio e Televisão de Portugal (RTP) – o decréscimo de € 6,7 milhões (-9,0%) resulta da diminuição de € 26,0 milhões nas *transferências correntes* do Estado visto que, em 2014, não foi recebida indemnização compensatória pela prestação de serviço público¹ (€ 90 milhões em 2013²).

Os € 67,6 milhões de receita efetiva foram integralmente registados como venda de serviços correntes na rubrica genérica de outros serviços. Segundo a DGO é nessa rubrica 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 da empresa no subsector dos SFA como EPR) no OE e na respetiva execução orçamental – **vide ponto 2.1.1**

- ◆ Estradas de Portugal (EP) – do total de receita efetiva de € 199,2 milhões, € 126,8 milhões (63,6%) foram registados como receita do *imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos* (ISPE) e € 67,9 milhões (34,0%) provêm de portagens.

Note-se que os € 126,8 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 alegou³ 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)” tendo referido que “prevê que, no âmbito da reforma do processo orçamental envolvendo a revisão do classificador económico, a CSR venha a ser autonomizada em artigo próprio.”

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 da empresa no subsector dos SFA como EPR) no OE e na respetiva execução orçamental – **vide ponto 2.1.1**. 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 promovida, sempre que necessário, a atualização dos códigos de classificação económica das receitas e despesa públicas.

- ◆ Rede Ferroviária Nacional (REFER) – a diminuição de € 13,2 milhões (-48,7%) decorre da redução da receita de *ativos financeiros*.
- ◆ Parque Escolar – dos € 68,5 milhões de receita efetiva, € 66,3 milhões (96,8%) provêm da *venda de bens e serviços*, para cujo aumento de € 64,1 milhões concorre o contrato programa celebrado com o Estado, no âmbito do programa de modernização de escolas secundárias.

¹ Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2014, de 29 de agosto.

² Nos termos da RCM n.º 53/2012, de 20 de junho.

³ Vide Relatório n.º 5/2012 – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2012.

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 11 – Receita dos SFA – Empréstimos do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	2013		2014	
	Previsão corrigida	Execução	Previsão corrigida	Execução
Estradas de Portugal, SA	780,9	220,6	0,0	0,0
Metro do Porto, SA	381,0	148,7	541,6	0,0
Metropolitano de Lisboa, SA	549,1	132,1	0,0	
Parque Escolar - EPE	0,0	0,0	64,9	0,0
Parups, S.A	563,8	0,0	164,0	0,0
Parvalorem	3.268,0	0,0	346,0	0,0
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	891,9	0,0	102,5	0,0
Transtejo	0,0	0,0	8,0	2,2
Total	6.434,7	501,4	1.227,0	2,2

Fonte: Versão do SIGO/SFA relativa ao "mês 03" de 2013 e de 2014.

Salienta-se que, o montante dos empréstimos previsto em 2014 a seis entidades (€ 1.227,0 milhões) diminuiu em € 5.207,8 milhões (-80,9%), encontrando-se apenas executado € 2,2 milhões.

**3. DESPESA**

Examina-se em seguida a despesa do primeiro trimestre de 2014, dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA), quanto à verificação do cumprimento dos limites fixados no Orçamento do Estado e aos principais fatores explicativos da sua variação em relação ao período homólogo do ano anterior.

3.1 SERVIÇOS INTEGRADOS**3.1.1 Execução face à previsão**

No quadro seguinte sintetiza-se: a variação prevista no Orçamento do Estado para 2014 em relação à despesa paga em 2013; a variação verificada no primeiro trimestre de 2014 face ao período homólogo do ano anterior; as alterações orçamentais que ocorreram no primeiro trimestre; e a taxa de execução da despesa face ao Orçamento com as alterações nele introduzidas.

Quadro 12 – Despesa dos Serviços Integrados

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação anual prevista para a despesa			Variação verificada no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais		Taxa de execução (9)= (5)/(7) (%)
	Execução de 2013 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2014 (2)	Δ Execução de 2013 (*) (3)= (2-1)/(1) (%)	Execução 1.º Trim 2013 (4)	Execução 1.º Trim 2014 (5)	Δ 1.º Trim 2014 (6)= (5-4)/(4) (%)	OE/ 2014 (em 31 de março) (7)	Δ Orçamento inicial (8)= (7-2)/(2) (%)	
DESPESAS CORRENTES	47 225,6	46 964,7	-0,6	10 471,0	10 553,5	0,8	47 135,2	0,4	22,4
Despesas com pessoal	9 234,5	8 364,3	-9,4	2 147,5	2 057,1	-4,2	8 370,6	0,1	24,6
Aquisição de bens e serviços	1 607,4	1 529,3	-4,9	252,9	248,2	-1,9	1 584,1	3,6	15,7
Juros e outros encargos	6 842,6	7 239,1	5,8	704,1	995,1	41,3	7 239,5	0,0	13,7
Transferências correntes	28 490,5	28 003,3	-1,7	7 160,9	7 163,2	0,0	28 179,3	0,6	25,4
Subsídios	406,1	231,6	-43,0	12,3	9,1	-26,2	227,6	-1,7	4,0
Outras Despesas Correntes	644,5	1 597,1	147,8	193,3	80,9	-58,2	1 534,1	-3,9	5,3
DESPESAS DE CAPITAL	9 528,5	14 076,5	47,7	1 782,8	670,0	-62,4	14 118,3	0,3	4,7
Aquisição de bens de capital	236,5	301,4	27,5	5,6	9,8	76,4	349,1	15,8	2,8
Transferências de capital	2 628,6	1 134,4	-56,8	308,0	259,7	-15,7	1 128,6	-0,5	23,0
Ativos financeiros excluindo (a) e (b)	6 542,1	12 579,0	92,3	1 465,2	399,3	-72,7	12 579,0	-	3,2
Outras despesas de capital	121,4	61,7	-49,2	4,1	1,0	-74,5	61,7	-	1,7
DESPESA excluindo:	56 754,1	61 041,2	7,6	12 253,8	11 223,4	-8,4	61 253,5	0,3	18,3
Transferências correntes para o Estado	20,4	9,0	-55,9	-	18,2	-	44,3	392,0	41,1
Transferências de capital para o Estado	2,8	-	-100,0	-	6,4	-	6,4	-	100,0
(a) Ativos Financeiros em títulos (parte)	(**) 150,0	-	-	-	-	-	-	-	-
(b) Ativos Financeiros – Empréstimos de curto prazo	23,9	18,0	-24,6	-	-	-	18,0	-	-
Passivos financeiros	86 643,3	110 984,0	28,1	18 543,6	17 016,2	-8,2	110 984,0	-	15,3
Total	143 594,5	172 052,2	19,8	30 797,3	28 264,2	-8,2	172 306,2	0,1	16,4

Por memória:

Despesa corrente primária (exclui juros e outros encargos)	40 383,0	39 725,6	-1,6	9 766,9	9 558,4	-2,1	39 895,8	0,4	
---	-----------------	-----------------	-------------	----------------	----------------	-------------	-----------------	------------	--

Notas: Vd. pág. seguinte.

Notas ao quadro anterior:

(*) Variação implícita no OE/2014 para a despesa, por agrupamento económico.

(**) Em 2013, 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 totalizaram € 400,0 milhões (Banif), excluiu-se a recompra, no próprio ano, de uma parte desses "instrumentos" (€ 150,0 milhões).

Fonte: Valores anuais provisórios de 2013: SIGO "mês 13" [cfr. Quadro 13 do Relatório n.º 3/2014 – AEOC – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2013 (valores provisórios)]. Valores do 1.º trimestre de 2013 e de 2014:– SIGO, "mês 3" do ano respetivo.

a) Variação implícita no Orçamento inicial para 2014

Relativamente à **despesa corrente**, comparando os valores iniciais do Orçamento para 2014 com os da despesa paga em 2013, conclui-se que constituiu um "objetivo orçamental implícito" a sua redução em 0,6% (€ -260,9 milhões¹), tendo-se, no entanto, verificado entre os trimestres homólogos um crescimento de 0,8% (€ 82,5 milhões) devido principalmente ao aumento no *pagamento de juros e outros encargos*, em € 291,0 milhões (41,3%).

A redução orçamentada para despesas correntes em € -260,9 milhões, resultava da diminuição das *despesas com pessoal* em 9,4% (€ -870,2 milhões)², *aquisição de bens e serviços* em 4,9% (€ -78,1 milhões), *transferências correntes* em 1,7% (€ -487,3 milhões) e *subsídios* em 43,0% (€ -174,5 milhões), conjugada com os aumentos nos *juros e outros encargos* em 5,8% (€ +396,5 milhões) e *outras despesas correntes* em 147,8% (€ +952,6 milhões).

Entre os trimestres homólogos, a despesa paga diminuiu nas classificações económicas para as quais fora orçamentada redução, embora em percentagens inferiores: *despesas com pessoal* (-4,2%), *aquisição de bens e serviços* (-1,9%) e *subsídios* (-26,6%). Nas *transferências correntes* não se verificou redução³.

Relativamente a *juros e outros encargos* foi orçamentado um acréscimo em 5,8% (€ 396,5 milhões), quando, entre os trimestres homólogos, o crescimento foi superior: 41,3% (€ 291,0 milhões). O IGCP, na sua resposta, refere que: "(...) há boas razões para o perfil intra-anual de pagamento de juros diferir de 2013 para 2014, que resulta em particular de existir uma nova OT (emitida em maio/2013) com pagamento de cupão em fevereiro e da realização de um volume significativo de recompras de OT, o que fez aumentar de forma assinalável os juros pagos no 1º trimestre face ao que era habitual, mas será posteriormente compensado por uma menor despesa de juros em setembro (...)"

A despesa corrente primária (que exclui *juros e outros encargos*) teve uma redução de 2,1%, superior à prevista para a totalidade do ano (-1,6%).

O maior aumento orçamentado para as dotações iniciais com a classificação *outras despesas correntes*, de € 952,6 milhões (147,8%), deve-se sobretudo ao efeito das dotações especiais: € 533,5 milhões da "dotação provisional" e € 218,2 milhões da "reserva" em cada ministério⁴ – que não têm execução e se destinam no decorrer da execução orçamental a servir de contrapartida ao reforço de outras dotações insuficientemente orçamentadas. Entre os trimestres homólogos as despesas com aquela classificação económica diminuíram 58,2% (€ -112,4 milhões).

¹ Consta do Anexo 1 um quadro de estrutura idêntica à do Quadro 12, mas com maior desagregação das classificações económicas.

² Em consequência, sobretudo, da redução remuneratória prevista no artigo 33.º da Lei do OE/2014, tendo, em sentido contrário, o seu artigo 81.º aumentado as *despesas com pessoal* ao passar, de 20,0% para 23,75%, a taxa de contribuição patronal para a CGA.

³ A redução inicialmente orçamentada nas *transferências correntes*, em 1,7% (€ -487,3 milhões), tinha como origem a diminuição das *transferências para SFA* em € 764,7 milhões (-5,4%), [nomeadamente, para a CGA em € -272,0 milhões (-6,2%), a ACSS e as administrações regionais de Saúde em € -279,9 milhões (-3,6%), e para o orçamento da União Europeia em € 108,6 milhões (5,9%)], conjugada com o aumento das *transferências para a administração local* em € 427,3 milhões (20,1%).

⁴ Rubrica de cl. ec. 06.02.03 R0 – (Reserva), variando entre € 0,6 milhões no Ministério da Saúde e € 97,0 milhões no Ministério da Educação e Ciência.



Ao nível das **despesas de capital** (excluindo, além dos *passivos financeiros*, os *ativos financeiros* sob a forma de empréstimos a curto prazo), foi previsto no OE/2014 um crescimento de 47,7% (€ 4.547,9 milhões), essencialmente em *ativos financeiros* (mais € 6.036,9 milhões), face às reduções em *transferências de capital* (€ -1.494,2 milhões). O aumento dos valores orçamentados para os *ativos financeiros* tem origem, sobretudo, na dotação da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (capitalização de bancos), no montante de € 6.400,0 milhões¹.

A redução em *transferências de capital*, em € 1.494,2 milhões (-56,8%), decorre, especialmente, da diminuição da dotação afeta ao FRDP proveniente de receitas de reprivatizações (€ -1.250,0 milhões).

b) Alterações orçamentais

O total para a despesa aprovado no Orçamento inicial (€ 61.041,2 milhões) observou um aumento, no primeiro trimestre, através da alteração à LOE/2014 (€ 147,1 milhões) e da abertura de créditos especiais (€ 65,2 milhões), ascendendo o Orçamento em 31/03/2014 a € 61.253,5 milhões (mais € 212,3 milhões, 0,3%).

De notar que embora a 1.^a alteração ao OE/2014, pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, tenha aumentado as dotações da despesa dos serviços integrados em € 147,1 milhões, traduziu-se num vasto conjunto de alterações orçamentais na receita e na despesa, dos serviços integrados, dos SFA (designadamente, pelo aumento das dotações para pagamento de pensões da CGA, em € 735,5 milhões) e da segurança social, conforme se explicita na Caixa 2, no final deste ponto.

c) Taxas de execução

Conforme se evidencia na última coluna do Quadro 12, no primeiro trimestre de 2014 a despesa paga representou, em média, 18,3% do valor orçamentado após alterações, observando-se taxas de execução diferenciadas relativamente aos distintos agrupamentos económicos.

Nas diferentes taxas de execução destaca-se a despesa com *aquisição de bens de capital*, apenas 2,8% do valor orçamentado.

3.1.2 Execução face ao período homólogo de 2013

Em termos homólogos verifica-se que a despesa paga é 8,4% inferior à do primeiro trimestre de 2013, tendo para tal contribuído a redução verificada nas despesas de capital (-62,4%), uma vez que as despesas correntes aumentaram 0,8%. O aumento da despesa corrente deve-se, em especial, à evolução de *juros e outros encargos*, que cresceram 41,3% face ao trimestre homólogo, ultrapassando a estimativa anual de 5,8%. Em *subsídios*, a diminuição percentualmente elevada, 26,2% (€ -3,2 milhões), resulta de menor execução dos encargos com bonificação à aquisição de habitação própria (€ -6,6 milhões). O decréscimo da despesa de capital, em 62,4% (€ -1.112,9 milhões) resulta, fundamentalmente, da diminuição das despesas com *ativos financeiros*, que totalizaram € 399,3 milhões (€ -1.065,9 milhões; -72,7% que no período homólogo).

No quadro seguinte evidenciam-se as despesas que, no primeiro trimestre de 2014, face ao período homólogo do ano anterior, mais contribuíram para a variação nos montantes pagos.

¹ Verba remanescente do total de € 12.000,0 milhões orçamentados em 2012, tendo sido utilizados nesse ano, através de instrumentos de capital contingente € 4.500,0 milhões: € 3.000,0 milhões para o BCP e € 1.500,0 milhões para o BPI (tendo, ainda em 2012, recomprado € 300,0 milhões). Em 2013 foram utilizados € 1.100,0 milhões para o Banif: € 400,0 milhões através de instrumentos de capital contingente (que, no mesmo ano, recomprou € 150,0 milhões) e € 700,0 milhões através de aumento de capital.

