



Tribunal de Contas

**RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL N.º 3/2010-AEO-2.ª S.**

PROCESSO N.º 4/2010 – AEO

A large, semi-transparent watermark seal of the Tribunal de Contas is centered on the page. The seal is circular and contains the text "Comptas certas por direito certo" around the perimeter. In the center of the seal is a shield with a scale of justice and a sword.

**Despesa dos Serviços Integrados
e dos Serviços e Fundos Autónomos
2009 (valores provisórios)**

Julho de 2010



ÍNDICES

GERAL

	<u>Pág.</u>
I. INTRODUÇÃO	3
I.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS	3
I.2 NOTA METODOLÓGICA.....	3
I.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	5
II. SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA	6
II.1 SERVIÇOS INTEGRADOS (SI).....	6
II.2 SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS (SFA).....	8
III. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS (SI)	10
III.1 DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE, EM 2009, DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR.....	15
III.1.1 <i>Despesas com o pessoal</i>	15
III.1.1.1 Despesas com o pessoal – contribuições para a segurança social	15
III.1.1.2 Despesas com o pessoal – abonos variáveis ou eventuais	17
III.1.2 <i>Subsídios</i>	19
III.1.3 <i>Aquisição de bens de capital</i>	20
III.2 DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE, EM 2009, AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR.....	21
III.2.1 <i>Transferências correntes</i>	21
III.2.1.1 Transferências correntes para SFA	21
III.2.1.2 Transferências correntes para a segurança social	23
III.2.1.3 "Outras" transferências correntes	23
III.2.1.4 Transferências correntes para a administração local	24
III.2.2 <i>Activos financeiros</i>	25
III.2.3 <i>Transferências de capital</i>	26
III.2.4 <i>Juros e outros encargos</i>	26
III.2.5 <i>Aquisição de bens e serviços (correntes)</i>	27
IV. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	29
IV.1 DESPESAS DOS SFA QUE, EM 2009, DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR	33
IV.1.1 <i>Despesas com pessoal</i>	33
IV.1.2 <i>Aquisição de bens de capital</i>	36
IV.1.3 <i>Activos financeiros (excepto títulos)</i>	37
IV.1.4 <i>Subsídios</i>	38
IV.2 DESPESAS DOS SFA QUE, EM 2009, AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR	39
IV.2.1 <i>Transferências correntes</i>	39
IV.2.2 <i>Aquisição de bens e serviços (correntes)</i>	41
IV.2.3 <i>Transferências de capital</i>	43
V. DESPESA AGREGADA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS E DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	45
VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	46
VII. DECISÃO	47
VIII. FICHA TÉCNICA.....	48
CONTRADITÓRIO.....	49

QUADROS

Pág.

QUADRO 1 – SI – FACTORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DOS PRINCIPAIS AGREGADOS – 2008 - 2009	6
QUADRO 2 – SFA – FACTORES EXPLICATIVOS DA VARIAÇÃO DOS PRINCIPAIS AGREGADOS – 2008 - 2009	8
QUADRO 3 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 2008 - 2009 (VALORES PROVISÓRIOS)	10
QUADRO 4 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – POR MINISTÉRIO	15
QUADRO 5 – SI – AJUSTAMENTOS NAS DESPESAS COM PESSOAL	17
QUADRO 6 – SI – ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS – POR RUBRICA DE CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	18
QUADRO 7 – SI – ABONOS VARIÁVEIS OU EVENTUAIS – PRINCIPAIS VARIAÇÕES POR ORGANISMO	18
QUADRO 8 – SI – PRINCIPAIS SUBSÍDIOS	19
QUADRO 9 – SI – AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL – POR MINISTÉRIO	20
QUADRO 10 – SI – VERBAS DO CAPÍTULO “PROTECÇÃO SOCIAL” DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS PARA A CGA CLASSIFICADAS COMO <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA SFA</i>	22
QUADRO 11 – SI – AJUSTAMENTOS NAS <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA SFA</i>	22
QUADRO 12 – SI – MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL – LEI DE BASES E AUMENTO DO IVA	23
QUADRO 13 – SI – “OUTRAS” <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</i> – POR SECTORES	23
QUADRO 14 – SI – ACTIVOS FINANCEIROS – RUBRICAS QUE REGISTRARAM EXECUÇÃO	25
QUADRO 15 – SI – <i>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</i> – “OUTROS” SECTORES	26
QUADRO 16 – SI – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS <i>CORRENTES</i> – POR MINISTÉRIO	28
QUADRO 17 – SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 2008 - 2009 (VALORES PROVISÓRIOS)	29
QUADRO 18 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – POR MINISTÉRIO	33
QUADRO 19 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – HOSPITAIS EMPRESARIALIZADOS	34
QUADRO 20 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE SAÚDE	34
QUADRO 21 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – UNIVERSIDADES CONVERTIDAS EM FUNDAÇÕES	35
QUADRO 22 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL – POR MINISTÉRIO	36
QUADRO 23 – SFA – ACTIVOS FINANCEIROS – PRINCIPAIS VARIAÇÕES	37
QUADRO 24 – SFA – SUBSÍDIOS – POR SECTOR	38
QUADRO 25 – SFA – “OUTRAS” <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</i> – POR SECTOR BENEFICIÁRIO	39
QUADRO 26 – SFA – “OUTRAS” <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</i> – POR MINISTÉRIO	40
QUADRO 27 – SFA – CGA – <i>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</i> (2008-2009)	41
QUADRO 28 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – POR MINISTÉRIO	41
QUADRO 29 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – MINISTÉRIO DA SAÚDE	42
QUADRO 30 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – MINISTÉRIO DO TRABALHO E SOLIDARIEDADE SOCIAL	42
QUADRO 31 – SFA – “OUTRAS” <i>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</i> – POR SECTOR BENEFICIÁRIO	43
QUADRO 32 – SERVIÇOS INTEGRADOS E SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESAS AGREGADAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – 2008 - 2009 (VALORES PROVISÓRIOS)	45



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 ¹, apresenta-se em seguida o relatório referente à despesa de 2009 (valores provisórios), dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA).

I.2 NOTA METODOLÓGICA

Procede-se, essencialmente, ao exame das principais variações da despesa dos dois subsectores em relação ao ano anterior, por classificação económica (assinalada a itálico), seguindo a metodologia já desenvolvidamente fundamentada, em particular no relatório referente ao período de Janeiro a Setembro de 2008 ².

Como fonte de informação foram utilizados os dados constantes do SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental ³, disponibilizados pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), correspondendo os de 2008 aos valores da Conta Geral do Estado desse ano, enquanto os de 2009 são provisórios.

A análise efectuada teve também em consideração a informação dos Boletins Informativos mensais da DGO, constando a de 2009, dos serviços integrados, do Boletim referente a Dezembro de 2009, e a dos SFA, do referente a Janeiro de 2010, publicados no mês seguinte àquele a que respeitam. Salienta-se que, como se detalha, em seguida, no tocante aos serviços integrados, os valores globais que constam do Boletim não são inteiramente coincidentes com os valores da despesa evidenciados na “Conta provisória de 2009”, publicada nos termos do art.º 81.º da Lei de enquadramento orçamental, não tendo sido cumprido o prazo previsto para essa publicação⁴.

De notar que se observam algumas diferenças entre os valores que constam do presente relatório e os evidenciados nos referidos Boletins Informativos e na “Conta provisória de 2009”, em resultado, quer de diferenças de carácter metodológico, quer de outra natureza. Em síntese, relativamente a cada subsector:

- Serviços integrados – no relatório foram utilizados os dados do designado “mês 13” que abrange já algumas operações realizadas em 2010, mas com data-valor de 31/12/2009, designadamente quanto a reposições abatidas nos pagamentos de *juros e passivos financeiros* (amortização de dívida).

¹ 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).

² Cfr. relatórios de acompanhamento da execução orçamental n.ºs 2/2009-AEO (Janeiro a Setembro de 2008); 4/2009-AEO (2008, valores provisórios), 6/2009-AEO (Janeiro a Março de 2009), e 1/2010-AEO, (Janeiro a Junho de 2009), disponíveis em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_aeo.shtm.

³ 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 SIGO/SFA, mensalmente, a sua execução orçamental e, no final, os dados da sua “conta de gerência”. A informação mensal, disponibilizada pela DGO aos serviços do Tribunal, constitui um extracto da execução orçamental dos serviços integrados, discriminada segundo as várias classificações (orgânica, funcional, programa/medida e actividade, económica e fonte de financiamento) e, no tocante aos SFA, corresponde aos valores registados por cada um deles, segundo as mesmas classificações.

⁴ Cfr. Declaração n.º 97/2010, da DGO, DR II, de 23 de Abril (págs. 21302 a 21308, no tocante à despesa). Nos termos da disposição citada, as contas provisórias devem ser publicadas no prazo de 45 dias após o final de cada trimestre.

Esses valores correspondem aos evidenciados no Boletim Informativo, salvo diferenças metodológicas, como seja, excluir da despesa, além dos *passivos financeiros*, todos os *activos financeiros* (critério seguido pela DGO no Boletim Informativo) ou apenas os *activos financeiros* relativos à aquisição de *títulos*, de curto e médio e longo prazos, critério seguido no relatório conforme se explicita adiante ¹. Observa-se que, relativamente à despesa total, ou seja, incluindo os *activos e passivos financeiros*, a mencionada “Conta provisória de 2009” evidencia € 122.762,9 milhões, ou seja, mais € 4,4 milhões em relação ao montante que consta do mencionado “mês 13” (€ 122.758,5 milhões). Questionada a DGO no sentido de esclarecer qual a fonte utilizada nessa “Conta provisória”, não se pronunciou ².

- SFA – foram utilizados, no relatório, os dados do designado “mês 12” extraídos do SIGO/SFA em Março de 2010.

Estes valores são mais recentes do que os extraídos pela DGO para a elaboração do referido Boletim Informativo de Janeiro de 2010 e da “Conta provisória de 2009”. Com efeito, com data de 1 de Março, foram introduzidos no SIGO/SFA os valores de mais seis SFA ³, que estão considerados no relatório, mas não nesse Boletim e na “Conta provisória”. Assim, para além das diferenças metodológicas acima mencionadas, no tocante ao subsector dos SFA verifica-se uma diferença no universo, resultante de os dados terem sido extraídos em momentos diferentes.

Como habitualmente, no presente documento constam dois quadros principais, um relativo aos serviços integrados (Quadro 3) e outro referente aos SFA (Quadro 17), 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 fundamentação para não ter sido seguida a mesma metodologia.

Como já foi referido nos anteriores relatórios, as diferenças metodológicas implicam que o valor total da despesa considerada, uma vez que se exclui apenas certo tipo de *activos financeiros* (em *títulos*) seja superior ao considerado pela DGO no Boletim Informativo, no qual são excluídas todas as despesas com *activos financeiros* ⁴. Salienta-se que, de modo coerente com a metodologia que seguiu relativamente à despesa, a DGO no Boletim Informativo excluiu também da receita, aqui não analisada, todas as receitas de *activos financeiros*.

À semelhança do anterior relatório, apresenta-se em seguida, no ponto II, os factores explicativos (principais contributos) para a variação total da despesa dos serviços integrados e dos SFA, em relação ao ano anterior. Observe-se que, de modo distinto em relação aos restantes quadros que integram o relatório, no Quadro 1, referente aos serviços integrados, procedeu-se a ajustamentos nos valores das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes* efectivamente contabilizadas como tal e que constam do Quadro 3; esses ajustamentos, tendo em vista obter as correspondentes despesas comparáveis, decorrem das alterações ocorridas em 2009 no processamento e classificação de verbas destinadas à Caixa Geral de Aposentações (CGA).

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 aparentes discrepâncias que possam surgir.

¹ Esta diferença metodológica não originou diferenças de valores no subsector dos serviços integrados, uma vez que apenas no dos SFA se verificou a aquisição de *títulos*, de curto e médio e longo prazos.

² Vide resposta em anexo.

³ Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, Administração Regional de Saúde do Centro, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

⁴ Pelo mesmo motivo, no orçamento dos serviços integrados, a DGO habitualmente exclui da despesa as *transferências de capital* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) do produto das receitas das reprivatizações, contabilizadas na receita como *activos financeiros*. Em 2009 tais *transferências* não se verificaram.



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 ao Ministro de Estado e das Finanças e à Directora-Geral do Orçamento.

O relatório teve em conta a resposta recebida, da Directora-Geral do Orçamento, de que se inserem extractos nos pontos pertinentes 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, é integralmente reproduzida em anexo. O Ministro de Estado e das Finanças não se pronunciou.

II. SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA

II.1 Serviços integrados (SI)

Quadro 1 – SI – Factores explicativos da variação dos principais agregados – 2008 - 2009

(em milhões de euros)

Despesas	Execução da despesa		Variação		
	2008 (comparável)	2009 (provisória)	Valor	Taxa de variação homóloga (%)	Contributo para a variação total (em p.p.)
Despesas correntes	43.172,4	45.021,3	1.848,8	4,3%	4,0
Despesas com pessoal	(*)11.310,6	11.485,8	175,2	1,5%	(**) 0,4
<i>das quais:</i>					
Remunerações certas e permanentes	8.332,4	8.354,6	22,2	0,3%	0,0
Abonos variáveis ou eventuais	487,7	554,5	66,8	13,7%	0,1
Segurança social	(*) 2.490,5	2.576,7	86,2	3,5%	0,2
<i>das quais:</i>					
Contribuições dos serviços integrados para a CGA	(*) 559,1	560,6	1,5	0,3%	0,0
Outras pensões da CGA a cargo do Estado	(*) 232,4	238,7	6,3	2,7%	0,0
Aquisição de bens e serviços correntes	1.385,9	1.390,0	4,2	0,3%	0,0
Juros e outros encargos	4.886,5	5.006,7	120,2	2,5%	0,3
Transferências correntes	(*)24.072,1	25.955,0	1.882,9	7,8%	4,0
<i>das quais:</i>					
Contribuição financeira do Estado para a CGA	(*) 2.837,0	3.473,9	636,9	22,4%	1,4
Transferências para o SNS	7.900,0	8.200,0	300,0	3,8%	0,6
Transferências para a Segurança Social (Lei de Bases)	5.853,1	(1) 6.513,2	660,1	11,3%	1,4
Contribuição financeira para a União Europeia	1.420,1	1.621,2	201,1	14,2%	0,4
Transferências para administração local	2.081,9	1.931,9	-150,0	-7,2%	-0,3
<i>das quais</i>					
Participação variável dos municípios no IRS	374,2	-	-374,2	-100,0%	-0,8
Subsídios	1.145,7	785,4	-360,3	-31,4%	-0,8
<i>dos quais:</i>					
Indemnizações compensatórias	411,5	457,5	46,0	11,2%	0,1
Bonificação de juros à habitação	247,2	213,5	-33,7	-13,6%	-0,1
Amortização do défice tarifário eléctrico (REN)	466,2	0,0	-466,2	-100,0%	-1,0
Convergência do tarifário eléctrico (Regiões Autónomas)	-	70,4	70,4	...	0,2
Outras despesas correntes	371,6	398,5	26,8	7,2%	0,1
Despesas de capital efectivas	3.399,2	5.574,5	2.175,3	64,0%	4,6
Aquisição de bens de capital	700,9	643,5	-57,4	-8,2%	-0,1
Transferências de capital	2.088,7	3.086,6	997,9	47,8%	2,1
<i>das quais:</i>					
Transf. Gab. Gestão Financeira Min. Educação – Acção Social Escolar – Programa e-escola	-	177,8	177,8	...	0,4
Transf. Gab. Gestão Financeira Min. Educação – IIE (2)	-	266,5	266,5	...	0,6
Transf. IAPMEI – IIE (2)	-	300,0	300,0	...	0,6
Reequilíbrio financeiro do Metro Sul do Tejo	-	81,1	81,1	...	0,2
Activos financeiros	572,7	1.827,0	1.254,3	219,0%	2,7
<i>dos quais</i>					
Aumento de capital da CGD – IREF (3)	-	1.000,0	1.000,0	...	2,1
Outras despesas de capital	36,9	17,4	-19,5	-52,9%	0,0
Total da despesa efectiva	46.571,6	50.595,8	4.024,1	8,6%	8,6

(*) Despesas comparáveis, ajustadas em 2008 para corresponder à alteração, em 2009, do processamento e contabilização da "contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (CGA)" e de outras verbas destinadas à CGA, conforme se explicita adiante (cfr. págs. 14-15 e 19-20).

(**) Leia-se, para a variação total da despesa, de 8,6%, a variação das *despesas com pessoal* contribuiu com 0,4 pontos percentuais (abreviadamente, p.p.).

(1) Inclui € 185,7 milhões da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE).

