



## **Tribunal de Contas**

**Relatório de Acompanhamento da  
Execução Orçamental N.º 6 /09 – AEO–2ª.S**

**Processo N.º 6/09 – AEO**

**Despesa dos Serviços Integrados  
e dos Serviços e Fundos Autónomos**

**Janeiro a Março 2009**

Outubro de 2009





df

# Tribunal de Contas

## ÍNDICES

### GERAL

	<u>Pág.</u>
<b>I. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
I.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS .....	3
I.2 NOTA METODOLÓGICA .....	3
I.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	4
<b>II. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS (SI) .....</b>	<b>5</b>
II.1 DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE, EM 2009, DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR .....	8
II.1.1 <i>Despesas com o pessoal</i> .....	8
II.1.1.1 Aumentos de despesa com pessoal .....	13
II.1.1.1.1 Ministério da Educação .....	13
II.1.1.1.2 Ministério da Administração Interna .....	13
II.1.1.1.3 Ministério da Justiça .....	14
II.1.1.2 Diminuição de despesas com pessoal .....	14
II.1.1.2.1 Ministério das Finanças e Administração Pública .....	15
II.1.1.2.2 Ministério da Defesa Nacional .....	15
II.1.2 <i>Juros e outros encargos</i> .....	16
II.2 DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE, EM 2009, AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR .....	16
II.2.1 <i>Transferências correntes</i> .....	16
II.2.1.1 Para SFA .....	16
II.2.1.2 Para a segurança social .....	18
II.2.1.3 Para a administração local .....	19
II.2.1.4 "Outras" transferências correntes .....	20
II.2.2 <i>Activos financeiros</i> .....	20
II.2.3 <i>Subsídios</i> .....	21
II.2.4 <i>Aquisição de bens e serviços (correntes)</i> .....	22
II.2.5 <i>Transferências de capital</i> .....	23
<b>III. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS .....</b>	<b>24</b>
III.1 DESPESAS DOS SFA QUE EM 2009 DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR .....	27
III.1.1 <i>Despesas com pessoal</i> .....	27
III.1.2 <i>Subsídios</i> .....	29
III.1.3 <i>Activos financeiros</i> .....	30
III.1.4 <i>Aquisição de bens de capital</i> .....	31
III.2 DESPESAS DOS SFA QUE, EM 2009, AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR .....	33
III.2.1 <i>Aquisição de bens e serviços (correntes)</i> .....	33
III.2.2 <i>Transferências de capital</i> .....	34
III.2.3 <i>Transferências correntes</i> .....	35
<b>IV. DESPESA AGREGADA DOS SUBSECTORES ESTADO E SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS .....</b>	<b>38</b>
<b>V. DECISÃO .....</b>	<b>40</b>
<b>VI. FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO - PROGRAMA INICIATIVA PARA O INVESTIMENTO E O EMPREGO E OUTROS DE NATUREZA SEMELHANTE INSCRITOS NO CAPÍTULO 60 – "DESPESAS EXCEPCIONAIS" DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS .....</b>	<b>42</b>
<b>CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>46</b>



## QUADROS

**Pág.**

QUADRO 1 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A MARÇO 2008 – 2009) .....	5
QUADRO 2 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – POR MINISTÉRIO .....	9
QUADRO 3 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO .....	13
QUADRO 4 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA .....	14
QUADRO 5 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA .....	14
QUADRO 6 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – DIVISÕES DO CAPÍTULO PROTECÇÃO SOCIAL .....	15
QUADRO 7 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL .....	15
QUADRO 8 – SI – VERBAS DO CAPÍTULO “PROTECÇÃO SOCIAL” PARA A CGA CLASSIFICADAS COMO <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES/SFA</i> .....	17
QUADRO 9 – SI – AJUSTAMENTOS DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES/SFA .....	17
QUADRO 10 – SI – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA A SEGURANÇA SOCIAL – LEI DE BASES E AUMENTO DO IVA .....	18
QUADRO 11 – SI – “OUTRAS” TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – POR SECTORES .....	20
QUADRO 12 – SI – ACTIVOS FINANCEIROS .....	21
QUADRO 13 – SI – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES – POR MINISTÉRIO .....	22
QUADRO 14 – SI – “OUTRAS” TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL – POR SECTORES .....	23
QUADRO 15 – SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A MARÇO 2008-2009) .....	24
QUADRO 16 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – POR MINISTÉRIO .....	27
QUADRO 17 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – HOSPITAIS EMPRESARIALIZADOS .....	28
QUADRO 18 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE SAÚDE .....	28
QUADRO 19 – SFA – SUBSÍDIOS – POR SECTOR .....	29
QUADRO 20 – SFA – ACTIVOS FINANCEIROS .....	30
QUADRO 21 – SFA – ACTIVOS FINANCEIROS (EXCLUINDO <i>TÍTULOS</i> ) – POR MINISTÉRIO .....	31
QUADRO 22 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL – POR MINISTÉRIO .....	32
QUADRO 23 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – POR MINISTÉRIO .....	33
QUADRO 24 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – MINISTÉRIO DA SAÚDE .....	33
QUADRO 25 – SFA – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL – POR SECTOR .....	34
QUADRO 26 – SFA – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – POR SECTOR BENEFICIÁRIO .....	35
QUADRO 27 – SFA – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – POR MINISTÉRIO .....	36
QUADRO 28 – SFA – MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES .....	36
QUADRO 29 – SFA – CGA – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (2008-2009) .....	37
QUADRO 30 – SERVIÇOS INTEGRADOS E SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESAS AGREGADAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A MARÇO DE 2008-2009) .....	38



# Tribunal de Contas

---

## I. INTRODUÇÃO

### I.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS

No âmbito das funções de controlo cometidas ao Tribunal de Contas em sede de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado<sup>1</sup>, apresenta-se em seguida o relatório referente à despesa (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) do período de Janeiro a Março de 2009.

### I.2 NOTA METODOLÓGICA

No presente relatório analisa-se, sinteticamente, a despesa orçamental do primeiro trimestre de 2009, dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA), essencialmente na perspectiva das principais variações em relação ao período homólogo do ano anterior, por classificação económica (assinalada a itálico).

A metodologia seguida foi desenvolvidamente fundamentada nos relatórios anteriores<sup>2</sup>, em particular no referente ao período de Janeiro a Setembro de 2008.

Como fonte de informação utilizaram-se as bases de dados do SIGO (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental), disponibilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), sobre a execução da despesa dos dois subsectores<sup>3</sup>, a 31 de Março do respectivo ano, habitualmente designados por “mês 3”.

A análise efectuada teve também em consideração a informação constante dos Boletins Informativos mensais da DGO. A execução orçamental do 1.º trimestre de 2009 dos serviços integrados consta do Boletim Informativo referente a Março de 2009, e a dos SFA do referente a Abril de 2009. Esses Boletins são publicados até ao dia 20 do mês seguinte àquele a que respeitam.

No presente relatório, explicitam-se as diferenças relativamente aos valores considerados pela DGO, matéria que já foi tratada desenvolvidamente em relatórios anteriores. Note-se que não se verificaram diferenças na informação de base, comparativamente à que terá sido utilizada pela DGO para a elaboração do Boletim Informativo. As principais diferenças situam-se ao nível metodológico, como seja, excluir da despesa, além dos *passivos financeiros*, todos os *activos financeiros* (critério seguido pela DGO) ou apenas os *activos financeiros* relativos à aquisição de *títulos*, de curto e médio e longo prazo, os quais foram adquiridos apenas pelos serviços e fundos autónomos.

---

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

<sup>2</sup> Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 2/2009-AEO, 2.ª S., de 2 de Abril, relativo ao 3.º trimestre de 2008, e n.º 4/2009-AEO, 2.ª S., de 4 de Junho, referente ao ano de 2008 (valores provisórios), disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_aeo/aeo-dgic-rel004-2009.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_aeo/aeo-dgic-rel004-2009.pdf).

<sup>3</sup> A execução orçamental dos serviços integrados encontra-se centralizada, através dos sistemas informáticos que suportam a orçamentação e o processamento de cada pagamento (saída de fundos do Tesouro por despesa orçamental). No tocante aos SFA, cada organismo deve registar na base de dados criada para o efeito (SIGO/SFA), mensalmente, a sua execução orçamental e, no final, os dados da sua “conta de gerência”. As mencionadas bases de dados, disponibilizadas mensalmente pela DGO, constituem um extracto da execução orçamental dos serviços integrados, discriminado segundo as várias classificações (orgânica, funcional, programa/medida e actividade, económica, e fonte de financiamento) e, no tocante aos SFA, correspondem aos valores registados por cada um deles, segundo as mesmas classificações.

Como habitualmente, no presente documento constam dois quadros principais, um relativo aos serviços integrados (Quadro 1) e outro referente aos SFA (Quadro 15), a seguir aos quais se explicitam, quantitativamente, as diferenças em relação ao Boletim Informativo da DGO no tocante ao total da despesa considerada e a respectiva fundamentação quanto a não ter sido seguida a mesma metodologia. A despesa agregada dos dois subsectores, excluindo as *transferências (correntes e de capital)* intra e entre os dois subsectores consta do Quadro 30.

Tal como já foi referido nos anteriores relatórios, a mencionada diferença metodológica implica que o valor total da despesa considerada, uma vez que exclui apenas certo tipo de *activos financeiros* (em *títulos*) seja superior ao considerado pela DGO no Boletim Informativo, no qual são excluídos todos os *activos financeiros*<sup>1</sup>.

Salienta-se que, no Boletim Informativo e de modo coerente com a metodologia que seguiu relativamente à despesa, a DGO excluiu também, da receita, aqui não analisada, todos os *activos financeiros*.

Como vem sendo habitual em anteriores relatórios, procura-se destacar em “caixa” os temas que suscitam questões novas e que, pela sua relevância ou complexidade, carecem de uma análise mais detalhada. No presente relatório destacou-se, em “caixa”, o impacto nas *despesas com pessoal*, decorrente da alteração dos circuitos e de classificação da designada “contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações”.

Comparativamente à estrutura seguida em anteriores relatórios, nos quais, para não alongar o texto, não tem sido dado destaque às alterações orçamentais, refira-se que consta em anexo ao presente relatório as alterações ao Orçamento do Estado para 2009, decorrentes da criação do “Programa Iniciativa para o Investimento e Emprego” (PIIE)<sup>2</sup>, bem como dos programas com expressão orçamental no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças: “Pagar a tempo e horas”, “Regularização extraordinária de dívidas do Estado” e “Iniciativa de reforço da estabilidade financeira”. Uma vez que o PIIE fora recentemente criado, apresentando execução orçamental nula a 31 de Março, e dada a especificidade desses programas, indica-se a sua evolução já no 2.º trimestre.

De referir, por último, que, em regra, os quadros foram inicialmente elaborados em euros e calculados os totais e percentagens. As parcelas e os totais foram depois arredondados à décima de milhão de euros, tendo-se mantido as mesmas percentagens, o que justificará discrepâncias aparentes que possam surgir.

### **I.3 Exercício do contraditório**

Nos termos e para os efeitos previstos no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato foi enviado às seguintes entidades:

- Ministro de Estado e das Finanças; e
- Director-Geral do Orçamento.

O presente relatório teve em conta as respostas recebidas, de que se inserem extractos e, no sentido de atribuir toda a amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar aos responsáveis a mais ampla expressão e conhecimento da sua posição, são integralmente reproduzidas em anexo.

---

<sup>1</sup> Pelo mesmo motivo, no orçamento dos serviços integrados, a DGO exclui da despesa as *transferências de capital* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) do produto das receitas das reprivatizações, registadas na receita como *activo financeiro*.

<sup>2</sup> Pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que, designadamente, reforçou as dotações do OE/2009 em € 1.165,7 milhões, através da criação do programa mencionado.



# Tribunal de Contas

## II. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS (SI)

A despesa orçamental dos serviços integrados, no período de Janeiro a Março de 2009, e a sua variação relativamente ao período homólogo do ano anterior, consta do quadro seguinte, por classificação económica:

Quadro 1 – Serviços Integrados – Despesas por classificação económica (Janeiro a Março 2008 – 2009)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		Em % do PIB	
	2008	2009	Valor	%	2008	2009	2008	2009
	(1º Trim)	(1º Trim.)			(1º Trim)	(1º Trim)	(1º Trim)	(1º Trim)
Despesas com Pessoal, das quais	3.071,4	2.422,2	-649,2	-21,1%	31,2%	23,2%	7,4%	6,0%
<i>Remunerações e abonos</i>	1.906,7	1.918,8	12,1	0,6%	19,4%	18,4%	4,6%	4,8%
<i>Segurança social</i>	1.164,8	503,4	-661,3	-56,8%	11,8%	4,8%	2,8%	1,3%
Aquisição de Bens e Serviços	173,5	209,7	36,2	20,9%	1,8%	2,0%	0,4%	0,5%
Juros e outros encargos	497,8	415,6	-82,2	-16,5%	5,1%	4,0%	1,2%	1,0%
Transferências Correntes:	5.410,9	6.511,9	1.101,0	20,3%	55,0%	62,3%	13,1%	16,2%
Administração Central:	2.481,7	3.514,3	1.032,6	41,6%	25,2%	33,6%	6,0%	8,8%
<i>Estado</i>	0,0	0,5	0,5		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	2.481,7	3.513,8	1.032,1	41,6%	25,2%	33,6%	6,0%	8,7%
Administração Regional	0,0	0,0	0,0		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	506,6	473,2	-33,4	-6,6%	5,1%	4,5%	1,2%	1,2%
Segurança Social	1.508,6	1.626,8	118,1	7,8%	15,3%	15,6%	3,6%	4,1%
Outras	914,1	897,7	-16,3	-1,8%	9,3%	8,6%	2,2%	2,2%
Subsídios	26,8	73,1	46,2	172,2%	0,3%	0,7%	0,1%	0,2%
Outras Despesas Correntes	91,5	101,7	10,3	11,2%	0,9%	1,0%	0,2%	0,3%
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>9.272,0</b>	<b>9.734,2</b>	<b>462,2</b>	<b>5,0%</b>	<b>94,2%</b>	<b>93,1%</b>	<b>22,4%</b>	<b>24,2%</b>
Aquisição de Bens de Capital	25,6	27,8	2,3	8,9%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%
Transferências de Capital:	530,9	547,3	16,4	3,1%	5,4%	5,2%	1,3%	1,4%
Administração Central:	162,8	147,5	-15,3	-9,4%	1,7%	1,4%	0,4%	0,4%
<i>Estado</i>	0,0	0,0	0,0		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	162,8	147,5	-15,3	-9,4%	1,7%	1,4%	0,4%	0,4%
Administração Regional	138,4	140,1	1,7	1,2%	1,4%	1,3%	0,3%	0,3%
Administração Local	185,0	201,3	16,3	8,8%	1,9%	1,9%	0,4%	0,5%
Segurança Social	2,1	1,3	-0,8	-37,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	42,6	57,1	14,5	33,9%	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%
Activos Financeiros	10,8	139,2	128,4	1.183,6%	0,1%	1,3%	0,0%	0,3%
Outras Despesas de Capital Efectivas	4,6	5,4	0,8	17,8%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
<b>Total de Despesas de Capital Efectivas</b>	<b>571,8</b>	<b>719,7</b>	<b>147,9</b>	<b>25,9%</b>	<b>5,8%</b>	<b>6,9%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,8%</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA</b>	<b>9.843,8</b>	<b>10.453,9</b>	<b>610,1</b>	<b>6,2%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>23,8%</b>	<b>26,0%</b>
<i>Por memória:</i>								
Passivos Financeiros	28.223,5	17.061,5	-11.162,0	-39,5%			68,3%	42,5%
Outros encargos correntes da dívida pública	5,5	12,0	6,5	118,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	8.779,7	9.330,6	550,9	6,3%	89,2%	89,3%	21,2%	23,2%
PIBpm (preços correntes) - 1.º Trimestre	41.343,8	40.160,3	-1.183,5	-2,9%			100,0%	100,0%

Fonte: Valores da execução orçamental: SIGO-Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (referentes ao "mês 3" do ano respectivo).  
Valores do PIB do 1.º Trimestre de cada ano: INE, em 9 de Junho de 2009 (valores provisórios, sujeitos a revisão).

**NOTA – Diferenças em relação ao Boletim Informativo da DGO – Serviços Integrados**

As diferenças entre os valores considerados no presente relatório (Quadro 1) e os considerados pela DGO estão explicitadas nos quadros seguintes:

▪ **Activos financeiros**

(em milhões de euros)

	2008	2009	Variação	
			Em valor	%
Despesa (Boletim da DGO)	9.833,0	10.314,7	481,7	4,9%
+ Activos financeiros	10,8	139,2	128,4	1183,6%
<b>Despesa efectiva (Quadro 1)</b>	<b>9.843,8</b>	<b>10.453,9</b>	<b>610,1</b>	<b>6,2%</b>

Ao contrário do observado no Boletim Informativo da DGO, foi considerado como total da despesa a despesa efectiva, ou seja, não se excluiu os *activos financeiros*. Trata-se de uma diferença de metodologia, conforme se explicita no ponto III.1.3, referente aos serviços e fundos autónomos, relativamente aos quais se excluiu, dos *activos financeiros*, apenas as aplicações em *títulos* (classificação que não abrange *acções e outras participações e unidades de participação*). Nos serviços integrados não se registou qualquer despesa em *títulos*, pelo que não se procedeu a qualquer dedução.

