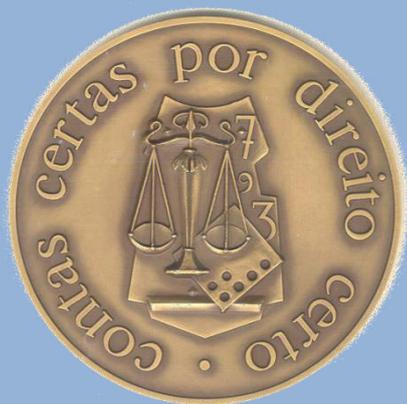


# **Tribunal de Contas**



**Processo n.º 2/2015 – AEOAC**

***Relatório n.º 3/2015 – AEOAC – 2.ª S***  
***Acompanhamento da***  
***Execução Orçamental***  
***da Administração Central***  
***– janeiro a dezembro de 2014 –***  
***valores provisórios***

**Julho de 2015**





Q. 764

# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
1.1 <b>ÂMBITO</b>	7
1.2 <b>UNIVERSO E FONTES</b>	8
1.2.1 <i>Subsector Estado – Serviços Integrados</i>	8
1.2.2 <i>Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos</i>	9
1.3 <b>METODOLOGIA</b>	12
1.4 <b>EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</b>	13
<b>2. RECEITA</b>	<b>14</b>
2.1 <b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>	14
2.1.1 <i>Entidades intervenientes na contabilização</i>	15
Caixa 1 – Interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR (“e-liquidação”)	16
2.1.2 <i>Fiabilidade da informação reportada na SEO</i>	18
2.1.3 <i>Execução por classificação económica</i>	19
2.1.3.1 <i>Receitas Fiscais</i>	20
Caixa 2 – Contabilização da Participação dos Municípios no IRS de 2014	22
Caixa 3 – Contribuição Extraordinária sobre o Sector Bancário (CSB)	23
2.1.3.2 <i>Receitas Correntes Não Fiscais</i>	25
Caixa 4 – Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE)	27
2.1.3.3 <i>Receitas de Capital</i>	27
2.1.3.4 <i>Receita de Ativos Financeiros</i>	29
2.2 <b>SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS</b>	31
2.2.1 <i>Execução por classificação económica</i>	31
2.2.1.1 <i>Receitas Correntes</i>	33
2.2.1.2 <i>Receitas de Capital</i>	34
2.2.1.3 <i>Receitas Não Efetivas</i>	35
2.2.2 <i>Execução por classificação orgânica</i>	36
<b>3. DESPESA</b>	<b>40</b>
3.1 <b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>	40
3.1.1 <i>Execução face à previsão</i>	40
3.1.2 <i>Execução face ao ano anterior</i>	45
3.2 <b>SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS</b>	49
3.2.1 <i>Execução face à previsão (incluindo EPR)</i>	50
3.2.2 <i>Execução face ao ano anterior (incluindo EPR)</i>	54
3.2.3 <i>Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) - 2014</i>	57
3.2.4 <i>Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN - em 31/12/2014</i>	60
Caixa 5 – Pagamentos em atraso	61
<b>4. CONSOLIDAÇÃO – RECEITA, DESPESA E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>	<b>62</b>
<b>5. DÍVIDA PÚBLICA</b>	<b>65</b>
<b>6. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO</b>	<b>67</b>
<b>7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>73</b>
7.1 <b>CONCLUSÕES</b>	73
7.2 <b>RECOMENDAÇÕES</b>	77
<b>8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>78</b>
<b>9. DECISÃO</b>	<b>79</b>
<b>10. FICHA TÉCNICA</b>	<b>80</b>
<b>11. ANEXOS</b>	<b>81</b>
ANEXO 1 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	83
ANEXO 2 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	85
ANEXO 3 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS EM ATIVOS FINANCEIROS	87
ANEXO 4 – SFA – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO	89
ANEXO 5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES	91

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO UNIVERSO DOS SFA COM IMPACTO NA EXECUÇÃO DO SUBSECTOR .....	11
QUADRO 2 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – PRINCIPAIS AGREGADOS .....	19
QUADRO 3 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS FISCAIS .....	20
QUADRO 4 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS CORRENTES NÃO FISCAIS .....	25
QUADRO 5 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – RECEITAS DE CAPITAL .....	28
QUADRO 6 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ATIVOS FINANCEIROS .....	29
QUADRO 7 – RECEITA DOS SFA – COMPARAÇÃO DA SEO COM O SIGO .....	31
QUADRO 8 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA .....	32
QUADRO 9 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS CORRENTES .....	33
QUADRO 10 – RECEITA DOS SFA – RECEITAS DE CAPITAL .....	34
QUADRO 11 – RECEITA DOS SFA – SFA COM MAIOR PESO NA RECEITA EFETIVA .....	36
QUADRO 12 – RECEITA DOS SFA – EXECUÇÃO POR EPR .....	37
QUADRO 13 – RECEITA DOS SFA – FINANCIAMENTO DO ESTADO ÀS EPR .....	39
QUADRO 14 – SERVIÇOS INTEGRADOS – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO (DESPESA) .....	40
QUADRO 15 – SERVIÇOS INTEGRADOS – VARIAÇÃO DA DESPESA FACE A 2013 .....	45
QUADRO 16 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA EM ATIVOS FINANCEIROS .....	47
QUADRO 17 – SFA (INCLUINDO EPR) – EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO (DESPESA) .....	50
QUADRO 18 – SFA (INCLUINDO EPR) – VARIAÇÃO DA DESPESA (2013/14) .....	54
QUADRO 19 – SFA – DESPESA EM ATIVOS FINANCEIROS .....	56
QUADRO 20 – ENTIDADES PÚBLICAS RECLASSIFICADAS (EPR) – DESPESA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 2014 (MÉS 12) .....	57
QUADRO 21 – JUROS E OUTROS ENCARGOS DAS EPR – 2014 .....	58
QUADRO 22 – SALDO DAS RECEITAS E DESPESAS REFERENTES AO BPN – 2014 .....	60
QUADRO 23 – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (INCLUINDO EPR) .....	62
QUADRO 24 – MOVIMENTO GLOBAL DA DÍVIDA DIRETA DO ESTADO – 4.º TRIMESTRE DE 2014 .....	65
QUADRO 25 – EXECUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS RELATIVAS A PASSIVOS FINANCEIROS .....	66
QUADRO 26 – CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO .....	69

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – RECEITA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ESTRUTURA DA RECEITA EFETIVA .....	20
GRÁFICO 2 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA .....	52
GRÁFICO 3 – EPR – PRINCIPAIS COMPONENTES DA DESPESA .....	58
GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO .....	61



Q. 764

# Tribunal de Contas

---

## PRINCIPAIS SIGLAS

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

Q. 764



## Tribunal de Contas

---

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



Q. 764

# Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 ÂMBITO

O presente relatório incide sobre a execução orçamental – receitas e despesas – da Administração Central no ano de 2014 que consta das respetivas Síntese da Execução Orçamental (SEO)<sup>1</sup> e Conta Provisória (CP)<sup>2</sup>. A sua principal função é fornecer à Assembleia da República informação sobre a fiabilidade e a regularidade dos dados reportados naqueles documentos.

Os valores reportados<sup>3</sup> 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 2015<sup>4</sup>. 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 2014<sup>5</sup> (com as alterações introduzidas) e à execução de 2013 – 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.

<sup>1</sup> Publicada em 23 de janeiro de 2015 no portal da Direção-Geral do Orçamento: <http://www.dgo.pt>.

<sup>2</sup> Declaração n.º 84/2015, publicada no Diário da República, II Série, de 22 de abril (não cumprindo o prazo estipulado no n.º 1 do artigo 81.º da Lei de Enquadramento Orçamental – 45 dias após o final de cada trimestre).

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

<sup>4</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>5</sup> Aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março, e pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

## 1.2 UNIVERSO E FONTES

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a Administração Central compreende os organismos que dispõem de autonomia administrativa, designados por serviços integrados (SI), bem como os serviços e fundos autónomos (SFA) incluindo as 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 110 as entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado 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.<sup>1</sup>

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.

A despesa dos serviços integrados encontra-se estruturada em 296 “unidades orçamentais”.

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



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

### 1.2.2 Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

---

Nos SFA incluem-se as EPR desde 2012<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>.

São 258 as entidades do subsector dos SFA (incluindo 62 EPR) com execução orçamental no SIGO/SFA em 2014. O exame efetuado detetou as deficiências seguintes.

Seis entidades apenas reportaram execução orçamental até novembro:

- ◇ UL - Faculdade de Medicina Veterinária
- ◇ UL - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
- ◇ Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
- ◇ Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
- ◇ Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, SA (EPR)
- ◇ Transtejo - Transportes Tejo, SA (EPR)

Duas EPR<sup>3</sup> não reportaram qualquer execução orçamental:

- ◇ ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa<sup>4</sup>
- ◇ INL - Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia<sup>5</sup>

Relativamente a três entidades consideradas pela autoridade estatística nacional<sup>6</sup> que não reportaram execução nem integraram o OE para 2014, a DGO informou, em contraditório, que *“foram extintas em 2013”*:

- ◇ *“Agência Nacional PROALV - Programa Aprendizagem ao Longo da Vida: a duração da execução deste programa, estabelecida pela RCM n.º 22/2008 de 7 de fevereiro, compreende o período entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2013;*

---

<sup>1</sup> 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.”*

<sup>2</sup> Ou reportar esses dados para o sistema RIGORE Central, procedendo a DGO à sua transposição para o SIGO/SFA.

<sup>3</sup> Constanam do Mapa V da Lei n.º 13/2014, de 14 de março - primeira alteração à Lei n.º 83-C/2013 (OE para 2014).

<sup>4</sup> Em processo de dissolução.

<sup>5</sup> Segundo informação prestada pela DGO, interpôs recurso judicial da decisão do INE de o integrar no sector público.

<sup>6</sup> Vide “Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2012”, na versão de março de 2013, anterior à circular para preparação do OE para 2014. Não foram considerados em falta serviços extintos, reclassificados como integrados ou com nova designação, bem como os hospitais que, entretanto, foram objeto de empresarialização.

## Tribunal de Contas

---

- ◇ Associação para o Desenvolvimento da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto: entidade extinta por deliberação da Assembleia Geral em ata de 26 de agosto de 2013 com efeitos a 31 de dezembro de 2013;
- ◇ Polisalbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA: a entidade foi dissolvida em 2007 com efeitos a 31.12.2006, encontrando-se a aguardar a sua liquidação.”

No OE para 2014 e na respetiva execução, subsiste a indevida omissão de entidades da administração central, o que desrespeita o disposto na LEO<sup>1</sup> e tem sido objeto de crítica recorrente nos Pareceres do Tribunal sobre a CGE. Em 2014 verifica-se, concretamente, as omissões seguintes:

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

Os quatro primeiros constam incorretamente como EPR no Anexo I da Circular da DGO para preparação do OE para 2015 (Circular n.º 1376 – Série A) porquanto são SFA que integram a Administração Central do Estado, prévia e independentemente da sua inclusão pelo INE como entidades do sector institucional das administrações públicas.

Relativamente às oito entidades acima referidas, a DGO informou ainda, em contraditório, que “*foram reclassificadas no perímetro da Administração Central em 2015*”. No entanto, as duas últimas entidades não constam da lista das “Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas 2014”, divulgada pelo INE em março de 2015.

O Fundo Florestal Permanente (FFP) reportou execução no SIGO, desde junho de 2014, apesar de constar no OE (e correspondentes alterações) como subdivisão orçamental de um SFA, o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, IP (ICNF). Tal execução foi reportada após o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento<sup>2</sup> ter autorizado a alteração da orgânica do FFP visando individualizar o respetivo orçamento. Porém, o FFP não reúne os requisitos previstos na LEO para integrar o subsector dos SFA, dado tratar-se de um património autónomo sem personalidade jurídica (ao qual não foi atribuída autonomia administrativa nem financeira)<sup>3</sup> e não integrar a lista das entidades reclassificadas<sup>4</sup>.

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

Tal como 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 das EPR não constam do Anexo IX que é suposto identificar todas as entidades que integram o subsector dos SFA.

---

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 2.º.

<sup>2</sup> Despacho de 2 de abril de 2014.

<sup>3</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março.

<sup>4</sup> O FFP só passou a constar da lista do INE para 2014, divulgada em março de 2015.



Q. 764

## Tribunal de Contas

Ora, 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. Neste sentido, o Tribunal já recomendou<sup>1</sup> que o “*Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) após a divulgação, pelo Instituto Nacional de Estatística, da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.*”

A DGO, em contraditório, refere: “*Em 2015, a SEO passou a contemplar, mensalmente, a lista de entidades que integram a AC e a explicitar a diferença de universo do OE face à lista divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística.*”

Em 2014, a composição do subsector dos SFA foi alterada, tendo-se verificado a integração no OE de novos organismos, bem como extinções e reestruturações de serviços abrangendo, em certos casos, mudanças no regime de autonomia, que afetam o total e a composição da receita e da despesa por subsector.

Do quadro seguinte constam as principais alterações face a 2013<sup>2</sup>.

**Quadro 1 – Principais alterações no universo dos SFA com impacto na execução do subsector**

Designação em 2014	Designação na Conta de 2013
Agência para o Desenvolvimento e Coesão <sup>a)</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional</li><li>Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu</li><li>Estrutura de Missão do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (serviço integrado)</li></ul>
Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (EPR)	
DEFAERLOC - Locação de Aeronaves Militares (EPR)	
DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa (EPR)	
Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	
Fundação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa	
Fundação das Universidades Portuguesas	
Fundação para o Desenvolvimento das Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais	
ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL (EPR)	
IMAR - Instituto do Mar	
IAVE - Instituto de Avaliação Educativa	GAVE - Gabinete de Avaliação Educativa (serviço integrado)
Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (EPR)	
SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes (EPR)	
TRANSTEJO - Transportes Tejo (EPR)	

Notas:

- a) O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (ambos SFA) e a Estrutura de Missão do Observatório do Quadro de Referência Estratégico Nacional (SI) foram extintos e objeto de fusão na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, criada pelo Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro.

Registaram-se também alterações que pela sua natureza não alteraram o universo das entidades que integram o subsector dos SFA:

- A Cinemateca Portuguesa passou de SFA/EPR em 2013 a apenas SFA em 2014 – não altera o universo dos SFA (apenas o das EPR).
- GESCULT- Serviços Partilhados da Cultura (EPR), sem execução em 2013, não consta do subsector em 2014.
- À Companhia Nacional de Bailado (EPR) e ao Teatro Nacional de São Carlos (EPR) sucedeu, em 2014, a OPART – Organismo de Produção Artística (EPR).
- Em 2014 ocorreu a fusão da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa.
- A EMA – Empresa de Meios Aéreos (EPR) foi extinta, em outubro de 2014, passando as funções a ser assumidas pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (SFA).
- O Fundo Florestal Permanente (SFA em 2014) constava em 2013 do orçamento do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (SFA).

<sup>1</sup> Vide Relatórios de acompanhamento da execução orçamental da administração central n.º 3/2014 (valores provisórios de 2013) e n.º 4/2014 (janeiro a março de 2014), bem como Recomendações 8 - PCGE/2012 e 9 - PCGE/2013.

<sup>2</sup> Não são indicadas reafectações de atribuições entre serviços que não tenham originado a sua extinção, nem serviços extintos durante 2014 mas que ainda apresentam execução orçamental.

### 1.3 METODOLOGIA

Na elaboração da SEO a DGO, de forma mecanicista, com base numa interpretação estritamente literal do artigo 9.º, n.os 2, 3, e 4<sup>1</sup> da LEO, excluiu toda a receita e toda a despesa classificada como de ativos e de passivos financeiros.

No presente relatório, à semelhança de noutros anteriores, excluem-se receitas e despesas classificadas como passivos financeiros<sup>2</sup> e consideram-se receitas e despesas classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazos. Na realidade não é correto considerar que todas as receitas e todas as despesas classificadas, de acordo com o classificador económico da receita e da despesa pública<sup>3</sup>, como ativos financeiros, não são suscetíveis de alterar definitivamente o património financeiro líquido do Estado, tal como vem definido no n.º 3 do já citado artigo 9.º da LEO. Será o caso de receitas provenientes de operações financeiras de médio e longo prazos e de despesas com operações da mesma natureza.

A consideração deste tipo de receitas e despesas confere maior rigor e transparência aos documentos de prestação de contas, no caso concreto dos que periodicamente evidenciam a execução orçamental. Esta diferença metodológica reflete-se significativamente no montante global das receitas e despesas e do saldo (negativo), maiores neste relatório do que os evidenciados na SEO.

Nos pontos 2 – Receita, 3 – Despesa e 4 – Consolidação, receita, despesa e saldo da administração central, é tratada com detalhe a receita e a despesa classificada como ativos financeiros e explicados certos casos particulares<sup>4</sup>.

A DGO, na sua resposta, refere que a SEO “(...) centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento utilizado pelo INE e pelo Eurostat para definição do indicador de défice orçamental. Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que apenas contribuem para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, de acordo com os critérios do Eurostat. No entanto, a Síntese de Execução Orçamental disponibiliza a informação integral de ativos, passivos financeiros e transferência para o FRDP.”

A questão do tratamento dos *ativos financeiros* foi apreciada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental e no Parecer sobre a CGE/2013<sup>5</sup>, reiterando-se o que se disse neste último: “Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros – mas definidos segundo os conceitos do SEC, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental (em contabilidade pública) que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que haviam sido classificados, em contabilidade

<sup>1</sup> Artigo 9.º da LEO:

1 – ...

2 – As receitas e as despesas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido.

3 – O património financeiro líquido é constituído pelos ativos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos, pelos títulos, pelas ações e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros.

4 – A diferença entre as receitas efetivas e as despesas efetivas corresponde ao saldo global.

5 – ....

<sup>2</sup> Exceto as da Parvalorem e da Parups, pelas razões constantes do pontos 3.2.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

<sup>4</sup> Por exemplo, transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública e as verbas despendidas pela Parvalorem e pela Parups (€ 450,6 milhões) para reembolsos de empréstimos da CGD no âmbito do BPN.

<sup>5</sup> Ponto 14.1.



Q. 764

## Tribunal de Contas

*pública, como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional e são incluídos na despesa não-financeira* <sup>[1]</sup>. (...)

Uma vez que o Tribunal examina as contas do Estado na ótica da contabilidade pública, reitera-se que a consideração deste tipo de receitas e despesas confere maior rigor e transparência a um documento cuja função principal é a apresentação de contas sobre a execução orçamental anual da Administração Central.

A apreciação da execução orçamental de 2014 reportada na SEO, publicada em 23 de janeiro de 2015, encontra-se suportada pelos resultados do exame efetuado à correspondente:

- ◆ informação sobre a receita dos SI registada no SGR até 19 de janeiro de 2015;
- ◆ informação sobre a despesa dos SI constante do SIGO e sobre a receita e a despesa dos SFA reportada no SIGO/SFA (“mês 12”)<sup>2</sup>;
- ◆ Conta Provisória (CP) publicada em 22 de abril de 2015.

Os valores examinados diferem dos constantes da SEO porque esta inclui estimativas da execução de receitas e despesas das seis entidades que não reportaram execução orçamental para o mês 12 e as dotações iniciais das duas EPR que não reportaram qualquer execução. 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 sem indicar, em cada SEO e para cada entidade, os valores de receita e despesa que resultem de estimativas.

Como o Tribunal tem assinalado de forma recorrente, é inapropriado que o Ministério das Finanças continue sem cumprir o prazo legal para publicar a CP<sup>3</sup> e sem suprir ou explicar as inconsistências entre a informação utilizada para a elaboração da CP e da SEO – **vide ponto 6**.

### 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 Ministra de Estado e das Finanças, a DGO, o IGCP e a DGTF apresentaram alegações das quais se inserem extratos nos pontos pertinentes e cujas versões integrais constam do Anexo 5 do presente relatório. A AT informou não exercer o contraditório.

<sup>1</sup> Em 2014, por exemplo, de acordo com os dados da notificação do PDE de março de 2015, as “injeções de capital” totalizaram € 3.692 milhões, dos quais € 1.699,5 milhões pagos por conta do OE/2014, a título de *ativos financeiros*/aumentos de capital de empresas públicas [da Estradas de Portugal (€ 793,2 milhões), de hospitais (€ 455,2 milhões), da Refer (€ 239,7 milhões) e do Metropolitano de Lisboa (€ 211,3 milhões)].

<sup>2</sup> Para os serviços sem informação reportada tempestivamente foi considerada a última disponível (a execução reportada no mês 11).

<sup>3</sup> 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.”

## 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 financeira<sup>1</sup> pelo gestor da tesouraria do Estado (IGCP) dos valores cobrados, reembolsados ou restituídos, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro e o registo da informação resultante dessa validação nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação financeira para os sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado;
- ◆ a validação económica<sup>2</sup> das operações pelas respetivas entidades administradoras e o registo da informação resultante dessa validação no sistema de contabilização orçamental (SGR), por intervenção das entidades administradoras, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação económica para o gestor da tesouraria do Estado e o registo dessa informação nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro;
- ◆ a reconciliação das operações registadas no SGR e na contabilidade do Tesouro, para execução orçamental das receitas do Estado com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo movimentos escriturais), até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeitam.

<sup>1</sup> Essa validação financeira que é da responsabilidade do gestor da tesouraria do Estado confirma o recebimento das cobranças e o pagamento dos reembolsos/restituições, através dos sistemas de gestão e controlo, respetivamente, da Rede de Cobranças do Estado (RCE) e dos Meios de Pagamento do Tesouro (MPT).

<sup>2</sup> Essa validação económica que é da responsabilidade das entidades administradoras de receitas confirma a correspondência entre cada informação de cobrança (ou de pagamento de reembolso/restituição) transmitida aos sistemas próprios dessas entidades e uma liquidação por cobrar (ou com emissão de reembolso/restituição por pagar).



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

### 2.1.1 Entidades intervenientes na contabilização

---

São 110 as entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado de 2014.

Face a 2013 verifica-se, por um lado, a disponibilização do SGR a outros serviços<sup>1</sup> e, por outro, a criação de entidades contabilísticas tais como a “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia”<sup>2</sup> e a “Ação Governativa do Ministério da Educação e Ciência”<sup>3</sup> no âmbito do novo modelo organizacional dos ministérios, agregando vários serviços que contabilizaram receitas no SGR em 2013.

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:

- ◆ Continuam por aplicar normas essenciais para que a contabilização seja fiável e tempestiva, designadamente a habilitação das entidades intervenientes na contabilização como entidades administradoras, a interligação dos sistemas próprios dessas entidades ao SGR e a prestação de informação diária<sup>4</sup>. A aplicação de tais normas é necessária para ser possível responsabilizar as entidades administradoras pela respetiva contabilização na CGE.

No caso das receitas fiscais (90% da receita efetiva de 2014) permanece por estabelecer a interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR, não obstante a sua exigência nos termos legais vigentes desde 2001 – *vide Caixa 1*.

---

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

<sup>2</sup> Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei de execução orçamental (DLEO) 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, Direção Regional de Economia do Algarve e ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 18.º do DLEO para 2014 é criada, para todos os ministérios, a entidade contabilística “Ação Governativa” que integra as subentidades relativas aos orçamentos dos gabinetes dos respetivos membros do Governo. No entanto, apenas a “Ação Governativa” do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Educação consta no SGR com execução.

<sup>4</sup> Nos termos da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.

## Caixa 1 – Interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR (“e-liquidação”)

Em julho de 2014 o Ministério das Finanças (MF) alegou continuar a desenvolver uma aplicação de contabilidade para viabilizar a interligação ao SGR e a prestação diária de informação, como recomendado pelo Tribunal<sup>1</sup>, sem avançar a data prevista para a sua conclusão. Já em novembro de 2014<sup>2</sup>, a AT alegou que “(...) continuam a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido da uniformização de todos os procedimentos no tratamento da informação, bem como, a criação de condições de diálogo entre os diversos sistemas informáticos da AT, tendo em vista assegurar as necessidades de informação do futuro sistema de contabilização. O projeto do sistema de contabilização continua em desenvolvimento e irá permitir a interligação com o SGR - Sistema de Gestão de Receitas, e o envio automático da informação”. Alegou ainda que devido “(...) à escassez de recursos (humanos e técnicos) e ao impacto nos diversos sistemas da AT e tendo em vista acelerar o andamento deste projeto, optou-se por concentrar todos os esforços num desenvolvimento faseado do projeto, circunscrito numa primeira fase à cobrança voluntária e a um imposto e depois gradualmente com a conclusão das diversas intervenções/adaptações nos sistemas a montante proceder à sua integração no sistema da contabilidade, no entanto dado que ainda não estão reunidas as condições para se iniciarem os primeiros testes com o SGR, parece-nos prudente não avançar com uma data prevista para a conclusão, desta primeira fase.”

Ora, a falta da interligação em causa subsiste apesar da sua importância para, nos termos legais vigentes há mais de 14 anos, ser possível responsabilizar a entidade administradora das receitas fiscais pela contabilização dessas receitas. A referência recorrente a trabalhos em curso sem ser estabelecida uma data para os concluir levou o Tribunal a recomendar ao Governo que determinasse à AT a elaboração e a execução de um plano calendarizado para implementar as condições necessárias à referida interligação<sup>3</sup>. Sublinhe-se que o Tribunal tem recomendado tal implementação desde o Parecer sobre a CGE (PCGE) de 2005 e que, no contraditório ao PCGE de 2008, o MF assumiu que estaria concluída até ao final de 2010.

O MF compreende bem a importância de conhecer a informação contabilística desagregada ao considerar que: “A implementação do sistema e-fatura proporcionou à administração fiscal, pela primeira vez, a capacidade de acompanhar, em tempo real, a atividade económica, antes mesmo de se iniciarem os prazos de cumprimento voluntário das obrigações que dela emergem. Essa possibilidade é nova em toda a história da administração fiscal portuguesa e foi proporcionada pelas reformas implementadas no sistema de faturação, de emissão e comunicação de documentos de transporte, de comunicação dos dados de pagamento de remunerações”<sup>4</sup>. Com efeito, a AT tornou obrigatória para os sujeitos passivos – em poucos meses – a comunicação por transmissão eletrónica de dados, dos elementos das faturas emitidas nos termos do Código do IVA bem como dos dados de pagamento de remunerações, ou seja, a prestação de informação contabilística desagregada por documento, até ao mês seguinte ao de incidência. Porém, continua ela própria, como entidade administradora da receita fiscal, a prestar informação agregada ao mês, não obstante o regime legal em vigor desde 2001.

O Tribunal insiste, desde 2005, na implementação da interligação dos sistemas próprios da AT ao sistema de contabilização das receitas na CGE (“e-liquidação”). Pelas razões que levaram à implementação do e-fatura, em poucos meses, é mais do que oportuno que o Estado, o MF e a AT também apliquem, como administradores de receitas públicas, os princípios e procedimentos que tornaram obrigatórios aos contribuintes por os reputarem essenciais para a eficácia do controlo dessas receitas.

<sup>1</sup> Recomendações 3 - PCGE/2011, 6 - PCGE/2012 e as formuladas nesse sentido nos relatórios das auditorias ao controlo da receita de IVA Autoliquidado e da receita de IRS (Relatórios n.º 05/2013 e n.º 13/2014 da 2.ª Secção).

<sup>2</sup> Em sede de contraditório ao PCGE de 2013.

<sup>3</sup> Recomendação 6 - PCGE/2013.

<sup>4</sup> Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015-2017, divulgado pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

- ◆ O Tribunal recomendou ao Governo<sup>1</sup> a identificação formal pela DGO de todas as entidades administradoras de receitas do Estado para cada exercício orçamental, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.

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”.

Em contraditório, a DGO alega estar publicada no seu portal a listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receitas do Estado com especificação das receitas administradas sob a responsabilidade de cada uma dessas entidades, referente ao exercício económico de 2015. Ora, para essa identificação ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental e incluir todas as entidades intervenientes na contabilização, o que ainda não ocorreu, visto tal listagem ter sido divulgada em maio de 2015.

Com efeito, o exercício das funções de entidade administradora de receitas do Estado exige prévia habilitação, nos termos legais (a transição para o regime de contabilização dessas receitas efetiva-se mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que as respetivas entidades administradoras forem reunindo as condições adequadas). Essa é 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. Porém, ainda não foi exarado qualquer despacho nos termos referidos, não obstante a difusão que se tem verificado do SGR pelas entidades nem voltou a ser publicada qualquer lista de identificação formal das entidades administradoras de receitas do Estado.

A DGO tem entendido “(...) 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 habilitadas<sup>2</sup>.

- ◆ Apesar de a 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 despesas<sup>3</sup> verifica-se que a consignação de receitas não só é frequente como é indevidamente efetuada pela dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e pela omissão, nas despesas do Estado, da transferência dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias que as registam como “liquidações” e “cobranças” de receitas que não administram nem, por isso, podem certificar.

Ora, a lei não é cumprida sempre que forem contabilizadas receitas do Estado por entidades beneficiárias das mesmas que não sejam, também, as respetivas entidades administradoras visto que, nesse caso, a contabilização das receitas não as valida como cobranças de liquidações em dívida nem as transferências para as entidades beneficiárias são contabilizadas nas despesas do Estado. Se, para além disso, essas entidades não fizerem parte do OE, as receitas do Estado que lhe forem afetas também não ficam contabilizadas na CGE.

---

<sup>1</sup> Recomendação 3 – PCGE/2013.

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

<sup>3</sup> Nos termos dos artigos 5.º a 7.º da LEO.

## Tribunal de Contas

---

A não contabilização de receitas do Estado pelas respetivas entidades administradoras tem sido objeto de observações críticas e recomendações do Tribunal<sup>1</sup>, 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 LOE de cada ano<sup>2</sup>.

Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada.<sup>3</sup>

Em suma, a eficácia do sistema de gestão de receitas quanto ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis e devidamente habilitadas (reunindo 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 examinada<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> As mais recentes no Relatório n.º 4/2014 – AEOAC – 2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2014 e no Parecer sobre a CGE de 2013.

<sup>2</sup> Vide Parecer sobre a CGE de 2008 – Volume I – ponto 2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário (páginas 90 e 91).

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

<sup>4</sup> Lançamentos n.ºs 37, 38, 45 e 46 da Força Aérea e Lançamento n.º 126 da GNR.



Q. 764

## Tribunal de Contas

Estas deficiências na informação do SGR disponibilizada ao Tribunal expõem fragilidades do sistema informático que são materiais por natureza porque suscetíveis de afetar a integridade do respetivo histórico. Foram também detetados lançamentos com classificação económica incompleta<sup>1</sup>, facto que não permite distinguir se os montantes respeitam a receitas gerais ou a receitas consignadas.

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

### 2.1.3 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara, para os principais agregados, a execução provisória de janeiro a dezembro de 2014 com a 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 República<sup>2</sup> e as da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais). Os valores da execução de 2014 correspondem aos registados no SGR até 19 de janeiro de 2015<sup>3</sup>. Do quadro constam ainda as receitas de *transferências correntes e de capital intrasectoriais* (evitando duplicações), de *ativos financeiros*, de *passivos financeiros* (receita não efetiva) e de *operações extraorçamentais*, relevantes para o controlo da receita orçamental e da receita total<sup>4</sup>.

Quadro 2 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados

*(em milhões de euros)*

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2013	2014	Valor	(%)	Inicial	Final	OE	OE
							Inicial	Final
<b>Receitas Correntes</b>	<b>40.324,2</b>	<b>40.770,1</b>	<b>445,8</b>	<b>1,1</b>	<b>39.773,6</b>	<b>41.193,7</b>	<b>102,5</b>	<b>99,0</b>
Receitas Fiscais	36.272,9	37.111,0	838,1	2,3	35.820,7	36.986,0	103,6	100,3
Impostos Diretos	17.415,1	17.532,8	117,7	0,7	17.141,7	17.340,3	102,3	101,1
Impostos Indiretos	18.857,9	19.578,2	720,4	3,8	18.679,0	19.645,7	104,8	99,7
Receitas Correntes Não Fiscais	4.051,3	3.659,0	-392,2	-9,7	3.952,9	4.207,7	92,6	87,0
<b>Receitas de Capital</b>	<b>589,1</b>	<b>268,4</b>	<b>-320,7</b>	<b>-54,4</b>	<b>586,8</b>	<b>803,2</b>	<b>45,7</b>	<b>33,4</b>
<b>Outras Receitas</b>	<b>297,5</b>	<b>272,9</b>	<b>-24,6</b>	<b>-8,3</b>	<b>247,8</b>	<b>519,9</b>	<b>110,1</b>	<b>52,5</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>41.210,8</b>	<b>41.311,4</b>	<b>100,6</b>	<b>0,2</b>	<b>40.608,2</b>	<b>42.516,8</b>	<b>101,7</b>	<b>97,2</b>
Transferências Intrasectoriais	26,9	77,9	51,0	189,7	9,0	73,9	865,9	105,5
Ativos Financeiros	3.192,8	3.982,9	790,2	24,7	1.557,6	3.742,6	255,7	106,4
Passivos Financeiros	99.171,0	90.724,6	-8.446,4	-8,5	129.880,3	131.318,7	69,9	69,1
<b>Receita Orçamental</b>	<b>143.601,5</b>	<b>136.096,8</b>	<b>-7.504,7</b>	<b>-5,2</b>	<b>172.055,0</b>	<b>177.651,9</b>	<b>79,1</b>	<b>76,6</b>
<b>Operações Extraorçamentais</b>	<b>4.021,8</b>	<b>3.247,2</b>	<b>-774,5</b>	<b>-19,3</b>				
<b>Receita Total</b>	<b>147.623,3</b>	<b>139.344,1</b>	<b>-8.279,2</b>	<b>-5,6</b>				

Fonte: SGR e SCR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 janeiro de 2015 e Mapa I do OE para 2014.

A receita efetiva cresce 0,2%, evolução explicada pelo aumento de 0,7% nos *impostos diretos* e 3,8% nos *impostos indiretos* que supera a quebra verificada nas restantes receitas, nomeadamente nas *receitas de capital* (-54,4%), nas *receitas correntes não fiscais* (-9,7%) e nas *outras receitas* (-8,3%).

<sup>1</sup> Em 28 lançamentos da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo.