(2) IIE – Iniciativa para o Investimento e o Emprego. (Cfr. Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 6/09-AEO-2.ª S., pág. 42 e segs.).

(3) IREF – Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (*Idem*).



Tribunal de Contas

Conforme se evidencia no Quadro 1, o elevado crescimento da despesa dos serviços integrados, em € 4.024,1 milhões (8,6%), face ao ano anterior, ficou a dever-se, principalmente, a:

- Realização do aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos no âmbito da “Iniciativa de reforço da estabilidade financeira”, no montante de € 1.000,0 milhões, constituindo 2,1 p.p. do crescimento total da despesa ¹;
- Aumento da contribuição financeira do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, para cobertura do défice de exploração, em € 636,9 milhões (valores ajustados), representando 1,4 p.p.;
- Aumento das transferências para a Segurança Social (Lei de Bases), em € 660,0 milhões (representando 1,4 p.p.). Nesse acréscimo inclui-se € 185,7 milhões da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, criada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que reviu o Orçamento do Estado.

Os principais aumentos na despesa dos serviços integrados, acima evidenciados, totalizando € 2.297,0 milhões representaram 4,9 p.p., ou seja, justificam mais de metade do crescimento da despesa (que se situou em 8,6% como foi referido).

Conforme se destacou no Quadro 1, verificaram também aumentos significativos as despesas com:

- Transferências para o Serviço Nacional de Saúde (em € 300,0 milhões);
- Transferências para o IAPMEI, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, para “apoio especial à actividade económica, exportação e PME” (também em € 300,0 milhões);
- Transferências para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, no âmbito da mesma Iniciativa (€ 266,5 milhões), para a remodelação do parque escolar;
- Transferências, igualmente para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, no âmbito da “Acção Social Escolar”, para financiamento do programa e-escola (€ 177,8 milhões) ²;
- Contribuição financeira para a União Europeia (em € 201,1 milhões);
- Juros e outros encargos da dívida pública (em € 120,2 milhões);
- Transferências de capital para o reequilíbrio financeiro do Metro do Sul do Tejo (€ 81,1 milhões).

Este conjunto de despesas contribuiu em € 1.446,7 milhões (3,1 p.p.) para o crescimento total da despesa.

Em sentido contrário, tiveram como efeito reduzir a despesa de 2009 face ao ano anterior:

- A operação excepcional, realizada em 2008, de amortização à REN do défice tarifário, no montante de € 466,6 milhões, o que reduziu em -1,0 p.p. a taxa de crescimento da despesa de 2009;
- A cessação, em 2009, das *transferências para as autarquias locais*, por via orçamental, da verba relativa à “participação variável dos Municípios no IRS” que, no ano anterior, haviam ascendido a € 374,2 milhões, o que reduziu em -0,8 p.p. a taxa de crescimento da despesa de 2009 ³.

¹ A realização de operações de capitalização de instituições de crédito encontra-se prevista na Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro.

² Essa verba, que constituiu receita do orçamento privativo do Gabinete de Gestão Financeira (pertencente ao subsector dos SFA), foi posteriormente transferida para a Fundação para as Comunicações Móveis, com a classificação, incorrecta, nesse orçamento privativo, de *transferências de capital para SFA*, conforme se analisa no ponto IV.2.3.

³ À margem do Orçamento do Estado, em 2009, foi efectivamente transferido a esse título € 379,8 milhões, conforme se desenvolve no ponto III.2.1.4.

II.2 Serviços e fundos autónomos (SFA)

Quadro 2 – SFA – Factores explicativos da variação dos principais agregados – 2008 - 2009

(em milhões de euros)

Despesas	Execução		Variação		
	2008	2009 (prov.)	Valor	Taxa de variação homóloga (%)	Contributo para a variação total (em p.p.)
Despesas correntes	21.983,9	22.137,7	153,9	0,7%	0,6
Despesas com pessoal	3.556,0	3.000,2	-555,8	-15,6%	(*) -2,2
<i>das quais:</i>					
Administrações Regionais de Saúde	883,3	716,0	-167,3	-18,9%	-0,7
Hospitais empresarializados no período ⁽¹⁾	285,2	47,6	-237,6	-83,3%	-1,0
Universidades constituídas em Fundações ⁽²⁾	208,2	101,7	-106,4	-51,1%	-0,4
Centros de Formação Profissional ⁽³⁾	46,7	17,6	-29,1	-62,3	-0,1
Aquisição de bens e serviços correntes	7.585,9	7.925,5	339,7	4,5%	1,4
<i>das quais:</i>					
Administração Central dos Sistemas de Saúde	3.334,8	3.863,2	528,4	15,8%	2,1
Hospitais empresarializados no período ⁽¹⁾	184,7	19,2	-165,4	-89,6%	-0,7
Universidades constituídas em fundações ⁽²⁾	60,4	25,7	-34,7	-57,5%	-0,1
Centros de Formação Profissional ⁽³⁾	45,0	3,5	-41,5	-92,1%	-0,2
INATEL	17,3	-	-17,3	-100,0%	-0,1
Juros e outros encargos	18,6	11,1	-7,5	-40,4%	0,0
Transferências correntes (excepto transferências para SFA)	9.582,9	10.024,3	441,4	4,6%	1,8
<i>das quais:</i>					
Transferências da CGA para famílias (pensões e abo-	7.617,3	8.115,1	497,8	6,5%	2,0
Subsídios	1.177,0	1.123,2	-53,8	-4,6%	-0,2
<i>dos quais:</i>					
IFAP	814,8	792,9	-22,0	-2,7%	-0,1
IEFP e Centros de Formação Profissional	345,5	313,6	-31,8	-9,2%	-0,1
Outras despesas correntes	63,5	53,3	-10,2	-16,0%	0,0
Despesas de capital efectivas	2.483,2	2.576,7	93,5	3,8%	0,4
Aquisição de bens de capital	502,3	317,1	-185,2	-36,9%	-0,7
Transferências de capital (excepto transferências para SFA)	1.199,2	1.535,7	336,5	28,1%	1,4
<i>das quais, em "outras" transferências de capital:</i>					
IFAP	217,2	312,8	95,6	44,0%	0,4
Gab. Gest. Financ. Min Educação – IEE	-	⁽⁴⁾ 266,5	266,5	...	1,1
IAPMEI	445,8	404,7	-41,0	-9,2%	-0,2
Turismo de Portugal	46,6	59,3	12,7	2,8%	0,1
Activos financeiros (excepto títulos)	779,0	720,0	-59,0	-7,6%	-0,2
<i>dos quais:</i>					
FRDP - Aumentos de capital de empresas públicas	376,9	-	-376,9	-100,0%	-1,5
IAPMEI	166,1	⁽⁵⁾ 455,6	289,5	174,3%	1,2
Turismo de Portugal	52,5	120,5	68,0	129,4%	0,3
Outras despesas de capital	2,7	3,9	1,3	47,6%	0,0
Total da despesa efectiva	24.467,0	24.714,4	247,4	1,0%	1,0

(*) Leia-se, à semelhança do Quadro 1: na variação total da despesa, que verificou um acréscimo de 1,0% as *despesas com pessoal* contribuíram em sentido inverso, em -2,2 p. p.. A redução destas despesas verificada em organismos do Serviço Nacional de Saúde resulta, designadamente, da alteração no universo, decorrente da empresarialização de hospitais, que contribuiu, em sentido contrário, para o aumento das despesas com a *aquisição de bens e serviços* pela Administração Central dos Sistemas de Saúde, representando 2,1 p.p. do aumento total da despesa do subsector.

(1) Cfr. ponto IV.1.1, Quadro 19.

(2) Universidades do Porto e de Aveiro (e respectivos Serviços de Acção Social) e ISCTE, que passaram a fundações no segundo semestre de 2009.

(3) 30 Centros de Formação Profissional equiparados em 2009 a associações públicas.

(4) Não inclui as verbas transferidas para a Fundação das Comunicações Móveis € 177,8 milhões, indevidamente classificadas como *transferências de capital para SFA*, como foi já referido em nota da página anterior (cfr. ponto IV.2.3)

(5) Inclui € 170,0 milhões no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IEE).



Tribunal de Contas

Conforme se evidenciou no Quadro 2, as despesas do subsector dos SFA em 2009 (valores provisórios), registadas no SIGO/SFA, aumentaram € 247,4 milhões em relação ao ano anterior, o que representou uma variação de apenas 1,0%. Contudo, conforme consta das notas a esse quadro, verificaram-se significativas alterações no universo, o que explica em grande parte esse reduzido crescimento, bem como as grandes variações, em sentidos opostos, em diversas rubricas.

Assim, as *despesas com pessoal* observaram a maior variação, tendo diminuído € 555,8 milhões (contribuindo em -2,2 p.p. para o crescimento total da despesa do subsector), em resultado principalmente de terem saído do subsector dos SFA vários hospitais (continuando um processo iniciado em 2003), as Universidades do Porto e de Aveiro e o ISCTE (que adoptaram o regime jurídico de fundações), bem como 30 centros de formação profissional (equiparados a associações públicas). Verificou-se também uma diminuição das *despesas com pessoal* nas Administrações Regionais de Saúde (ARS), de € 167,3 milhões, mas tem-se observado, em períodos recentes, atrasos no apuramento e contabilização dessas despesas por várias ARS, pelo que essa variação perde significado.

A saída dos referidos organismos do subsector, a que acresce o INATEL (que adoptou, em 2008, o regime jurídico de fundação) implicaram, também, uma diminuição das despesas em *aquisição de bens e serviços* de € 258,9 milhões, o que contribuiu em -1,0 p.p. para a variação da despesa total. Em sentido oposto, na Administração Central dos Sistemas de Saúde (ACSS), as despesas com essa classificação, que abrange as verbas transferidas para os hospitais empresarializados, incluindo, naturalmente, os empresarializados no período, aumentou € 528,4 milhões, representando 2,1 p.p. na variação da despesa total.

Relativamente às restantes despesas do subsector dos SFA (excluindo transferências para SFA) destacam-se:

→ Com maiores acréscimos:

- *Transferências correntes para famílias*, ou seja, pensões e abonos pagos pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), que aumentaram € 497,8 milhões (6,5%);
- *Activos financeiros* referentes ao IAPMEI no montante de € 289,5 milhões, do qual € 170,0 milhões para constituição ou reforço de fundos de “apoio especial à actividade económica, exportação e PME” no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego ¹;
- *Transferências de capital* do Gabinete de Gestão Financeira para a Parque Escolar, EPE, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que ascenderam a € 266,5 milhões;
- *Transferências de capital* do IFAP (líquidas de *subsídios*), que aumentaram € 73,6 milhões.

→ Com maiores diminuições:

- Realização de *aumentos de capital de empresas públicas*, pelo FRDP, que havia ascendido, em 2008, a € 376,9 milhões. Em 2009 tais operações não se realizaram, dada a inexistência de receitas de reprivatizações;
- *Aquisição de bens de capital* que diminuiu € 185,2 milhões em relação ao ano anterior, em vários ministérios ².

Conforme já se evidenciou em nota do quadro anterior a despesa do subsector dos SFA, que excluiu as *transferências para SFA*, encontra-se subavaliada em € 177,8 milhões, referente às verbas transferidas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação das Comunicações Móveis, em que foi indevidamente utilizada essa classificação.

¹ Conforme já referido, em 2009 o IAPMEI recebeu € 300,0 milhões do orçamento dos serviços integrados com essa finalidade.

² Cfr. ponto IV.1.2.

III. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS (SI)

A despesa orçamental de 2009 (provisória) efectivamente contabilizada (ou seja, sem os ajustamentos evidenciados no Quadro 1 em algumas classificações económicas), a sua variação relativamente ao ano anterior, bem como a estrutura e peso no PIB, consta do quadro seguinte, por classificação económica:

Quadro 3 – Serviços Integrados – Despesas por classificação económica – 2008 - 2009 (valores provisórios)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		Em % do PIB	
	2008	2009 (prov.)	Valor	%	2008	2009 (prov.)	2008	2009 (prov.)
Despesas com Pessoal:	13.915,1	11.485,8	-2.429,4	-17,5%	29,9%	22,7%	8,4%	7,0%
Remunerações certas e permanentes	8.332,4	8.354,6	22,2	0,3%	17,9%	16,5%	5,0%	5,1%
Abonos variáveis ou eventuais	487,7	554,5	66,8	13,7%	1,0%	1,1%	0,3%	0,3%
Segurança social	5.095,0	2.576,7	-2.518,3	-49,4%	10,9%	5,1%	3,1%	1,6%
Aquisição de Bens e Serviços	1.385,9	1.390,0	4,2	0,3%	3,0%	2,7%	0,8%	0,8%
Juros e outros encargos	4.886,5	5.006,7	120,2	2,5%	10,5%	9,9%	2,9%	3,1%
Transferências Correntes:	21.467,6	25.955,0	4.487,3	20,9%	46,1%	51,3%	12,9%	15,8%
Administração Central:	10.624,2	14.306,5	3.682,3	34,7%	22,8%	28,3%	6,4%	8,7%
Estado	8,5	7,7	-0,8	-9,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Serviços e Fundos Autónomos	10.615,6	14.298,8	3.683,2	34,7%	22,8%	28,3%	6,4%	8,7%
Administração Regional	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	2.081,9	1.931,9	-150,0	-7,2%	4,5%	3,8%	1,3%	1,2%
Segurança Social	6.372,6	7.039,8	667,2	10,5%	13,7%	13,9%	3,8%	4,3%
Outras	2.389,0	2.676,8	287,8	12,0%	5,1%	5,3%	1,4%	1,6%
Subsídios	1.145,7	785,4	-360,3	-31,4%	2,5%	1,6%	0,7%	0,5%
Outras Despesas Correntes	371,6	398,5	26,8	7,2%	0,8%	0,8%	0,2%	0,2%
Total de Despesas Correntes	43.172,4	45.021,3	1.848,8	4,3%	92,7%	89,0%	25,9%	27,5%
Aquisição de Bens de Capital	700,9	643,5	-57,4	-8,2%	1,5%	1,3%	0,4%	0,4%
Transferências de Capital:	2.088,7	3.086,6	997,9	47,8%	4,5%	6,1%	1,3%	1,9%
Administração Central:	607,2	1.371,8	764,6	125,9%	1,3%	2,7%	0,4%	0,8%
Estado	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Serviços e Fundos Autónomos	607,2	1.371,8	764,6	125,9%	1,3%	2,7%	0,4%	0,8%
Administração Regional	556,0	603,1	47,1	8,5%	1,2%	1,2%	0,3%	0,4%
Administração Local	760,6	841,4	80,9	10,6%	1,6%	1,7%	0,5%	0,5%
Segurança Social	9,5	10,6	1,1	11,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	155,4	259,7	104,3	67,1%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%
Activos Financeiros	572,7	1.827,0	1.254,3	219,0%	1,2%	3,6%	0,3%	1,1%
Outras Despesas de Capital Efectivas	36,9	17,4	-19,5	-52,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Total de Despesas de Capital Efectivas	3.399,2	5.574,5	2.175,3	64,0%	7,3%	11,0%	2,0%	3,4%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	46.571,6	50.595,8	4.024,1	8,6%	100,0%	100,0%	28,0%	30,9%
<i>Por memória:</i>								
Passivos Financeiros	86.271,6	72.162,7	-14.108,9	-16,4%				
Transferências de capital para o FRDP	0,2	0,0	-0,2	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outros encargos da dívida pública	29,6	32,0	2,3	7,8%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	38.315,6	40.046,5	1.731,0	4,5%	82,3%	79,1%	23,0%	24,4%
PIB (preços correntes)	166.463	163.891	-2.572	-1,5%			100,0%	100,0%

Fonte: Despesas: 2008 – Conta Geral do Estado; 2009 – SIGO-Sistema de Informação para a Gestão Orçamental referente ao "mês 13".
PIB (preços correntes): INE, actualização em 31 de Março de 2010 (Contas trimestrais).



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

As diferenças entre os valores considerados no presente relatório (Quadro 3) e os considerados pela DGO estão explicitadas nos quadros seguintes:

- **Activos financeiros**

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Em valor	%
Despesa (Boletim da DGO)	45.998,8	48.768,9	2.770,1	6,0%
+ Activos financeiros	572,7	1.827,0	1.254,3	219,0%
+ Transferências para o FRDP	0,2	0,0	-0,2	-100,0%
Despesa efectiva (Quadro 3)	46.571,6	50.595,8	4.024,1	8,6%

Ao contrário do observado no Boletim Informativo da DGO, considerou-se como despesa efectiva o total da despesa, incluindo, portanto, os *activos financeiros*. Neste montante assume especial destaque a verba de € 1.000,0 milhões referente ao aumento de capital da CGD no âmbito da “Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira”.