Obteve-se, desse modo, valores maiores para o total da despesa, em relação aos que constam do Boletim Informativo da DGO.

▪ **Despesa corrente primária – outros encargos correntes da dívida**

Conforme a definição habitual, a despesa corrente primária obtém-se pela dedução dos juros à despesa corrente. No caso do Boletim Informativo da DGO foi deduzida a totalidade de *juros e outros encargos* (agrupamento económico 03). As diferenças constam do quadro seguinte:

(em milhões de euros)

	2008	2009	Variação	
			Em valor	%
Despesa corrente primária (Boletim da DGO)	8.774,2	9.318,6	544,4	6,2%
+ Outros encargos correntes da dívida pública	5,5	12,0	6,5	118,2
<b>Despesa corrente primária (Quadro 1)</b>	<b>8.779,7</b>	<b>9.330,6</b>	<b>550,9</b>	<b>6,3%</b>

Conforme se vem referindo, não se vêem razões para excluir a parcela referente a *outros encargos correntes de dívida pública/despesas diversas* (subagrupamento económico 03.02), que inclui a “comissão de gestão” que constitui receita do IGCP e se destina a financiar o seu funcionamento.

Tal como já se destacou nos anteriores relatórios, no presente relatório foi seguido o conceito de despesa efectiva (bem como de receita efectiva) que se encontra vertido, relativamente aos serviços integrados, no art.º 23.º da Lei de enquadramento orçamental, nos termos do qual “*consideram-se efectivas todas as receitas e despesas, com excepção das respeitantes aos passivos financeiros*”.



## Tribunal de Contas

---

Conforme se evidenciou no Quadro 1, a despesa efectiva dos serviços integrados, no 1º trimestre de 2009, aumentou, face ao período homólogo do ano anterior, € 610,1 milhões, ascendendo a € 10.453,9 milhões, o que representa um acréscimo (nominal) de 6,2%.

Uma vez que o PIB, em termos nominais, conheceu no 1.º trimestre de 2009 um decréscimo de 2,9%, face ao trimestre homólogo do ano anterior<sup>1</sup>, o peso da despesa efectiva dos serviços integrados no PIB cresceu de 23,8% para 26,0%. No tocante à despesa corrente primária, verificou-se um acréscimo de € 550,9 milhões (6,3%), a que correspondeu um aumento do seu peso, em percentagem do PIB, de 21,2% para 23,2%.

Conforme consta do Quadro 1, as principais **variações das despesas** verificaram-se nas classificações económicas que a seguir se indicam:

### a) Diminuições:

Verificaram-se diminuições em:

- *Despesas com pessoal*, em € 649,2 milhões (-21,1%), devido à redução nas despesas com *segurança social*, em € 661,3 milhões (-56,8%), tendo-se verificado, em sentido contrário, o aumento em € 12,1 milhões (ou 0,6%) em *remunerações e abonos*. A redução no montante contabilizado como *despesas com pessoal/segurança social* resultou essencialmente da alteração do processamento e classificação da “contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações” conforme se desenvolve em “caixa” inserida no ponto II.1.1<sup>2</sup>. De notar que, conforme se explicita no Quadro C3 dessa “caixa”, aplicando ao primeiro trimestre de 2008 os ajustamentos decorrentes das alterações que se verificaram no primeiro trimestre de 2009, as despesas com pessoal em termos comparáveis não diminuíram, antes aumentaram em € 4,6 milhões (0,2%).
- *Juros e outros encargos*, com menos € 82,2 milhões (-16,5%), certamente devido a uma diferente repartição do pagamento desses encargos ao longo do ano, comparativamente a 2008.

### b) Acréscimos:

Todos os restantes agrupamentos registaram acréscimos, dos quais se destacam:

- *Transferências correntes*, em € 1.101,0 milhões (20,3%), devido essencialmente ao acréscimo das *transferências para SFA*, € +1.032,1 milhões (+41,6%), resultante maioritariamente da referida alteração na classificação económica da “contribuição do Estado para a CGA”. Aumentou também o montante das transferências para o orçamento da *segurança social*, € +118,1 milhões (+7,8%). Em sentido inverso, as transferências para a *administração local* diminuíram € 33,4 milhões (-6,6%), tendo-se igualmente verificado alterações no seu processamento e classificação, no

---

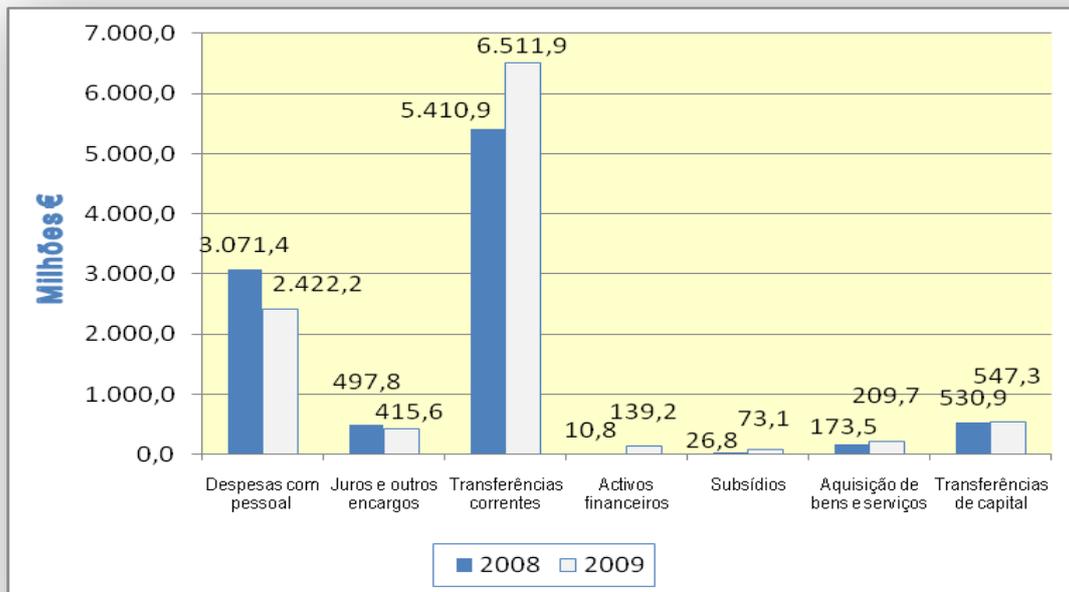
<sup>1</sup> Observa-se que, em termos reais e de variação face ao trimestre imediatamente anterior, o PIB caiu 2,0% no 4.º Trimestre de 2008 e 3,7% no 1.º Trimestre de 2009, o que, em termos técnicos, constituiu uma recessão. Em termos de variação homóloga real, o PIB do 1.º trimestre de 2009 foi inferior em 3,7% ao do correspondente período de 2008 (Fonte: INE, valores trimestrais do PIB, em volume, em 9 de Junho de 2009).

<sup>2</sup> Em termos quantitativos, embora o conjunto das alterações no circuito das contribuições dos serviços integrados para a CGA seja mais vasto, tendo-se também verificado outras alterações nas classificações de outras verbas, o que se verificou essencialmente foi que o montante da “contribuição do Estado para a CGA”, processado por conta do Capítulo “Protecção Social” do orçamento do Ministério das Finanças e anteriormente classificado em *despesas com pessoal/segurança social/contribuição para a segurança social*, passou, em 2009, a ser classificado como *transferências correntes para SFA (CGA)*.

tocante à comparticipação no IRS<sup>1</sup>. As “*outras*” *transferências correntes* (i. é, para outros sectores, excluindo administrações públicas) foram reduzidas em € 16,3 milhões (-1,8%);

- *Activos financeiros*, em € 128,4 milhões (1.183,6%);
- *Subsídios*, em € 46,2 milhões (172,2%);
- *Aquisição de bens e serviços*, em € 36,2 milhões (20,9%);
- *Transferências de capital*, em € 16,4 milhões ou 3,1%.

A evolução dessas despesas consta do gráfico seguinte:



## II.1 Despesas dos serviços integrados que, em 2009, diminuíram face ao ano anterior

### II.1.1 Despesas com o pessoal

Como evidenciado no Quadro 1, no primeiro trimestre de 2009, face ao período homólogo ao ano anterior, as *despesas com pessoal* conheceram uma diminuição global de € 649,2 milhões (-21,1%), correspondendo essencialmente à diminuição da componente *segurança social*, no valor de € 661,3 milhões (-56,8%) – a qual abrange várias rubricas, designadamente a da *contribuição para a segurança social*, quer para segurança social própria-

<sup>1</sup> A correspondente verba que, em anos anteriores, constituía receita do Estado (IRS) e era processada como despesa orçamental (a título de *transferências correntes para a administração local*) deixou de ser processada orçamentalmente, passando a ser entregue às autarquias, à margem do Orçamento do Estado, conforme se refere no ponto II.2.1.3.



## Tribunal de Contas

mente dita, quer para a CGA. As remunerações (*certas e permanentes*) e os abonos (*variáveis e eventuais*) tiveram um aumento de € 12,1 milhões (0,6%)<sup>1</sup>. No quadro seguinte evidencia-se a distribuição, por departamento ministerial, do total das *despesas com pessoal*, destacando-se a rubrica *contribuição para a segurança social*, que abrange as destinadas à segurança social e à CGA:

Quadro 2 – SI – Despesas com pessoal – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	8,5	8,9	0,4	4,7%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,1	0,3	0,2	338,3%
Presidência do Conselho de Ministros	11,8	12,8	1,1	9,1%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	1,0	1,3	0,4	38,9%
Negócios Estrangeiros	37,2	38,7	1,5	4,0%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,7	1,4	0,7	102,4%
Finanças e Administração Pública	1.099,5	348,9	-750,6	-68,3%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	810,2	55,5	-754,7	-93,1%
Defesa Nacional	280,5	273,6	-6,8	-2,4%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	2,9	11,7	8,8	300,1%
Administração Interna	272,6	311,0	38,3	14,1%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	1,2	13,5	12,4	1071,5%
Justiça	206,8	220,8	14,1	6,8%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,4	10,7	10,3	2291,4%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	7,0	7,7	0,7	10,5%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,1	0,4	0,3	348,5%
Economia e Inovação	10,6	10,8	0,2	2,1%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,3	0,7	0,4	115,3%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	30,7	32,0	1,2	4,0%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,2	1,8	1,6	750,4%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	2,3	3,1	0,8	35,1%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,1	0,3	0,2	254,3%
Trabalho e Solidariedade Social	10,5	11,1	0,6	6,2%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,1	0,6	0,5	312,8%
Saúde	12,0	13,4	1,4	11,6%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	1,0	1,3	0,3	27,8%
Educação	1.069,9	1.116,7	46,8	4,4%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	15,6	84,8	69,1	442,7%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1,9	2,2	0,3	15,8%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,0	0,1	0,1	341,2%
Cultura	9,7	10,4	0,7	7,3%
<i>Contribuição para a segurança social</i>	0,1	0,6	0,5	415,3%
<b>Total</b>	<b>3.071,4</b>	<b>2.422,2</b>	<b>-649,2</b>	<b>-21,1%</b>
<b><i>Contribuição para a segurança social</i></b>	<b>834,1</b>	<b>185,1</b>	<b>-649,0</b>	<b>-77,8%</b>

Analisa-se na “caixa” seguinte a alteração no processamento e classificação das verbas para a CGA a título de *contribuição para a segurança social*.

<sup>1</sup> Recorde-se que o acréscimo nominal das remunerações dos funcionários públicos foi de 2,9%.

**Alteração na classificação das despesas com pessoal  
da “Contribuição do Estado para a CGA”**

Conforme se evidenciou no Quadro 2, no 1.º Trimestre de 2009, comparativamente ao período homólogo do ano anterior, o total das *despesas com pessoal* dos serviços integrados diminuiu € 649,2 milhões (-21,1%), em resultado da redução da *contribuição para a segurança social* em € 649,0 milhões (-77,8%).

A *contribuição para a segurança social*<sup>1</sup> inclui, quer as contribuições para a segurança social propriamente dita, quer para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), segundo o regime de protecção social em matéria de pensões do pessoal abrangido. A redução verificou-se nas verbas com essa classificação económica destinadas à CGA, em resultado das alterações, em 2009, no processamento e classificação de tais verbas.

Assim, conforme se retira do Quadro 2, a *contribuição para a segurança social* aumentou em todos os departamentos ministeriais, entre 27,8% (Saúde) e 2.291,4% (Justiça), com excepção do Ministério das Finanças, em que se verificou uma redução de € 754,7 milhões (-93,1%).

Essas variações, de sentido contrário, encontram explicação por, em 2009, nos termos da Lei do Orçamento do Estado, os serviços integrados do Estado passarem a processar, por conta do seu orçamento, com a classificação económica mencionada (01.03.05), a sua contribuição para a CGA, enquanto entidade patronal, correspondente a 7,5% sobre a remuneração líquida dos funcionários ao seu serviço abrangidos pelo regime de protecção social da CGA em matéria de pensões<sup>2</sup>. Esta alteração surge na sequência da verificada em 2007, relativamente a SFA, conforme se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro C1 – Percentagens de contribuição dos organismos da Administração Central para a CGA**

Organismos	2006	2007	2008	2009
SFA que, em 2006, já estavam legalmente obrigados a contribuir para a CGA	13%	15%	15%	15%
SFA que, em 2006, não se encontravam obrigados a contribuir para a CGA	-	7,5%	11%	11%
Serviços da administração directa independentemente do seu grau de autonomia	-	-	-	7,5%
Entidades em que a CGA seja responsável unicamente por pensões de sobrevivência	3,25%	3,75%	3,75%	3,75%

Obs: A taxa de contribuição para a CGA incide sobre a remuneração líquida sujeita a desconto de quota dos funcionários ao seu serviço abrangidos pelo regime de protecção social da CGA em matéria de pensões.

Uma vez que, até 2009, os diversos serviços integrados do Estado não estavam obrigados a contribuir para a CGA (bem como, até 2007, grande parte dos SFA, designadamente as universidades e os institutos politécnicos), a “contribuição do Estado para a CGA” (ou “subsídio à CGA”) era processada por conta de uma dotação, com a já referida classificação económica (01.03.05), inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, no Capítulo “Protecção Social”, onde agora se verificou a redução.

A “contribuição do Estado para a CGA” tinha uma componente que se podia considerar como contribuição patronal para o regime de pensões do pessoal ao serviço dos organismos da Administração Central que não estavam a contribuir e outra para cobrir o défice da CGA. Tal como, repetidamente, salientou o Tribunal, essa verba variava significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras receitas da CGA, designadamente dos recebimentos provenientes de outras entidades<sup>3</sup>. Essa variação está evidenciada no quadro seguinte, em valores anuais.

<sup>1</sup> Rubrica de classificação económica 01.03.05 - *Despesas com pessoal/ Segurança social/ Contribuição para a segurança social*.

<sup>2</sup> Art.º 41.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE/2009).

<sup>3</sup> Então, os SFA que estavam obrigados a contribuir, as administrações regionais e locais e as empresas públicas, podendo alguns destes organismos acumular dívidas, a regularizar posteriormente, com reflexos na tesouraria da CGA.



27

## Tribunal de Contas

**Quadro C2 – “Contribuição do Estado para a CGA” (Valores anuais)**  
**Capítulo “Protecção Social”, Cl. Ec. 01.03.05 – Despesas com pessoal/(...)/ Contribuição para a segurança social**

(em milhões de euros)

Ano	Montante anual	Variação	
		Em valor	%
2000	2.019,7		
2001	2.003,2	- 16,5	- 0,8%
2002	2.355,3	352,1	17,6%
2003	2.542,6	187,4	8,0%
2004	3.106,6	563,9	22,2%
2005	3.218,8	112,2	3,6%
2006	3.040,4	-178,4	-5,5%
2007	3.291,4	251,1	8,3%
2008	3.396,1	104,7	3,2%
2009	(a) -	- 3.396,1	- 100,0%

- (a) De referir que no OE/2009 foi inscrita uma rubrica com a mesma classificação orgânica e económica, com a dotação inicial de € 235,6 milhões, referente a encargos do Estado com outras pensões, essencialmente para deficientes das Forças Armadas, abrangendo subsídio de invalidez, subvenções vitalícias, pensões de preço de sangue (DL n.º 466/97) e outras pensões e encargos (Decretos-Lei n.ºs 227/96, 90/99 e 467/99). Tratou-se de uma alteração na classificação económica dessas verbas que anteriormente constituíam *transferências correntes/SFA*.

Em 2009, verificaram-se as seguintes alterações: por um lado, como já foi referido, a contribuição de cada serviço integrado passou a dever ser suportada pelo seu orçamento, à taxa de 7,5%, por conta da rubrica *despesas com pessoal/contribuição para a segurança social*; por outro, a “contribuição do Estado para a CGA”, processada por conta do capítulo “Protecção Social”, deixou de ter essa classificação e passou a ser classificada em *transferências correntes para SFA*, destinando-se a cobrir o défice da CGA. Para além disso, verificou-se uma alteração de sentido inverso na classificação de outras verbas, referidas na nota do quadro anterior, destinadas à CGA, processadas igualmente por conta do referido Capítulo “Protecção Social”.

Assim, relativamente aos trimestres em exame, no quadro seguinte procede-se aos correspondentes ajustamentos em 2008, de forma a obter o montante das *despesas com pessoal* comparáveis.