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

Despesas	2013 (1.º TRIM))		2014 (1.º TRIM)		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação homóloga
Despesas correntes	10.471,0	85,5	10.553,5	94,0	82,5	0,8
<i>Despesas com pessoal, das quais:</i>	2.147,5	17,5	2.057,1	18,3	-90,4	-4,2
Remunerações certas e permanentes	1.627,9	13,3	1.477,2	13,2	-150,6	-9,3
Abonos variáveis ou eventuais	68,3	0,6	102,8	0,9	34,5	50,6
Segurança social, das quais:	451,3	3,7	477,1	4,3	25,7	5,7
<i>Contribuição patronal para a CGA</i>	266,8	2,2	297,3	2,6	30,6	11,5
<i>Contribuição patronal para a ADSE</i>	27,2	0,2	13,1	0,1	-14,1	-51,8
<i>Aquisição de bens e serviços correntes, das quais:</i>	252,9	2,1	248,2	2,2	-4,7	-1,9
ADSE – Outros serviços de saúde	100,5	0,8	70,6	0,6	-29,9	-29,8
Juros e outros encargos	704,1	5,7	995,1	8,9	291,0	41,3
<i>Transferências correntes, das quais para:</i>	7.160,9	58,4	7.163,2	63,8	2,3	0,0
Serviço Nacional de Saúde	1.841,9	15,0	1.822,4	16,2	-19,5	-1,1
CGA	1.210,7	9,9	1.100,3	9,8	-110,4	-9,1
Instituições de ensino superior e correspondente ação social	234,6	1,9	233,9	2,1	-0,8	-0,3
Segurança social (transf do MSESS), das quais	2.214,3	18,1	2.332,9	20,8	118,7	5,4
<i>Lei de Bases</i>	1.904,9	15,5	2.026,2	18,1	121,3	6,4
<i>"IVA Social"</i>	181,3	1,5	181,3	1,6	-	-
<i>Pensões dos bancários</i>	128,1	1,0	125,5	1,1	-2,6	-2,1
Administração local	504,2	4,1	621,0	5,5	116,9	23,2
União Europeia (contribuição financeira)	806,0	6,6	686,6	6,1	-119,4	-14,8
Fundação para a Ciência e Tecnologia	24,2	0,2	28,6	0,3	4,4	18,2
Subsídios	12,3	0,1	9,1	0,1	-3,2	-26,2
Outras despesas correntes	193,3	1,6	80,9	0,7	-112,4	-58,2
Despesas de capital	1.782,8	14,5	670,0	6,0	-1.112,9	-62,4
Aquisição de bens de capital	5,6	0,0	9,8	0,1	4,3	76,4
<i>Transferências de capital, das quais para:</i>	308,0	2,5	259,7	2,3	-48,2	-15,7
<i>Fundação para a Ciência e Tecnologia</i>	35,2	0,3	43,3	0,4	8,0	22,8
IFAP	8,1	0,1	18,9	0,2	10,8	132,5
Administração local	90,2	0,7	48,8	0,4	-41,4	-45,9
Região Autónoma dos Açores	79,6	0,6	62,9	0,6	-16,7	-21,0
Região Autónoma da Madeira	60,4	0,5	43,2	0,4	-17,2	-28,5
<i>Ativos financeiros, dos quais:</i>	1.465,2	12,0	399,3	3,6	-1.065,9	-72,7
<i>Empréstimo à Estradas de Portugal</i>	220,6	1,8	-	-	-220,6	-100,0
<i>Empréstimo ao Metro do Porto</i>	69,6	0,6	-	-	-69,6	-100,0
<i>Empréstimos à Administração local</i>	63,7	0,5	1,8	0,0	-61,9	-97,2
<i>Instrumentos de capital contingente – BANIF</i>	400,0	3,3	-	-	-400,0	-100,0
<i>Ações - BANIF</i>	700,0	5,7	-	-	-700,0	-100,0
<i>Ações – Estradas de Portugal</i>	-	-	251,8	2,2	251,8	-
<i>Ações – Metropolitano de Lisboa</i>	-	-	55,0	0,5	55,0	-
<i>Ações – REFER</i>	-	-	80,3	0,7	80,3	-
Outras despesas de capital	4,1	0,0	1,0	0,0	-3,1	74,5
Total da Despesa	12.253,8	100,0	11.223,4	100,0	-1.030,4	-8,4
<i>Por memória:</i>						
Despesa corrente primária (exclui juros e outros encargos)	9.766,9	79,7	9.558,4	85,2	-208,5	-2,1

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



Conforme já se referiu, a despesa dos serviços integrados diminuiu no primeiro trimestre de 2014, face ao período homólogo do ano anterior, em € 1.030,4 milhões (-8,4%), verificando a despesa corrente primária uma menor redução, em € 208,5 milhões (-2,1%).

Para o **aumento da despesa** em termos homólogos contribuíram, essencialmente:

- ◆ *Juros e outros encargos*, em € 291,0 milhões (41,3%);
- ◆ *Aquisição de bens de capital*, em € 4,3 milhões (76,4%);
- ◆ *Transferências correntes*, em € 2,3 milhões (0,0%), com destaque para os aumentos nas *transferências para a segurança social* (€ 118,7 milhões; 5,4%) e para a *administração local* (€ 116,9 milhões; 23,2%);

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

- ◆ *Ativos financeiros*, em € -1.065,9 milhões (-72,7%), em resultado da menor dimensão das operações de aumento de capital de empresas públicas e inexistência de novos empréstimos;
- ◆ *Outras despesas correntes*, em € -112,4 milhões (-58,2%), verificando-se a principal diminuição no Ministério da Educação e Ciência (€ -120,2 milhões; 65,8%);
- ◆ *Despesas com pessoal*, em € -90,4 milhões (-4,2%), em resultado da diminuição em *remunerações certas e permanentes*, em € -150,6 milhões (-9,3%), que excedeu os aumentos nas componentes *abonos variáveis ou eventuais* (€ 34,5 milhões; 50,6%)¹ e *segurança social* (€ 25,7 milhões; 5,7%), esta com origem, principalmente, na *contribuição patronal para a CGA* (€ 30,6 milhões; 11,5%), devido ao aumento da contribuição mensal das entidades empregadoras de 20% para 23,75% (prevista no artigo 81.º da Lei do OE/2014);
- ◆ *Transferências de capital*, em € -48,2 milhões (-15,7%), em resultado, essencialmente, das reduções nas transferências para a administração local (€ -41,4 milhões; -45,9%) e regiões autónomas (€ -33,9 milhões; -24,2%);
- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, em € -4,7 milhões (-1,9%).

¹ Com origem no aumento em *indemnizações por cessação de funções*, de € 9,4 milhões para € 45,7 milhões (€ 36,3 milhões; 384,5%).

Caixa 2 – Serviços integrados – Alterações orçamentais (Lei n.º 13/2014)

O quadro seguinte evidencia, com base nos correspondentes “Mapa IV – Despesa dos serviços integrados, por classificação económica” e informação complementar, os valores iniciais e os resultantes das alterações orçamentais introduzidas pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março (1.ª alteração à LOE/2014). Essas alterações correspondem a ajustamentos na sequência de Acórdão do Tribunal Constitucional¹ que alterou os pressupostos dos valores orçamentados para pensões e reformas no âmbito da CGA e, em grau reduzido, à alteração na orgânica de serviços²:

Despesa dos serviços integrados – 1.ª alteração à LOE/2014

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial (OE/2014)	Orçamento retificativo (1º OER/2014)	Alteração	
			Em valor	Em %
Despesas correntes	46.976,5	47.120,8	144,4	0,3
Despesas com pessoal, das quais	8.365,3	8.352,5	-12,8	-0,2
MDN – Encargos com a saúde (ADM)	33,0	21,2	-11,8	
Observatório do QREN	1,0	-	-1,0	
Aquisição de bens e serviços, da qual	1.531,5	1.529,3	-2,2	-0,1
Observatório do QREN		-	-2,2	
Juros e outros encargos	7.239,1	7.239,1	-	-
Transferências correntes, das quais:	28.011,8	28.171,2	159,3	0,6
Administração central, das quais para:	13.479,9	13.701,1	221,2	1,6
CGA	4.092,2	4.312,9	220,8	5,4
ADC (ex-Observatório do QREN)	-	0,5	0,5	
Administração regional	1,0	1,0	-	-
Administração local	2.551,1	2.551,1	-	-
Segurança social	9.505,3	9.443,4	-61,9	-0,7
Outros sectores	2.474,6	2.474,6	-	-
Subsídios	231,6	231,6	-	-
Outras despesas correntes	1.597,1	1.597,1	-	-
Despesas de capital	125.078,5	125.078,5	-0,1	-
Aquisição de bens de capital	301,5	301,4	-0,1	-
Transferências de capital, das quais:	1.134,3	1.134,4	-	-
Administração central	419,0	419,0	-	-
Administração regional	424,3	424,3	-	-
Administração local	218,0	218,0	-	-
Segurança social	2,9	2,9	-	-
Outros sectores	70,0	70,0	-	-
Ativos financeiros	12.597,0	12.597,0	-	-
Passivos financeiros	110.984,0	110.984,0	-	-
Outras despesas de capital	61,7	61,7	-	-
Total	172.055,0	172.199,3	144,3	0,1%

Relativamente aos ajustamentos decorrentes em pensões e reformas, as alterações evidenciadas no quadro anterior ao orçamento da despesa dos serviços integrados, são consistentes com os seguintes valores, constantes de outros Mapas orçamentais também alterados pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março:

¹ Em processo de fiscalização preventiva, o Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 862/2013, de 19/12/2013) pronunciou-se pela inconstitucionalidade das alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII.

² Ao Observatório do QREN, que na LOE constava como serviço integrado, no 1º OER/2014, correspondeu a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), no subsector dos SFA. Esta alteração de orgânica justifica as alterações em aquisição de bens e serviços (€-2,2 milhões), aquisição de bens de capital (€-0,1 milhões), parte da diminuição das despesas com pessoal (€ -1,0 milhões) e do aumento das transferências para SFA (€ 0,5 milhões).



Q. 764

- Face ao montante inicialmente orçamentado, as pensões e reformas a pagar pela CGA sobem € 735,0 milhões¹;
- Esse aumento de despesa é compensado através de:
 - Por um lado, do aumento da receita proveniente de:
 - Contribuição extraordinária de solidariedade (CES), em 576,1 milhões²;
 - Contribuições dos beneficiários para a ADSE, em € 147,1 milhões³.
 - Por outro, pela diminuição das *despesas com pessoal/encargos com a saúde*, em € 11,8 milhões⁴

O conjunto das alterações orçamentais, em cada subsector, consta do quadro seguinte:

Alterações do 1º OER/2014 (Lei n.º 13/2014, de 14 de março)	Alteração na Despesa	Alteração na Receita
CGA (SFA)		
Aumento da despesa em pensões da CGA	735,0	
Aumento da receita da CGA proveniente da CES		514,2
Aumento da receita da CGA de transferências dos SI		220,8
	735,0	735,0
Segurança Social		
Aumento da receita proveniente da CES		61,9
Diminuição das transferências dos serviços integrados	61,9	
	61,9	61,9
Serviços integrados		
Aumento da despesa em transferências para a CGA (Vd. Quadro anterior)	220,8	
Diminuição das transferências para a segurança social (Vd. Quadro anterior)	-61,9	
Aumento das contribuições dos beneficiários para a ADSE		147,1
Diminuição das <i>despesas com pessoal/saúde</i> do MDN (Vd. Quadro anterior)	-11,8	
	147,1	147,1

Como se observa no quadro anterior, as alterações orçamentais do 1.º OER/2014 têm efeito nulo no saldo orçamental, de cada subsector e no seu conjunto⁵.

As alterações legislativas referentes à contribuição extraordinária de solidariedade (CES) e ao aumento da taxa contributiva para a ADSE não tiveram efeito na execução orçamental do 1.º trimestre, uma vez que entraram em vigor em abril e junho, respetivamente.

1 Refletido no reforço das dotações da CGA (SFA) para transferências correntes, que passaram de € 8.734,1 milhões para € 9.469,1 milhões (+8,4%).
2 Correspondente ao aumento das previsões de receita de contribuições para a CGA, em € 514,2 milhões e para a segurança social, em € 61,9 milhões. Para esse feito, através da Lei n.º 13/2014, de 14 de março, foi alterado o art.º 76.º da LOE/2014, baixando o valor mínimo da pensão mensal sobre a qual incide a CES, de € 1.350 para € 1.000.
3 Através do aumento da contribuição dos beneficiários da ADSE [e dos subsistemas de saúde da GNR, da PSP e dos militares das Forças Armadas (ADM)], pela Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, que subiu essa contribuição de 2,5% para 3,5%.
4 No orçamento dos serviços integrados do Ministério da Defesa Nacional a dotação para encargos com a saúde, para o subsistema de saúde dos militares das forças armadas (ADM), foi diminuído em € 10,8 milhões. No subsector dos SFA, foi reforçada, na mesma importância a dotação do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, com a mesma classificação económica e, ao mesmo tempo, a receita proveniente das contribuições dos beneficiários (*transferências correntes de famílias*) pelo que o efeito destas alterações no saldo orçamental foi nulo.
5 Trata-se do efeito bruto, sem levar em conta o aumento de receita do IRS em resultado do aumento da despesa em pensões e reformas. Note-se também que os valores dos ajustamentos correspondem a previsões, que poderão diferir da execução.

3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

Do exame à informação constante no SIGO/SFA, quanto ao orçamento inicial encontraram-se divergências face aos mapas da LEO, devidas a:

- i) Ausência de reporte de cinco SFA¹, totalizando os seus orçamentos iniciais € 256,5 milhões;
- ii) Integração do orçamento do Observatório do QREN (serviço integrado nos mapas da LOE) no orçamento da Agência para o Desenvolvimento e Coesão² (subsector dos SFA) que aumentou o orçamento inicial deste subsector em € 3,3 milhões.

Ao nível da execução orçamental do 1.º trimestre, observaram-se diferenças entre os dados do SIGO/SFA e os da SEO, por, como foi referido no ponto 1.1, a DGO incluiu estimativas para os organismos em falta e que totalizaram € 57,2 milhões.

Tais divergências encontram-se assinaladas no quadro seguinte.

(em milhões de euros)

Divergências quanto ao orçamento inicial – (LOE vs. SIGO)		Divergências quanto à execução no 1.º trimestre – (SEO vs. SIGO)	
Total das dotações iniciais na LOE (1)	30 647,1	Despesa efetiva evidenciada na SEO (*) (5)	5 877,3
Dotações iniciais dos SFA em falta (2)	256,5	Estimativas de despesa incluídas na SEO (6)	57,2
FUP	0,3	FUP	0,1
ICAT	0,4	ICAT	0,4
IMAR	1,0	IMAR	0,3
INL	15,0	INL	2,8
SCML	239,8	SCML	53,7
OQREN/Agência para o Desenvolvimento e Coesão (3)	3,3		
Total das dotações no SIGO/SFA (4) = (1) - (2) + (3)	30 393,9	Despesa correspondente no SIGO/SFA (7) = (5) - (6)	(**) 5.820,1

(*) Exclui todos os *ativos financeiros* e inclui estimativas da execução dos SFA que não reportaram a execução orçamental.

(**) Adicionando a este montante € 130,5 milhões em *ativos financeiros*, obtém-se a despesa (com as exclusões assinaladas) evidenciada no Quadro 13 (€ 5.950,7 milhões). Em relação à SEO, no presente relatório são considerados os valores da execução que constam do SIGO/SFA (ou seja, sem estimativas) e incluídos parte dos *ativos financeiros*.