Obteve-se, desse modo, valores significativamente maiores para o total da despesa e para o seu crescimento, 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 (prov.)	Variação	
			Em valor	%
Despesa corrente primária (Boletim da DGO)	38.285,9	40.014,6	1.728,7	4,5%
+ Outros encargos correntes da dívida pública	29,6	32,0	2,3	7,8%
Despesa corrente primária (Quadro 3)	38.315,6	40.046,5	1.731,0	4,5%

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 nos anteriores relatórios, continua a ser 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*”.

Conforme já foi referido, no Boletim Informativo é adoptada uma metodologia diferente, excluindo da despesa (bem como na receita) os *activos financeiros*. A DGO, na sua resposta, refere, que:

“No nosso ofício de 9 de Março de 2009 ¹, tivemos oportunidade de explicar as razões que nos levam à adopção da actual metodologia seguida pela DGO na elaboração do Boletim Informativo mensal, nomeadamente referindo que se utilizaram os agregados que são os mais adequados para o apuramento do saldo global na óptica da Contabilidade Pública, pelo que «os activos financeiros, quer do âmbito da despesa, quer do âmbito da receita» não são incluídos. Referia-se, ainda, que «a sua não exclusão da despesa efectiva implicaria em reciprocidade, a sua não exclusão da receita» (...).”

A anterior resposta da DGO e a exclusão ou não dos *activos financeiros* foi já objecto de análise desenvolvida no relatório de acompanhamento mencionado, sobre a despesa de Janeiro a Setembro de 2008 ². Observa-se que, após a referência pelo Tribunal, nesse relatório, de que era então utilizada no Boletim Informativo uma definição incorrecta de “despesa efectiva” (bem como de “receita efectiva”), uma vez que eram excluídos os *activos financeiros*, a situação foi entretanto corrigida, tendo passado esses agregados a ser designados apenas por “receita” e “despesa” ³.

Refere ainda a DGO, na sua resposta, que:

“A acrescentar a esta argumentação desenvolvida na altura, cabe acrescentar que a definição de receita e despesa efectiva contida no n.º 3 do artigo 23.º da Lei de Enquadramento Orçamental se refere exclusivamente àquele artigo, conforme a própria redacção o diz «Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se efectivas todas as receitas e despesas com excepção das respeitantes aos passivos financeiros». O artigo em causa define o conceito de equilíbrio do orçamento dos Serviços Integrados, não podendo ser extrapolado para o cálculo do saldo global, que é efectuado no Boletim da DGO”.

Conforme consta da resposta, ao contrário do que se verifica relativamente à regra do equilíbrio do orçamento de cada serviço ou fundo autónomo ⁴, no tocante ao subsector dos serviços integrados os *activos financeiros* foram incluídos para efeitos da verificação do cumprimento da regra do equilíbrio neste subsector – através do apuramento do saldo global obtido pela diferença entre as receitas efectivas e as despesas efectivas. Ou seja, o legislador entendeu que se justificava incluir os *activos financeiros* na receita e na despesa, o que reforça o entendimento do Tribunal nesta matéria, expresso nos relatórios de acompanhamento da execução orçamental.

Conforme se evidenciou no Quadro 3, a despesa efectiva dos serviços integrados, em 2009 (valores provisórios) aumentou € 4.024,1 milhões, face ao ano anterior, ascendendo a € 50.595,8 milhões, o que representa um acréscimo de 8,6%.

Uma vez que o PIB, em termos nominais, conheceu uma variação negativa, de -1,5% ⁵, o peso da despesa efectiva dos serviços integrados no PIB aumentou de 28,0% para 30,9%, um acréscimo de 2,9 p.p. No tocante à despesa corrente primária, verificou-se um acréscimo de € 1.731,0 milhões (4,5%), a que correspondeu um aumento do seu peso, em percentagem do PIB, de 23,0% para 24,4%, ou seja, 1,4 p.p..

¹ Nota nossa: Trata-se da resposta que consta do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento n.º 2/2009, “Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos – Janeiro a Setembro/ 2008”, disponível no “sítio” do Tribunal em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_aeo/aeo-dgtc-rel002-2009-d.pdf

² Cfr. págs. 7 a 9, 29 e, em particular, 34 e 35, do relatório a que se refere a nota anterior.

³ Cfr. no Boletim Informativo, respectivamente, de Setembro de 2008 e de Dezembro de 2009, os pontos 2 e 3, e os quadros 2 e 3.

⁴ Cfr. art.º 25.º da Lei de enquadramento orçamental.

⁵ A quebra em termos reais foi mais acentuada, situando-se em -2,7%, de acordo com os dados do INE de 11 de Março de 2010, sujeitos a revisão.



Tribunal de Contas

Conforme consta do Quadro 3, 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 € 2.429,4 milhões (-17,5%), devido à redução nas despesas com *segurança social*, em € 2.518,3 milhões (-49,4%), tendo-se verificado, em sentido contrário, o aumento em € 88,9 milhões (1,0%) em *remunerações e abonos*. A redução no montante contabilizado como *segurança social* resultou, essencialmente, da alteração do processamento e classificação da “contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações” conforme se explicita no ponto III.1.1 ¹. De notar que, conforme consta do Quadro 5 desse ponto, aplicando a 2008 os ajustamentos decorrentes das alterações que se verificaram em 2009, as *despesas com pessoal* em termos comparáveis não diminuíram, antes aumentaram em € 175,2 milhões (1,5%), conforme já se evidenciou no Quadro 1.
- *Subsídios*, em € 360,3 milhões (-31,4%);
- *Aquisição de bens de capital*, em € 57,4 milhões (-8,2%);
- *Outras despesas de capital*, em € 19,5 milhões (-52,9%).

b) Acréscimos:

Todos os restantes agrupamentos sofreram acréscimos, dos quais se destacam os seguintes:

- *Transferências correntes*, em € 4.487,3 milhões (20,9%), devido principalmente ao acréscimo das *transferências para SFA*, em € 3.683,2 milhões (34,7%), resultante maioritariamente da referida alteração na “contribuição do Estado para a CGA” que, em 2009, passou a ter esta classificação económica, tendo ascendido a € 3.473,9 milhões ². Aumentou também o montante das *transferências para o orçamento da segurança social*, em € 667,2 milhões (10,5%). Em sentido inverso, as *transferências para a administração local* diminuíram € 150,0 milhões (-7,2%), em resultado, essencialmente, do efeito da alteração no processamento da designada participação variável dos municípios no IRS ³. As “*outras transferências correntes*” (isto é, para outros sectores, excluindo administrações públicas) aumentaram em € 287,8 milhões (12,0%);
- *Activos financeiros*, em € 1.254,3 milhões (219,0%);

¹ Embora o conjunto das alterações no circuito das contribuições dos serviços integrados para a CGA envolva outros aspectos, tendo-se também verificado alterações nas classificações de outras verbas, a principal alteração resulta de a “contribuição do Estado para a CGA”, processada por conta do Capítulo “Protecção Social” do orçamento do Ministério das Finanças, que vinha sendo classificada como *despesas com pessoal/segurança social/contribuição para a segurança social*, ter passado, em 2009, a ser classificado como *transferências correntes para SFA* (CGA).

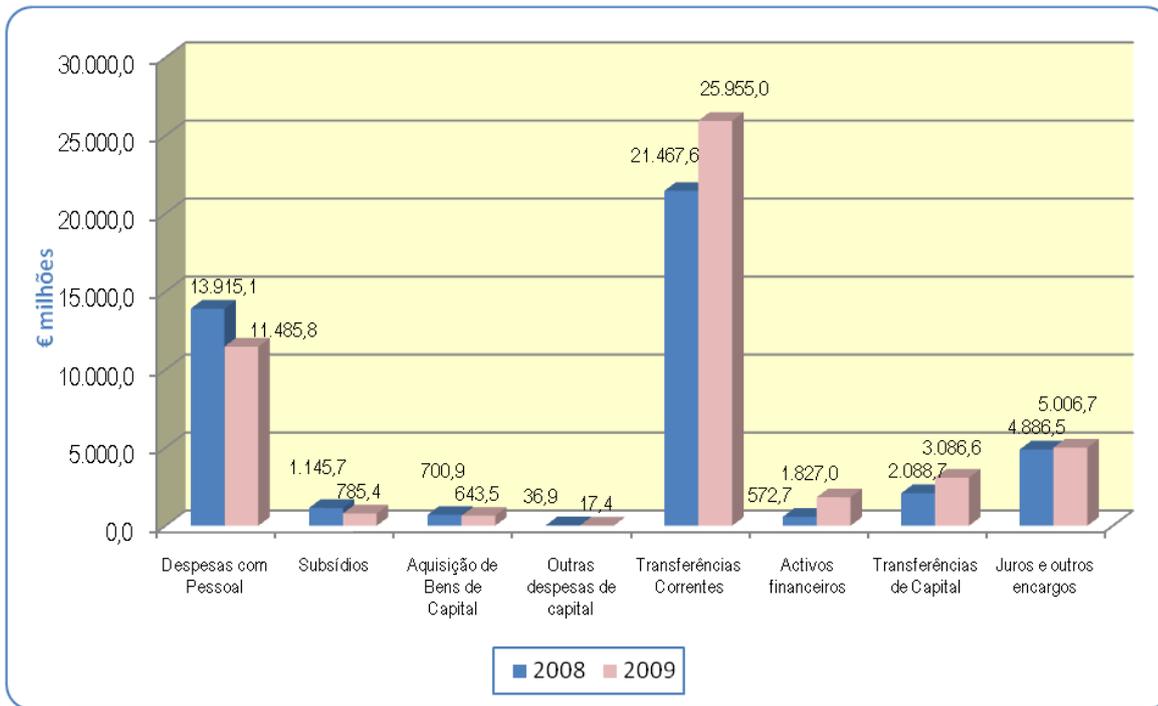
² Cfr. nota de pé-de-página anterior.

³ 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*) passou a ser entregue às autarquias à margem do Orçamento do Estado, conforme se refere no ponto III.2.1.4.



- *Transferências de capital*, em € 997,9 milhões (47,8%);
- *Juros e outros encargos*, com mais € 120,2 milhões (2,5%).

A evolução dessas despesas consta do gráfico seguinte:



Nos pontos seguintes, examinam-se as despesas em que se verificaram maiores variações, agrupadas nas que diminuíram e que aumentaram.



Tribunal de Contas

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

III.1.1 Despesas com o pessoal

Como evidenciado no Quadro 3, em 2009, face ao ano anterior, as *despesas com pessoal* conheceram uma diminuição global de € 2.429,4 milhões (-17,5%), correspondendo essencialmente à diminuição da componente *segurança social*¹, no valor de € 2.518,3 milhões (-49,4%). Em sentido oposto, aumentaram os *abonos variáveis e eventuais*, em € 66,8 milhões (13,7%) e as *remunerações certas e permanentes*, em € 22,2 milhões, ou seja, 0,3%². Nos pontos seguintes examinam-se as *despesas de pessoal* quanto às *contribuições para a segurança social* e aos *abonos variáveis ou eventuais*.

III.1.1.1 Despesas com o pessoal – contribuições para a segurança social

No quadro seguinte evidencia-se a distribuição, por departamento ministerial, do total das *despesas com pessoal*, destacando-se a rubrica *contribuições para a segurança social*, que abrange as verbas destinadas, quer à segurança social, quer à CGA:

Quadro 4 – SI – Despesas com pessoal – por Ministério
(em milhões de euros)

Ministérios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	38,9	41,6	2,7	7,0%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,4	2,5	2,1	569,4%
Presidência do Conselho de Ministros	58,4	62,6	4,2	7,3%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	4,4	6,2	1,8	39,8%
Negócios Estrangeiros	170,2	178,3	8,1	4,8%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	3,8	9,6	5,8	152,5%
Finanças e Administração Pública	4.819,5	1.705,1	-3.114,4	-64,6%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	3.397,0	268,1	-3.129,0	-92,1%
Defesa Nacional	1.220,8	1.338,4	117,6	9,6%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	14,9	83,3	68,4	457,6%
Administração Interna	1.358,2	1.527,7	169,6	12,5%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	6,6	90,2	83,6	1.263,2%
Justiça	955,3	1.045,8	90,4	9,5%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	2,4	61,6	59,2	2.449,0%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	32,2	37,2	5,0	15,4%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,4	2,3	1,9	503,7%
Economia e Inovação	47,4	52,0	4,6	9,7%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,7	3,2	2,5	368,6%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	141,7	146,2	4,5	3,2%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	1,4	9,9	8,5	619,7%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	11,7	15,2	3,5	30,0%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,5	1,4	0,9	202,1%
Trabalho e Solidariedade Social	46,7	51,9	5,2	11,2%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,7	3,7	3,0	426,5%
Saúde	56,6	61,8	5,2	9,2%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	5,1	6,5	1,4	27,8%
Educação	4.904,2	5.164,4	260,2	5,3%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	76,5	403,6	327,1	427,8%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	9,0	9,9	1,0	11,0%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,2	0,6	0,5	297,0%
Cultura	44,6	47,8	3,2	7,2%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	0,6	3,2	2,6	467,0%
Total	13.915,1	11.485,8	-2.429,4	-17,5%
<i>Contribuições para a segurança social</i>	3.515,5	956,0	-2.559,6	-72,8%

¹ Inclui várias rubricas, designadamente, *encargos com a saúde* e *contribuições para a segurança social*.

² Recorde-se que o acréscimo nominal das remunerações dos funcionários públicos foi de 2,9%.

Conforme se evidenciou no Quadro 4, comparativamente ao ano anterior, as *contribuições para a segurança social* aumentaram em todos os departamentos ministeriais, com excepção do Ministério das Finanças, em que se verificou uma redução em € 3.129,0 milhões (-92,1%).

Essas variações resultam de alterações no processamento e classificação das verbas para a CGA a título de *contribuições para a segurança social*, conforme se analisou detalhadamente em “caixa” do ponto II.1.1 do relatório relativo à execução orçamental da despesa do 1.º trimestre de 2009 ¹.

Em síntese, em 2009, verificaram-se as seguintes alterações

- Por um lado, a contribuição para a CGA de cada serviço integrado passou a dever ser suportada pelo seu orçamento, à taxa de 7,5% sobre a remuneração ilíquida dos funcionários ao seu serviço abrangidos pelo regime de protecção social da CGA em matéria de pensões ², por conta da rubrica *despesas com pessoal/contribuições para a segurança social*;
- Por outro lado, a “contribuição do Estado para a CGA”, processada por conta do capítulo “Protecção Social” do Ministério das Finanças, deixou de ter essa classificação e passou a ser evidenciada como *transferências correntes para SFA*, destinando-se a cobrir o défice da CGA;
- Em sentido contrário, ou seja, tendo anteriormente a classificação de *transferências correntes* e passando a ser classificadas como *despesas com pessoal*, foram processadas outras verbas destinadas à CGA, também por conta do referido capítulo “Protecção Social” ³.

Assim, no quadro seguinte procede-se aos correspondentes ajustamentos, em 2008, de forma a obter o montante das *despesas com pessoal* comparáveis, já evidenciadas no Quadro 1.

¹ Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 6/2009-AEO, 2ª S.

² Art.º 41.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE/2009). Observa-se que a Lei do Orçamento para 2010 prevê que essa percentagem passe a ser de 15%, igual à fixada para os SFA desde 2007.

³ Trata-se essencialmente de verbas, a que se refere a nota (c) do quadro seguinte, destinadas a deficientes das Forças Armadas e a outras pensões e encargos. De notar que no Orçamento do Estado para 2010 voltou a ser adoptada a classificação anterior (*transferências correntes*) para essas verbas.



Tribunal de Contas

Quadro 5 – SI – Ajustamentos nas despesas com pessoal

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Total das despesas com pessoal contabilizadas	13.915,1	11.485,8	-2.429,4	-17,5%
Despesas com pessoal com ajustamentos em 2008	Ajustamentos:			
“Contribuição do Estado para a CGA”	(a) - 3.396,1			
Contribuição dos serviços integrados para a CGA	(b) + 559,1			
Encargos do Estado com outras pensões	(c) + 232,4			
Total das despesas com pessoal comparáveis	11.310,6	11.485,8	175,2	1,5%

- (a) Excluída, em 2008, a totalidade da “Contribuição do Estado para a CGA”, paga por conta do Capítulo “Protecção Social” do Ministério das Finanças a título de *despesas com pessoal/ contribuições para a segurança social* (classificação económica 01.03.05). 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 € 559,1 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 € 2.837,0 milhões (83,5%) dessa “Contribuição” e que, em termos de ajustamentos, foi classificada em *transferências correntes para SFA* (cfr. Quadro 11).
- (b) Valor estimado – seguindo a metodologia indicada pela DGO no “Boletim Informativo” – aplicando a percentagem de 6,71% sobre as *remunerações certas e permanentes* dos serviços integrados verificadas em 2008. Essa percentagem corresponde à proporção observada em 2009, entre o montante das contribuições dos serviços integrados para a CGA excluindo as inscritas no Capítulo Protecção Social (€ 560,6 milhões) e o total das *remunerações certas e permanentes* (€ 8.354,6 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 – *contribuições para a segurança social*, através da criação das sublineas A – *Caixa Geral de Aposentações* e B – *Segurança Social*.
- (c) Reclassificação, em 2008, como *despesas com pessoal*, das verbas para pensões diversas a cargo do *Estado* (classificadas nesse ano em *transferências correntes/SFA*), uma vez que em 2009 foi essa a classificação utilizada. Trata-se essencialmente de verbas destinadas a 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).