**Quadro C3 – Ajustamentos nas despesas com pessoal**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim)	2009 (1.º Trim)	Variação	
			Valor	%
<b>Total das despesas com pessoal contabilizadas</b>	<b>3.071,4</b>	<b>2.422,2</b>	<b>-649,2</b>	<b>-21,1%</b>
Despesas com pessoal do Capítulo “Protecção Social”	Ajustamentos:	Das quais		
“Contribuição do Estado para a CGA”	(a) - 810,0	-		
Contribuição dos serviços integrados para a CGA	(b) + 105,6	104,8		
Encargos do Estado com outras pensões	(c) + 50,4	51,2		
<b>Total das despesas com pessoal comparáveis</b>	<b>2.417,6</b>	<b>2.422,2</b>	<b>4,6</b>	<b>0,2%</b>

- (a) Excluída, em 2008, a totalidade da “Contribuição do Estado para a CGA”. A componente que pode ser considerada de efectiva contribuição para a segurança social (paga em 2008, “em substituição” dos serviços integrados, que nesse ano ainda não estavam obrigados a contribuir) foi estimada em € 105,6 milhões e adicionada em (b). Os ajustamentos (a) e (b) equivalem a excluir das *despesas com pessoal* a componente para cobertura do défice da CGA, estimada em € 704,4 milhões (87,0%) dessa “Contribuição”.
- (b) Valor estimado – seguindo a metodologia indicada pela DGO no “Boletim Informativo” – aplicando a percentagem de 5,8% sobre as *remunerações certas e permanentes* dos serviços integrados verificadas no 1.º trimestre de 2008. Essa percentagem corresponde à proporção observada, no primeiro trimestre de 2009, entre o montante das contribuições dos serviços integrados para a CGA (€ 104,8 milhões) e o total das *remunerações certas e permanentes* (€ 1.808,2 milhões). Em 2009, é possível determinar esse coeficiente por se ter passado a distinguir os destinatários das verbas processadas por conta da rubrica 01.03.05 – *contribuição para a segurança social*, através da criação das sublinhas A – *Caixa Geral de Aposentações* e B – *Segurança Social*.
- (c) Reclasseificação, em 2008, como *despesas com pessoal* das verbas para pensões diversas a cargo do Estado (classificadas nesse ano em *transferências corrente/SFA*), uma vez que em 2009 foi essa a classificação utilizada.

Conforme se evidencia no quadro anterior, no 1.º trimestre de 2009, comparativamente ao período homólogo de 2008:

- sem ajustamento, as *despesas com pessoal* diminuíram € 649,2 milhões (-21,1%);
- considerando o ajustamento, as *despesas com pessoal* aumentaram € 4,6 milhões (+0,2%).

Observe-se que, relativamente ao 1.º trimestre de 2008, do total da “contribuição do Estado para a CGA” que foi classificada em *despesas com pessoal/contribuição para a segurança social* (€ 810,0 milhões), foi estimado que apenas € 105,6 milhões (13,0%) constituía a efectiva contribuição para a segurança social (CGA), paga em substituição dos serviços integrados empregadores, enquanto € 704,4 milhões (87,0%) se destinariam à cobertura do défice (de exploração e de tesouraria) da CGA, nesse período.

De notar que, da comparação dos 1.ºs trimestres de 2008 e de 2009, não se pode inferir que – relativamente a valores anuais – sejam tão grandes as discrepâncias entre as percentagens de variação das despesas com pessoal, ajustadas e não ajustadas. Ou que a parcela que efectivamente constituiria *despesas com pessoal* representava apenas 13,0% do total da “contribuição do Estado para a CGA”. Isto porque o montante pago no 1.º trimestre de 2008 decorre, quer do défice de exploração (a apurar em termos anuais), quer do défice de tesouraria da CGA, que pode ser variável nos diferentes períodos em função das verbas recebidas das várias entidades. Por outro lado, como base para os ajustamentos, foi utilizada a referida proporção, 5,8%, entre as contribuições efectivamente pagas pelos serviços integrados para a CGA e as suas despesas com *remunerações certas e permanentes* – no primeiro trimestre de 2009 –, proporção que poderá variar nos períodos acumulados seguintes.

Embora seja ainda cedo para extrair conclusões definitivas, dada a sua importância quanto aos montantes envolvidos, fica desde já equacionada a questão da evolução das *despesas com pessoal* dos serviços integrados entre 2008 e 2009, em períodos homólogos subanuais ou anuais, resultante da alteração introduzida pelo Orçamento do Estado deste ano.

De notar que a eventual elaboração de uma série, de vários anos, dos valores ajustados das *despesas com pessoal*, resultante das referidas alterações na classificação da “contribuição do Estado para a CGA”, suscita questões adicionais, quer porque, até 2007, diversos SFA também não estavam obrigados a contribuir para a CGA, designadamente os estabelecimentos do ensino superior (pelo que a mencionada “contribuição” incluía uma componente de efectiva *contribuição para a segurança social*, paga em substituição dos mesmos), quer por haver SFA que contribuíam para a CGA.

Observa-se, por último, que a metodologia anteriormente referida, explicitada resumidamente pela DGO no Boletim Informativo, visa dar resposta a uma questão: qual é o montante das *despesas com pessoal*, em 2008, dos serviços integrados, que se pode comparar com as de 2009, se naquele ano estivesse em vigor a taxa de 7,5% para os serviços integrados (aprovada pela Lei do Orçamento para 2009). No entanto, essa metodologia não equaciona a questão dos diferentes montantes que se obtêm para as *despesas com pessoal*, considerando taxas diferentes. Por exemplo, um SFA que passe a serviço integrado em 2009 reduz as suas *despesas com pessoal*, uma vez que a sua taxa de contribuição para a CGA diminui, em alguns casos para metade. Ou, ainda, das diferenças nas *despesas com pessoal* caso fosse aplicada a percentagem de 23,75%, que constitui a actual contribuição da entidade patronal, no sector privado, relativamente aos trabalhadores por conta de outrem inscritos na segurança social.

A DGO, na sua resposta refere, nomeadamente, que: “(...) Parece-nos, sem prejuízo de ser ainda necessário caminhar no sentido da uniformização das taxas de contribuição e de acordo com os riscos cobertos, que a alteração operada vem no sentido de tornar mais claras as relações financeiras ente o Estado e a CGA”.

“(...) a comparação apresentada no Boletim da DGO entre os valores de 2008 e de 2009, é feita tomando a proporção que as contribuições patronais para a CGA têm nas RCP's [remunerações certas e permanentes] em 2009 (...) Tem portanto razão o Tribunal quando refere que outros factores poderiam, eventualmente, afectar o montante exacto das



## Tribunal de Contas

eventuais contribuições sociais patronais que teriam lugar em 2008, se esta alteração tivesse tido lugar nesse ano. Refira-se que para além das situações apontadas pelo Tribunal, deve ser referido que no mesmo universo de serviços o peso dos funcionários inscritos na CGA seria certamente maior em 2008, uma vez que os novos funcionários são inscritos na Segurança Social e a grande maioria das aposentações verificadas são de subscritores da CGA (...).

### II.1.1.1 Aumentos de despesa com pessoal

Embora já se tenha explicitado na “caixa” anterior o principal motivo do aumento das *despesas com pessoal* na generalidade dos departamentos ministeriais (com excepção dos Ministérios das Finanças e da Defesa), examinam-se seguidamente os que evidenciaram os mais significativos aumentos dessas despesas:

#### II.1.1.1.1 Ministério da Educação

Também neste caso, o aumento global de € 46,8 milhões nas *despesas com pessoal* deriva, maioritariamente, do acréscimo observado na *contribuição para a segurança social*.

Quadro 3 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Educação

	(em milhões de euros)			
	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Remunerações certas e permanentes	1.037,5	1.013,4	-24,1	-2,3%
Abonos variáveis ou eventuais	10,4	11,9	1,5	14,5%
Segurança social, <i>da qual</i>	22,0	91,4	69,4	315,8%
<i>Contribuição para a segurança social (*)</i>	15,6	84,8	69,1	442,7%
<b>Total</b>	<b>1.069,9</b>	<b>1.116,7</b>	<b>46,8</b>	<b>4,4%</b>

(\*) Inclui a contribuição para a segurança social e para a Caixa Geral de Aposentações, uma vez que apenas em 2009 é possível fazer a distinção.

Destaca-se o aumento líquido sofrido pelas despesas com essa *contribuição* em € 69,1 milhões (442,7%).

Em sentido inverso, o decréscimo de *remunerações certas e permanentes* (€ -24,1 milhões), resulta da redução (€ -46,1 milhões) observada em *pessoal dos quadros – regime de função pública*, parcialmente compensada pelo acréscimo de € 21,7 milhões relativo a *pessoal além dos quadros*.

#### II.1.1.1.2 Ministério da Administração Interna

O acréscimo de € 38,3 milhões, observado nas *despesas com pessoal* deste Ministério, é motivado pelas seguintes variações dos respectivos subagrupamentos:

**Quadro 4 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Administração Interna**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Remunerações certas e permanentes	227,2	225,8	-1,5	-0,6%
Abonos variáveis ou eventuais	7,1	16,9	9,9	140,0%
Segurança social, <i>da qual</i>	38,4	68,3	29,9	78,0%
<i>Contribuição para a segurança social (*)</i>	1,2	13,5	12,4	1071,5%
<b>Total</b>	<b>272,6</b>	<b>311,0</b>	<b>38,3</b>	<b>14,1%</b>

(\*) Inclui a contribuição para a segurança social e para a Caixa Geral de Aposentações.

O subagrupamento determinante para o comportamento do agregado é o de *segurança social*, cujo aumento (€ 29,9 milhões) é explicado, principalmente, pelos acréscimos de € 12,5 milhões em *encargos com a saúde*, de € 12,4 milhões em *contribuições para a segurança social* e de € 5,6 milhões em *pensões de reserva*.

### II.1.1.1.3 Ministério da Justiça

Situação semelhante se regista neste Ministério, com as despesas com *segurança social* a crescerem uns substanciais 144,2%, correspondentes a € 7,8 milhões:

**Quadro 5 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Justiça**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Remunerações certas e permanentes	183,2	187,9	4,7	2,6%
Abonos variáveis ou eventuais	18,2	19,8	1,6	8,7%
Segurança social, <i>da qual</i>	5,4	13,2	7,8	144,2%
<i>Contribuição para a segurança social (*)</i>	0,4	10,7	10,3	2291,4%
<b>Total</b>	<b>206,8</b>	<b>220,8</b>	<b>14,1</b>	<b>6,8%</b>

(\*) Inclui a contribuição para a segurança social e para a Caixa Geral de Aposentações.

Configura-se, assim, como responsável primeira pelo acréscimo de € 14,1 milhões das *despesas com pessoal*, sendo que € 10,3 milhões respeitam a *contribuições para a segurança social*. Dos € 4,7 milhões de aumento das *remunerações certas e permanentes*, € 2,6 milhões correspondem a *pessoal dos quadros – regime de função pública* e € 2,0 respeitam a *pessoal dos quadros – regime de contrato individual de trabalho*.

### II.1.1.2 Diminuição de despesas com pessoal

Tal como antes se procedeu com os aumentos de *despesas com pessoal*, analisam-se, seguidamente os Ministérios que evidenciaram reduções e as razões para essas variações.



## Tribunal de Contas

### II.1.1.2.1 Ministério das Finanças e Administração Pública

No Ministério das Finanças e Administração Pública a diminuição das *despesas com pessoal*, no total de € 750,6 milhões, deveu-se essencialmente ao decréscimo, de € 763,2 milhões<sup>1</sup>, no capítulo “Protecção Social”, relativamente a “Pensões e reformas” (verbas para a CGA) e à “Direcção Geral Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE)”, conforme se discrimina no quadro seguinte:

**Quadro 6 – SI – Despesas com pessoal – Ministério das Finanças – Divisões do Capítulo Protecção Social**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Pensões e Reformas, da qual	810,0	51,2	-758,8	-93,7%
“Contribuição do Estado para a CGA”	810,0	(a) -	-810	-100,0%
Outras pensões a cargo do Estado	-	(b) 51,2	51,2	...
Dir. Geral Prot. Social Func. Agentes Admin. Pública (ADSE)	196,4	192,0	-4,4	-2,2%
<b>Total</b>	<b>1.006,4</b>	<b>243,2</b>	<b>-763,2</b>	<b>-75,8%</b>

(a) Resultante da alteração no processamento e classificação da “contribuição do Estado para a CGA” (cfr. “caixa anterior”).

(b) Verbas classificadas em anos anteriores como *transferências correntes/SFA* (CGA).

O total das *despesas com pessoal*, referente ao Capítulo “Protecção Social” do Ministério das Finanças foi reduzido em € 763,2 milhões (-75,8%), em resultado das referidas alterações na classificação das verbas para a CGA e, também, em menor grau, na diminuição das verbas da ADSE referentes à rubrica *encargos com a saúde*, com uma redução de € 4,4 milhões.

### II.1.1.2.2 Ministério da Defesa Nacional

Conforme se viu no Quadro 2, a redução no total das *despesas com pessoal* do Ministério da Defesa Nacional ascendeu a € 6,8 milhões, com a seguinte discriminação:

**Quadro 7 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Defesa Nacional**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Remunerações certas e permanentes	168,0	172,8	4,8	2,9%
Abonos variáveis ou eventuais	24,9	28,1	3,2	12,8%
Segurança social, da qual	87,6	72,7	-14,9	-17,0%
Contribuição para a segurança social (*)	2,9	11,7	8,8	300,1%
<b>Total</b>	<b>280,5</b>	<b>273,6</b>	<b>-6,8</b>	<b>-2,4%</b>

(\*) Inclui a contribuição para a segurança social e para a Caixa Geral de Aposentações.

<sup>1</sup> Observa-se que as restantes orgânicas do Ministério das Finanças e da Administração Pública, à semelhança do observado nos serviços dos demais Ministérios, verificaram um acréscimo nas *despesas com pessoal*, totalizando € 12,6 milhões, resultante essencialmente das suas despesas a título de *contribuição para a segurança social*, o que justifica a variação líquida total (€ -750,6 milhões).



A única redução, € 14,9 milhões, verificou-se em *segurança social*, justificada pelo decréscimo de € 22,1 milhões observado em *encargos com a saúde*, ao qual se soma o de € 1,5 milhões de *outros encargos com a saúde*; em sentido contrário a contribuição para a segurança social aumentou € 8,8 milhões (300,1%). Já o crescimento de € 4,8 milhões verificado em *remunerações certas e permanentes* se justifica maioritariamente com a variação positiva de € 3,5 milhões dos valores despendidos com *suplementos e prémios* e de € 3,0 milhões com *pessoal dos quadros – regime de função pública*. Quanto ao aumento de € 3,2 milhões em *abonos variáveis ou eventuais* tem explicação principal no incremento de € 3,9 milhões em *indemnizações por cessação de funções*.

## II.1.2 Juros e outros encargos

A despesa com *juros e outros encargos* verificou um decréscimo de € 82,2 milhões (-16,5%), passando de € 497,8 milhões para € 415,6 milhões, que se atribui a uma diferente distribuição do pagamento desses encargos ao longo do ano, comparativamente a 2008.

De assinalar, nesse agregado, como já foi referido, a parcela referente a *outros encargos correntes da dívida pública – despesas diversas*, que passou de € 5,5 milhões, em 2008, para € 12,0 milhões, em 2009 (um acréscimo de € 6,5 milhões, ou seja, de 118,2%). De notar que por conta desta classificação económica é processada a verba destinada ao IGCP a título de comissão de gestão da dívida, a qual foi fixada, para 2009, em € 11,834 milhões<sup>1</sup>. O Tribunal tem reiteradamente recomendado ao Governo que reformule as normas sobre o cálculo e a contabilização da comissão de gestão do Instituto, uma vez que carecem de rigor e geram distorções.

## II.2 Despesas dos serviços integrados que, em 2009, aumentaram face ao ano anterior

### II.2.1 Transferências correntes

Conforme se evidenciou no Quadro 1, o maior acréscimo absoluto de despesa verificou-se nas *transferências correntes*, em € 1.101,0 milhões (20,3%), valor líquido que resulta de duas tendências inversas: o aumento das *transferências correntes* para a *administração central – SFA* (€ +1.032,1 milhões) e para a *segurança social* (€ +118,1 milhões), e a redução dessas *transferências* para *administração local* (€ -33,4 milhões), e para *outras entidades* (€ -16,3 milhões), como se explicita em seguida.

#### II.2.1.1 Para SFA

Os SFA foram globalmente contemplados, no período de Janeiro a Março de 2009, com € 3.513,7 milhões, o que, comparando com o valor de € 2.481,6 milhões atribuído no mesmo período do ano anterior, se traduz num aumento de € 1.032,1 milhões (41,6%).

A responsabilidade maior deste acréscimo reside no processamento, por conta do orçamento do Ministério das Finanças (Capítulo “Protecção Social”, como *transferências para SFA*) de uma verba descrita como *transferência do OE para cobertura da responsabilidade da CGA*, no montante de € 950,0 milhões, sem correspondência no ano anterior, já que, como se viu<sup>2</sup>, estes valores estavam incluídos no total das *despesas com o pes-*

<sup>1</sup> Despacho n.º 1502/2009, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, publicado no DR, II S., de 14/01/2009. Essa comissão de gestão ascendeu a € 10,2 milhões, em 2006, a € 11,1 milhões, em 2007 e a € 11,51 milhões, em 2008.

<sup>2</sup> Cfr. “caixa” do ponto II.1.1.