<sup>2</sup> Lei n.º 13/2014, de 14 de março (primeira alteração à LOE para 2014), e Lei n.º 75 A/2014, de 30 de setembro (segunda alteração à LOE para 2014).

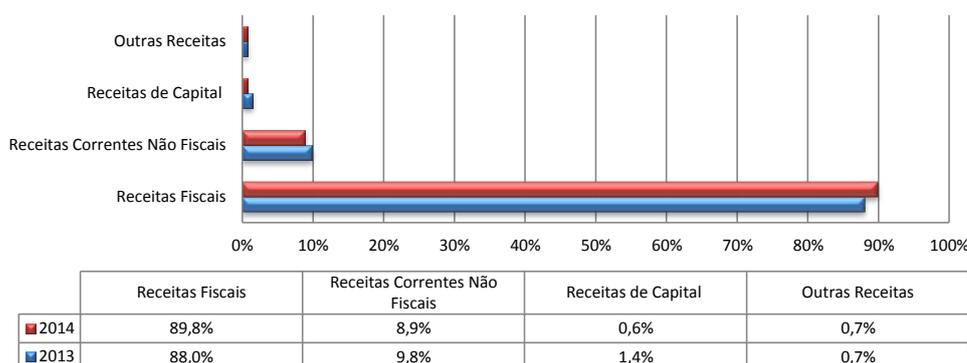
<sup>3</sup> Para 2014, os valores reportados no SGR e na SEO não apresentam divergências. Para 2013, as divergências detetadas não são materialmente relevantes.

<sup>4</sup> Apesar de integrarem a receita total (com as receitas orçamentais) as receitas de operações extraorçamentais não constam da SEO.

## Tribunal de Contas

Como ilustra o gráfico seguinte, as receitas fiscais representam 89,8% da receita efetiva, mais 1,8 p.p. do que em 2013. Sublinhe-se, porém, que tais receitas fiscais não incluem, como deveriam, € 1.140,8 milhões (tal como as relativas a 2013 não incluíram € 1.125,4 milhões) de impostos indevidamente contabilizados por SFA (incluindo EPR) – *vide ponto 2.2.1 e Quadro 9*.

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



### 2.1.3.1 Receitas Fiscais

As receitas fiscais aumentam € 838,1 milhões (2,3%), em resultado do acréscimo de € 117,7 milhões nos *impostos diretos* (0,7%) e de € 720,4 milhões nos *impostos indiretos* (3,8%) cuja desagregação consta do quadro seguinte.

**Quadro 3 – Receita dos Serviços Integrados – Receitas Fiscais**

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Previsão		Objetivos Implícitos
	2013	2014	Valor	(%)	OE	Taxa de Execução (%)	ROE 2014 (%)
<b>Impostos Diretos</b>	<b>17.415,1</b>	<b>17.532,8</b>	<b>117,7</b>	<b>0,7</b>	<b>17.141,7</b>	<b>102,3</b>	<b>2,8</b>
Imp sobre o Rend das Pessoas Singulares (IRS)	12.311,5	12.849,3	537,8	4,4	12.436,8	103,3	3,5
Imp sobre o Rend das Pessoas Coletivas (IRC)	5.095,0	4.517,2	-577,8	-11,3	4.524,7	99,8	1,0
Outros	8,6	166,3	157,7	1.844,4	180,2	92,3	0,9
<b>Impostos Indiretos</b>	<b>18.857,9</b>	<b>19.578,2</b>	<b>720,4</b>	<b>3,8</b>	<b>18.679,0</b>	<b>104,8</b>	<b>1,5</b>
Imp sobre Prod. Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	2.102,2	2.092,6	-9,6	-0,5	2.082,6	100,5	2,1
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13.249,1	13.812,3	563,2	4,3	12.915,8	106,9	-0,2
Imposto sobre Veículos (ISV)	352,4	466,1	113,7	32,3	353,6	131,8	5,8
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.312,9	1.400,2	87,3	6,6	1.430,5	97,9	9,5
Imp sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	173,1	176,4	3,3	1,9	181,6	97,1	7,0
Imposto do Selo (IS)	1.367,0	1.306,2	-60,8	-4,4	1.372,7	95,2	3,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	255,6	276,4	20,7	8,1	298,8	92,5	23,2
Outros	45,6	48,1	2,6	5,6	43,5	110,8	0,5
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>36.272,9</b>	<b>37.111,0</b>	<b>838,1</b>	<b>2,3</b>	<b>35.820,7</b>	<b>103,6</b>	<b>2,1</b>

Fonte: SGR e SCR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 janeiro de 2015 e Mapa I do OE para 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, bem como as alterações orçamentais que ocorreram posteriormente.



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

Os objetivos propostos para a receita fiscal no ROE de 2014 foram superados pela execução em € 1.290,3 milhões, facto para o qual contribuiu, significativamente, o desempenho do IVA (mais € 896,5 milhões), do IRS (mais € 412,6 milhões) e do ISV (mais € 112,4 milhões). Os objetivos não foram, no entanto, alcançados em relação ao IS (menos € 66,5 milhões), ao IT (menos € 30,4 milhões) e ao IUC (menos € 22,4 milhões).

A primeira alteração à LOE para 2014 não corrigiu as previsões das receitas fiscais inscritas nessa LOE<sup>1</sup>. Por sua vez, a segunda alteração orçamental corrigiu as previsões da receita fiscal para € 36.981,8 milhões (mais € 1.161,1 milhões). Esta alteração, segundo o Relatório que acompanhou a proposta, teve subjacente a revisão do cenário macroeconómico (passando a prever um crescimento do PIB em 1% contra 0,8% no quadro do OE de 2014), a evolução da execução orçamental nos primeiros sete meses do ano e a incorporação de informação atualizada respeitante às perspetivas de execução orçamental.

A execução orçamental superou as previsões do orçamento corrigido em € 129,3 milhões devido, sobretudo, ao desempenho do IRS (mais € 107,4 milhões), do IRC (mais € 86 milhões), do IS (mais € 27,5 milhões) e do IUC (mais € 14,5 milhões). Aquém dessas previsões ficaram a receita do IVA (menos € 77,3 milhões) e do ISPE (menos € 27,9 milhões).

### Impostos Diretos

A receita do IRS aumenta € 537,8 milhões (4,4%) devido ao efeito conjugado do acréscimo da cobrança em € 756,4 milhões e dos reembolsos em € 218,6 milhões. 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.

Ora, em 2014, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal, a participação dos municípios no IRS (PMIRS) passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE. O procedimento anterior – abater a PMIRS à cobrança do imposto e transferir a respetiva verba para os municípios à margem do OE – tinha sido objeto de apreciação crítica (por incumprimento de princípios orçamentais) e de recomendações do Tribunal nos Pareceres sobre as CGE de 2009 a 2011<sup>2</sup>. Embora tal alteração contabilística seja referida como um fator com impacto na receita do IRS, a quantificação desse impacto não é indicada na SEO. Com efeito, aplicando também o novo e correto procedimento de contabilização da PMIRS à receita de 2013<sup>3</sup>, a receita de IRS em vez de crescer os 4,4% reportados na SEO cresce apenas 1,2%.

Em contraditório, o MF alega que “(...) para tornar a execução de 2013 comparável com a de 2014 há dois ajustamentos que devem ser tidos em conta, a saber: a alteração contabilística referente ao registo do IRS dos municípios e a eliminação do efeito one-off referente ao RERD no ano de 2013. Deste modo, se tivermos em consideração a conjugação destes dois efeitos, o crescimento da receita do IRS foi de 2,4% e não de 1,2% como o TdC afirma.”

A observação do Tribunal é factual e evidencia a relevação contabilística da referida parcela da receita do IRS que resulta da correção de uma deficiência mas não representa, de modo algum, um aumento do imposto cobrado.

---

<sup>1</sup> Refira-se ainda que o cenário macroeconómico não foi objeto de revisão aquando da apresentação da primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014.

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

<sup>3</sup> € 377,4 milhões em 2013 e € 321,1 milhões em 2014.

### Caixa 2 – Contabilização da Participação dos Municípios no IRS 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.<sup>1</sup>

Em 2013 a participação dos municípios (€ 377,0 milhões) na receita do IRS (PMIRS) ainda foi indevidamente deduzida a essa receita e 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 constituiu um erro material de contabilização e incumpriu 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 PMIRS 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 LOE para 2014.

Contudo, o procedimento adotado incorreu no erro de contabilizar na receita do Estado, para além da PMIRS do Continente (€ 321,1 milhões) recomendada pelo Tribunal, a PMIRS das Regiões Autónomas<sup>2</sup> (€ 13,5 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 Regiões<sup>3</sup> 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 públicas<sup>4</sup>, 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 CGE<sup>5</sup> 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 conseqüente controlo e responsabilização das entidades administradoras.

No relatório da Auditoria ao Controlo da Receita de IRS<sup>6</sup>, 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.” Ora, 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 diminuiu € 577,8 milhões (-11,3%) pelo efeito conjugado do decréscimo da cobrança em € 470,5 milhões (-7,6%) e do aumento dos reembolsos em € 107,3 milhões (9,7%). Para tal evolução (contrária ao objetivo de crescimento de 1% definido no ROE para 2014) também concorreu o efeito do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)<sup>7</sup> que, segundo os dados da AT<sup>8</sup>, gerou € 221,2 milhões de despesa fiscal.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> A PMIRS da Região Autónoma da Madeira totaliza € 7,7 milhões e da Região Autónoma dos Açores, € 5,8 milhões.

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

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

<sup>5</sup> Recomendações: 43 – PCGE/2010, 46 – PCGE/2011, 43 – PCGE/2012 e 49 – PCGE/2013.

<sup>6</sup> Relatório de Auditoria n.º 13/2014 - 2.ª Secção, aprovado em 26 de junho e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>7</sup> Aprovado pela Lei n.º 49/2013, de 16 de julho, a qual concede um benefício fiscal correspondente a uma dedução à coleta do IRC no montante de 20% das despesas de investimento em ativos afetos à exploração efetuadas entre 1 de junho e 31 de dezembro de 2013.

<sup>8</sup> Dados divulgados no portal da AT, nos termos do artigo 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Note-se que o valor de despesa fiscal divulgado não afeta apenas a execução orçamental da receita do Estado mas também a das Regiões Autónomas.



Q. 764

## Tribunal de Contas

De referir ainda o acréscimo (€ 159,9 milhões) dos *impostos diretos diversos* devido à inclusão da contribuição sobre o sector bancário (€ 160,5 milhões) que, até 2013, tinha sido registada em *outras receitas correntes*. Esta alteração também foi efetuada em conformidade com o recomendado pelo Tribunal<sup>1</sup>.

### Caixa 3 – Contribuição Extraordinária sobre o Sector Bancário (CSB)

O regime da CSB foi estabelecido pela LOE para 2011<sup>2</sup> (e prorrogado pelas LOE seguintes) tendo o respetivo regulamento sido aprovado pela Portaria n.º 121/2011, de 30 de março<sup>3</sup>, a qual refere que os elementos essenciais desse tributo público foram definidos “em termos semelhantes aos de contribuições já introduzidas por outros Estados membros da União Europeia, com o duplo propósito de reforçar o esforço fiscal feito pelo sector financeiro e de mitigar de modo mais eficaz os riscos sistémicos que lhe estão associados”.

O produto da CSB veio a ser consignado ao financiamento do Fundo de Resolução que foi criado em 2012 para concretizar uma das medidas previstas em Lei de Autorização Legislativa da Assembleia da República ao Governo<sup>4</sup>. Não obstante ser um fundo autónomo da administração central do Estado, o Fundo de Resolução foi indevidamente excluído do OE até ao final de 2014 não tendo reportado qualquer execução<sup>5</sup>. Note-se que, em 2014, o Fundo recebeu do Estado € 3.900 milhões (por empréstimo) mais € 287 milhões (por transferências do OE relativas à CSB obtida em 2013 e 2014) e das entidades participantes € 700 milhões (por empréstimo) mais € 35 milhões (de contribuições) tendo aplicado € 4.900 milhões na capitalização do Novo Banco (instituição de transição resultante da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo em agosto de 2014).

São sujeitos passivos da CSB<sup>6</sup>:

- ◆ As instituições de crédito com sede principal e efetiva da administração situada em território português.
- ◆ As filiais em Portugal de instituições de crédito que não tenham a sua sede principal e efetiva da administração em território português.
- ◆ As sucursais em Portugal de instituições de crédito com sede principal e efetiva fora da União Europeia.

A CSB incide<sup>7</sup> sobre:

- a) o passivo apurado e aprovado pelos sujeitos passivos<sup>8</sup>;
- b) o valor nominal dos instrumentos financeiros derivados fora do balanço apurado pelos sujeitos passivos.

Para 2014 a LOE estabeleceu que a taxa aplicável à base de incidência definida, nas alíneas acima referidas, varia entre 0,01% e 0,07% e entre 0,00010 % e 0,00030 % em função do valor apurado, respetivamente. A contribuição é liquidada anualmente pelo sujeito passivo através de declaração enviada por transmissão eletrónica<sup>9</sup> até ao último dia de junho e paga até ao último dia do prazo estabelecido para o envio da declaração, nos locais de cobrança legalmente autorizados<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Recomendação 5 – PCGE/2013.

<sup>2</sup> Nos termos do artigo 141.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, sucessivamente alterado pelas LOE para 2012, 2014 e 2015, (Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, respetivamente).

<sup>3</sup> Alterada pelas Portarias n.º 77/2012, de 26 de março, e n.º 64/2014, de 12 de março.

<sup>4</sup> Nos termos dos artigos 1.º, n.º 2, alínea e), e 6.º, alínea i), da Lei n.º 58/2011, de 28 de novembro.

<sup>5</sup> Conforme o Tribunal já tinha assinalado no Relatório n.º 4/2014 – AEOAC – 2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2014, bem como no PCGE de 2013.

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regime e do Regulamento.

<sup>7</sup> Nos termos do artigo 3.º do Regime e do Regulamento.

<sup>8</sup> Deduzidos dos fundos próprios de base (tier 1) e complementares (tier 2), dos depósitos abrangidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútua (FGCAM), e dos depósitos na Caixa Central constituídos por Caixas de Crédito Agrícola Mútuo (CCAM) pertencentes ao Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo, ao abrigo do artigo 72.º do Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo e das Cooperativas de Crédito Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/91, de 11 de janeiro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 142/2009, de 16 de junho.

<sup>9</sup> Declaração Modelo 26 aprovada em anexo ao Regulamento.

<sup>10</sup> Nos termos dos artigos 5.º e 6.º do Regime e 6.º e 7.º do Regulamento.

### Impostos Indiretos

A receita do IVA aumenta € 563,2 milhões (4,3%) por efeito do acréscimo da cobrança em € 353,2 milhões (1,9%) e pela diminuição significativa dos reembolsos em € 210,0 milhões (-4,1%). Segundo a SEO, o “(...) crescimento expressivo da receita do IVA evidencia a recuperação da atividade económica e a crescente eficácia das novas medidas de combate à evasão fiscal e à economia paralela.” Como o Tribunal tem assinalado, neste caso como para outras receitas, não são quantificados os efeitos da referida recuperação nem os do aumento da eficácia do referido combate.

Note-se ainda que à receita do IVA foram indevidamente deduzidos € 6,8 milhões para financiar o sorteio designado de “Fatura da Sorte”<sup>1</sup>. 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 despesas<sup>2</sup>. 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. Cabe referir a circunstância de ter sido a própria LOE para 2014<sup>3</sup> a prever a possibilidade do valor do prémio ser efetuado por abate à receita de IVA. Em 2015, essa deficiência já não se verifica.

A receita do ISPE diminui € 9,6 milhões (-0,5%) sendo essa evolução contrária ao objetivo definido no ROE para 2014, no qual se previa um crescimento de 2,1% tendo em conta a recuperação da atividade económica. A receita não regista uma quebra superior porque os reembolsos diminuíram € 25,8 milhões (-79,2%) uma vez que o valor da cobrança decresceu € 35,4 milhões (-1,7%). À semelhança do ocorrido em anos anteriores, o valor a transferir para a empresa pública Estradas de Portugal<sup>4</sup>, a título de contribuição de serviço rodoviário (CSR), foi indevidamente deduzido à Receita do Estado e ascendeu a € 515,1 milhões, mais € 15,6 milhões (3,1%) do que em 2013<sup>5</sup> – *vide pontos 2.1.1 e 2.2.2*.

A receita de ISV aumenta € 113,7 milhões (32,3%) encontrando-se essa evolução muito acima do crescimento de 5,8% previsto no ROE para 2014. Segundo informação estatística da ACAP – Associação Automóvel de Portugal<sup>6</sup>, o mercado total de veículos automóveis cresceu 36,1% (mais 45.701 veículos) face a 2013.

A receita do IUC aumenta € 20,7 milhões (8,1%) mas sem atingir o crescimento de 23,2% previsto no ROE para 2014 (mais € 56,2 milhões). A cobrança voluntária diminui € 1,5 milhões (-0,6%) com a quebra de € 27,0 milhões (-26,4%) relativa aos veículos de categoria C a ser compensada pelo aumento de € 6,5 milhões (5,0%) nos veículos de categoria B e pela introdução do IUC adicional sobre os veículos a gasóleo<sup>7</sup> (€ 21,1 milhões). A cobrança coerciva regista um acréscimo muito significativo (de € 1,6 milhões para € 24,0 milhões).

<sup>1</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 26-A/2014, de 17 de fevereiro.

<sup>2</sup> Nos termos dos artigos 5.º a 7.º da LEO.

<sup>3</sup> Na alínea c) do artigo 242.º.

<sup>4</sup> A CSR criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, veio substituir parte da receita de ISPE. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISPE de forma a “garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição”.

<sup>5</sup> Importa referir que o valor da CSR transferido para a EP – Estradas de Portugal em 2014 foi de € 516,7 milhões. A diferença face ao valor deduzido à receita de ISPE (€ 515,1 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.

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.acap.pt/>.

<sup>7</sup> Nos termos dos artigos 201.º e 202.º da LOE para 2014.



Q. 764

## Tribunal de Contas

A receita do IT aumentou € 87,3 milhões (6,6%), embora no ROE para 2014 estivesse previsto um 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 do OE<sup>1</sup>.

### 2.1.3.2 Receitas Correntes Não Fiscais

A primeira alteração à LOE para 2014 corrige a previsão da receita das *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* para € 720,5 milhões, o que representa um acréscimo de € 147,1 milhões. Essa correção resultou do Tribunal Constitucional se ter pronunciado pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas<sup>2</sup>, que visavam estabelecer mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

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

*(em milhões de euros)*

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2013	2014	Valor	(%)	Inicial	Final	Inicial	Final
	Contribuições para a Seg Social, CGA e ADSE	494,1	685,8	191,7	38,8	573,4	720,5	119,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	752,3	784,0	31,7	4,2	763,8	798,8	102,6	98,1
Rendimentos da Propriedade	1.129,5	692,5	-437,1	-38,7	782,0	782,0	88,6	88,6
Transferências Correntes	861,0	531,4	-329,6	-38,3	561,5	595,1	94,6	89,3
Venda de Bens e Serviços Correntes	399,8	449,5	49,8	12,5	398,9	403,9	112,7	111,3
Outras Receitas Correntes	414,6	515,9	101,3	24,4	873,4	907,5	59,1	56,8
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>4.051,3</b>	<b>3.659,0</b>	<b>-392,2</b>	<b>-9,7</b>	<b>3.952,9</b>	<b>4.207,7</b>	<b>92,6</b>	<b>87,0</b>

Fonte: SGR e SCR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 janeiro de 2015 e Mapa I do OE para 2014.

As receitas correntes não fiscais diminuem € 392,2 milhões (-9,7%) devido ao decréscimo significativo verificado nos *rendimentos de propriedade* em € 437,1 milhões (-38,7%) e nas *transferências correntes*, no valor de € 329,6 milhões (-38,3%), que superaram a subida generalizada das restantes receitas.

As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* aumentam € 191,7 milhões (38,8%). Este aumento reflete-se nomeadamente nas *Comparticipações para a ADSE* (com mais € 168,1 milhões), devido ao incremento da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e pensionistas de 2,5 para 3,5%, a partir de junho<sup>3</sup>, previsto no âmbito da primeira alteração ao OE de 2014<sup>4</sup>, incluindo ainda € 35,1 milhões relativos a 50% da receita da contribuição da entidade empregadora que reverteu a favor dos cofres do Estado<sup>5</sup>. De referir ainda o acréscimo € 23,4 milhões (90,8%) verificado em outros subsistemas de saúde como o da GNR (€ 15,9 milhões) e o da PSP (€ 7,6 milhões).

O decréscimo de € 437,1 milhões (-38,7%) nos *rendimentos de propriedade* deve-se, sobretudo, à quebra verificada nos juros em € 277,2 milhões (-38,6%) e dos dividendos e participações em € 162,5 milhões (-39,6%).

<sup>1</sup> Nos termos do artigo n.º 195.º da LOE para 2014.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Nos termos da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio. Aplicável a pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares e extraordinários, de montante igual ou superior ao valor correspondente a uma vez e meia a retribuição mínima mensal garantida.

<sup>4</sup> Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

<sup>5</sup> Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 13/2014. Refira-se que no âmbito da primeira alteração ao OE de 2014 estava previsto arrecadar € 60 milhões mas a execução ficou abaixo do previsto em € 24,8 milhões.

## Tribunal de Contas

---

Nos juros, a quebra é justificada pela redução dos juros de capital contingente (*coco bonds*) em € 132,6 milhões (-30,5%) devido, sobretudo, à diminuição dos juros entregues pelo BCP (menos € 77,3 milhões correspondendo a uma redução de 30,5%) e pelo BPI (menos € 57,7 milhões correspondendo a uma redução de 68%)<sup>1</sup>.

Para a evolução desta receita contribui, também, a redução dos juros entregues pelas entidades que integram o subsector dos SFA em € 189,4 milhões (79%)<sup>2</sup>. Esta redução deve-se, essencialmente, à conversão do montante das amortizações e juros devidos ao Estado em aumentos de capital social relativamente aos empréstimos concedidos às empresas Estradas de Portugal, SA, Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE, e Metropolitano de Lisboa, EPE. Tendo os empréstimos a médio e longo prazos do Estado a EPR atingido € 3.191 milhões em 2013, no ROE para 2014 o Governo admite não estar previsto o respetivo reembolso mas antes a possibilidade de “dar início a um processo de reforço do capital próprio de algumas EPR, consubstanciado na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital”.

Em relação aos dividendos e participações, a quebra provém da redução, em € 156,9 milhões (-43,7%), dos dividendos entregues ao Estado pelo Banco de Portugal (€ 202,4 milhões face aos € 359,3 milhões em 2013).

A quebra nas *transferências correntes* em € 329,6 milhões (-38,3%) decorre da redução significativa das verbas recebidas do orçamento da Segurança Social em € 331,3 milhões (-75,5%), principalmente as relacionadas com financiamento comunitário em projetos cofinanciados que diminuem € 300,9 milhões (-95,3%). Parte desta quebra está relacionada com a alteração metodológica verificada na contabilização das verbas destinadas ao financiamento de ações de formação profissional. Nos termos da circular de preparação do OE para 2014<sup>3</sup>, o serviço ou organismo da administração central beneficiário de um financiamento desta natureza passou a registar essa receita em “*outras receitas correntes*”. Refira-se ainda que em 2014 houve uma redução das verbas recebidas pela Segurança Social por parte do Fundo Social Europeu<sup>4</sup>.

As *outras receitas correntes* apresentam um acréscimo de € 101,3 milhões (24,4%) para o qual concorre a contabilização de € 233,4 milhões em subsídios provenientes da Segurança Social resultante da alteração metodológica acima referida<sup>5</sup>, bem como a contabilização de € 65,1 milhões da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE). Tal como a CSB, a CESE reveste a natureza de imposto pelo que foi indevidamente contabilizada em *outras receitas correntes*. Porém, a situação já foi corrigida em 2015 visto que as verbas relativas à CESE estão a ser registadas no SGR pela AT como receita de *impostos diretos diversos*.

---

<sup>1</sup> O Estado recebeu € 434,1 milhões em 2013 (BCP: € 253,3 milhões, BPI: € 84,8 milhões, CGD: € 76 milhões e BANIF: € 19,9 milhões) e € 301,5 milhões em 2014 (BCP: € 176,1 milhões, CGD: € 78,2 milhões, BPI: € 27,1 milhões e BANIF: € 20,1 milhões).

<sup>2</sup> O Estado recebeu € 239,6 milhões em 2013, com destaque para Estradas de Portugal (€ 88,7 milhões), REFER (€ 83,6 milhões), Metropolitano de Lisboa (€ 36,2 milhões) e Metro do Porto (€ 27,1 milhões), mas apenas € 50,3 milhões em 2014, com destaque para o Metro do Porto (€ 42,8 milhões).

<sup>3</sup> Circular n.º 1374/2013, de 9 de agosto, ponto 56 alínea c).

<sup>4</sup> De acordo com o mapa anexo da execução orçamental que acompanha o relatório de janeiro a dezembro de 2014 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, as despesas com Ações de Formação Profissional com suporte nas transferências provenientes do Fundo Social Europeu desceram € 162,0 milhões (-12,4%).

<sup>5</sup> Do OE de 2014 constavam € 547,3 milhões em subsídios, o que explica o baixo grau de execução das *outras receitas correntes*.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### Caixa 4 – Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE)

A CESE, cujo regime foi aprovado através da LOE para 2014, tem por objetivo garantir o financiamento de mecanismos que contribuem para a “sustentabilidade sistémica do setor energético, designadamente através da contribuição para a redução da dívida tarifária e do financiamento de políticas do setor energético de cariz social e ambiental, de medidas relacionadas com a eficiência energética, de medidas de apoio às empresas e da minimização dos encargos financeiros para o Sistema Elétrico Nacional decorrentes de custos de interesse económico geral (CIEG), designadamente resultantes dos sobrecustos com a convergência tarifária com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”<sup>1</sup>.

Para a prossecução destes objetivos, foi criado o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (FSSSE), o qual é financiado, designadamente, através da receita obtida com a CESE<sup>2</sup>. De notar que, apesar de criado em abril, o FSSSE não reportou qualquer execução no ano de 2014, nem consta do segundo OE retificativo aprovado em setembro<sup>3</sup>.

A CESE é devida pelas pessoas singulares ou coletivas que integrem o sector energético nacional, com domicílio fiscal ou sede, direção efetiva ou estabelecimento estável, em território português e incide, designadamente, sobre o valor dos elementos do ativo dos sujeitos passivos que respeitem cumulativamente a ativos fixos tangíveis, ativos intangíveis, com exceção dos elementos da propriedade industrial e a ativos financeiros afetos a concessões ou a atividades licenciadas<sup>4</sup>.

O pagamento da CESE é efetuado nos locais de cobrança legalmente autorizados e decorre até ao último dia do prazo fixado para a liquidação, ou seja, até 31 de outubro, com exceção da que incide sobre “a produção de eletricidade por intermédio de centrais termoelétricas de ciclo combinado a gás natural” e sobre a “atividade de refinação de petróleo bruto” cujo prazo é até 20 de dezembro<sup>5</sup>.

Com efeito negativo, destaca-se a quebra dos *prémios, taxas por garantias de riscos e diferenças de câmbio* em € 63,2 milhões (-27,9%) e o efeito base do valor obtido com a contribuição sobre o setor bancário em 2013 (€ 127,1 milhões) que, como referido, foi indevidamente contabilizado em *outras receitas correntes*.

### 2.1.3.3 Receitas de Capital

As receitas de capital em 2014 decresceram € 320,7 milhões (-54,4%) justificado essencialmente pelo baixo grau de execução dessas receitas, conforme se pode verificar pelas taxas de execução em relação ao orçamento inicial (45,7%) e final (33,4%).

<sup>1</sup> Artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE), com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 13/2014, de 14 de março, e n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e artigos 1.º, n.º 2, e 11.º do regime aprovado pela referida LOE. Refira-se que a LOE para 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro) alterou e prorrogou o regime da CESE.

<sup>2</sup> O FSSSE criado através do Decreto-Lei n.º 55/2014, de 9 de abril, cuja regulamentação consta da Portaria n.º 1059/2014, de 18 de dezembro, tem a natureza de património autónomo, sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, funciona junto do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, cabendo a respetiva gestão à Direção-Geral de Energia e Geologia e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, nas vertentes técnica e financeira, respetivamente.

<sup>3</sup> Lei n.º 75-A/2014 (segunda alteração à LOE para 2014).

<sup>4</sup> Nos termos dos artigos 2.º e 3.º do regime constante da LOE.

<sup>5</sup> A liquidação é efetuada através do envio, por transmissão eletrónica de dados, da declaração modelo 27, aprovada pela Portaria n.º 208/2014, de 10 de outubro. Note-se que, pelos encargos de liquidação e cobrança, é conferido à AT, o direito a reter uma percentagem de 3% do produto da CESE, a qual constitui receita própria da entidade. – Vide artigos 7.º, 8.º e 11.º, n.º 5, do regime previsto na LOE.

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

*(em milhões de euros)*

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2013	2014	Valor	(%)	Inicial	Final	Inicial	Final
Venda de Bens de Investimento	65,7	44,7	-21,0	-32,0	112,0	153,3	39,9	29,1
Transferências de Capital	71,1	166,4	95,3	134,0	281,1	455,7	59,2	36,5
Outras Receitas de Capital	452,3	57,4	-395,0	-87,3	193,7	194,2	29,6	29,5
<b>Receitas de Capital</b>	<b>589,1</b>	<b>268,4</b>	<b>-320,7</b>	<b>-54,4</b>	<b>586,8</b>	<b>803,2</b>	<b>45,7</b>	<b>33,4</b>

Fonte: SGR e SCR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 janeiro de 2015 e Mapa I do OE para 2014.

A execução relativa à *venda de bens de investimento* traduz principalmente a cobertura de créditos especiais abertos no primeiro trimestre em *outros bens de investimento* (€ 41,3 milhões)<sup>1</sup> para financiar despesas relativas à Lei de Programação Militar, uma vez que de abril a dezembro o valor da execução foi particularmente baixo (€ 2,9 milhões) o que implicou um desvio face ao orçamento inicial (menos € 67,3 milhões) e final (menos € 108,6 milhões) quando o OE contemplava receitas de *outros bens de investimento* no valor de € 107,8 milhões em organismos do Ministério da Defesa Nacional<sup>2</sup>.

Em relação às *transferências de capital*, a receita acumulada de janeiro a novembro apresenta uma variação homóloga negativa no valor de € 5,4 milhões. Deste modo, o acréscimo de € 95,3 milhões (134,0%) reflete, sobretudo, o impacto das transferências efetuadas em dezembro para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) pelo IAPMEI, IP - Agência para a Competitividade e Inovação (€ 93,0 milhões) e Turismo de Portugal, IP (€ 7,0 milhões) visando a subscrição de capital da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD)<sup>3</sup> para a qual foi previsto o valor de € 165 milhões na segunda alteração à LOE para 2014<sup>4</sup>, resultando desta forma uma execução inferior ao previsto em € 65,0 milhões. Importa ainda salientar que se encontra incluído no orçamento inicial, o valor de € 180 milhões relativo à transferência das responsabilidades do fundo de saúde dos CTT para o Estado, operação que não se realizou em 2014<sup>5</sup>.

Em *outras receitas de capital*, o decréscimo de € 395,0 milhões (-87,3%) está relacionado com o efeito base das verbas pagas pela ANA – Aeroportos de Portugal, SA, nos termos do contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal<sup>6</sup> (€ 400,0 milhões em 2013<sup>7</sup>).

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

<sup>2</sup> Principalmente na Lei de Programação de Infraestruturas Militares (€ 55,8 milhões), Exército (€ 19,5 milhões), Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (€ 13,6 milhões), Marinha (€ 7,5 milhões) e Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (€ 2,5 milhões).

<sup>3</sup> A IFD foi criada pelo Decreto-Lei n.º 155/2014, de 21 de outubro, na sequência da Resolução de Conselho de Ministros n.º 73/2013, de 19 de novembro, tendo como missão e objetivos o desempenho de funções de gestão de instrumentos financeiros públicos de estímulo ao investimento empresarial em bens e serviços transacionáveis e melhorar as condições de financiamento da economia através da redução dos custos e aumento das maturidades de financiamento das empresas viáveis, bem como aumento da liquidez disponível e criação de novos instrumentos de financiamento e de capitalização.

<sup>4</sup> Nos termos do artigo n.º 3 da Lei n.º 75-A, de 30 de setembro (segunda alteração ao OE de 2014), a transferência de capital para o Estado seria pelo valor de € 165 milhões proveniente do IAPMEI, IP (€ 150 milhões) e do Turismo de Portugal, IP (€ 15 milhões) na sequência da extinção do Fundo de Garantia de Titularização de Créditos e da redução do capital social do Fundo de Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, no caso do Turismo de Portugal, IP, e também do Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas, no caso do IAPMEI, IP.

<sup>5</sup> No Relatório do OE para 2015 é referido como uma das medidas de consolidação temporárias inscritas no OE para 2014.

<sup>6</sup> A celebração do contrato com o Estado foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2012, de 12 de dezembro.

<sup>7</sup> Os € 800 milhões recebidos em 2012 respeitam à primeira prestação do pagamento inicial previsto no ponto 6 alínea a) do respetivo contrato de concessão tendo sido recebidos mais € 400 milhões em 2013, nos termos da alínea b) do mesmo contrato.



Na execução de 2014 (€ 57,4 milhões) está incluído o valor referente ao leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências de radiocomunicações de quarta geração<sup>1</sup>. O desvio de € 137,4 milhões, entre a execução e os orçamentos inicial e final, deve-se à não concretização de € 170 milhões de receitas previstas no orçamento relacionadas com concessões de infraestruturas portuárias e da Silopor<sup>2</sup>.

### 2.1.3.4 Receita de Ativos Financeiros

Quadro 6 – Receita dos Serviços Integrados – Ativos Financeiros

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2013	2014	Valor	(%)	Inicial	Final	OE	OE
							Inicial	Final
<b>Títulos a Médio e Longo Prazos</b>	<b>430,0</b>	<b>3 295,0</b>	<b>2 865,0</b>	<b>666,3</b>	<b>1 110,0</b>	<b>3 295,0</b>	<b>296,8</b>	<b>100,0</b>
Sociedades financeiras	430,0	3 295,0	2 865,0	666,3	1 110,0	3 295,0	296,8	100,0
BCP	0,0	2 250,0	2 250,0	-				
BPI	280,0	920,0	640,0	228,6				
BANIF	150,0	125,0	-25,0	-16,7				
<b>Empréstimos a Curto Prazo</b>	<b>23,9</b>	<b>8,0</b>	<b>-15,9</b>	<b>-66,5</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Empréstimos a Médio e Longo Prazos</b>	<b>1 302,6</b>	<b>391,2</b>	<b>-911,4</b>	<b>-70,0</b>	<b>332,4</b>	<b>332,4</b>	<b>117,7</b>	<b>117,7</b>
Soc. e quase-sociedades não financeiras	0,8	0,8	0,0	-0,8	0,6	0,6	135,0	135,0
Administração Central - SFA	1 248,6	251,5	-997,1	-79,9	248,4	248,4	101,2	101,2
Administração Regional	15,2	35,8	20,6	135,7	35,5	35,5	100,7	100,7
Administração Local	32,5	99,4	66,9	205,7	43,1	43,1	230,5	230,5
Famílias	2,4	1,5	-0,9	-37,8	2,1	2,1	69,8	69,8
União Europeia	0,5	0,0	-0,5	-	0,0	0,0	-	-
Países Terceiros e Org. Internacionais	2,7	2,2	-0,5	-17,5	2,7	2,7	82,5	82,5
<b>Recuperação de Créditos Garantidos</b>	<b>16,8</b>	<b>23,9</b>	<b>7,0</b>	<b>41,8</b>	<b>17,1</b>	<b>17,1</b>	<b>139,9</b>	<b>139,9</b>
<b>Alienação de partes sociais de empresas</b>	<b>1 419,4</b>	<b>264,2</b>	<b>-1 155,3</b>	<b>-81,4</b>	<b>90,0</b>	<b>90,0</b>	<b>293,5</b>	<b>293,5</b>
<b>Outros Ativos Financeiros</b>	<b>0,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>3 707,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>1 446,6</b>	<b>1 446,6</b>
<b>Total de Ativos Financeiros</b>	<b>3 192,8</b>	<b>3 982,9</b>	<b>790,2</b>	<b>24,7</b>	<b>1 557,6</b>	<b>3 742,6</b>	<b>255,7</b>	<b>106,4</b>

Fonte: SGR e SCR de 2013 e de 2014, SEO publicada em 23 janeiro de 2015 e Mapa I do OE para 2014.

A receita de ativos financeiros cresceu € 790,2 milhões (24,7%) devido, nomeadamente, ao efeito conjugado do acréscimo de € 2.865 milhões (666,3%) em *títulos a médio e longo prazos* e do decréscimo em € 911,4 milhões (-70,0%) nos *empréstimos a médio e longo prazos* e de € 1.155,3 milhões (-81,4%) na *alienação de partes sociais de empresas*.

Os *títulos a médio e longo prazos* refletem as amortizações do capital contingente (*coco bonds*) realizadas pelos bancos (€ 3.295 milhões) que, em 2014, aumentaram € 2.865 milhões (666,3%) devido aos € 2.250,0 milhões amortizados pelo BCP (não amortizou nenhum capital em 2013), aos € 920,0 milhões pelo BPI (€ 280,0 milhões em 2013) e € 125,0 milhões pelo BANIF (menos € 25 milhões que em 2013). Como BCP e BPI amortizaram antecipadamente mais capital do que o previsto, o orçamento foi acrescido em € 2.185 milhões na segunda alteração à LOE para 2014.

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 2.º da Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho. Foram recebidos € 272 milhões em 2012 e € 20 milhões em 2013.

<sup>2</sup> No Relatório do OE para 2015, é referido como uma das medidas temporárias inscritas no OE para 2014.

## Tribunal de Contas

---

Os empréstimos a médio e longo prazos decresceram € 911,4 milhões devido, sobretudo, a uma menor amortização de capital por parte dos SFA, devido à já referida conversão do montante das amortizações (e juros) em aumentos de capital social por parte do Estado relativamente aos empréstimos concedidos às EPR<sup>1</sup>.

Por sua vez, verificou-se o decréscimo de € 1.155,3 milhões (-81,4%) na receita de *alienação de partes sociais de empresas* face a 2013<sup>2</sup>. Em 2014, a receita do Estado proveniente de operações de privatização totalizou € 383,6 milhões (€ 344,6 milhões dos CTT - Correios de Portugal <sup>3</sup> e € 39 milhões da REN<sup>4</sup>).

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 Portugal e dos CTT que tinha sido afeto em 2013 ao FRDP para amortização da dívida pública (€ 1.459,4 milhões<sup>5</sup>). Nos termos legais<sup>6</sup> 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 exercícios. Semelhante irregularidade 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 Tribunal<sup>7</sup>.

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).

---

<sup>1</sup> O Estado recebeu € 1.248,6 milhões em 2013, com destaque para REFER (€ 515,7 milhões), Estradas de Portugal (€ 426,3 milhões), Metropolitano de Lisboa (€ 153,5 milhões) e Metro do Porto (€ 148,3 milhões), mas apenas € 251,5 milhões em 2014, com destaque para Metro do Porto (€ 225,5 milhões) e Parque Escolar (€ 22,5 milhões).

<sup>2</sup> Em 2013 a receita de alienações de partes sociais de empresas totalizou € 1.419,4 milhões provenientes da privatização da ANA (€ 992,5 milhões) e dos CTT (€ 466,9 milhões) e deduzidos da restituição relativa à transferência para o FRDP dos € 40,0 milhões provenientes da privatização do BPN.

<sup>3</sup> Despacho n.º 15596/2014, da Ministra de Estado e das Finanças, de 19 de dezembro.

<sup>4</sup> Despacho n.º 2548/14 da Secretária de Estado do Tesouro, de 17 de dezembro.

<sup>5</sup> Nos termos dos Despachos n.º 308/2014 (CTT) e n.º 358/2014 (ANA), ambos de 27 de dezembro de 2013.

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 16.º da Lei Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de abril, alterada e republicada pela Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro), as receitas do 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.

<sup>7</sup> Vide Relatório n.º 3/2014 – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2013 (valores provisórios).



Q. 764

## Tribunal de Contas

### 2.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

Para apreciar os valores reportados na SEO de 23 de janeiro de 2015 como receita dos serviços e fundos autónomos (SFA) de 2014 foi examinada a informação reportada através do sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA).

#### 2.2.1 Execução por classificação económica

O quadro seguinte compara a execução da receita constante da SEO<sup>1</sup> com a examinada no SIGO, para as EPR e para os SFA (com EPR):

**Quadro 7 – Receita dos SFA – Comparação da SEO com o SIGO**

*(em milhões de euros)*

Classificação Económica	2014					
	EPR			SFA (com EPR)		
	SEO	SIGO	SEO – SIGO	SEO	SIGO	SEO – SIGO
<b>Receitas correntes</b>	2.711,1	2.697,6	13,5	25.747,1	25.619,1	128,0
<b>Receitas de Capital, das quais</b>	159,6	144,6	15,0	1.467,1	1.840,7	-373,5
Transferências de Capital FRDP				0,0	383,6	-383,6
<b>Outras Receitas</b>		1,7	-1,7		56,0	-56,0
<b>Receita Efetiva</b>	<b>2.870,8</b>	<b>2.844,0</b>	<b>26,8</b>	<b>27.214,2</b>	<b>27.515,8</b>	<b>-301,6</b>
Ativos Financeiros	127,8	127,8	0,0	905,9	905,9	0,0
Transferências entre SFA					528,6	
Saldo da Gerência Anterior		507,0			3.290,1	
Passivos Financeiros		2.347,4			2.354,8	
<b>Receita Orçamental</b>		<b>5.826,2</b>			<b>34.595,2</b>	
Operações Extraorçamentais		11,6			7.330,0	
<b>Receita Total (SIGO)</b>		<b>5.837,7</b>			<b>41.925,2</b>	

No sentido recomendado pelo Tribunal, a DGO passou a evidenciar as diferenças de consolidação<sup>2</sup> e a considerar para as seis entidades sem informação reportada tempestivamente<sup>3</sup> a informação relativa ao mês 11, ou seja, a última informação disponível.

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

<sup>2</sup> Antes de 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. A partir de 2014, essas diferenças de consolidação foram evidenciadas, como tal, sendo apresentado na SEO o valor de € 58,7 milhões (na receita corrente).

<sup>3</sup> Instituto Politécnico do Cávado e do Ave; SAS – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave; Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, SA; Transtejo – Transportes Tejo, SA; UL – Faculdade de Medicina Veterinária e UL – Instituto de Geografia e Ordenamento do Território.

## Tribunal de Contas

Em relação aos valores constantes da SEO, note-se que, para apuramento da receita efetiva:

- ◆ para além dos ativos e passivos financeiros, das transferências entre SFA (evitando duplicações) e do saldo da gerência *anterior*, a DGO também exclui da receita efetiva as transferências de capital recebidas do Estado pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP);
- ◆ a DGO voltou a incluir estimativas da execução de receitas (€ 19,8 M) e de despesas (*vide ponto 3.2*), para o mês 12 no caso das seis entidades que apenas prestaram informação até ao mês 11 e valores das dotações iniciais das duas EPR que não reportaram execução durante o ano<sup>1</sup> – *vide ponto 1.2.2*.

Com as limitações expostas referidas aos procedimentos da DGO na SEO, os valores examinados para a receita efetiva dos SFA (com e sem EPR) objeto de apreciação nos pontos seguintes é a constante do SIGO (mês 12) e (mês 11 - para as seis entidades sem informação reportada tempestivamente).

**Quadro 8 – Receita dos SFA – Execução por classificação económica**

*(em milhões de euros)*

Classificação Económica	2013			2014			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<b>Receitas Correntes</b>	22.700,3	2.361,6	24.971,6	23.014,4	2.697,6	25.619,1	314,1	1,4	336,0	14,2	647,6	2,6
<b>Receitas de Capital</b>	2.568,6	257,2	2.815,9	1.712,8	144,6	1.840,7	-855,8	-33,3	-112,6	-43,8	-975,3	-34,6
<b>Outras Receitas</b>	40,9	4,8	45,7	54,3	1,7	56,0	13,4	32,7	-3,1	-64,5	10,3	22,6
<b>Receita Efetiva</b>	<b>25.309,9</b>	<b>2.623,6</b>	<b>27.833,2</b>	<b>24.781,5</b>	<b>2.844,0</b>	<b>27.515,8</b>	<b>-528,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>220,4</b>	<b>8,4</b>	<b>-317,4</b>	<b>-1,1</b>
Transferências Correntes de SFA	283,2		373,5	359,8		452,8	76,6	27,0	0,0		79,3	21,2
Transferências de Capital de SFA	63,3		73,3	59,2		75,9	-4,2	-6,6	0,0		2,6	3,6
Ativos Financeiros	829,9	83,6	913,5	778,1	127,8	905,9	-51,8	-6,2	44,2	52,8	-7,7	-0,8
Saldo da Gerência Anterior	3.438,2	609,7	4.047,9	2.783,1	507,0	3.290,1	-655,1	-19,1	-102,7	-16,8	-757,8	-18,7
Passivos Financeiros	46,1	3.726,3	3.772,4	7,4	2.347,4	2.354,8	-38,7	-84,0	-1.378,9	-37,0	-1.417,6	-37,6
<b>Receita Orçamental</b>	<b>29.970,6</b>	<b>7.043,2</b>	<b>37.013,8</b>	<b>28.769,0</b>	<b>5.826,2</b>	<b>34.595,2</b>	<b>-1.201,6</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1.217,0</b>	<b>-17,3</b>	<b>-2.418,6</b>	<b>-6,5</b>
Operações Extraorçamentais	8.811,0	31,4	8.842,5	7.318,4	11,6	7.330,0	-1.492,6	-16,9	-19,9	-63,2	-1.512,4	-17,1
<b>Receita Total (SIGO)</b>	<b>38.781,6</b>	<b>7.074,6</b>	<b>45.856,3</b>	<b>36.087,5</b>	<b>5.837,7</b>	<b>41.925,2</b>	<b>-2.694,2</b>	<b>-6,9</b>	<b>-1.236,9</b>	<b>-17,5</b>	<b>-3.931,0</b>	<b>-8,6</b>

Fonte: SIGO/SFA

A receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 24.781,5 milhões e diminui € 528,4 milhões (-2,1%). Com as EPR, a receita efetiva dos SFA decresce € 317,4 milhões (-1,1%), devido à diminuição das *receitas de capital* em € 975,3 milhões (-34,6%), compensado com o aumento das *receitas correntes* em € 647,6 milhões (2,6%).

<sup>1</sup> ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa e INL - Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### 2.2.1.1 Receitas Correntes

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

**Quadro 9 – Receita dos SFA – Receitas Correntes**

*(em milhões de euros)*

Classificação Económica	2013			2014			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>457,2</b>	<b>668,2</b>	<b>1.125,4</b>	<b>456,2</b>	<b>684,6</b>	<b>1.140,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>16,4</b>	<b>2,5</b>	<b>15,4</b>	<b>1,4</b>
Impostos Diretos	21,4	0,2	21,6	49,8	0,0	49,8	28,4	133,0	-0,2	-100,0	28,2	130,7
Impostos Indiretos	435,9	668,0	1.103,8	406,4	684,6	1.091,0	-29,4	-6,8	16,7	2,5	-12,8	-1,2
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>22.243,1</b>	<b>1.693,4</b>	<b>23.846,2</b>	<b>22.558,2</b>	<b>2.013,0</b>	<b>24.478,4</b>	<b>315,1</b>	<b>1,4</b>	<b>319,6</b>	<b>18,9</b>	<b>632,2</b>	<b>2,7</b>
Contrib. para a SS, CGA e ADSE	4.597,0	0,7	4.597,6	5.022,1		5.022,1	425,1	9,2	-0,7	-100,0	424,4	9,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1.255,1	374,2	1.629,3	1.299,6	386,0	1.685,6	44,5	3,5	11,8	3,1	56,3	3,5
Rendimentos da Propriedade	240,3	106,5	346,8	333,8	46,3	380,1	93,4	38,9	-60,3	-56,6	33,3	9,6
Transferências Correntes	15.508,0	604,9	16.022,6	14.798,6	520,1	15.225,8	-709,3	<b>-4,6</b>	<b>-84,8</b>	<b>-14,0</b>	<b>-796,8</b>	<b>-5,0</b>
Estado	13.850,3	472,5	14.232,5	13.598,8	415,6	13.921,4	-251,5	-1,8	-56,9	-12,0	-311,1	-2,2
Administração Regional	5,2	0,0	5,2	5,0	0,0	5,0	-0,3	-4,9	0,0		-0,3	-4,8
Administração Local	37,8	0,0	37,9	37,4	0,0	37,4	-0,5	-1,2	0,0	-92,5	-0,5	-1,3
Segurança Social	908,5	36,8	945,2	490,6	36,0	526,7	-417,8	-46,0	-0,7	-2,0	-418,6	-44,3
Outras	706,1	95,6	801,7	666,9	68,4	735,3	-39,2	-5,6	-27,1	-28,4	-66,4	-8,3
Venda de Bens e Serviços Correntes	563,9	565,7	1.129,6	498,5	1.015,2	1.513,6	-65,4	-11,6	449,5	79,4	384,0	34,0
Outras Receitas Correntes	78,9	41,4	120,2	605,7	45,5	651,2	526,8	667,8	4,1	9,9	530,9	441,6
<b>Receitas Correntes</b>	<b>22.700,3</b>	<b>2.361,6</b>	<b>24.971,6</b>	<b>23.014,4</b>	<b>2.697,6</b>	<b>25.619,1</b>	<b>314,1</b>	<b>1,4</b>	<b>336,0</b>	<b>14,2</b>	<b>647,6</b>	<b>2,6</b>

Fonte: SIGO/SFA

As *receitas correntes* dos SFA (com EPR) crescem € 647,6 milhões (2,6%) por conjugação do:

- ◆ acréscimo de € 424,4 milhões (9,2%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, explicado, sobretudo, 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%<sup>1</sup>, pelo alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade (CES)<sup>2</sup> e pelo aumento do número de beneficiários de pensões da responsabilidade de outras entidades, com reflexo na “Compensação por pagamento de pensões” recebida dessas entidades pela CGA;
- ◆ aumento nas *vendas de bens e serviços correntes* em € 384 milhões (34%) com destaque para as EPR Parque Escolar (mais € 130,7 milhões)<sup>3</sup> e REFER - Rede Ferroviária Nacional (mais € 203 milhões)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 81.º da LOE 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.

<sup>2</sup> Por ter passado a incidir sobre a totalidade das pensões e prestações pecuniárias vitalícias recebidas pelo titular, independentemente da sua natureza, comportando novas taxas e limites de incidência nas pensões pagas a partir de maio nos termos da Lei n.º 13/2014, de 14 de março (primeira alteração à LOE para 2014).

<sup>3</sup> Na sequência do contrato programa celebrado com o Estado, no âmbito do programa de modernização de escolas secundárias.

<sup>4</sup> Para tal evolução concorre o pagamento, em dezembro de 2014, da dívida da CP à REFER relativa à taxa de utilização da infraestrutura ferroviária em 2013.

## Tribunal de Contas

- ◆ crescimento de € 530,9 milhões (441,6%) nas *outras receitas correntes* devido, sobretudo, à alteração metodológica na contabilização das verbas para o financiamento de ações de formação profissional<sup>1</sup>.
- ◆ decréscimo das *transferências correntes* do Estado em € 311,1 milhões (-2,2%), sobretudo para a CGA (menos € 233,3 milhões e -5,3%) – 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.

### 2.2.1.2 Receitas de Capital

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

**Quadro 10 – Receita dos SFA – Receitas de Capital**

*(em milhões de euros)*

Classificação Económica	2013			2014			Variação Homóloga					
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	SFA		EPR		Total	
							Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Venda de Bens e Investimento	8,9	25,2	34,1	7,9	60,7	68,6	-1,0	-11,2	35,5	140,7	34,5	101,1
Transferências de Capital	2.557,5	228,7	2.776,3	1.704,3	67,9	1.755,5	-853,2	-33,4	-160,8	-70,3	-1.020,9	-36,8
Estado	1.605,3	19,3	1.614,6	737,2	33,3	753,8	-868,0	-54,1	14,0	72,3	-860,9	-53,3
Administração Regional	5,1	0,0	5,1	2,6		2,6	-2,5	-49,1	0,0		-2,5	-49,1
Administração Local	0,0	8,9	8,9				0,0		-8,9	-100,0	-8,9	-100,0
Segurança Social	2,6	0,4	3,0	0,1	0,4	0,5	-2,6	-97,3	0,0	7,9	-2,5	-83,8
Outras	944,6	200,2	1.144,8	964,4	34,2	998,6	19,8	2,1	-166,0	-82,9	-146,1	-12,8
Outras Receitas Capital	2,2	3,3	5,5	0,6	16,0	16,6	-1,6	-73,6	12,8	391,6	11,1	203,4
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2.568,6</b>	<b>257,2</b>	<b>2.815,9</b>	<b>1.712,8</b>	<b>144,6</b>	<b>1.840,7</b>	<b>-855,8</b>	<b>-33,3</b>	<b>-112,6</b>	<b>-43,8</b>	<b>-975,3</b>	<b>-34,6</b>

Fonte: SIGO/SFA

As *receitas de capital* dos SFA (com EPR) diminuem € 975,3 milhões (-34,6%) devido, sobretudo, à redução de € 956,4 milhões (-71,4%) nas *transferências de capital* do Estado para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP). Com efeito, o produto de privatizações transferido para o FRDP em 2014, para amortização de dívida pública, foi apenas de € 383,6 milhões (€ 344,6 milhões relativos à privatização dos CTT<sup>2</sup> e € 39 milhões relativos à privatização da REN<sup>3</sup>) quando em 2013 tinha sido de € 1.340 milhões (proveniente das operações de privatização da ANA e dos CTT).

<sup>1</sup> 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".

<sup>2</sup> Despacho n.º 15596/2014, da Ministra de Estado e das Finanças, de 19 de dezembro.

<sup>3</sup> Despacho n.º 2548/14 da Secretária de Estado do Tesouro, de 17 de dezembro.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### 2.2.1.3 Receitas Não Efetivas

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

- ◆ *ativos financeiros* – diminuição de € 7,7 milhões (-0,8%), com incidência no FRDP cuja receita decresceu € 171,6 milhões (-52,9%), compensado com os aumentos de € 152,7 milhões do IAPMEI, IP – Agência para a Competitividade e Inovação e de € 54 milhões da Parvalorem, SA.

A receita de *ativos financeiros* do FRDP inclui € 119,4 milhões registados como *alienação de partes sociais de empresas* – verba remanescente do produto das operações de privatização da ANA e dos CTT, efetuadas em 2013, que foram afetos ao FRDP para amortização da dívida pública. Essa verba, nos termos legais, deveria 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**

- ◆ *saldo da gerência anterior* – diminuição de € 757,8 milhões (-18,7%) para a qual concorrem os saldos da Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e da REFER, que decrescem € 247,8 milhões (-47,7%), € 244,7 milhões (-97,6%), € 226,6 milhões (-97,8%) e € 138,5 milhões (-65,3%), respetivamente.
- ◆ *operações extraorçamentais* – dos € 7.330,0 milhões de receita reportada no SIGO por 29 dos 258 SFA, salienta-se que apenas 5 registaram € 7.278,7 milhões (99,3%).

Estes 5 SFA (Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Agência para o Desenvolvimento e Coesão<sup>1</sup>, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação) atuam como intermediárias dos fluxos financeiros recebidos da UE. Segundo as instruções da DGO estes fluxos são, na maior parte das situações, registados pela entidade intermediária, como operações extraorçamentais.

Ora, o Tribunal tem recomendado<sup>2</sup> o registo integral dos fluxos financeiros dos SFA, no SIGO, classificando em *operações extraorçamentais* os fluxos não classificados em operações orçamentais. Este procedimento que não se deve cingir aos fluxos com a UE, representaria um ganho de eficácia do controlo e de rigor na contabilização na medida em que reportar no SIGO a totalidade dos fluxos financeiros asseguraria o cumprimento do princípio da universalidade pelos SFA e sujeitaria todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e à correspondente responsabilização.

Em contraditório, a DGO afirma: “(...) ainda que as Circulares da DGO apenas refiram os registos de fluxos de fundos comunitários em classificações extraorçamentais, entende-se que todos os fluxos que não configurem operações orçamentais devem ser objeto de registo (...)”. Ora, importa que este entendimento tenha consequência prática visto que 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. Assim, dado que a maior parte das entidades não regista operações extraorçamentais, a DGO deve emitir instruções para assegurar o registo integral das operações<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu foram extintos e objeto de fusão na Agência para o Desenvolvimento e Coesão, criada pelo Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro. Deste modo, a execução foi registada pelos dois primeiros até março (mês 3) e pela Agência a partir de abril.

<sup>2</sup> Recomendações: 11 – PCGE/2009, 43 – PCGE/2010, 46 – PCGE/2011, 43 – PCGE/2012 e 49 – PCGE/2013.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto, a DGO tem por missão superintender na elaboração e execução do OE, na contabilidade do Estado e no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, competindo-lhe definir e acompanhar, numa ótica de melhoria contínua, os princípios e normas do processo orçamental, incluindo a definição dos requisitos funcionais dos sistemas de gestão e informação orçamental.

## 2.2.2 Execução por classificação orgânica

O quadro seguinte identifica os SFA (sem EPR) com maior peso (70,4%) na receita efetiva total e também as principais componentes dessa receita.

**Quadro 11 – Receita dos SFA – SFA com maior peso na receita efetiva**

*(em milhões de euros)*

SFA	Principais receitas	Execução		Variação Homóloga	
		2013	2014	Valor	(%)
CGA	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>9.197,2</b>	<b>9.427,0</b>	<b>229,8</b>	<b>2,5</b>
	Transferências Correntes - Estado	4.364,1	4.130,8	-233,3	-5,3
	Transferências Capital	48,1	2,8	-45,3	-94,1
	Quotas e Participações	4.026,2	4.421,6	395,4	9,8
ACSS	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>4.587,8</b>	<b>4.568,9</b>	<b>-18,9</b>	<b>-0,4</b>
	Transferências Correntes - Estado	4.409,3	4.392,8	-16,5	-0,4
ARS LVT	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>1.438,9</b>	<b>1.365,2</b>	<b>-73,8</b>	<b>-5,1</b>
	Transferências Correntes - Estado	1.353,3	1.304,0	-49,3	-3,6
ARS do Norte	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>1.292,0</b>	<b>1.243,0</b>	<b>-49,0</b>	<b>-3,8</b>
	Transferências Correntes - Estado	1.253,4	1.214,8	-38,7	-3,1
FRDP	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>1.367,0</b>	<b>415,0</b>	<b>-952,1</b>	<b>-69,6</b>
	Transferências de Capital	1.340,0	383,6	-956,4	-71,4
<b>Soma (1)</b>		<b>19.250,0</b>	<b>17.434,0</b>	<b>-1.816,1</b>	<b>-9,4</b>
<b>Total da Receita Efetiva dos SFA (2)</b>		<b>25.309,9</b>	<b>24.781,5</b>	<b>-528,4</b>	<b>-2,1</b>
<b>(3) = (1) / (2)</b>		<b>76,1%</b>	<b>70,4%</b>		

Fonte: SIGO/SFA

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

- ◆ Caixa Geral de Aposentações (CGA) – o crescimento da receita efetiva em € 229,8 milhões resulta, sobretudo, do aumento das quotas e participações em € 395,4 milhões – **vide ponto 2.2.1.1**.  
Em sentido contrário, as *transferências correntes* do Estado diminuem € 233,3 milhões (por efeito da redução 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 € 45,3 milhões, pelo efeito base da receita extraordinária obtida em 2013 com a transferência do fundo de pensões do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, no valor de € 48,1 milhões<sup>1</sup>.
- ◆ Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) – a diminuição de € 18,9 milhões (-0,4%) deve-se, sobretudo, ao decréscimo de € 16,5 milhões (-0,4%) nas *transferências correntes* do Estado.
- ◆ Administrações Regionais de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARS LVT) e do Norte (ARS Norte) – as quebras de € 73,8 milhões (-5,1%) e de € 49 milhões (-3,8%) decorrem da redução das *transferências correntes* do Estado em € 49,3 milhões (-3,6%) e € 38,7 milhões (-3,1%), respetivamente.

<sup>1</sup> Em 2014 a CGA apenas recebeu € 2,4 milhões do extinto Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, na sequência do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro.



Q. 764

## Tribunal de Contas

- ◆ Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) – a diminuição de € 952,1 milhões (69,6%), decorre da redução das *transferências de capital* do Estado, em € 956,4 milhões (-71,4%) – *vide ponto 2.2.1.2.*

A receita efetiva das 62 EPR com execução reportada no SIGO totaliza € 2.844 milhões. O quadro seguinte identifica as 8 EPR com maior peso nessa receita (€ 2.245,6 milhões que correspondem a 79%).

Quadro 12 – Receita dos SFA – Execução por EPR

EPR	Principais receitas	(em milhões de euros)			
		2013	2014	Variação Homóloga	
				Valor	(%)
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>824,3</b>	<b>860,0</b>	35,7	4,3
Estradas de Portugal	ISPE	504,2	527,3	23,1	4,6
	Taxas - Portagens	293,3	316,5	23,2	7,9
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>214,9</b>	<b>325,9</b>	<b>110,9</b>	<b>51,6</b>
Rede Ferroviária Nacional - REFER	Transferências Correntes - Estado	53,8	49,8	-3,9	-7,3
	Venda de bens e serviços correntes	36,8	239,8	203,0	551,6
	Transferências de Capital - UE	84,7	2,1	-82,6	-97,5
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>245,9</b>	<b>244,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,5</b>
Radio e Televisão de Portugal	Transferências Correntes - Estado	52,0	0,0	-52,0	-100,0
	Venda de bens e serviços correntes	193,9	239,8	46,0	23,7
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>231,1</b>	<b>210,1</b>	<b>-21,0</b>	<b>-9,1</b>
Univ. do Porto - Fundação Pública	Transferências Correntes - Estado	116,8	115,9	-1,0	-0,8
	Taxas, multas e outras penalidades	38,5	37,3	-1,2	-3,1
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>213,2</b>	<b>202,6</b>	<b>-10,5</b>	<b>-4,9</b>
SCML	Result. Exploração Apostas Mútuas	132,2	119,2	-12,9	-9,8
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>51,0</b>	<b>155,7</b>	<b>104,6</b>	<b>205,0</b>
Parque Escolar	Transferências Correntes - UE	40,7	14,7	-26,1	-64,0
	Venda de bens e serviços correntes	10,3	141,0	130,7	1268,9
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>222,4</b>	<b>149,4</b>	<b>-73,0</b>	<b>-32,8</b>
Metropolitano de Lisboa	Transferências Correntes - Estado	46,4	36,5	-9,9	-21,4
	Venda de bens e serviços correntes	92,6	98,6	6,0	6,5
	Transferências de Capital - UE	51,6	5,6	-46,0	-89,1
	<b>Receita efetiva, da qual</b>	<b>105,4</b>	<b>97,3</b>	<b>-8,1</b>	<b>-7,7</b>
Univ. de Aveiro - Fundação Pública	Transferências Correntes - Estado	46,5	46,4	-0,1	-0,3
	<b>Soma (1)</b>	<b>2.108,3</b>	<b>2.245,6</b>	<b>137,3</b>	<b>6,5</b>
	<b>Total da Receita Efetiva das EPR (2)</b>	<b>2.623,6</b>	<b>2.844,0</b>	<b>220,4</b>	<b>8,4</b>
	<b>(3) = (1) / (2)</b>	<b>80,4%</b>	<b>79,0%</b>		

Fonte: SIGO/SFA

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

## Tribunal de Contas

- ◆ Estradas de Portugal (EP) – 61,3% (€ 527,3 milhões) da receita efetiva foram registados como receita do *imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos* (ISPE) e 36,8% (€ 316,5 milhões) provêm de portagens.

Note-se que os € 527,3 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.

Reitera-se que a CSR deve ser registada pela AT como receita do Estado e que a conseqüente 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.**

A DGO alegou<sup>1</sup> prever que “(...) no âmbito da reforma do processo orçamental envolvendo a revisão do classificador económico, a CSR venha a ser autonomizada em artigo próprio.” Ora, 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 principal componente da receita efetiva é a proveniente da *venda de bens e serviços correntes* que registou um aumento de € 203 milhões (551,6%) face a 2013 – **vide ponto 2.2.1.1.** Em sentido contrário, a receita de *transferências de capital* provenientes da UE regista uma quebra de € 82,6 milhões (-97,5%).
- ◆ Rádio e Televisão de Portugal (RTP) – o decréscimo de € 1,3 milhões (-0,5%) resulta, por um lado, da redução de € 52 milhões nas *transferências correntes* do Estado (valor da indemnização compensatória recebida em 2013 pela prestação de serviço público<sup>2</sup>) e, por outro, do aumento de € 46 milhões (23,7%) na receita de *venda de bens e serviços correntes*.

Note-se que 98% (€ 239,8 milhões) da receita efetiva foi registada como venda de serviços correntes incluindo, indevidamente, a verba recebida pela RTP (€ 163,6 milhões) a título de contribuição para o audiovisual (CAV). Com efeito, não obstante ser um imposto<sup>3</sup> cujo produto se encontra consignado à RTP, a CAV não é validada e registada como receita do Estado nem o respetivo montante é entregue através de transferências orçamentais (ficando essa entrega registada em despesa do Estado). Após ser cobrado pelas empresas distribuidoras de energia elétrica, o produto da CAV é entregue diretamente à RTP que o contabiliza, indevidamente, como *venda de serviços correntes* (à semelhança do praticado relativamente às receitas obtidas com publicidade).

Esta situação irregular que tem sido objeto de crítica recorrente do Tribunal – **vide ponto 2.1.1** – foi alterada em 2015 com a reclassificação da CAV como taxa sobre a energia. Porém, a CAV é um imposto e não uma taxa visto não se tratar da contraprestação de um serviço.

- ◆ Parque Escolar – 90,5% (€ 141 milhões) da receita efetiva provêm da *venda de bens e serviços correntes* que aumenta € 130,7 milhões – **vide ponto 2.2.1.1.**
- ◆ Metropolitano de Lisboa – a diminuição de € 73 milhões (-32,8%) decorre, sobretudo, da redução de € 9,9 milhões (-21,4%) nas *transferências correntes* do Estado e de € 46 milhões (-89,1%) nas *transferências de capital* provenientes da UE – Fundo de Coesão (PO – Valorização do Território).

<sup>1</sup> Vide Relatório n.º 5/2012 – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2012.

<sup>2</sup> Nos termos da RCM n.º 23/2013, de 10 de abril.

<sup>3</sup> Vide Acórdãos n.º 354/98 e n.º 307/99 do Tribunal Constitucional.



Embora não integrem a receita efetiva, face à sua dimensão financeira em 2014 constam do quadro seguinte as receitas de *passivos financeiros* das EPR que constituem formas de financiamento destas entidades pelo Estado através de *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 1.083,1 milhões) e *dotações de capital* (€ 1.245,8 milhões).

## Quadro 13 – Receita dos SFA – Financiamento do Estado às EPR

*(em milhões de euros)*

2014			
EPR	Empréstimos MLP	Dotações de Capital	Total
Estradas de Portugal	0,0	793,2	793,2
Metropolitano de Lisboa	0,0	211,3	211,3
Metro do Porto	500,0		500,0
Parque Escolar	22,5		22,5
Parups	164,0		164,0
Parvalorem	324,7		324,7
Rede Ferroviária Nacional - REFER	64,0	239,7	303,7
Transtejo	8,0	1,6	9,6
<b>Total</b>	<b>1.083,1</b>	<b>1.245,8</b>	<b>2.328,9</b>

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

Note-se que, para além destas receitas, o financiamento das EPR pelo Estado também passou pela conversão do montante das amortizações e juros devidos ao Estado em aumentos de capital social relativamente aos empréstimos concedidos à EP, à REFER e ao Metropolitano de Lisboa – *vide ponto 2.1.3.2*.