Em suma, como já foi referido, embora as *despesas com pessoal* tenham diminuído € 2.429,4 milhões (-17,5%), tal ficou a dever-se a alterações dos critérios de contabilização, especialmente da designada “contribuição do Estado para a CGA”. Sem essas alterações, estima-se que essas despesas tenham aumentado € 175,2 milhões (1,5%), conforme se evidenciou no Quadro 1.

III.1.1.2 Despesas com o pessoal – abonos variáveis ou eventuais

Conforme já se referiu, os *abonos variáveis ou eventuais* aumentaram em € 66,8 milhões (13,7%), discriminando-se no quadro seguinte as suas componentes (rubricas de classificação económica):

Quadro 6 – SI – Abonos variáveis ou eventuais – por rubrica de classificação económica
(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Gratificações variáveis ou eventuais	0,3	0,3	0,0	6,4%
Horas extraordinárias	42,2	42,5	0,3	0,6%
Alimentação e alojamento	9,4	9,3	-0,1	-0,8%
Ajudas de custo	61,2	61,9	0,7	1,1%
Abono para falhas	2,8	2,6	-0,2	-5,5%
Formação	1,1	1,2	0,0	1,7%
Colaboração técnica e especializada	1,9	2,0	0,1	4,9%
Subsídios e abonos de fixação, residência e alojamento	60,5	60,1	-0,4	-0,7%
Subsídio de prevenção	3,3	3,2	0,1	-3,7%
Subsídio de trabalho nocturno	1,5	1,5	0,0	-2,1%
Subsídio de turno	5,8	5,9	0,0	0,4%
Indemnizações por cessação de funções	82,4	90,4	8,1	9,8%
Outros suplementos e prémios	84,4	97,2	12,8	15,2%
Outros abonos em numerário ou espécie	130,9	176,5	45,6	34,9%
TOTAL	487,7	554,5	66,8	13,7%

Conforme consta do quadro anterior, os principais aumentos verificaram-se nas rubricas *outros abonos em numerário ou espécie* (€ +45,6 milhões) e *outros suplementos e prémios* (€ +12,8 milhões).

No quadro seguinte discrimina-se os organismos em que se verificaram as principais variações:

Quadro 7 – SI – Abonos variáveis ou eventuais – principais variações por organismo

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Min. Admin. Interna – Polícia de Segurança Pública ^(a)	8,3	35,9	27,7	335,4%
Min. Admin. Interna – Guarda Nacional Republicana ^(a)	22,5	30,1	7,6	33,8%
Min. Defesa Nacional (todos os organismos) ^(b)	141,4	153,4	12,0	8,5%
Min. Educação – Escolas Básicas Integradas e Secundárias ^(c)	50,1	55,9	5,8	11,6%
Min. Finanças – Direcção-Geral dos Impostos ^(d)	76,8	85,1	8,4	10,9%
Min. Neg. Estrangeiros – Secretaria-Geral ^(e)	53,2	54,3	1,1	2,1%
Outros organismos	135,4	139,8	4,2	3,1%
TOTAL	487,7	554,5	66,8	13,7%

Obs: Trata-se essencialmente de *abonos variáveis ou eventuais* referentes a:

- (a) *Ajudas de custo*, suplementos de missão (Bósnia e Timor), serviços remunerados, *indemnização por cessações de funções*, e
- (b) Subsídios (de fixação, residência e alojamento, e alimentação), *indemnizações por cessação de funções*, *ajudas de custo* e outros.
- (c) *Horas extraordinárias* do pessoal docente, *indemnização por cessação de funções*, e outros.
- (d) *Outros suplementos e prémios*, *ajudas de custo*, *horas extraordinárias*, e outros.
- (e) Abonos de representação do pessoal diplomático, abonos de instalação e de residência, e outros.

O acréscimo da despesa, em *abonos variáveis ou eventuais*, nos organismos discriminados no quadro anterior ascendeu a € 62,6 milhões, constituindo 93,7% do acréscimo total.



Tribunal de Contas

III.1.2 Subsídios

A despesa classificada como *subsídios* caiu, em relação a 2008, 31,4%, ou seja, € 360,3 milhões, passando de € 1.145,7 milhões para € 785,4 milhões, em resultado principalmente das variações, de sinal contrário, evidenciadas no quadro seguinte:

Quadro 8 – SI – Principais subsídios

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Indemnizações compensatórias	411,5	457,5	46,0	11,2%
<i>das quais:</i>				
Sector dos transportes	237,4	261,7	24,3	10,2%
Comunicação social	159,0	160,9	1,9	1,2%
Espectáculos culturais – sector público	8,2	29,4	21,2	259,2%
Bonificação de juros à habitação	247,2	213,5	-33,7	-13,6%
Amortização do défice tarifário eléctrico (REN)	466,2	0,0	-466,2	-100,0%
Convergência do tarifário eléctrico (Regiões Autónomas)	0,0	70,4	70,4	...
Apoio à instalação de painéis solares - IIE	0,0	29,4	29,4	...
Outros subsídios	20,8	14,6	-6,2	-29,8/
TOTAL	1.145,7	785,4	-360,3	-31,4%

A principal razão para o decréscimo global na despesa com *subsídios* reside no pagamento, em 2008, à REN - Rede Eléctrica Nacional, a título de amortização do défice tarifário, do montante de € 466,2 milhões ¹, tendo sido pagos, no mesmo sector, em 2009, apenas € 70,4 milhões, a título de “convergência do tarifário eléctrico das Regiões Autónomas”, de acordo com o citado Boletim Informativo da DGO.

Verificou-se também uma redução, em € 33,7 milhões (-13,6%) no pagamento de bonificações de juros relativos a crédito à habitação própria.

Conforme se evidencia no quadro anterior, as indemnizações compensatórias aumentaram € 46,0 milhões (11,2%), em especial ao sector dos transportes (€ +24,3 milhões). Os *subsídios a empresas públicas* de espectáculos culturais verificaram um acréscimo de € 21,2 milhões em resultado, essencialmente, da alteração na classificação das verbas para o Teatro Nacional de S. João e a OPART-EPE ², uma vez que, em 2008, as verbas foram transferidas para as duas entidades a título de *aquisição de serviços* (€ 22,0 milhões) ³.

Conforme se evidencia no quadro anterior, o “apoio à instalação de painéis solares”, no quadro da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, criada em 2009, ascendeu a € 29,4 milhões ⁴.

¹ Cfr. ponto II.2.2 do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 4/09 – AEO 2.ª S, referente à despesa de 2008 (valores provisórios).

² Criada, em 2007, com a empresarialização do Teatro Nacional de S. Carlos e da Companhia Nacional de Bailado.

³ Verificou-se também uma alteração orgânica, ou seja, enquanto em 2008 o pagamento foi efectuado através do orçamento do Ministério da Cultura (pela sua Secretaria-Geral), em 2009 foi processado por conta do orçamento do Ministério das Finanças (através do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, o qual inclui as “indemnizações compensatórias”).

⁴ Importância paga também por conta do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” referido na nota anterior.

III.1.3 Aquisição de bens de capital

A despesa com *aquisição de bens de capital* verificou um decréscimo de € 57,4 milhões (-8,2%), passando para € 643,5 milhões, com a distribuição evidenciada no quadro seguinte:

Quadro 9 – SI – Aquisição de bens de capital – por Ministério
(em milhões de euros)

Ministérios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,6	0,6	0,0	2,0%
Presidência do Conselho de Ministros	8,1	6,6	-1,5	9,3%
Negócios Estrangeiros	5,6	7,4	1,8	-31,1%
Finanças e Administração Pública	36,2	33,6	-2,6	17,5%
Defesa Nacional	392,2	348,1	-44,1	0,7%
<i>das quais, em:</i>				
Investimentos militares	354,8	314,3	-40,5	-11,4%
Administração Interna	47,3	36,0	-11,4	10,7%
Justiça	44,6	23,6	-21,0	1,9%
<i>das quais, em:</i>				
Equipamento de informática	19,6	4,6	-14,7	-75,0%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	20,7	22,9	2,2	8,6%
Economia e Inovação	2,0	2,7	0,8	4,1%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	49,0	28,1	-20,9	-30,4%
<i>das quais, em:</i>				
Melhoramentos fundiários	41,2	22,5	-18,7	-45,4%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	2,2	1,1	-1,1	68,5%
Trabalho e Solidariedade Social	3,8	3,4	-0,4	0,7%
Saúde	1,5	2,1	0,6	20,9%
Educação	80,2	117,7	37,5	-1,1%
<i>das quais, em:</i>				
Equipamento de informática	31,9	81,9	50,0	150,6%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,6	1,1	0,4	-2,0%
Cultura	6,2	8,6	2,5	-62,8%
TOTAL	700,9	643,5	-57,4	-8,2%

Conforme decorre do quadro anterior, a redução da *aquisição de bens de capital* é fruto, sobretudo, das reduções de € 44,1 milhões, de € 21,0 milhões e de € 20,9 milhões ocorridas, respectivamente, nos Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, resultantes, por sua vez, das diminuições em *investimentos militares* (€ -40,5 milhões), em *equipamento de informática* (€ -14,7 milhões) e em *melhoramentos fundiários* (€ -18,7 milhões).

Em sentido contrário, o Ministério da Educação apresenta um acréscimo de € 37,5 milhões, destacando-se a evolução das despesas classificadas na rubrica de *equipamento de informática* (€ +50,0 milhões).



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

III.2.1 Transferências correntes

Conforme se evidenciou no Quadro 3, o maior acréscimo absoluto de despesa verificou-se nas *transferências correntes*, em € 4.487,3 milhões (20,9%).

Note-se que, conforme consta desse quadro, as *transferências correntes* do orçamento dos serviços integrados passaram de € 21.467,6 milhões para € 25.955,0 milhões, evoluindo o seu peso no total na despesa de 46,1% para 51,3% (um acréscimo de 5,2 p.p.). Em conjunto com as *transferências de capital*, a percentagem no total das despesas passou para 57,4%, ou seja, acentuou-se a tendência para que o orçamento dos serviços integrados seja essencialmente um “orçamento de transferências”¹.

A mencionada variação global resultou de duas tendências inversas: o aumento das *transferências correntes para SFA* (€ +3.683,2 milhões), para a *segurança social* (€ +667,2 milhões) e para “outros” sectores, excluindo administrações públicas (€ +287,8 milhões), e a redução dessas *transferências para administração local* (€ -150,0 milhões), como em seguida se explicita, por essa ordem.

III.2.1.1 Transferências correntes para SFA

As *transferências correntes para SFA*, em 2009, ascenderam a € 14.298,8 milhões, o que se traduz num aumento de € 3.683,2 milhões (34,7%).

A responsabilidade maior deste acréscimo reside no processamento, por conta do orçamento do Ministério das Finanças (Capítulo “Protecção Social”) de uma verba descrita como “*transferência do OE para cobertura da responsabilidade da CGA*”, no montante de € 3.473,9 milhões, sem correspondência no ano anterior, já que, como se viu², estes valores estavam incluídos no total das *despesas com o pessoal/contribuições para a segurança social*, processadas por conta do mesmo Capítulo.

Para além dessa verba, no quadro seguinte evidencia-se também outras verbas transferidas para a CGA, por conta do Capítulo “Protecção Social”, referentes ao “acréscimo do IVA” e, em 2008, as verbas destinadas a outras pensões a cargo do Estado, já anteriormente mencionadas.

¹ Observa-se que, relativamente aos SFA (e excluindo as *transferências* dentro do sub-sector), representam já 46,8% do total da despesa (cfr. Quadro 17).

² Cfr. ponto III.1.1.

Quadro 10 – SI – Verbas do Capítulo “Protecção Social” do Ministério das Finanças para a CGA classificadas como transferências correntes para SFA

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
“Contribuição do Estado para a CGA” para cobertura de responsabilidades	-	3.473,9	3.473,9	...
Encargos do Estado com outras pensões ^(a)	232,4	-	-232,4	-100,0%
Aumento do IVA ^(b)	530,9	506,9	-24,0	(c) -4,5%
TOTAL	763,3	3.980,8	3.217,5	421,5%

(a) Cfr. nota (c) do Quadro 5.

(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.

(c) Observa-se que, embora no final do ano se assista a uma variação negativa, de -4,5%, no primeiro semestre de 2009, face ao período homólogo do ano anterior, verificava-se um aumento de 53,6%. Esta situação resulta de uma diferente distribuição ao longo do ano, comparativamente a 2008, das verbas entregues à CGA a título de “aumento do IVA”. Com efeito, em 2009, foi fixada a transferência mensal, para a CGA e para a segurança social, de um duodécimo do montante da receita do IVA que lhes estava consignada no Orçamento do Estado para 2009, sujeita a acertos após o apuramento da cobrança efectiva (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março).

De notar que, para se obter o total das *transferências correntes para SFA* comparáveis, entre 2008 e de 2009, são necessários os ajustamentos evidenciados no quadro seguinte, simétricos em relação aos efectuados relativamente às *despesas com pessoal*¹.

Quadro 11 – SI – Ajustamentos nas transferências correntes para SFA

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Total das transferências correntes para SFA contabilizadas	10.615,6	14.298,8	3.683,2	34,7%
Transferências correntes SFA (Capítulo “Protecção Social”)	Ajustamentos:			
“Contribuição do Estado para a CGA” (cobertura de responsabilidades) (a)	+ 2.837,0			
Encargos do Estado com outras pensões (b)	- 232,4	-		
Total das transferências correntes para SFA comparáveis	13.220,2	14.298,8	1.078,6	8,2%

(a) Cfr. nota (a) do Quadro 5 do ponto III.1.1. Uma vez que do total da “contribuição do Estado para a Segurança Social” (€ 3.396,1 milhões), foi incluído em *despesas com pessoal* o valor de € 559,1 milhões, correspondente à comparticipação, estimada, dos serviços integrados para a CGA, a verba restante (€ 2.837,0 milhões) foi considerada como destinada à cobertura do défice da CGA. Em 2009, tais verbas passaram a ser processadas como “transferências do OE para cobertura de responsabilidades da CGA”.

(b) Cfr. nota (c) do Quadro 5. Uma vez que as verbas referentes a pensões diversas a cargo do Estado passaram, em 2009, a ser classificadas como *despesas com pessoal*.

Com os ajustamentos evidenciados no quadro anterior, as *transferências correntes para SFA* teriam um acréscimo de € 1.078,6 milhões (8,2%), em vez de € 3.683,2 milhões (34,7%), efectivamente contabilizado.

De notar que, conforme se assinalou em anteriores relatórios, a alteração verificada em 2009 na classificação, para *despesas com pessoal*, das mencionadas verbas relativas a pensões diversas a cargo do Estado, antes classificadas como *transferências correntes para SFA*, não se afigura adequada. Salienta-se assim que, no Orçamento do Estado para 2010, se regressou à de *transferências correntes para SFA* (CGA).

¹ Cfr. Quadro 5 do ponto III.1.1., sobre os ajustamentos resultantes da mencionada alteração na classificação da “contribuição do Estado para a CGA” e na classificação das verbas para pensões diversas a cargo do Estado.



III.2.1.2 Transferências correntes para a segurança social

As transferências correntes para a segurança social, ou seja, para organismos abrangidos pelo orçamento da segurança social, efectuadas pelos diversos departamentos ministeriais a vários títulos, tiveram um acréscimo de € 667,2 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 € 675,1 milhões, atingindo € 7.020,1 milhões, conforme se discrimina no quadro seguinte¹:

Quadro 12 – SI – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – Lei de Bases e Aumento do IVA
(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Lei de Bases	5.853,1	(a) 6.513,2	660,1	11,3%
Aumento do IVA (b)	491,9	506,9	15,0	3,0%
Total	6.345,0	7.020,1	675,1	10,6%

(a) Inclui € 185,7 milhões da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE).