## Tribunal de Contas

soal/contribuição para a segurança social, processadas por conta do mesmo Capítulo. Atente-se, no entanto, que, caso estas transferências se tenham destinado a fazer face a necessidades excepcionais de tesouraria da CGA neste trimestre, as correspondentes verbas nos trimestres seguintes poderão mostrar-se inferiores<sup>1</sup>.

No quadro seguinte evidencia-se o montante das verbas transferidas para a CGA, por conta do Capítulo "Protecção Social", a título de *transferências correntes/SFA*, que tiveram um acréscimo total de € 941,6 milhões.

**Quadro 8 – SI – Verbas do Capítulo "Protecção Social" para a CGA classificadas como *transferências correntes/SFA***

	(em milhões de euros)			
	2008 (1.º Trim)	2009 (1.º Trim)	Variação	
			Valor	%
"Contribuição do Estado para a CGA" para cobertura de responsabilidades	-	950,0	950,	...
Verbas relativas a pensões diversas a cargo do Estado	50,4	-	-50,4	-100%
Aumento do IVA (*)	-	42,2	42,2	...
<b>Total</b>	<b>50,4</b>	<b>992,2</b>	<b>941,8</b>	<b>1860,9%</b>

(\*) Aumento da taxa do IVA, de 19% para 21%, pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que afectou o produto desse aumento, em partes iguais, ao Orçamento da Segurança Social e à CGA. Através da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, com efeitos a partir de 01/07/2008, aquela taxa foi reduzida para 20%, mas foi mantida a afectação do produto da taxa de 1% do IVA para cada entidade.

Observa-se que, fazendo o ajustamento idêntico para se obter o total das *transferências correntes/SFA* comparáveis, entre o 1.º trimestre de 2008 e 2009, simétrico em relação ao efectuado relativamente às *despesas com pessoal*<sup>2</sup>, resultante da mencionada alteração na classificação da "contribuição do Estado para a CGA" e na classificação das verbas para pensões diversas a cargo do Estado, se obtém o quadro seguinte:

**Quadro 9 – SI – Ajustamentos das transferências correntes/SFA**

	(em milhões de euros)			
	2008 (1.º Trim)	2009 (1.º Trim)	Variação	
			Valor	%
<b>Total das <i>transferências correntes/SFA</i> contabilizadas</b>	<b>2.481,7</b>	<b>3.513,8</b>	<b>1.032,1</b>	<b>41,6%</b>
Transferências correntes SFA (Capítulo "Protecção Social")	Ajustamentos:	Das quais		
"Contribuição do Estado para a CGA" (cobertura de responsabilidades)	(a) + 704,4	950,0		
Verbas relativas a pensões diversas a cargo do Estado	(b) - 50,4	-		
<b>Total das <i>transferências correntes/SFA</i> comparáveis</b>	<b>3.135,7</b>	<b>3.513,8</b>	<b>378,1</b>	<b>12,1%</b>

(a) Cfr. nota (a) do Quadro C3 da "caixa" do ponto II.1.1. Uma vez que do total da "contribuição do Estado para a Segurança Social" (€ 810 milhões), foi incluído em *despesas com pessoal* o valor de € 105,6 milhões, correspondente à participação, estimada, dos serviços integrados para a CGA, a verba restante (€ 704,4 milhões) foi considerada como destinada à cobertura do défice da CGA, à semelhança do que se verifica em 2009. Neste ano tais verbas têm a designação de "transferências do OE para cobertura de responsabilidades da CGA".

(b) Cfr. nota (c) do Quadro C3. Uma vez que as verbas referentes a pensões diversas a cargo do Estado passaram, em 2009, a ser classificadas como *despesas com pessoal*.

<sup>1</sup> Segundo a DGO, in Boletim Informativo de Março/2009, o aumento da transferência para a CGA reflecte "o maior recurso, por parte desta entidade, à dotação inscrita no Orçamento do Estado destinada à cobertura do défice do sistema de pensões no início do ano, visando satisfazer necessidades pontuais de tesouraria".

<sup>2</sup> Cfr. Quadro C3 da "caixa" inserida no ponto II.1.1.



Assim, com esses ajustamentos, as *transferências correntes/SFA* teriam um acréscimo de apenas € 378,1 milhões (12,1%), em vez de € 1.032,1 milhões (41,6%)

Uma vez que não eram claras as razões que levaram a DGO a alterar, em 2009, a classificação para *despesas com pessoal* das mencionadas verbas relativas a pensões diversas a cargo do Estado, antes classificadas como *transferências correntes/SFA*, questionou-se a Direcção-Geral sobre esta matéria. Na sua resposta, a DGO refere que: “A razão prende-se com as alterações, sugeridas pela DGO, ao nível da classificação económica da receita da CGA. No âmbito das alterações introduzidas, as compensações por pagamento de pensões efectuadas por diversas entidades passaram a ser classificadas no artigo 03.03.99<sup>1</sup>. Sendo a compensação pelo pagamento das pensões a cargo do Estado receita da CGA, foi também classificada neste artigo. Assim, tendo sido a receita retirada das transferências recebidas, foi-o também das transferências pagas pelo Estado, passando a ser classificada na única rubrica de despesa onde se pode enquadrar.”

Relativamente às verbas em causa, sem deixar de reconhecer que assiste razão à DGO em deixar de utilizar, na despesa dos serviços integrados, a classificação económica *transferências para a CGA*, uma vez que na receita desta entidade deixaram de ser classificadas como *transferências do Estado*, assinala-se que a rubrica de classificação utilizada para essa despesa, em 2009, 01.03.05 – *despesas com pessoal/ segurança social/ contribuições para a segurança social* é a mesma que passou a ser empregue pelos serviços integrados para classificar as suas contribuições para a CGA, enquanto entidade patronal, relativamente ao pessoal ao seu serviço. Assim, uma vez que as verbas em causa não têm a mesma natureza, considera-se que devem ser utilizadas classificações residuais, como seja, 01.03.08 – *despesas com pessoal/ segurança social/ outras pensões* ou 01.03.10 – *despesas com pessoal/ segurança social/ outras despesas de segurança social*, correspondendo, aliás, à classificação de carácter residual empregue na receita da CGA.

### II.2.1.2 Para a segurança social

As *transferências correntes para a segurança social*, respeitantes a transferências para organismos abrangidos pelo orçamento da segurança social, tiveram um acréscimo de € 118,1 milhões, devido essencialmente à transferência de verbas inscritas no orçamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, quer em cumprimento da Lei de Bases da segurança social, quer resultantes do aumento do IVA consignado à segurança social. As duas componentes tiveram um acréscimo global de € 119,8 milhões<sup>2</sup>, atingindo € 1.624,1 milhões, conforme se discrimina no quadro seguinte<sup>3</sup>:

**Quadro 10 – SI – Transferências correntes para a segurança social – Lei de Bases e aumento do IVA**

	(em milhões de euros)			
	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Lei de Bases	1.463,3	1.581,9	118,6	8,1%
Aumento do IVA (*)	41,0	42,2	1,3	3,1%
<b>Total</b>	<b>1.504,3</b>	<b>1.624,1</b>	<b>119,8</b>	<b>8,0%</b>

(\*) Cfr. nota do Quadro 8.

<sup>1</sup> Código que corresponde à designação “Contribuições para a segurança social, a Caixa Geral de Aposentações e ADSE/ Caixa Geral de Aposentações e ADSE/ Outros”, ou seja, neste caso, trata-se de outras receitas que não constituem “Quotas ou participações para a CGA” classificadas na rubrica 03.03.01.

<sup>2</sup> No Ministério das Finanças e da Administração Pública as despesas processadas a título de *transferências correntes para a segurança social* diminuíram € 1,7 milhões, o que justifica a variação líquida total (€ +118,1 milhões).

<sup>3</sup> Observa-se que, desde 2008, no orçamento do referido Ministério, essas verbas surgem já claramente discriminadas, no Capítulo “Segurança Social – Transferências”, Divisões “Segurança social – Lei de Bases” e “Segurança social – Adicional ao IVA”. Em anos anteriores essas verbas encontravam-se inscritas na orgânica “Gabinete do Ministro”.



## Tribunal de Contas

---

O crescimento das *transferências correntes para a segurança social* referente à Lei de Bases (+8,1%) aponta para que se tenham verificado necessidades adicionais de recursos financeiros para acorrer a encargos da segurança social, designadamente os originados pela crise económica. Observa-se que no primeiro trimestre, em termos de execução orçamental, ainda não se reflectiu a alteração ao Orçamento do Estado (serviços integrados) através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que reforçou essas transferências para a segurança social em € 185,7 milhões (cfr. Anexo).

### II.2.1.3 Para a administração local

A diminuição do montante transferido para a *administração local*, em € 33,4 milhões (-6,6%), passando de € 506,6 milhões para € 473,2 milhões, resultou da redução das verbas pagas (por despesa orçamental) a Municípios, quer do Continente (€ -31,3 milhões), quer das Regiões Autónomas dos Açores (€ -0,7 milhões) e da Madeira (€ -1,4 milhões), sobretudo por força do decréscimo dos montantes respeitantes a Fundo Social Municipal (€ -69,9 milhões, € -0,8 milhões e € -1,5 milhões, respectivamente).

Esta redução é consequência, essencialmente, de se ter passado a considerar como receita fiscal directa das autarquias a “participação variável no IRS”. Assim, de acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 e o Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio último, a participação variável do IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 19.º da lei das Finanças Locais passou a constituir, a partir de 2009, uma receita fiscal das autarquias sem reflexo no Orçamento do Estado, questão apreciada em sede do relatório de acompanhamento da execução orçamental da receita, do período de Janeiro - Março de 2009. Na prática, a verba correspondente é deduzida à receita do Estado do IRS e transferida para as autarquias, à margem do Orçamento do Estado.

O Ministro das Finanças, na sua resposta, veio aduzir as mesmas considerações apresentadas ao Tribunal “(...) a propósito do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado – Janeiro a Março de 2009 (...)”. Assim, tal como no relato de acompanhamento enviado para audição, remete-se para o mencionado relatório de acompanhamento da receita a apreciação das questões relativas à participação variável dos municípios na receita do IRS.

No tocante aos aspectos quantitativos é de salientar que, a título de “participação variável do IRS”, no primeiro trimestre de 2008, por conta da classificação económica *transferências correntes/ administração local/ (Continente, Açores e Madeira)* foi processada despesa orçamental totalizando € 95,5 milhões.

De notar que, conforme consta do citado relatório de acompanhamento da execução orçamental da receita, no primeiro trimestre de 2009, para posterior entrega às autarquias, foi já transferido para a Direcção-Geral das Autarquias Locais € 96,8 milhões pelo IGCP, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro e sem que se tenha assistido à mencionada dedução na receita do Estado do IRS. Assim, neste período, a despesa orçamental diminuiu, mas não a receita orçamental, pelo que se encontra sobreavaliado o correspondente saldo orçamental. Sobre o aspecto, em particular, dos efeitos que, no período em apreço, se verificam no total da receita e no saldo orçamental, em resultado da mencionada utilização de adiantamentos por operações específicas de tesouro, é de referir que o Ministro das Finanças, na sua resposta, menciona que está prevista “(...) a concretização, até final do ano, dos acordos que se mostrem necessários (...)”, ou seja, a regularização desses adiantamentos.

## II.2.1.4 “Outras” transferências correntes

Conforme foi referido, as *transferências correntes* para outros sectores (*famílias, instituições sem fins lucrativos, sociedades e quase sociedades não financeiras, sociedades financeiras e resto do mundo*) tiveram, em termos líquidos, uma diminuição de € 16,3 milhões (-1,8%), conforme a seguir se discrimina:

**Quadro 11 – SI – “Outras” transferências correntes – por sectores**

	(em milhões de euros)		
	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Varição
Sociedades e quase sociedades não financeiras, das quais:	59,9	78,9	18,9
<i>Empresas privadas</i>	59,9	78,6	18,7
Sociedades e quase sociedades financeiras	0,0	0,0	0,0
Instituições sem fins lucrativos	29,2	11,1	-18,1
Famílias	39,6	41,4	1,8
Resto do Mundo	785,3	766,4	-18,9
<b>Total</b>	<b>914,1</b>	<b>897,7</b>	<b>-16,3</b>

Para o resultado das *empresas privadas* destaca-se o aumento (€ +16,1 milhões) no Ministério da Educação relativo ao *Ensino básico e secundário*. Quanto à diminuição das transferências para o *resto do mundo*, ficou a dever-se, sobretudo, à redução verificada no Ministério das Finanças e da Administração Pública (€ -24,7 milhões), variação essencialmente resultante dos “recursos próprios – RNB”<sup>1</sup> (€ -29,0 milhões).

No que toca ao decréscimo de € 18,1 milhões das *transferências correntes para Instituições sem fins lucrativos*, o destaque vai para a inexistência, no 1.º trimestre de 2009, de transferências para a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, que haviam ascendido a € 9,0 milhões no ano anterior. Outras diminuições com significado verificam-se nas transferências para o Centro Cultural de Belém e para a Fundação da Casa da Música (€ -1,9 milhões cada).

## II.2.2 Activos financeiros

Como se evidenciou no Quadro 1, em 2009, a despesa com a classificação económica *activos financeiros* teve um aumento de € 128,4 milhões, com a seguinte discriminação:

<sup>1</sup> RNB (Rendimento Nacional Bruto) veio substituir, em 2009; a anterior designação PNB (Produto Nacional Bruto).



## Tribunal de Contas

Quadro 12 – SI – Activos Financeiros

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação
Empréstimos de curto prazo/Empresas Públicas	0,0	21,7	21,7
Empréstimos de curto prazo/Famílias	0,0	0,0	0,0
Empréstimos de curto prazo/Inst. s/ fins lucrativos	0,0	0,0	0,0
Empréstimos M. L. prazos/Empresas públicas	0,0	0,0	0,0
Empréstimos M.L. prazos/Famílias	0,0	0,0	0,0
Empréstimos M.L. prazos/Resto do Mundo	3,7	3,6	-0,2
Empréstimos M.L. prazos/Administração Regional	0,0	0,0	0,0
Empréstimos M.L. prazos/Administração Local	0,0	0,0	0,0
Acções e outras participações/Empresas Privadas	0,0	0,0	0,0
Acções e outras participações/Bancos e outras instit. financeiras	0,0	0,0	0,0
Acções e outras participações/Empresas Públicas	7,0	113,0	106,0
Acções e outras participações/Instituições sem fins lucrativos	0,0	0,0	0,0
Unidades de participação/Empresas Privadas	0,0	0,0	0,0
Unidades de participação/Bancos e outras instit. financeiras	0,0	0,0	0,0
Outros/Empresas Públicas	0,0	0,1	0,1
Outros/Bancos e outras instit. financeiras	0,0	0,0	0,0
Outros/Estado	0,0	0,8	0,8
Outros/Administração Local	0,0	0,0	0,0
Outros/Resto do Mundo	0,1	0,1	0,0
<b>Total</b>	<b>10,8</b>	<b>139,2</b>	<b>128,4</b>

Conforme se evidencia no quadro anterior, o principal aumento, de € 106,0 milhões, verificou-se em *Acções e outras participações/Empresas Públicas*, processados por conta do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, destinando-se a reforço das dotações de capital de empresas públicas (€ 95,8 milhões), bem como à constituição da empresa Polis Litoral Ria de Aveiro (€ 17,2 milhões), tendo sido analisada no anterior relatório a constituição da correspondente dotação orçamental<sup>1</sup>. Também na mesma orgânica se inserem os *empréstimos a curto prazo/ Empresas Públicas*, que ascenderam a € 21,7 milhões.

### II.2.3 Subsídios

A despesa classificada em *subsídios* subiu, em relação ao primeiro trimestre de 2008, 172,2%, ou seja, € 46,2 milhões, passando de € 26,8 milhões para € 73,1 milhões. A principal razão deste acréscimo reside na atribuição, em 2009, de € 40,2 milhões à *comunicação social – sector público*. Também de destacar o valor de € 6,0 milhões veiculado para empresas de transportes rodoviários do sector privado.

<sup>1</sup> Cfr. págs. 14 e 15 do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 4/2009-AEO, 2.ª S., de 4 de Junho, referente ao ano 2008 (valores provisórios).

## II.2.4 Aquisição de bens e serviços (correntes)

Verificou-se um crescimento da despesa dos serviços integrados com a *aquisição de bens e serviços* correntes de € 36,2 milhões, correspondente a 20,9%, assim discriminado por Ministérios:

**Quadro 13 – SI – Aquisição de bens e serviços correntes – por Ministério**

(em milhões de euros)

Ministérios	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,5	0,5	0,1	18,9%
Presidência do Conselho de Ministros	4,0	3,7	-0,2	-5,4%
Negócios Estrangeiros	10,0	9,1	-0,9	-9,4%
Finanças e Administração Pública	24,8	42,7	17,9	72,2%
Defesa Nacional	43,0	49,5	6,5	15,2%
Administração Interna	23,4	34,8	11,3	48,3%
Justiça	31,5	33,6	2,0	6,4%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	2,0	2,0	0,0	-0,5%
Economia e Inovação	2,1	2,2	0,2	7,3%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	5,5	7,9	2,4	44,1%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	0,6	1,1	0,5	72,2%
Trabalho e Solidariedade Social	2,0	1,9	-0,1	-3,4%
Saúde	6,2	7,1	0,8	13,3%
Educação	8,9	10,3	1,4	16,3%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,7	0,6	-0,1	-14,5%
Cultura	8,3	2,6	-5,7	-68,6%
<b>Total</b>	<b>173,5</b>	<b>209,7</b>	<b>36,2</b>	<b>20,9%</b>

Salientam-se os acréscimos verificados nos Ministérios:

- Finanças e Administração Pública, em € 17,9 milhões, resultante, maioritariamente, do valor de € 16,7 milhões aplicado no “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” referente à Manutenção Militar, conforme se explicita no Anexo;
- Administração Interna, com € 11,3 milhões, variação essencialmente resultante da *aquisição de serviços – outros trabalhos especializados* pela Direcção-Geral de Infra-estruturas e Equipamento (€ 8,5 milhões);
- Defesa Nacional, em € 6,5 milhões, referente, primordialmente, às orgânicas Marinha (€ 5,1 milhões, dos quais € 3,2 respeitam a *aquisição de serviços – despesas de conservação*) e Força Aérea, em € 4,5 milhões, derivados de *aquisição de serviços de formação* no âmbito da Lei de Programação Militar.