Ao contrário da metodologia seguida na SEO, na qual são excluídos todos os *ativos e passivos financeiros*, no presente relatório, conforme se evidencia no quadro da página seguinte, inclui-se na despesa parte dos *ativos financeiros*, bem como as verbas despendidas pela Parvalorem e pela Parups classificadas como *passivos financeiros*, referente a reembolsos de empréstimos da CGD (mútuo e obrigações) no âmbito do BPN.

Esses reembolsos (acrescido dos respetivos juros) constituem os principais encargos dessas entidades. A sua exclusão, por estarem classificados em *passivos financeiros* (amortização de dívida), reduziria, com significado, a despesa evidenciada em contabilidade pública com a nacionalização e reprivatização do BPN, bem como a constituição e funcionamento das correspondentes sociedades-veículo (cfr. ponto 3.2.4).

¹ Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (ICAT), Instituto do Mar (IMAR), Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (INL) e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

² Agência criada pelo Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, que sucede ao Observatório do QREN (serviço integrado na LEO/2014), ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, ambos SFA, que, em março de 2014, ainda apresentavam execução orçamental autónoma.



Q. 764

3.2.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte, relativamente aos SFA sintetiza-se¹: o orçamento inicial para 2014 (coluna 2) e a sua variação percentual (3) face aos valores provisórios da despesa de 2013 (1); a despesa do primeiro trimestre de 2014 (5) e a sua evolução (6), face ao trimestre homólogo do ano anterior (4); o orçamento com as alterações introduzidas até 31 de março de 2014 (7) e a variação face ao inicial (8); bem como a taxa de execução (9).

Quadro 14 – SFA (incluindo EPR) – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação anual prevista para a despesa			Variação verificada no 1.º Trimestre			Alterações orçamentais		Taxa de execução (9)= (5)/(7) (%)
	Execução de 2013 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2014 (2)	Δ Execução de 2013 (*) (3)= (2-1)/(1) (%)	Execução 1.º Trim 2013 (4)	Execução 1.º Trim 2014 (5)	Δ 1.º Trim 2014 (6)= (5-4)/(4) (%)	OE/ 2014 (em 31 de março) (7)	Δ Orçam. inicial (8)= (7-2)/(2) (%)	
DESPESAS CORRENTES	25 206,9	24 020,9	-4,7	5 273,8	5 340,9	1,3	24 926,0	3,8	21,4
Despesas com pessoal	3 462,0	3 243,3	-6,3	784,2	750,4	-4,3	3 283,7	1,2	22,9
Aquisição de bens e serviços	9 181,0	8 908,6	-3,0	1 830,9	1 871,7	2,2	8 944,3	0,4	20,9
Juros e outros encargos	854,1	627,0	-26,6	228,0	113,2	-50,3	636,1	1,5	17,8
Transferências correntes	10 879,1	10 252,7	-5,8	2 351,6	2 454,8	4,4	10 889,6	6,2	22,5
Subsídios	650,7	642,5	-1,3	56,9	120,0	111,0	783,0	21,9	15,3
Outras despesas correntes	179,9	347,0	92,9	22,1	30,8	39,0	389,3	12,2	7,9
DESPESAS DE CAPITAL	2 830,0	3 878,5	37,1	548,3	609,7	11,2	3 968,8	2,3	15,4
Aquisição de bens de capital	1 252,6	2 236,2	78,5	390,5	337,8	-13,5	2 312,6	3,4	14,6
Transferências de capital	613,8	623,2	1,5	84,7	141,4	67,0	635,6	2,0	22,2
Ativos financeiros excluindo (a) e (b)	565,0	602,3	6,6	73,1	130,5	78,5	603,0	0,1	21,6
Outras despesas de capital	1,4	24,9	1650,2	0,0	0,0	-38,1	25,6	2,9	0,1
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	397,1	391,9	-1,3	0,0	0,0	n.a.	391,9	0,0	0,0
DESPESAS, excluindo:	28 036,8	27 899,4	-0,5	5 822,1	5 950,7	2,2	28 894,8	3,6	20,6
Transferências correntes para SFA	341,0	285,8	-16,2	31,1	27,3	-12,3	294,4	3,0	9,3
Transferências de capital para SFA	85,5	83,3	-2,6	17,1	17,6	3,2	84,3	1,2	20,9
(a) Ativos financeiros em títulos	1 175,5	836,2	-28,9	312,6	62,6	-80,0	836,2	0,0	7,5
(b) Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	0,5	0,7	41,2	0,1	0,1	3,9	0,7	0,0	16,0
Passivos financeiros, excluindo Parvalorem e Parups	3 901,1	1 288,4	-67,0	182,7	178,8	-2,1	1 398,8	8,6	12,8
TOTAL DA DESPESA	33 540,5	30 393,9	-9,4	6 365,7	6 237,0	-2,0	31 509,2	3,7	19,8
Por memória									
Despesa excluindo todos os ativos e passivos financeiros	27 074,7	26 905,2	-0,6	5 749,0	5 820,1	1,2	27 899,9	-3,7	20,9
Despesa corrente primária	24 352,8	23 393,9	-3,9	5 045,9	5 227,7	3,6	24 289,9	3,8	21,5

(*) Objetivos implícitos do OE/2014 para a variação da despesa (em percentagem) face a 2013, comparáveis com a variação verificada entre os trimestres.

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

1.º Trimestre de 2013: Companhia Nacional de Bailado, Gescult – Serviços Partilhados da Cultura e Camões – Instituto da Cooperação e da Língua;

2014: IMAR – Instituto do Mar, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a Fundação para as Universidades Portuguesas, o Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia e o ICAT.

Fonte: Valores anuais provisórios de 2013: SIGO/SFA “mês12”[Cfr. Relatório n.º 2/2014 – AEOAC – 2.ª S – Acompanhamento da execução orçamental da administração central – 2013 (valores provisórios). Valores do 1.º trimestre de 2013 e de 2014: SIGO/SFA, “mês 3” do respetivo ano.

¹ Consta do Anexo 2 um quadro que evidencia os valores das variações, indicadas no acima apenas em percentagem e que também desagrega diversas classificações económicas, como as transferências por sector institucional destinatário.

a) Realização dos objetivos implícitos no Orçamento inicial para 2014

Comparando o Orçamento para 2014 com a despesa realizada em 2013, constituía um “objetivo orçamental implícito” a diminuição da **despesa corrente** em 4,7% (€-1.186,0 milhões); contudo comparando o primeiro trimestre de 2014 com o seu homólogo, registou-se um aumento de 1,3% (€ 67,1 milhões). Para obter esta variação anual foi inicialmente orçamentado:

- ◆ Uma diminuição das *despesas com pessoal* face ao ano anterior de 6,3% (€- 218,8 milhões), mas a redução verificada no 1.º trimestre face ao seu homólogo foi de apenas 4,3% (€- 33,9 milhões).
- ◆ Uma diminuição na *aquisição de bens e serviços* em relação à execução de 2013 em 3,0% (€- 272,5 milhões), quando entre trimestres homólogos se verificou um aumento de 2,2% (€ 40,8 milhões). Para este comportamento contribuíram especialmente a ACSS (que previa uma redução de 9,6% para o total do ano e apresenta um aumento de 5,9% no primeiro trimestre) e as ARS (uma redução prevista de 5,1%, reduzindo-se apenas em 2,7% no primeiro trimestre).

Serviços	Orçamento inicial para 2014 face a 2013				Execução orçamental do 1.º Trimestre			
	2013 Despesa	2014 Orç. inicial	Variação		1.º Trim 2013	1.º Trim 2014	Variação	
			Valor	%			Valor	%
ACSS	4 730,6	4 274,3	-456,3	-9,6	942,3	997,9	55,6	5,9
ARS	2 790,2	2 648,9	-141,3	-5,1	608,6	592,5	-16,2	-2,7
Total	7 520,8	6 923,2	-597,6	-7,9	1 551,0	1 590,4	39,4	2,5

- ◆ Uma redução dos *juros e outros encargos* de 26,6% (€ -227,1 milhões) face à execução de 2013 que entre trimestres homólogos foi maior, atingindo os 50,3% (€ -114,8 milhões). São especialmente responsáveis por estas variações as EPR que em 2013 encerraram contratos de swap de valores significativos, deixando de suportar os correspondentes encargos.

Serviços	Orçamento inicial para 2014 face a 2013				Execução orçamental do 1.º Trimestre			
	2013 Despesa	2014 Orç. inicial	Variação		1.º Trim 2013	1.º Trim 2014	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Estradas de Portugal	104,9	81,5	-23,4	-22,3	1,7	1,0	-0,8	-44,2
MP	89,3	68,5	-20,8	-23,3	36,0	7,4	-28,7	-79,5
ML	175,2	104,1	-71,1	-40,6	119,6	35,7	-83,9	-70,1
REFER	267,6	165,2	-102,4	-38,3	65,4	64,0	-1,4	-2,1
Total	637,0	419,3	-217,7	-34,2	222,8	108,1	-114,7	-51,5

- ◆ Uma redução nas *transferências correntes* de 5,8% relativamente à execução de 2013 (€ -626,5 milhões), à qual correspondeu um aumento de 4,4% (€ 103,2 milhões) entre os trimestres homólogos. Destacam-se a CGA que previa uma redução anual de 5,4% (€ -496,2 milhões) e registou no primeiro trimestre de 2014 um aumento de 2,6% (€ 55,1 milhões) e o IFAP que previa diminuir a despesa anual em 18,4% (€ -80,2 milhões) e entre trimestres homólogos registou um aumento de 107,6% (€ 41,0 milhões).

Serviços	Orçamento inicial para 2014 face a 2013				Execução orçamental do 1.º Trimestre			
	2013 Despesa	2014 Orç. inicial	Variação		1.º Trim 2013	1.º Trim 2014	Variação	
			Valor	%			Valor	%
CGA	9 230,3	8 734,1	-496,2	-5,4	2 124,2	2 179,3	55,1	2,6
IFAP	434,8	354,6	-80,2	-18,4	38,1	79,2	41,0	107,6
Total	9 665,1	9 088,6	-576,4	-6,0	2 162,4	2 258,5	96,1	4,4



Nas **despesas de capital**, incluindo os *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups e parte dos *ativos financeiros*, o orçamento inicial previa um aumento de 37,1% em relação à execução provisória de 2013 (mais € 1.048,6 milhões), bastante superior à variação homóloga verificada no primeiro trimestre de 2014, que foi apenas 11,2% (€ 61,4 milhões). Os principais acréscimos foram orçamentados na *aquisição de bens de capital*, que aumentou 78,5% (€ 983,6 milhões) em relação à despesa provisória de 2013, verificando-se uma redução na despesa do primeiro trimestre de 2014 face ao seu homólogo de 13,5% (€ -52,7 milhões). Destacam-se os orçamentos da Estadas de Portugal, da Parque Escolar, das Sociedades Polis e da Agência Portuguesa do Ambiente que, no seu conjunto, aumentaram € 883,0 milhões (98,8%) em relação à despesa provisória de 2013 e cuja execução, no primeiro trimestre de 2014 face ao seu homólogo, diminuiu € 36,8 milhões (-11,0%).

Serviços	Orçamento inicial para 2014 face a 2013				Execução orçamental do 1.º Trimestre			
	2013 Despesa	2014 Orç. inicial	Variação		1.º Trim 2013	1.º Trim 2014	Variação	
			Valor	%			Valor	%
Estradas de Portugal	809,0	1 443,1	634,1	78,4	310,9	282,3	-28,6	-9,2
Parque Escolar	68,2	182,2	114,0	167,0	23,3	13,2	-10,1	-43,4
Sociedades POLIS	10,0	99,3	89,2	887,9	1,8	3,1	1,3	71,4
APA	6,1	51,9	45,8	751,3	0,0	0,6	0,6	n.a.
Total	893,4	1 776,4	883,0	98,8	336,0	299,2	-36,8	-11,0

A despesa, no seu conjunto (não considerando as exclusões assinaladas no Quadro 14), tinha por objetivo implícito manter o valor global da despesa provisória de 2013¹, constatando-se que a execução do primeiro trimestre de 2014, comparada com o seu homólogo, apresenta um desvio de 2,2% (€128,5 milhões) em relação a esse objetivo. Considerando a declaração de inconstitucionalidade de algumas normas da lei do orçamento relativas a reduções de despesa², este desvio tenderá a agravar-se.

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 3,6% (€ 995,4 milhões), totalizando, no final do 1.º trimestre de 2014, € 28.894,8 milhões. Os aumentos mais significativos verificaram-se nas dotações para **despesas correntes** (€ 905,1 milhões, 3,8%), em resultado sobretudo dos reforços para:

- ◆ *Transferências correntes*, em € 637,0 milhões (6,2%), verificando-se os principais reforços na CGA (€ 735,0 milhões) e as reduções mais significativas no IEFPP (€ 120,0 milhões);
- ◆ *Subsídios*, em € 140,6 milhões (21,9%), com um aumento de € 121,6 milhões no IEFPP (cfr. a redução das *transferências correntes*) e de € 20,1 milhões na Assembleia da República.

c) Taxas de execução

Conforme se constata também no Quadro 14, a despesa ascendeu a € 5.950,7 milhões, situando-se a taxa de execução média em 20,6%, com uma acentuada variação por classificação económica, entre os 0,0% para amortização de dívida da Parvalorem e da Parups e os 22,9% para *despesas com pessoal*.

¹ Se aos valores do quadro para o orçamento de 2014 adicionarmos as dotações aprovadas para os organismos que não efetuaram reporte, em vez de uma redução de 0,5% teremos um aumento de 0,4%. Considerando que a execução provisória de 2013 só tem a execução orçamental da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa até Agosto, a variação global será aproximadamente nula.

² Designadamente da norma que estabelece o corte até 12% nos vencimentos dos funcionários, a vigorar a partir de 31 de maio.

3.2.2 Execução face ao ano anterior (incluindo as EPR)

O quadro seguinte evidencia a evolução das despesas dos serviços e fundos autónomos entre o primeiro trimestre de 2013 e o homólogo de 2014, com destaque para os agregados onde se verificou maior variação, bem como a estrutura da despesa.

Quadro 15 – Variação da despesa dos SFA (incluindo EPR), no 1.º Trimestre de 2014, face ao seu homólogo

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 - 1.º TRIM		2014 - 1.º TRIM		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação (%)
Despesas correntes	5 273,8	90,6	5 340,9	89,8	67,1	1,3
Despesas com pessoal, das quais:	784,2	13,5	750,4	12,6	-33,9	-4,3
SCML ⁽¹⁾	26,8	0,5	n.d	-	-26,8	-100,0
Aquisição de bens e serviços, das quais:	1 830,9	31,4	1 871,7	31,5	40,8	2,2
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	942,3	16,2	997,9	16,8	55,6	5,9
Administrações regionais de saúde	608,6	10,5	592,5	10,0	-16,2	-2,7
Juros e outros encargos, dos quais	228,0	3,9	113,2	1,9	-114,8	-50,3
Metropolitano de Lisboa	119,6	2,1	35,7	0,6	-83,9	-70,1
Metro do Porto	36,0	0,6	7,4	0,1	-28,7	-79,5
Transferências correntes (exceto para SFA), das quais	2 351,6	40,4	2 454,8	41,3	103,2	4,4
CGA	2 124,2	36,5	2 179,3	36,6	55,1	2,6
IFAP	38,1	0,7	79,2	1,3	41,0	107,6
Subsídios, dos quais	56,9	1,0	120,0	2,0	63,1	111,0
IEFP	37,7	0,6	102,1	1,7	64,4	171,0
Outras despesas correntes	22,1	0,4	30,8	0,5	8,6	39,0
Despesas de capital	548,3	9,4	609,7	10,2	61,4	11,2
Aquisição de bens de capital, da qual	390,5	6,7	337,8	5,7	-52,7	-13,5
Estradas de Portugal	310,9	5,3	282,3	4,7	-28,6	-9,2
Transferências de capital (exceto para SFA), das quais:	84,7	1,5	141,4	2,4	56,7	67,0
IFAP	59,7	1,0	107,1	1,8	47,4	79,5
Ativos financeiros (excluindo títulos e emp curto prazo), dos quais:	73,1	1,3	130,5	2,2	57,4	78,5
IAPMEI	56,3	1,0	103,4	1,7	47,1	83,6
Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-38,1
Total da despesa (2)	5 822,1	100,0	5 950,7	100,0	128,5	2,2

(1) Serviço que em 2013 só reportou dados até Agosto e não efetuou reportes em 2014.