(b) Cfr. notas (b) e (c) do Quadro 10, observando-se que em 2009, ao contrário do ano anterior, foram iguais os montantes entregues à CGA e à segurança social, o que justifica as diferentes taxas de variação.

III.2.1.3 “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, um aumento de € 287,8 milhões (12,0%), resultado de acréscimos em todos os subagrupamentos económicos, conforme a seguir se discrimina:

Quadro 13 – SI – “Outras” transferências correntes – por sectores
(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras, das quais:	356,6	380,9	24,3	6,8%
<i>Empresas privadas</i>	353,4	379,1	25,8	7,3%
Sociedades e quase sociedades financeiras	0,9	2,5	1,7	193,3%
Instituições sem fins lucrativos	126,6	199,3	72,7	57,4%
Famílias	180,5	196,7	16,2	9,0%
Resto do Mundo	1.724,5	1.897,4	173,0	10,0%
Total	2.389,0	2.676,8	287,8	12,0%

Quanto à variação positiva das transferências para o *resto do mundo*, ficou a dever-se, sobretudo, ao acréscimo verificado no Ministério das Finanças e da Administração Pública (€ +175,9 milhões), essencialmente nos “recursos próprios – PNB/RNB” (€ +238,4 milhões), para financiamento do orçamento da União Europeia.

¹ 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”.

No que toca ao acréscimo de € 72,7 milhões das *transferências correntes para instituições sem fins lucrativos*, o destaque vai para as verbas que passaram a ser transferidas a esse título, a partir do segundo semestre de 2009, para as Universidades do Porto e de Aveiro e para o ISCTE, por terem adoptado o regime jurídico de fundações, abrangendo os respectivos Serviços de Acção Social. Estas verbas ascenderam a € 99,0 milhões ¹.

Ou seja, no tocante às contas públicas, no segundo semestre de 2009 esses organismos já não integram o subsector dos SFA ², deixando as suas despesas de constar deste subsector, discriminadas por classificação económica ³.

Em sentido oposto, reduzindo o montante das *transferências correntes para instituições sem fins lucrativos* o destaque vai para a inexistência, em 2009, de *transferências* para a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, que haviam ascendido a € 9,0 milhões no ano anterior.

Para o resultado das *empresas privadas* destaca-se o contributo dos aumentos verificados nas transferências do Ministério da Educação relativas a *ensino básico e secundário* (€ +15,4 milhões) e a *ensino profissional* (€ +9,6 milhões).

III.2.1.4 Transferências correntes para a administração local

Ao contrário das *transferências correntes* para outros sectores institucionais, examinadas nos pontos anteriores, as destinadas à *administração local* diminuíram € 150,0 milhões (-7,2%), passando de € 2.081,9 milhões para € 1.931,9 milhões, resultante da redução das verbas pagas – por despesa orçamental – a Municípios, do continente (€ -142,0 milhões) e das Regiões Autónomas dos Açores (€ -2,6 milhões) e da Madeira (€ -5,4 milhões).

A diminuição no montante total transferido (por despesa orçamental) é consequência de ter sido considerada como receita fiscal directa dos municípios a sua “participação variável no IRS”, passando, em 2009, essa verba a ser-lhes entregue sem transitar pelo Orçamento do Estado ⁴.

Assim, de acordo com o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 e o Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2009, 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 dos relatórios de acompanhamento da execução orçamental da receita, do período de Janeiro – Março de 2009⁵, e do período de Janeiro – Dezembro de 2009. Na prática, a verba correspondente é deduzida à receita do Estado do IRS e transferida para as autarquias, sem que constitua despesa do Orçamento do Estado. Em 2009, conforme consta do último relatório citado, a Direcção-Geral das Autarquias Locais transferiu, desse modo, para os municípios do continente, € 379,8 milhões, à margem do

¹ Respectivamente, € 63,8 milhões (Universidade do Porto), € 25,9 milhões (Universidade de Aveiro) e € 9,4 milhões (ISCTE). Esses valores incluem o montante destinado aos Serviços de Acção Social da Universidade do Porto (€ 8,3 milhões) e da Universidade de Aveiro (€ 5,3 milhões).

² No primeiro semestre de 2009, as verbas foram transferidas para esses organismos por conta das classificações económicas *transferências para SFA*. As *transferências correntes para SFA* ascenderam a € 106,1 milhões para, respectivamente, as entidades que integram a Universidade do Porto (€ 68,2 milhões, dos quais € 8,3 para os Serviços de Acção Social), a Universidade de Aveiro (€ 28,2 milhões, dos quais € 5,3 milhões para os Serviços de Acção Social) e para o ISCTE (€ 9,4 milhões).

³ Observa-se que, em 2009, se verificou outra alteração na composição do universo dos SFA do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior mas que, em princípio, não terá tido implicações nos totais da despesa por rubrica de classificação económica; trata-se da integração, na conta do respectivo instituto politécnico, das contas de escolas superiores que, até então, detinham autonomia administrativa e financeira, integrando o subsector dos SFA.

⁴ Em sentido oposto, as *transferências correntes para a administração local* a outros títulos (por despesa orçamental), registaram aumentos.

⁵ Relatório n.º 03/2009-AEORE-2ª S.



Tribunal de Contas

Orçamento do Estado ¹. Sem essa alteração, em vez da referida diminuição de € 150,0 milhões (-7,2%), o total das *transferências correntes para a administração local* verificaria um acréscimo de € 229,8 milhões (11,0%).

De referir ainda que, até Setembro de 2009, tais verbas, ascendendo até então a € 285,5 milhões, foram transferidas para os municípios por adiantamentos, através de operações específicas do Tesouro a regularizar, sem que se tenha assistido à mencionada dedução na receita do Estado do IRS. Essa regularização ocorreu apenas em Outubro de 2009. Assim, até ao final do 3.º trimestre de 2009, comparativamente ao período homólogo do ano anterior, a despesa orçamental foi reduzida, mas não a receita, sobreavaliando, com significado, o correspondente saldo orçamental no período.

III.2.2 Activos financeiros

Como se evidenciou no Quadro 3, em 2009, a despesa com a classificação económica *activos financeiros* teve um aumento de € 1.254,3 milhões, com a seguinte discriminação:

Quadro 14 – SI – Activos Financeiros – rubricas que registaram execução

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Empréstimos de curto prazo/Empresas Públicas	3,9	175,6	171,7	4.460,9%
Empréstimos M. L. prazos/Empresas públicas	37,9	0,0	-37,9	-100,0%
Empréstimos M.L. prazos/Famílias	0,0	0,2	0,1	292,5%
Empréstimos M.L. prazos/Resto do Mundo	33,0	17,2	-15,8	-48,0%
Empréstimos M.L. prazos/Administração Regional	102,7	0,0	-102,7	-100,0%
Empréstimos M.L. prazos/Administração Local	31,3	201,6	170,3	544,9%
Acções e outras participações/Empresas Privadas	0,4	0,0	-0,4	-100,0%
Acções e outras participações/Empresas Públicas	234,8	407,1	172,3	73,4%
Acções e outras participações/Bancos e outras instit. financeiras	72,0	0,0	-72,0	-100,0%
Unidades de participação/Empresas Privadas	7,5	4,5	-3,0	-40,1%
Unidades de participação/Bancos e outras instit. financeiras	32,5	0,0	-32,5	-100,0%
Unidades de participação/Estado	0,0	10,0	10,0	...
Outros activos financeiros/Estado	5,4	3,9	-1,5	-28,1%
Outros activos financeiros /Empresas Públicas	7,3	6,0	-1,3	-17,3%
Outros activos financeiros /Bancos e outras instit. financeiras	3,6	1.000,0	996,4	27.327,8%
Outros activos financeiros /Administração Local	0,0	0,5	0,5	1.328,1%
Outros activos financeiros /Resto do Mundo	0,5	0,4	-0,1	-22,1%
Total	572,7	1.827,0	1.254,3	219,0%

Conforme decorre do quadro anterior, o principal aumento, de € 996,4 milhões, verificou-se em *Outros activos financeiros/ bancos e outras instituições financeiras*, resultante dos € 1.000 milhões aplicados num aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos, no âmbito da “Iniciativa de reforço da estabilidade financeira”, processados por conta do Capítulo 60 – “Despesas excepcionais”, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, Também por conta do mesmo Capítulo se inserem os € 407,1 milhões, despendidos em 2009 em *acções e outras participações/empresas públicas*, destinados à constituição e reforço do capital de hospitais empresariados (€ 188,4 milhões) e de outras empresas públicas (€ 218,7 milhões).

¹ Em 2008, por despesa orçamental, a título de “participação variável do IRS”, com a classificação económica, *transferências correntes/administração local (continente, Açores e Madeira)* fora transferido o montante de € 374,2 milhões.



III.2.3 Transferências de capital

Conforme se viu no Quadro 3, o montante pago por conta de *transferências de capital* cresceu, em termos líquidos, € 997,9 milhões, devido essencialmente ao aumento das *transferências para SFA* (€ 764,6 milhões), para “outros” sectores excluindo administrações públicas (€ 104,3 milhões) e para *administração local* (€ 80,9 milhões).

As *transferências de capital para SFA*, sem correspondência no ano anterior, tiveram por destino principal:

- o IAPMEI, para a constituição e reforço de fundos de “apoio especial à actividade económica, exportações e PME”, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (€ 300,0 milhões) ¹;
- o Gabinete de Gestão Financeira (SFA do Ministério da Educação), quer para remodelação de escolas no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (€ 266,5 milhões) ², quer, por conta de verbas da Acção Escolar, para financiamento do programa e-escola (€ 177,8 milhões) ³.

No tocante às *transferências de capital* para outros sectores, verificaram-se os seguintes acréscimos:

Quadro 15 – SI – Transferências de capital – “outros” sectores

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras, <i>das quais</i>	84,1	162,5	78,4	9,3%
<i>Empresas públicas</i>	59,2	162,5	103,2	174,2%
Instituições sem fins lucrativos	10,3	24,5	14,1	133,2%
Famílias	0,2	0,4	0,2	75,2%
Resto do Mundo	60,7	72,4	11,6	19,1%
TOTAL	155,4	259,7	104,3	67,1%

Quanto ao aumento das *transferências de capital para empresas públicas*, a de maior importância, de € 81,1 milhões, destinou-se a *reequilíbrio financeiro do Metro Sul do Tejo*.

Conforme se analisou em relatório anterior ⁴, em 2008 cessaram as transferências orçamentais para a Estradas de Portugal, SA, substituídas pela contribuição de serviço rodoviário, que transita à margem do Orçamento do Estado.

III.2.4 Juros e outros encargos

Conforme já referido, a despesa com *juros e outros encargos* verificou um aumento de € 120,2 milhões (2,5%), passando de € 4.886,5 milhões para € 5.006,7 milhões, em 2009, representando 9,9% da despesa efectiva total.

¹ Da verba recebida do orçamento dos serviços integrados, o IAPMEI utilizou efectivamente, em 2009, € 170,0 milhões, a título de *activos financeiros* (cfr. ponto IV 1.3).

² O Gabinete de Gestão Financeira transferiu essa verba, que deu entrada no seu orçamento privativo, para a Parque Escolar, EPE, com a classificação *transferências de capital para empresas públicas* (cfr. ponto IV 2.3).

³ O Gabinete de Gestão Financeira transferiu essa verba, que também deu entrada no seu orçamento privativo, para a Fundação das Comunicações Móveis, com a classificação económica *transferências de capital para SFA*, classificação incorrecta, uma vez que se trata de uma fundação de direito privado, não integrando o subsector dos SFA (cfr. ponto IV 2.3).

⁴ Cfr. “caixa” inserida no ponto II.1.2 do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 4/2009–2ªS–AEO.



Tribunal de Contas

De assinalar, nesse agregado, como já foi referido, a parcela referente a *outros encargos correntes da dívida pública – despesas diversas*, que passou de € 20,3 milhões, em 2008, para € 20,9 milhões, em 2009 (um acréscimo de € 0,6 milhões, ou seja, de 3,0%). 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 milhões¹. 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.

A DGO na sua resposta refere que:

“Apurou-se que efectivamente a comissão de gestão anual do IGCP, de acordo com o previsto no despacho que o determina, está a ser classificada no capítulo orçamental relativo aos Encargos da Dívida Pública. Sendo o IGCP classificado no subsector dos serviços e fundos autónomos estamos perante uma situação em [que] poderá ocorrer uma duplicação da despesa, uma vez que se regista a despesa em Encargos da Dívida quando é feito o pagamento ao IGCP e se volta a registar na despesa que o próprio IGCP faz em contrapartida nesta receita.

O assunto está a ser estudado e do resultado daremos conhecimento a esse Tribunal.”

Uma vez que a verba referente à comissão de gestão do IGCP se encontra classificada, incorrectamente, no orçamento dos serviços integrados, a título de *encargos correntes da dívida pública – despesas diversas* pode, efectivamente, originar a duplicação de despesas a que alude a resposta da DGO². Essa situação não se verificaria através da utilização da classificação económica adequada, *transferências correntes para SFA*, na despesa do subsector dos serviços integrados, com a correspondente inscrição na receita do IGCP como *transferências correntes do Estado*, por permitir a sua consolidação³.

III.2.5 Aquisição de bens e serviços (correntes)

Embora, em termos globais, a *aquisição de bens e serviços* correntes tenha aumentado apenas € 4,2 milhões (0,3%), passando para € 1.390,0 milhões, verificaram-se grandes variações em áreas específicas, conforme se evidencia no quadro seguinte

¹ Despacho n.º 1502/2009, do Secretário 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.

² Ou seja, *encargos correntes da dívida pública – despesas diversas*, no orçamento dos serviços integrados e, por exemplo, *aquisição de bens e serviços*, no orçamento dos serviços e fundos autónomos, caso o IGCP utilize essa verba com essa finalidade.

³ Ou seja, com base no exemplo da nota anterior, figuraria apenas em despesa a aplicação dessa verba pelo IGCP em aquisição de bens e serviços.

Q.

Quadro 16 – SI – Aquisição de bens e serviços correntes – por Ministério
(em milhões de euros)

Ministérios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	3,0	3,1	0,1	2,0%
Presidência do Conselho de Ministros	27,2	29,7	2,5	9,3%
Negócios Estrangeiros	60,4	41,6	-18,8	-31,1%
<i>das quais:</i>				
Presidência do Conselho da União Europeia 2007	21,7	-	-21,7	-100,0
Finanças e Administração Pública	149,9	176,0	26,2	17,5%
<i>das quais:</i>				
Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas	-	17,4	17,4	...
Defesa Nacional	463,8	467,2	3,4	0,7%
Administração Interna	195,1	216,0	20,9	10,7%
<i>das quais:</i>				
Direcção-Geral de Infra-estruturas e Equipamentos	38,1	51,2	13,1	34,4%
Policia de Segurança Pública	38,8	48,7	10,0	25,7%
Justiça	202,6	206,6	3,9	1,9%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	24,3	26,4	2,1	8,6%
Economia e Inovação	13,8	14,4	0,6	4,1%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	53,9	37,6	-16,4	-30,4%
<i>das quais:</i>				
D-G Recursos Florestais / Autoridade Nacional Florestal	17,5	9,5	-8,0	-54,2%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	7,1	11,9	4,9	68,5%
Trabalho e Solidariedade Social	14,4	14,5	0,1	0,7%
Saúde	43,2	52,2	9,0	20,9%
Educação	68,3	67,6	-0,8	-1,1%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	5,7	5,6	-0,1	-2,0%
Cultura	53,2	19,8	-33,4	-62,8%
<i>das quais:</i>				
Sec. Geral – Aquisição se serviços a TNSJ e OPART	22,0	-	-22,0	-100,0%
Sec. Geral – Locação de edifícios	12,8	-	-12,8	-100,0%
TOTAL	1.385,9	1.390,0	4,2	0,3%

Na diminuição das despesas em apreço, destaca-se o Ministério da Cultura, em especial em resultado de as verbas atribuídas ao Teatro Nacional de S. João e à OPART-EPE ¹ terem sido classificadas, em 2008, como *aquisição de serviços* (€ 22,0 milhões) e, em 2009, como “indemnizações compensatórias” (*subsídios*), pagas por conta do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” do Ministério das Finanças e da Administração Pública, como já foi referido ².

No tocante a aumentos da despesa em *aquisição de bens e serviços*, destaca-se, neste Ministério, o montante aplicado no “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado” (€ 17,8 milhões) referente à Manutenção Militar ³.

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

² Cfr. ponto III.1.2.

³ Cfr. Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 6/09 (despesa de Janeiro a Março de 2009), pág. 42 e segs.