Como principal decréscimo merece destaque o Ministério da Cultura, com € -5,7 milhões, mormente por força da redução de € 6,2 milhões das verbas atribuídas, a título de aquisição de *outros serviços*, ao Teatro Nacional de S. João e à OPART-EPE<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Criada, em 2008, com a empresarialização do Teatro Nacional de S. Carlos e da Companhia Nacional de Bailado.



## Tribunal de Contas

### II.2.5 Transferências de capital

Conforme se viu no Quadro 1, o montante pago por conta do agrupamento económico *transferências de capital* cresceu, em termos líquidos, € 16,4 milhões, mormente em virtude do aumento das transferências para *Administração local* (€ 16,3 milhões), cujo fundamento maior se encontra no acréscimo de € 11,9 milhões observado nas transferências para o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). O Quadro 14 evidencia também o acréscimo dessas *transferências* para *outros sectores*, totalizando € 14,5 milhões, a seguir discriminado:

**Quadro 14 – SI – “Outras” transferências de capital – por sectores**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Varição
Sociedades e quase sociedades não financeiras, das quais	14,1	23,2	9,1
<i>Empresas públicas</i>	11,7	23,2	11,5
Instituições s/ fins lucrativos	1,4	4,0	2,5
Famílias	0,0	0,2	0,2
Resto do Mundo	27,1	29,7	2,6
<b>Total</b>	<b>42,6</b>	<b>57,1</b>	<b>14,5</b>

No tocante ao aumento das *transferências de capital* para *empresas públicas* (a de maior importância), de € 11,5 milhões, foi devida, essencialmente, ao acréscimo verificado no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no qual essas *transferências* passaram de € 11,4 milhões (no 1.º trimestre de 2008), para € 18,9 milhões (no 1.º trimestre de 2009), uma variação de € +7,4 milhões.

Este aumento verificou-se, sobretudo, nas verbas identificáveis como *transferências de capital* para a REFER, uma vez que em 2009 ascenderam a € 8,1 milhões, tendo valor nulo no período homólogo de 2008.

Conforme se analisou no relatório anterior, em 2008 cessaram as transferências orçamentais para a Estradas de Portugal, substituídas pela contribuição de serviço rodoviário, receita própria desta EP, que transita à margem do Orçamento do Estado (cfr. “caixa” inserida no ponto II.1.2 desse relatório).

### III. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

A despesa orçamental dos serviços e fundos autónomos (SFA) – líquida de *transferências (correntes e de capital) para SFA* – no final do primeiro trimestre de 2009 e a sua variação relativamente ao período homólogo do ano anterior consta do quadro seguinte, por classificação económica:

**Quadro 15 – Serviços e Fundos Autónomos – Despesas por classificação económica (Janeiro a Março 2008-2009)**

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		Em % do PIB	
	2008	2009	Valor	%	2008	2009	2008	2009
	(1º Trim)	(1º Trim.)			(1º Trim)	(1º Trim)	(1º Trim)	(1º Trim)
Despesas com Pessoal, das quais:	768,8	623,4	-145,4	-18,9%	16,3%	12,8%	1,9%	1,6%
Remunerações e abonos	679,0	543,7	-135,3	-19,9%	14,4%	11,2%	1,6%	1,4%
Segurança social	89,8	79,7	-10,1	-11,2%	1,9%	1,6%	0,2%	0,2%
Aquisição de Bens e Serviços	1.353,8	1.674,8	321,0	23,7%	28,8%	34,4%	3,3%	4,2%
Juros e outros encargos	4,4	3,3	-1,1	-24,8%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Transferências Correntes:	2.041,5	2.094,1	52,6	2,6%	43,4%	43,0%	4,9%	5,2%
Estado	162,0	147,6	-14,4	-8,9%	3,4%	3,0%	0,4%	0,4%
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	93,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	1,3	0,7	-0,6	-47,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Social	30,1	32,7	2,6	8,5%	0,6%	0,7%	0,1%	0,1%
Outras	1.848,1	1.913,1	65,0	3,5%	39,3%	39,3%	4,5%	4,8%
Subsídios	228,4	127,0	-101,3	-44,4%	4,9%	2,6%	0,6%	0,3%
Outras Despesas Correntes	7,8	8,9	1,1	14,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>4.404,7</b>	<b>4.531,5</b>	<b>126,8</b>	<b>2,9%</b>	<b>93,7%</b>	<b>93,1%</b>	<b>10,7%</b>	<b>11,3%</b>
Aquisição de Bens de Capital	41,3	28,8	-12,5	-30,3%	0,9%	0,6%	0,1%	0,1%
Transferências de Capital:	179,6	253,5	73,9	41,1%	3,8%	5,2%	0,4%	0,6%
Estado	3,3	5,8	2,5	75,9%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Administração Regional	2,7	0,3	-2,4	-88,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	24,9	28,8	4,0	15,9%	0,5%	0,6%	0,1%	0,1%
Segurança Social	0,0	0,0	0,0		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	148,7	218,5	69,8	46,9%	3,2%	4,5%	0,4%	0,5%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	76,7	52,3	-24,4	-31,8%	1,6%	1,1%	0,2%	0,1%
Outras Despesas de Capital	0,1	0,1	0,0	-26,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total de Despesas de Capital</b>	<b>297,6</b>	<b>334,6</b>	<b>37,0</b>	<b>12,4%</b>	<b>6,3%</b>	<b>6,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA (excluindo Títulos)</b>	<b>4.702,3</b>	<b>4.866,1</b>	<b>163,8</b>	<b>3,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>11,4%</b>	<b>12,1%</b>
<i>Por memória:</i>								
Activos Financeiros (em Títulos)	129,3	71,0	-58,3	-45,1%	2,8%	1,5%	0,3%	0,2%
Passivos Financeiros	472,3	1,8	-470,5	-99,6%				
Transferências correntes para SFA	1.130,4	1.057,0	-73,4	-6,5%				
Transferências de capital para SFA	37,2	41,3	4,1	11,0%				
Outros encargos da dívida pública	0,0	0,0	0,0	187,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	4.400,3	4.528,2	127,9	2,9%	93,6%	93,1%	10,6%	11,3%
PIBpm (preços correntes)	41.343,8	40.160,3	-1.183,5	-2,9%			100,0%	100,0%

Fonte: Execução orçamental SIGO/SFA ("mês 3" de 2008 e de 2009, respectivamente).

Obs: Além das alterações no universo dos SFA, é de notar que não constam do SIGO os valores da Assembleia da República (nos dois anos, tal como nos anos anteriores), bem como da UP – Escola de Gestão (em 2008).



## Tribunal de Contas

### NOTA – Diferenças em relação ao Boletim da DGO (de Abril de 2009) sobre a execução orçamental dos SFA

As diferenças entre os valores considerados no presente relatório e os considerados pela DGO são as seguintes:

- No Quadro 15, relativamente aos *activos financeiros*, excluiu-se apenas a aquisição de *títulos (de curto e de médio e longo prazos)*. No Boletim da DGO foram excluídos **todos** os *activos financeiros*. A diferença metodológica que levou a excluir dos *activos financeiros* apenas os *títulos* foi referida na nota relativa aos SI e é desenvolvida adiante no ponto III.1.3.
- Em *outras despesas correntes* e *outras despesas de capital* a DGO inclui as designadas “diferenças de consolidação no subsector” (nota (a) do quadro seguinte).

Relativamente ao primeiro trimestre de 2009, a expressão quantitativa dessas diferenças consta do quadro seguinte, ou seja, se em relação aos valores do quadro anterior (Quadro 15) se considerar a diferença metodológica relativa aos *activos financeiros*, obtêm-se valores iguais aos do Boletim, com excepção dos valores referentes a *outras despesas correntes* e a *outras despesas de capital* [nota (a) do quadro].

(em milhões de euros)

Despesas por classificação económica	SFA (Quadro 15)	SFA (Boletim da DGO)	Diferença
Despesas com Pessoal	623,4	623,4	0,0
Aquisição de Bens e Serviços	1.674,8	1.674,8	0,0
Juros e outros encargos	3,3	3,3	0,0
Transferências Correntes	2.094,1	2.094,1	0,0
Subsídios	127,0	127,0	0,0
Outras Despesas Correntes	8,9	(a) 32,6	23,7
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>4.531,5</b>	<b>4.555,2</b>	<b>23,7</b>
Aquisição de Bens de Capital	28,8	28,8	0,0
Transferências de Capital	253,5	253,5	0,0
Activos Financeiros	(b) 52,3	(c) -	-52,3
Outras Despesas de Capital	0,1	(a) 28,8	28,7
<b>Total de Despesas de Capital</b>	<b>334,6</b>	<b>311,1</b>	<b>-23,5</b>
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>4.866,1</b>	<b>4.866,3</b>	<b>0,2</b>
<i>Por memória:</i>			
Despesa corrente primária	4.528,2	4.551,9	23,7

- (a) Segundo Nota ao Quadro 6 anexo ao Boletim Informativo de Abril de 2009: “As *outras despesas correntes* e *outras despesas de capital* estão influenciadas pelas diferenças de consolidação no subsector”.
- (b) Excluídos apenas os *activos financeiros* em *títulos (de curto e de médio e longo prazos)*. Do valor dos *activos financeiros* incluído na despesa, € 1,1 milhões respeitam ao FRDP.
- (c) Excluídos todos os *activos financeiros*. Tem-se observado que, no caso de o FRDP apresentar outras despesas, são habitualmente também excluídas pela DGO no Boletim.

De notar que, ao contrário do que vinha sistematicamente ocorrendo, a DGO passou a incluir, pela primeira vez, no cômputo global dos SFA os pertencentes ao Serviço Nacional de Saúde.

No Quadro 15, relativo à despesa paga pelos SFA, pode observar-se que a principal **diminuição das despesas** se verificou na classificação económica *Despesas com pessoal*, € -145,4 milhões (-18,9%), em resultado da diminuição conjunta das *remunerações certas e permanentes* e dos *abonos variáveis e eventuais*, € -135,3 milhões (-19,9%), e das despesas com *segurança social*, € -10,1 milhões (-11,2%). Observaram-se outras reduções por valores inferiores, a saber:

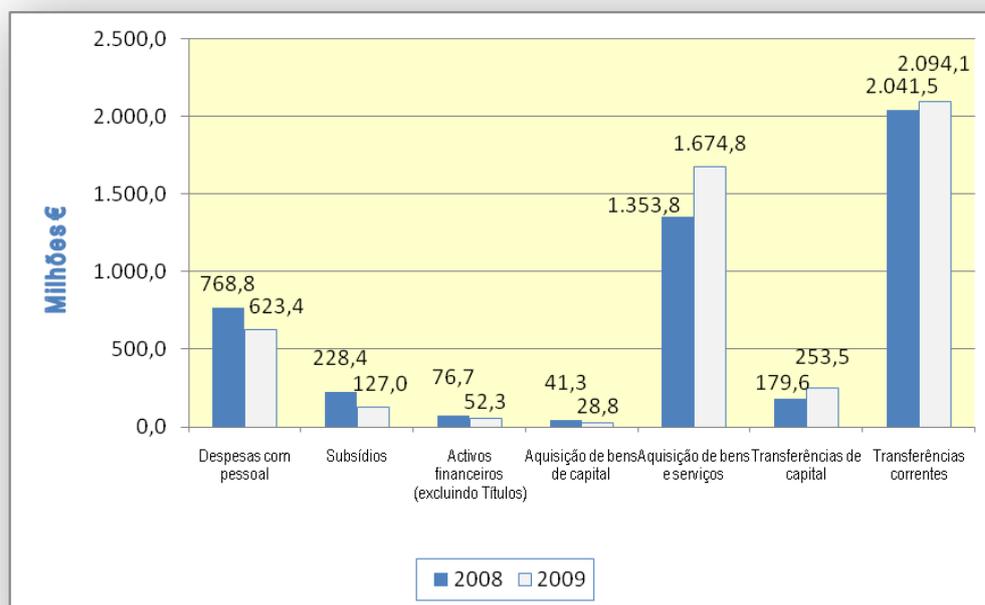
- *Subsídios*, € -101,3 milhões (-44,4%);
- *Activos financeiros* (excluindo *Títulos*), € -24,4 milhões (-31,8%);
- *Aquisição de bens de capital*, € -12,5 milhões ou -30,3%.

Em contrapartida, registaram  **aumentos** especialmente os seguintes agrupamentos:

- *Aquisição de bens e serviços*, € 321,0 milhões (23,7%);
- *Transferências de capital*: € 73,9 milhões (41,1%);
- *Transferências correntes*, em € 52,6 milhões (2,6%).

Globalmente, as variações observadas resultaram num aumento da despesa efectiva (excluindo *títulos*) de € 163,8 milhões (3,5%), aumentando o seu peso relativamente ao PIB (de 11,4% para 12,1%).

A evolução dessas despesas consta do gráfico seguinte:



À semelhança da análise efectuada relativamente à evolução da despesa dos serviços integrados, examinam-se em seguida as principais variações na despesa dos SFA (líquida de *transferências para SFA*).



## Tribunal de Contas

### III.1 Despesas dos SFA que em 2009 diminuíram face ao ano anterior

#### III.1.1 Despesas com pessoal

Conforme se referiu, o pagamento de despesas dos SFA classificadas como *despesas com pessoal* diminuiu € 145,4 milhões, passando de € 768,8 milhões, em 2008, para € 623,4 milhões, em 2009. No quadro seguinte evidencia-se a variação desse tipo de despesas, por Ministério:

Quadro 16 – SFA – Despesas com pessoal – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	4,6	5,9	1,2	26,6%
Presidência do Conselho de Ministros	7,6	7,2	-0,4	-5,5%
Negócios Estrangeiros	0,4	0,4	0,0	10,5%
Finanças e Administração Pública	10,7	10,8	0,2	1,5%
Defesa Nacional	11,7	13,8	2,1	17,9%
Administração Interna	2,4	2,4	0,0	-0,2%
Justiça	4,0	4,3	0,2	6,0%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	19,2	17,6	-1,6	-8,3%
Economia e Inovação	15,4	16,2	0,8	5,1%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	15,6	14,6	-0,9	-5,9%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	20,4	19,6	-0,8	-3,8%
Trabalho e Solidariedade Social	34,9	31,4	-3,5	-10,1%
Saúde	353,1	194,8	-158,3	-44,8%
Educação	1,4	1,7	0,3	19,1%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	264,9	279,9	15,0	5,7%
Cultura	2,4	2,7	0,3	14,2%
<b>Total</b>	<b>768,8</b>	<b>623,4</b>	<b>-145,4</b>	<b>-18,9%</b>

Os dados do quadro anterior mostram que a diminuição se verificou, essencialmente, nos SFA do Ministério da Saúde, com uma redução de € 158,3 milhões (-44,8%); em sentido contrário e em menor dimensão, aumentaram, sobretudo, os pagamentos, com essa classificação, dos SFA do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em € 15,0 milhões (5,7%).

A redução verificada nos SFA do Ministério da Saúde – de € 353,1 milhões para € 194,8 milhões – colhe a principal explicação na empresarialização de hospitais em 2008.

Com efeito, durante o ano de 2008, passaram a entidades públicas empresariais (EPE), deixando de integrar o subsector dos SFA, cinco centros hospitalares e hospitais, os quais contabilizaram, no 1.º trimestre de 2008, a título de *despesas com pessoal*, € 56,7 milhões, conforme se explicita no quadro seguinte:

**Quadro 17 – SFA – Despesas com pessoal – hospitais empresarializados**

(em milhões de euros)	
Hospitais empresarializados	2008 (1.º Trim.)
Centro Hospitalar de Póvoa do Varzim - Vila do Conde	4,3
Hospitais da Universidade de Coimbra	32,0
Hospital Distrital de Faro	13,2
Hospital Dr. Sousa Martins - Guarda	6,3
Hospital N. S.ª da Assunção - Seia	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>56,7</b>

Foi contabilizada também uma redução de € 88,2 milhões no conjunto das Administrações Regionais de Saúde (ARS), devido essencialmente à diminuição, desproporcionada, verificada na ARS do Norte (€ -45,5 milhões) e na ARS do Centro (€ -35,6). Em situação idêntica, observada em 2008, relativamente à última ARS referida, confirmou-se que a diminuição, anormal, das *despesas com pessoal*, em relação ao período homólogo anterior se deveu a atrasos na contabilização das despesas – que não foram registadas no SIGO –, pelo que não se retiram conclusões relativamente aos dados evidenciados no quadro seguinte.