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

Fonte: 1.º Trimestre de 2013 e de 2014 – SIGO/SFA "mês 03" de cada ano.

A despesa do subsector dos SFA aumentou € 128,5 milhões (2,2%) face ao trimestre homólogo. Para esse aumento contribuíram especialmente:

- ◆ As transferências correntes (excluindo transferências para SFA) em 4,4%, € 103,2 milhões, fixando-se nos € 2.454,8 milhões no primeiro trimestre de 2014 (41,3% da despesa), com destaque para o crescimento das transferências correntes da CGA para famílias (€ 54,1 milhões¹ em pensões e

¹ Variação com base na correção de dados do SIGO, no primeiro trimestre de 2013: € 22,6 milhões, relativos a transferências correntes para a segurança social, incorretamente registados como pagos a famílias, situação que em 2014 já se encontra corrigida.



abonos), bem como do IFAP para *famílias* (€ 24,1 milhões) e para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas* (€ 16,4 milhões).

- ◆ Os *subsídios* aumentaram 111,0% (€ 63,1 milhões, fixando-se nos € 120,0 milhões), essencialmente os pagos pelo IEF, mais € 64,4 milhões, dos quais: € 35,1 milhões para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, € 12,1 milhões para a *administração local*, € 10,2 milhões para *instituições sem fins lucrativos*, e € 6,9 milhões para *famílias*.
- ◆ Os *ativos financeiros* aumentaram 78,5% (€ 57,4 milhões), atingindo os € 130,5 milhões, sendo o IAPMEI, responsável por € 47,1 milhões desse aumento (com mais € 47,6 milhões na concessão de *empréstimos a médio e longo prazos*).
- ◆ As transferências de capital aumentaram 67,0% (€ 56,7 milhões), ascendendo a € 141,4 milhões, contribuindo o IFAP com € 47,4 milhões para esse aumento (€ 16,9 milhões para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas* e € 8,4 milhões para *públicas*, € 14,1 milhões para *famílias* e € 7,6 milhões para *instituições sem fins lucrativos*).
- ◆ A *aquisição de bens e serviços* aumentou 2,2% (€ 40,8 milhões), ficando nos € 1.871,7 milhões (31,5% da despesa do 1.º trimestre de 2014), destacando-se a ACSS com mais € 55,6 milhões (que aumentou a *aquisição de serviços de saúde* em € 54,1 milhões) e, em sentido contrário, as administrações regionais de saúde, com menos € 16,2 milhões.

Em sentido contrário, **diminuíram**:

- ◆ Os *juros e outros encargos* em 50,3% (€ -114,8 milhões), totalizando € 113,2 milhões, registando as maiores quebras nos pagamentos do Metropolitano de Lisboa (€ 83,9 milhões) e o Metro do Porto (€ 28,7 milhões).
- ◆ A *aquisição de bens de capital* em 13,5% (€ -52,7 milhões), ascendendo a € 337,8 milhões, com uma diminuição de € 28,6 milhões nos pagamentos da Estradas de Portugal (destacando-se os *investimentos incorpóreos* com menos € 39,6 milhões em concessões e mais € 10,7 milhões em conservação periódica).
- ◆ As despesas com pessoal diminuíram 4,3% (€ -33,9 milhões), totalizando os € 750,4 milhões. Contudo esta redução é aparente, pois € 26,8 milhões devem-se à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que não prestou atempadamente informação sobre a sua execução financeira.

3.2.3 Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas – 1.º Trimestre 2014

O quadro seguinte evidencia a estrutura das despesas das 59 EPR que integraram o subsector dos SFA no primeiro trimestre de 2014¹.

¹ Recorde-se que cinco EPR não registaram a sua execução orçamental no SIGO (cfr. Ponto 1.2.2.).

Quadro 16 – Entidades públicas reclassificadas (EPR) – Despesa por classificação económica – 1º Trimestre 2014

(em milhões de euros)

Ministério/ Entidade Pública Reclassificada	Despesas com pessoal 01	Aquisição de bens e serviços 02	Juros e outros encargos 03	Outras despesas correntes 04+05+06	Aquisição de bens de capital 07	Outras despesas de capital 08+09	Total	(%)
Presidência do Conselho de Ministros	21,8	34,3	1,1	1,2	1,1	-	59,4	8,1
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	18,2	33,1	1,1	0,8	1,0	-	54,1	7,4
OPART – Organismo de Produção Artística, EPE	3,1	0,6	0,0	0,4	0,0	-	4,0	0,5
Teatro Nacional de São João, EPE	0,6	0,6	-	-	0,1	-	1,3	0,2
Finanças	6,1	4,9	0,0	0,5	0,0	-	11,6	0,5
Parvalorem, SA	5,2	2,3	0,0	0,2	-	-	7,7	1,0
Agência IGCP	0,9	2,5	-	0,3	0,0	-	3,7	0,5
Parups, SA	0,0	0,1	-	0,0	-	-	0,2	0,0
Defesa Nacional	2,7	7,4	-	1,4	0,0	-	11,5	1,6
DEFAERLOC e DEFLOC	0,0	6,4	-	0,2	-	-	6,5	0,9
Arsenal do Alfeite, SA	2,7	1,0	-	1,3	0,0	-	5,0	0,7
Administração Interna	0,7	4,0	-	1,6	-	-	6,3	0,9
Empresa de Meios Aéreos, SA	0,7	4,0	-	1,6	-	-	6,3	0,9
Economia	44,5	69,0	109,0	2,5	293,4	0,4	518,7	70,8
Estradas de Portugal, SA	7,9	24,1	1,0	0,7	282,3	-	316,0	43,1
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE	17,8	22,7	64,0	1,3	8,5	0,2	114,3	15,6
Metropolitano de Lisboa, SA	14,4	5,7	35,7	0,3	1,3	-	57,5	7,8
Metro do Porto, SA	1,1	12,7	7,4	0,1	0,3	0,0	21,6	2,9
TRANSTEJO	2,0	1,6	0,8	0,0	0,0	0,3	4,8	0,6
SOFLUSA	0,9	2,0	0,0	0,0	-	-	2,9	0,4
Outras (SIEV, FCM e ENATUR)	0,3	0,2	0,1	0,0	1,0	-	1,7	0,2
Min. do Amb., do Orden. do Território e da energia	0,1	0,9	-	-	3,1	-	4,1	0,6
Sociedades anónimas POLIS (6)	0,1	0,9	-	-	3,1	-	4,1	0,6
Agricultura e do Mar	0,1	0,0	0,0	0,0	-	-	0,1	0,0
Tapada Nacional de Mafra	0,1	0,0	0,0	0,0	-	-	0,1	0,0
Saúde	1,7	1,3	-	0,0	0,1	-	3,1	0,4
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	1,7	1,3	-	0,0	0,1	-	3,1	0,4
Educação e Ciência	52,1	12,1	1,1	13,0	15,3	-	93,7	12,8
Universidade Porto - Fundação Pública	30,4	5,9	-	3,5	1,6	-	41,3	5,6
Parque Escolar, EPE.	1,8	2,7	1,1	6,0	13,2	-	24,7	3,4
Universidade de Aveiro - Fundação Pública	13,9	1,9	-	1,7	0,4	-	17,8	2,4
ISCTE – Fundação Pública	5,5	1,0	0,0	0,9	0,1	-	7,5	1,0
Outras fundações do ensino superior	0,6	0,6	0,0	1,1	0,1	-	2,3	0,3
Solidariedade e Segurança Social	13,6	7,2	0,0	3,4	0,3	-	24,5	3,3
Centros de formação (23)	7,2	6,4	0,0	2,6	0,2	-	16,4	2,2
Casa Pia de Lisboa, IP	6,2	0,7	0,0	0,3	0,0	-	7,2	1,0
Cooperativa António Sérgio para o Sector Cooperativo	0,2	0,1	0,0	0,6	-	-	0,9	0,1
Total	143,4	141,1	111,1	23,7	313,2	0,4	733,0	100,0
(%)	19,6	19,2	15,2	3,2	42,7	0,1	100,0	

Fonte: SIGO/SFA: despesa das EPR do "mês 03".

A despesa das EPR totalizou € 733,0 milhões, o que representou 12,3% do total do subsector dos SFA no primeiro trimestre de 2014 (cfr. Quadro 15). Comparativamente ao total dos SFA destaca-se o peso das EPR nas componentes *juros e outros encargos* (98,2%) e *aquisição de bens de capital* (92,7%), que, respetivamente,



totalizam € 111,1 milhões e € 313,2 milhões representando montantes elevados de despesas de investimento e encargos financeiros que passaram, desde 2012, a estar inscritos e tipificados no Orçamento do Estado.

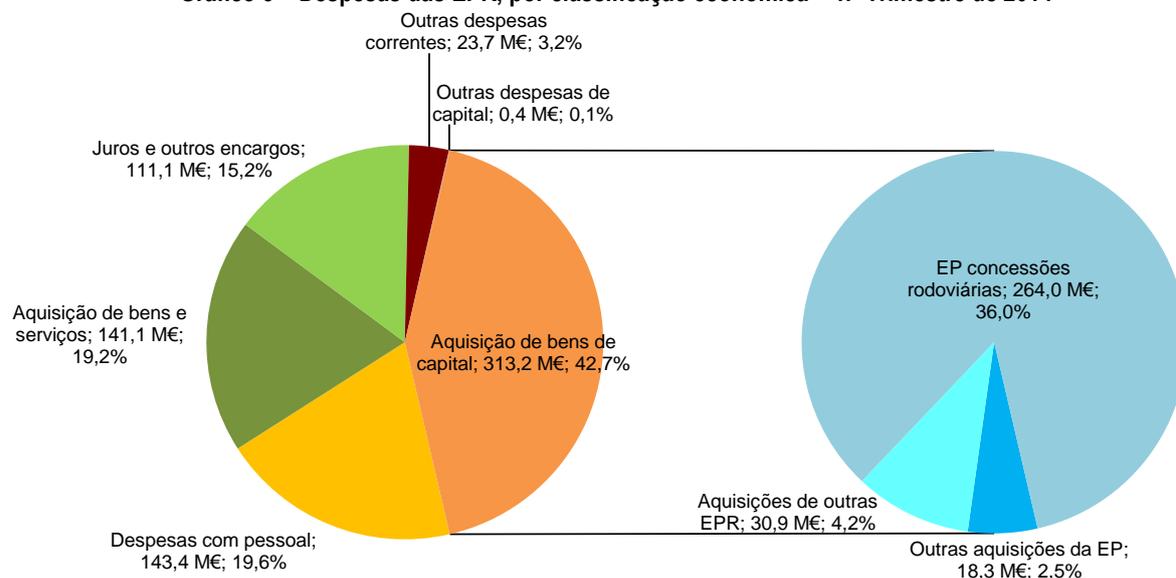
No total das despesas pagas pelas 59 EPR destacam-se cinco, responsáveis por 72,2%:

- ◆ Estradas de Portugal – € 316,0 milhões (43,1% da despesa das EPR), sobretudo em *aquisição de bens de capital* (€ 282,3 milhões, 89,3% da sua despesa, dos quais € 264,0 milhões em concessões). Destacam-se também as despesas em *aquisição de serviços para conservação de bens* e com *encargos de cobrança de receitas* (€ 12,8 milhões e € 8,7 milhões, respetivamente);
- ◆ REFER – € 114,3 milhões (15,6% da despesa das EPR), dos quais os *juros e outros encargos* totalizaram € 64,0 milhões (56,0% da sua despesa), € 17,8 milhões em *despesas com pessoal* e € 12,8 milhões em *aquisição de serviços para conservação de bens*;
- ◆ Metropolitano de Lisboa – € 57,5 milhões (7,8% da despesa das EPR) dos quais € 35,7 milhões em *juros e outros encargos* (62,2% da sua despesa);
- ◆ RTP – € 54,1 milhões (7,4% da despesa das EPR), dos quais € 33,1 milhões em *aquisição de bens e serviços* e € 18,2 milhões em *despesas com pessoal*;
- ◆ Universidade do Porto – Fundação Pública – € 41,3 milhões (5,6% da despesa das EPR), dos quais € 30,4 milhões em *despesas com pessoal*.

De notar que nas três EPR do sector dos transportes (REFER, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto) os encargos financeiros totalizaram € 107,1 milhões, constituindo mais de metade (55,4%) da sua despesa e 14,6% do total das EPR.

O gráfico seguinte ilustra a distribuição da despesa por classificação económica, salientando-se que o padrão de despesa do 1.º trimestre pode diferir significativamente da despesa anual, não só nas classificações de despesa afetadas por acontecimentos pontuais (datas fixadas para pagamento de juros ou transferências, aquisição de bens de capital ou ativos financeiros), mas também por via do impacto das decisões de inconstitucionalidade de algumas medidas do Orçamento do Estado que, designadamente, afetarão as *despesas com pessoal*.

Gráfico 3 – Despesas das EPR, por classificação económica – 1.º Trimestre de 2014



3.2.4 Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN em 31/03/2014

No quadro seguinte evidencia-se que, no final do primeiro trimestre de 2014, 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 € -2.178,7 milhões¹ resultado dos saldos parciais de € -746,9 milhões de 2011², € -982,7 milhões de 2012³, € -472,9 milhões de 2013 (valores provisórios) e € 23,8 milhões do primeiro trimestre de 2014.

Quadro 17 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31-03-2014

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014 (1.º T)	Total
RECEITA	0,0	199,4	141,0	34,3	374,7
Serviços Integrados	0,0	40,0	0,0	0,0	40,0
Ativos financeiros - Alienação do BPN		40,0			40,0
SFA (Parvalorem e Parups)	0,0	(a) 159,4	(b) 141,0	34,3	334,7
Rendimentos da propriedade		28,8	43,6	3,6	76,0
Vendas de bens e serviços e outras receitas		8,4	6,0	1,0	15,3
Venda de bens de investimento			19,6	0,2	19,8
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)		122,2	71,9	29,5	223,6
DESPESA	746,9	1 182,1	613,9	10,4	2 553,4
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF)	746,9	(a) 9,0	(b) 23,0	2,6	781,5
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	2,6	34,6
SFA (Parvalorem e Parups)	0,0	1 173,1	590,9	7,9	1 771,9
Despesas com pessoal		14,3	15,2	5,2	34,7
Aquisição de bens e serviços		62,1	17,3	2,4	81,8
Juros e outros encargos		248,7	158,3	0,0	407,0
Ativos financeiros		442,6	0,0	0,0	442,6
Passivos financeiros		400,0	397,1	0,0	797,1
Outras despesas		5,4	3,0	0,2	8,6
Saldo	-746,9	-982,7	-472,9	23,8	-2 178,7
Saldo acumulado	-746,9	-1 729,6	-2 202,5	-2 178,7	

(a) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e 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, "mês 12") e do 1.º trimestre de 2014 ("mês 3"), extraídos do SIGO.