Tribunal de Contas

IV. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

A despesa orçamental em 2009 (valores provisórios) dos serviços e fundos autónomos (SFA) – líquida de *transferências correntes e de capital para SFA*, a sua variação em relação ao ano anterior, estrutura e peso no PIB, consta do quadro seguinte, por classificação económica:

Quadro 17 – Serviços e Fundos Autónomos – Despesas por classificação económica – 2008 - 2009 (valores provisórios)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		Em % do PIB	
	2008	2009 (prov.)	Valor	%	2008	2009 (prov.)	2008	2009 (prov.)
Despesas com Pessoal:	3.556,0	3.000,2	-555,8	-15,6%	14,5%	12,1%	2,1%	1,8%
Remunerações certas e permanentes	2.778,6	2.347,3	-431,3	-15,5%	11,4%	9,5%	1,7%	1,4%
Abonos variáveis ou eventuais	277,2	218,5	-58,8	-21,2%	1,1%	0,9%	0,2%	0,1%
Segurança social	500,2	434,5	-65,7	-13,1%	2,0%	1,8%	0,3%	0,3%
Aquisição de Bens e Serviços	7.585,9	7.925,5	339,7	4,5%	31,0%	32,1%	4,6%	4,8%
Juros e outros encargos	18,6	11,1	-7,5	-40,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferências Correntes:	9.582,9	10.024,3	441,4	4,6%	39,2%	40,6%	5,8%	6,1%
Estado	751,1	752,3	1,2	0,2%	3,1%	3,0%	0,5%	0,5%
Administração Regional	0,4	2,3	1,9	422,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	14,3	9,5	-4,8	-33,5%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Social	143,0	146,7	3,8	2,6%	0,6%	0,6%	0,1%	0,1%
Outras	8.674,1	9.113,5	439,4	5,1%	35,5%	36,9%	5,2%	5,6%
Subsídios	1.177,0	1.123,2	-53,8	-4,6%	4,8%	4,5%	0,7%	0,7%
Outras Despesas Correntes	63,5	53,3	-10,2	-16,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%
Total de Despesas Correntes	21.983,9	22.137,7	153,9	0,7%	89,9%	89,6%	13,2%	13,5%
Aquisição de Bens de Capital	502,3	317,1	-185,2	-36,9%	2,1%	1,3%	0,3%	0,2%
Transferências de Capital:	1.199,2	1.535,7	336,5	28,1%	4,9%	6,2%	0,7%	0,9%
Estado	69,0	40,2	-28,8	-41,7%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%
Administração Regional	16,6	10,9	-5,7	-34,5%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	140,4	153,0	12,6	9,0%	0,6%	0,6%	0,1%	0,1%
Segurança Social	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	973,2	1.331,6	358,4	36,8%	4,0%	5,4%	0,6%	0,8%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	779,0	720,0	-59,0	-7,6%	3,2%	2,9%	0,5%	0,4%
Outras Despesas de Capital	2,7	3,9	1,3	47,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total de Despesas de Capital	2.483,2	2.576,7	93,5	3,8%	10,1%	10,4%	1,5%	1,6%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA (excluindo Títulos)	24.467,0	24.714,4	247,4	1,0%	100,0%	100,0%	14,7%	15,1%
<i>Por memória:</i>								
Activos Financeiros (em Títulos)	347,1	224,1	-123,0	-35,4%				
Passivos Financeiros	579,3	240,5	-338,9	-58,5%				
Transferências correntes para SFA	4.589,2	4.375,7	-213,5	-4,7%				
Transferências de capital para SFA	201,0	337,2	136,2	67,7%				
Outros encargos da dívida pública	0,3	0,1	-0,2	-70,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	21.965,6	22.126,7	161,2	0,7%	89,8%	89,5%	13,2%	13,5%
PIBpm (preços correntes)	166.463	163.891	-2.572	-1,5%			100,0%	100,0%

Fonte: Valores da execução orçamental: 2008 – Conta Geral do Estado; 2009 – SIGO/SFA-Sistema de Informação para a Gestão Orçamental dos Serviços ou Fundos Autónomos ("mês 12", valores extraídos em Março de 2010).
Valores do PIB (preços correntes): INE, actualização em 31 de Março de 2010 (Contas trimestrais).

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 da Universidade do Porto (em 2008) e do Conselho Superior de Magistratura (em 2009).

NOTA – Diferenças em relação ao Boletim da DGO (de Janeiro de 2010) sobre a execução orçamental dos SFA

As diferenças entre os valores considerados no relatório (Quadro 17) e os considerados pela DGO, no Boletim Informativo de Janeiro de 2010, são as seguintes:

- O Quadro 17 inclui a despesa de mais seis SFA, introduzida no SIGO/SFA em Março de 2010 e que, por esse motivo, não consta do Boletim Informativo da DGO, elaborado com base nos dados existentes nesse sistema em de Janeiro de 2010 [vd. Coluna (2) e nota (a) do quadro seguinte].
- No Quadro 17, relativamente aos *activos financeiros*, excluiu-se apenas a aquisição de *títulos (de curto e de médio e longo prazos)*. No Boletim da DGO, como já foi referido, foram excluídos **todos** os *activos financeiros* [notas (c) e (d) do quadro].
- Em *outras despesas correntes* e *outras despesas de capital* a DGO inclui as designadas “diferenças de consolidação no subsector” [notas (b) do quadro].

A expressão quantitativa dessas diferenças consta do quadro seguinte, observando-se que deduzindo aos valores do quadro anterior (Quadro 17) os referentes aos SFA que não constam do Boletim, subsistem, apenas, as diferenças, de carácter metodológico, relativas aos *activos financeiros* e a *outras despesas (correntes e de capital)*.

(em milhões de euros)

Classificação económica	SFA	SFA		SFA	Diferença
	Quadro 17	Não incluídos no Boletim da DGO (a)	(3)=(1)-(2)	Boletim da DGO	
	(1)	(2)		(4)	(5)=(4)-(3)
Despesas com Pessoal	3.000,2	189,5	2.810,7	2.810,7	-
Aquisição de Bens e Serviços	7.925,5	480,2	7.445,3	7.445,3	-
Juros e outros encargos	11,1	0,3	10,8	10,8	-
Transferências Correntes	10.024,3	3,8	10.020,5	10.020,5	-
Subsídios	1.123,2	0,4	1.122,8	1.122,8	-
Outras Despesas Correntes	53,3	2,5	50,8	(b) 835,4	(b.1) 784,6
Total de Despesas Correntes	22.137,7		21.460,9	22.245,6	784,6
Aquisição de Bens de Capital	317,1	37,9	279,2	279,2	-
Transferências de Capital	1.535,7	411,1	1.124,6	1.124,6	-
Activos Financeiros	(c) 720,0		(c) 720,0	(d)	-720,0
Outras Despesas de Capital	3,9	-	3,9	(b) 243,6	(b.2) 239,7
Total de Despesas de Capital	2.576,7		2.127,7	1.647,4	-490,3
TOTAL DA DESPESA	24.714,4		23.588,7	23.893,0	304,3

(a) Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, Administração Regional de Saúde do Centro, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

(b) Segundo Nota ao Quadro 6 anexo ao Boletim Informativo de Janeiro de 2009: “As *outras despesas correntes* e *outras despesas de capital* estão influenciadas pelas diferenças de consolidação no subsector”, tendo-se apurado que correspondem às seguintes diferenças:

(milhões de euros)

Total da receita dos SFA registada como <i>transferências correntes de SFA</i>	3.590,5
Total da despesa dos SFA registada como <i>transferências correntes para SFA</i>	4.375,2
(b.1) Despesa em transferências correntes para SFA reclassificada como outras despesas correntes.	784,6
Total da receita dos SFA registada como <i>transferências de capital de SFA</i>	74,0
Total da despesa dos SFA registada como de <i>transferências de capital para SFA</i>	313,7
(b.2) Despesa em transferências de capital para SFA reclassificada como outras despesas de capital	239,7
Total da despesa dos SFA em transferências para SFA reclassificada como outras despesas	1.024,3

(c) Excluídos apenas os *activos financeiros* em *títulos (de curto e de médio e longo prazos)*. Embora não se tenha evidenciado na coluna (2), € 455,6 milhões dizem respeito ao IAPMEI.

(d) Excluídos todos os *activos financeiros*.



Tribunal de Contas

Relativamente às “diferenças de consolidação” – que constam, quer do Boletim Informativo, quer da “Conta Provisória de 2009”¹, tem-se constatado que, embora as *transferências correntes (ou de capital) para SFA* tenham sido excluídas da despesa deste subsector, no caso de o seu valor ser superior ao registado na receita dos SFA como *transferências correntes (ou de capital) recebidas de SFA*, essa diferença é acrescida pela DGO a *outras despesas correntes (ou de capital)*. Ou seja, o valor dessa diferença é reclassificado, deixando de integrar as *transferências correntes (ou de capital) para SFA*, pelo que aumenta o total da despesa considerada pela DGO.

Em 2009, conforme se evidenciou na página anterior, essas “diferenças de consolidação” ascendem ao elevado montante de € 1.024,3 milhões, situação que é questionável, uma vez que, se por um lado, essa metodologia corrige erros de classificação do lado da despesa – ou seja, classificar como *transferências para SFA*, quando o destinatário das verbas não pertence ao subsector², por outro, é susceptível de introduzir o erro inverso – reclassificar como “outras despesas”, aumentando o total da despesa do subsector, as verbas correctamente classificadas na despesa como *transferências para SFA* e incorrectamente na receita, ou seja, não classificadas simetricamente como *transferências de SFA*.

Observa-se sobre esta matéria que, no Orçamento do Estado para 2010, está previsto que passe a ser identificado o SFA a que se destinam essas *transferências*³, implicando que o organismo que procede à transferência verifique se o destinatário consta efectivamente da listagem dos SFA. Por outro lado, relativamente a cada SFA, permitirá que se proceda ao cruzamento entre, pelo lado da despesa de todos os organismos (serviços integrados e autónomos), do valor que lhe terá sido transferido e, pelo lado da sua receita, qual o montante que registou referente a essas *transferências*. O novo processo de contabilização dessas verbas permitirá proceder a conferências e acertos que permitam reduzir e, eventualmente, eliminar a referida diferença de consolidação e a reclassificação efectuada pela DGO.

No Quadro 17, referente à despesa paga pelos SFA, pode observar-se que a principal **diminuição das despesas** se verificou na classificação económica *despesas com pessoal*, € -555,8 milhões (-15,6%), em resultado da diminuição em todas as suas componentes. Observaram-se outras reduções por valores inferiores, a saber:

- *Aquisição de bens de capital*, € -185,2 milhões (-36,9%);
- *Activos financeiros (excepto títulos)*, € -59,0 milhões (-7,6%);
- *Subsídios*, € -53,8 milhões (-4,6%);
- *Juros e outros encargos*, € -7,5 milhões (-40,4%).

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

- *Transferências correntes*, em € 441,4 milhões (4,6%).
- *Aquisição de bens e serviços*, € 339,7 milhões (4,5%);
- *Transferências de capital*: € 336,5 milhões (28,1%), montante que se encontra subavaliado, bem como a despesa do subsector, em € 177,8 milhões, como tem sido referido.

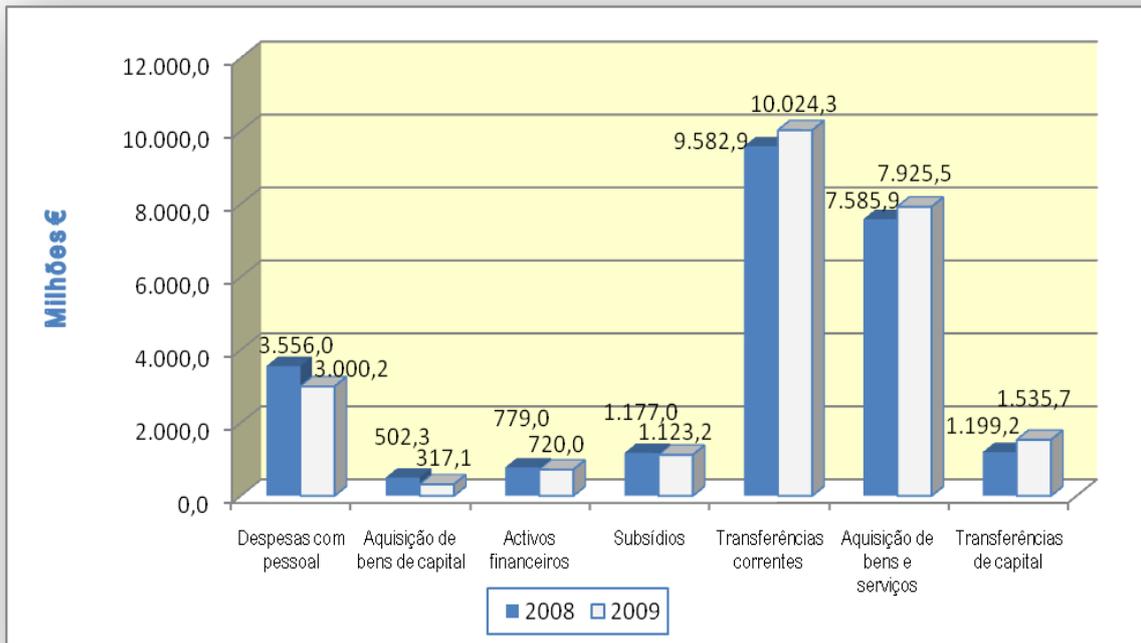
¹ Ou seja, na “Conta consolidada dos SFA, sem FRDP”, que integra a “Conta provisória de 2009”, os valores inscritos em “outras despesas correntes” (€ 835,4 milhões) e “outras despesas de capital” (€ 243,6 milhões), são iguais aos que constam no Boletim Informativo, tendo sido obtidos conforme se evidenciou na nota (b) do quadro da página anterior.

² É o caso da verba (€ 177,8 milhões) transferida pelo Gabinete de Gestão Financeira para a Fundação para as Comunicações Móveis para financiamento do programa e-escola, com a classificação *transferências de capital para SFA* (em vez de *transferências de capital para instituições sem fins lucrativos*). Uma vez que essa verba não tem correspondência em receita do subsector dos SFA, é reclassificada pela DGO em “outras despesas de capital”, aumentando desse modo, correctamente, a despesa do subsector que, como se viu, exclui as *transferências para SFA*.

³ Através da inscrição do código (de quatro dígitos) do SFA beneficiário, decomposto em alínea e subalínea de classificação económica, correspondente a uma lista previamente disponibilizada pela DGO.

Globalmente, as variações observadas resultaram num aumento da despesa efectiva (excluindo *títulos*) de € 247,4 milhões (1,0%), aumentando o seu peso relativamente ao PIB (de 14,7% para 15,1%).

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 das despesas dos SFA (líquida de *transferências para SFA*), subdivididas em despesas que diminuíram e que aumentaram.



Tribunal de Contas

IV.1 Despesas dos SFA que, em 2009, diminuíram face ao ano anterior

IV.1.1 Despesas com pessoal

Conforme se referiu, o pagamento de despesas dos SFA classificadas como *despesas com pessoal* diminuiu € 555,8 milhões (-15,6%), passando de € 3.556,0 milhões, em 2008, para € 3.000,2 milhões. No quadro seguinte evidencia-se a variação desse tipo de despesas, por Ministério:

Quadro 18 – SFA – Despesas com pessoal – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	24,9	22,3	-2,6	-10,4%
Presidência do Conselho de Ministros	35,4	36,5	1,1	3,0%
Negócios Estrangeiros	1,5	1,8	0,3	20,5%
Finanças e Administração Pública	45,0	44,8	-0,2	-0,5%
Defesa Nacional	68,3	65,8	-2,5	-3,7%
Administração Interna	11,7	11,5	-0,3	-2,3%
Justiça	19,3	20,0	0,7	3,6%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	86,9	80,2	-6,6	-7,6%
Economia e Inovação	72,3	77,1	4,8	6,6%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	73,7	73,0	-0,7	-1,0%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	97,3	81,8	-15,5	-15,9%
Trabalho e Solidariedade Social	162,7	119,2	-43,6	-26,8%
Saúde	1.528,7	1.117,3	-411,4	-26,9%
Educação	8,1	8,6	0,5	6,2%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.306,7	1.226,8	-79,8	-6,1%
Cultura	13,4	13,5	0,1	0,9%
TOTAL	3.556,0	3.000,2	-555,8	-15,6%

Os dados do quadro anterior mostram que a diminuição se verificou, essencialmente, nos SFA dos Ministérios da Saúde, (€ -411,4 milhões); da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ -79,8 milhões), e do Trabalho e Solidariedade Social (€ -43,6 milhões). Conforme se demonstra em seguida, essas diminuições deveram-se essencialmente a alterações no universo, ou seja, a saída de organismos do subsector dos SFA, no período 2008-2009.

Assim, a redução verificada nos SFA do Ministério da Saúde – de € 1.528,7 milhões para € 1.117,3 milhões – colhe a principal explicação na empresarialização de hospitais. Com efeito, continuando o processo iniciado em 2003, no período em apreço passaram a entidades públicas empresariais (EPE) oito centros hospitalares e hospitais, tendo também sido constituída uma parceria público-privada (Centro Hospitalar de Cascais) e tendo passado um hospital para gestão privada (Hospital de S. Marcos – Braga), o que representou um diminuição das *despesas com pessoal* de € 237,6 milhões, conforme se explicita no quadro seguinte:

Quadro 19 – SFA – Despesas com pessoal – hospitais empresarializados

(em milhões de euros)			
Hospitais empresarializados	2008	2009 (prov.)	Varição
Hospitais da Universidade de Coimbra	94,1		-94,1
Hospital Distrital de Faro	38,0		-38,0
Centro Hospitalar de Cascais (*)	24,2		-24,2
Hospital Dr. Sousa Martins - Guarda	20,2		-20,2
Centro Hospitalar de Póvoa do Varzim - Vila do Conde	12,6		-12,6
Hospital N. S.ª da Assunção - Seia	3,1		-2,0
Hospital S. Marcos – Braga (**)	62,3	45,5	-16,9
Hospital Magalhães Lemos	13,2	0,9	-12,3
Hospital Distrital de S. João da Madeira	9,7	0,7	-9,0
Hospital Distrital Oliveira de Azeméis	7,8	0,6	-7,3
TOTAL	285,2	47,6	-237,6

(*) Parceria público-privada.

(**) Gestão privada.

Conforme se explicita no quadro seguinte, foi contabilizada também uma redução, de € 167,3 milhões, no conjunto das Administrações Regionais de Saúde (ARS), devido essencialmente à diminuição, desproporcionada, verificada na ARS do Norte (€ -95,0 milhões) e na ARS do Centro (€ -80,3 milhões). De notar que, 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/SFA. Assim, os valores totais evidenciados no quadro não oferecem fiabilidade.

Quadro 20 – SFA – Despesas com pessoal – Administrações Regionais de Saúde

(em milhões de euros)			
Administrações Regionais de Saúde	2008	2009 (prov.)	Varição
Norte, IP	290,6	195,6	-95,0
Centro, IP	(*) 195,1	114,8	-80,3
Lisboa e Vale do Tejo, IP	306,2	323,9	17,7
Alentejo, IP	43,5	34,1	-9,4
Algarve, IP	47,9	47,6	-0,3
TOTAL	883,3	716,0	-167,3

(*) Valor que consta da CGE/2008, inferior ao da sua conta de gerência (€ 249,2 milhões). A divergência resultou de o organismo não ter introduzido atempadamente no SIGO/SFA os valores finais da sua execução orçamental.

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 (ACSS) passando a ser financiados por *ativos 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 empresariação tem um impacto significativo na composição



Tribunal de Contas

das rubricas da despesa orçamental. 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*.

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 as dos empresarializados, conforme tem recomendado o Tribunal.

A segunda redução mais significativa observou-se no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com uma redução líquida de € -79,8 milhões (-6,1%), por efeito da conversão em fundação, em 2009, nos termos do novo regime jurídico das instituições do ensino superior, da Universidade do Porto, da Universidade de Aveiro e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, que implicaram uma redução das *despesas com pessoal* de € 106,4 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte ¹:

Quadro 21 – SFA – Despesas com pessoal – universidades convertidas em Fundações
(em milhões de euros)

Universidades	2008	2009 (prov.)	Variação
Universidade do Porto	134,2	61,7	-72,5
Universidade de Aveiro	53,0	29,3	-23,7
Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa	21,0	10,7	-10,3
TOTAL	208,2	101,7	-106,4

Também no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social se verificou uma redução das *despesas com pessoal*, de € 43,6 milhões (-26,8%) que e ficou a dever-se essencialmente à saída do subsector, durante o ano de 2009, de 30 centros de formação profissional ² (o que diminuiu essas despesas em € 33,5 milhões), bem como à alteração do estatuto do INATEL que, em 2008, foi transformado em fundação de direito privado ³ (ascendendo a suas *despesas com pessoal* nesse ano a € 6,9 milhões).

Ainda em resultado da alteração do universo, salienta-se que no Ministério da Defesa se verificou a empresariação do Arsenal do Alfeite, que representou uma redução em € 7,5 milhões das *despesas com pessoal*.

¹ Ou seja, os restantes SFA deste Ministério verificaram um aumento global das *despesas com pessoal* de € 26,6 milhões..

² Que foram equiparados a associações públicas (art.º 40.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março).

³ Pelo Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de Junho.



IV.1.2 Aquisição de bens de capital

Estas despesas apresentaram uma redução de € 185,2 milhões, o que representa -36,9% do valor despendido em 2008, com a seguinte distribuição:

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

(em milhões de euros)

Ministérios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	2,8	6,0	3,2	115,5%
Presidência do Conselho de Ministros	5,9	10,4	4,5	76,1%
Negócios Estrangeiros	3,3	6,4	3,1	94,2%
Finanças e Administração Pública	4,3	4,3	-0,1	-1,7%
Defesa Nacional	6,1	5,0	-1,1	-18,1%
Administração Interna	5,6	4,5	-1,2	-20,8%
Justiça	24,0	22,1	-1,9	-8,0%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	13,1	12,7	-0,5	-3,5%
Economia e Inovação	8,1	17,3	9,2	114,4%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	5,8	5,2	-0,5	-9,3%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	81,7	31,7	-50,0	-61,2%
das quais:				
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	70,9	23,1	-47,8	-67,5%
Trabalho e Solidariedade Social	24,0	7,8	-16,2	-67,4%
Saúde (vários organismos)	135,6	95,3	-40,3	-29,7%
Educação	0,2	0,2	0,1	53,4%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (vários organismos)	141,9	77,9	-64,0	-45,1%
Cultura	39,9	10,4	-29,5	-74,0%
das quais:				
Inst. Gestão Património Arquitectónico	25,0	3,6	-21,5	-85,8%
Total	502,3	317,1	-185,2	-36,9%

Os SFA com maior variação negativa absoluta foram os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com menos € 64,0 milhões gastos do que em 2008, constatando-se que tal variação teve origem, essencialmente, na diminuição ocorrida em *edifícios* (€ -27,8 milhões) e em *equipamento básico* (€ -23,1 milhões).

Seguem-se-lhes os do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € -50,0 milhões, mormente por força da redução observada em *equipamento básico* (€ -34,4 milhões) – resultante em grande parte da diminuição dos investimentos do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (€ -47,8 milhões), e os SFA da Saúde, que apresentam uma despesa inferior em € 40,3 milhões ao valor correspondente do ano anterior, com justificação maior nas reduções observadas em *edifícios* (€ -14,7 milhões), *material de transporte* (€ -10,8 milhões), *equipamento de informática* (€ -9,2 milhões) e *equipamento básico* (€ -8,5 milhões).

Em sentido contrário, destacam-se os SFA do Ministério da Economia e Inovação (€ +9,2 milhões) em resultado do acréscimo de € 9,5 milhões das despesas com *edifícios* do IAPMEI e do Instituto do Turismo de Portugal.



Tribunal de Contas

IV.1.3 Activos financeiros (excepto títulos)

A terceira redução mais significativa na despesa do subsector dos serviços e fundos autónomos registou-se em *activos financeiros (excepto títulos)*, €-59,0 milhões (-7,6%), devido a variações, em sentidos opostos, ocorridas em diversos organismos, destacando-se o Fundo de Regularização da Dívida Pública, o IAPMEI e o Turismo de Portugal, conforme se explicita no quadro seguinte:

Quadro 23 – SFA – Activos financeiros – principais variações

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Fundo de Regularização da Dívida Pública (Aumentos de capital de empresas públicas)	376,9	-	-376,9	-100,0%
IAPMEI (várias classificações económicas)	166,1	(*) 455,6	289,5	174,3%
Turismo de Portugal (várias classificações económicas)	52,5	120,5	68,0	129,5%
Outros SFA	183,5	143,9	-39,6	-21,6%
TOTAL	779,0	720,0	-59,0	-7,6%

(*) Inclui € 170,0 milhões no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE).

Destaca-se, assim, em 2009, a inexistência de *aumentos de capital* de empresas públicas através do FRDP, dada a inexistência de receitas de reprivatizações, tendo ascendido no ano anterior esses *aumentos de capital* a € 376,9 milhões.

Em sentido contrário destaca-se o montante despendido pelo IAPMEI que aumentou € 289,5 milhões, dos quais € 170,0 milhões para constituição ou reforço de fundos destinados ao “apoio especial à actividade económica, exportação e PME”, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE). Como já foi referido, para esse efeito, em 2009, o IAPMEI recebeu do orçamento dos serviços integrados € 300,0 milhões,

Nos restantes SFA verificou-se uma redução de € 39,6 milhões (-21,6%) comparativamente ao ano anterior,

IV.1.4 Subsídios

Conforme também se evidenciou no Quadro 17, verificou-se uma redução da despesa do subsector dos SFA a título de *subsídios* (€ -53,8 milhões, -4,6%), com a seguinte discriminação por sector institucional beneficiário e por principais entidades pagadoras:

Quadro 24 – SFA – Subsídios – por sector
(em milhões de euros)

Subsídios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Administração central	3,7	4,9	1,2	31,1%
Administração local	14,8	14,9	0,2	1,1%
Segurança social	7,0	1,9	-5,1	-72,5%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	452,3	415,6	-36,7	-8,1%
<i>dos quais, pagos por:</i>				
IFAP	340,0	296,8	-43,2	-12,7%
IEFP	100,3	106,6	6,3	6,3%
Sociedades financeiras	2,6	0,5	-2,1	-80,8%
Instituições sem fins lucrativos	121,3	110,7	-10,6	-8,7%
<i>dos quais, pagos por:</i>				
IEFP	120,9	109,8	-11,1	-9,2%
Famílias	575,3	574,7	-0,6	-0,1%
<i>dos quais, pagos por:</i>				
IFAP	474,8	496,1	21,3	4,5%
IEFP	87,7	74,0	-13,7	-15,6%
Centros de Formação Profissional	11,0	1,5	-9,5	-86,6%
TOTAL	1.177,0	1.123,2	-53,8	-4,6%

Conforme se evidencia no quadro anterior, as principais reduções nos montantes pagos a título de *subsídios* verificaram-se no IEFP (€ -22,2 milhões), no IFAP (€ -21,9) e, por terem saído do subsector dos SFA ¹, os Centros de Formação Profissional (€ -9,5 milhões).

¹ Em virtude da respectiva equiparação a associações públicas e conseqüente subtracção ao universo dos SFA.



Tribunal de Contas

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

IV.2.1 Transferências correntes

Conforme se pode observar através do Quadro 17, em 2009, a despesa paga pelos SFA classificada em *transferências correntes* – excluindo *transferências correntes para SFA*, aumentou € 441,4 milhões (4,6%), passando de € 9.582,9 milhões para € 10.024,3 milhões.

Essa variação resultou, sobretudo, do aumento registado nas “outras” *transferências*¹, € +439,4 milhões (5,1%), com a distribuição evidenciada nos dois quadros seguintes, respectivamente, por sector beneficiário dessas *transferências* e por departamento ministerial a que pertencem os organismos pagadores:

Quadro 25 – SFA – “Outras” transferências correntes – por sector beneficiário
(em milhões de euros)

Transferências correntes	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	111,6	124,2	12,5	11,2%
Sociedades e quase sociedades financeiras	24,9	25,6	0,7	2,8%
Instituições sem fins lucrativos	332,2	373,2	41,0	12,3%
<i>das quais, pagas por:</i>				
Instituto do Emprego e Formação Profissional	0,7	68,1	67,4	9628,6%
Administração Central dos Sistemas de Saúde	101,9	58,7	-43,2	-42,4%
IFAP	42,3	25,9	-16,3	-38,5%
Autoridade Nacional das Comunicações	17,6	31,1	13,5	76,7%
Fundo de Fomento Cultural	12,5	25,3	12,8	102,4%
Famílias	8.180,4	8.570,0	389,6	4,8%
<i>das quais, pagas por:</i>				
Caixa Geral de Aposentações	7.617,3	8.115,1	497,8	6,5%
IFAP	298,9	179,8	-119,0	-39,8%
Resto do mundo	25,1	20,7	-4,4	-17,6%
TOTAL	8.674,2	9.113,6	439,4	5,1%

¹ Isto é, excluindo para além das *transferências correntes para SFA*, também essas *transferências* para os serviços integrados, a administração regional e local, e a segurança social.

Quadro 26 – SFA – “Outras” transferências correntes – por Ministério
(em milhões de euros)

Transferências correntes	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,0	0,0	0,0	0,0%
Presidência do Conselho de Ministros	46,9	48,4	1,6	3,4%
Negócios Estrangeiros	1,9	2,1	0,2	8,0%
Finanças e Administração Pública	7.678,5	8.175,6	497,1	6,5%
<i>das quais, pagas por:</i>				
CGA a famílias (pensões e abonos)	7.617,3	8.115,1	497,8	6,5%
Defesa Nacional	2,6	2,4	-0,2	-6,0%
Administração Interna	65,0	63,3	-1,7	-2,6%
Justiça	3,1	4,4	1,2	39,7%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	2,5	1,7	-0,8	-30,1%
Economia e Inovação	24,6	36,6	12,0	49,0%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	391,1	278,5	-112,6	-28,8%
<i>das quais, pagas por:</i>				
IFAP (a vários sectores)	387,5	274,5	-113,0	-29,2%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	35,9	51,3	15,4	43,0%
<i>das quais, pagas por:</i>				
Autoridade Nacional de Comunicações (a inst. sem fins lucrativos)	(*) 17,6	(*) 31,1	13,5	76,7%
Trabalho e Solidariedade Social	4,1	71,3	67,2	1639,0%
<i>das quais, pagas por:</i>				
IEFP (essencialmente a inst. sem fins lucrativos)	1,9	68,9	67,1	3531,6%
Saúde	133,8	79,1	-54,8	-40,9%
<i>das quais, pagas por:</i>				
Administração Central dos Sistemas de Saúde	101,9	58,7	-43,2	-42,4%
Administração Regional de Saúde do Norte	10,9	-	-10,9	-100,0%
Educação	7,0	0,0	-7,0	-99,4%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	261,8	271,4	9,6	3,7%
Cultura	15,4	27,4	12,0	77,7%
<i>das quais, pagas por</i>				
Fundo de Fomento Cultural (a inst. sem fins lucrativos)	12,5	25,3	12,8	102,4%
TOTAL	8.674,2	9.113,6	439,4	5,1%

(*) A Autoridade Nacional de Comunicações-ICP individualiza as verbas transferidas para a, já mencionada, Fundação para as Comunicações Móveis: € 16,5 milhões, em 2008, e € 30,0 milhões, em 2009.

Conjugando os dois quadros anteriores, verifica-se que o principal acréscimo se registou nas transferências para famílias (€ +389,6 milhões) e para instituições sem fins lucrativos (€ +41,0 milhões) com origem, essencialmente, nos Ministérios das Finanças e da Administração Pública (€ +497,1 milhões), e do Trabalho e Solidariedade Social (€ 67,2 milhões). Em sentido oposto, as transferências correntes diminuíram sobretudo em SFA dos Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (€ -112,6 milhões) e da Saúde (€ -54,8 milhões).

Resulta também dos dois quadros que, no aumento global das transferências correntes para “outros” sectores, pesou principalmente o crescimento das transferências correntes para famílias pagas pela CGA, que aumentaram € 497,8 milhões (6,5%). De notar o peso específico das transferências correntes da CGA que, em 2009, ascenderam a € 8.115,1 milhões, o que representou 32,8% do total da despesa efectiva dos SFA evidenciada no Quadro 17. Essas transferências têm a seguinte discriminação, de acordo com a conta provisória da CGA que consta do Boletim Informativo da DGO:



Tribunal de Contas

Quadro 27 – SFA – CGA – Transferências correntes (2008-2009)

(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Pensões e abonos	7.617,3	8.115,1	497,8	6,5%
da responsabilidade de:				
Caixa Geral de Aposentações	6.709,3	7.167,1	457,8	6,8%
Orçamento do Estado	233,0	244,6	11,6	5,0%
Outras entidades	675,0	703,4	28,4	4,2%
Outras transferências correntes (para o exterior)	2,2	0,7	-1,5	-68,2%
Total	7.619,5	8.115,8	496,3	6,5%

Fonte: DGO, Boletim Informativo, Dezembro 2009.

De acordo com essa conta provisória da CGA, é de destacar que, em 2009, as “pensões e abonos a cargo da CGA” tiveram um aumento de € 457,8 milhões (6,8%), acompanhado pela variação sofrida pelas “pensões e abonos a cargo de outras entidades”, € +28,4 milhões (+4,2%), e pelas “pensões e abonos a cargo do Estado” (€ +11,6 milhões, +5,0%).

IV.2.2 Aquisição de bens e serviços (correntes)

Tal como deriva do Quadro 17, a despesa com a *aquisição de bens e serviços* passou de € 7.585,9 milhões, em 2008, para € 7.925,5 milhões, o que representou um acréscimo de € 339,7 milhões (4,5%), com a seguinte distribuição por departamento ministerial:

Quadro 28 – SFA – Aquisição de bens e serviços – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	11,4	10,0	-1,3	-11,8%
Presidência do Conselho de Ministros	26,8	30,6	3,9	14,4%
Negócios Estrangeiros	4,4	4,7	0,3	6,9%
Finanças e Administração Pública	65,1	71,6	6,5	10,0%
Defesa Nacional	67,9	66,8	-1,1	-1,6%
Administração Interna	32,8	63,5	30,7	93,5%
Justiça	124,2	148,5	24,3	19,6%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	33,3	38,8	5,5	16,6%
Economia e Inovação	70,1	64,3	-5,8	-8,3%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	63,0	78,0	14,9	23,7%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	55,4	51,8	-3,7	-6,6%
Trabalho e Solidariedade Social	186,3	115,5	-70,8	-38,0%
Saúde	6.477,0	6.870,8	393,8	6,1%
Educação	12,3	16,8	4,5	36,3%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	340,2	280,4	-59,8	-17,6%
Cultura	15,9	13,7	-2,2	-13,7%
TOTAL	7.585,9	7.925,5	339,7	4,5%

A principal responsabilidade pelo acréscimo verificado recai nos SFA do Ministério da Saúde (€ +393,8 milhões), evidenciando-se no quadro seguinte o comportamento dos vários organismos:

Q.

Quadro 29 – SFA – Aquisição de bens e serviços – Ministério da Saúde
(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	3.334,8	3.863,2	528,4	15,8%
Administrações Regionais de Saúde (ARS)	2.710,2	2.690,3	-19,9	-0,7%
Hospitais empresarializados no período	184,7	19,2	-165,4	-89,6%
Restantes SFA do Ministério da Saúde	247,3	298,0	50,8	20,5%
TOTAL	6.477,0	6.870,8	393,8	6,1%

Conforme se demonstra, a maior diminuição nas despesas com *aquisição de bens e serviços* verificou-se relativamente aos hospitais empresarializados no período ¹, que representaram uma redução em € 165,4 milhões, à semelhança do que se observou anteriormente em relação a *despesas com pessoal*.

De salientar o forte crescimento das despesas pagas pela ACSS em *aquisição de bens e serviços*, que aumentara € 528,4 milhões (15,8%), ascendendo a € 3.863,2 milhões. Trata-se, essencialmente, de despesas de *aquisição de serviços de saúde*, que cresceram € 504,4 milhões, classificação económica que, a partir de 2004, passou a ser utilizada para classificar as verbas transferidas pela Administração Central dos Sistemas de Saúde (ex-IGIF) para os hospitais empresarializados ou abrangidos por parcerias.

No tocante a diminuições na aquisição de bens e serviços, conforme se evidencia no Quadro 28, salienta-se o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, com uma redução de € 70,8 milhões (-38,0%), que resulta essencialmente de alterações no universo, conforme se explicita no quadro seguinte:

Quadro 30 – SFA – Aquisição de bens e serviços – Ministério do Trabalho e Solidariedade Social
(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Centros de Formação Profissional ^(a)	48,9	8,3	-40,6	-83,0%
INATEL ^(b)	17,3	-	-17,3	-100,0%
IEFP	120,0	107,2	-12,8	-10,7%
TOTAL	186,3	115,5	-70,8	-38,0%

(a) Equiparados a associações públicas (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 4 de Março).

(b) Transformado em fundação de direito privado (Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de Junho).

¹ Cfr. Quadro 19.



Tribunal de Contas

IV.2.3 Transferências de capital

Conforme se evidenciou no Quadro 17, em 2009 aumentou também, em € 336,5 milhões (28,1%), a despesa de *transferências de capital* (excluindo, como já foi referido, as *transferências de capital para SFA*). Essa variação resulta dos aumentos, em € 358,4 milhões, das “outras” *transferências de capital* e, em sentido oposto, da diminuição, em € 21,9 milhões, das *transferências de capital para administrações públicas* (isto é, para *Estado, Administração Regional, Administração Local*¹).

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

Quadro 31 – SFA – “Outras” transferências de capital – por sector beneficiário
(em milhões de euros)

	2008	2009 (prov.)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	574,9	979,7	404,8	70,4%
<i>das quais:</i>				
Gabinete de Gestão Financeira, do Min. da Educação	15,0	(a) 281,8	266,8	1783,4%
IFAP	130,6	255,8	125,1	95,8%
IAPMEI	340,6	360,4	19,8	5,8%
Instituições sem fins lucrativos	308,1	(b) 264,5	-43,5	-14,1%
<i>das quais:</i>				
IAPMEI	103,9	42,8	-61,1	-58,8%
IFAP	40,9	24,9	-16,0	-39,1%
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	92,5	113,1	20,6	22,3%
Famílias	51,8	38,6	-13,2	-25,5%
<i>das quais:</i>				
IFAP	45,2	32,1	-13,1	-29,0%
Resto do mundo	38,5	48,8	10,3	26,7%
<i>das quais:</i>				
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	37,4	48,8	11,4	25,5%
TOTAL	973,2	(b) 1.331,6	358,4	36,8%

(a) Inclui € 266,5 milhões, transferidos para a Parque, Escolar EPE, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE).

(b) Montante subavaliado em € 177,8 milhões, correspondente às transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis, incorrectamente classificadas como *transferências de capital para SFA*.

No aumento das *transferências de capital* para empresas, em € 404,8 milhões, destacam-se as processadas pelo Gabinete de Gestão Financeira da Educação (€ +266,9 milhões, para empresas públicas), pelo IFAP (€ +112,1 milhões para empresas públicas e € +13,0 milhões para empresas privadas), e pelo IAPMEI (€ +16,9 milhões e € +2,9 milhões, para, respectivamente, empresas públicas e privadas).

O decréscimo das *transferências de capital para instituições sem fins lucrativos* deve-se, principalmente, ao IAPMEI (€ -61,1 milhões) e ao IFAP (€ -16,0 milhões); contrabalançando estes decréscimos verificaram-se os aumentos de € 20,6 milhões, de € 7,3 milhões, de € 5,9 milhões e de € 4,9 milhões nessas *transferências* efec-

¹ Não se verificaram transferências para *Segurança Social*.

tuadas, respectivamente, por: Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, Turismo de Portugal, e IEFP.

Conforme tem sido referido e consta da nota ao quadro anterior, o montante das despesas classificadas em *transferências de capital para instituições sem fins lucrativos* (bem como o total da despesa do subsector dos SFA evidenciada no Quadro 17) encontra-se subavaliado em € 117,8 milhões. Trata-se da verba recebida, do orçamento dos serviços integrados, pelo Gabinete de Gestão Financeira (SFA do Ministério da Educação), para financiamento do programa e-escola e que transferiu para a Fundação das Comunicações Móveis, com a classificação económica, no seu orçamento privativo, de *transferências de capital para SFA*, classificação incorrecta, uma vez que se trata de uma fundação de direito privado, não integrando o subsector dos SFA.

A variação nas *transferências de capital para famílias* ficou a dever-se maioritariamente ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ -13,1 milhões).

O crescimento das *transferências para o exterior* ficou a dever-se, exclusivamente, à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ +11,4 milhões) único SFA a proceder, em 2009, a transferências com esse destino.



Tribunal de Contas

V. DESPESA AGREGADA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS E DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

O quadro seguinte mostra, de forma agregada, as despesas incorridas pelos subsectores dos serviços integrados e dos SFA e registadas no SIGO/SFA, possibilitando, desta forma, uma visão conjunta, mais abrangente. 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 32 – Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos – Despesas agregadas por classificação económica – 2008 - 2009 (valores provisórios)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		Em % do PIB	
	2008	2009 (prov.)	Valor	%	2008	2009 (prov.)	2008	2009 (prov.)
Despesas com Pessoal, das quais	17.471,1	14.486,0	-2.985,1	-17,1%	29,6%	24,6%	10,5%	8,9%
Remunerações e abonos	11.876,0	11.474,8	-401,2	-3,4%	20,1%	19,5%	7,1%	7,0%
Segurança social	5.595,1	3.011,2	-2.584,0	-46,2%	9,5%	5,1%	3,4%	1,8%
Aquisição de Bens e Serviços	8.971,7	9.315,6	343,8	3,8%	15,2%	15,8%	5,4%	5,7%
Juros e outros encargos	4.905,1	5.017,8	112,7	2,3%	8,3%	8,5%	2,9%	3,1%
Transferências Correntes:	19.675,3	20.920,5	1.245,3	6,3%	33,4%	35,6%	11,8%	12,8%
Administração Regional	0,4	2,3	1,9	422,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	2.096,2	1.941,4	-154,8	-7,4%	3,6%	3,3%	1,3%	1,2%
Segurança Social	6.515,5	7.186,5	671,0	10,3%	11,0%	12,2%	3,9%	4,4%
Outras	11.063,1	11.790,3	727,2	6,6%	18,8%	20,0%	6,6%	7,2%
Subsídios	2.322,6	1.908,6	-414,1	-17,8%	3,9%	3,2%	1,4%	1,2%
Outras Despesas Correntes	435,1	451,8	16,7	3,8%	0,7%	0,8%	0,3%	0,3%
Total de Despesas Correntes	53.781,1	52.100,3	-1.680,8	-3,1%	91,2%	88,5%	32,3%	31,8%
Aquisição de Bens de Capital	1.203,2	960,6	-242,6	-20,2%	2,0%	1,6%	0,7%	0,6%
Transferências de Capital:	2.611,7	3.210,3	598,6	22,9%	4,4%	5,5%	1,6%	2,0%
Administração Regional	572,6	614,0	41,4	7,2%	1,0%	1,0%	0,3%	0,4%
Administração Local	901,0	994,4	93,5	10,4%	1,5%	1,7%	0,5%	0,6%
Segurança Social	9,5	10,6	1,1	11,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	1.128,6	1.591,3	462,7	41,0%	1,9%	2,7%	0,7%	1,0%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	1.351,7	2.546,9	1.195,2	88,4%	2,3%	4,3%	0,8%	1,6%
Outras Despesas de Capital	39,6	21,3	-18,2	-46,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Total de Despesas de Capital	5.206,1	6.739,2	1.533,0	29,4%	8,8%	11,5%	3,1%	4,1%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	58.987,2	58.839,4	-147,8	-0,3%	100,0%	100,0%	35,4%	35,9%
<i>Por memória:</i>								
Activos Financeiros (em Títulos)	347,1	224,1	-123,0	-35,4%	0,6%	0,4%	0,2%	0,1%
Outros encargos da dívida pública	29,9	32,0	2,1	7,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	48.905,9	47.114,5	-1.791,4	-3,7%	82,9%	80,1%	29,4%	28,7%
PIBpm (preços correntes)	166.433	163.891	-2.572	-1,5%			100,0%	100,0%

Fonte: Quadros 3 e 17, tendo-se excluído as *transferências* intra e entre os dois subsectores.

Como se pode observar no Quadro 32, 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* – em 2009, em termos nominais, diminuiu 0,3%, ascendendo a € 58.839,4 milhões. Uma vez que se observou uma taxa de variação (nominal) negativa do PIB, de -1,5%, o peso daquela despesa no PIB aumentou ligeiramente, 0,5 p.p., de 35,4% para 35,9%.

Também a despesa corrente primária evidenciou um decréscimo de -3,7%, de € 48.905,9 milhões para € 47.114,5 milhões, passando de 29,4% para 28,7% do PIB (-0,7 p.p.).

Estas variações decorrem, naturalmente, do efeito conjugado das observadas na despesa, quer dos serviços integrados, quer dos serviços e fundos autónomos, anteriormente examinadas. Conforme se referiu, verificaram-se significativas alterações no universo dos SFA, pelo que a despesa deste subsector em 2009 não é inteiramente comparável com a do ano anterior, designadamente nas *despesas com pessoal*¹. Assim, os valores do quadro anterior, resultantes da consolidação das despesas do subsector dos serviços integrados e dos SFA, devem ser considerados com reservas quanto à sua evolução, uma vez que se verificaram também alterações nos critérios de classificações das despesas² e erros nessa classificação³.

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer (atuado no processo da acção) que se sintetiza:

“Dados os objectivos e o âmbito da acção, (...) não se mostram evidenciadas outras irregularidades que possam ser apreciadas e ser tidas em conta para efectivar responsabilidades financeiras (...). Termos em que mais nenhuma consideração se nos oferece como relevante.”

¹ Conforme se referiu no ponto IV.1.1, relativamente aos SFA, na diminuição das *despesas com pessoal*, em € 555,8 milhões, a redução em € 384,4 milhões é explicado pela alteração do universo dos SFA (hospitais, universidades, centros de formação profissional e INATEL), enquanto a redução em € 167,3 milhões nas Administrações Regionais de Saúde dever-se-á a atrasos nos apuramentos dessas despesas.

² Em especial quanto à designada “contribuição financeira do Estado para a CGA (cfr. ponto III.1.1 e III.2.1.1).

³ Cfr. ponto IV.2.3 relativamente às verbas transferidas pelo Gabinete de Gestão Financeira para a Fundação para as comunicações Móveis, reduzindo a despesa consolidada em € 177,8 milhões.



Tribunal de Contas

VII. 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 mesmo seja remetido a:
 - a) *Presidente da Assembleia da República*
 - b) *Presidente da 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 15 de Julho de 2010

O Conselheiro Relator

(José Luís Pinto Almeida)

Os Conselheiros Adjuntos

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui Presente

Q.

VIII. FICHA TÉCNICA

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

Coordenação Geral: António de Sousa e Menezes
--



Q.

Tribunal de Contas

CONTRADITÓRIO

Resposta da Directora-Geral do Orçamento



Direcção-Geral do Orçamento

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

DAT

Exm.º Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

V/Ref. : 9.204

Data V/Ref. : 1 Jun. 10

N.º Proc. : 9899/2010

Data Emissor : 23 Jun. 10

ASSUNTO: Relato de Acompanhamento da execução orçamental – “Despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos – 2009 (valores provisórios).”

No seguimento do ofício de V.º Ex.º acima mencionado, cumpre-me informar o seguinte:

1. Conceito de Despesa Total e Despesa Efectiva

No nosso ofício de 9 de Março de 2009, tivemos oportunidade de explicar as razões que nos levam à adopção da actual metodologia seguida pela DGO na elaboração do Boletim Informativo mensal, nomeadamente referindo que se utilizam os agregados que são os mais adequados para o apuramento do saldo global na óptica da Contabilidade Pública, pelo que “os activos financeiros, quer do âmbito da despesa, quer do âmbito da receita” não são incluídos. Referia-se, ainda, que “a sua não exclusão da despesa efectiva implicaria, em reciprocidade, a sua não exclusão da receita. Em resultado, quando as receitas das reprivatização apresentassem elevados montantes, o saldo global seria artificialmente beneficiado.”

A acrescentar a esta argumentação desenvolvida na altura, cabe acrescentar que a definição de receita e despesa efectiva contida no n.º 3 do artigo 23.º da Lei de Enquadramento Orçamental se refere exclusivamente àquele artigo, conforme a própria redacção o diz “Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se efectivas todas as receitas e despesas, com excepção das respeitantes aos passivos financeiros”. O artigo em causa define o conceito de equilíbrio do orçamento dos Serviços Integrados, não podendo ser extrapolado para o cálculo do saldo global, que é efectuado no Boletim da DGO.

2. Despesa Corrente Primária – outros encargos correntes da dívida

Apurou-se que efectivamente a comissão de gestão anual do IGCP, de acordo com o previsto no despacho que a determina, está a ser classificada no capítulo orçamental relativo aos Encargos com a Dívida Pública. Sendo o IGCP classificado no subsector dos serviços e fundos autónomos estamos perante uma situação em poderá ocorrer uma duplicação da despesa, uma vez que se regista a despesa em Encargos da Dívida quando é feito o pagamento ao IGCP e se volta a registar na despesa que o próprio IGCP faz com contrapartida nesta receita.

O assunto está a ser estudado e do resultado daremos conhecimento a esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

DCGC 25 06'10 11771

Maria Eugénia Melo
de Almeida Pires
2010.06.23 20:42:47
+01'00'