**Quadro 18 – SFA – Despesas com pessoal – Administrações Regionais de Saúde**

(em milhões de euros)			
Administrações Regionais de Saúde	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação
Norte, IP	64,8	19,4	-45,5
Centro, IP	41,3	5,7	-35,6
Lisboa e Vale do Tejo, IP	65,1	67,1	2,0
Alentejo, IP	11,0	7,9	-3,1
Algarve, IP	10,4	4,4	-6,0
<b>Total</b>	<b>192,7</b>	<b>104,5</b>	<b>-88,2</b>

Conforme se tem mencionado em anteriores relatórios, no tocante ao financiamento público, os hospitais empresarializados eram, enquanto SFA, financiados através de *transferências (correntes e de capital)* efectuadas pela Administração Central dos Sistemas de Saúde, IP (ex-IGIF, Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), passando a ser financiados por *activos financeiros*, para constituição e reforço do capital estatutário (através do Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do orçamento do Ministério das Finanças) e por *aquisição de bens e serviços de saúde* (através da Administração Central dos Sistemas de Saúde).

Uma vez que, enquanto SFA, esses hospitais tinham as suas despesas especificadas por natureza (classificação económica) em contabilidade pública, a sua empresarialização tem um impacto significativo na composição das rubricas da despesa pública. Neste caso, verifica-se, por um lado, a diminuição das *despesas com pessoal* (e outras) e, por outro, o aumento das despesas em *activos financeiros* e em *aquisição de bens e serviços*.

De notar que, em 2008, com a empresarialização do último dos grandes hospitais – Hospitais da Universidade de Coimbra –, os que integram o subsector dos SFA têm já um valor residual. Pela sua importância e dimensão financeira impõe-se que se encontrem formas de prestação de contas, consolidadas, do SNS, que agreguem as dos hospitais pertencentes ao subsector dos SFA e os empresarializados, conforme tem recomendado o Tribunal.



## Tribunal de Contas

A segunda redução mais significativa observou-se no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – € -3,5 milhões (-10,1%) – e ficou a dever-se, quase inteiramente, à alteração do estatuto do INATEL, que foi constituída em fundação de direito privado de utilidade pública (deixando, assim, de integrar a administração central do Estado), operada pelo Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de Junho, já que aquele Instituto despendera, no primeiro trimestre de 2008 e a título de *despesas com o pessoal*, o montante total de € 3,1 milhões.

Conforme foi referido, o principal aumento das *despesas com pessoal* verificou-se no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ +15,0 milhões, +5,7%), sendo a componente relevante para o acréscimo observado o aumento de € 10,3 milhões em *remunerações certas e permanentes*, justificado, sobretudo, pelas variações positivas de *pessoal contratado a termo* (€ +17,7 milhões) e de *pessoal dos quadros – regime de função pública* (€ +16,3 milhões), conjugadas com a redução em *pessoal além dos quadros* (€ -25,3 milhões).

### III.1.2 Subsídios

A segunda redução mais significativa na despesa do subsector dos serviços e fundos autónomos registou-se em *Subsídios* (€ -101,3 milhões), com a seguinte discriminação:

Quadro 19 – SFA – Subsídios – por sector

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Administração central	0,6	0,2	-0,4	-63,3%
Administração local	1,7	1,9	0,2	11,0%
Famílias	122,8	55,6	-67,2	-54,7%
Instituições sem fins lucrativos	18,9	20,9	2,1	10,9%
Segurança social	2,1	1,2	-0,9	-41,2%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	82,2	47,2	-35,0	-42,5%
Sociedades financeiras	0,2	0,0	-0,2	-100,0%
<b>Total</b>	<b>228,4</b>	<b>127,0</b>	<b>-101,3</b>	<b>-44,4%</b>

Como se pode verificar, a diminuição dos montantes atribuídos a este título é praticamente geral, com a excepção dos valores relativos a *administração local* – que cresce € 0,2 milhões, 11,0% (fruto, sobretudo, do acréscimo de € 0,2 milhões observado nos *subsídios para funcionamento* pagos a Municípios do Continente) – e a *instituições sem fins lucrativos*, cujo aumento de € 2,1 milhões resulta, essencialmente, do acréscimo observado nos *subsídios para políticas activas de emprego e formação profissional* (€ 1,9 milhões).

No tocante às reduções, constata-se que as *famílias* são, de longe, o sector mais afectado, com € -67,2 milhões. A causa primeira desta situação encontra-se na quebra de € 66,4 milhões que se registou nas verbas pagas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas. Quanto à diminuição de € 35,0 milhões relativa a *sociedades e quase sociedades não financeiras* é consequência, sobretudo, da quebra de € 34,0 milhões dos montantes atribuídos a empresas privadas, mormente por força do decréscimo de € 32,2 milhões nos *subsídios* atribuídos pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.



### III.1.3 Activos financeiros

Conforme já se explicitou em anteriores relatórios, a metodologia seguida relativamente à inclusão de activos financeiros na despesa dos SFA (bem como na despesa dos serviços integrados como já foi referido), para efeitos da determinação de indicadores globais, diverge, parcialmente, da seguida pela DGO no Boletim Informativo.

Assim, dada a impossibilidade de se proceder a uma análise casuística de todos os activos financeiros:

- Pela sua natureza e tendo em conta os SFA a que respeitam, excluiu-se da despesa em *activos financeiros* as importâncias relativas a aquisição de *títulos (de curto prazo e de médio e longo prazo)*, no que se coincide com a metodologia seguida pela DGO no Boletim Informativo;
- Manteve-se na despesa os restantes *activos financeiros*, designadamente, *empréstimos e acções e outras participações*, contrariamente à metodologia utilizada pela DGO.

No quadro seguinte discriminam-se os vários *activos financeiros*.

Quadro 20 – SFA – Activos financeiros

Activos financeiros	(em milhões de euros)		
	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação
Títulos de curto prazo	102,0	68,3	-33,7
Títulos de médio e longo prazo	27,3	2,7	-24,6
<b>Total dos Títulos</b>	<b>129,3</b>	<b>71,0</b>	<b>-58,3</b>
Acções e outras participações	45,9	0,0	-45,9
Unidades de participação	0,0	1,0	1,0
Empréstimos de curto prazo	0,1	0,2	0,1
Empréstimos de médio e longo prazo	30,6	48,0	17,4
Outros activos financeiros	0,0	3,0	3,0
<b>Total dos activos financeiros excluindo Títulos</b>	<b>76,7</b>	<b>52,3</b>	<b>-24,4</b>
<b>Total</b>	<b>206,0</b>	<b>123,2</b>	<b>-82,8</b>

No quadro seguinte discriminam-se as importâncias pagas pelos SFA dos vários Ministérios como *activos financeiros* (excluindo *títulos*):



## Tribunal de Contas

**Quadro 21 – SFA – Activos financeiros (excluindo títulos) – por Ministério**

(em milhões de euros)

Ministério	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação
Finanças e Administração Pública	45,9	0,0	-45,9
Defesa Nacional	0,5	0,7	0,2
Administração Interna	2,1	1,9	-0,2
Justiça	0,0	0,0	0,0
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	20,0	21,4	1,4
Economia e Inovação	7,8	25,2	17,4
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	0,0	0,0	0,0
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	0,0	0,0	0,0
Trabalho e Solidariedade Social	0,3	0,0	-0,3
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,0	3,0	3,0
Cultura	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>76,7</b>	<b>52,3</b>	<b>-24,4</b>

Conforme se evidencia no quadro anterior, o principal acréscimo da despesa que foi considerada em *activos financeiros* (€ 17,4 milhões) refere-se ao Ministério da Economia e Inovação, resultante, sobretudo, do crescimento, em € 17,2 milhões, dos *empréstimos a médio e longo prazos* concedidos a empresas privadas pelo IAPMEI (€ +10,6 milhões) e pelo Turismo de Portugal (€ +6,6 milhões).

O Ministério das Finanças, com € -45,9 milhões, apresenta a diminuição mais significativa, devido essencialmente ao decréscimo, em € 45,9 milhões, das despesas do FRDP com *acções e outras participações*.

### III.1.4 Aquisição de bens de capital

Estas despesas apresentaram uma redução de € 12,5 milhões, o que representa -30,3% do valor despendido no 1.º trimestre de 2008, com a seguinte distribuição:

J

**Quadro 22 – SFA – Aquisição de bens de capital – por Ministério**

(em milhões de euros)

Ministérios	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,2	1,6	1,5	876,0%
Presidência do Conselho de Ministros	0,1	1,2	1,1	1.328,1%
Negócios Estrangeiros	0,2	0,3	0,1	73,0%
Finanças e Administração Pública	0,2	0,2	0,0	22,5%
Defesa Nacional	0,2	0,2	0,0	7,5%
Administração Interna	0,2	0,2	0,0	-12,3%
Justiça	1,1	0,2	-0,9	-82,8%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	0,6	0,3	-0,3	-50,9%
Economia e Inovação	0,4	2,4	2,0	492,9%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	0,2	0,3	0,1	40,0%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	12,9	2,1	-10,8	-83,6%
Trabalho e Solidariedade Social	2,1	1,9	-0,2	-10,1%
Saúde	11,7	11,7	0,0	0,3%
Educação	0,0	0,0	0,0	267,1%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	9,5	5,3	-4,2	-44,4%
Cultura	1,8	0,7	-1,1	-58,9%
<b>Total</b>	<b>41,3</b>	<b>28,8</b>	<b>-12,5</b>	<b>-30,3%</b>

Os SFA com maior variação negativa absoluta foram os do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € -10,8 milhões, constatando-se que tal variação teve origem, essencialmente, na diminuição ocorrida em *Equipamento básico* (€ -10,6 milhões). Seguem-se-lhes os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com menos € 4,2 milhões gastos do que em idêntico período de 2008, mormente por força da redução observada em *Edifícios* (€ -4,1 milhões).

Em sentido contrário, destacam-se os SFA dos Encargos Gerais do Estado, com um aumento de € 1,5 milhões (876,0%), o qual deriva do acréscimo de € 1,2 milhões em *Edifícios* da Presidência da República. Também a Presidência do Conselho de Ministros apresenta um aumento de € 1,1 milhões (1.328,1%), resultado do investimento em *Edifícios* da responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa, IP (€ +1,1 milhões).



## Tribunal de Contas

### III.2 Despesas dos SFA que, em 2009, aumentaram face ao ano anterior

#### III.2.1 Aquisição de bens e serviços (correntes)

Tal como se evidenciou no Quadro 20, a despesa com a *aquisição de bens e serviços* passou de € 1.353,8 milhões, no 1.º trimestre de 2008, para € 1.674,8 milhões, em 2009, o que representou um acréscimo de € 321,0 milhões (23,7%), que resultou dos aumentos de € 300,7 milhões observado na *aquisição de serviços* e de € 20,3 milhões na *aquisição de bens*.

Foi o seguinte o comportamento dos vários Ministérios no que toca a este agrupamento:

**Quadro 23 – SFA – Aquisição de bens e serviços – por Ministério**

(em milhões de euros)

Ministérios	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	2,0	2,1	0,1	7,0%
Presidência do Conselho de Ministros	1,9	6,5	4,6	248,0%
Negócios Estrangeiros	0,8	0,7	-0,1	-17,2%
Finanças e Administração Pública	15,4	10,3	-5,1	-33,2%
Defesa Nacional	14,0	18,1	4,1	29,2%
Administração Interna	2,8	1,6	-1,1	-41,0%
Justiça	17,7	13,0	-4,7	-26,5%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	3,2	3,6	0,4	13,0%
Economia e Inovação	21,1	13,0	-8,0	-38,1%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	8,9	10,3	1,3	14,9%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	6,8	7,2	0,4	6,3%
Trabalho e Solidariedade Social	30,7	23,3	-7,4	-24,1%
Saúde	1.186,4	1.521,0	334,5	28,2%
Educação	0,6	0,4	-0,2	-35,0%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	39,3	42,3	2,9	7,5%
Cultura	2,2	1,4	-0,7	-33,8%
<b>Total</b>	<b>1.353,8</b>	<b>1.674,8</b>	<b>321,0</b>	<b>23,7%</b>

A principal responsabilidade pelo acréscimo verificado recai nos SFA do Ministério da Saúde (€ +334,5 milhões); o quadro seguinte evidencia o respectivo comportamento:

**Quadro 24 – SFA – Aquisição de bens e serviços – Ministério da Saúde**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	643,4	935,7	292,3	45,4%
Administrações Regionais de Saúde (ARS)	484,8	482,4	-2,4	-0,5%
Hospitais empresarializados em 2008	24,8	0,0	-24,8	100,0%
Restantes SFA do Ministério da Saúde	33,5	102,9	69,4	207,1%
<b>Total</b>	<b>1.186,4</b>	<b>1.521,0</b>	<b>334,5</b>	<b>28,2%</b>

Conforme se demonstra, entre os dois períodos homólogos, a maior diminuição nas despesas com *aquisição de bens e serviços* verificou-se relativamente aos hospitais convertidos em EPE em 2008, com uma redução de € 24,8 milhões (-100,0%), verificando-se também uma diminuição de € 2,4 milhões (-0,5%) nas ARS.

De salientar o forte crescimento das despesas pagas pela ACSS por conta desta classificação económica<sup>1</sup>, em € 292,3 milhões (45,4%) passando de € 643,4 milhões, para € 935,7 milhões. Trata-se essencialmente de despesas de *aquisição de serviços de saúde*, que cresceram € 288,9 milhões (ou € 292,8 milhões, considerando também a rubrica *outros serviços de saúde*), classificação económica que, a partir de 2004, passou a ser empregue para classificar as verbas transferidas pela Administração Central dos Sistemas de Saúde (ex-IGIF) para os hospitais empresarializados<sup>2</sup>.

### III.2.2 Transferências de capital

Conforme também se evidenciou no Quadro 15, nos períodos homólogos em apreço, aumentou também, em € 73,9 milhões, a despesa de *transferências de capital* (excluindo, como já foi referido, as *transferências de capital para SFA*). Essa variação resulta dos aumentos, em € 69,8 milhões, das “outras” *transferências de capital*, e em € 4,1 milhões, das *transferências de capital para administrações públicas* (isto é, para *Estado, Administração Regional, Administração Local e Segurança Social*).

O referido aumento das transferências de capital para outros sectores (excepto administrações públicas), resultou das variações, em sentido contrário, evidenciadas no quadro seguinte.

**Quadro 25 – SFA – Outras transferências de capital – por Sector**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	72,4	135,1	62,7	86,6%
Sociedades e quase sociedades financeiras	0,0	0,0	0,0	
Instituições sem fins lucrativos	44,3	44,4	0,1	0,3%
Famílias	10,3	7,7	-2,5	-24,7%
Resto do mundo	21,8	31,3	9,5	43,4%
<b>Total</b>	<b>148,7</b>	<b>218,5</b>	<b>69,8</b>	<b>46,9%</b>

Verifica-se, assim, um acréscimo das *transferências de capital para sociedades não financeiras* (empresas, públicas e privadas), bem como para o exterior e para *instituições sem fins lucrativos*, tendo diminuído as *transferências para famílias*.

No aumento das *transferências de capital* para empresas destacam-se as processadas pelo IAPMEI (€ +6,7 milhões para empresas públicas e € +18,7 milhões para empresas privadas) e o IFAP, com € +8,6 milhões e € +16,3 milhões, respectivamente. O acréscimo das transferências de capital para o exterior deve-se, exclusivamente, à Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP.

<sup>1</sup> A DGO, na sua resposta, considera importante referir que “... parte do aumento das despesas resulta da alteração do estatuto dos hospitais, tal como é observado ... a propósito da redução das despesas de pessoal” (Cfr. Ponto III.1.1).

<sup>2</sup> Em 2003 haviam sido classificadas como transferências para sociedades não financeiras públicas.



## Tribunal de Contas

A redução nas *transferências de capital para famílias* ficou a dever-se maioritariamente ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ -5,5 milhões).

No tocante à variação positiva das *transferências de capital para o Estado* (serviços integrados) deveu-se essencialmente ao Turismo de Portugal, com um aumento de € 1,0 milhões, e à Fundação para a Ciência e Tecnologia, cujas despesas a este título cresceram € 0,4 milhões.

### III.2.3 Transferências correntes

Conforme se pode observar através do Quadro 15, em 2009, a despesa paga pelos SFA classificada em *transferências correntes* – excluindo *transferências correntes para SFA*, aumentou € 52,6 milhões (2,6%), passando de € 2.041,5 milhões para € 2.094,1 milhões.