## Tribunal de Contas

### 3. DESPESA

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

#### 3.1 SERVIÇOS INTEGRADOS

##### 3.1.1 Execução face à previsão

No quadro seguinte apresenta-se: a variação prevista no Orçamento do Estado para 2014 em relação à despesa paga em 2013; a variação verificada; as alterações orçamentais; e a taxa de execução da despesa face ao Orçamento com as alterações nele introduzidas.

Quadro 14 – Serviços integrados – Execução face à previsão (despesa)

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 (CGE)	2014 ("mês 12")						
	Despesa (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2013 (*) (3)= (2-1) / (1) (%)	Orçamento final (**) (4)	Alterações orçamentais (5)= (4-2) / (2) (%)	Despesa (6)	Δ Despesa de 2013 (7)= (6-1) / (1) (%)	Taxa de execução (8)= (6) / (4) (%)
<b>(1) Despesas correntes</b>	<b>47.232,1</b>	<b>46.964,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>48.536,8</b>	<b>3,3</b>	<b>47.106,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>97,1</b>
Despesas com pessoal	9.234,9	8.364,3	-9,4	9.493,5	13,5	9.320,6	0,9	98,2
Aquisição de bens e serviços	1.613,7	1.529,3	-5,2	1.812,4	18,5	1.510,9	-6,4	83,4
Juros e outros encargos	6.842,6	7.239,1	5,8	7.125,6	-1,6	7.009,1	2,4	98,4
Transferências correntes, excluindo (a)	28.490,5	28.003,3	-1,7	28.893,0	3,2	28.633,4	0,5	99,1
Subsídios	406,1	231,6	-43,0	222,0	-4,1	210,7	-48,1	94,9
Outras despesas correntes	644,4	1.597,1	147,9	990,3	-38,0	422,0	-34,5	42,6
<b>(2) Despesas de capital (sem ativos financeiros e transferências para o FRDP)</b>	<b>1.648,4</b>	<b>1.407,4</b>	<b>-14,6</b>	<b>1.532,9</b>	<b>8,9</b>	<b>1.296,9</b>	<b>-21,3</b>	<b>84,6</b>
Aquisição de bens de capital	236,9	301,4	27,3	389,1	29,1	223,5	-5,6	57,5
Transferências de capital, excluindo (b)	1.290,1	1.044,4	-19,1	1.090,5	4,4	1.020,7	-20,9	93,6
Outras despesas de capital	121,4	61,7	-49,2	53,3	-13,5	52,6	-56,7	98,6
<b>(3)=(1)+(2) Despesas "efetivas" segundo a SEO</b>	<b>48.880,6</b>	<b>48.372,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>50.069,6</b>	<b>3,5</b>	<b>48.403,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>96,7</b>
Ativos financeiros, excluindo (c) e (d)	6.542,1	12.579,0	92,3	16.448,2	30,8	11.299,7	72,7	68,7
Transferências de capital para o FRDP	1.340,0	90,0	-93,3	383,6	326,2	383,6	-71,4	100,0
<b>(4) Ativos financeiros e transf. para o FRDP</b>	<b>7.882,1</b>	<b>12.669,0</b>	<b>60,7</b>	<b>16.831,8</b>	<b>32,9</b>	<b>11.683,3</b>	<b>48,2</b>	<b>69,4</b>
<b>(5) = (3)+(4) TOTAL DA DESPESA, excluindo:</b>	<b>56.762,7</b>	<b>61.041,2</b>	<b>7,5</b>	<b>66.901,4</b>	<b>9,6</b>	<b>60.086,8</b>	<b>5,9</b>	<b>89,8</b>
(a) Transf. correntes para o Estado	20,4	9,0	-55,9	70,5	683,6	70,5	245,2	100,0
(b) Transf. de capital para o Estado	1,2	-	-100,0	16,3	-	7,7	517,7	47,5
(c) Ativos financeiros em títulos (parte) (***)	150,0	-	-100,0	-	-	-	-100,0	-
(d) Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo (****)	23,9	18,0	-24,6	18,0	-	8,0	-66,5	44,4
Passivos financeiros	86.643,3	110.984,0	28,1	110.984,0	-	78.926,9	-8,9	71,1
<b>TOTAL DA DESPESA (incluindo todos os ativos e passivos financeiros e transferências)</b>	<b>143.601,5</b>	<b>172.052,2</b>	<b>19,8</b>	<b>177.990,2</b>	<b>3,5</b>	<b>139.151,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>78,2</b>

Notas – vide página seguinte.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### Notas ao quadro:

(\*) “Objetivos implícitos” do OE/2014 para a variação da despesa (em percentagem) face a 2013, comparáveis com a variação verificada (coluna 7).

(\*\*) Após todas as alterações introduzidas pela Assembleia da República e pelo Governo.

(\*\*\*) Em 2013, da 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 (€ 150,0 milhões).

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

Obs: O Quadro é desenvolvido no Anexo 1, que desagrega as classificações económicas, como as *transferências* por sector institucional destinatário e evidencia os valores das variações, aqui indicadas apenas em percentagem.

Fonte: 2013 – Conta Geral do Estado; 2014 – valores provisórios do “mês 12” disponibilizados através do SIGO.

### a) Realização dos objetivos implícitos no Orçamento inicial para 2014

#### a.1) Despesas correntes

Ao nível da **despesa corrente**, comparando os valores iniciais do Orçamento para 2014 com os da despesa realizada em 2013, constituía um “objetivo orçamental implícito” a sua redução em 0,6% (€ -267,4 milhões), que não foi atingido, tendo sido de 0,3% (€ -125,4 milhões), em resultado, sobretudo, da evolução das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes*.

Nas *despesas com pessoal*, ao contrário da diminuição inicialmente orçamentada, de 9,4% (€ -870,6 milhões), verificou-se um aumento em 0,9% (€ 85,7 milhões). Por componentes, observou-se (cfr. anexo 1):

- *Remunerações certas e permanentes* – foi prevista uma diminuição de 13,6% (€ -931,3 milhões), tendo sido de apenas 3,8% (€ -259,1 milhões). Esta diferença, € 672,2 milhões, resultou essencialmente de alterações na legislação sobre remunerações, distinguindo-se três períodos: *i)* aplicação da redução remuneratória prevista na LOE/2014<sup>1</sup>, até maio; *ii)* na sequência da declaração de inconstitucionalidade dessa disposição<sup>2</sup>, foram pagos sem redução os meses de junho, julho, agosto e parte de setembro; *iii)* seguiu-se a aplicação da redução remuneratória prevista na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro<sup>3</sup>;
- *Segurança social* – foi orçamentada uma diminuição de 5,2% (€ -106,2 milhões), tendo-se verificado, pelo contrário, um aumento em 8,9% (€ 181,0 milhões), resultante sobretudo da evolução verificada nas *contribuições para a CGA* e a *segurança social*, para as quais foi previsto um aumento em € 16,9 milhões, a que correspondeu o de € 196,0 milhões<sup>4</sup>;
- *Abonos variáveis ou eventuais* – a subida verificada, € 163,9 milhões (44,8%), menor que a inicialmente orçamentada (45,6%), deveu-se essencialmente às *indenizações por cessação de funções*, para as quais foi inicialmente previsto um aumento em € 204,0 milhões, tendo sido menor, situando-se em € 154,9 milhões<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> A lei do OE/2014 (artigo 33.º) previu a redução, em 2,5% a 12% nas remunerações totais ilíquidas mensais entre € 675 e € 2.000, e de 12% nas superiores a € 2.000.

<sup>2</sup> Pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014 (proferido em 30 de maio e publicado no Diário da República de 26 de junho de 2014); declarou também a inconstitucionalidade dos artigos 115.º e 117.º da LOE/2014.

<sup>3</sup> Reduziu (artigo 2.º) em 3,5% o valor das remunerações totais ilíquidas mensais entre € 1.500 e € 2.000; em 3,5% a 10% entre € 2.000 e € 4.165; e em 10% as superiores a € 4.165. De acordo com o artigo 4.º, esta redução remuneratória vigora em 2014 a partir da data da entrada em vigor da Lei (13 de setembro) e no ano seguinte, sendo revertida em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015.

<sup>4</sup> O OE/2014 (artigo 81.º) aumentou as contribuições das entidades empregadoras para a CGA, subindo a respetiva taxa (de 20%) para 23,75% (passando a ser igual à taxa de contribuição das entidades empregadoras para a segurança social).

<sup>5</sup> € 211,5 milhões em 2014, contra € 56,6 milhões no ano anterior.

## Tribunal de Contas

---

Quanto às *transferências correntes*, para as quais estava inicialmente orçamentada uma redução de 1,7%, (€ -487,2 milhões)<sup>1</sup>, observou-se um aumento em 0,5% (€ 143,0 milhões), resultante essencialmente: i) de menor redução nas transferências correntes para SFA – € -314,1 milhões, contra € -764,7 milhões previstos; ii) das *transferências* para o Fundo de Resolução – € 287,2 milhões, que não estavam inicialmente orçamentados; e iii) das transferências para o orçamento da União Europeia<sup>2</sup>, que subiram € 23,7 milhões, quando inicialmente fora orçamentada uma redução de € 110,5 milhões.

No sentido da redução da despesa, verificou-se uma evolução favorável nas restantes despesas correntes:

- *Aquisição de bens e serviços* – redução em 6,4% (€ -102,7 milhões), superior à prevista, de 5,2% (€ -84,4 milhões);
- *Outras despesas correntes* – diminuição de 34,5% (€ -222,4 milhões) face ao aumento inicialmente orçamentado, em 147,9% (€ 952,8 milhões); excluindo do orçamento inicial a “dotação provisional”<sup>3</sup>, foi previsto um aumento em 65,1% (€ 419,3 milhões),
- *Subsídios* – redução em 48,1% (€ -195,4 milhões), que foi além dos 43,0% (€ -174,5 milhões) previstos;
- *Juros e outros encargos* – com um acréscimo de 2,4% (€ 166,4 milhões), inferior à subida orçamentada inicialmente, em 5,8% (€ 396,5 milhões).

Em resultado desses fatores, a despesa corrente primária (excluindo *juros e outros encargos*) diminuiu 0,7% (€ -291,8 milhões), inferior à previsão inicial de redução, de 1,6% (€ -663,9 milhões).

### a.2) Despesas de capital (segundo a SEO)

Para despesas de capital – sem *ativos e passivos financeiros* e sem as *transferências de capital* para o FRDP do produto das privatizações – foi inicialmente orçamentada uma redução de 14,6% (€ -241,0 milhões), tendo sido superior, de 21,3% (€ -351,6 milhões).

Na *aquisição de bens de capital*, as dotações iniciais correspondiam a um aumento em 27,3% (€ 64,6 milhões), tendo-se verificado na execução uma diminuição de 5,6% (€ -13,3 milhões).

Nas *transferências de capital*, para os vários sectores, foi prevista uma redução de 19,1% (€ -245,8 milhões), tendo sido de 20,9% (€ -269,4 milhões).

---

<sup>1</sup> Resultante, sobretudo, da diminuição prevista nas transferências para SFA (€ -764,7 milhões) e para a União Europeia (€ -110,5 milhões) e do aumento das *transferências para a administração local*, em € 427,3 milhões, para o qual contribuiu principalmente a alteração da contabilização da “comparticipação variável dos municípios na receita do IRS” – em anos anteriores era processada à margem do Orçamento do Estado e passou, em 2014, a integrar a receita do Estado desse imposto e a constituir despesa orçamental; em 2014 ascendeu a € 334,6 milhões (artigo 96.º e Mapa XIX da LOE/ 2014), contra € 391,6 milhões, no ano anterior.

<sup>2</sup> Verbas inscritas no Cap. 70 – Recursos próprios comunitários, do orçamento do Ministério das Finanças.

<sup>3</sup> Inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, inicialmente no valor de € 533,5 milhões, tendo sido utilizados € 253,8 milhões para reforço de outras dotações.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### a.3) Despesas de capital em ativos financeiros e transferências de capital para o FRDP

Para *ativos financeiros*, face à execução do ano anterior, foi orçamentado inicialmente € 12.579,0 milhões, mais € 6.036,9 milhões, acréscimo resultante essencialmente da (re)orçamentação da verba remanescente da “Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira” (€ 6.400,0 milhões) <sup>1</sup>. Conforme se analisa na alínea seguinte, foram aumentadas em 30,8% (€ 3.869,2 milhões), designadamente para o financiamento de empresas públicas.

As *transferências de capital* para o FRDP do produto de privatizações foram orçamentadas inicialmente em € 90,0 milhões e que ascenderam, no final a € 383,6 milhões (contra € 1.340,0 milhões, em 2013).

### b) Alterações orçamentais por classificação económica

Conforme consta do Quadro 14, com as exclusões referidas, o limite para despesa aprovado no Orçamento inicial (€ 61.041,2 milhões), foi aumentado em 9,6% (€ 5.860,2 milhões), através das alterações à Lei do Orçamento<sup>2</sup> (em € 5.095,6 milhões) e pelo Governo (em € 764,6 milhões) através da abertura de créditos especiais, ascendendo o Orçamento final a € 66.901,4 milhões.

Nesse acréscimo, destaca-se o verificado em *ativos financeiros*, reforçados em 30,8% (€ 3.869,2 milhões), dos quais € 3.853,8 milhões através do 2º OER/2014, sobretudo para *empréstimos* a empresas públicas (*vide* adiante, no Quadro 16, os montantes concedidos). Destaca-se também nesta classe de despesa, o reforço da dotação para *empréstimos* ao Fundo de Resolução em € 3.900 milhões<sup>3</sup>, com contrapartida em anulação na dotação da “Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira”.

Pelos motivos referidos na alínea anterior, as *despesas com pessoal*, cujo Orçamento inicial previa uma redução de € 870,6 milhões, aumentaram € 85,7 milhões, uma diferença de € 956,3 milhões (o reforço das dotações foi superior, de € 1.129,2 milhões, dos quais € 790,7 milhões por via dos orçamentos rectificativos).

As dotações para *transferências correntes* foram aumentadas em 3,2% (€ 889,7 milhões) salientando-se as destinadas ao Fundo de Resolução (€ 287,2 milhões)<sup>4</sup>, ao orçamento da UE (€ 134,4 milhões, de “recursos próprios comunitários”), à ACSS (€ 94,0 milhões), ao IFAP (€ 64,0 milhões) e à CGA (€ 38,7 milhões, no final).

De notar que, na sequência de Acórdão do Tribunal Constitucional em matéria de pensões da CGA<sup>5</sup>, embora no 1.º OER fosse previsto uma subida das despesas da CGA em € 735,0 milhões, o reforço nas dotações de

<sup>1</sup> Remanescente de € 12.000,0 milhões previstos no resgate financeiro acordado com FMI/BCE/Comissão Europeia com vista ao cumprimento pela banca das metas de capital exigidas, tendo, em 2012, sido utilizados € 4.500,0 milhões em instrumentos de capital contingente (€ 3.000,0 milhões pelo BCP e € 1.500,0 milhões pelo BPI) e, em 2013, € 1.100,0 milhões (pelo Banif: € 400,0 milhões em “instrumentos”, dos quais recomprou € 150,0 milhões no mesmo ano, e € 700,0 milhões em aumento de capital). Com a referida utilização, no final de 2014, a dotação da “Iniciativa” passou para € 2.500,0 milhões, não utilizados.

<sup>2</sup> Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março (1º OER/2014), e 75-A/201, de 30 de setembro (2º OER/2014).

<sup>3</sup> A dotação, inicialmente de € 1.500,0 milhões, tem a classificação económica empréstimos a médio e longo prazos/sociedades financeiras – bancos e instituições financeiras.

<sup>4</sup> Ao contrário da verba a título de *empréstimos* (*vide*, nota p.p. anterior), para as *transferências* foi, incorretamente, utilizada a classificação (sector institucional) das *sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*. A verba transferida foi inferior, em € 0,4 milhões, ao montante da contribuição do sector bancário [criada pela LOE/2011 (artigo 141.º) e afeta ao Fundo de Resolução (artigo 153º-F do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras)] que constituiu receita do Estado em 2013 (€ 127,1 milhões) e em 2014 (€ 160,5 milhões).

<sup>5</sup> 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, pressupostos dos valores inicialmente orçamentados para pensões e reformas no âmbito da CGA [uma redução em € 502,3 milhões (-5,5%)].



## Tribunal de Contas

---

*transferências* do Orçamento dos serviços integrados para a CGA<sup>1</sup> foi de € 220,8 milhões<sup>2</sup>; parte deste reforço foi posteriormente anulado, em € 182,1 milhões, no 2.º OER<sup>3</sup>.

Tal como no ano anterior, em 2014 as dotações iniciais para *juros e outros encargos* excederam a execução, tendo as alterações orçamentais procedido a uma redução em 1,6% (€ -113,5 milhões).

### **c) Taxas de execução**

A despesa realizada representou uma taxa de execução de 89,8%. Nos agrupamentos económicos com taxas inferiores destacam-se os *ativos financeiros*, com 69,0%, em resultado essencialmente do remanescente não utilizado das dotações afetas à “Iniciativa para o reforço da estabilidade financeira” (€ 2.500,0 milhões) e à parte não utilizada, correspondente à dotação inicial para *empréstimos* ao Fundo de Resolução (€ 1.500,0 milhões).

---

<sup>1</sup> Verbas inscritas no Capítulo 05 – Proteção social, do orçamento do Ministério das Finanças.

<sup>2</sup> Em especial porque foi previsto o aumento da receita da CGA da contribuição extraordinária de solidariedade em € 514,2 milhões (cfr. “Caixa” do Relatório de acompanhamento do 1.º trimestre).

<sup>3</sup> Resultando, dos dois OER, um reforço na dotação para *transferências para a CGA* em € 38,7 milhões (cfr. Anexo 2).



# Tribunal de Contas

Q. 764

## 3.1.2 Execução face ao ano anterior

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

**Quadro 15 – Serviços integrados – Variação da despesa face a 2013**

(em milhões de euros)

Despesas	2013 (CGE)		2014 ("mês 12")		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação (%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>47.232,1</b>	<b>83,2</b>	<b>47.106,7</b>	<b>78,3</b>	<b>-125,4</b>	<b>0,3</b>
Despesas com pessoal, das quais	9.234,9	16,3	9.320,6	15,5	85,7	0,9
Remunerações certas e permanentes	6.830,3	12,0	6.571,7	10,9	-259,1	-3,8
Abonos variáveis ou eventuais	365,7	0,6	529,6	0,9	163,9	44,8
Segurança social, das quais:	2.039,0	3,6	2.220,0	3,7	181,0	8,9
Contribuição dos serviços para a CGA e a segurança social	1.408,8	2,5	1.604,8	2,7	196,0	13,9
Aquisição de bens e serviços correntes	1.613,7	2,8	1.510,9	2,5	-102,7	-6,4
Juros e outros encargos	6.842,6	12,1	7.009,1	11,7	166,4	2,4
Transferências correntes, das quais para	28.490,5	50,2	28.633,4	47,6	143,0	0,5
SFA do Ministério da Saúde	7.888,0	13,9	7.741,0	12,9	-146,9	-1,9
Segurança social – Leis de bases	8.144,6	14,3	7.913,0	13,2	-231,6	-2,8
Segurança social – "IVA social"	725,0	1,3	725,0	1,2	-	-
Segurança social – Pensões do regime substitutivo dos bancários	506,7	0,9	497,2	0,8	-9,5	-1,9
CGA	4.364,1	7,7	4.130,8	6,9	-233,3	-5,3
Fundo de Resolução	-	-	287,2	0,5	287,2	-
Administração local, das quais	2.123,8	3,7	2.499,9	4,2	376,1	17,7
Contribuição variável dos municípios no IRS	-	-	334,6	0,6	334,6	-
Subsídios	406,1	0,7	210,7	0,3	-195,4	-48,1
Outras despesas correntes	644,4	1,1	422,0	0,7	-222,4	-34,5
<b>Despesas de capital (sem ativos financ. e transfer. de capital para o FRDP)</b>	<b>1.648,4</b>	<b>2,9</b>	<b>1.296,9</b>	<b>2,2</b>	<b>-351,6</b>	<b>-21,3</b>
Aquisição de bens de capital	236,9	0,4	223,5	0,4	-13,3	-5,6
Transferências de capital, das quais:	1.290,1	2,3	1.020,7	1,7	-269,4	-20,9
Administração local	385,5	0,7	204,2	0,3	-181,3	-47,0
Outras despesas de capital	121,4	0,2	52,6	0,1	-68,8	-56,7
<b>(1) Total da despesa "efetiva" (segundo o critério da SEO)</b>	<b>48.880,6</b>	<b>86,1</b>	<b>48.403,6</b>	<b>80,5</b>	<b>-477,0</b>	<b>-1,0</b>
Transferências de capital para o FRDP do produto das privatizações	1.340,0	2,4	383,6	0,6	-956,4	-71,4
Ativos financeiros, dos quais:	6.542,1	11,5	11.299,7	18,8	4.757,6	72,7
Instrumentos de capital contingente (Banif)	250,0	0,4	-	-	-250,0	-100,0
Ações (*) – Banif	700,0	1,2	-	-	-700,0	-100,0
Ações (*) – Emp. públicas de transportes e infraestruturas (incluindo EPR)	505,4	0,9	1.246,2	2,1	740,7	146,6
Ações (*) – Empresarialização de hospitais	-	-	455,2	0,8	455,2	100,0
Ações (*) – Instituição Financeira de Desenvolvimento	-	-	100,0	0,2	100,0	-
Ações (*) – Mecanismo Europeu de Estabilidade	802,9	1,4	401,5	0,7	-401,5	-50,0
Ações (*) – Participadas	-	-	37,5	0,1	37,5	-
Empréstimos m. l. prazos – Fundo de Resolução	-	-	3.900,0	6,5	3.900,0	100,0
Empréstimos m. l. prazos a empresas públicas (incluindo EPR)	3.309,7	5,8	4.672,3	7,8	1.362,6	41,2
Empréstimos m. l. prazos – administração regional	358,3	0,6	192,5	0,3	-165,8	-46,3
Empréstimos m. l. prazos – administração local	494,7	0,9	150,6	0,3	-344,1	-69,6
<b>(2) Ativos financeiros e transferências de capital para o FRDP</b>	<b>7.882,1</b>	<b>13,9</b>	<b>11.683,3</b>	<b>19,4</b>	<b>3.801,2</b>	<b>48,2</b>
<b>(3) = (1)+(2) Total da Despesa (**)</b>	<b>56.762,7</b>	<b>100,0</b>	<b>60.086,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3.324,2</b>	<b>5,9</b>

(\*) Ações e outras participações.

(\*\*) Não inclui transferências para SI, recompra no mesmo ano (2013) de instrumentos de capital contingente, empréstimos de curto prazo, e passivos financeiros (cfr. Quadro 14).

Fonte: 2013 – Conta Geral do Estado; 2014 – SIGO (valores provisórios do "mês 12").

## Tribunal de Contas

---

### a) Despesa (segundo a SEO)

A despesa dos serviços integrados, sem *ativos e passivos financeiros* e sem as *transferências de capital* para o FRDP do produto das privatizações, ascendeu a € 48.403,6 milhões, diminuindo 477,0 milhões (-1,0%) face ao ano anterior, principalmente pelas **reduções**:

- *Transferências de capital* – de € 269,4 milhões (-20,9%), sobretudo para a administração local (€ -181,3 milhões);
- *Outras despesas correntes* – de € 222,4 milhões (-34,5%), verificando-se no Ministério da Educação e Ciência a maior redução (€ 249,1 milhões)<sup>1</sup>, que contrasta com o aumento no Ministério das Finanças (€ 50,8 milhões), decorrente, sobretudo, de avales e garantias a fundo perdido (€ 31,8 milhões) e assunção de passivos e responsabilidades (€ 13,3 milhões);
- *Transferências correntes para a CGA* – de € 233,3 milhões (5,3%), e para a *segurança social* (lei de bases) – de € 231,6 milhões (-2,8%);
- *Transferências correntes para SFA do Ministério da Saúde* – de € 146,9 milhões (-1,9%);
- *Subsídios* – de € 195,4 milhões (-48,1%), resultante, sobretudo, do efeito do pagamento, em 2013, de (€ 167,3 milhões) para redução do défice tarifário;
- *Aquisição de bens e serviços* - de € 102,7 milhões (-6,4%).

Em contrapartida, **umentaram** as despesas com:

- *Juros e outros encargos* – em € 166,4 milhões (2,4%), passando para € 7.009,1 milhões;
- *Transferências correntes* para o Fundo de Resolução, iniciadas em 2014 – que ascenderam a € 287,2 milhões<sup>2</sup>;
- *Transferências correntes para a administração local* – em € 376,1 milhões, aumento justificado pela inscrição de € 334,6 milhões da comparticipação variável dos municípios no IRS;
- *Despesas com pessoal* – que aumentaram € 85,7 milhões (0,9%), pelos motivos já referidos no ponto 3.1.1 a), ascendendo a € 9.320,6 milhões.

### b) Ativos financeiros. Transferências de capital para o FRDP do produto das privatizações

#### b.1) Ativos financeiros

A despesa com *ativos financeiros*<sup>3</sup> totalizou € 11.299,7 milhões, contra € 6.542,1 milhões no ano anterior, aumentando 4.757,6 milhões; conforme se discrimina no quadro seguinte<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> Nas orgânicas de “verbas comuns” para estabelecimentos de ensino não superior, que passaram de € 531,5 milhões, em 2013, para € 282,4 milhões. (Nessas verbas comuns a cl. ec. 01.03.10 “outras despesas de segurança social”, passou de 12,4 milhões para 113,6 milhões (um acréscimo de € 101,2 milhões).

<sup>2</sup> Cfr. nota p.p. 4 da pág.43.

<sup>3</sup> Sem aplicações financeiras.

<sup>4</sup> Cfr. Anexo 3, que discrimina a despesa em *ativos financeiros* de 2012 a 2014.



Q. 764

**Quadro 16 – Serviços integrados – Despesa em ativos financeiros**

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	2013	2014 ("mês 12")	
		Valor	Estrutura (%)
<b>Empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas, incluindo EPR (Cl. Ec. 09.06.02, 09.09.06)</b>	<b>3.309,7</b>	<b>4.672,3</b>	<b>41,3</b>
CARRIS	-	458,1	4,1
CP	-	2.283,1	20,2
STCP	-	301,3	2,7
EDIA	-	189,2	1,7
EMPORDEF	-	207,9	1,8
ParqueExpo	-	149,6	1,3
Transtejo (EPR)	118,6	8,0	0,1
EP – Estradas de Portugal (EPR)	702,6	-	0,0
REFER (EPR)	804,5	64,0	0,6
Metropolitano de Lisboa (EPR)	412,9	-	0,0
Metro do Porto (EPR)	759,7	500,0	4,4
Parups (EPR)	283,2	164,0	1,5
Parvalorem (EPR)	227,3	324,7	2,9
Parque Escolar (EPR)	-	22,5	0,2
OPART (EPR)	0,9	-	0,0
<b>Aumentos de capital de empresas públicas, incluindo EPR (Cl. Ec. 09.07.02/03/06)</b>	<b>505,4</b>	<b>1.738,9</b>	<b>15,4</b>
Estradas de Portugal (EPR)	9,0	793,2	7,0
Metropolitano de Lisboa (EPR)	475,4	211,3	1,9
REFER (EPR)	21,0	239,7	2,1
Transtejo (EPR)	-	1,9	0,0
Empresarialização dos hospitais	-	455,2	4,0
Parparticipadas	-	37,5	0,3
<b>Capitalização de instituições de crédito (Cl. Ec. 09.03.03, 09.06.03, 09.07.03)</b>	<b>950,0</b>	<b>4.000,0</b>	<b>35,4</b>
Banif - Instrumentos de capital contingente (exceto recompra no mesmo ano)	250,0	-	0,0
BANIF - Ações	700,0	-	0,0
Empréstimo ao Fundo de Resolução	-	3.900,0	34,5
Instituição Financeira de Desenvolvimento	-	100,0	0,9
<b>Participações em organizações internacionais (Cl. Ec. 09.09.16)</b>	<b>846,8</b>	<b>437,6</b>	<b>3,9</b>
Realização de capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade	802,9	401,5	3,6
Participações em organizações internacionais (BID, BAD, e outros)	43,8	36,1	0,3
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Administração regional (Cl. Ec. 09.06.07)</b>	<b>358,3</b>	<b>192,5</b>	<b>1,7</b>
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Administração local (Cl. Ec. 09.06.08/09)</b>	<b>494,7</b>	<b>(*) 150,6</b>	<b>1,3</b>
<b>Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS (Cl. Ec. 09.08.06)</b>	<b>-</b>	<b>39,9</b>	<b>0,4</b>
<b>Execução de garantias (Cl. Ec. 09.09.01/02/16)</b>	<b>58,2</b>	<b>58,1</b>	<b>0,5</b>
<b>Outros ativos financeiros (Diversas Cl. Ec.)</b>	<b>19,0</b>	<b>9,9</b>	<b>0,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.542,1</b>	<b>11.299,7</b>	<b>100,0</b>

Obs. Não inclui empréstimos a curto prazo: € 23,9 milhões (2013) e € 8,0 milhões (2014). Em 2014, ao valor que consta do SIGO de empréstimos a médio e longo prazos foram deduzidas as reposições abatidas nos pagamentos, ainda não contabilizadas, referentes à Parups (€ 12,6 milhões) e ao IHRU (€ 39,3 milhões, que passou a não ter execução).

(\*) A DGTf, na sua resposta assinala que o valor final dos empréstimos a médio prazo à administração local por conta do OE2014 inclui mais € 4,9 milhões (que não estavam registados no "mês 12"), passando para € 155,5 milhões

Fonte: SIGO – valores provisórios do "mês 12" e informação complementar.

## Tribunal de Contas

---

Em 2014, as empresas públicas (incluindo EPR) foram entregues € 6.411,2 milhões (56,7% do total da despesa em *ativos financeiros*), a título de *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 4.672,3 milhões) e de *aumentos de capital* (€ 1.738,9 milhões)<sup>1</sup>. Foram principais beneficiárias: as empresas de transportes e infraestruturas (€ 4.860,6 milhões), os hospitais empresarializados (€ 455,2 milhões) e as sociedades veículos criadas no âmbito do BPN (€ 526,2 milhões)<sup>2</sup>. Receberam também elevados montantes a Empordef (€ 207,9 milhões), a EDIA (€ 189,2 milhões) e a ParqueExpo (€ 149,6 milhões),

Para capitalização de instituições de crédito, foram destinados € 4.000,0 milhões, € 3.900,0 em empréstimos a médio e longo prazos ao Fundo de Resolução (verba que integra os € 4.900,0 milhões da capitalização do Novo Banco pelo Fundo) e € 100,0 milhões para capital da Instituição Financeira de Desenvolvimento.

A participação no capital de instituições internacionais totalizou € 437,6 milhões, com destaque para a realização de capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade (€ 401,5 milhões).

Os *empréstimos a médio e longo prazos* à Região Autónoma da Madeira ascenderam a € 192,5 milhões e às autarquias locais a € 150,6 milhões.

Ascenderam a montantes também significativos os pagamentos em execução de garantias diversas (€ 58,1 milhões, dos quais € 40,0 milhões no âmbito do Fundo de Contragarantia Mútuo) e as verbas destinadas ao Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS (€ 39,9 milhões).

### **b.2) Transferências de capital para o FRDP**

Da receita efetiva dos serviços integrados excluem-se, de acordo com o critério utilizado na SEO, todos os *ativos financeiros*, incluindo o produto de receitas de privatizações, a transferir para o FRDP. Por esse motivo, exclui-se da despesa efetiva, de acordo com o mesmo critério, as transferências efetuadas para o Fundo. Essas transferências baixaram de € 1.340,0 milhões, em 2013 para € 383,6 milhões, em 2014 – produto da privatização dos CTT (€ 344,6 milhões) e da REN (€ 39,0 milhões)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Além dos aumentos de capital por verbas orçamentais, foram convertidos em capital os créditos correspondentes ao valor vencido, em 2014, de empréstimos de anos anteriores (€ 1.677,8 milhões) e de juros (€ 186,0 milhões), totalizando € 1.863,8 milhões, referentes a: REFER (€ 795,1 milhões), Estradas de Portugal (€ 728,4 milhões), Metropolitano de Lisboa (€ 338,4 milhões) e Transtejo (€ 2,0 milhões). Não foram convertidos em capital os empréstimos e juros vencidos do Metro do Porto, pagos ao Estado, mediante novo empréstimo, de € 500,0 milhões.

<sup>2</sup> € 488,7 milhões através de *empréstimos a médio e longo prazos à Parvalorem* e a *Parups* (destinados sobretudo ao reembolso de empréstimos da CGD concedidos no âmbito do BPN e ao pagamento dos respetivos juros) e € 37,5 milhões por aumento de capital da Parparticipadas.

<sup>3</sup> Este montante diverge do inscrito em receita com a classificação *económica ativos financeiros/alienação de partes sociais de empresas* (€ 264,2 milhões) sendo a diferença (€ 119,4 milhões, montante que devia ter sido entregue ao FRDP em 2013), entregue ao FRDP, em 2014, através do mecanismo da “restituição” – diminuição da receita dos serviços integrados com essa classificação e aumento da receita do FRDP com a mesma classificação. Assim, em 2014, o FRDP recebeu € 383,6 milhões inscritos na sua receita de *transferências de capital do Estado* e € 119,4 milhões, inscritos em *ativos financeiros/alienação de partes sociais de empresas*.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### 3.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

A informação que consta no SIGO/SFA, quanto ao orçamento inicial, evidencia divergências em relação aos mapas da LOE, devidas a:

- i) Ausência de reporte de dois SFA/EPR (ICAT e INL), totalizando os seus orçamentos iniciais € 15,4 milhões;
- ii) Integração do orçamento do Observatório do QREN (serviço integrado nos mapas da LOE) no orçamento da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC)<sup>1</sup> (subsector dos SFA) que aumentou o orçamento inicial deste subsector em € 3,3 milhões.

Ao nível da execução orçamental existem diferenças entre os dados do SIGO/SFA e os da SEO (aqui mais €19,6 milhões) por, como referido no ponto 1.3, a DGO considerar estimativas para os organismos que não reportaram execução.