Embora no primeiro trimestre não tenha existido despesa de *passivos financeiros* estão orçamentados € 319,9 milhões⁴.

¹ Observa-se que, sem os *ativos* e *passivos financeiros* aqui incluídos pelos motivos anteriormente explicitados, se obteria um saldo negativo de € 455,7 milhões.

² 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 Capítulo 60 do OE/2011").

³ Valores de 2012 atualizados face aos apresentados no Relatório n.º 2/2013 – AEOAC – 2.ª S "Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2012 – Julho de 2013 (valores provisórios).

⁴ Recorde-se que em 2013, a Parvalorem e a Parups e haviam orçamentado em *passivos financeiros*, para reembolso à CGD, € 3.685,3 milhões, tendo a execução sido de € 397,1 milhões



A Parvalorem e a Parups, no final de 2013, apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.314,3 milhões¹, encargos que terão de ser suportados pelo Estado no futuro.

Não constituindo, até ao final do primeiro trimestre de 2014, despesa orçamental significativa, é também de salientar que a empresa Parparticipadas, SGPS, S.A², adquirida ao BPN em 2012 por um euro (juntamente com as Parvalorem e Parups, mas não reclassificada no sector das administrações públicas), apresentava, no final de 2013, capitais próprios negativos de € 170,3 milhões, podendo também vir a constituir encargos significativos para o Estado³.

¹ Excluindo os empréstimos do Estado (€ 1.543,4 milhões).

² Esta entidade 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).

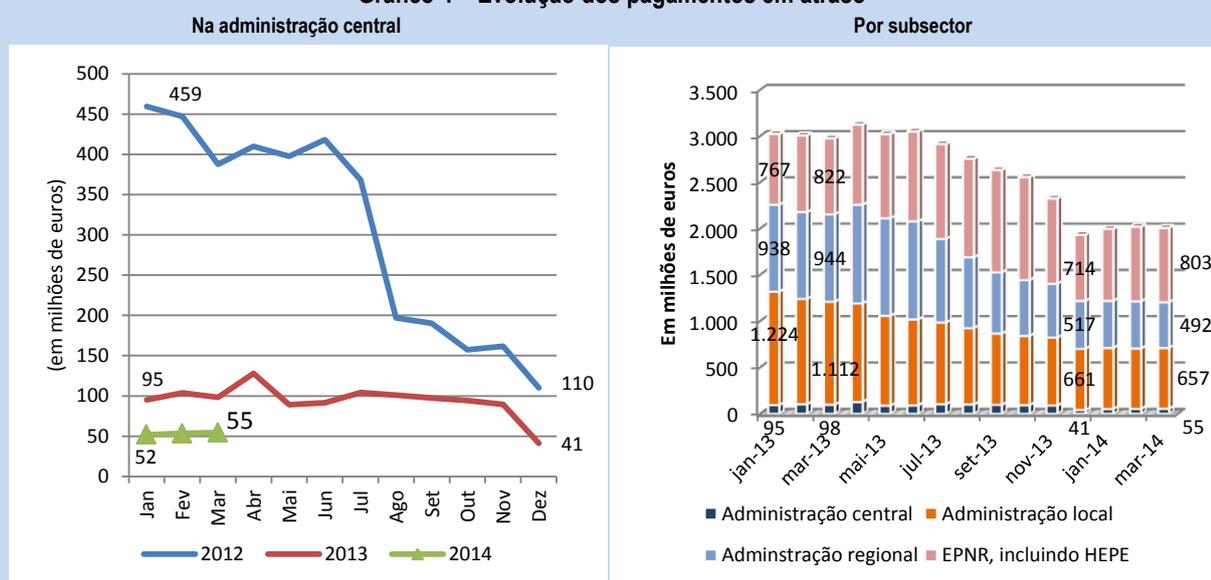
³ Seja pela via da capitalização da entidade, seja por perdas indiretas (por exemplo que a empresa não venha a pagar o empréstimo que contraiu junto da CGD, cujo montante em dívida ascendia a € 57,1 milhões no final de 2013 (cfr. Relatório e Contas 2013).

Caixa 3 – Pagamentos em atraso

As sínteses da execução orçamental (SEO) incluem quadros relativos à evolução mensal dos pagamentos em atraso (PA) de passivos não financeiros¹, 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”. Note-se 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 do primeiro trimestre de 2014) e, à direita, por subsector.

Gráfico 4 – Evolução dos pagamentos em atraso



Nota: Os dados dos PA foram atualizados tendo em conta a informação mais recente (relativamente aos indicados no Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental de 2013, valores provisórios).

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

Conforme evidencia o gráfico da esquerda, os PA na administração central têm vindo a reduzir-se substancialmente, destacando-se a quebra de julho para 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 e subindo ligeiramente no primeiro trimestre de 2014. Assinala-se a tendência, nos anos em análise, para a 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 (2,7% do total no final do primeiro trimestre de 2014). Evidencia-se uma tendência para a redução dos PA na administração local e regional ao longo de 2013 e no primeiro trimestre de 2014, enquanto as entidades públicas não reclassificadas (incluindo os hospitais empresarializados) durante 2013 aumentaram os PA, conseguindo apenas nos dois últimos meses reduções assinaláveis, e, no primeiro trimestre de 2014 repetem o padrão de aumento.

¹ 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 de janeiro a março de 2014 consolidando, primeiro, as transferências correntes e de capital entre os organismos que integram cada subsector (serviços integrados ou SFA) e, em seguida, as transferências entre os dois subsectores apurando-se, no final, os respetivos saldos.

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

(em milhões de euros)

Classificação Económica	SI	SFA	Administração Central	Estrutura (%)
RECEITAS CORRENTES	9.205,6	6.100,8	11.925,9	96,3
Impostos Diretos	3.630,1	0,0	3.630,1	29,3
Impostos Indiretos	4.833,2	248,5	5.081,7	41,0
Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	154,1	1.121,6	1.275,7	10,3
Taxas, Multas e Outras Penalidades	160,4	425,0	585,5	4,7
Rendimentos da Propriedade	42,4	63,9	106,3	0,9
Transferências Correntes	123,0	3.736,3	478,8	3,9
Estado		3.316,5		0,0
SFA	74,2			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,0	39,6	49,9	0,4
Outras transferências correntes	48,7	380,2	428,9	3,5
Venda de Bens e Serviços Correntes	95,8	334,9	430,7	3,5
Outras Receitas Correntes	97,8	160,3	258,0	2,1
Recursos Próprios Comunitários	35,2	0,0	35,2	0,3
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	33,8	10,3	44,1	0,4
RECEITAS DE CAPITAL	20,9	518,7	463,7	3,7
Venda de Bens e Investimento	41,8	1,3	43,1	0,3
Transferências de Capital	6,2	323,5	253,8	2,0
Estado		72,5		0,0
SFA	3,4			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras transferências de capital	2,8	251,0	253,8	2,0
Ativos Financeiros (exceto títulos e empréstimos c. prazo)	-108,3	(a) 188,4	80,0	0,6
Outras Receitas Capital	36,2	5,5	41,8	0,3
Saldo da Gerência Anterior	45,1	0,0	45,1	0,4
TOTAL DA RECEITA EFETIVA	9.226,6	6.619,5	12.389,6	100,0
DESPESAS CORRENTES	10.553,6	5.340,9	12.514,0	93,9
Despesas com pessoal	2.057,1	750,4	2.807,5	21,1
Aquisição de Bens e Serviços	248,2	1.871,7	2.119,9	15,9
Juros e outros encargos	995,1	113,2	1.108,3	8,3
Transferências Correntes	7.163,3	2.454,8	6.237,6	46,8
Estado		66,7		0,0
SFA	3.313,9			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,1	0,0	0,1	0,0
Outras transferências correntes	3.849,3	2.388,2	6.237,5	46,8
Subsídios	9,1	120,0	129,1	1,0
Outras Despesas Correntes	80,9	30,8	111,6	0,8
DESPESAS DE CAPITAL	279,8	610,0	813,9	6,1
Aquisição de Bens de Capital	9,8	337,8	347,6	2,6
Transferências de Capital	259,7	141,9	325,7	2,4
Estado		4,0	0,0	0,0
SFA	72,5			0,0
<i>Divergências de consolidação</i>	0,0	0,5	1,1	0,0
Outras transferências de capital	187,2	137,3	324,6	2,4
Ativos Financeiros (exceto títulos e empréstimos c. prazo)	(b) 9,2	(c) 130,3	139,5	1,0
Outras Despesas de Capital	1,0	0,0	1,1	0,0
Passivos Financeiros (Parvalorem e Parups)	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL DA DESPESA EFETIVA	10.833,4	5.950,9	13.327,9	100,0
Saldo corrente	-1.348,0	759,9	-588,1	
Saldo de capital	-258,9	-91,3	-350,2	
Saldo global	-1.606,9	668,6	-938,3	
Saldo global em % da Despesa	-14,8%	11,2%	-7,0%	

Notas - vide página seguinte

Notas ao Quadro 18 – Foram excluídos, antes da consolidação, os seguintes *ativos financeiros* com contrapartida em *passivos financeiros* (já excluídos):

- (a) Na receita dos SFA, a do FRDP de *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 0,2 milhões), proveniente de reembolso de empréstimo concedido ao IHRU (constituindo essa amortização de dívida despesa de *passivos financeiros* desta entidade)
- (b) Na despesa do subsector dos SI, os seguintes *ativos financeiros* que, no subsector dos SFA, tinham contrapartida em receita de *passivos financeiros*: € 387,8 milhões de dotações de capital (*ações*) [Estradas de Portugal: € 251,8 milhões; Refer: € 80,3 milhões; Metropolitano de Lisboa: € 55,0 milhões; Transtejo: € 0,8 milhões], e € 2,2 milhões de *empréstimos a médio e longo prazo* (à Transtejo);
- (c) Na despesa do subsector dos SFA, € 0,3 milhões de *empréstimos a médio e longo prazo*, da Transtejo à Soflusa (ambas EPR) por, de igual modo, ter constituído receita de *passivos financeiros* da última.

Na ótica da contabilidade pública, com base nos valores da execução orçamental de janeiro a março de 2014 e considerando todas as observações anteriores sobre a receita e a despesa de cada subsector¹, o saldo global é de € -938,3 milhões² e resulta do desequilíbrio entre receitas e despesas verificado quer ao nível do saldo corrente (€ -588,1 milhões), que representou 62,7% do défice global, quer ao nível do saldo de capital (€ -350,2 milhões) que constituiu 37,3% desse défice. O défice representou 7,0% da despesa da administração central.

Nas receitas consolidadas (€ 12.389,6 milhões) destacam-se os impostos indiretos (€ 5.081,7 milhões, 41,0%), os impostos diretos (€ 3.630,1 milhões, 29,3%) e as contribuições para a segurança social, ADSE e CGA (€ 1.275,7 milhões, 10,3%). As receitas fiscais representaram 70,3% da receita efetiva da administração central.

Nas despesas consolidadas, que ascenderam a € 13.327,9 milhões, destacam-se as *transferências correntes* para outros sectores que totalizaram € 6.237,6 milhões (46,8% da despesa), principalmente devido às transferências do MESS para o orçamento da segurança social (€ 2.332,9 milhões) e das efetuadas pela CGA, de pensões e reformas (€ 2.179,3 milhões). As *despesas com pessoal* ascenderam a € 2.807,5 milhões (21,1% da despesa), a *aquisição de bens e serviços correntes* a € 2.119,9 milhões (15,9% da despesa) dos quais € 1.612,2 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* totalizado € 1.108,3 milhões, constituindo 8,3% 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 subsector e entre os dois subsectores. Nas transferências entre organismos do mesmo subsector destacam-se as divergências de consolidação nos SFA, € 39,6 milhões nas receitas correntes³ e € 0,5 milhões nas despesas de capital, o que revela incorreções na contabilização dessas transferências. Essas divergências e as verificadas nas transferências entre os dois subsectores – **vide coluna do quadro anterior com os valores da administração central** – totalizam € 51,1 milhões. Essas deficiências continuam a mostrar que as medidas adotadas⁴ para resolver o problema, recorrente, das divergências de consolidação ainda não asseguram integralmente a correta classificação dessas transferências.

¹ Designadamente; 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; excluir, para efeitos da consolidação: i), a despesa dos SI com *ativos financeiros* em aumentos de capital (*ações*) e em *empréstimos a médio e longo prazo* a SFA (EPR), com correspondência em receita, excluída, de *passivos financeiros* no subsector dos SFA; ii), a despesa dos SFA em *empréstimos a médio e longo prazo* a SFA (EPR), também com correspondência em receita de *passivos financeiros* no subsector dos SFA; iii) a receita de SFA referente a reembolsos de empréstimos concedidos a entidade do mesmo subsector e que, neste, correspondeu a despesa de *passivos financeiros*.

² Recorde-se que o saldo orçamental do 1.º trimestre de 2013 (cfr. Relatório n.º 4/2013 - Acompanhamento da execução orçamental de janeiro a março de 2013), deduzindo a operação de capitalização do Banif (€ 1.100,0 milhões) que não teve equivalente no primeiro trimestre de 2014), ascendeu a € 1.353,4 milhões, verificando-se, assim, uma redução do défice em € 415,1 milhões (30,7%).

³ Ou seja, o montante registado na receita dos SFA é superior, em € 36,9 milhões, ao registado em despesa como transferências para organismos do mesmo subsector. Uma vez que se consolidam (anulam) montantes iguais em receita e despesa, esse montante das "divergências de consolidação", na receita, equivale à sua reclassificação como transferências provenientes de outros sectores.

⁴ Em 2010 foi instituída, na despesa, a utilização de códigos para identificar o organismo para o qual se transferem as verbas e, em 2011, no subsector dos SFA, a obrigatoriedade dessa discriminação na receita (identificação do organismo que transferiu as verbas).



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 (que em 2012 passaram a incluir 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.

Para efeitos do aumento do endividamento anual, o limite inicialmente previsto no artigo 130.º da Lei n.º 83 - C/2013, de 31 de dezembro, era de € 11.700 milhões, ao qual podiam acrescer € 6.400 milhões previstos no artigo 139.º da mesma Lei, respeitantes a necessidades de financiamento destinadas ao reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros.