Essa variação resultou, sobretudo, do aumento registado nas “outras” *transferências*, € +65,0 milhões, acompanhado pelo aumento para a *Segurança Social*, € +2,6 milhões, e pela variação em sentido inverso nas *transferências para o Estado* (serviços integrados), € -14,4 milhões. Analisando as “outras” *transferências*, isto é, excluindo as transferências para administrações públicas, verifica-se:

**Quadro 26 – SFA – Outras transferências correntes – por Sector beneficiário**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	24,8	10,9	-13,9	-56,2%
Sociedades e quase sociedades financeiras	6,9	7,3	0,4	5,8%
Instituições sem fins lucrativos	49,9	87,0	37,1	74,4%
Famílias	1.762,5	1.804,0	41,5	2,4%
Resto do mundo	4,0	4,0	-0,1	-1,6%
<b>Total</b>	<b>1.848,1</b>	<b>1.913,1</b>	<b>65,0</b>	<b>3,5%</b>

**Quadro 27 – SFA – Outras transferências correntes – por Ministério**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,0	0,0	0,0	1,3%
Presidência do Conselho de Ministros	8,5	9,7	1,2	14,0%
Negócios Estrangeiros	0,4	0,2	-0,2	-44,6%
Finanças e Administração Pública	1.633,0	1.737,7	104,7	6,4%
Defesa Nacional	0,8	0,9	0,1	18,2%
Administração Interna	13,0	9,8	-3,2	-24,4%
Justiça	0,6	0,9	0,2	34,1%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	0,0	0,0	0,0	-64,0%
Economia e Inovação	2,3	7,2	4,9	218,3%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	117,5	19,6	-97,8	-83,3%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	5,4	1,0	-4,4	-81,8%
Trabalho e Solidariedade Social	0,5	0,6	0,1	12,4%
Saúde	9,5	54,3	44,7	470,0%
Educação	0,0	0,0	0,0	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	54,0	63,2	9,1	16,9%
Cultura	2,4	7,9	5,5	230,8%
<b>Total</b>	<b>1.848,1</b>	<b>1.913,1</b>	<b>65,0</b>	<b>3,5%</b>

Conjugando os dois quadros anteriores, verifica-se que o principal acréscimo se registou nas transferências para *famílias* (mais € 41,5 milhões) e para *instituições sem fins lucrativos* (€ +37,1 milhões) com origem nos SFA dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Saúde, em que o total das (outras) *transferências correntes* aumentou € 104,7 milhões e € 44,7 milhões, respectivamente.

O aumento das *transferências* dos SFA do Ministério das Finanças e Administração Pública (€ 104,7 milhões) encontra correspondência quase integral no acréscimo global das verbas, desse Ministério, para *famílias*. Têm como origem principal a variação nos montantes desse tipo de despesas da CGA, conforme se ilustra no quadro seguinte:

**Quadro 28 – SFA – Ministério das Finanças – Outras transferências correntes**

(em milhões de euros)

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
Caixa Geral de Aposentações, das quais	1.617,1	1.722,7	105,6	6,5%
<i>Transferências para famílias</i>	1.615,7	1.722,7	107,1	6,6%
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	0,1	0,2	0,0	11,4%
Fundo de Acidentes de Trabalho	8,3	8,7	0,3	3,9%
Instituto de Seguros de Portugal	7,2	0,0	-7,1	-99,7%
Instituto Nacional de Administração	0,0	0,0	0,0	-3,1%
Serviços Sociais da Administração Pública	0,2	0,1	-0,1	-39,9%
Fundo de Garantia Automóvel	0,0	6,0	6,0	100,0%
<b>Total</b>	<b>1.633,0</b>	<b>1.737,7</b>	<b>104,7</b>	<b>6,4%</b>



## Tribunal de Contas

Conforme se observa pelo quadro, as *transferências* da CGA (essencialmente para *famílias*), aumentaram 6,5% (€ 105,6 milhões), passando de € 1.617,1 milhões para € 1.722,7 milhões.

De notar também o peso específico das *transferências correntes* da CGA para *famílias* que, no 1.º trimestre de 2009, representam 35,4% do total da despesa paga dos SFA evidenciada no Quadro 15, pelo que é de salientar ter também a DGO apresentado uma conta provisória da CGA (acompanhada de um “mapa de indicadores físicos do sistema de protecção social da Função Pública”), a qual discrimina essas *transferências* do seguinte modo:

**Quadro 29 – SFA – CGA – Transferências correntes (2008-2009)**

	2008 (1.º Trim.)	2009 (1.º Trim.)	Variação	
			Valor	%
(em milhões de euros)				
Pensões e abonos, da responsabilidade de:				
Caixa Geral de Aposentações	1.422,2	1.522,3	100,1	7,0%
Orçamento do Estado	50,2	51,0	0,8	1,6%
Outras entidades	143,3	149,5	6,2	4,3%
Outras transferências correntes	1,5	-	-1,5	-100,0%
<b>Total</b>	<b>1.617,1</b>	<b>1.722,7</b>	<b>105,6</b>	<b>6,5%</b>

Fonte: DGO, Boletim Informativo, Março 2009

De acordo com esses dados da CGA, é de destacar que, no 1.º trimestre de 2009, as “pensões e abonos a cargo da CGA” tiveram um aumento de € 100,1 milhões (7,0%). Igualmente registaram acréscimos as “pensões e abonos a cargo de outras entidades”, € +6,2 milhões (+4,3%), e as “pensões e abonos a cargo do Estado” (€ +0,8 milhões ou +1,6%).

#### IV. DESPESA AGREGADA DOS SUBSECTORES ESTADO E SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

Como corolário do trabalho anteriormente desenvolvido, afigura-se de interesse efectuar uma agregação das despesas incorridas pelos subsectores objecto de análise, possibilitando, desta forma, uma visão conjunta, mais abrangente. Para tal, excluíram-se do cômputo as *transferências (correntes e de capital)* intra e entre estes subsectores, de forma a não sobreavaliar, por essa via, o volume total da despesa.

**Quadro 30 – Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos – Despesas agregadas por classificação económica (Janeiro a Março de 2008-2009)**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		Em % do PIB	
	2008 (1º Trim)	2009 (1º Trim.)	Valor	%	2008 (1º Trim)	2009 (1º Trim)	2008 (1º Trim)	2009 (1º Trim)
Despesas com Pessoal, das quais	3.840,2	3.045,6	-794,6	-20,7%	32,7%	26,5%	9,3%	7,6%
Remunerações e abonos	2.585,7	2.462,4	-123,3	-4,8%	22,0%	21,4%	6,3%	6,1%
Segurança social	1.254,6	583,2	-671,4	-53,5%	10,7%	5,1%	3,0%	1,5%
Aquisição de Bens e Serviços	1.527,3	1.884,5	357,2	23,4%	13,0%	16,4	3,7%	4,7%
Juros e outros encargos	502,2	418,9	-83,3	-16,6%	4,3%	3,6%	1,2%	1,0%
Transferências Correntes:	4.808,8	4.944,2	135,4	2,8%	41,0%	43,0%	11,6%	12,3%
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	507,9	473,9	-34,0	-6,7%	4,3%	4,1%	1,2%	1,2%
Segurança Social	1.538,7	1.659,4	120,7	7,8%	13,1%	14,4%	3,7%	4,1%
Outras	2.762,2	2.810,8	48,6	1,8%	23,5%	24,4%	6,7%	7,0%
Subsídios	255,2	200,1	-55,1	-21,6%	2,2%	1,7%	0,6%	0,5%
Outras Despesas Correntes	99,3	110,6	11,3	11,4%	0,8%	1,0%	0,2%	0,3%
<b>Total de Despesas Correntes</b>	<b>11.033,1</b>	<b>10.603,9</b>	<b>-429,2</b>	<b>-3,9%</b>	<b>94,0%</b>	<b>92,2%</b>	<b>26,7%</b>	<b>26,4%</b>
Aquisição de Bens de Capital	66,8	56,6	-10,2	-15,3%	0,6%	0,5%	0,2%	0,1%
Transferências de Capital:	544,3	647,4	103,1	18,9%	4,6%	5,6%	1,3%	1,6%
Administração Regional	141,0	140,4	-0,6	-0,4%	1,2%	1,2%	0,3%	0,3%
Administração Local	209,9	230,1	20,2	9,6%	1,8%	2,0%	0,5%	0,6%
Segurança Social	2,1	1,3	-0,8	-38,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	191,3	275,6	84,3	44,1%	1,6%	2,4%	0,5%	0,7%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	87,5	191,5	104,0	118,9%	0,7%	1,7%	0,2%	0,5%
Outras Despesas de Capital	4,7	5,5	0,8	17,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total de Despesas de Capital</b>	<b>703,3</b>	<b>901,0</b>	<b>197,7</b>	<b>28,1%</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,8%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,2%</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA</b>	<b>11.736,4</b>	<b>11.504,9</b>	<b>-231,5</b>	<b>-2,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>28,4%</b>	<b>28,6%</b>
<i>Por memória:</i>								
Activos Financeiros (em Títulos)	129,3	71,0	-58,3	-45,1%			0,3%	0,2%
Outros encargos da dívida pública	5,5	12,0	6,5	118,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	10.530,9	10.185,0	-345,9	-3,3%	89,7%	88,5%	25,5%	25,4%
PIBpm (preços correntes)	41.343,8	40.160,3	-1.183,5	-2,9%			100,0%	100,0%

Fonte: Quadros 1 e 15, tendo-se excluído as *transferências* intra e entre os dois subsectores.



## Tribunal de Contas

---

Como se pode observar no Quadro 30, antecedente, a despesa efectiva – neste caso, excluindo também *activos financeiros em títulos e transferências para o Estado* (serviços integrados) e *para serviços e fundos autónomos* – no primeiro trimestre de 2009, em termos nominais, decresceu 2,0 p.p., ascendendo a € 11.504,9 milhões. Face a esse decréscimo e a uma taxa de variação homóloga (nominal) negativa do PIB, de 2,9%, o peso daquela despesa no PIB aumentou 0,2 p.p., de 28,4% para 28,6%.

Já a despesa corrente primária evidenciou um decréscimo de 3,3%, de € 10.530,9 milhões para € 10.185,0 milhões, passando de 25,5% para 25,4% do PIB (-0,1 p.p.).

Estas variações decorrem, naturalmente, do efeito conjugado das observadas na despesa, quer dos serviços integrados, quer dos serviços e fundos autónomos, anteriormente comentadas. Cotejando os dados do Quadro 30 com os constantes dos Quadros 1 e 15, verifica-se que pertence ao subsector dos serviços integrados a maior responsabilidade por todas as variações, dado o superior peso relativo das despesas por estes incorridas (59,0% da despesa efectiva total, no 1.º trimestre de 2009).

---

## V. DECISÃO

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

- 1 – Aprovar o presente relatório.
- 2 – Que o relatório seja remetido a:
  - a) *Presidente da Assembleia da República e;*
  - b) *Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças*
  - c) *Ministro de Estado e das Finanças;*
  - d) *Director-Geral do Orçamento;*
  - e) *Ministério Público junto do Tribunal de Contas*
- 3 – Que, após o envio às entidades mencionadas no número anterior, o relatório seja publicado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, em 28 de Outubro de 2009

O Conselheiro Relator



(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui Presente





df

## Tribunal de Contas

---

### VI. FICHA TÉCNICA

Nome	Cargo/Categoria	Formação académica
<b>Execução:</b>		
António Manuel Marques Marta	Auditor-Chefe	Licenciatura em Economia
José Manuel Barbeita Pereira	Auditor	Licenciatura em Gestão de Empresas

<b>Coordenação Geral:</b> Leonor Côrte-Real Amaral
--

## ANEXO - PROGRAMA INICIATIVA PARA O INVESTIMENTO E O EMPREGO E OUTROS DE NATUREZA SEMELHANTE INSCRITOS NO CAPÍTULO 60 – “DESPESAS EXCEPCIONAIS” DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

No tocante à despesa, a Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, “*tendo em vista o reforço da confiança dos agentes económicos através de um estímulo à actividade económica*”, “*no quadro do relançamento da economia europeia*”, criou o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego, reforçando as dotações do OE/2009 em € 1.165,7 milhões<sup>1</sup>.

Essas medidas vêm adicionar-se a outras já previstas no Orçamento inicial para 2009, no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças no âmbito do Programa de “Regularização Extraordinário de Dívidas do Estado (PREDE)”, referente a empréstimos a municípios e Regiões Autónomas, para regularização de dívidas a fornecedores (€ 500,0 milhões)<sup>2</sup>. Constava também do Orçamento inicial uma dotação, designada “Iniciativa de reforço da estabilidade financeira”, no valor de € 20.000,0 milhões, no caso de o Estado ser chamado a pagar em execução de garantias prestadas a financiamentos obtidos por instituições de crédito<sup>3</sup> ou a realizar operações de capitalização de instituições de crédito<sup>4</sup>.

No quadro seguinte consta a execução orçamental, a 31/03/2009, das acções que constituíam o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego (o qual, em termos orçamentais, correspondeu à criação do Programa 031, com essa designação), bem como dos mencionados programas com expressão orçamental no capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças e Administração Pública.

Programas e medidas	(em milhões de euros)		
	Dotação inicial	Dotação a 31 de Março	Execução a 31 de Março
<b>A – Programa 031 – Iniciativa para o Investimento e o Emprego</b>	-	<b>1.165,7</b>	-
<b>Ministério das Finanças – Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, Divisão 1 – Direcção Geral do Tesouro e Finanças, Subdiv 08 – Iniciativa Investimento</b>	-	<b>980,0</b>	-
Transferências para a Parque Escolar, EPE (reparação de escolas)	-	300,0	-
Conservação ou reparação de edifícios	-	52,5	-
Fundo de apoio à reestruturação empresarial	-	250,0	-
Linha de crédito PME	-	125,0	-
Financiamento agrícola e agro-industrial (IFAP)	-	80,0	-
Apoio à exportação (IFAP)	-	10,0	-
Instalação de painéis solares	-	100,0	-
Redes de telecontagem de energia	-	15,0	-
Transferências para SFA (a desagregar)	-	47,5	-
<b>Ministério do Trabalho e da Solidariedade</b>	-	<b>185,7</b>	-
Transferências para a segurança social	-	185,7	-
<b>B – Programas “Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” (Ministério das Finanças, Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”)</b>	<b>500,0</b>	<b>516,7</b>	<b>16,7</b>
Empréstimos a municípios e Regiões Autónomas	(*) 500,0	500,0	-
Regularização de dívidas do Estado – “balcão único” do Min. das Finanças	-	(*) 16,7	16,7
<b>TOTAL (A) + (B)</b>	<b>500,0</b>	<b>1.682,4</b>	<b>16,7</b>
<b>C – Iniciativa de reforço da estabilidade financeira (Ministério das Finanças, Cap.º 60 – “Despesas excepcionais”)</b>	<b>20.000,0</b>	<b>20.000,0</b>	-

(\*) Conforme esclarece a DGO na sua resposta, trata-se da verba prevista na RCM que aprova o PREDE. Na prática constitui a continuação do Programa “Pagar a Tempo e Horas”, que vigorou em 2008.

(\*\*) Dotação não prevista inicialmente, tendo sido constituída pelo Governo com contrapartida na *dotação provisional*.

- 1 Foi criado ainda, designadamente, um regime fiscal de apoio ao investimento e foram alterados os limites para a concessão de empréstimos e de garantias, bem como o limite do endividamento.
- 2 No âmbito do PREDE, também no Capítulo 60 do Ministério das Finanças, no decurso da execução orçamental, com contrapartida na dotação provisional, foi criada uma dotação para regularização de dívidas do Estado.
- 3 Cfr. Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, regulamentada pela Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro.
- 4 Cfr. Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, regulamentada pela Portaria n.º 493-A/2009, de 8 de Maio.



## Tribunal de Contas

Conforme se evidencia no quadro anterior, até 31/03/2009, apenas o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado<sup>1</sup> apresentava execução, sendo identificáveis pagamentos através do orçamento do Ministério das Finanças, no montante de € 16,7 milhões. No âmbito deste programa foi criado um “balcão único”, junto da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, incumbido de “proceder, nomeadamente, à verificação, junto do serviço ou do organismo devedor, do carácter certo, líquido, exigível e vencido da dívida, e da possibilidade de pagamento por parte deste”, funcionando também como “última instância que assegura o pagamento dessas dívidas”. O montante mencionado refere-se a um único organismo devedor, a Manutenção Militar. Ou seja, não abrange pagamentos que tenham sido efectuados por outros organismos devedores na sequência da intervenção do “balcão único”, os quais não são identificáveis através da informação orçamental disponível no SIGO.

Relativamente aos programas mencionados, no quadro seguinte evidenciam-se as alterações orçamentais e a execução orçamental, acumulada, a 30 de Junho, destacando-se, como se explicita em notas ao quadro, que o montante total de € 980,0 milhões do Programa Iniciativa para o Investimento e Emprego afecto ao Ministério das Finanças e Administração Pública e disperso inicialmente por diferentes áreas (vide quadro anterior), aparece agora concentrado como reforço da *dotação provisional*; observe-se também que, no âmbito do mesmo Programa, foram transferidos € 180,0 milhões do Ministério das Finanças para o da Educação, por alteração orçamental.

(em milhões de euros)

Programas e medidas	Dotação inicial	Dotação a 30 de Junho	Execução a 30 de Junho
<b>A – Programa 031 – Iniciativa para o Investimento e o Emprego</b>	-	<b>372,7</b>	<b>125,1</b>
<b>Ministério das Finanças – Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdiv 08 – Iniciativa Investimento</b>	-	<b>7,0</b>	<b>3,2</b>
Transferências para a Parque Escolar, EPE (reparação de escolas)	-	-	-
Conservação ou reparação de edifícios	-	-	-
Fundo de apoio à reestruturação empresarial	-	-	-
Linha de crédito PME	-	-	-
Financiamento agrícola e agro-industrial (IFAP)	-	-	-
Apoio à exportação (IFAP)	-	-	-
Instalação de painéis solares	-	(a) 7,0	3,2
Redes de telecontagem de energia	-	-	-
Transferências para SFA (a desagregar)	-	-	-
<b>Divisão 03 – Dotação provisional (não integra programas)</b>			
Reforços		(b) 980,0	
Anulações		(c) -180,0	
<b>Ministério da Educação</b>	-	<b>180,0</b>	<b>60,0</b>
Transferência para a Parque Escolar, EPE (reparação de escolas)	-	(c) 180,0	60,0
<b>Ministério do Trabalho e da Solidariedade</b>	-	<b>185,7</b>	<b>61,9</b>
Transferências para a segurança social	-	185,7	61,9
<b>B – Programas “Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” (Ministério das Finanças, Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”)</b>	<b>500,0</b>	<b>517,8</b>	<b>61,0</b>
Empréstimos a municípios e Regiões Autónomas	500,0	500	43,2
Regularização de dívidas do Estado – “balcão único” do Min. das Finanças	-	17,8	17,8
<b>TOTAL (A) + Dotação Provisional [(b)-(c)]+ (B)</b>	<b>500,0</b>	<b>1.690,4</b>	<b>186,1</b>
<b>C – Iniciativa de reforço da estabilidade financeira (Ministério das Finanças, Cap.º 60 – “Despesas excepcionais”)</b>	<b>20.000,0</b>	<b>20.000,0</b>	<b>1.000,0</b>

(a) Nesta rubrica, que verificou execução, consta do SIGO uma dotação de € 7,0 milhões afecta ao Programa 031 - Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

(b) As dotações do Programa 031 afectas ao do Ministério das Finanças, totalizando inicialmente € 980,0 milhões, dispersas por diferentes áreas, aparecem agora no segundo trimestre como reforço da *dotação provisional*.

(c) Foram transferidos da *dotação provisional* € 180,0 milhões para o Orçamento do Ministério da Educação, Programa 031 - Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

<sup>1</sup> Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.

Conforme se evidencia no quadro anterior, em 30 de Junho, o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego registava uma execução de € 125,1 milhões, referente a *transferências correntes para a segurança social* (€ 61,9 milhões, correspondente a 1/3 da dotação prevista), *transferências para a Parque Escolar, EPE* (€ 60,0 milhões)<sup>1</sup> e “Instalação de painéis solares” (€ 3,2 milhões).

Em termos orçamentais, dada a particularidade de a *dotação provisional* constituir uma dotação global para despesas não previstas e inadiáveis, pelo que não tem programas associados, refira-se que a dotação orçamental do Programa 031 - Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que a 31 de Março ascendia a € 1.165,7 milhões, a 30 de Junho foi reduzida para € 372,7 milhões. Questionada a DGO sobre esta matéria, uma vez que do SIGO não constam evidências das correspondentes anulações, vem a mesma informar, na sua resposta, que se tratou de uma anulação contabilística<sup>2</sup> de uma alteração orçamental, o que não tem reflexos na informação do SIGO disponibilizada ao Tribunal. Segundo a DGO essa anulação contabilística é “(...) fundamentada na necessidade de atribuir os reforços por contrapartida da dotação provisional de acordo com a execução próxima prevista e mediante a solicitação pelos ministérios/serviços executores das diversas medidas do programa e respectiva análise casuística”. Observa-se que as alterações orçamentais, entre Ministérios, referentes às verbas em causa, poderiam ser efectuadas no âmbito do programa orçamental especialmente criado<sup>3</sup>, ou seja, por anulação da dotação específica que fora criada no Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e reforço da correspondente dotação de outro Ministério, sem recorrer à inscrição na dotação provisional, à margem do referido programa. Como habitualmente, em sede da emissão do Parecer sobre a CGE o Tribunal procederá ao exame das alterações orçamentais com contrapartida na dotação provisional.

Conforme também se evidencia nesse quadro, o montante dos pagamentos efectuados directamente pelo “balcão único” por conta do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” subiu ligeiramente no 2.º trimestre (€ +1,1 milhões), tendo encerrado com pagamentos no total de € 17,8 milhões, referente exclusivamente à Manutenção Militar. A DGO, na sua resposta, veio esclarecer que: “A regularização de dívidas efectuadas ao abrigo do balcão Único situou-se em cerca de 33,8 milhões de euros (...)” ou seja, o montante regularizado através de outras dotações, além da inscrita no Capítulo 60 do Ministério das Finanças, ascendeu a cerca de € 16,0 milhões.

Relativamente à segunda componente, o PREDE regista um total de € 43,2 milhões, de *empréstimos a médio/longo prazo à administração local*. Esta componente, que também já constava do Programa “Pagar a tempo e horas”, já caracterizado no relatório anterior<sup>4</sup>, tem como objectivo reduzir significativamente o prazo médio de pagamento a fornecedores, pelas Regiões Autónomas e pelos municípios<sup>5</sup>.

No conjunto dos três programas mencionados a execução ascendeu a € 186,1 milhões, correspondente a 11,0% da dotação existente.

Também no Capítulo 60 do Ministério das Finanças, da dotação total de € 20.000,0 milhões da “Iniciativa de reforço da estabilidade financeira”, destinada a suportar eventuais pagamentos em execução de garantias prestadas a insti-

---

<sup>1</sup> A verba transitou do orçamento dos serviços integrados (Ministério da Educação, Capítulo 50 - Investimentos do Plano, Divisão 22 – Gabinete de Gestão Financeira) para o orçamento privativo do Gabinete de Gestão Financeira (SFA do Ministério da Educação) que procedeu à transferência para a Parque Escolar, EPE.

<sup>2</sup> Anulação contabilística, autorizada por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29/04/2009, que se traduziu na “*eliminação das dotações orçamentais inicialmente registadas na orgânica 04.9.60.01.08 – ‘Ministério das Finanças e da Administração Pública – Despesas Excepcionais – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças – Iniciativa para o Investimento e o Emprego’*, totalizando 980 milhões de euros, e a respectiva reposição na orgânica de origem 04.9.60.03.00 – ‘Ministério das Finanças e da Administração Pública – Despesas Excepcionais – Dotação Provisional’”.

<sup>3</sup> Programa 031 - Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

<sup>4</sup> Cfr. ponto II.2.3.

<sup>5</sup> No caso das Regiões Autónomas e dos municípios, visa-se a “*criação de mecanismos de substituição de dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de médio e longo prazos*”. Esse financiamento (com um limite máximo em função da dívida a fornecedores a 30/09/2007) é composto por dois empréstimos, um a conceder por uma instituição de crédito, correspondendo a 60% do total (pelo prazo máximo de cinco anos) e outro a conceder pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, correspondendo a 40% do total (pelo dobro do prazo do contrato com a instituição de crédito).



af

## Tribunal de Contas

---

tuições de crédito, bem como a realizar operações de capitalização das mesmas, foi pago, no 2.º trimestre, o montante de € 1.000,0 milhões, referente a um aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O pagamento foi classificado como *outro activo financeiro* (rubrica 09.09.03) e não no subagrupamento relativo a *acções e outras participações* (rubrica 09.07.03).

J

---

## **CONTRADITÓRIO**

**Respostas do Ministro das Finanças e do Director-Geral do Orçamento**



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

09. OUT 09 02295

Exmº Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José F. Tavares  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência  
Of. 14125

Sua Comunicação  
22-09-2009

Nossa referência  
Ent. 7538/09 Proc. 02.01

Assunto: Relato de Acompanhamento da execução orçamental

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de tecer, em aditamento aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pela Direcção-Geral do Orçamento, as considerações que se seguem, apresentadas a esse Tribunal a propósito do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado - Janeiro a Março de 2009.

No relatório em epígrafe, o Tribunal de Contas formula algumas observações sobre o tratamento conferido em sede de execução do Orçamento do Estado à participação variável dos municípios na receita de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), consagrada na alínea c), do n.º 1, do artigo 19.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

A participação variável dos municípios na receita de IRS, atendendo à sua materialidade, às competências municipais (nomeadamente, e conforme estabelecido nos n.º 1 e 2, do artigo 20.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, o direito conferido a cada município de deliberar sobre a percentagem de IRS pretendida a título de participação variável, que pode atingir até 5%), e à forma de apuramento do valor a transferir (designadamente, e nos termos do mesmo n.º 1, pela sua ligação directa com o IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal em cada concelho), constitui uma receita própria desses municípios, fundamentando, esta interpretação, a sua não consideração como receita orçamental prevista no Orçamento do Estado para 2009.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Por razões de técnica fiscal, relacionadas com os procedimentos seguidos na liquidação do IRS, o n.º 7 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, estabelece que o produto da participação variável no IRS é transferido para os municípios até ao último dia útil do mês seguinte ao do respectivo apuramento pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI). Isto significa que, atendendo aos prazos normais para liquidação estabelecidos no Código do IRS, apenas no final do terceiro trimestre de cada ano existiria informação para se materializar essa transferência.

Visando criar condições susceptíveis de garantir uma regular percepção da participação variável no IRS por parte dos municípios, favorecendo uma correcta gestão financeira mensal, necessidade reforçada pelo período de crise económica atravessado, foi autorizada a transferência pelo Instituto da Gestão da Tesouraria e do Crédito Público para a Direcção-Geral das Autarquias Locais, que, por sua vez, efectua a sua transferência para os municípios, de duodécimos do valor previsto no Mapa XIX anexo ao Orçamento do Estado para 2009, até ao momento do apuramento pela DGCI dessa participação variável, prevendo-se a concretização, até ao final do ano, dos acertos que se mostrarem necessários, considerando-se que os adiantamentos processados a título de operações específicas do Tesouro, dentro do quadro legal existente, é o que melhor se adequa aos intuitos prosseguidos.

Não obstante reafirmarem-se as opções e procedimentos orçamentais adoptados, visando dar-se execução em 2009, e pela primeira vez, ao artigo 20.º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, considera-se que os mesmos poderão ser aperfeiçoados no futuro, nomeadamente, através da consideração da possibilidade de a antecipação da participação variável no IRS dos municípios vir a ser efectuada pela DGCI.

Com os melhores cumprimentos.

*Rel'* O Chefe do Gabinete,

*Filipa Bandeira de Melo*

(Álvaro Aguiar)

*Filipa Bandeira de Melo*

Chefe do Gabinete  
em Substituição

C/c: Gab. SEAO  
Gab. SEAF

DGO

Direcção-Geral do Orçamento

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Ex.º Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Conselheiro José Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

- Da entrada

- A DAI

2009/10/02

V/Ref. : Ofício 14126, P n.º 6/2009-AEO(DA II)

N.º Proc. : P19196/2009

Data V/Ref. : 22 Set. 09

Data Emissor : 1 Out. 09

**ASSUNTO: Relato de acompanhamento da execução orçamental - Despesa dos serviços integrados e fundos e serviços autónomos - Janeiro a Março de 2009**

Caro Dr. José Tavares,

No âmbito da audição prévia relativo ao *Relato de acompanhamento da execução orçamental - Despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos - Janeiro a Março de 2009*, considero oportuno fazer os seguintes comentários:

1. A alteração na classificação da Contribuição do Estado para a CGA realizada é motivada pela necessidade de uniformidade e transparência no tratamento das contribuições patronais para a Segurança Social e para a Caixa Geral de Aposentações (CGA). Como é sabido, há vários anos que convivem nos serviços públicos funcionários inscritos em cada um dos sistemas. Ora, relativamente aos primeiros, os serviços têm a obrigação de realizar contribuições patronais, enquanto para os segundos essa contribuição era, de facto, realizada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP). Acresce, ainda, que, como o Tribunal refere, a Contribuição do Estado para a CGA também incluía uma componente de equilíbrio financeiro do sistema, que era muito dependente das vicissitudes do momento. Parece-nos, sem prejuízo, de ser ainda necessário caminhar no sentido da uniformização das taxas de contribuição e de acordo com os riscos cobertos, que a alteração operada vem no sentido de tornar mais claras as relações financeiras entre o Estado e a CGA.

Cumpra também esclarecer que a comparação apresentada no Boletim da DGO entre os valores de 2008 e de 2009, é feita tomando a proporção que as contribuições patronais para a CGA têm nas RCP's em 2009. Trata-se de uma comparação *ceteris paribus*. Tem, portanto, razão o Tribunal quando refere que outros factores poderiam, eventualmente, afectar o montante exacto das eventuais contribuições sociais patronais que teriam lugar em 2008, se esta alteração tivesse tido lugar nesse ano. Refira-se que para além das situações apontadas pelo Tribunal, deve ser referido que no mesmo universo de serviços, o peso de funcionários inscritos na CGA seria certamente maior em 2008, uma vez que os novos funcionários são inscritos na Segurança Social e a grande maioria das aposentações verificadas são de subscritores da CGA. Assim, a comparação realizada não pretende ser exacta mas apenas dar uma ordem de grandeza que possibilite espelhar a evolução das diversas rubricas da classificação económica afectadas por esta alteração. Refira-se, aliás, que para além da eventualidade de não ser possível calcular o valor exacto,

- o custo que essa operação teria não parece poder ser compensado pelo benefício que se obteria, de uma comparação mais exacta.
2. O Tribunal de Contas no ponto II.2.1.1 - "Despesas dos serviços integrados que, em 2009, aumentaram face ao ano anterior - Transferências correntes - para SFA" do relato (página 17), questiona a DGO sobre as razões subjacentes à reclassificação da verba do Orçamento do Estado destinada à Caixa Geral de Aposentações, I.P., visando o pagamento de pensões da responsabilidade do Estado, de "transferências correntes" para "despesas com pessoal". A razão prende-se com as alterações, sugeridas pela DGO, ao nível da classificação económica da receita da CGA. No âmbito das alterações introduzidas, as compensações por pagamento de pensões efectuadas por diversas entidades passaram a ser classificadas no artigo 03.03.99. Sendo a compensação pelo pagamento das pensões a cargo do Estado receita da CGA, foi também classificada neste artigo. Assim, tendo sido a receita retirada das transferências recebidas, foi-o também das transferências pagas pelo Estado, passando a ser classificada na única rubrica de despesa onde se pode enquadrar.
  3. No Relato, o Tribunal utiliza, a propósito da receita própria de IRS das Autarquias (página 18) e da contribuição de serviço rodoviário (página 22), a expressão "...à margem do Orçamento do Estado." A utilização desta expressão pode conduzir o leitor a concluir, erradamente, pela desconformidade legal deste procedimento. Parece-nos que em ambos os casos, os procedimentos utilizados estão suportados no enquadramento legal.
  4. Na página 33, o Tribunal refere o aumento das despesas com bens e serviços da ACSS. Parece-nos que deveria ser referido que parte do aumento das despesas resulta da alteração do estatuto dos hospitais, tal como é observado na página 26 a propósito da redução das despesas de pessoal.
  5. No anexo ao relato (páginas 40 a 42), o Tribunal de Contas questiona a DGO sobre o facto de a dotação corrigida das verbas inscritas no programa 31 - Iniciativa para o Investimento e o Emprego se ter reduzido de 1 165,7 milhões de euros no 1.º trimestre do ano para 372,7 milhões de euros no 1.º semestre de 2009, argumentando que "do SIGO não constam evidências das correspondentes anulações". Sobre esta matéria, a DGO informa o Tribunal de Contas que, relativamente ao reforço da dotação provisional através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março (980 milhões de euros)<sup>1</sup>, foi inicialmente lançada no sistema informático uma previsão da despesa a realizar no âmbito do programa orçamental IIE, a qual, por despacho de S.º Ex.º o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29 de Abril do ano em curso, foi objecto de anulação contabilística, fundamentada na necessidade de atribuir os reforços por contrapartida da dotação provisional de acordo com a execução próxima prevista e mediante a solicitação pelos ministérios/serviços executores das diversas medidas do programa e respectiva análise casuística. A anulação contabilística traduziu-se na eliminação das dotações orçamentais inicialmente registadas na orgânica 04.9.60.01.08 - "Ministério das Finanças e da Administração Pública - Despesas Excepcionais - Direcção-Geral do Tesouro e Finanças - Iniciativa para o Investimento e o Emprego", totalizando 980 milhões de euros, e a respectiva reposição na orgânica de origem 04.9.60.03.00 - Ministério das Finanças e da Administração Pública - Despesas Excepcionais - Dotação Provisional". Por se tratar de uma anulação contabilística de uma alteração orçamental, a mesma não é visível na pasta do SIGO - Sistema Central de Contabilidade disponibilizada ao Tribunal de Contas. Por essa razão, a DGO incluiu uma nota na relação das alterações orçamentais com contrapartida na dotação provisional relativa ao 2.º trimestre do ano em curso enviada, em cumprimento do n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, ao Tribunal de Contas em 28/07/2009.
  6. Também relativamente ao texto do anexo devem ser clarificadas as seguintes imprecisões:

<sup>1</sup> Os restantes 185.7 milhões de euros destinaram-se a reforçar a transferência do Orçamento do Estado para a Segurança Social.



- a. A concessão de empréstimos a municípios e às Regiões Autónomas para pagamento de dívidas é feita ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) e não do programa Pagar a Tempo e Horas;
- b. A dotação para a concessão de empréstimos a municípios e às Regiões Autónomas ao abrigo do PREDE é de € 500 milhões e não de 510 milhões de euros, de acordo com o nº 14 da Resolução do Conselho de Ministros que aprova o PREDE<sup>2</sup>, destinando-se os restantes 10 milhões de euros a outros fins.
- c. A regularização de dívidas efectuada ao abrigo do balcão Único situou-se em cerca de 33,8 milhões de euros, incluindo os 17,8 milhões de euros referidos pelo Tribunal que foram pagos directamente pelo MFAP. Estes valores são os retirados do sistema de informação do Balcão Único e que foram já objecto de análise pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral



Luís Morais Sarmiento

<sup>2</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008