Tais divergências encontram-se assinaladas no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

Divergências quanto ao orçamento inicial – (LOE vs. SIGO)		Divergências quanto à execução – (SEO vs. SIGO)	
<b>Total das dotações iniciais na LOE (1)</b>	<b>30 647,1</b>	<b>Despesa evidenciada na SEO (*) (5)</b>	<b>27.588,4</b>
Dotações iniciais dos SFA em falta: (2)	15,4	Estimativas de despesa incluídas na SEO: (6)	
ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL	0,4	ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL	0,4
INL - Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia	15,0	INL - Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia	15,0
		SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes	0,3
		TRANSTEJO - Transportes Tejo	1,3
		Instituto de Geografia e Ordenamento do Território	0,4
		Faculdade de Medicina Veterinária da Univ. Lisboa	1,0
		Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	1,0
		SAS do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	0,0
OQREN / Agência para o Desenvolvimento e Coesão (3)	3,3		
<b>Total das dotações no SIGO/SFA (4) = (1) - (2) + (3)</b>	<b>30.634,9</b>	<b>Despesa correspondente no SIGO/SFA (7) = (5) - (6)</b>	<b>(**) 27.568,8</b>

(\*) A SEO exclui todos os ativos *financeiros* e *passivos financeiros*. Inclui estimativas da execução dos SFA que não reportaram a execução orçamental:  
 - Para o ICAT e o INL – foi considerado como execução anual o seu orçamento inicial;  
 - Para os seis que reportaram execução a novembro – foi adicionada a estimativa para dezembro.

(\*\*) Adicionando a este montante € 629,6 milhões em *ativos financeiros* e € 450,6 milhões em *passivos financeiros* (Parvalorem e Parups), obtém-se a despesa (com as exclusões assinaladas) evidenciada no Quadro 17 (€ 28.649 milhões). No presente relatório são considerados os valores da execução que constam do SIGO/SFA (ou seja, sem estimativas).

De acordo com a metodologia seguida (diferente da SEO, como se referiu em 1.3), o quadro da página seguinte inclui na despesa os *ativos financeiros* que não são aplicações financeiras ou empréstimos de curto prazo. Inclui ainda 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 e a sua exclusão, pelo simples facto de estarem classificados em *passivos financeiros* (amortização de dívida), reduziria, com significado, a despesa evidenciada em contabilidade pública com a nacionalização e reprivatização do BPN<sup>2</sup>, bem como a constituição e funcionamento das correspondentes sociedades-veículo.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Observa-se que em 31/12/2014, conforme se extrai do Quadro 22, o saldo referente ao BPN é de € -2.691,2 milhões, mas seria de apenas € -558,7 milhões se excluídos todos os *ativos* e *passivos financeiros* (cfr. ponto 3.2.4).

## 3.2.1 Execução face à previsão (incluindo EPR)

No quadro seguinte, relativamente aos SFA, sintetiza-se: a variação prevista no Orçamento do Estado para 2014 em relação à despesa paga em 2013; a variação verificada; as alterações orçamentais; e a taxa de execução da despesa face ao Orçamento com as alterações nele introduzidas<sup>1</sup>.

**Quadro 17 – SFA (incluindo EPR) – Execução face à previsão (despesa)**

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 (CGE)	2014 ("mês 12")						
	Despesa (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2013 (*) (3)= (2-1) / (1) (%)	Orçamento final (**) (4)	Alterações orçamentais (5)= (4-2) / (2) (%)	Despesa (6)	Δ Despesa de 2013 (7)= (6-1) / (1) (%)	Taxa de execução (8)= (6) / (4) (%)
<b>(1) Despesas correntes</b>	<b>25.383,2</b>	<b>24.229,4</b>	<b>-4,5</b>	<b>26.477,4</b>	<b>9,3</b>	<b>24.952,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>94,2</b>
Despesas com pessoal	3.503,2	3.345,8	-4,5	3.680,7	10,0	3.530,4	0,8	95,9
Aquisição de bens e serviços	9.285,1	8.983,0	-3,3	9.561,2	6,4	8.876,8	-4,4	92,8
Juros e outros encargos	856,6	627,1	-26,8	622,3	-0,8	570,0	-33,5	91,6
Transferências correntes, excluindo (a)	10.893,1	10.254,1	-5,9	11.229,5	9,5	10.904,9	0,1	97,1
Subsídios	657,8	665,5	1,2	910,0	36,7	816,1	24,1	89,7
Outras despesas correntes	187,4	353,8	88,8	473,7	33,9	254,4	35,8	53,7
<b>(2) Despesas de capital (sem ativos financeiros e passivos financeiros)</b>	<b>1.886,3</b>	<b>2.916,9</b>	<b>54,6</b>	<b>3.507,8</b>	<b>20,3</b>	<b>2.616,0</b>	<b>38,7</b>	<b>74,6</b>
Aquisição de bens de capital	1.270,4	2.268,7	78,6	2.501,2	10,2	1.823,4	43,5	72,9
Transferências de capital, excluindo (b)	614,5	623,2	1,4	983,2	57,8	781,9	27,2	79,5
Outras despesas de capital	1,5	24,9	1.599,3	23,4	-5,9	10,7	631,0	45,7
<b>(3)=(1)+(2) Despesas "efetivas" segundo a SEO</b>	<b>27.269,5</b>	<b>27.146,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>29.985,2</b>	<b>10,5</b>	<b>27.568,7</b>	<b>1,1</b>	<b>91,9</b>
Ativos financeiros, excluindo (c) e (d)	564,9	602,3	6,6	843,4	40,0	629,6	11,4	74,6
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	397,5	391,9	-1,4	478,3	22,0	450,6	13,4	94,2
<b>(4) Ativos e passivos financeiros</b>	<b>962,4</b>	<b>994,2</b>	<b>3,3</b>	<b>1.321,7</b>	<b>32,9</b>	<b>1.080,2</b>	<b>12,2</b>	<b>81,7</b>
<b>(5) = (3)+(4) TOTAL DA DESPESA, excluindo:</b>	<b>28.232,0</b>	<b>28.140,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>31.306,9</b>	<b>11,3</b>	<b>28.648,8</b>	<b>1,5</b>	<b>91,5</b>
a) Transferências correntes para SFA	345,4	285,6	-17,3	417,4	46,1	394,1	14,1	94,4
b) Transferências de capital para SFA	85,9	83,3	-3,1	95,7	14,9	85,8	-0,2	89,6
c) Ativos financeiros em títulos	1.175,7	836,2	-28,9	983,3	17,6	407,7	-65,3	41,5
d) Ativos financeiros em emprést. de curto prazo	0,5	0,7	41,2	0,7	0,0	0,5	2,5	72,6
Passivos financeiros exceto Parvalorem e Parups	3.914,6	1.288,5	-67,1	1.735,2	34,7	1.313,8	-66,4	75,7
<b>TOTAL DA DESPESA (incluindo todos os ativos e passivos financeiros e transferências)</b>	<b>33.754,2</b>	<b>30.634,9</b>	<b>-9,2</b>	<b>34.539,2</b>	<b>12,7</b>	<b>30.850,7</b>	<b>-8,6</b>	<b>89,3</b>

(\*) "Objetivos implícitos" do OE/ 2014 para a variação da despesa (em percentagem) face a 2013, comparáveis com a variação verificada (coluna 7).

(\*\*) Após todas as alterações.

Obs. Por não terem introduzido a informação orçamental no sistema SIGO/SFA, não consta do quadro a de dois organismos (ICAT e INL) e, relativamente à execução orçamental de seis, consta apenas a do "mês 11" (cfr. ponto 3.2).

Fonte: 2013 – Conta Geral do Estado; 2014 – valores provisórios do "mês 12" (e "mês 11" de seis entidades), disponibilizados através do SIGO/SFA.

<sup>1</sup> Consta do Anexo 4 um quadro, com a mesma estrutura, com maior desagregação das classificações económicas, designadamente das transferências por sector institucional destinatário, bem como os valores das variações, acima indicadas apenas em percentagem.



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

### a) Realização dos objetivos implícitos no Orçamento inicial para 2014

Comparando o Orçamento para 2014 com a despesa realizada no ano anterior, constituía um “objetivo orçamental implícito” uma diminuição da **despesa corrente** de 4,5% (€ -1.153,8 milhões), tendo sido de apenas 1,7% (€ -430,6 milhões). Contrariaram a redução inicialmente orçamentada:

- ◆ *Despesas com pessoal* – foi prevista uma redução de 4,5% (€ -157,4 milhões), tendo-se verificado um aumento em 0,8% (€ 27,2 milhões), à semelhança dos serviços integrados, pelos motivos referidos no ponto 3.1.1 a);
- ◆ *Transferências correntes* – aumentaram 0,1% (€ 11,8 milhões), enquanto no orçamento se previa um decréscimo de 5,9% (€ -639,0 milhões), por efeito, sobretudo, das *transferências da CGA para famílias* (pensões e reformas), para as quais o Orçamento inicial previa a redução de € 502,3 milhões (-5,5%) e que aumentaram € 129,1 milhões (1,4%)<sup>1</sup>;
- ◆ *Subsídios* – subiram 24,1% (€ 158,3 milhões), quando no orçamento se previa um crescimento em apenas 1,2% (€ 7,8 milhões).

A redução foi superior à inicialmente orçamentada em:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços* – verificou-se uma redução de 4,4% (€ -408,3 milhões), superior à prevista, de 3,3% (€ -302,1 milhões). Contribuíram especialmente a ACSS (€ -246,1 milhões) e as administrações regionais de saúde (€ -133,8 milhões);
- ◆ *Juros e outros encargos* – com uma redução de 33,5% (€ -286,6 milhões), mais favorável do que a inicialmente orçamentada, de 26,8% (€ -229,5 milhões), devido essencialmente às despesas das EPR a este título.

As despesas de capital, excluindo *ativos e passivos financeiros*, para as quais foi inicialmente orçamentado um crescimento em 54,6% (€ 1.030,6 milhões), registaram um aumento menor, de 38,7% (€ 729,7 milhões), sobretudo por a *aquisição de bens de capital* ter tido uma execução inferior, em € 445,3 milhões face ao valor orçamentado.

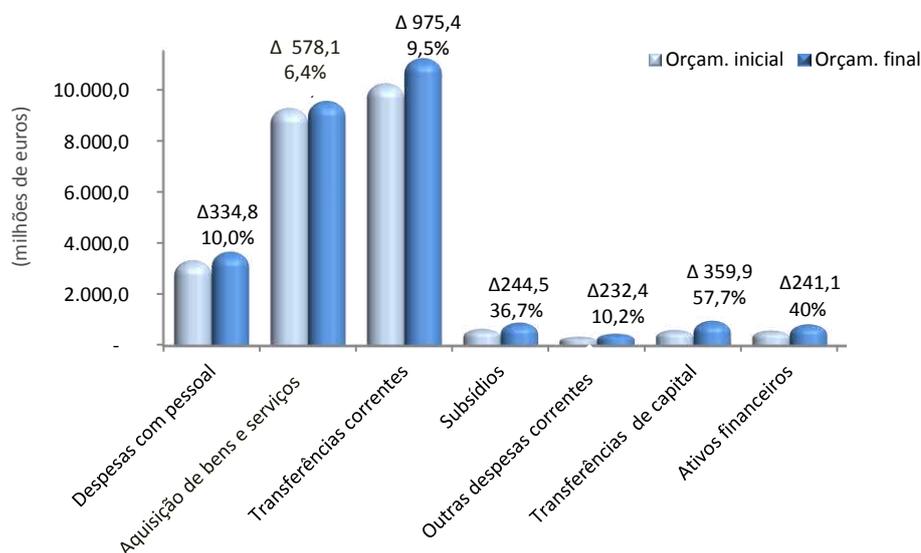
### b) Alterações orçamentais por classificação económica

Excluindo as rubricas assinaladas no Quadro 17, o limite para a despesa aprovado no Orçamento inicial para os organismos do subsector dos SFA (incluindo EPR) foi aumentado em 11,3% (€ 3.166,4 milhões), totalizando no final do ano € 31.306,9 milhões, como se mostra no gráfico seguinte.

---

<sup>1</sup> Conforme já se referiu, 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, que constituíram pressupostos dos valores iniciais do OE/2014 para pensões e reformas da CGA.

Gráfico 2 – Alterações orçamentais por classificação económica



Para **despesas correntes** as dotações foram reforçadas em € 2.248,0 milhões (9,3%), totalizando o orçamento final € 26.477,4 milhões, através das seguintes alterações orçamentais:

- ◆ *Despesas com pessoal* – reforço em 10,0% (€ 334,8 milhões), pelos fatores referidos.
- ◆ *Aquisição de bens e serviços* – reforço em 6,4% (€ 578,1 milhões), com os maiores aumentos na ACSS (6,6%; € 283,9 milhões) e maiores decréscimos no IEFP (-18,0%; € -28,7 milhões).
- ◆ *Transferências correntes* – reforço em 9,5% (€ 975,4 milhões), destacando-se as da CGA com 8,6% (€ 748,0 milhões), a ACSS com 161,9% (€ 54,2 milhões), o IFAP com 9,0% (€ 31,8 milhões), enquanto o IEFP registou um decréscimo de 44,6% (€ -58,1 milhões) nas respetivas dotações orçamentais:

(em milhões de euros)

Serviços	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Variação	Variação (%)
CGA	8.734,1	9.482,1	748,0	8,6
ACSS	33,5	87,7	54,2	161,9
IFAP	354,6	386,4	31,8	9,0
IEFP	130,3	72,2	-58,1	-44,6
<b>Total</b>	<b>9.252,4</b>	<b>10.028,9</b>	<b>775,9</b>	<b>8,4</b>

- ◆ *Subsídios* em 36,7% (€ 244,5 milhões), com os reforços mais elevados na Assembleia da República em 58,4% (€ 11,1 milhões), no IEFP em 47,6% (€ 215,8 milhões), no IFAP em 12,9% (€ 17,6 milhões), enquanto os orçamentos dos centros de formação foram reduzidos em 7,1% (€ -1,1 milhões):

(em milhões de euros)

Serviços	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Variação	Variação (%)
Assembleia da República	19,1	30,2	11,1	58,4
IEFP	453,1	668,9	215,8	47,6
IFAP	136,6	154,2	17,6	12,9
Centros de formação	16,1	15,0	-1,1	-7,1
<b>Sub total</b>	<b>624,9</b>	<b>868,4</b>	<b>243,4</b>	<b>39,0</b>



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

As **despesas de capital** beneficiaram de reforços em 23,5% (€ 918,4 milhões), com valores mais expressivos nas rubricas:

- ◆ *Transferências de capital* – em 57,8% (€ 359,9 milhões), com destaque para os aumentos no IAPMEI (€ 151,0 milhões), no IFAP (€ 118,8 milhões) e na REFER (€ 37,3 milhões).
- ◆ *Ativos financeiros* – em mais 40,0% (€ 241,1 milhões), especialmente no IAPMEI em € 168,3 milhões (cfr. ponto 3.1.2 e 3.1.3).
- ◆ *Passivos financeiros* das Parvalorem e Parups em mais 22,0% (€ 86,3 milhões) - (Cfr. ponto 3.1.2).

### c) **Taxas de execução**

Conforme se constata também no Quadro 16, a despesa ascendeu a € 28.648,8 milhões, situando-se a taxa de execução média em 91,5%, com uma acentuada variação por classificação económica – nas **despesas correntes** entre 89,7% em *subsídios* e 97,1% em *transferências correntes* e, nas **despesas de capital**, entre os 72,9% em *aquisição de bens de capital* e 94,2% em *passivos financeiros* (Parvalorem e Parups).

## 3.2.2 Execução face ao ano anterior (incluindo EPR)

No quadro seguinte evidenciam-se as rubricas que mais contribuíram para a variação total da despesa em relação ao ano anterior e a sua estrutura:

**Quadro 18 – SFA (incluindo EPR) – Variação da despesa (2013/14)**

Classificação económica	(em milhões de euros)					
	2013 (CGE)		2014 ("mês12")		Variação	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Taxa de variação (%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>25.383,2</b>	<b>89,9%</b>	<b>24.952,6</b>	<b>87,1</b>	<b>-430,6</b>	<b>-1,7</b>
Despesas com pessoal, das quais:	3.503,2	12,4	3.530,4	12,3	27,2	0,8
Estabelecimentos do ensino superior e serviços de apoio	1.040,2	3,7	1.045,3	3,6	5,1	0,5
Administrações regionais de saúde	831,9	2,9	841,1	2,9	9,2	1,1
Aquisição de bens e serviços, das quais:	9.285,1	32,9	8.876,8	31,0	-408,3	-4,4
ACSS - Administração central do sistema de saúde	4.730,6	16,8	4.484,5	15,7	-246,1	-5,2
Administrações regionais de saúde	2.840,8	10,1	2.707,0	9,4	-133,8	-4,7
Estabelecimentos do ensino superior e serviços de apoio	235,5	0,8	212,0	0,7	-23,5	-10,0
REFER	119,5	0,4	131,3	0,5	11,8	9,9
IGFEJ - Instituto gestão financeira e equipamentos da justiça	98,0	0,3	118,9	0,4	20,9	21,3
RTP	146,5	0,5	145,8	0,5	-0,7	-0,5
Juros e outros encargos, dos quais:	856,6	3,0	570,0	2,0	-286,6	-33,5
REFER	267,6	0,9	149,0	0,5	-118,6	-44,3
Parvalorem e Parups	157,8	0,6	147,2	0,5	-10,6	-6,7
Metropolitano de Lisboa	177,8	0,6	85,9	0,3	-91,9	-51,7
Estradas de Portugal	104,9	0,4	67,0	0,2	-37,9	-36,1
Metro do Porto	89,3	0,3	65,9	0,2	-23,4	-26,2
Transferências correntes (exceto para SFA), das quais (*):	10.893,1	38,6	10.904,9	38,1	11,8	0,1
CGA (pensões e abonos, incluindo transf. p/ segurança social)	9.230,5	32,7	9.461,8	33,0	231,3	2,5
IEFP	150,9	0,5	7,8	0,0	-143,1	-94,8
IGFEJ - Instituto gestão financeira e equipamentos da justiça	182,9	0,6	185,9	0,6	3,0	1,6
Fundo Português de Carbono	59,0	0,2	55,5	0,2	-3,5	-5,9
Fundo de Estabilização Tributário	71,1	0,3	72,1	0,3	1,0	1,4
Subsídios, dos quais:	657,8	2,3	816,1	2,8	158,3	24,1
IEFP	437,3	1,5	635,6	2,2	198,3	45,3
IFAP	137,4	0,5	109,1	0,4	-28,3	-20,6
Assembleia da República	43,8	0,2	23,1	0,1	-20,7	-47,3
Outras despesas correntes, das quais:	187,4	0,7	254,4	0,9	67,0	35,8
IFAP	0,4	0,0	68,8	0,2	68,4	17.100,0
<b>Despesas de capital (sem ativos e passivos financeiros)</b>	<b>1.886,3</b>		<b>2.616</b>		<b>729,7</b>	<b>38,7</b>
Aquisição de bens de capital, das quais	1.270,4	4,5	1.823,4	6,4	553,0	43,5
Estradas de Portugal	808,7	2,9	1.366,6	4,8	557,9	69,0
REFER	64,8	0,2	97,0	0,3	32,2	49,7
IGFEJ - Instituto gestão financeira e equipamentos da justiça	64,3	0,2	35,8	0,1	-28,5	-44,3
Parque Escolar	68,2	0,2	41,4	0,1	-26,8	-39,3
Transferências de capital (exceto para SFA), das quais:	614,5	2,2	781,9	2,7	167,4	27,2
IFAP	386,0	1,4	441,2	1,5	55,2	14,3
Outras despesas de capital	1,5	0,0	10,7	0,0	9,3	613,3
<b>(1) Total da despesa "efetiva" (segundo a SEO)</b>	<b>27.269,5</b>		<b>27.568,7</b>		<b>299,1</b>	<b>1,1</b>
Ativos financeiros (excluindo títulos e emp. de c.p.), das quais:	564,9	2,0	629,6	2,2	64,6	11,5
IAPMEI	437,8	1,6	476,8	1,7	39,0	8,9
Parvalorem e Parups	0,0	0,0	20,5	0,1	20,5	-
REFER	5,1	0,0	11,3	0,0	6,2	121,6
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	397,5	1,4	450,6	1,6	53,1	13,4
<b>(2) Ativos e passivos financeiros</b>	<b>962,4</b>		<b>1.080,2</b>		<b>117,2</b>	<b>12,2</b>
<b>(3)=(1)+(2)Total da despesa (*)</b>	<b>28.232,0</b>	<b>100,0</b>	<b>28.648,8</b>	<b>100,0</b>	<b>416,9</b>	<b>1,5</b>

(\*) Excluindo transferências correntes e de capital para SFA, ativos financeiros em títulos de curto e de médio e longo prazos e em empréstimos de curto prazo, e passivos financeiros exceto da Parvalorem e da Parups (cfr. Quadro 17).



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

### a) Despesa “efetiva” (segundo a SEO)

A despesa “efetiva” do subsector dos SFA, excluindo todos os *ativos e passivos financeiros*, totalizou € 27.568,7 milhões, o que corresponde a uma subida de 1,1% (€ 299,1 milhões) face a 2013. Contribuíram sobretudo os **aumentos**:

- ◆ *Aquisição de bens de capital* – em 43,5% (€ 553,0 milhões), passando para € 1.823,4 milhões (6,4% da despesa), com destaque para a Estradas de Portugal em que aumentou 69,0% (€ 557,9 milhões) atingindo € 1.366,6 milhões<sup>1</sup> e, em menor grau, a REFER, em 49,7% (€ 32,2 milhões) passando para € 97,0 milhões.
- ◆ *Transferências de capital* – em 27,2% (€ 167,4 milhões), totalizando € 781,9 milhões (2,7% da despesa), para o qual contribuiu o IFAP (mais € 55,2 milhões), totalizando € 441,2 milhões.
- ◆ *Subsídios* – em 24,1% (€ 158,3 milhões), atingindo € 816,1 milhões (2,8% do total da despesa). Destacam-se o aumento das verbas do IEFP (€ 198,3 milhões) e a redução no IFAP (€ -28,3 milhões) e na Assembleia da República (€ -20,7 milhões).
- ◆ *Despesas com pessoal* – pelos fatores já referidos [cfr. no ponto 3.1.1 a)], assinalaram uma ligeira subida de 0,8% (€ 27,2 milhões), situando-se em € 3.530,4 milhões (correspondente a 27,2% da despesa).
- ◆ *Transferências correntes* (excluindo *transferências para SFA*) – cresceram 0,1% (€ 11,8 milhões, fixando-se nos € 10.904,9 milhões (38,1% da despesa), dos quais € 9.461,9 milhões da CGA, em pensões e abonos<sup>2</sup>, um aumento de 2,5% (€ 231,4 milhões). Inversamente, as *transferências* do IEFP reduziram-se por, em 2014, não se registarem *transferências para a segurança social* que, no ano transato, tinham ascendido a € 143,0 milhões.

Em sentido inverso **diminuíram**:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes* – em 4,4% (€ -408,3 milhões), ascendendo a € 8.876,8 milhões (31,0% do total despesa), com destaque para a ACSS e as administrações regionais de saúde, [com uma redução de 5,0% (€ -379,9 milhões), passando para € 7.191,5 milhões], os estabelecimentos do ensino superior e respetivos serviços de apoio, de 10% (€ -23,5 milhões). Em sentido contrário, essas despesas subiram no IGFEJ, em 21,3% (€ 20,9 milhões) e na REFER, em 9,9% (€ 11,8 milhões).
- ◆ *Juros e outros encargos* – em 33,5% (€ 286,6 milhões), totalizando € 570,0 milhões (2,0% da despesa). As maiores reduções verificaram-se na REFER (€ -118,6 milhões), no Metropolitano de Lisboa (€ -91,9 milhões), e na Estradas de Portugal (€ -37,9 milhões), por efeito sobretudo da conversão em capital dos juros devidos ao Estado de empréstimos de anos anteriores e da liquidação antecipada de *swaps* que ocorreu em 2013 (cfr. ponto 3.2.3).

---

<sup>1</sup> Dos quais € 1.119,8 milhões em concessões rodoviárias (PPP), contra € 776,2 milhões no ano anterior, um aumento em € 343,6 milhões (44,3%).

<sup>2</sup> Inclui *transferências para famílias* (€ 9.343,3 milhões) e para a *segurança social* (€ 118,5 milhões), contra, respetivamente, € 9.214,3 milhões e € 16,2 milhões, em 2013 (ano em que as *transferências para famílias* incluíram € 99,5 milhões que deveriam ter sido classificadas como *transferência para a segurança social* – cfr. ponto 12.2.2.3 do PCGE/ 2013).

## Tribunal de Contas

### b) *Ativos financeiros e passivos financeiros*

Os *ativos financeiros* (com as exclusões referidas) aumentaram 11,4% (€ 64,4 milhões) ascendendo a € 629,6 milhões, dos quais coube ao IAPMEI € 476,8 milhões<sup>1</sup>, à Parvalorem e à Parups € 20,5 milhões e à REFER € 11,3 milhões, conforme se discrimina no quadro seguinte:

**Quadro 19 – SFA – Despesa em ativos financeiros**

Ativos financeiros	2013	2014		Finalidade (ano de 2014)
		Valor	Estrutura (%)	
<b>Empréstimos a médio e longo prazos</b>	<b>483,7</b>	<b>530,6</b>	<b>84,3</b>	
IAPMEI	362,4	402,8	64,0	Subsídios reembolsáveis (apoios no âmbito do QREN)
Instituto de Turismo de Portugal	73,4	93,6	14,9	Subsídios reembolsáveis (apoios no âmbito do QREN)
REFER	5,1	11,3	1,8	Reforço do empréstimo à GIL-Gare Intermodal de Lisboa
Serviços Sociais da GNR	8,7	9,9	1,6	Empréstimos para necessidades de apoio social
IHRU	30,8	6,4	1,0	Programas de realojamento, reabilitação habitacional e arrendamento.
Outros	3,3	6,4	1,0	
<b>Ações e outras participações</b>	<b>17,3</b>	<b>7,9</b>	<b>1,3</b>	
IAPMEI	17,2	7,9	1,3	Prestações suplementares à EEA - Empresa de Engenharia Aeronáutica, SA.
Outros	0,1	0,0	0,0	
<b>Unidades de participação</b>	<b>63,6</b>	<b>85,3</b>	<b>13,5</b>	
IAPMEI	58,2	66,1	10,5	Inclui a realização parcial do capital do Finova – Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação (€ 65,5 milhões).
Parvalorem e Parups	0,0	17,0	2,7	Operações de gestão de ativos financeiros
Instituto de Turismo de Portugal	5,0	1,4	0,2	Realização parcial do capital do Finova – Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação.
Outros	0,4	0,7	0,1	
<b>Outros ativos financeiros</b>	<b>0,3</b>	<b>5,8</b>	<b>0,9</b>	
Parvalorem	0,0	3,4	0,5	Operações de gestão de ativos financeiros
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	0,0	2,0	0,3	Aumento de capital do Fundo Constitutivo "Sojogo" (Moçambique)
Outros	0,3	0,4	0,1	
<b>TOTAL</b>	<b>564,9</b>	<b>629,6</b>	<b>100,0</b>	

Obs. Não inclui *títulos de curto e de médio e longo prazos e empréstimos de curto prazo*.

Fonte: SIGO – valores provisórios do "mês 12" e informação complementar.

Os *passivos financeiros* das Parvalorem e Parups aumentaram € 53,1 milhões, situando-se em € 450,6 milhões, referentes a reembolsos à CGD (mútuo e obrigações) – cfr. ponto 3.3.4.

<sup>1</sup> € 402,8 milhões em empréstimos a médio e longo prazos a empresas, € 66,1 milhões em unidades de participação em bancos e sociedades financeiras e € 7,9 milhões em ações e outras participações.



# Tribunal de Contas

Q. 764

## 3.2.3 Despesa das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) - 2014

No quadro seguinte evidencia-se a estrutura das principais componentes da despesa das 62 EPR que reportaram execução no SIGO em 2014.

Quadro 20 – Entidades públicas reclassificadas (EPR) – Despesa por classificação económica – 2014 (mês 12)

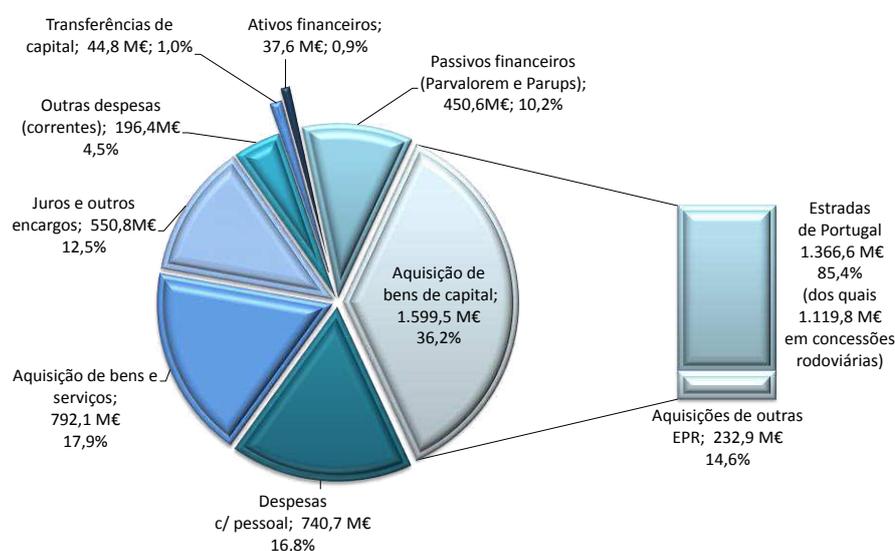
(em milhões de euros)

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+11	Ativos financeiros 09	Passivos financeiros 10	Total	(%)
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>	<b>105,9</b>	<b>151,4</b>	<b>4,0</b>	<b>6,3</b>	<b>8,0</b>	-	-	-	<b>275,5</b>	<b>6,2</b>
OPART	13,7	3,7	-	1,8	0,1	0,1	-	-	19,5	0,4
RTP	89,8	145,8	4,0	4,5	7,3	7,3	-	-	258,6	5,9
Teatro Nac. de São João	2,4	1,9	-	-	0,6	0,6	-	-	5,4	0,1
<b>Finanças</b>	<b>23,9</b>	<b>30,4</b>	<b>147,2</b>	<b>4,1</b>	<b>0,1</b>	-	<b>20,5</b>	<b>450,6</b>	<b>676,7</b>	<b>15,3</b>
Agência IGCP	4,9	19,5	-	1,7	0,1	-	-	-	26,1	0,6
Parups	0,1	1,4	29,6	0,4	-	-	12,7	158,7	202,9	4,6
Parvalorem	18,9	9,6	117,6	1,9	-	-	7,8	291,9	447,7	10,1
<b>Defesa Nacional</b>	<b>13,4</b>	<b>32,3</b>	-	<b>19,1</b>	<b>0,1</b>	-	-	-	<b>64,9</b>	<b>1,5</b>
Arsenal do Alfeite	13,3	4,2	-	3,6	0,1	-	-	-	21,2	0,5
DEFAERLOC e DEFLOC	0,1	28,1	-	15,5	-	-	-	-	43,7	1,0
<b>Administração Interna</b>	<b>2,0</b>	<b>16,6</b>	-	<b>1,9</b>	-	-	-	-	<b>20,6</b>	<b>0,5</b>
EMA Empresa de Meios Aéreos	2,0	16,6	-	1,9	-	-	-	-	20,6	0,5
<b>Economia</b>	<b>186,6</b>	<b>349,6</b>	<b>370,1</b>	<b>64,5</b>	<b>1.477,9</b>	<b>45,2</b>	<b>15,2</b>	-	<b>2.509,0</b>	<b>56,9</b>
Estradas de Portugal	34,3	92,0	67,0	28,2	1.366,6	-	-	-	1.588,0	36,0
Metro do Porto	5,1	75,4	65,9	0,6	3,1	-	-	-	150,2	3,4
Metropolitano de Lisboa	57,0	31,7	85,9	3,3	8,0	7,2	-	-	193,2	4,4
REFER	78,7	131,3	149,0	31,2	97,0	37,4	11,3	-	536,1	12,1
SOFLUSA	3,4	9,2	-	0,0	-	-	-	-	12,7	0,3
TRANSTEJO	7,0	8,9	1,6	0,1	0,8	-	3,8	-	22,2	0,5
Outros (ENATUR, FCM e SIEV)	1,0	1,0	0,6	0,9	2,5	0,5	-	-	6,5	0,1
<b>Agricultura e do Mar</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	-	<b>0,1</b>	-	-	-	-	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>
Tapada Nacional de Mafra	0,2	0,2	-	0,1	-	-	-	-	0,6	0,0
<b>Saúde</b>	<b>7,7</b>	<b>25,4</b>	-	<b>8,4</b>	<b>0,4</b>	-	-	-	<b>41,8</b>	<b>0,9</b>
Serv. Partilhados do Min. da Saúde	7,7	25,4	-	8,4	0,4	-	-	-	41,8	0,9
<b>Educação e Ciência</b>	<b>232,9</b>	<b>69,9</b>	<b>29,5</b>	<b>47,9</b>	<b>69,7</b>	<b>0,1</b>	-	-	<b>450,1</b>	<b>10,2</b>
Universidade Porto - Fundação Pública	135,1	36,7	-	20,2	13,6	-	-	-	205,5	4,7
Univ. de Aveiro - Fundação Pública	61,7	13,9	-	8,0	11,9	-	-	-	95,4	2,2
ISCTE – Fundação Pública	26,1	7,4	0,1	3,1	2,0	-	-	-	38,7	0,9
Outras fundações do ensino superior	2,1	3,8	-	3,7	0,8	0,1	-	-	10,5	0,2
IMAR - Instituto do Mar	0,3	0,7	-	0,0	0,0	-	-	-	1,0	0,0
Parque Escolar	7,7	7,4	29,4	12,9	41,4	-	-	-	98,9	2,2
<b>Solidariedade e Segurança Social</b>	<b>167,9</b>	<b>113,2</b>	-	<b>44,2</b>	<b>28,9</b>	-	<b>2,0</b>	-	<b>356,2</b>	<b>8,1</b>
Casa Pia de Lisboa	27,1	5,8	-	1,2	1,4	-	-	-	35,5	0,8
Centros de Formação (23)	33,1	35,1	-	13,7	3,7	-	-	-	85,6	1,9
Cooperativa António Sérgio	1,0	0,3	-	1,5	-	-	-	-	2,8	0,1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	106,7	71,9	-	27,8	23,9	-	2,0	-	232,3	5,3
<b>Ambiente, Ordena. Território e Energia</b>	<b>0,2</b>	<b>3,0</b>	-	-	<b>14,5</b>	-	-	-	<b>17,7</b>	<b>0,4</b>
Sociedades Anónimas Polis (6)	0,2	3,0	-	-	14,5	-	-	-	17,7	0,4
<b>Total</b>	<b>740,7</b>	<b>792,1</b>	<b>550,8</b>	<b>196,5</b>	<b>1.599,5</b>	<b>45,3</b>	<b>37,6</b>	<b>450,6</b>	<b>4.413,1</b>	<b>100</b>
(%)	<b>16,8%</b>	<b>17,9%</b>	<b>12,5%</b>	<b>4,5%</b>	<b>36,2%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,9%</b>	<b>10,2%</b>	<b>100,0</b>	

A despesa das EPR totalizou € 4.413,1 milhões, representando 15,4% do total do subsector dos SFA. As despesas com *juros e outros encargos* e com a *aquisição de bens de capital* representam, respetivamente, 96,6% e 87,7% do total daqueles agregados do mencionado subsector.

Na estrutura da despesa das EPR sobressaem a *aquisição de bens de capital*, € 1.599,5 milhões (36,2%), a *aquisição de bens e serviços*, € 792,1 milhões (17,9%), as *despesas com pessoal*, € 740,7 milhões (16,8%), os *juros e outros encargos* € 550,8 milhões (12,5%), e os *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups, € 450,6 milhões (10,2%). No gráfico seguinte sintetizam-se as principais despesas das EPR por classificação económica:

**Gráfico 3 – EPR – Principais componentes da despesa**



Destaca-se o montante da *aquisição de bens de capital* da Estradas de Portugal (€ 1.366,6 milhões), maioritariamente em PPP de concessões rodoviárias (€ 1.119,8 milhões).

A despesa inscrita em *juros e outros encargos* totalizou € 550,8 milhões, dos quais € 45,2 milhões pagos ao Estado. Porém, não foram pagos € 186,0 milhões por terem sido convertidos em capital<sup>1</sup>, como se indica no quadro seguinte:

**Quadro 21 – Juros e outros encargos das EPR – 2014**

(em milhões de euros)

EPR	2013 (CGE)	2014				Juros convertidos em capital
		Juros pagos			Total	
		ao Estado	a outras entidades	Total		
REFER	267,6	-	149,0	149,0	79,3	
Metropolitano de Lisboa	177,8	-	85,9	85,9	22,7	
Metro do Porto	89,3	42,8	23,1	65,9	-	
Estradas de Portugal	104,9	-	67,0	67,0	82,0	
Parvalorem e Parups	157,8	-	147,2	147,2	-	
Parque Escolar	28,6	2,4	27,0	29,4	-	
RTP	3,7	-	4,0	4,0	-	
Transtejo	-	-	1,6	1,6	2,0	
Outras EPR	1,4	-	0,8	0,8	-	
<b>Total</b>	<b>831,1</b>	<b>45,2</b>	<b>505,6</b>	<b>550,8</b>	<b>186,0</b>	
(%)	100,0	8,2	91,8	100,0		

Fonte: 2013: CGE; 2014: SIGO/SFA – “mês 12” e DGTF.

<sup>1</sup> Além dos juros pagos ao Estado e dos convertidos em capital, foram objeto de dação em pagamento € 16,2 milhões do Metropolitano de Lisboa e € 1,4 milhões da Transtejo.



Q. 764

## Tribunal de Contas

---

Para a redução da despesa em *juros e outros encargos* face ao ano anterior, além da conversão em capital de juros vencidos em 2014 (€ 186,0 milhões), pesou a liquidação antecipada dos contratos de *swap* em 2013<sup>1</sup> e a suspensão, a partir de setembro de 2013, do pagamento dos juros dos contratos celebrados pelo Metro do Porto e o Metropolitano de Lisboa com Banco Santander de Negócios.

Das 62 EPR, destacam-se dez, responsáveis por 88,5% das despesas:

- ◆ Estradas de Portugal – € 1.588,0 milhões (36,0% da despesa das EPR), sobretudo em *aquisição de bens de capital* (€ 1.366,6 milhões), particularmente em encargos com PPP (€ 1.119,8 milhões).
- ◆ Parvalorem e Parups (sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação e posterior reprivatização do BPN) – € 650,6 milhões (14,7%), essencialmente pelo reembolso de empréstimos à CGD (€ 397,1 milhões) inscritos em *passivos financeiros* e o pagamento de *juros e outros encargos* desses empréstimos (€ 147,2 milhões); as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços ascenderam a € 30,0 milhões – cfr. ponto 3.3.4.
- ◆ REFER – € 536,1 milhões (12,2%), constituindo os *juros e outros encargos* a principal despesa (€ 149,0 milhões), seguida da aquisição de bens e serviços (€ 131,3 milhões) e da aquisição de bens de capital (€ 97,0 milhões).
- ◆ Metropolitano de Lisboa – € 193,2 milhões (4,4%), constituindo também os *juros e outros encargos* a sua principal despesa (€ 85,9 milhões).
- ◆ Metro do Porto – € 150,2 milhões (3,4%), dos quais € 75,4 milhões em *aquisição de bens e serviços* e € 65,9 milhões em *juros e outros encargos*.
- ◆ RTP – € 251,3 milhões (5,7%), correspondendo € 145,8 milhões a *aquisição de bens e serviços* e € 89,8 milhões a *despesas com pessoal*.
- ◆ Universidade do Porto (fundação pública) – € 205,7 milhões (4,7%), sobretudo em *despesas com pessoal* (€ 135,1 milhões).
- ◆ Parque Escolar – € 98,9 milhões (2,2%), dos quais € 41,4 milhões em *aquisição de bens de capital* (construção de edifícios).
- ◆ Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – € 232,3 milhões (5,3%), maioritariamente em *despesas com pessoal* (€ 106,7 milhões).

---

<sup>1</sup> Foram pagos € 839,5 milhões, subsistindo ainda, no final desse ano, *swaps* com valor negativo de € 1.061 milhões, maioritariamente respeitantes a contratos em que a contraparte é o Banco Santander de Negócios – cfr. PCGE/ 2013, pág. 124.

## 3.2.4 Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN - em 31/12/2014

No final de 2014 o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN, bem como da constituição e funcionamento das respetivas sociedades-veículo Parvalorem e Parups ascendia a € -2.691,2 milhões. Este valor resulta do saldo acumulado dos anos anteriores, de € -746,9 milhões em 2011<sup>1</sup>, € -982,7 milhões em 2012, € -476,8 milhões em 2013 e € -485,0 milhões em 2014 (valor provisório que poderá ser corrigido no Parecer sobre a CGE de 2014, bem como o total acumulado). As componentes destes saldos encontram-se especificadas no quadro seguinte:

**Quadro 22 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 2014**

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014 (provisório)	Total
<b>RECEITA</b>	<b>0,0</b>	<b>199,4</b>	<b>137,7</b>	<b>222,2</b>	<b>559,3</b>
<b>Serviços Integrados</b>	<b>0,0</b>	<b>40,0</b>	<b>-</b>	<b>37,5</b>	<b>77,5</b>
Ativos financeiros - alienação do BPN		40,0			40,0
<b>SFA (Parvalorem e Parups)</b>	<b>0,0</b>	<b>(a) 159,4</b>	<b>(a) 137,7</b>	<b>(a) 222,2</b>	<b>519,3</b>
Rendimentos da propriedade		28,8	37,5	14,7	81,0
Vendas de bens e serviços e outras receitas		8,4	6,1	23,4	37,9
Venda de bens de investimento			20,6	56,6	77,2
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)		122,2	73,5	127,5	323,2
<b>DESPESA</b>	<b>746,9</b>	<b>1.182,1</b>	<b>614,2</b>	<b>707,2</b>	<b>3.250,5</b>
<b>Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF)</b>	<b>746,9</b>	<b>(a) 9,0</b>	<b>(a) 23,0</b>	<b>(a) 58,6</b>	<b>835,6</b>
Ativos financeiros - Prestação de capital ao BPN	(b) 600,0				600,0
Ativos financeiros - Execução de garantias	(b) 146,9				146,9
Ativos financeiros - Aumento de capital da Parparticipadas				37,5	37,5
Outras despesas correntes – com a reprivatização do BPN		9,0	23,0	19,1	51,2
<b>SFA (Parvalorem e Parups)</b>	<b>0,0</b>	<b>1.173,1</b>	<b>591,2</b>	<b>650,6</b>	<b>2.414,9</b>
Despesas com pessoal		14,3	15,2	19,0	48,5
Aquisição de bens e serviços		62,1	17,4	10,9	90,4
Juros e outros encargos		248,7	157,7	147,2	553,6
Ativos financeiros		442,6	-	20,5	463,1
Passivos financeiros		400,0	397,5	450,6	1.248,1
Outras despesas		5,4	3,4	2,4	11,2
<b>Saldo</b>	<b>-746,9</b>	<b>-982,7</b>	<b>-476,5</b>	<b>-485,0</b>	<b>-2.691,2</b>
<b>Saldo acumulado</b>	<b>-746,9</b>	<b>-1.729,6</b>	<b>-2.206,1</b>	<b>-2.691,2</b>	

(a) Não inclui empréstimos do Estado à Parvalorem e à Parups, 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 a SFA*: € 1.032,9 milhões (2012); € 510,5 milhões (2013) e € 501,2 milhões (2014).

(b) Operações realizadas em 2012, por verbas do OE/2011 (dotações inscritas no Cap. 60 – Despesas excecionais, do Ministério das Finanças) transitadas para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldo do Capítulo 60 do OE/2011".

Fonte: CGE/ 2011, CGE/2012, CGE/2013, execução orçamental de 2014 (valores provisórios) e informação complementar.

No final de 2013 (não são ainda conhecidas as contas de 2014) a Parvalorem e a Parups, apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.314 milhões<sup>2</sup> e a Parparticipadas, SGPS, S.A.<sup>3</sup> € 170 milhões, encargos a suportar eventualmente pelo Estado no futuro<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Operações realizadas em 2014, por verbas do OE/2011 (dotações inscritas no Cap. 60 – Despesas excecionais, do Ministério das Finanças) transitadas para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldo do Capítulo 60 do OE/2011".

<sup>2</sup> Excluindo os empréstimos do Estado.

<sup>3</sup> Empresa adquirida ao BPN em 2012 por um euro (juntamente com as Parvalorem e Parups, mas reclassificada no sector das administrações públicas com efeitos a partir do OE/2015). 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. Foi objeto de um aumento de capital em 2014, de € 37,5 milhões.



Q. 764

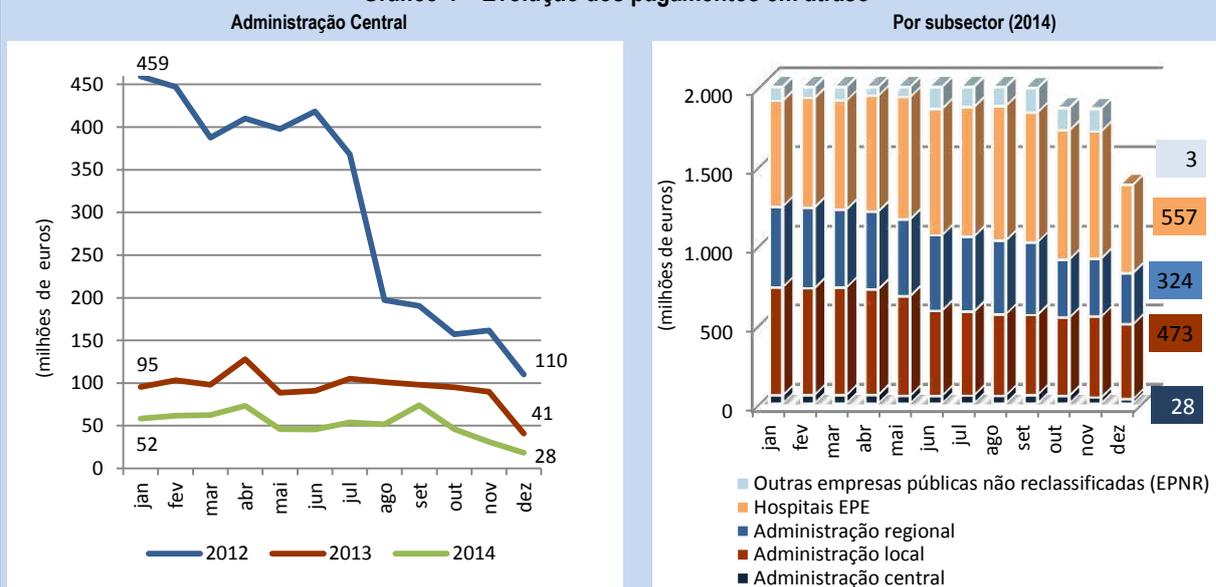
# Tribunal de Contas

## Caixa 5 – Pagamentos em atraso

As sínteses da execução orçamental (SEO) incluem quadros relativos à evolução mensal dos pagamentos em atraso (PA) de passivos não financeiros<sup>2</sup>, ou seja, apresentam “as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes”. Ou seja e por exemplo, nos casos em que esteja convencionado um prazo de pagamento de 30 dias, embora se encontrem efetivamente em atraso, as dívidas que se situem entre os 31 e os 120 dias não relevam para efeitos desse diploma e da informação reportada nas Sínteses.

Os gráficos seguintes evidenciam a evolução mensal dos PA. À esquerda, da administração central nos três últimos anos e à direita, por subsector em 2014.

### Gráfico 4 – Evolução dos pagamentos em atraso



Fontes: SEO de dezembro de 2012, de 2013 e de 2014. Por não se encontrar disponível à data da elaboração da SEO de dezembro de 2014, para as EPNR a DGO considerou o valor do mês anterior (€ 143 milhões); foi corrigido para € 3 milhões, de acordo com a SEO de janeiro de 2015 e a resposta da DGTF (atribui a principal diferença à regularização, em dezembro, da dívida da CP à REFER – € 137 milhões).

Conforme se evidencia no gráfico da esquerda, os PA na administração central têm vindo a ser substancialmente reduzidos, destacando-se a quebra entre julho e agosto de 2012, que se deveu essencialmente ao Programa de regularização de dívidas do sector da saúde. Ao longo de 2013 os PA oscilaram em torno dos € 100 milhões, diminuindo para menos de metade em dezembro, assinalando-se a tendência, nos anos em análise, para uma redução acentuada, especialmente no último mês do ano. Em 2014, situaram-se em torno de € 50 milhões, reduzindo-se no final do ano para € 28 milhões.

No entanto, o gráfico direita mostra que o peso da administração central nos PA é muito reduzido, 2,0% dos € 1.384 milhões no final do ano, dos quais € 557 milhões dos hospitais EPE, € 473 milhões da administração local e € 324 milhões da administração regional.

Embora os PA no conjunto dos sectores permaneçam elevados, em 2014 verificou-se uma redução de € 545 milhões, devido sobretudo à diminuição nas administrações regional e local, em cerca de € 200 milhões cada (respetivamente, -36,4% e -30,6%) e nas EPNR, em € 140 milhões (sobretudo a CP).

<sup>1</sup> Cfr. PCGE/2013, pág. 224.

<sup>2</sup> Segundo a definição dada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), 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 procede à consolidação das receitas e despesas da Administração Central: na parte A, excluindo as operações com *ativos e passivos financeiros*; na parte B (página seguinte) incluindo as operações com ativos e passivos financeiros a considerar – *vide ponto 1.3*. Em cada subsector, consolidam-se as *transferências correntes e de capital* entre os respetivos organismos (serviços integrados ou SFA) e, na Administração Central, as *transferências* entre os dois subsectores, apurando-se, no final, os respetivos saldos.

**Quadro 23 – Receitas, Despesas e Saldo da Administração Central (incluindo EPR)**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	SI	SFA	Administração Central
<b>A – Excluindo ativos e passivos financeiros</b>			
<b>RECEITAS CORRENTES (1)</b>	<b>40.963,6</b>	<b>25.733,9</b>	<b>52.373,7</b>
Impostos diretos	17.532,8	49,8	17.582,6
Impostos indiretos	19.578,2	1.091,0	20.669,2
Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	685,8	5.022,1	5.707,8
Taxas, multas e outras penalidades	784,0	1.685,6	2.469,5
Rendimentos da propriedade	692,5	380,1	(a) 1.027,0
Transferências correntes	531,4	15.284,5	1.537,8
Estado		13.921,4	
SFA	356,7		
<i>Divergências de consolidação</i>	-	58,7	58,7
Outras transferências correntes	174,7	1.304,4	1.479,1
Venda de bens e serviços correntes	449,5	1.513,6	1.963,2
Outras receitas correntes	515,9	651,2	1.167,1
Recursos próprios comunitários	147,9	-	147,9
Reposições não abatidas nos pagamentos	45,6	56,0	101,6
<b>RECEITAS DE CAPITAL (2)</b>	<b>347,8</b>	<b>1.840,7</b>	<b>1.349,0</b>
Venda de bens de investimento	44,7	68,6	113,3
Transferências de capital	166,4	1.755,5	1.082,4
Estado		753,8	
SFA	127,3		
<i>Divergências de consolidação</i>	-	-	41,6
Outras transferências de capital	39,1	1.001,7	1.040,8
Outras receitas de capital	57,4	16,6	74,0
Saldo da gerência anterior	79,4		79,4
<b>TOTAL DA RECEITA "EFETIVA" (3)=(2)+(1)</b>	<b>41.311,4</b>	<b>27.574,5</b>	<b>53.722,7</b>
<b>DESPESAS CORRENTES (4)</b>	<b>47.107,0</b>	<b>24.952,6</b>	<b>57.735,9</b>
Despesas com pessoal	9.320,6	3.530,4	12.851,0
Aquisição de bens e serviços	1.510,9	8.876,8	10.387,8
Juros e outros encargos	7.009,1	570,0	(a) 7.533,5
Transferências correntes	28.633,7	10.904,9	25.260,5
Estado		361,2	
SFA	13.922,0		
<i>Divergências de consolidação</i>	0,3	-	5,3
Outras transferências correntes	14.711,5	10.543,7	25.255,2
Subsídios	210,7	816,1	1.026,7
Outras despesas correntes	422,0	254,4	676,4
<b>DESPESAS DE CAPITAL (5)</b>	<b>1.680,4</b>	<b>2.625,9</b>	<b>3.466,9</b>
Aquisição de bens de capital	223,5	1.823,4	2.046,98
Transferências de capital	1.404,3	791,8	1.356,58
Estado		129,7	
SFA	(b) 712,2		
<i>Divergências de consolidação</i>	-	9,9	12,3
Outras transferências de capital	692,1	652,2	1.344,31
Outras despesas de capital	52,6	10,7	63,29
<b>TOTAL DA DESPESA "EFETIVA" (6)=(4)+(5)</b>	<b>48.787,5</b>	<b>27.578,6</b>	<b>61.202,8</b>
<b>Saldo global (7)=(6)-(3)</b>	<b>-7.476,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>-7.480,1</b>
(...)			



(em milhões de euros)

Classificação Económica	SI	SFA	Administração Central
(...)			
<b>B – Ativos e passivos financeiros</b>			
<b>Ativos financeiros</b>			
Receitas de capital dos SI e dos SFA (8) (c)	3.726,5	546,0	4.272,5
<i>Excluído por ter contrapartida em passivos financeiros (9)</i>	248,4	1,5	-
Despesas de capital dos SI e dos SFA (10) (c)	5.070,4	625,7	5.696,1
<i>Excluído por ter contrapartida em passivos financeiros (11)</i>	2.329,3	3,8	-
<i>Excluído por não ser expectável que altere definitivamente o património financeiro líquido – Empréstimo ao Fundo de Resolução (12)</i>	3.900,0		
<b>Passivos financeiros da Parvalorem e da Parups</b>			
Despesas de capital dos SFA (13)		450,6	450,6
<b>Diferença (14)=(8)-(10)-(13)</b>	<b>-1.343,9</b>	<b>-530,3</b>	<b>-1.874,2</b>
<b>TOTAL DA RECEITA (15)=(3)+(8)</b>	<b>45.037,9</b>	<b>28.120,5</b>	<b>57.995,2</b>
<b>TOTAL DA DESPESA (16)=(6)+(10)+(13)</b>	<b>53.857,9</b>	<b>28.654,9</b>	<b>67.349,5</b>
<b>Saldo incluindo ativos e passivos financeiros (17)=(15)-(16)</b>	<b>-8.820,0</b>	<b>-534,4</b>	<b>-9.354,3</b>

- Após a consolidação de juros pagos pelo subsector dos SFA ao Estado (€ 45,2 milhões) – Vide Quadro 21 referente aos pagos por EPR (€ 45,2 milhões), a que somam os pagos por outros SFA (€ 0,4 milhões, do IHRU e da Universidade dos Açores).
- Difere do Quadro 15 por incluir transferências de capital para o FRDP do produto das privatizações (€ 383,6 milhões).
- Os *ativos financeiros* não incluem aplicações financeiras – *empréstimos de curto prazo, títulos de curto prazo* e, no subsector dos SFA, *títulos a médio e longo prazos*. Uma vez que, em anos anteriores, foi incluída a despesa com instrumentos de capital contingente (CoCos), exceto os reembolsados no próprio ano, classificados como *títulos a médio e longo prazos*, na receita inclui-se a sua recompra pelas instituições de crédito. Excluem-se também – conforme se indica nas linhas (9) e (11) – os *empréstimos a médio e longo prazo* a SFA (e o seu reembolso), bem como os aumentos de capital a SFA, por terem como contrapartida, neste subsector, a receita (e despesa) excluída de *passivos financeiros*. Na despesa – conforme se evidencia na linha (12) – exclui-se o empréstimo ao Fundo de Resolução.

Excluindo ativos e passivos financeiros (parte A do Quadro):

- Nas receitas consolidadas (€ 53.723 milhões) avultam as receitas fiscais (71,2%) por via dos *impostos indiretos* (€ 20.669 milhões) e dos *impostos diretos* (€ 17.583 milhões) destacando-se, ainda, as *contribuições para a segurança social, ADSE e CGA* (€ 5.708 milhões, 10,6%).
- Nas despesas consolidadas (€ 61.203 milhões) destacam-se as transferências correntes para outros sectores que totalizam € 25.255 milhões, principalmente devido às efetuadas pela CGA, de pensões e reformas (€ 9.462 milhões) e a transferências do orçamento dos serviços integrados para a segurança social (€ 9.462 milhões). As despesas com pessoal ascendem a € 12.851 milhões, a aquisição de bens e serviços correntes a € 10.388 milhões (que inclui as verbas pagas a hospitais empresarializados e em regime de PPP), totalizando os juros e outros encargos, excluindo os juros pagos por SFA ao Estado, € 7.534 milhões.
- O conseqüente saldo global é de € -7.480 milhões e resulta do desequilíbrio no saldo corrente (€ -5.362 milhões) e no saldo de capital (€ -2.118 milhões).

Nas operações com ativos e passivos financeiros a considerar (parte B do Quadro) destaca-se:

- O empréstimo à CP (€ 2.283 milhões) nas despesas com ativos financeiros (€ 5.696 milhões).
- As despesas com passivos financeiros da Parvalorem e da Parups (€ 451 milhões).
- O impacto global resultante dessas operações (€ -1.874 milhões).

\*

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.

As "divergências de consolidação", nas transferências entre os organismos do mesmo sector e entre os dois sectores, representam deficiências na contabilização desses fluxos destacando-se as verificadas entre SFA (€ 58,7 milhões nas receitas de capital e € 9,9 milhões nas despesas correntes) e entre organismos dos dois subsectores, totalizando, € 117,9 milhões.

A DGO, na sua resposta, refere que: *"(...) tem vindo a desenvolver esforços no sentido de reduzir/eliminar este tipo de divergências, designadamente, através da criação de automatismos e implementação de regras nos sistemas de informação que obrigam à identificação dos dados e beneficiários, da divulgação de orientações através de circulares da DGO sobre esta matéria bem como da realização de diligências junto das entidades realçando a necessidade do correto registo e identificação dos fluxos"*. Contudo, subsistem deficiências, como assinalado.

De salientar que, na conta consolidada da administração central, com base em informação adicional da DGTF, se procedeu à consolidação dos juros pagos por SFA ao Estado (€ 45,6 milhões), que constituíram despesa do subsector dos SFA e receita dos serviços integrados. Não foi, contudo, possível efetuar a consolidação dos juros pagos pelo Estado aos SFA, através do IGCP, por aplicações efetuadas sobretudo em CEDIC e CEDIM e BT, por não se dispor de informação suficiente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Na despesa dos serviços integrados (Capítulo 07 – Gestão da dívida e da tesouraria pública do orçamento do Ministério das Finanças, gerido pelo IGCP) com a classificação económica *juros pagos a SFA* foi registado € 73,1 milhões, enquanto na receita do subsector dos SFA, em *juros* provenientes do Estado, foi contabilizado € 53,4 milhões. Além disso, em relação a 2013, observa-se que os juros de *bancos e outras instituições financeiras* subiram de € 43,1 milhões para € 281,5 milhões, enquanto os *juros do Estado* baixaram de € 216,6 milhões para € 53,4 milhões, o que aponta para alteração da classificação económica devida a alteração do estatuto jurídico do IGCP; assim, na CGA que, em 2013, não registou juros de *bancos e outras instituições financeiras*, em 2014 foram de € 262,1 milhões, não tendo sido registados os *juros do Estado*, que, no ano anterior, ascenderam em € 179,6 milhões.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### 5. DÍVIDA PÚBLICA

Neste ponto aborda-se a dívida que é emitida pelo IGCP em nome do Estado e da qual resultam as receitas de capital inscritas em Passivos Financeiros (produto de empréstimos), as despesas de capital inscritas em Passivos Financeiros (amortização da dívida) e as despesas correntes inscritas em Juros da Dívida Pública (classificação económica 03.01) do Orçamento dos serviços integrados.

Não foi assim considerada, no âmbito da administração central do Estado, a dívida emitida pelos serviços e fundos autónomos (incluindo as EPR) nem pela segurança social<sup>1</sup>. 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 (Quadro 25) são os que foram considerados anteriormente nos pontos relativos à receita e à despesa, no que respeita aos serviços integrados. Os restantes valores, designadamente os relativos a dívida total, a emissões e a amortizações foram fornecidos pelo IGCP.

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

**Quadro 24 – Movimento global da dívida direta do Estado – 4.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 dezembro de 2014	Variação	
						Valor	(%)
<b>MOEDA NACIONAL</b>	<b>130.735</b>	<b>79.393</b>	<b>76.044</b>	<b>-795</b>	<b>133.289</b>	<b>2.554</b>	<b>2</b>
Obrigações do Tesouro	92.708	16.647	16.131	-825	92.400	-308	0
Bilhetes do Tesouro	19.046	18.362	21.166	0	16.242	-2.805	-15
Certificados de Aforro	10.132	2.725	715	0	12.142	2.010	20
Certificados do Tesouro	2.026	3.041	20	1	5.047	3.021	149
CEDIC	4.127	35.828	35.519	0	4.436	309	8
CEDIM	575	17	12	0	580	5	1
Outros	2.121	2.774	2.480	28	2.442	322	15
<b>MOEDA ESTRANGEIRA</b>	<b>1.467</b>	<b>3.281</b>	<b>468</b>	<b>552</b>	<b>4.832</b>	<b>3.366</b>	<b>230</b>
<b>PROG.ASSISTÊNCIA FINANCEIRA</b>	<b>72.051</b>	<b>5.194</b>	<b>0</b>	<b>1.760</b>	<b>79.005</b>	<b>6.954</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>204.252</b>	<b>87.869</b>	<b>76.512</b>	<b>1.517</b>	<b>217.126</b>	<b>12.874</b>	<b>6</b>

Fonte: IGCP

Para efeitos do aumento do endividamento anual, o limite previsto no artigo 132.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, era de € 8.600 milhões. A Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, elevou este limite para 12.750 milhões. Contudo, nos termos do artigo 16.º-A da LEO<sup>2</sup>, ao limite fixado no OE para cada ano podem acrescer até 50 % das amortizações previstas de dívida pública fundada a realizar no ano orçamental subsequente. O aumento global do endividamento direto do Estado em 2014 atingiu € 12.874 milhões, originando um aumento de 6,3% do stock da dívida face a 2013.

<sup>1</sup> Em 2014 não foi emitida dívida pela segurança social.

<sup>2</sup> Aditado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

Em termos líquidos, contribuíram para este aumento, em primeiro lugar, os empréstimos do programa de assistência financeira, e depois a dívida em moedas não euro, os certificados do tesouro e os certificados de aforro. No que respeita às Obrigações e Bilhetes do Tesouro, os respetivos *stocks* decresceram durante o ano de 2014. De realçar também a emissão, no mês de Julho, de USD 4,5 mil milhões (cerca de € 3,3 mil milhões) no âmbito do programa de EURO MTN, com uma maturidade de dez anos, que fez aumentar o stock da dívida em moedas não euro, e para os certificados de aforro e do tesouro cujo stock aumentou, durante o ano de 2014, mais de 5 mil milhões de euros. Nos Bilhetes do Tesouro, as amortizações foram superiores às emissões em cerca de € 2,8 milhares de milhões.

Ao nível da execução orçamental das receitas e despesas relacionadas com a dívida pública em 2014, os dados constantes do quadro revelam uma baixa execução das receitas e despesas com passivos financeiros relativamente à previsão inicial.

### Quadro 25 – Execução das Receitas e Despesas relativas a Passivos financeiros

(em milhões de euros)

Designação		Orçamento 2014 inicial	Dotação corrigida	Execução 4.º T 2014	Taxa de execução 4º T 2014/OE inicial
Receita	Passivos Financeiros	129.880,25	-	90.724,60	69,9%
Despesa	Passivos Financeiros	110.984,00	-	78.926,86	71,1%
Despesa	Juros da Dívida Pública	7.182,00	6.976,48	6.911,87	99,1%

Fonte: SGR (receita) e no SIGO (despesa).

Na sua resposta, o IGCP informa que os valores que constam na coluna "Execução 4.º T 2014" do Quadro que antecede não deverão ser considerados como execução de 2014 uma vez que, até ao encerramento do ano, sofreram alterações resultantes, na receita de passivos financeiros, de ajustamentos resultantes das variações ocorridas na execução da despesa/receita dos serviços integrados, no âmbito do processo de apuramento/reconciliação, até à data em que ocorreu o encerramento definitivo do ano 2014 e, na despesa com passivos financeiros e com juros, de reposições abatidas nos pagamentos efetuadas em 12.01.2015 com data-valor de 31.12.2014, que ascenderam a € 3.021.528.884,82 e a € 20.742.791,22, respetivamente.

Os valores inscritos no quadro são os constantes da execução orçamental registada no SGR e no SIGO e são, como se referiu, valores provisórios. As observações formuladas pelo IGCP serão analisadas e avaliadas no Parecer sobre a CGE que conterà, então, os valores definitivos da execução orçamental.



Q. 764

## Tribunal de Contas

### 6. CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO

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

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

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

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

Face ao referido quadro legal, o exame da Conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado (CFFTE)<sup>1</sup> e dos elementos relevantes da Conta Provisória (CP) de janeiro a dezembro de 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 23 de janeiro de 2015) com a da CP (datada de 1 de abril e publicada em 22 de abril de 2015).

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

<sup>1</sup> A CFFTE é o elemento inicial da Conta Provisória (com a designação de “Movimento em dinheiro nas Caixas, Banco de Portugal, como Caixa Geral do Tesouro, e outros bancos no período decorrido de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014”). Acresce que a CFFTE está suportada pelo balancete da CT enviado pelo IGCP à DGO com a informação registada até 15 de fevereiro de 2015 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 continuam sem ser observadas.

O quadro seguinte apresenta, em coluna:

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

No quadro, os valores das linhas 5 e 19 expressam a receita e a despesa não efetiva nos termos da LEO (artigo 9.º) acrescida das transferências intrasectoriais no subsector Estado.<sup>3</sup>

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

- ◆ pela falta da Receita e da Despesa dos SFA (incluindo EPR) uma vez que os valores de Receita (linhas 4 a 13) e de Despesa (linhas 18 a 27) apenas respeitam a serviços integrados;
- ◆ pela discriminação dos fundos movimentados através de OET (linhas 14 a 15 e 28 a 29 do quadro)<sup>4</sup> ao revelar que mais de 90% desses fluxos financeiros (mais de € 750 mil milhões de entradas e de saídas de fundos) deviam ter sido objeto de contabilização na Receita e na Despesa (linhas 11 e 25) visto que foram movimentados por serviços da administração central (linhas 14 e 28);
- ◆ pelas divergências entre a CT e a Contabilidade Orçamental (evidenciadas nas linhas 12 e 26) que se verificam durante todo o processo de contabilização e só cessam com o encerramento do exercício.

---

<sup>1</sup> Extraída da CT (Fluxos Financeiros), do SCR (Receita) e do SIGO/SI (Despesa – “mês 12”).

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

<sup>3</sup> Devido a procedimentos de consolidação, para além dos € 77,9 milhões registados como transferências intrasectoriais – *vide Quadro 2* – € 0,3 milhões foram acrescentados, como divergências de consolidação, à despesa efetiva dos serviços integrados – *vide Quadro 23* – e estão incluídos na linha 18 do quadro seguinte.

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



Q. 7. 7. 7.

## Tribunal de Contas

Quadro 26 – 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	8.442.334.155,68	0,00	8.442.334.155,68
<b>Saldo Inicial</b>	<b>3 = 1 + 2</b>	<b>16.071.751.393,34</b>	<b>0,00</b>	<b>16.071.751.393,34</b>
Receita Efetiva (sem transferências intrasectoriais)	4	41.311.396.839,84	17.881.474,07	41.329.278.313,91
Receita Não Efetiva – Ativos Financeiros e transf. intrasectoriais	5	4.060.845.839,59	-10.229,76	4.060.835.609,83
Receita Não Efetiva – Passivos Financeiros	6	90.724.586.964,86	81.917.113,39	90.806.504.078,25
<b>Receita Orçamental</b>	<b>7 = 4 + 5 + 6</b>	<b>136.096.829.644,29</b>	<b>99.788.357,70</b>	<b>136.196.618.001,99</b>
Reposições Abatidas nos Pagamentos	8	3.238.912.480,75	29.333.642,44	3.268.246.123,19
Outras Operações Extraorçamentais	9	8.320.511,11	-410.634,60	7.909.876,51
<b>Receita por Operações Extraorçamentais</b>	<b>10 = 8 + 9</b>	<b>3.247.232.991,86</b>	<b>28.923.007,84</b>	<b>3.276.155.999,70</b>
<b>Receita Total na Contabilidade Orçamental</b>	<b>11 = 7 + 10</b>	<b>139.344.062.636,15</b>	<b>128.711.365,54</b>	<b>139.472.774.001,69</b>
<b>Diferença na Receita Total</b>	<b>12 = 13 – 11</b>	<b>-18.813.634,79</b>	<b>-47.998.221,23</b>	<b>-66.811.856,02</b>
<b>Receita Total na Contabilidade do Tesouro</b>	<b>13</b>	<b>139.325.249.001,36</b>	<b>80.713.144,31</b>	<b>139.405.962.145,67</b>
Entrada em contas de Serviços da Administração Central	14	765.557.653.617,51	7.284.902.027,20	772.842.555.644,71
Entrada em contas de Outras Entidades	15	55.441.595.492,84	237.933,64	55.441.833.426,48
<b>Entrada por Operações Específicas do Tesouro</b>	<b>16 = 14 + 15</b>	<b>820.999.249.110,35</b>	<b>7.285.139.960,84</b>	<b>828.284.389.071,19</b>
<b>Entrada</b>	<b>17 = 3 + 13 + 16</b>	<b>976.396.249.505,05</b>	<b>7.365.853.105,15</b>	<b>983.762.102.610,20</b>
Despesa Efetiva (sem transferências intrasectoriais)	18	48.787.462.672,56	430,90	48.787.463.103,46
Despesa Não Efetiva – Ativos Financeiros e transf. intrasectoriais	19	11.437.538.887,52	-430,90	11.437.538.456,62
Despesa Não Efetiva – Passivos Financeiros	20	78.926.864.663,00	0,00	78.926.864.663,00
<b>Despesa Orçamental</b>	<b>21 = 18 + 19 + 20</b>	<b>139.151.866.223,08</b>	<b>0,00</b>	<b>139.151.866.223,08</b>
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22	209.129.633,37	0,00	209.129.633,37
Outras Operações Extraorçamentais	23	0,00	0,00	0,00
<b>Despesa por Operações Extraorçamentais</b>	<b>24 = 22 + 23</b>	<b>209.129.633,37</b>	<b>0,00</b>	<b>209.129.633,37</b>
<b>Despesa Total na Contabilidade Orçamental</b>	<b>25 = 21 + 24</b>	<b>139.360.995.856,45</b>	<b>0,00</b>	<b>139.360.995.856,45</b>
<b>Diferença na Despesa Total</b>	<b>26 = 27 – 25</b>	<b>56.896.151,18</b>	<b>-11.929.861,96</b>	<b>44.966.289,22</b>
<b>Despesa Total na Contabilidade do Tesouro</b>	<b>27</b>	<b>139.417.892.007,63</b>	<b>-11.929.861,96</b>	<b>139.405.962.145,67</b>
Saída de contas de Serviços da Administração Central	28	767.745.516.652,27	7.377.485.389,46	775.123.002.041,73
Saída de contas de Outras Entidades	29	55.347.041.654,10	238.870,48	55.347.280.524,58
<b>Saída por Operações Específicas do Tesouro</b>	<b>30 = 28 + 29</b>	<b>823.092.558.306,37</b>	<b>7.377.724.259,94</b>	<b>830.470.282.566,31</b>
Saldo Final no Banco de Portugal	31	7.830.112.752,75	0,00	7.830.112.752,75
Saldo Final nas caixas e outros bancos	32	6.055.686.438,30	58.707,17	6.055.745.145,47
<b>Saldo Final</b>	<b>33 = 31 + 32</b>	<b>13.885.799.191,05</b>	<b>58.707,17</b>	<b>13.885.857.898,22</b>
<b>Saída</b>	<b>34 = 27 + 30 + 33</b>	<b>976.396.249.505,05</b>	<b>7.365.853.105,15</b>	<b>983.762.102.610,20</b>
<b>Saldo global dos Serviços Integrados</b>	<b>35 = 4 – 18</b>	<b>-7.476.065.832,72</b>	<b>17.881.043,17</b>	<b>-7.458.184.789,55</b>
<b>Diferença nas Reposições Abatidas nos Pagamentos</b>	<b>36 = 8 – 22</b>	<b>3.029.782.847,38</b>	<b>29.333.642,44</b>	<b>3.059.116.489,82</b>

Fonte: CT, SCR e SIGO/SI em 15-01-2015 (V1) e CT em 15-02-2015 e CP em 01-04-2015 (V2)

## Tribunal de Contas

---

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

- ◆ Dezassete 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.
- ◆ Porém, quinze 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 do Tesouro (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) não são registados na CT, retirando à CFFTE o carácter de uma verdadeira Conta dos fluxos financeiros do Estado – **por exemplo, a contabilidade orçamental regista receitas e despesas da RTP (€ 251 milhões) muito superiores aos fundos entrados e saídos na respetiva conta no Tesouro (€ 13 milhões), bem como receitas e despesas da SCML (€ 232 milhões) sendo que essa EPR não é titular de contas no Tesouro.**

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 sublinhado<sup>1</sup> 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 contabilidade da tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP. Essa necessidade fica patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

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

- ◆ Como também tem sido recorrente, a CP objeto de exame não foi publicada no Diário da República durante o prazo previsto na LEO para o efeito (até 45 dias após o período a que respeita).

Em contraditório, a DGO volta a alegar: “A conta provisória (CP) do último trimestre de cada ano não tem respeitado o prazo para publicação no DR, uma vez que existe uma disposição legal constante do regime da tesouraria do Estado, invocada pela Agência para a Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) que lhe permite o envio da informação da Contabilidade da Tesouraria para esta CP, em concreto, somente no dia 15 de fevereiro.”

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

---

<sup>1</sup> Nos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2011 a 2014, bem como nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado desde a de 2010.



Q. 764

## Tribunal de Contas

É inapropriado que o MF continue sem cumprir os prazos legais determinados para encerrar a CT e publicar a CP e sem atender à manifesta inconsistência da CP ser constituída por elementos obtidos em datas diferentes e que não suportam a execução orçamental reportada na SEO.

Uma condição necessária para suprir estas deficiências consiste na imposição de uma data comum para o encerramento provisório da CT e a obtenção dos dados a reportar na SEO e na CP anual (15 de janeiro do ano seguinte ao que respeitam, por aplicação extensiva do n.º 1 do artigo 42.º do RTE).

- ◆ Enquanto elemento inicial e principal da CP, a CFFTE deveria conter informação suficiente para confirmar o saldo global da execução orçamental da administração central reportado pela SEO. Ora, isso não se verifica, desde logo, por não serem discriminadas receitas e despesas orçamentais efetivas (cuja diferença é o referido saldo global) e não efetivas, bem como extraorçamentais. Em vez disso designam-se por “receitas orçamentais líquidas” e por “fundos saídos para despesas públicas orçamentais” valores que não incluem a execução orçamental dos serviços e fundos autónomos (cuja parte movimentada no Tesouro está indevidamente agregada às “operações específicas do Tesouro”) e incluem uma parte das operações extraorçamentais (designadamente a relativa às reposições abatidas nos pagamentos).
- ◆ Os elementos da CP permanecem inconsistentes entre si e face à informação subjacente aos mapas pertinentes da SEO – **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.
- ◆ 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, mais de 80% de tais fluxos foram registados por SFA (incluindo EPR) quando a CFFTE não releva Receita nem Despesa desses serviços. Acresce a omissão material de fundos autónomos no OE de 2014 e respetiva execução – **vide 1.2.2. O Fundo de Resolução movimentou quase € 5 mil milhões não relevados na contabilidade orçamental, dos quais só € 1,3 mil milhões foram registados na CT.**

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 das quais seja 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 respetivos dados em datas diferentes e/ou com operações por reconciliar – **a divergência verificada nas reposições abatidas nos pagamentos (vide linha 36) é um exemplo lapidar de inconsistência visto mais de € 3 mil milhões registados nas receitas extraorçamentais não constarem, como deveriam, das despesas extraorçamentais da SEO nem da CP apesar de as operações subjacentes serem as mesmas.**
- ◆ 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.

Q. 764



## Tribunal de Contas

---

- ◆ 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.



Q. 7.1

## Tribunal de Contas

### 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

#### 7.1 CONCLUSÕES

##### UNIVERSO E FONTES

O Orçamento do Estado e a respetiva execução orçamental não abrangem oito entidades da administração central e não foi reportada informação, para a síntese da execução orçamental de 2014, por mais oito entidades. Essas omissões desrespeitam os princípios da unidade e da universalidade, bem como a abrangência do sector estipulada pela Lei de enquadramento orçamental.

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.

##### RECEITA

A receita consolidada da administração central ascende a € 53.723 milhões (€ 57.995 milhões considerando certos ativos financeiros) representando as receitas fiscais 71% da receita efetiva (€ 20.669 milhões de *impostos indiretos* e € 17.583 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), para o audiovisual (afeta à Rádio e Televisão de Portugal) e sobre o sector energético são exemplos de contabilização deficiente de receitas fiscais.

O Tribunal insiste, desde 2005, na implementação da interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira ao sistema de contabilização das receitas na Conta Geral do Estado (“e-liquidação”) que permanece por estabelecer. Pelas razões que levaram à implementação do e-fatura, em poucos meses, é mais do que oportuno que o Estado, o Ministério das Finanças e a Autoridade Tributária e Aduaneira também apliquem, como administradores de receitas públicas, os princípios e procedimentos que tornaram obrigatórios aos contribuintes por os reputarem essenciais para a eficácia do controlo dessas receitas.

Antes de consolidada, a receita do Estado (serviços integrados) totaliza € 41.311 milhões, mais € 101 milhões (0,2%) do que em 2013 devido ao aumento das receitas fiscais em € 838 milhões (2,3%) que supera a quebra verificada nas restantes receitas mais acentuada nas *receitas de capital* (€ 321 milhões) e nas receitas correntes não fiscais (€ 392 milhões). Porém, tal receita fiscal não inclui, como deveria, € 1.141 milhões (como a relativa a 2013 não incluiu € 1.125 milhões) de impostos indevidamente contabilizados por serviços e fundos autónomos (SFA), incluindo entidades públicas reclassificadas (EPR).

A receita do IRS aumenta € 538 milhões (4,4%). Porém, cabe relevar que foi contabilizada, pela primeira vez, a parte afeta aos municípios do continente (€ 321 milhões). Essa contabilização corrige uma deficiência mas sem o seu efeito, o aumento do imposto contabilizado limitar-se-ia a 1,2%.

É também de referir o aumento de € 563 milhões (4,3%) no IVA cuja receita se encontra subtraída em € 6,8 milhões, à revelia de princípios e regras orçamentais, para financiar despesas do sorteio designado de “Fatura da Sorte”.

De referir ainda o acréscimo (€ 160 milhões) dos *impostos diretos diversos* devido à inclusão da contribuição extraordinária sobre o sector bancário (CSB) que, até 2013, tinha sido registada em *outras receitas correntes* (alteração efetuada conforme recomendado pelo Tribunal).

O regime da CSB foi estabelecido pela Lei do OE para 2011 (e prorrogado pelas Leis dos OE seguintes) referindo o respetivo regulamento que os elementos essenciais desse tributo público foram definidos “em termos semelhantes aos de contribuições já introduzidas por outros Estados membros da União Europeia, com o duplo propósito de reforçar o esforço fiscal feito pelo sector financeiro e de mitigar de modo mais eficaz os riscos sistémicos que lhe estão associados”.

O produto da CSB veio a ser consignado ao financiamento do Fundo de Resolução que foi criado em 2012 para concretizar uma das medidas previstas em Lei de Autorização Legislativa da Assembleia da República ao Governo. Não obstante ser um fundo autónomo da administração central do Estado, o Fundo de Resolução foi indevidamente excluído do OE até ao final de 2014 não tendo reportado qualquer execução. Em 2014, o Fundo recebeu do Estado € 3.900 milhões (por empréstimo) mais € 287 milhões (por transferências do OE relativas à CSB obtida em 2013 e 2014) e das entidades participantes € 700 milhões (por empréstimo) mais € 35 milhões (de contribuições) tendo aplicado € 4.900 milhões na capitalização do Novo Banco (instituição de transição resultante da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo em agosto de 2014).

As receitas correntes não fiscais diminuem € 392 milhões (-9,7%) devido, sobretudo, ao decréscimo de € 437 milhões (-38,7%) nos *rendimentos de propriedade*, nomeadamente pela redução dos juros de capital contingente (*coco bonds*) pagos pelos bancos e dos juros pagos por EPR, e de € 330 milhões (-38,3%) nas *transferências correntes*, com maior impacto para as provenientes do orçamento da segurança social.

As *receitas de capital* em 2014 decrescem € 321 milhões (-54,4%), sobretudo, pelo efeito base das verbas pagas pela ANA – Aeroportos de Portugal, nos termos do contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal (€ 400 milhões em 2013).

Antes de consolidada, a receita dos SFA (com EPR) totaliza € 27.516 milhões e decresce € 317 milhões (-1,1%), devido à diminuição das *receitas de capital* em € 975 milhões (-34,6%) apenas ter sido parcialmente compensada com o aumento das *receitas correntes* em € 648 milhões (2,6%).

As *receitas correntes* crescem € 648 milhões (2,6%) em resultado do efeito conjugado dos acréscimos de € 424 milhões (9,2%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, de € 384 milhões (34%) nas *vendas de bens e serviços correntes*, de € 531 milhões (441,6%) nas *outras receitas correntes* e do decréscimo das *transferências correntes* do Estado em € 311 milhões (-2,2%). As *receitas de capital* diminuem € 975 milhões (-34,6%) devido, sobretudo, à redução das *transferências de capital* do Estado, pois o produto de privatizações entregue ao Fundo de Regularização da Dívida Pública para amortização dessa dívida foi de € 384 milhões em 2014 quando, em 2013, tinha sido de € 1.340 milhões.



Q. 7a

## Tribunal de Contas

---

### DESPESA

A **despesa consolidada da administração central** ascende a € 61.203 milhões [€ 67.350 milhões, incluindo certos *ativos financeiros* (€ 5.696 milhões) e *passivos financeiros* (€ 451 milhões)] – cfr. ponto 4.

Nos **serviços integrados** – cfr. ponto 3.1:

- (i) A **despesa global** sem *ativos financeiros*, € 48.404 milhões<sup>1</sup>, diminuiu 1% (€ 477 milhões) face a 2013, em linha com o orçamentado inicialmente.
- (ii) A **despesa corrente** (€ 47.106 milhões) diminuiu 0,3% (€ 125 milhões), pese embora a realização de despesas sem correspondência no ano anterior [*transferências para a administração local* da contribuição variável dos municípios no IRS (€ 335 milhões) e *transferências* para o Fundo de Resolução (€ 287 milhões)], bem como a subida dos *juros e outros encargos* (€ 166 milhões) e das *despesas com pessoal* (€ 86 milhões).
- (iii) A **despesa de capital** diminuiu 21,3% (€ 352 milhões), sobretudo pela redução em € 181 milhões nas *transferências de capital para a administração local*.
- (iv) No entanto, se a estas despesas acrescentarmos os **ativos financeiros**, financiados por receitas gerais ou por recurso a crédito, tal como identificados no Quadro 16, e que em 2014 totalizaram € 11.300 milhões, verifica-se que a despesa, face a 2013, cresceu 7,7%, atingindo os € 59.703 milhões<sup>1</sup>. Para este aumento, contribuiu a despesa em *ativos financeiros*, em particular por via dos *empréstimos a médio e longo prazos* e de *umentos de capital* a empresas públicas (incluindo EPR) que atingiram € 6.411 milhões, um crescimento de 68% face a 2013. Se aos *empréstimos a médio e longo prazos* a empresas públicas (€ 4.672 milhões), adicionarmos o concedido ao Fundo de Resolução (€ 3.900 milhões) e outros, verifica-se que o Estado concedeu *empréstimos* que totalizaram € 8.915 milhões, mais do dobro do valor concedido em 2013.

Nos **SFA** – cfr. ponto 3.2:

- (i) A **despesa global** sem *ativos financeiros* e sem *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups<sup>2</sup>, € 27.569 milhões, aumentou 1,5%, face a 2013 (€ 299 milhões), quando no Orçamento inicial se previu uma diminuição em 0,5% (€ -123 milhões).
- (ii) A **despesa corrente**, € 25.953 milhões diminuiu 1,7% (€ -431 milhões), em resultado sobretudo da redução na *aquisição de bens e serviços* (€ -408 milhões), com destaque para a ACSS e as ARS e nos *juros e outros encargos* (€ -287 milhões), por efeito sobretudo da conversão em capital de *juros* devidos ao Estado e da liquidação antecipada de *swaps* de EPR que ocorreu em 2013.
- (iii) A **despesa de capital** aumentou 38,7% (€ 730 milhões), dos quais € 558 milhões na Estradas de Portugal, atingindo as PPP € 1.120 milhões.

---

<sup>1</sup> Exclui *transferências de capital* para o FRDP do produto das privatizações (€ 384 milhões).

<sup>2</sup> Reembolsos à CGD de empréstimos concedidos no âmbito do BPN.

- (iv) A estas despesas acrescem € 630 milhões de ativos financeiros (cfr. Quadro 19) e € 451 milhões de passivos financeiros da Parvalorem e da Parups (cfr. ponto 3.2.4), ascendendo o **total da despesa** a € 28.649 milhões, um aumento de 1,5% face ao ano anterior.
- (v) A despesa das 62 EPRs foi de € 4.413 milhões, sendo de destacar € 1.366 M das Estradas de Portugal em *aquisição de bens de capital* e, para todas, de € 551 milhões em juros (cfr. gráfico 2). A Estradas de Portugal, conjuntamente com a REFER e com a Parvalorem e Parups, são responsáveis por 63% da totalidade desta despesa.
- (vi) Em 2014, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN, bem como da constituição e funcionamento das respetivas sociedades-veículo ascendia a € -2.691 milhões.

### CONSOLIDAÇÃO

Na ótica da contabilidade pública, com base nos valores provisórios da execução orçamental de 2014, o saldo global é de € -7.480 milhões e resulta do desequilíbrio entre receitas e despesas quer ao nível do saldo corrente (€ -5.362 milhões), que representou 72% do défice global, quer ao nível do saldo de capital (€ -2.118 milhões) que constituiu 28% desse défice. O défice representou 12,2% da despesa da administração central. Assinala-se ainda que o impacto global das operações<sup>1</sup> com ativos<sup>2</sup> e passivos<sup>3</sup> financeiros perfaz € -1.874 milhões, não incluídos naquele saldo global.

Subsistem divergências de consolidação, quer no mesmo sector, quer entre subsectores distintos, com realce para as verificadas nas transferências intrasectoriais do subsector dos SFA (€ 69 milhões). Continua, assim, a constatar-se que as medidas adotadas para resolver o problema, recorrente, de tais divergências ainda não asseguram, integralmente, a correta classificação das transferências entre serviços da administração central.

### CONTA DOS FLUXOS FINANCEIROS NA TESOURARIA DO ESTADO

As verbas movimentadas por serviços da administração central fora do Tesouro (por exceção ou 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.

Enquanto elemento inicial e principal da conta provisória, a conta dos fluxos financeiros deveria conter informação suficiente para confirmar o saldo global da execução orçamental da administração central reportado pela síntese de execução orçamental. Ora, isso não se verifica, desde logo, por não serem discriminadas receitas e despesas orçamentais efetivas (cuja diferença é o referido saldo global) e não efetivas, bem como extraorçamentais. Em vez disso designam-se por “receitas orçamentais líquidas” e por “fundos saídos para despesas públicas orçamentais” valores que não incluem a execução orçamental dos serviços e fundos autónomos (cuja parte movimentada no Tesouro está indevidamente agregada às “operações específicas do Tesouro”) e incluem uma parte das operações extraorçamentais.

---

<sup>1</sup> Suscetíveis de alterar definitivamente o património financeiro líquido.

<sup>2</sup> Excluindo aplicações financeiras em depósitos ou títulos, empréstimos de curto prazo e o concedido ao Fundo de Resolução.

<sup>3</sup> A despesa de passivos financeiros da Parvalorem e da Parups por reembolsos à CGD de empréstimos relativos ao BPN.



Q. 7a

## Tribunal de Contas

---

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

### 7.2 RECOMENDAÇÕES

As situações, apontadas pelo Tribunal, de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas e deficiências que subsistem nos procedimentos aplicados, continuam a comprometer o rigor e a transparência das Contas Públicas. Contribuindo para que esta situação seja ultrapassada, o Tribunal tem vindo a reiterar recomendações constando, as mais recentes, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013<sup>1</sup>.

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.

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).

---

<sup>1</sup> Recomendações 5 a 11 (Receita), 12 a 24 (Despesa), 25 a 29 (Dívida Pública), 47 a 52 (Tesouraria) e 83 e 84 (Consolidação).

Q. 764



## Tribunal de Contas

---

### 8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta 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 e âmbito da ação de controlo, do projeto de Relatório não resultar apreciada matéria relativa ao apuramento de responsabilidades financeiras e, assim, nada haver a anotar 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) Diretora-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 9 de julho de 2015.

Os Conselheiros Relatores

(José Luís Pinto Almeida)

(José de Castro de Mira Mendes)

O Conselheiro Adjunto

(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente.

A Procuradora-Geral Adjunta

## 10. FICHA TÉCNICA

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



# Anexos



**Tribunal de Contas**

---

*D. Táv*



**ANEXO 1 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO**

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 (CGE)		2014 ("mês 12")								
	Despesa de 2013	Orçamento inicial	Δ Despesa de 2013		Orçamento final	Alterações orçamentais		Despesa de 2014 (provisória)	Δ Despesa de 2013		Taxa de execução
			Valor	(%)		Valor	(%)		Valor	(%)	
(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (3) / (1)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)= (6) / (2)	(8)	(9)=(8)-(1)	(10)= (9)/(1)	(11) =(8)/(5)	
<b>(1) Despesas correntes</b>	<b>47.232,1</b>	<b>46.964,7</b>	<b>-267,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>48.536,8</b>	<b>1.572,0</b>	<b>3,3</b>	<b>47.106,7</b>	<b>-125,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>97,1</b>
Despesas com pessoal, das quais	9.234,9	8.364,3	-870,6	-9,4	9.493,5	1.129,2	13,5	9.320,6	85,7	0,9	98,2
remunerações certas e permanentes	6.830,3	5.898,9	-931,3	-13,6	6.662,3	763,4	12,9	6.571,1	-259,1	-3,8	98,6
abonos variáveis ou eventuais	365,7	532,6	166,9	45,6	578,6	46,0	8,6	529,6	163,9	44,8	91,5
segurança social	2.039,0	1.932,7	-106,2	-5,2	2.252,5	319,7	16,5	2.220,0	181,0	8,9	98,6
Aquisição de bens e serviços	1.613,7	1.529,3	-84,4	-5,2	1.812,4	283,1	18,5	1.510,9	-102,7	-6,4	83,4
Juros e outros encargos	6.842,6	7.239,1	396,5	5,8	7.125,6	-113,5	-1,6	7.009,1	166,4	2,4	98,4
Transferências correntes	28.490,5	28.003,3	-487,2	-1,7	28.893,0	889,7	3,2	28.633,4	143,0	0,5	99,1
SFA	14.236,0	13.471,3	-764,7	-5,4	13.961,8	490,5	3,6	13.922,0	-314,1	-2,2	99,7
Administração regional	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	-1,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração local	2.123,8	2.551,1	427,3	20,1	2.516,6	-34,5	-1,4	2.499,9	376,1	17,7	99,3
Segurança social	9.550,6	9.505,2	-45,3	-0,5	9.420,0	-85,3	-0,9	9.310,5	-240,1	-2,5	98,8
Outras transferências correntes	2.580,0	2.474,6	-105,4	-4,1	2.994,7	520,1	21,0	2.901,1	321,0	12,4	96,9
Subsídios	406,1	231,6	-174,5	-43,0	222,0	-9,6	-4,1	210,7	-195,4	-48,1	94,9
Outras despesas correntes	644,4	1.597,1	952,8	147,9	990,3	-606,8	-38,0	422,0	-222,4	-34,5	42,6
<b>(2) Despesas de capital (sem ativos fin. e transf FRDP)</b>	<b>1.648,4</b>	<b>1.407,4</b>	<b>-241,0</b>	<b>-14,6</b>	<b>1.532,9</b>	<b>125,4</b>	<b>8,9</b>	<b>1.296,9</b>	<b>-351,6</b>	<b>-21,3</b>	<b>84,6</b>
Aquisição de bens de capital	236,9	301,4	64,6	27,3	389,1	87,6	29,1	223,5	-13,3	-5,6	57,5
Transferências de capital	1.290,1	1.044,4	-245,8	-19,1	1.090,5	46,1	4,4	1.020,7	-269,4	-20,9	93,6
SFA	274,6	329,0	54,4	19,8	379,5	50,5	15,3	328,6	54,0	19,7	86,6
Administração regional	560,0	424,3	-135,7	-24,2	424,3	0,0	0,0	424,3	-135,7	-24,2	100,0
Administração local	385,5	218,0	-167,4	-43,4	210,1	-7,9	-3,6	204,2	-181,3	-47,0	97,2
Segurança social	2,8	2,9	0,1	4,7	2,9	0,0	0,0	2,6	-0,2	-8,4	87,4
Outras transferências de capital	67,3	70,0	2,8	4,1	73,6	3,6	5,1	61,0	-6,3	-9,3	82,9
Outras despesas de capital	121,4	61,7	-59,8	-49,2	53,3	-8,3	-13,5	52,6	-68,8	-56,7	98,6
<b>(3)=(1)+(2) Despesas "efetivas" (segundo a SEO)</b>	<b>48.880,6</b>	<b>48.372,2</b>	<b>-508,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>50.069,6</b>	<b>1.697,4</b>	<b>3,5</b>	<b>48.403,6</b>	<b>-477,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>96,7</b>
Ativos Financeiros (exceto emp. c.p. e reembolso CoCos)	6.542,1	12.579,0	6.036,9	92,3	16.448,2	3.869,2	30,8	11.299,7	4.757,6	72,7	68,7
Transferências de capital para o FRDP	1.340,0	90,0	-1.250,0	-93,3	383,6	293,6	32,6	383,6	-956,4	-71,4	100,0
<b>(4) Ativos financeiros e transf. de capital para o FRDP</b>	<b>7.882,1</b>	<b>12.669,0</b>	<b>4.786,9</b>	<b>60,7</b>	<b>16.831,8</b>	<b>4.162,8</b>	<b>32,9</b>	<b>11.683,3</b>	<b>3.801,2</b>	<b>48,2</b>	<b>69,4</b>
<b>(5)=(3)+(4) TOTAL DA DESPESAS, excluindo</b>	<b>56.762,7</b>	<b>61.041,2</b>	<b>4.278,5</b>	<b>7,5</b>	<b>66.901,4</b>	<b>5.860,2</b>	<b>9,6</b>	<b>60.086,8</b>	<b>3.324,2</b>	<b>5,9</b>	<b>89,8</b>
(...)											

*Handwritten signature*



# Tribunal de Contas

*D. T. J. J.*

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 (CGE)		2014 ("mês 12")									
	Despesa de 2013 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2013		Orçamento final (5)	Alterações orçamentais		Despesa de 2014 (provisória) (8)	Δ Despesa de 2013		Taxa de execução (11) = (8)/(5)	
			Valor (3) = (2)-(1)	(%) (4) = (3) / (1)		Valor (6) = (5)-(2)	(%) (7) = (6) / (2)		Valor (9) = (8)-(1)	(%) (10) = (9)/(1)		
(...)												
Transferências correntes para serviços integrados	20,4	9,0	-11,4	-55,9	70,5	61,5	683,6	70,5	50,1	245,2	100,0	
Transferências de capital para serviços integrados	1,2	0,0	-1,2	-100,0	16,3	16,3	0,0	7,7	6,5	517,7	47,5	
Ativos Financeiros (empréstimos de curto prazo)	23,9	18,0	-5,9	-24,6	18,0	0,0	0,0	8,0	-15,9	-66,5	44,4	
Reembolsos de CoCos (títulos m.l. prazos)	150,0	0,0	-150,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-150,0	-100,0		
Passivos Financeiros	86.643,3	110.984,0	24.340,7	28,1	110.984,0	0,0	0,0	78.926,9	-7.716,4	-8,9	71,1	
<b>Total da despesa</b>	<b>143.601,5</b>	<b>172.052,2</b>	<b>28.450,7</b>	<b>19,8</b>	<b>177.990,2</b>	<b>5.938,0</b>	<b>3,5</b>	<b>139.099,9</b>	<b>-4.501,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>78,2</b>	

**ANEXO 2 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS**

(Leis n.º 13/2014, de 14 de março, e n.º 75-A/2014, de 30 de setembro)

O quadro seguinte evidencia, com base nos correspondentes “Mapa IV – Despesa dos serviços integrados, por classificação económica”, os valores iniciais e as alterações orçamentais introduzidas pelas Leis n.º 13/2014, de 14 de março (1.º OER), e n.º 75-A/2014, de 30 de setembro (2.º OER). Essencialmente, no 1.º OER foram reforçadas as *transferências* do Estado para financiamento da CGA (€ 220,8 milhões) e, no 2.º OER, foram reforçadas as dotações para *despesas com pessoal* (€ 803,5 milhões), para *ativos financeiros* (€ 3.853,8 milhões) e outras transferências (€ 338,9 milhões).

**Alterações ao Orçamento de Estado para 2014 – orçamentos rectificativos**

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento Inicial	Alterações			
		1º OER	2º OER	Total	Em %
<b>Despesas correntes</b>	<b>46 976,5</b>	<b>147,1</b>	<b>1 095,3</b>	<b>1 239,7</b>	<b>2,6</b>
Despesas com pessoal, das quais:	8 365,3	-12,8	803,5	790,7	9,5
MDN – Encargos com a saúde (ADM)	33,0	-11,8	-	-11,8	
Observatório do QREN	1,0	-1,0	-	-1,0	
Aquisição de bens e serviços, da qual:	1 531,5	-2,2	0,2	-2,0	-0,1
Observatório do QREN	2,2	-2,2	-	-2,2	
Juros e outros encargos	7 239,1	-	-127,8	-127,8	-1,8
Transferências correntes, das quais:	28 011,8	159,3	385,3	544,6	1,9
Administração central, das quais para:	13 479,9	221,2	76,4	297,6	2,2
CGA	4 092,2	220,8	-182,1	38,7	0,9
ADC (ex-Observatório do QREN)	-	0,5	-	0,5	
Administração regional	1,0	-	-	-	-
Administração local	2 551,1	-	-	-	-
Segurança social	9 505,3	-61,9	-30,0	-91,9	-1,0
Outros sectores	2 474,6	0,0	338,9	338,9	13,7
Subsídios	231,6	-	-	-	-
Outras despesas correntes	1 597,1	-	34,2	34,2	2,1
<b>Despesas de capital</b>	<b>125 078,5</b>	<b>-</b>	<b>3 856,0</b>	<b>3 855,9</b>	<b>3,1</b>
Aquisição de bens de capital	301,5	-0,1	-	-0,1	-
Transferências de capital, das quais:	1 134,3	-	2,2	2,2	0,2
Administração central	419,0	0,0	2,2	2,2	0,5
Administração regional	424,3	-	-	-	-
Administração local	218,0	-	-	-	-
Segurança social	2,9	-	-	-	-
Outros sectores	70,0	-	-	-	-
Ativos financeiros	12 597,0	-	3 853,8	3 853,8	30,6
Passivos financeiros	110 984,0	-	-	-	-
Outras despesas de capital	61,7	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>172 055,0</b>	<b>144,3</b>	<b>4 951,3</b>	<b>5 095,6</b>	<b>3,0</b>

O 1.º OER procedeu a alterações orçamentais, nas receitas e nas despesas de todos os sectores, na sequência de Acórdão do Tribunal Constitucional que alterou os pressupostos dos valores orçamentados para pensões e reformas no âmbito da CGA<sup>1</sup> e, em grau reduzido, alterações orçamentais decorrentes de modificação na orgânica de serviços<sup>2</sup>. Embora, no orçamento privativo da CGA, a dotação para pensões e reformas tivesse sido aumentada em € 735,0 milhões, a dotação do orçamento do Ministério das Finanças para financiamento da CGA foi reforçado em € 220,8 milhões, sendo restantes € 514,2 milhões obtidos através do aumento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES)<sup>3</sup>.

O conjunto das alterações orçamentais introduzidas nos orçamentos dos vários sectores, das quais resultava um efeito nulo no saldo orçamental, constam do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental do 1.º Trimestre de 20014<sup>4</sup>.

Também decorrente de Acórdão do Tribunal Constitucional<sup>5</sup>, no 2.º OER foram aumentadas as dotações para *despesas com pessoal*, em € 803,5 milhões.

O 2.º OER procedeu também ao reforço nas dotações de *ativos financeiros*, em € 3.853,8 milhões (30,6%), destinados sobretudo a *empréstimos* a empresas públicas, nomeadamente, CP (€ 2.373,5 milhões), Carris (€ 474,0 milhões), STCP (€ 307,2 milhões), Empordef (€ 264,0 milhões), EDIA (€ 202,9 milhões) e Parquexpo (€ 164,3 milhões). Criou, ainda, a dotação de *transferências correntes* para o Fundo de Resolução (€ 287,2 milhões)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> A Lei n.º 13/2014 alterou o art.º 76.º da LOE/2014, nomeadamente, baixando o valor mínimo da pensão mensal sobre a qual incide a CES, de € 1.350 para € 1.000.