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

Quadro 19 – Movimento global da dívida direta do Estado – 1.º Trimestre de 2014

(em milhões de euros)

Designação	Dívida total em 31 de Dezembro de 2013	Emissões	Amortizações	Outros aumentos ou diminuições	Dívida total em 31 de Março de 2014	Variação	
						Valor	(%)
MOEDA NACIONAL	130.735	22.948	17.388	-69	136.225	5.490	4,20%
Obrigações do Tesouro	92.708	6.387	2.490	-71	96.535	3.827	4,13%
Bilhetes do Tesouro	19.046	5.237	5.124	0	19.160	114	0,6%
Certificados de Aforro	10.132	489	175	0	10.446	314	3,1%
Certificados do Tesouro	2.026	534	4	0	2.555	529	26,1%
CEDIC	4.127	8.745	8.028	0	4.844	717	17,4%
CEDIM	575	8	0	0	583	8	1,4%
Outros	2.121	1.548	1.567	2	2.102	-19	-0,9%
MOEDA ESTRANGEIRA	1.467	-	227	16	1.255	-212	-14,5%
PROG.ASSISTÊNCIA FINANCEIRA	72.051	2.698	-	95	74.844	2.793	3,9%
TOTAL GERAL	204.252	25.645	17.616	41	212.323	8.071	4,0%

Fonte: IGCP

O aumento global do endividamento direto do Estado no primeiro trimestre de 2014 foi assim na ordem dos € 8.071 milhões (4%), o que representa 69% do limite anual (44,6% se considerarmos o limite adicional) previsto na LOE/2014. Em contraditório o IGCP refere que “a evolução do stock de dívida não é, nem deve ser, linear ao longo do ano” e que “em 2014 o Estado tinha duas grandes amortizações de OT, uma em junho e outra em outubro, pelo que era natural (e desejável) que o Estado tivesse garantido financiamento para cobrir essas obrigações financeiras em tempo útil”. De acordo com as previsões, quer do Governo, quer do FMI, o rácio da dívida pública começará a diminuir em 2014.

Para o aumento da dívida total em 31/03/2014 contribuíram, de forma muito significativa, as Obrigações do Tesouro (€ 3.827 milhões) e os empréstimos ao abrigo do Programa de Assistência Financeira (€ 2.793 milhões). Significativo foi também o aumento neste trimestre dos certificados de aforro e do tesouro (€ 843 milhões). Contudo, parte desse aumento inclui aumentos da dívida do Estado detida por outras entidades públicas, como é o caso dos CEDIC e CEDIM que se destinam exclusivamente a entidades públicas, administrativas e empresariais e que aumentaram € 725 milhões.

Em termos de operações de gestão da dívida, refira-se que, em 9 de janeiro e 11 de fevereiro, se realizaram emissões sindicadas de OT, respetivamente a OT 4,75%jun2019, da qual foram colocados € 3,25 mil milhões, e a OT 5,65%fev2024, da qual foram colocados cerca de € 3 mil milhões, num total de € 6,25 mil milhões. Em fevereiro e março foram também efetuadas recompras da OT 3,6% Out 2014 e da OT 3,35% Out 2015 no valor de € 1.369,8 milhões.

Ao nível da execução orçamental das receitas e despesas relacionadas com a dívida pública no primeiro trimestre de 2014, os dados constantes do quadro 2 apontam para taxas de execução ligeiramente superiores às do período homólogo de 2013.

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

(em milhões de euros)

Designação	Orçamento 2014 inicial	Execução 1.º T 2014	Taxa de execução	
			1º T 2014	1º T 2013
Receita Passivos Financeiros	129.880,25	25.491,76	19,6%	14,10%
Despesa Passivos Financeiros	110.984,00	17.016,20	15,3%	15,92%
Despesa Juros da Dívida Pública	7.182,00	969,79	13,5%	9,58%



6. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO

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

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

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

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

Face ao referido quadro legal, o exame da Conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado (CFFTE)¹ e dos elementos relevantes da Conta Provisória (CP) de janeiro a março de 2014 (suportados por informação da CT e dos sistemas de contabilização orçamental) visa verificar:

- ◆ o cumprimento da LEO e do RTE relativamente à movimentação de fundos públicos pelos serviços da administração central;
- ◆ a consistência da informação sobre a execução orçamental reportada na CP;
- ◆ a consistência da informação reportada na SEO (elaborada com informação disponível até 22 de abril de 2014) com a da CP (datada de 16 de maio e publicada em 29 de maio 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:

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

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

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

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

- ◆ pela falta da Receita e da Despesa dos SFA (incluindo EPR) uma vez que os valores de Receita (linhas 4 a 13) e de Despesa (linhas 18 a 27) apenas respeitam a serviços integrados;
- ◆ pela discriminação dos fundos movimentados através de OET (linhas 14 a 15 e 28 a 29 do quadro)⁴ ao revelar que mais de 90% desses fluxos financeiros (mais de € 155 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.

Em contraditório, a DGO alega, “relativamente às divergências verificadas entre a Contabilidade do Tesouro e a Orçamental que só cessam com o encerramento do exercício”, efetuar “uma conciliação mensal com o IGCP entre os DUC pagos emitidos no SGR e os pagamentos das restituições, pelo que eventuais divergências são colmatadas com aquela periodicidade.” Ora, a observação do Tribunal é factual decorrendo das concretas diferenças expressas no Quadro 21 que não evidenciam nem explicam os resultados de qualquer exercício de conciliação realizado. Essas divergências têm vindo a ser referidas pelo Tribunal, desde 2011, designadamente em sede de acompanhamento da execução orçamental da administração central.

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

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

³ Devido a procedimentos de consolidação, dos € 24,5 milhões registados como transferências intrasectoriais recebidas – *vide Quadro 1* – € 0,1 milhões foram acrescidos, como divergências de consolidação, à despesa efetiva dos serviços integrados – *vide Quadro 18* – e estão incluídos na linha 18 do quadro seguinte.

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



Q. 764

Quadro 21 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

Designação	Referência	Versão 1 – SEO	Variação	Versão 2 – CP
Saldo Inicial no Banco de Portugal	1	7.629.417.237,66	0,00	7.629.417.237,66
Saldo Inicial nas caixas e outros bancos	2	8.442.354.395,32	0,00	8.442.354.395,32
Saldo Inicial	3 = 1 + 2	16.071.771.632,98	0,00	16.071.771.632,98
Receita Efetiva	4	9.226.572.608,22	4.891.655,82	9.231.464.264,04
Receita Não Efetiva – Ativos Financeiros	5	524.471.127,81	-711,25	524.470.416,56
Receita Não Efetiva – Passivos Financeiros	6	25.491.762.713,30	0,00	25.491.762.713,30
Receita Orçamental	7 = 4 + 5 + 6	35.242.806.449,33	4.890.944,57	35.247.697.393,90
Reposições Abatidas nos Pagamentos	8	4.176.952,82	-40.458,86	4.136.493,96
Outras Operações Extraorçamentais	9	189.074,88	-6.057,15	183.017,73
Receita por Operações Extraorçamentais	10 = 8 + 9	4.366.027,70	-46.516,01	4.319.511,69
Receita Total na Contabilidade Orçamental	11 = 7 + 10	35.247.172.477,03	4.844.428,56	35.252.016.905,59
Diferença na Receita Total	12 = 13 – 11	-22.798.169,00	-4.844.428,56	-27.642.597,56
Receita Total na Contabilidade do Tesouro	13	35.224.374.308,03	0,00	35.224.374.308,03
Entrada em contas de Serviços da Administração Central	14	156.244.884.060,54	0,00	156.244.884.060,54
Entrada em contas de Outras Entidades	15	12.040.650.734,06	0,00	12.040.650.734,06
Entrada por Operações Específicas do Tesouro	16 = 14 + 15	168.285.534.794,60	0,00	168.285.534.794,60
Entrada	17 = 3 + 13 + 16	219.581.680.735,61	0,00	219.581.680.735,61
Despesa Efetiva	18	10.833.440.729,84	711,25	10.833.441.441,09
Despesa Não Efetiva – Ativos Financeiros	19	414.603.487,81	-711,25	414.602.776,56
Despesa Não Efetiva – Passivos Financeiros	20	17.016.200.000,00	0,00	17.016.200.000,00
Despesa Orçamental	21 = 18 + 19 + 20	28.264.244.217,65	0,00	28.264.244.217,65
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22	830.748,88	0,00	830.748,88
Outras Operações Extraorçamentais	23	0,00	0,00	0,00
Despesa por Operações Extraorçamentais	24 = 22 + 23	830.748,88	0,00	830.748,88
Despesa Total na Contabilidade Orçamental	25 = 21 + 24	28.265.074.966,53	0,00	28.265.074.966,53
Diferença na Despesa Total	26 = 27 – 25	1.788.685.615,40	0,00	1.788.685.615,40
Despesa Total na Contabilidade do Tesouro	27	30.053.760.581,93	0,00	30.053.760.581,93
Saída de contas de Serviços da Administração Central	28	155.340.385.799,06	0,00	155.340.385.799,06
Saída de contas de Outras Entidades	29	12.162.765.030,98	0,00	12.162.765.030,98
Saída por Operações Específicas do Tesouro	30 = 28 + 29	167.503.150.830,04	0,00	167.503.150.830,04
Saldo Final no Banco de Portugal	31	14.878.883.118,81	0,00	14.878.883.118,81
Saldo Final nas caixas e outros bancos	32	7.145.886.204,83	0,00	7.145.886.204,83
Saldo Final	33 = 31 + 32	22.024.769.323,64	0,00	22.024.769.323,64
Saída	34 = 27 + 30 + 33	219.581.680.735,61	0,00	219.581.680.735,61
Saldo global dos Serviços Integrados	35 = 4 – 18	-1.606.868.121,62	4.890.944,57	-1.601.977.177,05
Diferença nas Reposições Abatidas nos Pagamentos	36 = 8 – 22	3.346.203,94	-40.458,86	3.305.745,08

Fonte: CT em 15-04-2014 (V1), SCR em 11-04-2014 (V1), SIGO/SI em 22-04-2014 (V1) e CP em 29-05-2014 (V2)

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 (€ 2.271 milhões) e da RTP (€ 68 milhões) superiores aos fundos entrados nas respetivas contas no Tesouro (€ 2.196 milhões e € 13 milhões, respetivamente).*

Em contraditório, o IGCP alega que: “A conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado (CFFTE) não deverá ser entendida como representativa da conta de fluxos financeiros do Estado porquanto apenas evidencia os fundos movimentados por serviços da administração central através da tesouraria do Estado. Reitera-se que os fundos movimentados fora deste âmbito são, para o IGCP, desconhecidos pelo que não podem ter reflexo na contabilidade do Tesouro.”

O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante ser claro que, nos termos legais, a atividade da tesouraria do Estado engloba a totalidade dos fluxos financeiros do Estado (administração central) e, por isso, abrange a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras. O Tribunal tem sublinhado¹ 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 no prazo previsto na LEO para o efeito (até 45 dias após o período a que respeita, neste caso 15 de maio de 2014), não obstante só dever conter informação registada até 15 de abril de 2014.
- ◆ 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.

¹ Relatório n.º 3/2012 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2011 (valores provisórios); Relatório n.º 5/2012 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2012; Relatório n.º 2/2013 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2012 (valores provisórios); Relatório n.º 4/2013 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2013; Relatório n.º 3/2014 – 2.ª Secção: Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2013 (valores provisórios).



Q. 764

Tribunal de Contas

A principal diferença verifica-se na Despesa Total – vide linha 26 – devido à Contabilidade Orçamental não incluir € 1.789 milhões registados na CT, como despesa orçamental, e na CFFTE, como fundos saídos para despesas públicas orçamentais, os quais não tinham saído da tesouraria do Estado e estavam depositados em contas dos serviços responsáveis por essas despesas – incluídos na linha 14.

- ◆ 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, 85% dos referidos fluxos foram registados por SFA (incluindo EPR) quando a CFFTE não releva Receita nem Despesa desses serviços.

Em contraditório, o IGCP sublinha que “não é função da contabilidade do Tesouro evidenciar as despesas e receitas dos organismos mas sim relevar os movimentos ocorridos nas suas contas bancárias no IGCP sem identificar a sua natureza.”

O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante os fluxos financeiros dos serviços da administração central poderem e deverem ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito integrar todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas de que é titular.

- ◆ 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 Receita transcrita nas linhas 4 a 12 é outro exemplo de inconsistência visto que a versão do SCR que suporta a CP é diferente da que suporta a SEO (reportada a 11-04-2014) e que ambas as versões divergem da Receita registada na CT – vide linhas 11 a 13.***
- ◆ As irregularidades e deficiências mencionadas comprometem a utilidade da informação constante da CP e o seu uso para aferir da consistência da informação reportada na SEO sublinhando-se que continua em falta a necessária e urgente revisão do processo de elaboração da CP de forma a cessar o reiterado incumprimento das normas da LEO e do RTE sobre a matéria.
- ◆ O Tribunal de Contas reitera a importância de a Conta dos fluxos financeiros do Estado comportar a totalidade dos fundos movimentados pelos serviços da administração central assegurando-se o registo integral dos correspondentes ativos. Tal decorre, *inter alia*, da LEO, do RTE e da necessidade de organização de uma contabilidade conforme com os princípios e normas do POCP.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1 CONCLUSÕES

Universo e Fontes

O orçamento do Estado e a respetiva execução orçamental não abrangem 10 entidades da administração central e não foi reportada informação, para a síntese da execução orçamental de janeiro a março de 2014, por mais cinco entidades. Essas omissões desrespeitam os princípios da unidade e da universalidade, bem como a abrangência do sector estipulada pela Lei de enquadramento orçamental – *vide ponto 1.2.2*.

Relativamente às entidades que não reportaram informação, a síntese de execução orçamental inclui estimativas para as respetivas receitas e despesas. Com este procedimento – que não resolve a recorrente omissão de execução orçamental – a DGO junta previsões de receita a recebimentos e estimativas de despesa a pagamentos pelo que deve indicar, em cada SEO e para cada entidade, os valores de receita e despesa que resultem de estimativas – *vide ponto 1.2.2*.

Receita

A receita consolidada da administração central ascende a € 12.390 milhões representando as receitas fiscais 70,3% da receita efetiva (€ 5.082 milhões de *impostos indiretos* e € 3.630 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 (receita do Estado) totaliza € 9.227 milhões, mais € 118 milhões (1,3%) do que no primeiro trimestre de 2013 devido ao aumento de 4,5% da receita fiscal (mais € 367 milhões) que supera a quebra das restantes receitas, mais acentuada nas receitas de capital (menos € 228 milhões). Porém, essa receita fiscal não inclui, como deveria, € 249 milhões (tal como a receita fiscal do primeiro trimestre de 2013 não incluiu € 293 milhões) de impostos indevidamente contabilizados por serviços e fundos autónomos (SFA) incluindo entidades públicas reclassificadas (EPR).

Nas *receitas correntes* destaca-se o acréscimo de € 295 milhões no IRS para o qual concorre, devidamente e pela primeira vez, a contabilização da parte afeta aos municípios do continente (€ 80 milhões) e, indevidamente, receita das regiões autónomas (€ 4 milhões). Em termos comparáveis, a receita de IRS cresceu 6,4%. É ainda de referir o aumento de € 85 milhões (2,4%) no IVA cuja receita se encontra subtraída em € 3 milhões, à revelia de princípios e regras orçamentais, para financiar despesas do sorteio designado de “Fatura da Sorte”.

A quebra das *receitas de capital* resulta do efeito base dos € 200 milhões recebidos do BPI, no primeiro trimestre de 2013, pela recompra de instrumentos de capital contingente subscritos pelo Estado, bem como da dedução, no primeiro trimestre de 2014, da verba remanescente do produto da reprivatização da ANA e dos CTT (€ 119 milhões) afeto ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) para amortização de dívida pública, verba essa que, nos termos legais, devia ter sido transferida para o FRDP em 2013.



Q. 764

Tribunal de Contas

A receita efetiva dos SFA (com EPR) totaliza € 6.580 milhões, mais € 387 milhões (6,3%) do que no primeiro trimestre de 2013, destacando-se a referida receita do FRDP (€ 119 milhões) e o acréscimo de € 148 milhões (15,2%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, explicado pelo aumento dos encargos das entidades empregadoras do Estado com a CGA cuja taxa contributiva passou, a partir de janeiro de 2014, de 20% para 23,75%, pelo alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade e pelo aumento da compensação recebida pelo pagamento de pensões da responsabilidade de outras entidades.

Despesa

Relativamente aos **serviços integrados**, comparando os valores iniciais do Orçamento para 2014 com os da despesa paga no ano anterior, conclui-se que constituiu um “objetivo orçamental implícito” diminuir a sua **despesa corrente** em 0,6% (€ -260,9 milhões), tendo-se verificado, no entanto, no primeiro trimestre de 2014, face ao período homólogo, um crescimento de 0,8% (€ 82,5 milhões), essencialmente devido à evolução dos *juros e outros encargos*, que cresceram 41,3% face ao trimestre homólogo, ultrapassando largamente a previsão de crescimento anual de 5,8%.

Para as **despesas de capital** (excluindo, além dos *passivos financeiros*, os *ativos financeiros* sob a forma de *empréstimos a curto prazo*), o crescimento anual previsto é de 47,7% (€ 4.547,9 milhões) por efeito, sobretudo, da dotação da “Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira” (€ 6.400,0 milhões), tendo-se verificado entre os trimestres homólogos um decréscimo em 62,4% (€ -1.112,9 milhões). Este decréscimo resultou, fundamentalmente, da diminuição das despesas com *ativos financeiros*, que totalizaram € 399,3 milhões, -72,7% que no período homólogo.

No primeiro trimestre de 2014, a despesa (corrente e de capital) dos serviços integrados totalizou € 11.223,4 milhões, menos € 1.030,4 milhões (-8,4%) face à paga no primeiro trimestre de 2013, sendo que a despesa corrente, como referido, cresceu 0,8% (€ 82,5 milhões) e a de capital diminuiu 62,4% (€ -1.112,9 milhões).

Quanto aos **SFA** o objetivo orçamental implícito de manter o valor global da despesa de 2013 (valores provisórios) não foi cumprido no primeiro trimestre de 2014, cuja execução aumentou 2,2% (€ 128,5 milhões) quando comparada com o período homólogo do ano anterior. A alteração orçamental mais significativa foi o reforço das dotações da CGA para *transferências correntes* em € 735,0 milhões (cfr. pág. 43: *Alterações orçamentais por classificação económica e Caixa 2*).

Para o aumento da despesa dos SFA (incluindo as EPR), contribuíram especialmente as *transferências correntes* (mais € 103,2 milhões, dos quais € 55,1 milhões pagos pela CGA e € 41,0 milhões pelo IFAP) e os *subsídios* (€ 63,1 milhões, sendo o IFAP responsável pelo aumento de € 64,4 milhões) – cfr. ponto 3.2.2.

Relativamente às EPR, destacam-se cinco, responsáveis por 79,6% das respetivas despesas: Estradas de Portugal – € 316,0 milhões, sendo € 264,0 milhões em PPP rodoviárias; REFER – € 114,3 milhões, dos quais € 64,0 milhões em *juros e outros encargos*; Metropolitano de Lisboa – € 57,5 milhões, dos quais € 35,7 milhões em *juros e outros encargos*; RTP – € 54,1 milhões, dos quais € 33,1 em *aquisição de bens e serviços*; Universidade do Porto – Fundação Pública – € 41,3 milhões, dos quais € 30,4 milhões em *despesas com pessoal*; (cfr. ponto 3.2.3).

O saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da intervenção do Estado no BPN ascendia a € -2.178,7 milhões a 31-03-2014, sendo de salientar os capitais próprios negativos da Parvalorem e da Parups (€ 2.314,3 milhões) e que a empresa Parparticipadas (detida pelo Estado mas não reclassificada no sector das administrações públicas), apresentava, no final de 2013, capitais próprios negativos de € 170,3 milhões, encargos a suportar pelo Estado no futuro (cfr. ponto 3.2.4).

Os pagamentos em atraso (PA) na administração central reduziram-se substancialmente durante 2013 terminando o ano em cerca de € 41 milhões, mas aumentaram para € 55 milhões no primeiro trimestre de 2014, representando apenas 2,7% do total de PA. Aumentaram também os PA das entidades públicas não reclassificadas (incluindo os hospitais empresarializados) para € 803 milhões (40,0% dos PA) e diminuíram os da administração local para 657 milhões (32,8%) e os da administração regional para € 492 milhões (24,5%) (cfr. Caixa 3).

Consolidação

Na ótica da contabilidade pública, e considerando as observações sobre a receita e a despesa de cada subsector, a conta consolidada da administração central regista no 1.º trimestre de 2014 um saldo global de € -938,3 milhões [saldo corrente de € -588,1 milhões (62,7% do défice) e saldo de capital de € -350,2 milhões (37,3% do défice)]. O défice representou 7,0% da despesa da administração central.

Subsistem, no entanto, divergências de consolidação, quer no mesmo sector, quer entre subsectores distintos, com realce para as verificadas nas transferências intrasectoriais do subsector dos SFA (€ 40 milhões). Essas deficiências continuam a mostrar que as medidas adotadas para resolver o problema, recorrente, das divergências de consolidação ainda não asseguram, integralmente, a correta classificação das transferências entre serviços da administração central.

Dívida Pública

O aumento global do endividamento direto do Estado no primeiro trimestre de 2014 foi de € 8.071 milhões de euros e representa já 69% do limite de acréscimo previsto na LOE/2014.

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 nas receitas e nas despesas registadas nessas contabilidades até ao seu encerramento, bem como a variação verificada entre a informação subjacente à síntese de execução orçamental e a reportada na conta provisória, 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 2012¹.

O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar que a execução do Orçamento do Estado é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Nesse sentido, o Ministério das Finanças deve tomar as medidas necessárias para assegurar que o Orçamento e a Conta incluem todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, bem como divulgar e justificar todas as alterações ocorridas na composição do universo dos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas) após a divulgação, pelo Instituto Nacional de Estatística, 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, o Ministério das Finanças deve tomar as medidas necessárias para assegurar que a execução orçamental dos serviços da administração central seja integral e tempestivamente reportada e que nas sínteses de execução orçamental e nas correspondentes contas provisórias seja utilizada a mesma informação de base (devendo, para o efeito, extrair-se 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**.

¹ 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 Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção, decidem, nos termos da Resolução n.º 2/2011 – 2.ª Secção, de 29 de setembro:

1. Aprovar o presente relatório.
2. Que o relatório seja remetido a:
 - a) Presidente da Assembleia da República.
 - b) Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública.
 - c) Ministra de Estado e das Finanças.
 - d) Diretora-Geral do Orçamento.
 - e) Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.
 - f) Diretora-Geral do Tesouro e Finanças.
 - g) Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.
 - h) Ministério Público junto do Tribunal de Contas.
3. Que, após o envio às entidades mencionadas no número anterior, o relatório seja disponibilizado aos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 23 de outubro 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
Coordenação Geral	Ana Furtado	Luís Filipe Simões
Coordenação da Equipa	António Marta Francisco Moledo	Maria João Caldas
Equipa	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	Variação prevista para a despesa				Variação no 1.º Trimestre				Alterações orçamentais			Taxa de execução (12)=(6) / (9)
	Execução de 2013 (provisória)	Orçamento inicial de 2014	Δ Execução de 2013		Execução 1.º Trim 2013	Execução 1.º Trim 2014	Δ 1.º Trim 2014		Orçamento em 31/03/2014	Δ Orçamento inicial de 2014		
			Valor	(%)			Valor	(%)		Valor	(%)	
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)= (3) / (1)	(5)	(6)	(7)= (6)-(5)	(8)= (7) / (5)	(9)	(10)=(9)-(2)	(11)=(10) / (2)	
DESPESAS CORRENTES	47.225,6	46.964,7	-260,9	-0,6%	10.471,0	10.553,5	82,5	0,8%	47.135,2	170,5	0,4%	22,4%
Despesas com pessoal, das quais	9.234,5	8.364,3	-870,2	-9,4%	2.147,5	2.057,1	-90,4	-4,2%	8.370,6	6,3	0,1%	24,6%
remunerações certas e permanentes	6.830,3	5.898,9	-931,3	-13,6%	1.627,9	1.477,2	-150,6	-9,3%	5.918,4	19,4	0,3%	25,0%
abonos variáveis ou eventuais	365,7	532,6	166,9	45,7%	68,3	102,8	34,5	50,6%	518,4	-14,2	-2,7%	19,8%
segurança social	2.038,5	1.932,7	-105,8	-5,2%	451,3	477,1	25,7	5,7%	1.933,8	1,0	0,1%	24,7%
Aquisição de bens e serviços	1.607,4	1.529,3	-78,1	-4,9%	252,9	248,2	-4,7	-1,9%	1.584,1	54,8	3,6%	15,7%
Juros e outros encargos	6.842,6	7.239,1	396,5	5,8%	704,1	995,1	291,0	41,3%	7.239,5	0,4	0,0%	13,7%
Transferências correntes	28.490,5	28.003,3	-487,3	-1,7%	7.160,9	7.163,2	2,3	0,0%	28.179,3	176,1	0,6%	25,4%
SFA	14.236,0	13.471,3	-764,7	-5,4%	3.456,7	3.313,9	-142,8	-4,1%	13.705,5	234,2	1,7%	24,2%
Administração regional	-	1,0	-1,0	-	-	-	-	-	1,0	-	-	-
Administração local	2.123,8	2.551,1	427,3	20,1%	504,2	621,0	116,9	23,2%	2.542,3	-8,8	-0,3%	24,4%
Segurança social	9.550,6	9.505,2	-45,3	-0,5%	2.242,7	2.376,3	133,6	6,0%	9.447,6	-57,6	-0,6%	25,2%
Outras transferências correntes	2.580,1	2.474,6	-105,5	-4,1%	957,3	852,0	-105,4	-11,0%	2.482,9	8,3	0,3%	34,3%
Subsídios	406,1	231,6	-174,5	-43,0%	12,3	9,1	-3,2	-26,2%	227,6	-4,0	-1,7%	4,0%
Outras despesas correntes	644,5	1.597,1	952,6	147,8%	193,3	80,9	-112,4	-58,2%	1.534,1	-63,0	-3,9%	5,3%
DESPESAS DE CAPITAL	9.528,5	14.076,5	4.547,9	47,7%	1.782,8	670,0	-1.112,9	-62,4%	14.118,3	41,8	0,3%	4,7%
Aquisição de bens de Capital	236,5	301,4	64,9	27,5%	5,6	9,8	4,3	76,4%	349,1	47,6	15,8%	2,8%
Transferências de capital	2.628,6	1.134,4	-1.494,2	-56,8%	308,0	259,7	-48,2	-15,7%	1.128,6	-5,8	-0,5%	23,0%
SFA	1.613,0	419,0	-1.194,0	-74,0%	46,0	72,5	26,5	57,6%	420,0	0,9	0,2%	17,3%
Administração regional	560,0	424,3	-135,7	-24,2%	140,0	106,1	-33,9	-24,2%	424,3	0,0	0,0%	25,0%
Administração local	385,5	218,0	-167,4	-43,4%	90,2	48,8	-41,4	-45,9%	210,8	-7,2	-3,3%	23,1%
Segurança social	2,8	2,9	0,1	4,7%	-	-	-	-	2,9	-	-	0,0%
Outras transferências de capital	67,3	70,0	2,8	4,1%	31,8	32,3	0,6	1,8%	70,5	0,5	0,7%	45,8%
Ativos financeiros	6.542,1	12.579,0	6.036,9	92,3%	1.465,2	399,3	-1.065,9	-72,7%	12.579,0	-	-	3,2%
Outras despesas de capital	121,4	61,7	-59,7	-49,2%	4,1	1,0	-3,1	-74,5%	61,7	-	-	1,7%
DESPESA excluindo:	56.754,1	61.041,2	4.287,1	7,6%	12.253,8	11.223,4	-1.030,4	-8,4%	61.253,5	212,3	0,3%	18,3%

Handwritten signature/initials



Tribunal de Contas

R. T. 14

Classificação económica	Variação prevista para a despesa				Variação no 1.º Trimestre				Alterações orçamentais			Taxa de execução (12)=(6) / (9)
	Execução de 2013 (provisória) (1)	Orçamento inicial de 2014 (2)	Δ Execução de 2013		Execução 1.º Trim 2013 (5)	Execução 1.º Trim 2014 (6)	Δ 1.º Trim 2014		Orçamento em 31/03/2014 (9)	Δ Orçamento inicial de 2014		
			Valor (3)=(2)-(1)	(%) (4)=(3) / (1)			Valor (7)=(6)-(5)	(%) (8)=(7) / (5)		Valor (10)=(9)-(2)	(%) (11)=(10) / (2)	
<i>Despesas excluídas:</i>												
Transferências correntes p/ Estado	20,4	9,0	-11,4	-55,9%	-	18,2	18,2	...	44,3	35,3	392,0%	41,1%
Transferências de capital p/ Estado	2,8	-	-2,8	-100,0%	-	6,4	6,4	-	6,4	6,4	-	100,0%
Ativos Financeiros (CoCos*)	150	-	-150,0	-100,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Ativos Financeiros (Emp. curto prazo)	23,9	18,0	-5,9	-24,6%	-	-	-	-	18,0	-	-	-
Passivos Financeiros	86.643,3	110.984,0	24.340,7	28,1%	18.543,6	17.016,2	-1.527,4	-8,2%	110.984,0	-	-	15,3%
TOTAL DA DESPESA	143.594,5	172.052,2	28.457,7	19,8%	30.797,3	28.264,2	-2.533,1	-8,2%	172.306,2	254,0	0,1%	16,4%

(*) Despesa em instrumentos de capital contingente reembolsada no próprio ano.