<sup>4</sup> Caixa 2 – “Serviços integrados – Alterações orçamentais (Lei n.º 13/2014)”.

<sup>5</sup> O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014 (proferido em 30 de maio e publicado no Diário da República de 26 de junho de 2014); declarou a inconstitucionalidade dos artigos 115.º e 117.º da LOE/2014.

<sup>6</sup> Para permitir a transferência do montante da contribuição do sector bancário [criada pela LOE/2011 (artigo 141.º) e afeta ao Fundo de Resolução (artigo 153º-F do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras)] que constituiu receita do Estado em 2013 e em 2014.



**ANEXO 3 – DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS EM ATIVOS FINANCEIROS**

(em euros)

Ativos financeiros	2012 (CGE)	2013 (CGE)	2014 ("mês 12")
<b>Titulos a médio e longo prazos/ Bancos e outras instituições financeiras</b>	<b>5 100 000 000</b>	<b>250 000 000</b>	-
Banif – Instrumentos de capital contingente (não inclui recompra no mesmo ano: € 150 milhões)	-	250 000 000	-
CGD – Instrumentos de capital contingente	900 000 000	-	-
BCP – Instrumentos de capital contingente	3 000 000 000	-	-
BPI – Instrumentos de capital contingente (não inclui recompra no mesmo ano: € 300 milhões)	1 200 000 000	-	-
<b>Empréstimos a curto prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras</b>	-	<b>4 000 000</b>	-
Transtejo	-	4 000 000	-
<b>Empréstimos a curto prazo/ Administração central – SFA</b>	<b>14 843 113</b>	<b>19 858 165</b>	<b>8 000 000</b>
EMA – Empresa de Meios Aéreos (EPR)	14 000 000	8 000 000	8 000 000
Parque Escolar (EPR)	-	11 858 165	-
Vianapolis (EPR)	843 113	-	-
<b>Empréstimos a médio e longo prazo / Sociedades não financeiras/ Públicas</b>	-	-	<b>3 589 143 534</b>
CARRIS	-	-	458 100 000
CP	-	-	2 283 084 000
EDIA	-	-	189 209 285
EMPORDEF	-	-	207 900 000
Parque Expo	-	-	149 600 000
STCP	-	-	301 250 249
<b>Empréstimos a médio e longo prazo / Sociedades financeiras/ Bancos e outras inst. financ.</b>	-	-	<b>3 900 000 000</b>
Fundo de Resolução	-	-	3 900 000 000
<b>Empréstimos médio e longo prazos / Administração central – SFA</b>	<b>3 799 515 784</b>	<b>3 309 709 069</b>	<b>1 083 118 144</b>
Transtejo	-	118 625 000	7 983 178
Vianapolis (EPR)	20 000 000	-	-
EP – Estradas de Portugal (EPR)	880 600 000	702 628 000	-
REFER (EPR)	800 325 997	804 541 837	64 000 000
Metropolitano de Lisboa (EPR)	648 581 846	412 860 000	-
Metro do Porto (EPR)	308 953 941	759 694 232	500 000 000
OPART (EPR)	-	900 000	-
Parups (EPR)	286 056 855	283 190 000	163 961 068
Parvalorem (EPR)	746 847 145	227 270 000	324 673 898
Parque Escolar (EPR)	90 000 000	-	22 500 000
Universidade dos Açores	2 750 000	-	-
IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	15 400 000	-	-
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Administração regional</b>	<b>770 070 184</b>	<b>358 294 063</b>	<b>192 505 072</b>
Madeira	635 070 184	358 294 063	192 505 072
Açores	135 000 000	-	-
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Administração local</b>	<b>138 070 385</b>	<b>494 701 406</b>	<b>150 588 756</b>
Administração local – Continente	104 069 201	332 502 709	107 990 338
QREN	24 165 163	122 054 300	32 489 098
Administração local – Regiões Autónomas	9 836 020	40 144 397	(*) 10 109 320
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Famílias (Crédito PAR)</b>	<b>13 156</b>	<b>799</b>	-
<b>Empréstimos a médio e longo prazos / Países terceiros</b>	<b>26 976 071</b>	<b>13 964 422</b>	<b>20 014</b>
Cabo Verde	22 795 440	11 790 713	20 014
S. Tomé e Príncipe	4 180 631	2 173 710	-
<b>Ações e outras participações/ Sociedades e quase sociedades não financeiras</b>	<b>12 061 388</b>	<b>842 092</b>	<b>456 884 182</b>
Empresarialização dos hospitais	500 000	-	455 200 000
SIMAB – Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, SA	10 999 991	-	-
Portugal Venture Capital Initiative	561 394	842 092	1 684 182
Participadas SGPS, Parups e Parvalorem (aquisição, ao preço unitário de € 1)	3	-	-

(...)

(em euros)

Ativos financeiros	2012 (CGE)	2013 (CGE)	2014 ("mês 12")
(...)			
<b>Ações e outras participações/ Bancos e outras instituições financeiras</b>	<b>1 552 944 000</b>	<b>1 502 944 000</b>	<b>137 500 000</b>
BANIF – aumento de capital	-	700 000 000	-
CGD – aumento de capital	750 000 000	-	-
Parparticipadas – aumento de capital			37 500 000
Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD)			100 000 000
Participação Portuguesa no Mecanismo Europeu de Estabilidade (ESM)	802 944 000	802 944 000	-
<b>Ações e outras participações/ Administração central - SFA</b>	<b>-</b>	<b>505 419 039</b>	<b>1 246 154 729</b>
Estradas de Portugal – aumento de capital (EPR)	-	8 990 000	793 210 000
Metropolitano de Lisboa – aumento de capital (EPR)	-	475 429 039	211 326 846
REFER – aumento de capital (EPR)	-	21 000 000	239 743 918
Transtejo	-	-	1 873 965
<b>Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras - Privadas</b>	<b>3 689 287</b>	<b>2 334 292</b>	<b>6 944 374</b>
Fundo de Recuperação de Empresas	3 689 287	2 334 292	6 944 374
<b>Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras - Públicas</b>	<b>21 000 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Holding Fund Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)	17 000 000	-	-
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural	4 000 000	-	-
<b>Unidades de participação/ Administração central – SFA</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>39 900 000</b>
Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS	-	-	39 900 000
<b>Outros ativos financeiros (Execução de garantias a empresas privadas)</b>	<b>16 587 244</b>	<b>10 738 294</b>	<b>4 916 274</b>
Casa do Douro	6 030 286	5 874 432	-
EUROPARQUE – Centro Económico e Cultural	10 556 958	4 863 862	-
Execução de garantias empresas privadas			4 916 274
<b>Outros ativos financeiros (Execução de garantias a entidades públicas)</b>	<b>44 797 759</b>	<b>39 542 656</b>	<b>45 658 590</b>
PARQUE EXPO	24 858 242	5 955 942	5 743 821
Fundo de Contragarantia Mútuo	19 939 517	33 586 714	39 914 769
<b>Outros ativos financeiros / Administração central - Estado (Expropriações)</b>	<b>1 017 145</b>	<b>326 458</b>	<b>47 534</b>
<b>Outros ativos financeiros / Administração local - Continente (Expropriações)</b>	<b>721 870</b>	<b>1 562 103</b>	<b>1 165 106</b>
<b>Outros ativos financeiros / Países terceiros e organizações internacionais</b>	<b>7 957 524</b>	<b>51 720 673</b>	<b>445 137 053</b>
Execução de garantias – Convenções de Lomé	13 775	6 643	-
Execução de garantias – Seguros de crédito (COSEC)	3 045 303	7 876 897	7 553 021
Participações em organizações internacionais (BID, BAD, e CAF-Corporação Andina de Fomento)	4 898 446	43 837 134	36 112 032
Realização de capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade			401 472 000
<b>Total (excluindo recompra instrumentos de capital contingente)</b>	<b>11 510 264 908</b>	<b>6 565 957 532</b>	<b>11 307 683 360</b>
<b>Total (excluindo recompra de instrumentos de capital contingente e empréstimos de curto prazo)</b>	<b>11 495 421 795</b>	<b>6 542 099 367</b>	<b>11 299 683 360</b>

Obs. Em 2014, ao valor que consta do SIGO de *empréstimos a médio e longo prazos*, foram deduzidas as reposições abatidas nos pagamentos, ainda não contabilizadas, referentes à Parups (€ 12.589.676) e ao IHRU (€ 39.333.086, que passou a não ter execução).

(\*) A DGTF, na sua resposta, assinala que o valor final dos *empréstimos a médio prazo à administração local/regiões autónomas* por conta do OE/2014 inclui mais € 4.890.796 (que não estavam registados no "mês 12"), passando para € 15.479.515.

Fonte: CGE/2012, CGE/2013 e SIGO – "mês 13" de 2014 e DGTF.



# Tribunal de Contas

## ANEXO 4 – SFA – DESPESA - EXECUÇÃO FACE À PREVISÃO

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 (CGE)		2014 ("mês 12")								
	Despesa de 2013	Orçamento inicial	Δ Despesa de 2013		Orçamento final	Alterações orçamentais		Despesa de 2014 (provisória)	Δ Despesa de 2013		Taxa de execução
			Valor	(%)		Valor	(%)		Valor	(%)	
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (3) / (1)	(5)	(6) = (5)-(2)	(7) = (6) / (2)	(8)	(9) = (8)-(1)	(10) = (9)/(1)	(11) = (8)/(5)
<b>(1) Despesas correntes</b>	<b>25.383,2</b>	<b>24.229,4</b>	<b>-1.153,8</b>	<b>-4,5</b>	<b>26.477,4</b>	<b>2.248,0</b>	<b>9,3</b>	<b>24.952,6</b>	<b>-430,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>94,2</b>
Despesas com pessoal, das quais	3.503,2	3.345,8	-157,4	-4,5	3.680,7	334,8	10,0	3.530,4	27,2	0,8	95,9
remunerações certas e permanentes	2.659,7	2.492,6	-167,1	-6,3	2.682,6	190,1	7,6	2.606,6	-53,1	-2,0	97,2
abonos variáveis ou eventuais	185,2	196,0	10,8	5,8	238,9	42,9	21,9	218,7	33,5	18,1	91,5
segurança social	658,3	657,3	-1,0	-0,2	759,1	101,8	15,5	705,1	46,8	7,1	92,9
Aquisição de bens e serviços	9.285,1	8.983,0	-302,1	-3,3	9.561,2	578,1	6,4	8.876,8	-408,3	-4,4	92,8
Juros e outros encargos	856,6	627,1	-229,5	-26,8	622,3	-4,7	-0,8	570,0	-286,6	-33,5	91,6
Transferências correntes	10.893,1	10.254,1	-639,0	-5,9	11.229,5	975,4	9,5	10.904,9	11,8	0,1	97,1
Estado	340,1	343,7	3,6	1,0	378,5	34,9	10,1	361,2	21,1	6,2	95,4
Administração regional	0,2	0,7	0,5	274,2	0,8	0,1	13,5	0,2	0,0	-16,5	19,7
Administração local	39,5	40,9	1,5	3,7	41,5	0,6	1,4	35,2	-4,3	-10,9	84,7
Segurança social	165,9	141,4	-24,5	-14,8	186,6	45,2	32,0	120,4	-45,5	-27,4	64,5
Outras transferências correntes	10.347,4	9.727,4	-620,0	-6,0	10.622,0	894,6	9,2	10.387,9	40,5	0,4	97,8
Subsídios	657,8	665,5	7,8	1,2	910,0	244,5	36,7	816,1	158,3	24,1	89,7
Outras despesas correntes	187,4	353,8	166,4	88,8	473,7	119,9	33,9	254,4	67,1	35,8	53,7
<b>(2) Despesas de capital (sem ativos e passivos financ)</b>	<b>1.886,3</b>	<b>2.916,9</b>	<b>1.030,6</b>	<b>54,6</b>	<b>3.507,8</b>	<b>590,9</b>	<b>20,3</b>	<b>2.616,0</b>	<b>729,7</b>	<b>38,7</b>	<b>74,6</b>
Aquisição de bens de capital	1.270,4	2.268,7	998,3	78,6	2.501,2	232,4	10,2	1.823,4	553,0	43,5	72,9
Transferências de capital	614,5	623,2	8,8	1,4	983,2	359,9	57,8	781,9	167,4	27,2	79,5
Estado	29,1	57,0	27,9	96,1	224,8	167,8	294,3	129,7	100,6	346,0	57,7
Administração regional	0,4	0,1	-0,3	-78,6	0,9	0,8	890,9	0,9	0,5	106,9	97,7
Administração local	19,4	20,3	0,9	4,6	34,5	14,2	70,2	26,0	6,6	34,0	75,3
Segurança social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras transferências de capital	565,6	545,9	-19,7	-3,5	722,9	177,1	32,4	625,3	59,8	10,6	86,5
Outras despesas de capital	1.886,3	2.916,9	1.030,6	54,6	3.507,8	590,9	20,3	2.616,0	729,7	38,7	74,6
<b>(3)=(1)+(2) Despesas "efetiva"s (segundo a SEO)</b>	<b>27.269,5</b>	<b>27.146,3</b>	<b>-123,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>29.985,2</b>	<b>2.838,9</b>	<b>10,5</b>	<b>27.568,7</b>	<b>299,1</b>	<b>1,1</b>	<b>91,9</b>
Ativos financeiros (excepto emp CP e títulos)	564,9	602,3	37,3	6,6	843,4	241,1	40,0	629,6	64,6	11,4	74,6
Passivos financeiros (Parvalorem e Parups)	397,5	391,9	-5,6	-1,4	478,3	86,4	22,0	450,6	53,1	13,4	94,2
<b>(4) Ativos e passivos financeiros considerados</b>	<b>962,4</b>	<b>994,2</b>	<b>31,7</b>		<b>1.321,7</b>	<b>327,5</b>		<b>1.080,2</b>			
<b>(5)=(3)+(4) TOTAL DA DESPESAS, excluindo (...)</b>	<b>28.232,0</b>	<b>28.140,5</b>	<b>-91,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>31.306,9</b>	<b>3.166,4</b>	<b>11,3</b>	<b>28.648,8</b>	<b>416,8</b>	<b>1,5</b>	<b>91,5</b>

*Handwritten signature/initials*



# Tribunal de Contas

*R. T. J.*

(em milhões de euros)

Classificação económica	2013 (CGE)	2014 ("mês 12")									
	Despesa de 2013 (1)	Orçamento inicial (2)	Δ Despesa de 2013		Orçamento final (5)	Alterações orçamentais		Despesa de 2014 (provisória) (8)	Δ Despesa de 2013		Taxa de execução (11) = (8)/(5)
			Valor	(%)		Valor	(%)		Valor	(%)	
			(3) = (2)-(1)	(4) = (3) / (1)		(6) = (5)-(2)	(7) = (6) / (2)		(9) = (8)-(1)	(10) = (9)/(1)	
(...)											
Transferência correntes para SFA	345,4	285,8	-59,7	-17,3	417,4	131,6	46,1	394,1	48,6	14,1	94,4
Transferências de capital para SFA	85,9	83,3	-2,7	-3,1	95,7	12,4	14,9	85,8	-0,1	-0,2	89,6
Ativos financeiros (em Depósitos e Títulos)	1.175,7	836,2	-339,5	-28,9	983,3	147,0	17,6	407,7	-768,1	-65,3	41,5
Ativos financ (em Empréstimos de curto prazo)	0,5	0,7	0,2	41,2	0,7	0,0	0,0	0,5	0,0	2,5	72,6
Passivos Financeiros (excluindo Parvalorem e Parups)	3.914,6	1.288,5	-2.626,2	-67,1	1.735,2	446,7	34,7	1.313,8	-2.600,8	-66,4	75,7
<b>Total da Despesa</b>	<b>33.754,2</b>	<b>30.634,9</b>	<b>-3.119,3</b>	<b>-9,2</b>	<b>34.539,2</b>	<b>3.904,2</b>	<b>12,7</b>	<b>30.850,7</b>	<b>-2.903,5</b>	<b>-8,6</b>	<b>89,3</b>



**ANEXO 5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES**

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



# Tribunal de Contas



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

E DGTC 11300 2015/6/30



29 JUN 15 00845

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Dr. José F.F. Tavares

SUA REFERÊNCIA email	SUA COMUNICAÇÃO DE 05-06-2015	NOSSA REFERÊNCIA Ent.3720/2015 Proc. 12.4	DATA
-------------------------	----------------------------------	---	------

**ASSUNTO:** Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014 - valores provisórios

Exmo. Senhor,

Em resposta ao Vosso pedido de pronunciamento acima mencionado, encarrega-me a S. Exa. a Ministra de Estado e das Finanças de informar o seguinte:

No que se refere ao ponto do Relato - 2.1.3.1 Receitas Fiscais:

- O Relato declara que: “[...] em conformidade com o recomendado pelo Tribunal, a participação dos municípios no IRS (PMIRS) passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE. [...] Embora tal alteração contabilística seja referida como um fator com impacto na receita do IRS, a quantificação desse impacto não é indicada na SEO. Com efeito, aplicando também o novo e correto procedimento de contabilização da PMIRS à receita de 2013 (para a tornar comparável à de 2014), a receita de IRS em vez de crescer os 4,4% reportados na SEO cresce 1,2%.”

A este respeito, atente-se na nota de rodapé presente na página 22 da Síntese de Execução Orçamental referente à execução de Dezembro de 2014<sup>[1]</sup> que refere o seguinte: “A variação integra o ajustamento contabilístico recomendado pelo Tribunal de Contas. Considerando este ajustamento, a receita do IRS teria crescido 2,4%.” De

<sup>[1]</sup> <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2015&Mes=Janeiro>

*Am*



Q. 762



facto, para tornar a execução de 2013 comparável com a de 2014 há dois ajustamentos que devem ser tidos em conta, a saber: a alteração contabilística referente ao registo do IRS dos municípios e a eliminação do efeito *one-off* referente ao RERD no ano de 2013. Deste modo, se tivermos em consideração a conjugação destes dois efeitos, o crescimento da receita do IRS foi de 2,4% e não de 1,2% como o TdC afirma.

- O Relato afirma que: “ A receita do IRC diminui € 577,8 milhões (-11,3%) pelo efeito conjugado do decréscimo da cobrança em € 470,5 milhões (-7,6%) e do aumento dos reembolsos em € 107,3 milhões (9,7%). Para tal evolução (contrária ao objetivo de crescimento de 1% definido no ROE para 2014) também concorreu o efeito do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI) que, segundo os dados da AT, gerou € 221,2 milhões de despesas fiscais.”

De forma a realizar uma comparação exata entre a receita de 2013 e 2014 é necessário excluir não só o efeito do CFEI, que o TdC refere, mas também o efeito do RERD. Assim, tendo em conta a conjugação de ambos os efeitos, é possível concluir que a receita de IRC entre 2013 e 2014 registou uma variação de +4,0% e não de -11,3%.

- O Relato refere que: «Segundo a SEO, o “ (...) crescimento expressivo da receita do IVA evidencia a recuperação da atividade económica e a crescente eficácia das novas medidas de combate à evasão fiscal e à economia paralela.” Como o Tribunal tem assinalado, neste caso como para outras receitas, não são quantificados os efeitos da referida recuperação nem os do aumento da eficácia do referido combate.»

Assumindo como referência os dados da OCDE (2014)<sup>[2]</sup> verifica-se que a elasticidade dos impostos indiretos face ao crescimento do produto nominal se situa próximo da unidade. Desse modo, tendo em consideração que o PIB nominal, em 2014, cresceu 2,2%<sup>[3]</sup>, e que a receita de IVA, excluindo o efeito do RERD, cresceu 5,8%, torna-se claro que para o crescimento total do IVA contribuiu quer a melhoria da atividade económica, quer os

<sup>[2]</sup>Price *et al.* (2014), NEW TAX AND EXPENDITURE ELASTICITY ESTIMATES FOR EU BUDGET SURVEILLANCE ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS No. 1174, OECD

<sup>[3]</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=cn\\_quadros&boui=220636512](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=cn_quadros&boui=220636512)

Am

ganhos de eficiência fiscal que explicam uma parte significativa do crescimento da receita em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado.

- O Relato refere que: “ (...) à receita do IVA foram indevidamente deduzidos € 6,8 milhões para financiar o sorteio designado de Fatura da Sorte.”

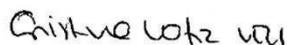
Em primeiro lugar, importa referir que o valor destinado ao financiamento do Sorteio Fatura da Sorte ficou substancialmente (mais de 30%) abaixo da estimativa de custo orçamentada aquando da criação deste sorteio. Por outro lado, esta iniciativa levada a cabo em 2014 revelou-se extremamente eficaz no combate à economia paralela, quer pelo aumento do número de empresas a emitir fatura e número de faturas emitidas ao longo do ano (+12,3% de faturas emitidas e +36,3% de faturas emitidas com número de contribuinte, face a 2013), quer pelos efeitos positivos na receita do IVA, que cresceu em 2014 5,8% (excluindo o efeito RERD). Finalmente, para o ano de 2015, este procedimento contabilístico foi já alterado, estando de acordo com as regras constantes na LEO.

No que se refere ao constante das páginas 27, 46, 48, 62 e 84 do Relato, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças já se pronunciou perante esse Tribunal através do seu ofício n.º 3750, de 22 de junho de 2015.

No que diz respeito aos pontos do Relato 5. Dívida Pública e 6. Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública já se pronunciou perante esse Tribunal através do seu ofício n.º 12516, de 18 de junho de 2015.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



Cristina Sofia Dias

C/c: SEAO, SET e SEAF



**DGO** Orçamento

**E** DGTC 11299 2015/6/30

GABINETE DA DIRETORA-GERAL



000000238048

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

V/Ref :Ofício nº10404 – DA II  
Data V/Ref. :5.Jun.2015

N.º Proc. P6258/2015  
Data Emissor : 29 Jun. 15

**ASSUNTO: TC - Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014 (valores provisórios)**

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 foi possível reunir até à presente data:

**Página 8: Capítulo 1. Introdução|1.2 Universo e Fontes | 1.2.1 Subsector Estado – Serviços Integrados (5º§)**

- A listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados), com especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, referente ao exercício económico de 2015, encontra-se publicada no portal da Direção-Geral do Orçamento (DGO) no separador Execução Orçamental\Entidades administradoras receitas do Estado;

**Página 10: Capítulo 1. Introdução|1.2 Universo e Fontes |1.2.2 Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (1º e 2º§) (5º §)**

- Este tema foi objeto de resposta por parte da DGO, a esse Tribunal, no âmbito do Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014<sup>1</sup>. As entidades mencionadas foram reclassificadas no perímetro da Administração Central (AC) em 2015, dando cumprimento às normas europeias estabelecidas no âmbito do SEC 2010 e constam da lista de entidades dos serviços e fundos autónomos do Sector Institucional das Administrações Públicas do Instituto Nacional de Estatística;

**Página 10: Capítulo 1. Introdução|1.2 Universo e Fontes |1.2.2 Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (5º §)**

- As entidades identificadas no Anexo IX da Circular de preparação do OE 2014 referem-se às incluídas no subsector serviços e fundos autónomos à data de preparação da mesma (agosto de 2013), pelo que não considera as novas entradas no perímetro da AC decorrente de, nesta fase, ainda não terem sido criadas as orgânicas e códigos de serviço associados. No âmbito da preparação do OE 2014, observaram-se melhorias nesta matéria, tendo a Circular DGO nº1376, Série A, de preparação do OE para 2015, incluído no Anexo I

<sup>1</sup> Ofício N/ Ref.ºP9950/2014 de 13 de outubro de 2014

as EPR, estando esta informação coerente com a que figura no Anexo IX (subsector dos SFA).

**Página 10: Capítulo 1. Introdução | 1.2 Universo e Fontes | 1.2.2 Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (6º §) e Página 78: Capítulo 7. Conclusões e Recomendações | 7.2 Recomendações (2º §)**

- As alterações ao universo da Administração Central são divulgadas anualmente na Conta Geral do Estado e no Relatório do Orçamento de Estado. Em 2015, a SEO passou a contemplar, mensalmente, a lista de entidades que integram a AC e a explicitar a diferença de universo do OE face à lista divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística;

**Página 12: Capítulo 1. Introdução | 1.3 Metodologia (1º §)**

- A Síntese Execução Orçamental da DGO centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento utilizado pelo INE e pelo Eurostat para definição do indicador de défice orçamental.  
Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que apenas contribuem para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, de acordo com os critérios do Eurostat. No entanto, a Síntese de Execução Orçamental disponibiliza a informação integral de ativos, passivos financeiros e transferência para o FRDP;

**Página 13: Capítulo 1. Introdução | 1.3 Metodologia (1º §)**

- O procedimento descrito implementado pela DGO não visa substituir o reporte de execução das entidades em incumprimento, mas sim minimizar o impacto da falta de informação de forma a garantir a comparabilidade entre anos;

**Página 13: Capítulo 1. Introdução | 1.3 Metodologia (2º §)**

- A DGO tem vindo a assinalar nas contas provisórias trimestrais, os factos justificativos para a diferença entre os dados daquelas contas e os divulgados na SEO, através de nota incluída na conta consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos;

**Página 19: Capítulo 2. Receita | 2.1 Serviços Integrados | 2.1.2 Fiabilidade da informação reportada na SEO (3º §)**

- A recomendação será analisada em termos de impacto nos sistemas de informação;

**Página 36: Capítulo 2. Receita | 2.2. Serviços e Fundos Autónomos | 2.2.1. Execução por Classificação Económica | 2.1.3. Receitas Não Efetivas (4º, 5º e 6º §)**

- Relativamente ao registo integral dos fluxos financeiros dos SFA, no SIGO, em classificações extraorçamentais, de facto continuam a ser predominantes os registos referentes aos fluxos de fundos comunitários, conforme estipulado nos pontos 54 e 56 a 58 da Circular Série A - n.º 1377, de 25 de junho, da DGO. Em 2014, as instruções referentes a esta matéria também já se encontravam expressas nos pontos 53 e 55 a 57 da Circular Série A - n.º 1375, de 10 de julho, da DGO.



Porém, ainda que as Circulares da DGO apenas refiram os registos de fluxos de fundos comunitários em classificações extraorçamentais, entende-se que todos os fluxos que não configurem operações orçamentais devem ser objeto de registo, com especial enfoque nas constantes do Anexo III – Notas explicativas ao classificador económico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro;

**Página 73: Capítulo 7. Conclusões e Recomendações / 7.1. Conclusões (1º §)**

- Das onze entidades referidas, oito foram reclassificadas no perímetro da Administração Central em 2015 e as restantes três foram extintas em 2013:
  - a) Agência Nacional PROALV – Programa Aprendizagem ao Longo da Vida: a duração da execução deste programa, estabelecida pela RCM n.º 22/2008 de 7 de fevereiro, compreende o período entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2013;
  - b) Associação para o Desenvolvimento da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto: entidade extinta por deliberação da Assembleia Geral em ata de 26 de agosto de 2013 com efeitos a 31 de dezembro de 2013;
  - c) Polisalbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, S.A.: a entidade foi dissolvida em 2007 com efeitos a 31.12.2006, encontrando-se a aguardar a sua liquidação.

No que se refere a ausência de execução orçamental provisória de dezembro 2014 por um conjunto de entidades, a incorporação de uma estimativa de execução mensal (em dezembro) para as mesmas visou colmatar as omissões de dados e obter informação integral para a elaboração da conta da Administração Central;

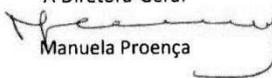
**Página 77: Capítulo 7. Conclusões e Recomendações / 7.1. Conclusões (2º §)**

- A DGO tem vindo a desenvolver esforços no sentido de reduzir/eliminar este tipo de divergências, designadamente, através da criação de automatismos e implementação de regras nos sistemas de informação que obrigam à identificação dos dados e beneficiários, da divulgação de orientações através de circulares da DGO sobre esta matéria bem como da realização de diligências junto das entidades realçando a necessidade do correto registo e identificação dos fluxos;

**Página 77: Capítulo 7. Conclusões e Recomendações / 7.1. Conclusões (5º §)**

- Relativamente às divergências entre a conta definitiva e a SEO é adequado atender que, no período em causa, ocorrem diversos movimentos tendentes ao apuramento final da execução orçamental e de encerramento da CGE. Os dados são provisórios e dinâmicos até ao fecho das contas (CGE) onde é efetuada uma atualização da análise da execução orçamental com os dados finais.
- Acresce ainda referir que a Conta Provisória (CP) do último trimestre não tem respeitado o prazo de publicação no DR, uma vez que existe uma disposição legal constante do regime da tesouraria do Estado, invocada pela Agência para a Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) que lhe permite o envio da informação da Contabilidade da Tesouraria para esta CP, em concreto, no dia 15 de fevereiro.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral  
  
Manuela Proença



## Tribunal de Contas

---

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----

Registo de entrada  
-----

Mensagem original

Email : dg-at@at.gov.pt  
Data/hora : 2015-06-16 19:34:00  
-----

Registo nº : 10415/2015  
Data/hora : 2015-06-16 20:42:48  
Serviço : DA II  
Email : daii@tcontas.pt  
N. Anexos : 0  
\*\*\*\*\*

**De:** Gabinete Diretor Geral da AT [mailto:dg-at@at.gov.pt]

**Enviada:** terça-feira, 16 de Junho de 2015 19:34

**Para:** Luis Filipe Simoes

**Cc:** Helena Alves Borges; Maria João Mota; Rui Sousa Dias

**Assunto:** RE: Contraditório ao Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014

Exmos Srs

Encarrega-me a Sra Diretora-Geral de informar que a AT não pretende exercer o contraditório no âmbito do Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014, uma vez que já se pronunciou anteriormente sobre as recomendações em causa.

Com os melhores cumprimentos

Rui Sousa Dias

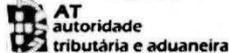
**Gabinete Diretora Geral da AT**

Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1099-013 Lisboa

Gerál: (+351) 218 812 600 - Fax: (+351) 218 812 938

CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 707 206 707

E-mail: [dg-at@at.gov.pt](mailto:dg-at@at.gov.pt) Visite-nos em [www.portaldasfinancas.gov.pt](http://www.portaldasfinancas.gov.pt)





Q. 764



IMP00-CamafOficio\_V.1.1

E DGTG 10708 2015/6/22



000000235708

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

N/ Ofício nº 12516/2015  
Lisboa, 18 de junho de 2015

Assunto: Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014  
– valores provisórios

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 10404, enviado por email no dia 5 de junho do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

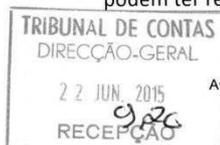
### 5 – Dívida Pública

Os valores que constam na coluna “Execução 4.º T 2014” do Quadro 25 – Execução das Receitas e Despesas relativas a Passivos Financeiros não deverão ser considerados como execução do ano 2014 uma vez que, até ao encerramento do ano 2014, sofreram alterações decorrentes das seguintes situações:

- Receita – Passivos Financeiros: ajustamentos resultantes das variações ocorridas na execução da despesa/receita dos serviços integrados, no âmbito do processo de apuramento/reconciliação, até à data em que ocorreu o encerramento definitivo do ano 2014;
- Despesa – Passivos Financeiros: reposições abatidas nos pagamentos efetuadas em 12.01.2015 (data limite determinada pela DGO para entrega destes valores ao OE) com data-valor de 31.12.2014 e que ascenderam a € 3.021.528.884,82;
- Despesa – Juros: reposições abatidas nos pagamentos efetuadas em 12.01.2015 (data limite determinada pela DGO para entrega destes valores ao OE) com data-valor de 31.12.2014 e que ascenderam a € 20.742.791,22.

### 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.



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

1, 10 -



IMP/99/CarrilOfício V.1.1

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



Q. 764



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

003750 22 JUN '15

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

S/Ref. Processo n.º 2/2015 - AEOAC  
Data:

N/Ref. DSGFO  
Data:

Assunto: **Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014 – valores provisórios**

Reportando-nos ao projeto de relatório acima identificado, informamos que o mesmo nos suscita as seguintes observações:

**Página 27 – Nota de rodapé n.º 2**

O montante global de juros recebidos em 2014 da Administração Central – Serviços e Fundos Autónomos foi de 45,7 M€, e não de 50, 3 M€, porquanto foi oportunamente efetuado um estorno de 4,5 M€, relativo aos empréstimos no âmbito do QREN, para a classificação de juros da Administração Local – Continente.

**Páginas 46, 48 e 84 – Empréstimos a m/l prazos – administração local**

O valor global de 2014, indicado nas páginas 46 e 48, no montante de 150,6 M€, deverá ser de 155,5 M€, porquanto, e conforme a desagregação constante da pág. 84, a parcela relativa à Administração local-Regiões Autónomas deverá ser de 15.000.080 €, e não de 10.109.320 €. Igualmente se assinala, na página 46, que o montante de 372,6 M€ indicado para 2013 não inclui o montante de 122,1 M€, relativo à parcela dos empréstimos do QREN, pelo que, para além de não ficar consistente com o valor de 2014 deste mesmo quadro, fica divergente do constante da pág. 48 para o mesmo agregado (494,7 M€).

**Página 62 – Caixa 5 – Pagamentos em atraso**

No penúltimo § encontra-se referido um montante de 557 M€ respeitante a pagamentos em atraso dos hospitais EPE em dezembro de 2014, sendo que, de acordo com os dados da ACSS reportados à mesma data, esse montante ascende a 779 M€.

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Também no penúltimo § encontra-se referido um montante de 143 M€ relativo aos pagamentos em atraso das EPNR em dezembro de 2014, sendo que o montante que esta Direção-Geral, de acordo com os registos constantes do SIRIEF, tem como correto é de apenas 3,3 M€, porquanto eventualmente não estarão a ser considerados vários movimentos registados no mês de dezembro, dos quais se destaca a regularização da dívida da CP à REFER, no montante de 137.489.094,40 €.

Com os meus melhores cumprimentos

A Diretora-Geral



Elsa Roncon Santos