Tribunal de Contas

Anexo 2 – SFA (incluindo EPR) – Despesa – Execução face à previsão

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação prevista para a despesa				Execução orçamental do 1.º Trimestre				Alterações orçamentais			Taxa de execução
	Execução de 2013 (provisória)	Orçamento inicial para 2014	Var OE/2014 face a exec 2013		1.º Trim 2013	1.º Trim 2014	Variação		Dotação corrigida a 31-03-2014	Variação da dotação 2014		
			Valor	%			Valor	%		Valor	%	
(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(7)/(5)	(9)	(10)=(9)-(2)	(11)=(10)/(2)	(12)=(6)/(9)	
DESPESAS CORRENTES	25 206,9	24 020,9	-1 186,0	-4,7%	5 273,8	5 340,9	67,1	1,3%	24 926,0	905,1	3,8%	21,4%
Despesas com pessoal, das quais:	3 462,0	3 243,3	-218,8	-6,3%	784,2	750,4	-33,9	-4,3%	3 283,7	40,4	1,2%	22,9%
Remunerações certas e permanentes	2 632,9	2 414,1	-218,8	-8,3%	601,4	561,4	-39,9	-6,6%	2 414,0	-0,1	0,0%	23,3%
Abonos variáveis ou eventuais	183,7	190,9	7,2	3,9%	43,5	58,7	15,2	34,9%	199,5	8,6	4,5%	29,4%
Segurança social	645,4	638,2	-7,2	-1,1%	139,4	130,3	-9,1	-6,5%	670,2	32,0	5,0%	19,4%
Aquisição de bens e serviços	9 181,0	8 908,6	-272,5	-3,0%	1 830,9	1 871,7	40,8	2,2%	8 944,3	35,7	0,4%	20,9%
Juros e outros encargos	854,1	627,0	-227,1	-26,6%	228,0	113,2	-114,8	-50,3%	636,1	9,1	1,5%	17,8%
Transferências correntes, excluindo a), das quais:	10 879,1	10 252,7	-626,5	-5,8%	2 351,6	2 454,8	103,2	4,4%	10 889,6	637,0	6,2%	22,5%
Estado	339,0	343,7	4,7	1,4%	57,9	66,7	8,7	15,0%	348,0	4,4	1,3%	19,2%
Administração regional	0,2	0,7	0,5	274,2%	0,0	0,1	0,1	1631,2%	0,8	0,1	10,3%	8,4%
Administração local	39,1	40,9	1,8	4,7%	6,1	1,3	-4,8	-79,1%	40,2	-0,7	-1,8%	3,2%
Segurança social	165,3	141,3	-24,1	-14,6%	3,8	27,7	23,9	631,2%	125,0	-16,2	-11,5%	22,1%
Outras transferências correntes	10 335,5	9 726,1	-609,5	-5,9%	2 283,8	2 359,2	75,3	3,3%	10 375,6	649,5	6,7%	22,7%
Subsídios	650,7	642,5	-8,2	-1,3%	56,9	120,0	63,1	111,0%	783,0	140,6	21,9%	15,3%
Outras despesas correntes	179,9	347,0	167,1	92,9%	22,1	30,8	8,6	39,0%	389,3	42,3	12,2%	7,9%
DESPESAS DE CAPITAL, exceto b), c) e d)	2 830,0	3 878,5	1 048,6	37,1%	548,3	609,7	61,4	11,2%	3 968,8	90,3	2,3%	15,4%
Aquisição de bens de capital	1 252,6	2 236,2	983,6	78,5%	390,5	337,8	-52,7	-13,5%	2 312,6	76,4	3,4%	14,6%
Transferências de capital, exceto b)	613,8	623,2	9,4	1,5%	84,7	141,4	56,7	67,0%	635,6	12,4	2,0%	22,2%
Estado	29,0	57,0	28,0	96,7%	1,2	4,0	2,9	248,6%	56,3	-0,7	-1,3%	7,2%
Administração regional	0,4	0,1	-0,3	-78,6%	0,0	0,0	0,0	n.a.	0,1	0,0	0,0%	0,0%
Administração local	19,2	20,3	1,0	5,4%	0,0	0,3	0,2	533,8%	25,1	4,8	23,8%	1,1%
Segurança social	0,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	0,0	n.a.	n.a.
Outras transferências de capital	565,2	545,9	-19,3	-3,4%	83,4	137,1	53,6	64,2%	554,2	8,3	1,5%	24,7%
Ativos financeiros (exceto títulos e empréstimos a curto prazo)	565,0	602,3	37,3	6,6%	73,1	130,5	57,4	78,5%	603,0	0,7	0,1%	21,6%

Handwritten signature/initials



Tribunal de Contas

R. T. C.

(em milhões de euros)

Classificação económica	Variação prevista para a despesa				Execução orçamental do 1.º Trimestre				Alterações orçamentais			Taxa de execução
	Execução de 2013 (provisória)	Orçamento inicial para 2014	Var OE/2014 face a exec 2013		1.º Trim 2013	1.º Trim 2014	Variação		Dotação corrigida a 31-03-2014	Variação da dotação 2014		
			Valor	%			Valor	%		Valor	%	
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(7)/(5)	(9)	(10)=(9)-(2)	(11)=(10)/(2)	
Outras despesas de capital	1,4	24,9	23,5	1650,2%	0,0	0,0	0,0	-38,1%	25,6	0,7	2,9%	0,1%
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	397,1	391,9	-5,1	-1,3%	0,0	0,0	0,0	n.a.	391,9	0,0	0,0%	0,0%
DESPEASAS, exceto:	28 036,8	27 899,4	-137,4	-0,5%	5 822,1	5 950,7	128,5	2,2%	28 894,8	995,4	3,6%	20,6%
(a) Transferência correntes para SFA	341,0	285,8	-55,2	-16,2%	31,1	27,3	-3,8	-12,3%	294,4	8,6	3,0%	9,3%
(b) Transferências de capital para SFA	85,5	83,3	-2,2	-2,6%	17,1	17,6	0,5	3,2%	84,3	1,0	1,2%	20,9%
(c) Ativos financeiros em títulos	1 175,5	836,2	-339,3	-28,9%	312,6	62,6	-250,1	-80,0%	836,2	0,0	0,0%	7,5%
(d) Ativ financ em Emprést. de curto prazo	0,5	0,7	0,2	41,2%	0,1	0,1	0,0	3,9%	0,7	0,0	0,0%	16,0%
(e) Passivos financeiros, excluindo Parvalorem e Parups	3 901,1	1 288,4	-2 612,7	-67,0%	182,7	178,8	-3,9	-2,1%	1 398,8	110,4	8,6%	12,8%
TOTAL DA DESPESA	33 540,5	30 393,9	-3 146,6	-9,4%	6 365,7	6 237,0	-128,7	-2,0%	31 509,2	1 115,3	3,7%	19,8%
Por memória												
Despesa excluindo todos os ativos e passivos financeiros	27 074,7	26 905,2	-169,5	-0,6%	5 749,0	5 820,1	71,1	1,2%	27 899,9	-995,4	-3,7%	20,9%
Despesa corrente primária	24 352,8	23 393,9	-958,8	-3,9%	5 045,9	5 227,7	181,9	3,6%	24 289,9	896,0	3,8%	21,5%

Fonte: SIGO/SFA mês 3 de 2013 e 2014 e mês 13 de 2013.



P. T. 16/16

Tribunal de Contas

Anexo 3 – Exercício do contraditório – Respostas das entidades

Entidades
Ministério das Finanças
Direção-Geral do Orçamento
Autoridade Tributária e Aduaneira
Direção-Geral do Tesouro e Finanças
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

P. T. 14



22 OUT 14 01282

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA
Ofício 13772

SUA COMUNICAÇÃO DE
23-09-2014

NOSSA REFERÊNCIA
Ent n.º 6377/2014
Proc. 02.01

ASSUNTO: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014

Exmo. Senhor,

Na sequência do solicitação desse Tribunal através do ofício nº 13772 de 23 de setembro, encarrega-me S. Exa. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que se dão aqui por reproduzidos os esclarecimentos já prestados pela Direção Geral do Orçamento em 13 de outubro de 2014, conforme cópia em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Cristina Sofia Dias

Cristina Sofia Dias

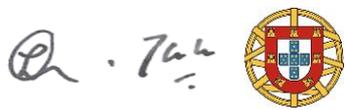
C/c: SEAO, SET e SEAF

C/c: AS

BGTC 23 10 14 18011



Gabinete da Ministra do Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mef.gov.pt www.portugal.gov.pt



Tribunal de Contas



DGO Orçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

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

V/Ref :Ofício nº13772 – DA I_II
Data V/Ref. :23.Set.2014

N.º Proc. P9950/2014
Data Emissor : 13 Out. 14

ASSUNTO: TC -Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014

No que respeita ao pedido formulado pelo Digníssimo Tribunal de Contas, 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 - 9: Capítulo 1. Introdução | 1.2 Universo e Fontes | 1.2.2 Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (5º - 2º §)

- ◆ Quanto às entidades mencionadas, estas foram reclassificadas em cumprimento das normas europeias no âmbito do SEC 2010, constando da lista de entidades dos serviços e fundos autónomos do Sector Institucional das Administrações Públicas do INE;
- ◆ É de salientar que se encontra assegurada a coerência entre as entidades incluídas no Anexo I (EPR) que, por sua vez, também figuram no Anexo IX (subsetor dos SFA) da Circular DGO nº1376, Série A, de preparação do OE para 2015;

Página 12: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços Integrados | 2.1.1 Entidades Intervenientes na contabilização (2º §)

- ◆ A DGO mantém a informação já relatada, no sentido de terem sido efetuadas diligências junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) alertando para a importância da interligação dos sistemas próprios daquela entidade ao SGR, o que permitiria também dar cumprimento à prestação diária da informação;
- ◆ Quanto à publicação da listagem das entidades administradoras de receitas do Estado relativa à execução orçamental, no portal da Direção - Geral do Orçamento (DGO), informamos que tem sido feito um esforço para a antecipação da respetiva data de divulgação; contudo a mesma está dependente da prestação de informação por parte dos serviços;
- ◆ Reitera-se o entendimento da DGO de 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) têm suficiente enquadramento legal à sua disseminação;

Página 14: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços Integrados | 2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO (3º §)

- ◆ Face à necessidade reiterada pelo Tribunal de Contas no sentido de ser alterada a parametrização do sistema no sentido da não atribuição de um número de lançamento a registos incompletos ou, em alternativa, os mesmos registos passarem a ser incluídos na informação disponibilizada, a DGO vai consultar a EspAP com vista a ser encontrada uma solução para a questão colocada;

Páginas 17-18: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços integrados | 2.1.3.1 Receitas fiscais (4º§ -4º§ Caixa 1)

- ◆ O entendimento do Tribunal de Contas sobre a parte dos municípios das Regiões Autónomas que não devia estar incluída na participação dos municípios no IRS (PMIRS) e que essa parte deveria ser entregue, através de operações específicas do Tesouro, como receita daquelas Regiões irá ser acolhido em sede de execução do OE 2015;
- ◆ No quarto parágrafo da Caixa 1 – Contabilização da PMIRS é referido que a soma do IRS das Regiões Autónomas de janeiro a março 2014 é de € 3,6 milhões; no entanto, da consulta do SIGO/SCC, apurou-se que a mesma se cifra em € 3,4 milhões;

Página 54: Capítulo 6 – Conta dos fluxos financeiros na Tesouraria do Estado (3ºitem 4º§)

- ◆ Relativamente às divergências verificadas entre a Contabilidade do Tesouro e a Orçamental que só cessam com o encerramento de exercício, informamos que efetuamos uma conciliação mensal com o IGCP entre os DUC pagos emitidos no SGR e os pagamentos das restituições, pelo que eventuais divergências são colmatadas com aquela periodicidade.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença



Ph. Taha

Tribunal de Contas

Luis Filipe Simoes

De: Gabinete Diretor Geral da AT <dg-at@at.gov.pt>
Enviado: segunda-feira, 6 de Outubro de 2014 15:58
Para: Luis Filipe Simoes
Assunto: Contraditório ao Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014
Anexos: 2014 09 23 AEOAC 2014 T1 Relato.pdf; 2014 09 23 CE E 13772 AEOAC 2014 1T Contrad MF.pdf; 2014 09 23 CE E 13774 AEOAC 2014 1T Contrad AT.pdf

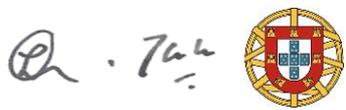
Exmos Srs

Encarrega-me o Sr. Subdiretor-Geral substituto legal do Diretor-Geral de informar que a AT não irá exercer o contraditório relativo ao Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014, tendo em conta que já se pronunciou sobre as recomendações 5 e 6.

Com os melhores cumprimentos

Rui Sousa Dias

Gabinete Diretor Geral da AT
Rua da Prata, nº 10 - 2ª - 1099-013 Lisboa
Geral: (+351) 218 812 800 - Fax: (+351) 218 812 838
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 707 206 707



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Ph. T. 14



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

000885 01 OCT '14

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

Neste edifício

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

S/Ref. Ofício 13775
Data: 23.09.2014

N/Ref. DSJC/2014
Data:

Assunto: Relato de Acompanhamento da execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014.

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.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos



Tribunal de Contas



Q. 764

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

N/ Ofício nº 18029/2014
Lisboa, 6 de outubro de 2014

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 13776, de 23 de setembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

1.2 – Universo e Fontes

1.2.2 – Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos

Os certificados de renda vitalícia nos termos da alínea b) do nº4 do artigo 11º da Lei 7/98 de 3 de fevereiro constituem uma forma de dívida pública direta. O Fundo de Renda Vitalícia representa o conjunto das responsabilidades com esses certificados, razão pela qual não deverá ser considerado um Serviço e Fundo Autónomo mas sim um *Sinking Fund*.

3 – Despesa

3.1.1 – Execução face à previsão

No quarto parágrafo da página 32 faz-se referência a que o acréscimo homólogo da rubrica de juros e outros encargos durante o 1º trimestre do ano (41,3%) foi superior ao acréscimo orçamentado para esta rubrica no total do ano (5,8%).

Na nossa opinião seria útil acrescentar alguma justificação para esta discrepância, conforme tem sido apresentado regularmente na síntese de execução orçamental da DGO. Com efeito, há boas razões para o perfil intra-anual de pagamento de juros diferir de 2013 para 2014, que resulta em particular de existir uma nova OT (emitida em maio/2013) com pagamento de cupão em fevereiro e da realização de um volume significativo de recompras de OT, o que fez aumentar de forma assinalável os juros pagos no 1º trimestre face ao que era habitual, mas será posteriormente compensado por uma menor despesa de juros em setembro (uma vez que após a amortização da OT set 2013 deixámos de pagar juros de OT nesse mês) e em junho/outubro (data das OT que têm sido recompradas em mercado secundário).

DGTC 6 10*14 16813

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237



5 – Dívida Pública

No último parágrafo da *página* 51 faz-se referência a que o acréscimo de endividamento ocorrido no 1º trimestre foi elevado, porque correspondeu a 69% do limite inscrito na LOE/2014.

Na nossa perspetiva esta qualificação não faz sentido, uma vez que a evolução do stock de dívida não é, nem deve ser, linear ao longo do ano. Se, por hipótese, o Estado tiver uma grande amortização de dívida a ocorrer próximo do final do ano, terá naturalmente de garantir financiamento previamente para cobrir essa necessidade, podendo ocorrer uma situação em que até se excede, logo a meio do ano, o limite de acréscimo de endividamento previsto para o total do ano, mas que será compensada após a amortização de dívida que necessariamente ocorrerá no final. Ora, em 2014, o Estado tinha 2 grandes amortizações de OT, uma em junho e outra em outubro, pelo que era natural (e desejável) que o Estado tivesse garantido financiamento para cobrir essas obrigações financeiras em tempo útil.

No segundo parágrafo da página 52 refere-se que as emissões de OT ocorridas em janeiro e fevereiro de 2014 foram as primeiras desde 2011.

Há aqui um equívoco, uma vez que já em 2013 o Estado havia realizado 2 operações sindicadas de OT: uma em janeiro/2013 sobre a OT out 2017 e outra em maio/2013 com a emissão do novo benchmark a 10 anos OT fev 2014 (para além da operação de troca realizada no final do ano e referida na nota de pé de página, e de uma outra operação de troca realizada ainda em 2012).

6 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

A conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado (CFFTE) não deverá ser entendida como representativa da conta de fluxos financeiros do Estado porquanto apenas evidencia os fundos movimentados por serviços da administração central através da tesouraria do Estado. Reitera-se que os fundos movimentados fora deste âmbito são, para o IGCP, desconhecidos pelo que não podem ter reflexo na contabilidade do Tesouro.

Sublinha-se, ainda, que não é função da contabilidade do Tesouro evidenciar as despesas e receitas dos organismos mas sim relevar os movimentos ocorridos nas suas contas bancárias no IGCP sem identificar a sua natureza.

Com os melhores cumprimentos,



António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração