



Tribunal de Contas

**Relatório de Acompanhamento da
Execução Orçamental N.º 2/2009**

Processo N.º 2/09 - AEO



**Acompanhamento da Execução do
Orçamento do Estado – Despesa dos Serviços Integrados e
dos Serviços e Fundos Autónomos
Janeiro a Setembro / 2008**

Abril de 2009



ÍNDICES

GERAL

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.	EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS	6
II.1	DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR	11
II.1.1	<i>Transferências de capital</i>	11
II.2	DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR	13
II.2.1	<i>Transferências correntes</i>	13
II.2.1.1	Para a segurança social	13
II.2.1.2	Para serviços e fundos autónomos	13
II.2.1.3	Para a administração local	14
II.2.1.4	Outras transferências correntes	14
II.2.2	<i>Subsídios</i>	14
II.2.3	<i>Despesas com o pessoal</i>	15
II.2.3.1	Aumentos de despesa com pessoal	16
II.2.3.1.1	Ministério das Finanças e Administração Pública	16
II.2.3.1.2	Ministério da Defesa Nacional	17
II.2.3.1.3	Ministério da Educação	17
II.2.3.1.4	Ministério da Administração Interna	18
II.2.3.2	Diminuição de despesas com pessoal	18
II.2.3.2.1	Economia e Inovação	18
II.2.3.2.2	Cultura	19
II.2.3.2.3	Obras Públicas, Transportes e Comunicações	19
II.2.4	<i>Activos financeiros</i>	20
II.2.5	<i>Juros e outros encargos</i>	21
II.2.6	<i>Aquisição de bens de capital</i>	21
II.2.7	<i>Aquisição de bens e serviços (correntes)</i>	21
II.2.8	<i>Outras despesas correntes</i>	22
III.	EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	23
III.1	DESPESAS DOS SFA QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR	26
III.1.1	<i>Subsídios</i>	26
III.1.2	<i>Despesas com pessoal</i>	27
III.1.3	<i>Aquisição de bens de capital</i>	29
III.1.4	<i>Outras despesas correntes</i>	30
III.2	DESPESAS DOS SFA QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR	31
III.2.1	<i>Transferências correntes</i>	31
III.2.2	<i>Aquisição de bens e serviços (correntes)</i>	33
III.2.3	<i>Activos financeiros</i>	34
III.2.4	<i>Transferências de capital</i>	36
IV.	DESPESA AGREGADA DOS SUBSECTORES ESTADO E SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	38
V.	DECISÃO	40
VI.	FICHA TÉCNICA	41
ANEXO - CONTRADITÓRIO		43

QUADROS

Pág.

QUADRO 1 – SERVIÇOS INTEGRADOS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A SETEMBRO 2007-2008)	6
QUADRO 2 – SI – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL - POR SECTORES.....	11
QUADRO 3 – SI – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PARA A SEGURANÇA SOCIAL – LEI DE BASES E AUMENTO DO IVA.....	13
QUADRO 4 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – POR MINISTÉRIO	15
QUADRO 5 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – CAPÍTULOS DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	16
QUADRO 6 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – DIVISÕES DO CAPÍTULO PROTECÇÃO SOCIAL.....	17
QUADRO 7 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL.....	17
QUADRO 8 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.....	18
QUADRO 9 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	18
QUADRO 10 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA ECONOMIA E INOVAÇÃO	19
QUADRO 11 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DA CULTURA	19
QUADRO 12 – SI – DESPESAS COM PESSOAL – MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	20
QUADRO 13 – SI – ACTIVOS FINANCEIROS	20
QUADRO 14 – SI – CAP.º 60 – DESPESAS EXCEPCIONAIS – ACTIVOS FINANCEIROS – ACÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES/EMP. PÚBLICAS.....	20
QUADRO 15 – SI – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES – POR MINISTÉRIO	22
QUADRO 16 – SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A SETEMBRO 2007-2008).....	23
QUADRO 17 – SFA – SUBSÍDIOS – POR SECTOR	26
QUADRO 18 – SFA – DESPESAS COM PESSOAL – POR MINISTÉRIO.....	27
QUADRO 19 – SFA – AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL – POR MINISTÉRIO	29
QUADRO 20 – SFA – OUTRAS DESPESAS CORRENTES – POR MINISTÉRIO	30
QUADRO 21 – SFA – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – POR SECTOR BENEFICIÁRIO.....	31
QUADRO 22 – SFA – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – POR MINISTÉRIO.....	31
QUADRO 23 – SFA – MINISTÉRIO DAS FINANÇAS – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES.....	32
QUADRO 24 – CGA – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (JANEIRO A SETEMBRO 2007-2008)	32
QUADRO 25 – SFA – MINISTÉRIO DA SAÚDE – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	33
QUADRO 26 – SFA – ACTIVOS FINANCEIROS	35
QUADRO 27 – SFA – ACTIVOS FINANCEIROS – POR MINISTÉRIO	36
QUADRO 28 – SFA – OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL – POR SECTOR.....	37
QUADRO 29 – SERVIÇOS INTEGRADOS E SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS – DESPESAS AGREGADAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA.....	38



I. INTRODUÇÃO

I.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS

No âmbito das funções de controlo que competem ao Tribunal de Contas¹, em sede de acompanhamento da execução do orçamento da despesa dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, apresenta-se, seguidamente, o relatório referente ao período de Janeiro a Setembro de 2008.

I.2 NOTA METODOLÓGICA

No presente relatório analisa-se, sinteticamente, a despesa orçamental acumulada do 3.º Trimestre de 2008, dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA), essencialmente na perspectiva das principais variações em relação ao período homólogo do ano anterior.

Outras abordagens seriam possíveis, como a que tem por base a estrutura da despesa, ou a comparação com os valores orçamentados, ou a evolução a três ou mais anos. Contudo, os grandes valores acabam por se destacar, qualquer que seja a perspectiva. Quando, no mesmo texto, se juntam as várias abordagens e, ainda, se procede ao desdobramento das despesas segundo as várias classificações (por orgânica, por funcional, por económica, entre outras) é inevitável a repetição desses valores, sem acrescentar muito à sua compreensão. Privilegiou-se, por isso, a despesa por classificação económica, ao nível do agrupamento económico, procedendo-se a um desdobramento mais detalhado da forma que pareceu mais adequada a cada caso, geralmente por Ministério e organismo.

Teve-se como objectivo proceder ao levantamento das despesas que, pelo seu montante e evolução, possam ser consideradas mais significativas e que, eventualmente, careçam de informação adicional, tendo em vista já a preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.

Como fonte de informação utilizaram-se extractos das bases de dados disponibilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) através do SIGO (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental) sobre a execução dos dois subsectores.

A análise teve também em consideração a informação constante do correspondente Boletim Informativo mensal da DGO. A execução orçamental provisória do 3.º trimestre de 2008 dos serviços integrados consta do Boletim Informativo referente a Setembro de 2008, constando a dos SFA (bem como da segurança social e os quadros relativos à administração regional e à administração local) do referente a Outubro de 2008. Esses Boletins são, actualmente, publicados até ao dia 20 do mês seguinte àquele a que respeitam.

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

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.

No presente documento constam dois quadros principais, um relativo aos serviços integrados (Quadro 1) e outro referente aos SFA (Quadro 16), a seguir aos quais se explicitam, quantitativamente, as diferenças em relativamente ao Boletim Informativo da DGO no tocante ao total da despesa considerada e a respectiva fundamentação quanto a não ter sido seguida a mesma metodologia.

De notar que a referida diferença metodológica implica que o total da despesa considerada, uma vez que exclui apenas certo tipo de *activos financeiros* (em *títulos*) seja superior ao considerado pela DGO no Boletim Informativo, no qual são excluídos todos os *activos financeiros*¹.

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

Quando, como no presente trabalho, se compara a execução orçamental dos subsectores em dois anos consecutivos é necessário ter em conta as alterações no universo, ou seja, quais os organismos que integram cada um dos subsectores em cada ano, uma vez que se corre o risco de comparar o que não é comparável. Naturalmente, quando se comparam mais anos esse risco aumenta, associado ao da eventual alteração dos critérios contabilísticos, isto é, de meras alterações nas classificações serem entendidas como alterações efectivas na natureza das despesas.

Entre os anos em apreço é de assinalar que dez centros hospitalares e hospitais, que pertenciam ao subsector dos SFA ainda no início de 2007, passaram a entidades públicas empresariais no decurso desse ano.

À primeira vista, para se comparar a evolução de agregados globais (o total da despesa efectiva ou o total da despesa corrente primária), poder-se-ia recorrer a “universos comparáveis”, ou seja, no caso dos serviços integrados, excluindo na execução orçamental de 2007 a despesa efectuada, por exemplo, por organismos que se tornaram SFA em 2008, e comparar o resultado com a execução orçamental dos serviços integrados de 2008. Contudo, se bem que tal seja correcto quando se compara a variação das *despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços* e outras, especificadas por natureza, já não o é para totais de despesa. Com efeito, sendo deficitários, esses organismos passaram a receber, em 2008, verbas do orçamento dos serviços integrados, agora com a classificação económica *transferências (correntes e de capital) para SFA* – num montante aproximado do total das suas despesas em 2007. Ou seja, não há lugar a uma significativa alteração no total da despesa do orçamento dos serviços integrados, mas antes uma alteração na sua composição.

De modo semelhante, relativamente aos SFA, quanto à referida empresarialização dos hospitais. Assim, em determinadas despesas, como as *despesas com pessoal* e outras, faria sentido aplicar a mencionada lógica dos “universos comparáveis”, ou seja, excluir, em 2007, a despesa realizada pelos hospitais empresarializados nesse ano. Contudo, o total das despesas com *aquisição de bens e serviços* do conjunto dos SFA do Ministério da Saúde, que representa uma importante parcela das suas despesas, pode até ter aumentado em resultado dessa empresarialização².

Uma vez que são desconhecidos os efeitos, líquidos, dessas alterações de universo nos totais das despesas, não se procedeu a ajustamentos (em “universos comparáveis”), embora relativamente a despesas específicas, como as *despesas com pessoal* se evidencie esse efeito.

¹ Pelo mesmo motivo, no orçamento dos serviços integrados, a DGO exclui da despesa as *transferências de capital* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) do produto das receitas das reprivatizações.

² Uma vez que, a título de *aquisição de serviços*, passam a ser transferidas verbas da Administração Central do Sistema da Saúde (SFA do Ministério da Saúde) para os hospitais empresarializados. Essas verbas podem ser superiores às despendidas por esses hospitais com essa classificação económica, quando integravam o subsector dos SFA.



Tribunal de Contas

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

I.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

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

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

O presente relatório teve em conta as respostas recebidas de ambos, de que se inserem extractos e, no sentido de atribuir toda a amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar aos responsáveis a mais ampla expressão e conhecimento da sua posição, anexa-se a versão integral dessas respostas.

II. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS INTEGRADOS

A despesa orçamental dos serviços integrados (SI) de Janeiro a Setembro de 2008 e a sua variação relativamente ao período homólogo do ano anterior consta do quadro seguinte, por classificação económica:

Quadro 1 – Serviços Integrados – Despesas por classificação económica (Janeiro a Setembro 2007-2008)

Classificação Económica	(em milhões de euros)				Estrutura da despesa efectiva		% PIB	
	Execução		Variação		2007	2008	2007	2008
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Valor	%	2007 (até Set)	2008 (até Set)	2007 (até Set)	2008 (até Set)
Despesas com Pessoal, das quais	9.696,7	9.979,3	282,6	2,9%	30,1%	29,5%	8,0%	8,0%
<i>Remunerações e abonos</i>	6.289,0	6.292,4	3,5	0,1%	19,5%	18,6%	5,2%	5,0%
<i>Segurança social</i>	3.407,7	3.686,9	279,2	8,2%	10,6%	10,9%	2,8%	3,0%
Aquisição de Bens e Serviços	729,4	793,7	64,3	8,8%	2,3%	2,3%	0,6%	0,6%
Juros e outros encargos	3.965,1	4.071,9	106,8	2,7%	12,3%	12,0%	3,3%	3,3%
Transferências Correntes:	15.136,9	15.801,2	664,3	4,4%	47,0%	46,7%	12,4%	12,7%
Administração Central:	7.574,8	7.776,7	201,9	2,7%	23,5%	23,0%	6,2%	6,2%
<i>Estado</i>	0,8	0,6	-0,2	-24,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	7.574,0	7.776,1	202,1	2,7%	23,5%	23,0%	6,2%	6,2%
Administração Regional	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Administração Local	1.445,5	1.527,3	81,7	5,7%	4,5%	4,5%	1,2%	1,2%
Segurança Social	4.344,6	4.690,9	346,3	8,0%	13,5%	13,9%	3,6%	3,8%
Outras	1.771,9	1.806,3	34,3	1,9%	5,5%	5,3%	1,4%	1,4%
Subsídios	266,8	702,3	435,4	163,2%	0,8%	2,1%	0,2%	0,6%
Outras Despesas Correntes	196,5	257,3	60,8	31,0%	0,6%	0,8%	0,2%	0,2%
Total de Despesas Correntes	29.991,4	31.605,7	1.614,3	5,4%	93,0%	93,5%	24,7%	25,3%
Aquisição de Bens de Capital	223,0	321,7	98,7	44,2%	0,7%	1,0%	0,2%	0,3%
Transferências de Capital:	1.828,8	1.492,5	-336,3	-18,4%	5,7%	4,4%	1,5%	1,2%
Administração Central:	351,3	405,8	54,4	15,5%	1,1%	1,2%	0,3%	0,3%
<i>Estado</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	351,3	405,8	54,4	15,5%	1,1%	1,2%	0,4%	0,3%
Administração Regional	426,2	417,6	-8,6	-2,0%	1,3%	1,2%	0,3%	0,2%
Administração Local	569,4	561,3	-8,1	-1,4%	1,8%	1,7%	0,5%	0,4%
Segurança Social	10,8	6,4	-4,4	-40,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	471,0	101,3	-369,7	-78,5%	1,5%	0,3%	0,4%	0,1%
Activos Financeiros	175,3	370,9	195,6	111,6%	0,5%	1,1%	0,1%	0,3%
Outras Despesas de Capital Efectivas	15,4	27,8	12,4	80,6%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Total de Despesas de Capital	2.242,5	2.212,9	-29,6	-1,3%	7,0%	6,5%	1,8%	1,8%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	32.233,9	33.818,6	1.584,7	4,9%	100,0%	100,0%	26,5%	27,1%
<i>Por memória:</i>								
Transferência de capital para o FRDP	0,0	0,2	0,2				0,0%	0,0%
Outros encargos da dívida pública	14,9	28,3	13,4	90,1%			0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	26.041,5	27.562,4	1.520,9	5,8%			21,4%	22,1%
PIBpm (preços correntes) - 3.º Trimestre (acumulado)	121.639,3	124.788,4	3.149,1	2,6			100,0%	100,0%

Fonte: Valores da execução orçamental: Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO), "mês 9".

Valores do PIB: INE, em Dezembro de 2008. O PIB acumulado do 3.º trimestre de 2008 foi obtido pela soma dos três primeiros trimestres, enquanto o de 2007 foi obtido deduzindo ao valor anual o do 4.º Trimestre desse ano. Trata-se de valores provisórios, sujeitos a revisão posterior.



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

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

a) Despesa efectiva – activos financeiros e transferências de capital para o FRDP

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação
Despesa efectiva (Boletim da DGO)	32.058,60	33.447,50	1.388,90
+ Activos financeiros	175,3	370,9	195,6
+ Transferências de capital para o FRDP	0	0,2	0,2
Despesa efectiva (Quadro 1)	32.233,90	33.818,60	1.584,7

Ao contrário do observado no Boletim Informativo da DGO, não se excluiu da despesa efectiva os *activos financeiros*. Trata-se de uma diferença de metodologia, conforme se explicita no ponto III.2.3, referente aos serviços e fundos autónomos, relativamente aos quais se excluiu, dos *activos financeiros*, apenas as aplicações em *títulos* (classificação que não abrange *acções e outras participações e unidades de participação*). Nos serviços integrados não se registou qualquer despesa em *títulos*, pelo que não se procedeu a qualquer dedução.

No tocante à exclusão das *transferências de capital para o FRDP*, de verbas provenientes do produto das reprivatizações (a que corresponde, na receita, a verba com a classificação *activos financeiros / alienação de partes sociais de empresas*), também não se encontra justificação para ser excluída.

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

b) 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*. As diferenças constam do quadro seguinte:

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação
Despesa corrente primária (Boletim da DGO)	26.026,6	27.533,8	1.507,2
+ Outros encargos correntes da dívida pública	14,9	28,3	13,4
+ Outras diferenças	-	0,3	0,3
Despesa corrente primária (Quadro 1)	26.041,5	27.562,4	1.520,9

Não se vêem razões para excluir a parcela referente a *outros encargos correntes de dívida pública*, a qual inclui a "comissão de gestão" que constitui receita do IGCP. Quanto à diferença, de € 0,3 milhões, assinalada relativamente a 2008, desconhece-se o motivo.

A DGO, na sua resposta, refere:

“A leitura do relato levanta duas observações genéricas. A primeira refere-se ao uso de conceitos diferentes dos habitualmente usados nos Boletins Informativos da DGO há quase duas décadas. A utilização de conceitos diferentes para os mesmos agregados pode gerar confusão nos leitores, parecendo-nos que esta situação em nada contribui para o esclarecimento do público interessado.

A metodologia seguida pela DGO na elaboração do Boletim Informativo mensal tem por objectivo essencial o apuramento e a análise do saldo global na óptica da Contabilidade Pública, utilizando os agregados que parecem ser os mais adequados. Nesse sentido são excluídos:

- *os activos financeiros quer do âmbito da despesa, quer do âmbito da receita. A sua não exclusão da despesa efectiva implicaria, em reciprocidade, a sua não exclusão da receita. Em resultado, quando as receitas das reprivatizações apresentassem elevados montantes, o saldo global seria artificialmente beneficiado;*
- *a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) é excluída no apuramento da despesa efectiva uma vez que esta transferência resulta das receitas de reprivatizações e destinam-se à amortização da dívida pública e aumento de capital estatutário de empresas públicas. Como foi referido, a receita de activos financeiros também foi excluída da receita efectiva; (...).*

A segunda observação refere-se à análise da despesa independentemente da análise da receita. Existem casos em que a receita e a despesa estão ligadas, devendo ser analisadas em simultâneo (...).”

O Ministro de Estado e das Finanças expressa o mesmo entendimento, referindo, nomeadamente, que: *“A metodologia e conceitos utilizados pela DGO na elaboração do Boletim Informativo mensal são os que se entendem por mais adequados à monitorização da execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, nomeadamente a análise do saldo global e das suas componentes na óptica da contabilidade pública, (...) destacando-se aqui a exclusão dos activos financeiros, quer do âmbito da despesa quer do âmbito da receita para efeitos desse apuramento.”*

O Tribunal compreende a preocupação manifestada pela DGO e pela tutela ao destacarem que no Boletim Informativo é utilizada a mesma metodologia, quer quanto à receita, quer quanto à despesa, excluindo em ambos os casos a totalidade dos *activos financeiros* (bem como, do lado da despesa dos serviços integrados, as *transferências de capital* para o FRDP do produto das reprivatizações).

Ou seja, considerando apenas as questões de natureza metodológica relativa aos *activos financeiros*, agora em apreço, o Boletim Informativo evidencia menos despesas efectivas, mas também menos receitas efectivas, do que os valores considerados pelo Tribunal.

O Tribunal salienta que não se afastou do 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”*. Por esse motivo, uma vez que no Boletim Informativo, em quadro anexo, é utilizado um conceito de despesa efectiva diferente do legalmente consignado e considerado na presente análise, evidenciou-se quantitativamente essa diferença na nota da página anterior.

A DGO, na sua resposta, refere-se também à diferença metodológica no apuramento da despesa corrente primária. Assim:

- *para efeitos de apuramento da despesa corrente primária, é expurgado o equivalente à totalidade do agrupamento económico 03 – “Juros e outros encargos” (Nota de pé-de-página: “E não*



Tribunal de Contas

apenas os subagrupamentos 03.01 – “Juros da dívida pública” e 03.02 – “Outros encargos da dívida pública” conforme a metodologia do Tribunal de Contas) por se entender que os restantes subagrupamentos respeitam a encargos financeiros relativos a dívidas de anos anteriores, quando o objectivo é apurar a despesa corrente primária do ano a que se refere a despesa orçamental.”

A resposta evidencia um mal-entendido, que se torna necessário esclarecer. O agrupamento económico 03 – “Juros e outros encargos” engloba vários subagrupamentos económicos¹. Diferentemente da metodologia seguida pela DGO, do agrupamento económico 03, só não se excluiu o subagrupamento 03.02 – “Outros encargos correntes da dívida pública, despesas diversas”. Ou seja, contrariamente ao entendido pela DGO, na determinação da despesa corrente primária não se excluíram as despesas dos subagrupamentos económicos 03.01 e 03.02, mas sim todos os subagrupamentos que tiveram execução orçamental, com excepção do 03.02.

Não se ter excluído o subagrupamento 03.02 – “Outros encargos correntes da dívida pública, despesas diversas” deveu-se ao facto de não se tratar de juros e outros encargos financeiros. Com efeito, por conta dessa classificação económica foi processada a “comissão de gestão”, que constitui receita do IGCP, a qual, conforme se explicita no ponto III.2.5, ascendeu a € 11,1 milhões, em 2007², tendo sido fixada, para 2008, em € 11,51 milhões. Além dessa comissão destinada a financiar o funcionamento do Instituto, são também processadas despesas de aquisição de serviços no âmbito da gestão da dívida pública, nomeadamente a instituições bancárias e aos CTT. Em suma, tais despesas não se distinguem de outras despesas correntes, razão pela qual não foram excluídas da despesa corrente primária.

O Ministro de Estado e das Finanças, refere ainda “A segunda observação refere-se ao que entende ser uma análise parcial efectuada (no presente) relatório (...) centrada na despesa e não tomando em consideração não só a perspectiva global que a observação do saldo permite ter, mas também os casos concretos em que a receita e a despesa devem ser analisadas em simultâneo, pelo seu relacionamento e para efeitos de consolidação.”

O Tribunal não pode estar mais de acordo quanto a tratar-se de uma análise parcial da execução orçamental, centrada na despesa, não tomando em conta o saldo. Contudo, conforme é referido no Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Setembro de 2008, “(...) os valores registados no Sistema de Gestão de Receitas podem variar de forma imprevisível até ao encerramento da Conta Geral do Estado (...) o que distorce a sua análise intercalar e coloca em causa o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado”.

Assim, enquanto permanecer essa situação de falta de fiabilidade da informação relativa à receita, não há condições para um efectivo acompanhamento da execução orçamental da receita e do correspondente saldo global, bem como de uma eventual consolidação de contas que venha a ser apresentada.

Conforme se retira do Quadro 1, a despesa efectiva dos serviços integrados, nos três primeiros trimestres de 2008 (ou seja, de Janeiro a Setembro) aumentou, face ao período homólogo de 2007, € 1.584,7 milhões, ascendendo a € 33.818,6 milhões, o que representa um acréscimo (nominal) de 4,9%.

Uma vez que o PIB (também dos três primeiros trimestres), em termos nominais, conheceu um acréscimo significativamente inferior, de 2,6%, o peso da despesa efectiva dos serviços integrados no PIB subiu, de 26,5% para 27,1%. Observa-se que os valores, trimestrais, do PIB são provisórios, sujeitos a revisão.

¹ 03.01 – “Juros da dívida pública”, 03.02 – “Outros encargos correntes da dívida pública, despesas diversas”, 03.03 – “Juros de locação financeira”, 03.05 – “Outros juros”, e 03.06 – “Outros encargos financeiros”. Tem também uma natureza distinta o subagrupamento económico 03.04 – “Juros tributários” (juros indemnizatórios), que não teve execução.

² O que representou, nesse ano, 46,1% da despesa com a classificação económica em apreço.

No tocante à despesa corrente primária, verificou-se um acréscimo de € 1.520,9 milhões (5,8%), a que correspondeu um acréscimo do seu peso em percentagem do PIB, de 21,4% para 22,1%.

Conforme se evidencia no Quadro 1, as principais **variações das despesas** verificaram-se nas classificações económicas que a seguir se indicam:

a) Diminuições:

- Verificaram-se diminuições apenas nas *transferências de capital*, em € 336,3 milhões (-18,4%), devido, essencialmente, à redução nas *transferências de capital para empresas públicas*¹, em € -425,8 milhões. Em sentido inverso, as *transferências de capital para Administração Central – SFA* aumentaram € 54,4 milhões.

b) Acréscimos:

Registaram maiores acréscimos:

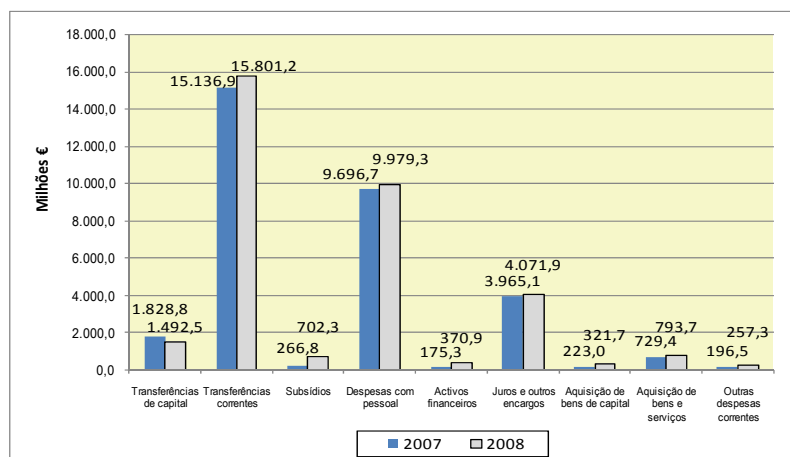
- *Transferências correntes*, em € 664,3 milhões (4,4%), devido essencialmente ao acréscimo das *transferências para Segurança Social*, € 346,3 milhões (8,0%) e *para SFA*, em € 202,1 milhões (2,7%);
- *Subsídios*, em € 435,4 milhões (163,2%);
- *Despesas com pessoal*, em € 282,6 milhões (2,9%), devido essencialmente à componente *segurança social* em que a despesa aumentou 279,2 milhões (8,2%);
- *Activos financeiros*, em € 195,6 milhões (111,6%);
- *Juros e outros encargos*, em € 106,8 milhões, ou 2,7%;
- *Aquisição de bens de capital*, em € 98,7 milhões (44,2%);
- *Aquisição de bens e serviços*, em € 64,3 milhões (8,8%);
- *Outras despesas correntes*, em € 60,8 milhões (31,0%).

Os montantes dessas despesas e as correspondentes variações constam do gráfico seguinte:

¹ Classificação económica incluída, no Quadro 1, em "outras" *transferências de capital*, ou seja, para os restantes sectores com exclusão das administrações públicas.



Tribunal de Contas



II.1 DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR

II.1.1 TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

Conforme se evidenciou no Quadro 1, o montante pago por conta do agrupamento económico *transferências de capital* diminuiu, em termos líquidos, € 336,3 milhões, mormente em virtude da redução das transferências para *empresas públicas* (€ -425,8 milhões).

Diminuíram também as transferências para os vários sectores da administração pública, com excepção das *transferências de capital para serviços ou fundos autónomos* que registaram um aumento de € 54,4 milhões (dos quais € 47,9 milhões no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 2 – SI – Transferências de capital - por sectores

Transferências de capital	(em milhões de euros)		
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação
"Outros sectores", dos quais	471,0	101,3	-369,7
<i>Empresas públicas</i>	450,6	24,8	-425,8
Serviços e Fundos Autónomos, dos quais	351,3	405,8	54,4
Administração Regional	426,2	417,6	-8,6
Administração Local	569,4	561,3	-8,1
Segurança Social	10,8	6,4	-4,4
Total	1.828,8	1.492,5	-336,3

No tocante à diminuição das *transferências de capital para empresas públicas* (a de maior importância), de € 425,8 milhões, esta foi devida, essencialmente, à redução verificada no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, no qual essas *transferências* passaram de € 450,1 milhões (em 2007), para € 20,9 milhões (em 2008), uma diminuição em € 429,2 milhões.

Esta redução verificou-se sobretudo nas verbas identificáveis como *transferências de capital* para a Estradas de Portugal, SA¹ (que ascenderam a € 426,3 milhões em 2007, até ao final do 3.º trimestre).

De notar que, em 2008, foi implementado um novo modelo de financiamento da Estradas de Portugal. Com efeito, a Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto (regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo das Estradas de Portugal - EPE), ao criar a contribuição do serviço rodoviário, cobrada em simultâneo com o imposto sobre os produtos petrolíferos e que constitui receita própria da Estradas de Portugal, veio alterar, com significado, o montante da despesa apurado em contabilidade pública. O montante dessa contribuição, cobrada a partir de 01/01/2008, é entregue directamente à empresa (pelo que não é contabilizada como receita do Estado, nem como despesa orçamental, a título de transferências para a empresa).

A DGO, na sua resposta confirma esta situação, referindo que a alteração do modelo de financiamento da rede rodoviária a cargo da Estradas de Portugal, SA “(...) *reflectiu-se na redução de receita líquida do Estado relativa ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos*” (ISP).

Efectivamente, nos termos do art.º 7.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto: “*As taxas do ISP são estabelecidas por portaria conjunta nos termos do Código dos Impostos Especiais de Consumo, por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da contribuição de serviço rodoviário*”, criada pela mesma lei como receita própria da Estradas de Portugal. Ou seja, a criação da contribuição do serviço rodoviário (que não constitui receita do Estado) fez baixar as taxas do ISP, diminuindo por essa via, a receita do Estado.

É ainda de referir que a Estradas de Portugal, se tem financiado, em parte, por empréstimos por ela contraídos². Em termos de contabilidade pública, tal representa uma diminuição da despesa do orçamento dos serviços integrados (diminuição da verba que constituía transferências para empresas). Quanto à dívida pública (dívida directa do Estado), o empréstimo contraído pela empresa não aumenta essa dívida, contrariamente à situação que ocorreria se as verbas lhe fossem transferidas através do orçamento dos serviços integrados. Naturalmente que este efeito sobre a despesa e a dívida pública é comum aos restantes casos em que as empresas de capitais públicos contraem empréstimos.

A DGO, sem contestar esse efeito, quando uma empresa de capitais públicos contrai empréstimos, veio precisar na sua resposta que o facto de a Estradas de Portugal, SA, “(...) *ter deixado de ser financiada por transferências de capital do Orçamento do Estado, no âmbito dos Investimentos do Plano, a partir de 2008, não foi compensada pela contracção de empréstimos por aquela empresa*”, mas sim através da referida alteração do modelo de financiamento.

De salientar, relativamente à resposta que, em 2007 (neste caso, relativamente a todo o ano) as verbas transferidas para a Estradas de Portugal processadas por conta do Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” ascenderam a € 477,7 milhões, no âmbito de 30 projectos/actividades, em que avulta o de “Rendas/Portagens Virtuais”, por conta do qual foi transferido € 285,0 milhões. Uma vez que, em 2008, cessaram as transferências de verbas para a Estradas de Portugal, por despesa orçamental, deixaram as verbas que agora são recebidas pela empresa de estar especificadas no Cap.º 50 – “Investimentos do Plano” e no PIDDAC. Ainda em 2007, além das verbas inscritas no Capítulo 50 (processadas a título de *transferências de capital*), por conta do capítulo referente a “despesas de funcionamento” do orçamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações foi

¹ Sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, criada pelo DL n.º 374/2007, de 7 de Dezembro, em substituição da entidade pública empresarial com a mesma designação que havia sido constituída pelo DL n.º 239/2004, de 21 de Dezembro. Conforme refere a DGO, na sua resposta, o capital social da Estradas de Portugal, SA, resultou da conversão do capital estatutário, da Estradas de Portugal, EPE.

² Cfr., quanto aos financiamentos contraídos em 2005 e 2006, o Relatório de Auditoria n.º 36/2007. 2.ª S., à EP-Estradas de Portugal, EPE.



Tribunal de Contas

ainda transferido mais € 55,3 milhões (como *transferências correntes*), o que elevou para € 533,0 milhões as verbas orçamentais para a Estradas de Portugal nesse ano.

II.2 DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR

II.2.1 TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

Conforme se evidenciou no Quadro 1, o maior acréscimo absoluto de despesa verificou-se nas *transferências correntes*, em € 664,3 milhões (4,4%), devido, essencialmente, às seguintes componentes:

II.2.1.1 Para a segurança social

As *transferências correntes para a segurança social*, que respeitam maioritariamente a transferências para organismos abrangidos pelo orçamento da Segurança Social¹ tiveram um acréscimo de € 346,3 milhões, devido essencialmente à transferência de verbas inscritas no orçamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para cumprimento da Lei de Bases da segurança social e resultante do aumento do IVA consignado à segurança social. As duas componentes tiveram um acréscimo de € 352,8 milhões, atingindo € 4.677,8, conforme quadro seguinte²:

Quadro 3 – SI – Transferências correntes para a segurança social – Lei de Bases e aumento do IVA

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Lei de Bases	4.052,0	4.389,8	337,8	8,3%
Aumento do IVA (a)	273,0	288,0	15,0	5,5%
Total	4.325,0	4.677,8	352,8	8,2%

(a) Aumento da taxa do IVA, de 19% para 21%, pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que afecta 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 1/07/2008, aquela taxa foi reduzida para 20%.

II.2.1.2 Para serviços e fundos autónomos

Os SFA foram globalmente contemplados, em 2008, com € 7.776,1 milhões, o que, comparando com o valor de € 7.574,0 milhões relativo ao período homólogo de 2007, se traduz num aumento de € 202,1 milhões. A respon-

¹ Esta classificação abrange também algumas verbas destinadas à Caixa Geral de Aposentações (CGA).

² Observa-se que, em 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".

sabilidade maior deste aumento reside na variação positiva observada nas verbas inscritas no orçamento do Ministério da Saúde como *transferências para SFA*, que aumentaram € 169,6 milhões (de € 5.756,3 milhões para € 5.925,9 milhões), essencialmente *transferências* para a Administração Central do Sistema de Saúde.

II.2.1.3 Para a administração local

O aumento do montante transferido para a *administração local*, em € 81,7 milhões (5,7%), passando de € 1.445,5 milhões para € 1.527,3 milhões, destinou-se maioritariamente (€ 77,8 milhões) a Municípios do Continente e resultou, maioritariamente, da aplicação da Lei das Finanças Locais.

II.2.1.4 Outras transferências correntes

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 € 34,3 milhões (1,9%) que resultou, sobretudo, do acréscimo verificado nas transferências para *resto do mundo*, que, com um acréscimo global de € 73,7 milhões, incluem essencialmente as verbas que constituem receita do orçamento da União Europeia (“recursos próprios tradicionais” e “contribuição financeira”), as quais tiveram um acréscimo de € 98,5 milhões (passando de € 958,8 milhões para € 1.057,3 milhões).

II.2.2 SUBSÍDIOS

O valor despendido com *subsídios* subiu, em relação ao 3.º trimestre de 2007, 163,2%, ou seja, € 435,4 milhões, crescendo de € 266,8 milhões para € 702,3 milhões. A responsabilidade maioritária deste acréscimo reside na atribuição, em 2008, de verbas a esse título para a REN - Rede Eléctrica Nacional, a título de “redução do défice tarifário”, no montante de € 466,2 milhões, enquanto, em equivalente período de 2007, não havia sido pago qualquer valor.

De acordo com o comunicado¹ da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA, de, 14/04/2008, aquela importância é relativa “(...) à amortização do défice tarifário acumulado pela REN Rede Eléctrica, em 31 de Dezembro de 2007. Este défice tarifário resultou das limitações que se aplicaram à recuperação tarifária pela REN Rede Eléctrica, dos montantes de remuneração dos terrenos dos centros electroprodutores entre 1999 e 2003 e do preço de venda de energia a clientes finais em Baixa Tensão, em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas”. Refere também esse comunicado que: “O montante agora recebido resulta da afectação, nos termos do disposto nos artigos 91.º e 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio” (estabelece o regime de utilização dos recursos hídricos). Trata-se de parte da verba recebida pelo Estado da EDP.

De notar que a mencionada importância foi efectivamente paga à REN em 14/04/2008, por operações específicas do Tesouro através da rubrica “Antecipação de fundos – art.º 3.º do DL n.º 191/99”. Contudo, o processamento da despesa orçamental para regularização desse adiantamento por operações específicas do Tesouro foi efectuado apenas em Julho desse ano, pelo que a operação se encontra registada apenas no 3.º Trimestre. A realização de pagamentos por operações específicas do Tesouro, mesmo que regularizados por despesa orçamental no mesmo ano, pode alterar, com significado, como neste caso, os valores da despesa orçamental em períodos subanuais.

¹ Nos termos do disposto no artigo 248.º do Código dos Valores Mobiliários.



Tribunal de Contas

A DGO, na sua resposta, confirma o referido processamento, "(...) através de um adiantamento do Instituto da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., em Abril de 2008" que "visou dar cumprimento ao compromisso estabelecido entre o Estado e a REN, tendo este sido posteriormente regularizado, por via orçamental, através da abertura de um crédito especial". Não refere, contudo, qualquer razão para o facto de a verba que serviu de contrapartida à abertura do crédito especial ter sido recebida em Abril enquanto a abertura do crédito especial e o processamento da despesa orçamental para regularização do adiantamento ter sido efectuado apenas no segundo semestre. Em resumo, tendo sido pago € 466,2 milhões à REN em Abril, apenas na execução orçamental de Julho essa importância foi evidenciada.

De notar, ainda, que de acordo com a descrição desse comunicado o pagamento se destinou à regularização de encargos de anos anteriores, pelo menos em parte, não tendo sido empregue pela DGTF a classificação relativa a pagamentos de "despesas de anos anteriores", ou seja, "sublínea de último dígito 9". Sobre esta questão a DGO não se pronunciou.

II.2.3 DESPESAS COM O PESSOAL

Como evidenciado no Quadro 1, as *despesas com pessoal* conheceram um agravamento global de € 282,6 milhões (2,9%), correspondendo essencialmente ao aumento dessas despesas a título de *segurança social*, que aumentaram € 279,2 milhões (8,2%), uma vez que as *remunerações (certas e permanentes)* e os *abonos (variáveis e eventuais)* tiveram um aumento de apenas € 3,5 milhões (0,1%)¹.

No quadro seguinte evidencia-se a distribuição por departamento Ministerial desses encargos e da sua variação.

Quadro 4 – SI – Despesas com pessoal – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	68,9	(a) 68,9	0,0	0,0%
Negócios Estrangeiros	123,2	120,2	-3,1	-2,5%
Finanças e Administração Pública	3.350,0	3.540,9	190,9	5,7%
Defesa Nacional	811,6	862,1	50,5	6,2%
Administração Interna	896,7	921,9	25,1	2,8%
Justiça	662,5	678,9	16,4	2,5%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	25,9	23,0	-2,8	-11,0%
Economia e Inovação	42,8	34,3	-8,5	-19,8%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	102,8	100,8	-2,0	-1,9%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	14,2	8,1	-6,1	-42,9%
Trabalho e Solidariedade Social	32,3	33,8	1,5	4,7%
Saúde	38,5	40,4	1,9	4,9%
Educação	3.481,2	3.507,9	26,7	0,8%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	7,1	6,4	-0,8	-10,6%
Cultura	39,0	31,8	-7,2	-18,4%
Total	9.696,7	9.979,3	282,6	2,9%

(a) Inclui-se, em 2008, os organismos do departamento ministerial Presidência do Conselho de Ministro que, neste ano, constitui departamento ministerial distinto do dos Encargos Gerais do Estado.

¹ Recorde-se que o acréscimo nominal das remunerações dos funcionários públicos foi de 2,1%.

Conforme se extrai do quadro anterior, os principais acréscimos nas *despesas com pessoal* verificaram-se nos Ministérios de:

- Finanças e Administração Pública, € 190,9 milhões (5,7%);
- Defesa Nacional, € 50,5 milhões de euros (6,2%);
- Educação, € 26,7 milhões (0,8%);
- Administração Interna, em € 25,1 milhões (2,8%);

Nos restantes observaram-se decréscimos deste tipo de despesas, sobretudo nos Ministérios de:

- Economia e Inovação, em € -8,5 milhões (-19,8%);
- Cultura, € -7,2 milhões, ou -18,4%;
- Obras Públicas, Transportes e Comunicações, € -6,1 milhões, -42,9%;
- Negócios Estrangeiros, € -3,1 milhões, -2,5%;
- Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, € -2,8 milhões, ou -11,0%;
- Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, € -2,0 milhões, -1,9%.

II.2.3.1 Aumentos de despesa com pessoal

Analisam-se seguidamente, quanto aos Ministérios que evidenciaram os mais significativos aumentos destas despesas, as razões para essas variações.

II.2.3.1.1 Ministério das Finanças e Administração Pública

No Ministério das Finanças e Administração Pública o aumento das *despesas com pessoal*, no total de € 190,9 milhões, deveu-se essencialmente ao acréscimo, de € 184,4 milhões, no capítulo “Protecção Social”:

Quadro 5 – SI – Despesas com pessoal – Capítulos do Orçamento do Ministério das Finanças
(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Gabinete dos Membros do Governo	2,2	2,3	0,0	1,5%
Serv. Gerais de Apoio, Estudo, Coordenação e Cooperação	5,1	5,7	0,5	10,2%
Administração, Controlo e Fiscalização Orçamental	19,4	17,2	-2,2	-11,3%
Administração, Controlo e Formação no Âmbito da Adm. Pública	5,1	3,2	-1,9	-37,5%
Protecção Social	3.011,0	3.195,4	184,4	6,1%
Administração Financeira do Estado	4,1	3,8	-0,4	-8,9%
Serviços Fiscais e Alfandegários	300,8	313,1	12,3	4,1%
Investimentos do Plano	2,2	0,3	-1,9	-84,6%
Total	3.350,0	3.540,9	190,9	5,7%

O aumento no capítulo “Protecção Social” ficou a dever-se essencialmente ao acréscimo em “Pensões e Reformas” (verbas para a CGA), em € 170,0 milhões e nas despesas da ADSE em € 15,7 milhões, conforme se discrimina no quadro seguinte:



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

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Pensões e Reformas (CGA)	2.410,0	2.580,0	170,0	7,1%
Dir. Geral Prot. Social Func. Agentes Admin. Pública (ADSE)	599,7	615,4	15,7	2,6%
Serviços Sociais do Ministério das Finanças	1,3	-	-1,3	-100,0%
Total	3.011,0	3.195,4	184,4	6,1%

A verba referente a “Pensões e Reformas”, respeitante exclusivamente à rubrica de classificação económica *contribuições para a segurança social*, é habitualmente designada como “subsídio à CGA” ou “contribuição financeira”, destinada a equilibrar anualmente as receitas e despesas da CGA. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a CGA receba.

O acréscimo das despesas da ADSE deveu-se essencialmente à rubrica *encargos com a saúde*, com um aumento de € 15,8 milhões (ascendeu a € 595,7 milhões, em 2007, e a € 611,5 milhões em 2008).

Os Serviços Sociais do Ministério das Finanças¹ foram extintos e integrados nos Serviços Sociais da Administração Pública pertencente ao subsector dos SFA.

II.2.3.1.2 Ministério da Defesa Nacional

Conforme se viu no Quadro 4, o aumento no total das *despesas com pessoal* do Ministério da Defesa Nacional ascendeu a € 50,5 milhões, assim discriminado:

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

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Abonos variáveis ou eventuais	78,7	87,9	9,2	11,7%
Remunerações certas e permanentes	556,9	551,6	-5,4	-1,0%
Segurança social	175,9	222,6	46,7	26,5%
Total	811,6	862,1	50,5	6,2%

O principal aumento, € 46,7 milhões, verificou-se em *segurança social*, quase inteiramente justificado pelo acréscimo de € 45,2 milhões (112,5%) observado em “encargos com a saúde”.

II.2.3.1.3 Ministério da Educação

Também neste caso, o aumento global de € 26,7 milhões nas *despesas com pessoal* deriva, maioritariamente, do acréscimo observado em *segurança social*.

¹ Por lapso, no texto do relato, contrariamente ao constante do Quadro 6, era referido Serviços Sociais do Ministério da Saúde, que a DGO, na sua resposta, veio notar.

Quadro 8 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Educação

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Abonos variáveis ou eventuais	31,8	38,6	6,8	21,3%
Remunerações certas e permanentes	3.392,3	3.397,8	5,5	0,2%
Segurança social	57,2	71,6	14,5	25,3%
Total	3.481,2	3.507,9	26,7	0,8%

Neste sub-agrupamento destaca-se o aumento líquido sofrido pelas despesas com *contribuições para a segurança social* relativas a *peçoal docente*, de € 34,2 milhões, parcialmente compensado com o decréscimo, igualmente líquido, de idênticas despesas com *peçoal não docente*: € -21,4 milhões.

II.2.3.1.4 Ministério da Administração Interna

A variação positiva de € 25,1 milhões, observada nas *despesas com peçoal* deste Ministério, é motivada pelo acréscimo de todos os sub-agrupamentos:

Quadro 9 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Administração Interna

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Abonos variáveis ou eventuais	24,2	25,7	1,5	6,2%
Remunerações certas e permanentes	732,1	736,4	4,3	0,6%
Segurança social	140,4	159,7	19,4	13,8%
Total	896,7	921,9	25,1	2,8%

O sub-agrupamento determinante para o comportamento do agregado é *segurança social*, cujo aumento (€ 19,4 milhões) é explicado, principalmente, pelos acréscimos de € 12,8 milhões em *pensões de reserva*, de € 11,9 milhões de *encargos com a saúde (ADMG) - E. privadas* e de € 9,6 milhões em *encargos com a saúde (ADMG) - E. públicas*.

II.2.3.2 Diminuição de despesas com pessoal

Tal como antes se procedeu com os aumentos de despesa, analisam-se, seguidamente e quanto aos Ministérios que evidenciaram reduções mais significativas, as razões para essas variações.

II.2.3.2.1 Economia e Inovação

Neste Ministério a redução das despesas com pessoal atingiu o valor de € -8,5 milhões, assim distribuída:



Quadro 10 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Economia e Inovação

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Abonos variáveis ou eventuais	2,5	1,7	-0,8	-33,0%
Remunerações certas e permanentes	37,9	31,2	-6,7	-17,7%
Segurança social	2,4	1,4	-0,9	-39,4%
Total	42,8	34,3	-8,5	-19,8%

Como se pode constatar, verificam-se diminuições em todos os sub-agrupamentos, com o decréscimo de € -6,7 milhões em *remunerações certas e permanentes* a assumir o maior valor absoluto. Deste montante, correspondem € -3,0 milhões a *peçoal em regime de tarefa ou avença*, € -2,6 milhões a *peçoal dos quadros – regime de função pública*, € -1,8 milhões a *peçoal em qualquer outra situação* e € -1,2 milhões a *peçoal dos quadros – regime de contrato individual de trabalho*.

II.2.3.2.2 Cultura

A diminuição de € 7,2 milhões observada no Ministério da Cultura correspondeu a -18,4% da despesa com pessoal paga nos três primeiros trimestres de 2007. Assim:

Quadro 11 – SI – Despesas com pessoal – Ministério da Cultura

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Abonos variáveis ou eventuais	1,7	1,0	-0,7	-40,5%
Remunerações certas e permanentes	35,5	30,2	-5,2	-14,8%
Segurança social	1,8	0,6	-1,3	-68,0%
Total	39,0	31,8	-7,2	-18,4%

Também neste caso o maior decréscimo absoluto se regista nas *remunerações certas e permanentes*, com € -5,2 milhões (dos quais € -4,5 milhões relativos a *peçoal dos quadros – regime de contrato individual de trabalho*), ainda que a maior quebra relativa seja a verificada em *segurança social* (-68,0%).

II.2.3.2.3 Obras Públicas, Transportes e Comunicações

O MOPTC viu reduzidas as suas despesas com pessoal em € 6,1 milhões, representativo da maior redução relativa de todos os Ministérios, -42,9%, verificando-se a maior quebra nas *remunerações certas e permanentes* (€ -6,0 milhões), correspondendo € -5,0 milhões ao decréscimo de *peçoal dos quadros – regime de função pública*

Quadro 12 – SI – Despesas com pessoal – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

	(em milhões de euros)			
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Abonos variáveis ou eventuais	0,5	0,3	-0,2	-36,9%
Remunerações certas e permanentes	13,5	7,5	-6,0	-44,7%
Segurança social	0,3	0,4	0,1	21,3%
Total	14,2	8,1	-6,1	-42,9%

II.2.4 ACTIVOS FINANCEIROS

Como se evidenciou no Quadro 1, em 2008, a despesa com a classificação económica *activos financeiros* teve um aumento de € 195,6 milhões, com a seguinte discriminação:

Quadro 13 – SI – Activos Financeiros

	(em milhões de euros)		
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação
Empréstimos de curto prazo/ Emp. Públicas	0,0	3,9	3,9
Emp. M. L. prazos/ Empresas públicas	0,0	3,5	3,5
Emp. M.L. prazos/ Famílias	0,1	0,0	-0,1
Emp. M.L. prazos/ Resto do Mundo	9,9	29,2	19,3
Emp. M.L. prazos/ Adm. Regional	0,0	102,7	102,7
Emp. M.L. prazos/ Adm. Local	0,0	2,7	2,7
Acções e outras partici./ Emp. Privadas	0,0	0,0	0,0
Acções e outras partici./ Bancos e outras instit. financeiras	0,0	72,0	72,0
Acções e outras partici./ Emp. Públicas	156,1	121,9	-34,1
Acções e outras partici./ Inst. s/ fins lucrativos	0,2	0,0	-0,2
Unidades de participação/ Bancos e outras instit. financeiras	0,0	30,5	30,5
Outros/ Emp. Públicas	7,0	0,0	-7,0
Outros/ Estado	0,0	4,2	4,2
Outros/ Resto do Mundo	1,3	0,4	-0,9
Total	175,3	370,9	195,6

Conforme quadro anterior, o principal aumento, em € 102,7 milhões, verificou-se em *Empréstimos a Médio e Longo Prazos/Administração Regional*, no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças. Igualmente tituladas como “Despesas excepcionais” no âmbito do mesmo Ministério surge o acréscimo de € 72,0 milhões em *Acções e outras participações / Bancos e outras instituições financeiras*. Também, relativamente à referida orgânica, destacam-se os montantes em *acções e outras participações/empresas públicas*, discriminadas em:

Quadro 14 – SI – Cap.º 60 – Despesas excepcionais – Activos Financeiros – Acções e outras participações/Emp. públicas

	(em milhões de euros)		
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação
Empresarialização de hospitais	101,0	81,7	-19,3
Outras dotações de capital	55,0	40,2	-14,9
Total	156,1	121,9	-34,1



Tribunal de Contas

Já os € 30,5 milhões aplicados em *Unidades de participação/Bancos e outras instituições financeiras* em 2008 têm a ver com aplicações do Fundo Português de Carbono¹, enquanto o acréscimo de € 19,3 milhões registado em *Empréstimos a Médio e Longo Prazos /Resto do Mundo* se refere a “despesas de cooperação”, por conta do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, do Ministério das Finanças.

II.2.5 JUROS E OUTROS ENCARGOS

A despesa com *juros e outros encargos* sofreu um acréscimo de € 106,8 milhões (2,7%), passando de € 3.965,1 milhões para € 4.071,9 milhões.

De assinalar, nesse agregado, como já foi referido, a parcela referente a *outros encargos correntes da dívida pública*, que passou de € 14,9 milhões, em 2007, para € 28,3 milhões, em 2008 (um acréscimo de € 13,4 milhões, ou seja, de 90,1%). De notar que inclui a verba destinada ao IGCP a título de comissão pela gestão da dívida, a qual foi fixada, para 2008, em € 11,51 milhões². O Tribunal tem reiteradamente recomendado ao Governo que reformule as normas sobre o cálculo e a contabilização da comissão de gestão do Instituto, uma vez que carecem de rigor e geram distorções.

II.2.6 AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL

Este agrupamento registou, no período de Janeiro a Setembro de 2008, um valor total de € 321,7 milhões, superior em € 98,7 milhões (44,2%) aos € 223,0 milhões respeitantes a idêntico período de 2007. Este crescimento foi originado, essencialmente, pela variação das verbas despendidas no âmbito do Ministério da Defesa Nacional (€ +127,2 milhões, passando de € 81,4 milhões para € 208,6 milhões), resultante, mormente, do incremento em € 123,6 milhões dos investimentos relativos à Lei de Programação Militar.

II.2.7 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS (CORRENTES)

Verificou-se um crescimento da despesa dos serviços integrados com a *aquisição de bens e serviços correntes* em € 64,3 milhões, correspondente a 8,8%, assim discriminado por Ministérios:

¹ Fundo criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, com a natureza de “património autónomo sem personalidade jurídica”, que tem por objectivo “contribuir para o cumprimento dos compromissos (...) a que o Estado Português se comprometeu ao ratificar o protocolo de Quioto.”

² Despacho n.º 9212/2008, do Secretário do Tesouro e Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de 31/03/2008. Essa comissão de gestão ascendeu a € 10,2 milhões, em 2006 e a € 11,1 milhões, em 2007.

Quadro 15 – SI – Aquisição de bens e serviços correntes – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	20,3	(a) 17,7	-2,6	-12,8%
Negócios Estrangeiros	37,1	46,2	9,2	24,7%
Finanças e Administração Pública	105,4	93,9	-11,5	-10,9%
Defesa Nacional	214,9	243,8	28,8	13,4%
Administração Interna	93,2	106,6	13,4	14,3%
Justiça	108,4	118,1	9,7	8,9%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	13,2	12,0	-1,2	-9,2%
Economia e Inovação	12,4	8,6	-3,8	-30,9%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	29,4	33,3	3,9	13,2%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	4,9	3,1	-1,7	-35,7%
Trabalho e Solidariedade Social	9,7	8,1	-1,5	-16,0%
Saúde	19,0	27,2	8,2	43,4%
Educação	40,0	40,4	0,4	1,0%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3,2	3,0	-0,2	-5,8%
Cultura	18,3	31,6	13,3	72,4%
Total	729,4	793,7	64,3	8,8%

(a) Inclui-se, em 2008, os organismos do departamento ministerial Presidência do Conselho de Ministro que, neste ano, constitui departamento ministerial distinto do dos Encargos Gerais do Estado.

Salientam-se os acréscimos verificados nos Ministérios:

- Defesa Nacional, em € 28,8 milhões;
- Administração Interna, com € 13,4 milhões;
- Cultura, em € 13,3 milhões;
- Justiça, com € 9,7 milhões;
- Negócios Estrangeiros, com € 9,2 milhões; e
- Saúde, em € 8,2 milhões.

II.2.8 OUTRAS DESPESAS CORRENTES

As despesas classificadas neste agrupamento conheceram, no período de Janeiro a Setembro de 2008 por comparação com o período homólogo de 2007, um acréscimo de € 60,8 milhões (31,0%), cifrando-se em € 257,3 milhões contra os € 196,5 milhões do ano antecedente. Em grande medida, este aumento é da responsabilidade dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Educação, que apresentam crescimentos de € 44,6 milhões e de € 20,4 milhões, respectivamente.



III. EVOLUÇÃO DA DESPESA DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS

A despesa orçamental dos serviços e fundos autónomos (SFA) – líquida de *transferências (correntes e de capital) para SFA* – no final do terceiro trimestre de 2008 e a sua variação relativamente ao período homólogo do ano anterior consta do quadro seguinte, por classificação económica:

Quadro 16 – Serviços e Fundos Autónomos – Despesas por classificação económica (Janeiro a Setembro 2007-2008)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		% PIB	
	2007	2008	Valor	%	2007	2008	2007	2008
	(até Set)	(até Set)			(até Set)	(até Set)	(até Set)	(até Set)
Despesas com Pessoal, das quais	2.622,1	2.570,2	-51,9	-2,0%	16,8%	15,6%	2,2%	2,1%
Remunerações e abonos	2.307,8	2.230,4	-77,5	-3,4%	14,8%	13,6%	1,9%	1,8%
Segurança social	314,3	339,9	25,6	8,1%	2,0%	2,1%	0,3%	0,3%
Aquisição de Bens e Serviços	4.725,3	5.098,6	373,3	7,9%	30,3%	31,0%	3,9%	4,1%
Juros e outros encargos	13,0	12,6	-0,4	-3,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Transferências Correntes:	6.174,2	6.656,5	482,3	7,8%	39,5%	40,5%	5,1%	5,3%
Estado	493,8	492,8	-1,0	-0,2%	3,2%	3,0%	0,4%	0,4%
Administração Regional	0,4	0,2	-0,2	-57,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	7,4	6,8	-0,6	-8,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Social	89,8	100,7	10,9	12,1%	0,6%	0,6%	0,1%	0,1%
Outras	5.582,7	6.056,1	473,3	8,5%	35,7%	36,9%	4,6%	4,9%
Subsídios	879,8	614,4	-265,5	-30,2%	5,6%	3,7%	0,7%	0,5%
Outras Despesas Correntes	46,1	31,7	-14,4	-31,3%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%
Total de Despesas Correntes	14.460,6	14.984,0	523,4	3,6%	92,6%	91,2%	11,9%	12,0%
Aquisição de Bens de Capital	265,8	248,1	-17,7	-6,7%	1,7%	1,5%	0,2%	0,2%
Transferências de Capital:	636,5	667,6	31,0	4,9%	4,1%	4,1%	0,5%	0,5%
Estado	51,0	39,0	-12,0	-23,6%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%
Administração Regional	23,7	12,0	-11,7	-49,3%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%
Administração Local	66,3	72,8	6,5	9,8%	0,4%	0,4%	0,1%	0,1%
Segurança Social	0,0	0,0	0,0		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	495,5	543,7	48,2	9,7%	3,2%	3,3%	0,4%	0,4%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	252,3	529,2	276,9	109,8%	1,6%	3,2%	0,2%	0,4%
Outras Despesas de Capital	1,0	0,2	-0,7	-76,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total de Despesas de Capital	1.155,6	1.445,1	289,5	25,0%	7,4%	8,8%	1,0%	1,2%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA (excluindo Títulos)	15.616,2	16.429,1	812,9	5,2%	100,0%	100,0%	12,8%	13,2%
<i>Por memória:</i>								
Títulos a curto prazo	4.760,5	183,5	-4.577,0	-96,1%	30,5%	1,1%	3,9%	0,1%
Títulos a médio e longo prazos	128,9	47,4	-81,5	-63,3%	0,8%	0,3%	0,1%	0,0%
Outros encargos da dívida pública	0,1	0,2	0,1	92,4%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	14.447,7	14.971,6	523,9	3,6%	92,5%	91,1%	11,9%	12,0%
PIBpm (preços correntes) – 3.º Trimestre acumulado	121.639,3	124.788,4	3.149,1	2,6%			100,0%	100,0%

Fonte: Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos - SIGO/SFA, "mês 9" de cada ano.

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), da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (em 2007) e da UP - Escola de Gestão (em 2008).

NOTA – Diferenças em relação ao Boletim da DGO (de Outubro de 2008) sobre a execução orçamental dos SFA

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

- No Quadro 16 constam também os valores dos SFA do Ministério da Saúde que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS). A DGO optou por apresentar separadamente os valores do SNS, em contabilidade patrimonial, ou seja, os seus quadros relativos aos SFA, quanto ao Ministério da Saúde, incluem apenas os que não pertencem ao SNS (Entidade Reguladora da Saúde, Instituto da Qualidade em Saúde, Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento e Instituto Nacional de Emergência Médica).
- Ainda no Quadro 16, relativamente aos *activos financeiros*, excluiu-se apenas a aquisição de *títulos (de curto e de médio e longo prazos)*. No Boletim da DGO foram excluídos **todos** os *activos financeiros*. A diferença metodológica que levou a excluir dos *activos financeiros* apenas os *títulos* foi referida na nota relativa aos SI e é desenvolvida adiante no ponto III.2.3.

Relativamente a 2008, a expressão quantitativa dessas diferenças consta do quadro seguinte, ou seja, se aos valores do quadro anterior (Quadro 16), retirarmos as despesas dos SFA/SNS e considerarmos a diferença metodológica relativa aos *activos financeiros*, ficamos com valores iguais aos do Boletim, com excepção do valor referente a *outras despesas de capital* [nota (c) do quadro]. Conforme a nota (d), também quanto à despesa corrente primária há uma diferença metodológica.

Despesas por classificação económica	(em milhões de euros)				
	SFA (Quadro 16)	SFA do SNS	(1)-(2)	SFA (Boletim da DGO)	Diferença
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)-(4)
Despesas com Pessoal	2.570,2	1.125,2	1.445,0	1.445,0	0,0
Aquisição de Bens e Serviços	5.098,6	4.442,5	656,1	656,1	0,0
Juros e outros encargos	12,6	(a) 0,4	12,2	12,2	0,0
Transferências Correntes	6.656,5	100,7	6.555,9	6.555,9	0,0
Subsídios	614,4	-	614,4	614,4	0,0
Outras Despesas Correntes	31,7	5,1	26,6	26,6	0,0
Total de Despesas Correntes	14.984,0	5.673,9	9.310,1	9.310,1	0,0
Aquisição de Bens de Capital	248,1	77,3	170,7	170,7	0,0
Transferências de Capital	667,6	7,0	660,6	660,6	0,0
Activos Financeiros	(b) 529,2	-	529,2	(c)	529,2
Outras Despesas de Capital	0,2	0,2	0,0	68,0	(d) -68,0
Total de Despesas de Capital	1.445,1	84,6	1.360,5	899,3	461,2
TOTAL DA DESPESA	16.429,1	5.758,5	10.670,6	10.209,4	461,2
<i>Por memória:</i>					0,0
Despesa corrente primária	14.971,6	5.673,5	9.298,1	9.297,9	(e) 0,2

- (a) Valor que consta do SIGO, desconhecendo-se o motivo pelo qual a DGO refere, na sua resposta, a inexistência de qualquer valor.
- (b) Excluídos da despesa apenas os *activos financeiros* em *títulos (de curto e de médio e longo prazos)*. Do valor dos *activos financeiros* incluído na despesa, € 376,9 milhões refere-se ao FRDP.
- (c) Excluídos todos os *activos financeiros*. Tem-se observado que, no caso de o FRDP apresentar outras despesas, são habitualmente também excluídas pela DGO no Boletim.
- (d) O SIGO/SFA regista apenas € 0,2 milhões, não constando do Boletim Informativo indicação quanto ao motivo da diferença. A DGO, na sua resposta, refere tratar-se de uma diferença de consolidação, ou seja, um acerto contabilístico entre, por uma lado, o valor registado na receita dos SFA como "transferências de outros SFA" e na despesa do mesmo subsector como "transferências para SFA". Essa diferença foi, artificialmente, imputada a *outras despesas de capital*.
- (e) Diferença resultante de a DGO ter deduzido, além dos *juros* (€ 12,4 milhões), também o montante referente a *outras encargos correntes da dívida/despesas diversas* (€ 0,2 milhões), à semelhança do verificado relativamente aos serviços integrados.



Tribunal de Contas

No Quadro 16, relativo à despesa paga pelos SFA, pode observar-se que a principal **diminuição das despesas** se verificou na classificação económica *Subsídios*, € -265,5 milhões (-30,2%). As restantes reduções de despesas observadas ficaram-se por valores muito inferiores, a saber:

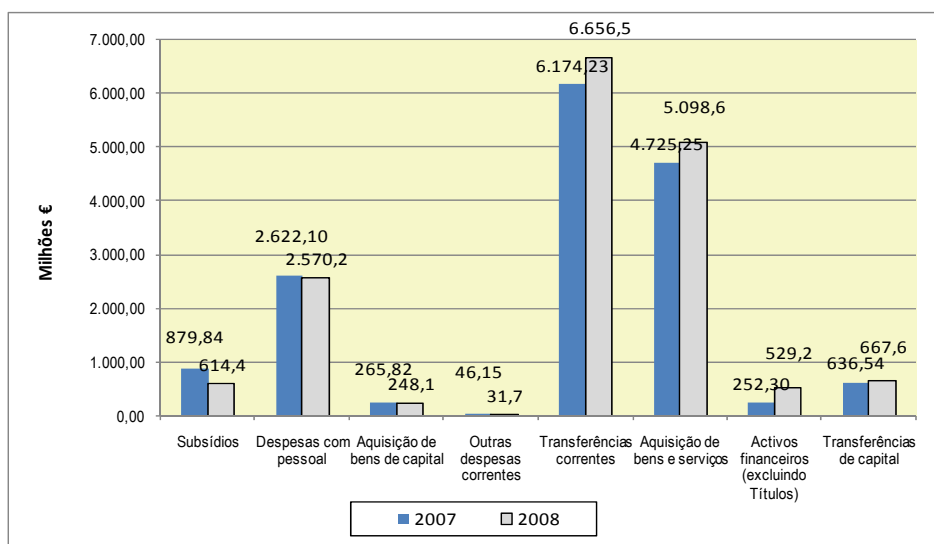
- *Despesas com pessoal*, € -51,9 milhões (-2,0%), em resultado da diminuição das *remunerações certas e permanentes* e dos *abonos variáveis e eventuais*, € -77,5 milhões (-3,4%) e, em sentido inverso, do aumento das despesas com *segurança social*, que aumentaram 25,6 milhões (8,1%);
- *Aquisição de bens de capital*, € -17,7 milhões (-6,7%);
- *Outras despesas correntes*, € -14,4 milhões (-31,3%).

Em contrapartida, registaram **aumentos das despesas** especialmente as seguintes classificações económicas:

- *Transferências correntes*, em € 482,3 milhões (7,8%);
- *Aquisição de bens e serviços*: em € 373,3 milhões (7,9%);
- *Activos financeiros* (excluindo *Títulos*), € 276,9 milhões (109,8%);
- *Transferências de capital*, € 31,0 milhões (4,9%).

Globalmente, as variações observadas resultaram num aumento da despesa efectiva (excluindo *títulos*) de € 812,9 milhões (5,2%), enquanto, em termos de peso relativamente ao PIB, o mesmo cresceu 0,4 pontos percentuais, de 12,8%, em 2007, para 13,2% em 2008.

Os montantes dessas despesas e as correspondentes variações constam do gráfico seguinte:



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

III.1 DESPESAS DOS SFA QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) DIMINUÍRAM FACE AO ANO ANTERIOR

III.1.1 SUBSÍDIOS

A redução mais significativa na despesa por classificação económica observada de Janeiro a Setembro, face ao período homólogo de 2007 regista-se em *Subsídios* (€ -265,5 milhões), com a seguinte discriminação:

Quadro 17 – SFA – Subsídios – por sector

Subsídios	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Administração central	8,3	1,8	-6,5	-77,9%
Administração local	13,0	8,8	-4,2	-32,0%
Famílias	413,0	271,6	-141,4	-34,2%
Instituições sem fins lucrativos	135,8	80,9	-54,8	-40,4%
Segurança social	5,7	5,6	-0,1	-1,5%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	303,4	244,9	-58,5	-19,3%
Sociedades financeiras	0,7	0,7	0,0	1,4%
Total	879,8	614,4	-265,5	-30,2%

Como se pode verificar, a diminuição dos montantes atribuídos a este título é praticamente geral, com a excepção da manutenção do valor relativo a *sociedades financeiras* (€ 0,7 milhões); no entanto, a distribuição dessas reduções não é uniforme, constatando-se que as *famílias* são, de longe, o sector mais afectado, com € -141,4 milhões. A causa primeira desta situação encontra-se na quebra de € 132,8 milhões que se regista nas verbas pagas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP a título de *subsídios a famílias*; de notar que, inversamente, as verbas pagas por este Instituto com a classificação económica *transferências correntes para famílias* teve um acréscimo de € 118,7 milhões, pelo que a diferença se poderá dever, maioritariamente, a uma alteração dos critérios de classificação das despesas¹.

Também o decréscimo de € 58,5 milhões nos subsídios concedidos a *Sociedades e quase sociedades não financeiras* tem origem maior nas reduções observadas nas áreas da agricultura (€ -31,9 milhões, relativos a subsídios diversos à produção agrícola canalizados através do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP) e do trabalho e solidariedade (€ -25,0 milhões, dos quais € -24,9 milhões relativos ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP).

Quanto ao decréscimo de € 54,8 milhões nos subsídios atribuídos a *Instituições sem fins lucrativos*, resulta inteiramente do menor montante atribuído a este título pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP.

¹ O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, criado em 2007, integrou o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, por força do DL n.º 87/2007, de 29 de Março. Observa-se que o INGA, nesse ano registou pagamentos no montante de € 495,9 milhões a título de *subsídios* (a *famílias* e a *sociedades e quase sociedades não financeiras*) não tendo processado despesa a título de *transferências correntes*, ao contrário do IFADAP.



Tribunal de Contas

III.1.2 DESPESAS COM PESSOAL

Conforme se referiu, o pagamento de despesas dos SFA classificadas como *despesas com pessoal* diminuiu € 51,9 milhões, passando de € 2.622,1 milhões, em 2007, para € 2.570,2 milhões, em 2008. 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	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	17,9	17,9	0,0	0,1%
Presidência do Conselho de Ministros	19,2	25,1	5,9	31,0%
Negócios Estrangeiros	1,4	1,1	-0,4	-24,5%
Finanças e Administração Pública	23,2	30,0	6,8	29,1%
Defesa Nacional	39,6	47,7	8,1	20,3%
Administração Interna	17,0	8,1	-8,9	-52,1%
Justiça	23,6	13,8	-9,7	-41,3%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	55,9	61,1	5,2	9,3%
Economia e Inovação	54,3	50,7	-3,5	-6,5%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	57,4	50,1	-7,3	-12,7%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	51,1	69,0	17,9	35,1%
Trabalho e Solidariedade Social	121,4	115,1	-6,3	-5,2%
Saúde	1.271,0	1.150,4	-120,7	-9,5%
Educação	3,7	5,6	2,0	53,2%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	853,9	915,9	61,9	7,3%
Cultura	11,5	8,6	-2,8	-24,8%
Total	2.622,1	2.570,2	-51,9	-2,0%

Os dados do quadro anterior mostram que a diminuição se verificou, essencialmente, nos SFA do Ministério da Saúde, com uma redução de € 120,7 milhões (-9,5%); em sentido contrário, aumentaram, sobretudo, os pagamentos, com essa classificação, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em € 61,9 milhões (7,3%).

A redução verificada nos SFA do Ministério da Saúde – de € 1.271,0 milhões para € 1.150,4 milhões – colhe a principal explicação na empresarialização de hospitais em 2007, não se configurando, pois, nessa medida, como uma poupança.

Com efeito, durante o ano de 2007, passaram a entidades públicas empresariais (EPE), deixando de integrar o subsector dos SFA, dez centros hospitalares e hospitais, os quais contabilizaram, em 2007 e a título de *despesas com pessoal*, € 100,3 milhões, conforme se explicita no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

Despesas com pessoal, em 2007, dos Hospitais e Centros Hospitalares empresarializados nesse ano	
Centro Hospitalar de Coimbra	11,5
Centro Hospitalar de Lisboa	10,4
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia	12,3
Hospital Conde de S. Bento – Santo Tirso	2,0
Hospital D. Estefânia	6,5
Hospital Distrital de Chaves	2,7
Hospital Distrital de Lamego	1,5
Hospital do Espírito Santo – Évora	5,0
Hospital Dr. José Maria Grande - Portalegre	2,7
Hospital Dr. Sousa Martins - Guarda	20,2
Hospital Maria Pia	11,3
Hospital N. Sr. ^a Ajuda – Espinho	0,7
Hospital S. José – Fafe	1,0
Maternidade Júlio Dinis	10,8
Total	100,3

No tocante ao financiamento público, os hospitais empresarializados eram, enquanto SFA, financiados através de *transferências (correntes e de capital)* efectuadas pela Administração Central dos Sistemas de Saúde, IP (ex-IGIF, Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), passando a ser financiados, por *activos financeiros*¹ e por *aquisição de bens e serviços de saúde*, através da Administração Central dos Sistemas de Saúde.

Uma vez que, enquanto SFA, esses hospitais tinham as suas despesas especificadas por natureza (classificação económica) em contabilidade pública, a sua empresarialização tem um impacto significativo na composição das rubricas da despesa pública. Neste caso, verifica-se, por um lado, a diminuição *das despesas com pessoal* (e outras) e, por outro, o aumento das despesas em *activos financeiros* e em *aquisição de bens e serviços*².

De notar que, já em 2008, foi empresarializado o último dos grandes hospitais, Hospitais da Universidade de Coimbra, bem como os hospitais Dr. Sousa Martins (Guarda) e N.^a Sr.^a da Anunciação (Seia), pelo que os do SNS que integram o subsector dos SFA têm já um valor residual. Pela sua importância e dimensão financeira impõe-se que se encontrem formas de prestação de contas, consolidadas, do SNS, que agreguem as dos hospitais pertencentes ao subsector dos SFA e os empresarializados, conforme tem recomendado o Tribunal.

Sobre esta questão o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO não se pronunciaram.

Também relativamente aos SFA do Ministério da Saúde, mas não integrando o SNS, destaca-se a redução em € 25,7 milhões (-14,0%) das despesas com pessoal na Administração Regional de Saúde do Centro, IP, ao contrário do verificado nas restantes Administrações Regionais de Saúde, em que se verificaram acréscimos.

¹ A DGO, na sua resposta, veio precisar que as dotações de capital às novas entidades públicas empresariais do SNS têm sido atribuídas por conta de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças.

² Tal como referido anteriormente, a propósito da Estradas de Portugal, além da alteração na composição das rubricas da despesa, a empresarialização de organismos integrados no sector público administrativo pode implicar uma diminuição no total da despesa deste sector, se o organismo obtiver empréstimos para financiar a sua actividade. Neste caso, também os valores da dívida pública sofrem uma alteração resultante da empresarialização. Ou seja, enquanto SFA, se o organismo fosse financiado por transferências do Orçamento do Estado, essa situação ir-se-ia reflectir no acréscimo da dívida pública (dívida directa do Estado). Enquanto empresa, caso contraia dívida financeira, tal não se reflectirá no montante da dívida pública, mas apenas no montante da dívida garantida, caso esses financiamentos tenham sido objecto de aval do Estado.

A DGO na sua resposta, de modo semelhante ao expresso relativamente à Estradas de Portugal, SA (em 2008), vem precisar que. “Não decorre directamente da empresarialização de instituições do SNS (e da possibilidade de as novas entidades públicas empresariais poderem recorrer ao crédito para financiamento da sua actividade) uma redução de despesa do subsector dos SFA's. As verbas inscritas no Orçamento do Estado para o financiamento do SNS continuam a ser transferidas para a Administração Central do sistema de Saúde, I.P. (ACSS), que, no caso das entidades públicas empresariais, financia a sua actividade, no âmbito dos contratos-programa estabelecidos com aquelas entidades”. Tal como anteriormente, na sua resposta a DGO não contesta os efeitos sobre a despesa e a dívida pública quando uma empresa de capitais públicas recorre a empréstimos.



Conforme se evidenciou no Quadro 16, tendo as *despesas com pessoal* diminuído globalmente, aumentaram, contudo, as despesas com *segurança social* que abrangem, essencialmente, os *encargos com a saúde* e as *contribuições para a segurança social* (neste caso, maioritariamente, contribuições para a Caixa Geral de Aposentações), que evoluíram em sentido inverso. Assim enquanto os *encargos com a saúde* diminuíram € 11,4 milhões¹, as *contribuições para a segurança social* aumentaram € 76,7 milhões (passaram de € 145,9 milhões para € 222,7 milhões), reflectindo a alteração das regras das contribuições dos SFA para a CGA operada pela Lei do Orçamento para 2008², alteração que justifica o principal aumento das despesas com pessoal ter-se observado nos SFA do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

III.1.3 AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL

Estas despesas apresentaram uma redução de € 17,7 milhões, o que representa -6,7% do valor despendido no período de Janeiro a Setembro de 2007, com a seguinte distribuição:

Quadro 19 – SFA – Aquisição de bens de capital – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	1,7	1,4	-0,3	-18,7%
Presidência do Conselho de Ministros	1,9	1,3	-0,6	-30,1%
Negócios Estrangeiros	1,9	0,9	-1,0	-53,8%
Finanças e Administração Pública	0,9	1,7	0,8	89,6%
Defesa Nacional	2,1	1,6	-0,5	-23,1%
Administração Interna	1,5	2,1	0,6	37,9%
Justiça	19,0	13,0	-6,0	-31,6%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	5,9	6,1	0,2	3,7%
Economia e Inovação	2,8	7,6	4,8	170,1%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	4,6	4,5	-0,1	-2,1%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	33,1	42,2	9,0	27,3%
Trabalho e Solidariedade Social	15,3	11,1	-4,1	-27,1%
Saúde	87,4	79,6	-7,8	-8,9%
Educação	6,3	0,1	-6,2	-99,2%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	69,9	60,6	-9,3	-13,3%
Cultura	11,5	14,2	2,7	23,7%
Total	265,8	248,1	-17,7	-6,7%

O Ministério com maior variação negativa absoluta foi o da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € -9,3 milhões, constatando-se que tal variação teve origem, essencialmente, nas diminuições ocorridas em *Equipamento básico* (€ -2,9 milhões), *Edifícios* (€ -2,7 milhões), *Equipamento de informática* (€ -1,5 milhões) e *Software informático* (€ -1,2 milhões). Segue-se-lhe o Ministério da Saúde, com € -7,8 milhões gastos do que em idêntico período de 2007, mormente por força das reduções observadas em *Equipamento básico* (€ -7,5 milhões), *Soft-*

¹ Os ex-Serviços Sociais do Ministério da Justiça haviam despendido, a esse título, € 12,8 milhões, em 2007.

² Designadamente, o aumento, de 7,5% (em 2007) para 11% (em 2008), da percentagem (sobre as remunerações sujeitas a desconto para a CGA) de contribuição dos serviços e fundos autónomos que, à data de 31/12/2006, não estavam obrigados a contribuir para a CGA, situação que abrange, designadamente, as universidades e os institutos politécnicos. Naqueles que na referida data estavam obrigados a contribuir, a percentagem manteve-se em 15% (art.º 18.º da Lei n.º 67-A/ 2007, de 31 de Dezembro).

ware informático (€ -4,9 milhões) e *Edifícios* (€ -4,8 milhões), assim compensando a variação de sentido contrário de € 9,3 milhões em *Outros investimentos*, sobretudo da Administração Regional de Saúde do Centro, IP (€ 11,1 milhões).

Já a diminuição de € 6,2 milhões no Ministério da Educação, relevante, sobretudo, pelo respectivo peso relativo (-99,2%), encontra explicação no decréscimo de € 6,3 milhões em *Edifícios*.

Em sentido contrário, destaca-se o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com um aumento de € 9,0 milhões (27,3%), o qual deriva do acréscimo de € 11,2 milhões em *Equipamento básico* do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.

III.1.4 OUTRAS DESPESAS CORRENTES

A diminuição de 31,3 % registada neste agrupamento teve a seguinte distribuição:

Quadro 20 – SFA – Outras despesas correntes – por Ministério

(em milhões de euros)

Ministérios	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,0	0,0	0,0	-61,3%
Presidência do Conselho de Ministros	1,7	2,5	0,9	51,2%
Negócios Estrangeiros	0,6	0,5	-0,1	-9,4%
Finanças e Administração Pública	1,5	3,4	1,9	132,8%
Defesa Nacional	0,8	0,7	-0,1	-12,2%
Administração Interna	0,2	0,2	0,0	10,1%
Justiça	2,8	2,1	-0,7	-24,5%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	4,9	3,0	-1,9	-38,1%
Economia e Inovação	4,1	3,9	-0,2	-4,7%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1,0	1,4	0,4	37,9%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	2,6	1,8	-0,7	-28,2%
Trabalho e Solidariedade Social	15,6	1,5	-14,1	-90,5%
Saúde	6,4	5,2	-1,3	-19,5%
Educação	0,7	0,6	-0,2	-22,4%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3,1	4,8	1,6	52,7%
Cultura	0,2	0,1	-0,1	-45,8%
Total	46,1	31,7	-14,4	-31,3%

Do quadro anterior ressalta que a responsabilidade maior para a redução de € -14,4 milhões pertence à diminuição de € 14,1 milhões (ou 90,5%) ocorrida no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, a qual se explica totalmente com a quebra de idêntico valor no Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, registada na rubrica residual *Diversas – Outras*.



III.2 DESPESAS DOS SFA QUE EM 2008 (3.º TRIMESTRE ACUMULADO) AUMENTARAM FACE AO ANO ANTERIOR

III.2.1 TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

Conforme se pode observar através do Quadro 16, nos períodos homólogos em apreço, a despesa paga pelos SFA classificada em *transferências correntes* – excluindo *transferências correntes para SFA*, aumentou € 482,3 milhões (7,8%), passando de € 6.174,2 milhões para € 6.656,5 milhões.

Essa variação resultou, sobretudo, dos aumentos registados nas “*outras*” *transferências*, € 473,3 milhões, e nas *transferências para a Segurança Social*, € 10,9 milhões. Analisando as “*outras*” *transferências*, isto é, excluindo as *transferências para administrações públicas*, verifica-se:

Quadro 21 – SFA – Outras transferências correntes – por Sector beneficiário

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	38,4	64,3	25,9	67,4%
Sociedades e quase sociedades financeiras	17,6	17,3	-0,3	-1,7%
Instituições sem fins lucrativos	138,7	208,5	69,8	50,3%
Famílias	5.358,1	5.751,6	393,4	7,3%
Resto do mundo	29,8	14,3	-15,5	-52,1%
Total	5.582,7	6.056,1	473,3	8,5%

Quadro 22 – SFA – Outras transferências correntes – por Ministério

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,0	0,0	0,0	184,7%
Presidência do Conselho de Ministros	33,7	34,9	1,1	3,4%
Negócios Estrangeiros	2,0	1,6	-0,5	-24,1%
Finanças e Administração Pública	5.185,1	5.444,8	259,6	5,0%
Defesa Nacional	2,1	1,9	-0,2	-11,6%
Administração Interna	22,5	52,2	29,8	132,7%
Justiça	0,0	2,4	2,4	6.870,8%
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	0,6	1,5	0,9	157,7%
Economia e Inovação	15,3	17,2	1,9	12,4%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	79,2	211,6	132,3	167,0%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	7,6	12,9	5,3	70,2%
Trabalho e Solidariedade Social	3,1	2,7	-0,4	-13,5%
Saúde	44,0	78,5	34,6	78,6%
Educação	0,0	3,8	3,8	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	179,3	180,0	0,7	0,4%
Cultura	8,1	10,0	1,9	23,5%
Total	5.582,7	6.056,1	473,3	8,5%

Conjugando os dois quadros anteriores, verifica-se que o principal acréscimo se registou nas *transferências para famílias* (mais € 393,4 milhões) com origem nos SFA dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública e

da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, em que o total das (outras) *transferências correntes* aumentou € 259,6 milhões e € 132,3 milhões, respectivamente.

Conforme foi referido a propósito da diminuição da despesa com *subsídios*, no Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, poderá ter havido uma alteração do critério de classificação das despesas (em particular das processadas pelo ex-INGA) entre *subsídios* e *transferências correntes* para *famílias*.

O aumento das *transferências* dos SFA do Ministério das Finanças e Administração Pública (€ 259,6 milhões) encontra correspondência no acréscimo global das verbas, desse Ministério, para *famílias* (€ 260,5 milhões). Têm como origem principal a variação nos montantes desse tipo de despesas da CGA, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 23 – SFA – Ministério das Finanças – Outras transferências correntes

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			(em milhões de euros)	
			Valor	%
Caixa Geral de Aposentações, das quais	5.138,1	5.399,6	261,5	5,1%
<i>Transferências para famílias</i>	5.137,0	5.397,4	260,5	5,1%
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	0,2	0,2	0,0	-1,1%
Fundo de Acidentes de Trabalho	21,6	21,1	-0,4	-2,1%
Instituto de Seguros de Portugal	25,2	22,9	-2,4	-9,5%
Instituto Nacional de Administração	0,0	0,1	0,1	520,5%
Serviços Sociais da Administração Pública	0,0	1,0	1,0	3135,9%
Total	5.185,1	5.444,8	259,6	5,0%

Conforme se observa pelo quadro, as *transferências* da CGA (essencialmente para *famílias*), aumentaram 5,1% (€ 261,5 milhões), passando de € 5.138,1 milhões para € 5.399,6 milhões.

De notar também o peso específico das *transferências* da CGA que, em 2008, representam 32,9% do total da despesa paga dos SFA evidenciada no Quadro 16, pelo que é de salientar ter também a DGO apresentado uma conta provisória da CGA (acompanhada de um “mapa de indicadores físicos do sistema de protecção social da Função Pública”), a qual discrimina essas *transferências* do seguinte modo:

Quadro 24 – CGA – Transferências correntes (Janeiro a Setembro 2007-2008)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			(em milhões de euros)	
			Valor	%
Pensões e abonos, da responsabilidade de:	5.136,9	5.397,4	260,5	5,1%
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	4.444,7	4.755,9	311,2	7,0%
<i>Orçamento do Estado</i>	163,8	166,7	2,9	1,8%
<i>Outras entidades</i>	528,4	474,8	-53,6	-10,1%
Outras transferências correntes	1,2	2,1	0,9	75,0%
Total	5.138,1	5.399,5	261,4	5,1%

Fonte: DGO, Boletim Informativo, Outubro 2008



Tribunal de Contas

De acordo com esses dados, provisórios, da CGA, de Janeiro a Setembro, é de destacar que as “pensões e abonos a cargo da CGA” aumentaram € 311,2 milhões (7,0%), enquanto, em sentido contrário, as “pensões e abonos a cargo de outras entidades” tiveram um decréscimo de € 53,6 milhões (-10,1%).

III.2.2 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS (CORRENTES)

Tal como se evidenciou no Quadro 16, a despesa com a *aquisição de bens e serviços* passou de € 4.725,3 milhões, em 2007, para € 5.098,6 milhões, em 2008, o que representou um acréscimo de € 373,3 milhões (7,9%), que resultou, essencialmente, do aumento, em € 368,0 milhões, verificado nos SFA do Ministério da Saúde, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 25 – SFA – Ministério da Saúde – Aquisição de bens e serviços

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação (em milhões de euros)	
			Valor	%
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	2.067,9	2.327,7	258,9	24,7%
Administrações Regionais de Saúde	1.772,7	1.853,6	80,9	4,6%
Hospitais empresarializados em 2007	14,9	-	-14,9	-100,0%
Restantes SFA do Ministério da Saúde	237,5	279,7	43,1	5,3%
Total	4.093,0	4.461,0	368,0	8,5%

Conforme se demonstra, as diminuições no pagamento de despesas de *aquisição de bens e serviços* verificaram-se apenas nos Hospitais convertidos em EPE em 2007, nos quais, nesse ano, essas despesas tinham ascendido a € 14,9 milhões.

De salientar o forte crescimento das despesas pagas pela ACSS por conta desta classificação económica, em € 258,9 milhões (24,7%) passando de € 2.067,9 milhões, em 2007, para € 2.327,7 milhões, em 2008. Trata-se essencialmente de despesas de *aquisição de serviços de saúde*, classificação económica que, a partir de 2004, passou a ser empregue para classificar as verbas transferidas pelo IGIF para os hospitais empresarializados¹.

Observa-se que, relativamente às diversas classificações económicas consideradas em 2007 (*despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, etc.*), a despesa realizada pelos hospitais e centros hospitalares empresarializados nesse ano havia ascendido a € 118,0 milhões, o que justifica parte do acréscimo das despesas da ACSS com *aquisição de bens e serviços*, que registou o referido acréscimo de € 258,9 milhões.

De notar que, além das alterações de universo, a apreciação da evolução das despesas do Ministério da Saúde, quanto ao SNS e, em particular, quanto à aquisição de bens e serviços pode, ainda, ser prejudicada pela utilização do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde. Este Fundo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 222/2008, de 25 de Novembro, com a natureza de “*património autónomo sem personalidade jurídica*” podendo efectuar pagamentos directos “*aos fornecedores das instituições e serviços do SNS ou, no caso das instituições e serviços do SNS com a natureza de entidade pública empresarial, através do adiantamento das verbas, sendo o pagamento feito pelas entidades devedoras*”².

¹ Em 2003 haviam sido classificadas como transferências para sociedades não financeiras públicas.

² Preâmbulo da Portaria n.º 1369-A/2008, de 28 de Dezembro, que aprova o novo regulamento de gestão do Fundo.

Ora, não tendo sido atribuído ao Fundo o regime jurídico-financeiro, excepcional, de autonomia administrativa e financeira, nos termos da Lei de Bases da Contabilidade Pública¹, deve efectuar a sua execução orçamental enquanto serviço integrado do Estado. No entanto, desde a criação do Fundo, ao contrário, em 2008, do Fundo Português do Carbono, antes referido, que tem também a natureza de “património autónomo sem personalidade jurídica”, tal não se verificou, situação que deverá ser corrigida.

Em sede de contraditório, a DGO alega ser seu entendimento que “(...) que o Fundo reveste a natureza de *património autónomo sem personalidade jurídica, com contabilidade própria, constituindo-se, assim, como entidade fora do perímetro das Administrações Públicas, pelo que a relevação contabilística do Fundo apenas se traduziu na aquisição, pelo Estado, de unidades de participação.*”

De acordo com a legislação específica², o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde foi criado com verbas provenientes do Orçamento do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, cabendo aos ministros das áreas das finanças e da saúde nomear a sua comissão directiva. Não se vê nos diplomas em causa quaisquer razões para considerar o Fundo como entidade exterior ao sector público administrativo, dispensado da aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, conforme anteriormente referido.

III.2.3 ACTIVOS FINANCEIROS

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

Ou seja, se é pacífica a exclusão dos *passivos financeiros* (amortização de dívida) quando se aprecia o montante global da despesa (correspondente ao conceito tradicional de despesa efectiva), já não é consensual a exclusão ou não, parcial ou total, dos *activos financeiros*.

Com efeito, quando alguém compra certificados de aforro não se diz que fez uma despesa; diz-se que aplicou as suas poupanças, sendo certo que irá recuperar a importância monetária aplicada (neste caso, acrescida de uma remuneração). De igual modo, quando um SFA, para aplicar os seus excedentes de tesouraria adquire CEDIC (títulos de curto prazo do Estado) ou outros *títulos* (excepto *acções e outras participações*), não se pode dizer que tenha efectuado uma despesa.

O Fundo foi constituído no final de 2006, pelo montante de € 200,0 milhões, através de verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças. Relativamente a 2007 e até Novembro de 2008, de acordo com a informação extra-orçamental recebida sobre a movimentação de verbas do Fundo, a totalidade da verba foi aplicada em CEDIC. Em Dezembro de 2008, de acordo com a informação disponível, ainda incompleta, o Fundo recebeu verbas de diversos hospitais empresarializados (sob a forma de aquisição de títulos de participação do Fundo), num montante superior a € 500,0 milhões. Ainda nesse mês, o Fundo efectuou pagamentos e/ou adiantamentos num montante superior a € 700,0 milhões. De notar que, no caso de adiantamentos, às “*instituições e serviços do SNS com a natureza de entidade pública empresarial*”, nos termos do art.º 3.º da Portaria n.º 1369-A/2008: “*Durante o ano de 2008, as transferências a título de adiantamentos a realizar pelo Fundo têm por finalidade a regularização de dívidas vencidas existentes à data da presente portaria*”.

¹ Ou seja, não sendo o Fundo um serviço ou fundo autónomo.

² Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 228/2008, de 25 de Novembro.



Tribunal de Contas

A questão já não é consensual quando se trata de empréstimos concedidos em que seja reduzida a probabilidade de reembolso (total ou numa parte significativa), ou da aquisição de acções e outros activos financeiros sem correspondente valor real¹.

Dada a impossibilidade de se proceder a uma análise casuística de todos os activos financeiros²:

- Pela sua natureza e tendo em conta os SFA a que respeitam, excluiu-se da despesa em *activos financeiros* as importâncias relativas a aquisição de *títulos (de curto prazo e de médio e longo prazo)*, no que se coincide com a metodologia seguida pela DGO no Boletim Informativo;
- Manteve-se na despesa os restantes *activos financeiros*, designadamente, *empréstimos e acções e outras participações*, contrariamente à metodologia utilizada pela DGO. Segue-se, assim, relativamente a estes activos financeiros, a mesma metodologia empregue no tocante aos serviços integrados, a propósito dos quais a DGO se pronunciou na sua resposta (cfr. página 9).

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

Quadro 26 – SFA – Activos financeiros

	(em milhões de euros)		
Activos financeiros	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação
Títulos de curto prazo	4.760,5	183,5	-4.577,0
Títulos de médio e longo prazo	128,9	47,4	-81,5
Total dos Títulos	4.889,4	230,9	-4.658,5
Acções e outras participações	45,8	376,9	331,2
Unidades de participação	17,1	2,4	-14,6
Empréstimos de curto prazo	0,5	0,5	0,0
Empréstimos de médio e longo prazo	188,9	139,9	-49,0
Outros activos financeiros	-	9,4	9,4
Total dos activos financeiros excluindo Títulos	252,3	529,2	276,9
Total	5.141,7	760,1	-4.381,6

Discriminam-se, a seguir, as importâncias pagas pelos SFA dos vários Ministérios como *activos financeiros* (excluindo *títulos*):

¹ Uma vez que em contabilidade nacional também se exclui da despesa os “activos financeiros” (segundo os conceitos do SEC 95, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental que tenha sido dada), para efeito do cálculo do saldo orçamental das administrações públicas, o tema é da maior relevância. Para ilustrar esta questão refira-se que, segundo se teve conhecimento, relativamente à empresarialização dos hospitais em 2003, o capital inicial foi aceite pelo Eurostat como “activo financeiro” e, portanto, excluído da despesa desse ano. Contudo, futuros aumentos de capital dos mesmos hospitais (para cobrir prejuízos) já não seriam considerados “activos financeiros”.

² Relativamente a 2008 essa informação ainda não é conhecida.

Quadro 27 – SFA – Activos financeiros – por Ministério

Ministério	(em milhões de euros)		
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Varição
Finanças e Administração Pública	50,1	377,0	326,9
Defesa Nacional	1,5	1,4	-0,1
Administração Interna	4,2	5,4	1,2
Ambiente, Ordenam. Territ. e Desenv. Region.	85,2	85,5	0,2
Economia e Inovação	107,4	49,0	-58,4
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1,1	9,2	8,2
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	0,1	-	-0,1
Trabalho e Solidariedade Social	2,0	1,1	-1,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,5	0,1	-0,4
Total	252,3	529,2	276,9

Conforme se evidencia no quadro anterior, o principal acréscimo da despesa que foi considerada em *activos financeiros* refere-se ao Ministério das Finanças, com € 326,9 milhões, devido essencialmente ao aumento das despesas do FRDP, em 331,8 milhões¹.

No Ministério da Economia e Inovação regista-se uma diminuição da despesa em activos financeiros de € 58,4 milhões devida, essencialmente, à diminuição, em € 32,7 milhões, dos *empréstimos a médio e longo prazos* a empresas públicas, pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, e de € 9,8 milhões desse tipo de empréstimos, a empresas privadas, pelo Turismo de Portugal.

III.2.4 TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

Conforme também se evidenciou no Quadro 16, nos períodos homólogos em apreço aumentou também, em € 31,0 milhões, a despesa de *transferências de capital* (excluindo, como já foi referido, as *transferências de capital para SFA*). Essa variação resulta da diminuição, em € 12,0 milhões, das *transferências de capital para o Estado* e do aumento, em € 48,2 milhões, das outras *transferências de capital*, isto é, das transferências para outros sectores excluindo as administrações públicas.

A redução das *transferências de capital para o Estado* deveu-se essencialmente ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, com uma redução de € 13,8 milhões (despendeu € 41,6 milhões em 2007 e € 27,8 milhões, em 2008).

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

¹ Em sentido contrário, esse tipo de despesa do Instituto de Seguros de Portugal diminuiu € 5,0 milhões.



Quadro 28 – SFA – Outras transferências de capital – por Sector

(em milhões de euros)

	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Variação	
			Valor	%
Sociedades e quase sociedades não financeiras	199,1	280,3	81,2	40,8%
Sociedades e quase sociedades financeiras	0,0	0,0	0,0	
Instituições sem fins lucrativos	219,5	178,1	-41,4	-18,8%
Famílias	64,8	49,7	-15,0	-23,2%
Resto do mundo	12,1	35,5	23,4	193,8%
Total	495,5	543,7	48,2	9,7%

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

No aumento das transferências de capital para empresas destaca-se o IAPMEI, € +75,8 milhões e o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, € +14,7 milhões. O acréscimo das transferências de capital para o exterior deve-se, quase exclusivamente, à Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

A redução nas *transferências de capital para famílias* ficou a dever-se ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ -17,2 milhões).

Quanto à redução dessas *transferências para instituições sem fins lucrativos* é o resultado, essencialmente, da empresarialização do ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal que, em 2007, enquanto SFA, havia despendido € 17,8 milhões a esse título, bem como às reduções verificadas no Turismo de Portugal (€ -10,1 milhões) e na Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ -7,6 milhões)

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

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

Quadro 29 – Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos – Despesas agregadas por classificação económica
(Janeiro a Setembro 2007-2008)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva		% PIB	
	2007 (até Set)	2008 (até Set)	Valor	%	2007 (até Set)	2008 (até Set)	2007 (até Set)	2008 (até Set)
	(em milhões de euros)							
Despesas com Pessoal, das quais	12.318,8	12.549,6	230,8	1,9%	31,3%	30,2%	10,1%	10,1%
Remunerações e abonos	8.596,80	8.522,80	-74,00	-0,9	21,8	20,5	7,1	6,8
Segurança social	3.722,00	4.026,80	304,80	8,2	9,5	9,7	3,1	3,2
Aquisição de Bens e Serviços	5.454,6	5.892,3	437,6	8,0%	13,9%	14,2%	4,5%	4,7%
Juros e outros encargos	3.978,1	4.084,5	106,4	2,7%	10,1%	9,8%	3,3%	3,3%
Transferências Correntes:	13.242,5	14.188,2	945,7	7,1%	33,6%	34,2%	10,9%	11,4%
Administração Regional	0,4	0,2	-0,3	-58,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração Local	1.453,0	1.534,1	81,1	5,6%	3,7%	3,7%	1,2%	1,2%
Segurança Social	4.518,8	4.879,9	361,1	8,0%	11,5%	11,7%	3,7%	3,9%
Outras	7.270,2	7.774,0	503,8	6,9%	18,5%	18,7%	6,0%	6,2%
Subsídios	1.146,7	1.316,6	170,0	14,8%	2,9%	3,2%	0,9%	1,1%
Outras Despesas Correntes	242,6	289,0	46,4	19,1%	0,6%	0,7%	0,2%	0,2%
Total de Despesas Correntes	36.383,3	38.320,1	1.936,9	5,3%	92,4%	92,3%	29,9%	30,7%
Aquisição de Bens de Capital	488,9	569,8	81,0	16,6%	1,2%	1,4%	0,4%	0,5%
Transferências de Capital:	2.063,0	1.715,3	-347,7	-16,9%	5,2%	4,1%	1,7%	1,4%
Administração Regional	449,9	429,7	-20,2	-4,5%	1,1%	1,0%	0,4%	0,3%
Administração Local	635,7	634,1	-1,6	-0,3%	1,6%	1,5%	0,5%	0,5%
Segurança Social	10,8	6,4	-4,4	-40,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras	966,5	645,1	-321,5	-33,3%	2,5%	1,6%	0,8%	0,5%
Activos Financeiros (excluindo Títulos)	427,6	900,1	472,5	110,5%	1,1%	2,2%	0,4%	0,7%
Outras Despesas de Capital	16,3	28,0	11,7	71,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Total de Despesas de Capital	2.995,8	3.213,2	217,5	7,3%	7,6%	7,7%	2,5%	2,6%
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	39.379,1	41.533,4	2.154,3	5,5%	100,0%	100,0%	32,4%	33,3%
<i>Por memória:</i>								
Activos Financeiros (em Títulos)	4.889,4	230,9	-4.658,5	-95,3%			4,0%	0,2%
Outros encargos da dívida pública	15,0	28,4	13,5	90,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Despesa corrente primária	32.420,1	34.264,1	1.844,0	5,7%	82,3%	82,5%	26,7%	27,5%
PIBpm (preços correntes) - 3.º Trimestre acumulado	121.639,3	124.788,4	3.149,1	2,6%			100,0%	100,0%

Fonte: Quadros 1 e 16, tendo-se excluído as *transferências* intra e entre os dois subsectores.



Tribunal de Contas

Como se pode observar do Quadro 28, 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* – de Janeiro a Setembro cresceu, em termos nominais, 5,5%, ascendendo a € 41.533,4 milhões. Face a esse crescimento e a uma taxa de crescimento (nominal) do PIB, de 2,6%, o peso daquela despesa no PIB cresceu 0,9 p.p., de 32,4% para 33,3%.

Já a despesa corrente primária evidenciou um acréscimo de 5,7%, de € 32.420,1 milhões para € 34.264,1 milhões, passando de 26,7% do PIB para 27,5%.

Estas variações decorrem, naturalmente, do efeito conjugado das observadas na despesa, quer dos serviços integrados, quer dos fundos e serviços autónomos, anteriormente comentadas. Cotejando os dados do Quadro 28 com os constantes dos Quadros 1 e 16, verifica-se que pertence aos serviços integrados a maior responsabilidade por todas as variações, dado o superior peso relativo das despesas por estes incorridas (61,7% da despesa efectiva total, no período em causa de 2008).

De referir por último que, embora o exame da despesa a que se procedeu tenha sido efectuado segundo os conceitos e a informação obtida da contabilidade pública¹, o Ministro de Estado e das Finanças, na sua resposta, refere: *“Por fim, esclarece-se que, nos termos dos Regulamentos Comunitários vigentes, compete aos institutos de estatística nacionais a aplicação das regras contabilísticas que integram o Sistema Europeu de Contas nacionais e regionais, cabendo essa tarefa, no caso português, ao Instituto Nacional de Estatística.”*

¹ Designadamente quanto à inclusão dos activos financeiros na despesa efectiva.

V. DECISÃO

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

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

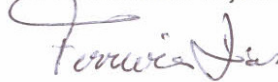
Tribunal de Contas, em 2 de Abri de 2009

O Conselheiro Relator



(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui Presente
O Procurador-Geral Adjunto





Tribunal de Contas

VI. FICHA TÉCNICA

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

Coordenação Geral: Leonor Côrte-Real Amaral
--



[Handwritten signature]

ANEXO

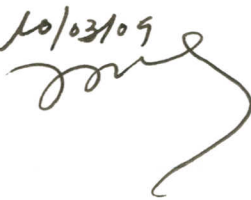
CONTRADITÓRIO



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

10.MAR 09 00505

Exmo Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. da República, 65
1069-045 Lisboa

URGente
Da entrada
Ao DGE
10/03/09


Assunto: Relato de acompanhamento da "Execução orçamental da despesa – Janeiro a Setembro de 2008 – Subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos"

Exmo Senhor,

Relativamente ao assunto em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de tecer as observações a seguir apresentadas.

A primeira refere-se ao emprego de metodologias e conceitos diferentes dos que integram os Boletins Informativos da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

A metodologia e conceitos utilizados pela DGO na elaboração do Boletim Informativo mensal são os que se entendem por mais adequados à monitorização da execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, nomeadamente à análise da evolução do saldo global e das suas componentes na óptica da contabilidade pública, pelas razões apontadas pela DGO na resposta remetida a esse Tribunal a propósito deste Relato, destacando-se aqui a exclusão dos activos financeiros, quer do âmbito da despesa quer do âmbito da receita para efeitos desse apuramento.

A segunda observação refere-se ao que se entende ser uma análise parcial efectuada no relatório referenciado em epígrafe, centrada na despesa e não tomando em consideração não só a perspectiva global que a observação do saldo permite ter, mas também os casos concretos em que a receita e a despesa devem ser analisadas em simultâneo, pelo seu relacionamento e para efeitos de consolidação.

1.





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Assim, não se colocando em causa a competência do Tribunal de Contas em conduzir a análise dos dados seguindo as metodologias por si seleccionadas, reafirma-se a validade da metodologia seguida pela DGO no seu Boletim Informativo mensal.

Por fim, esclarece-se que, nos termos dos Regulamentos Comunitários vigentes, compete aos institutos de estatística nacionais a aplicação das regras contabilísticas que integram o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, cabendo essa tarefa, no caso português, ao Instituto Nacional de Estatística.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência
3139 (DA I)

Sua comunicação de
23 Fev. 2009

Nossa referência
P 4730/2009

Data
9 Mar. 2009

ASSUNTO: Relato de acompanhamento da "Execução orçamental da despesa – Janeiro a Setembro de 2008 – Subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos".

Cano Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho formular as seguintes observações que, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o Relato de acompanhamento da execução orçamental da despesa nos suscita.

A leitura do Relato levanta duas observações genéricas. A primeira refere-se ao uso de conceitos diferentes dos habitualmente usados nos Boletins informativos da DGO há quase duas décadas. A utilização de conceitos diferentes para os mesmos agregados pode gerar confusão nos leitores, parecendo-nos que esta situação em nada contribui para o esclarecimento do público interessado.

A metodologia seguida pela DGO na elaboração do Boletim Informativo mensal tem por objectivo essencial o apuramento e análise do saldo global na óptica da Contabilidade Pública, utilizando os agregados que parecem ser os mais adequados. Nesse sentido são excluídos:

- os activos financeiros quer do âmbito da despesa, quer do âmbito da receita. A sua não exclusão da despesa efectiva implicaria, em reciprocidade, a sua não exclusão da receita. Em resultado, quando as receitas das reprivatizações apresentassem elevados montantes, o saldo global seria artificialmente beneficiado;
- a transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) é excluída no apuramento da despesa efectiva uma vez que esta transferência resulta das receitas de reprivatizações e destinam-se à amortização da dívida pública e aumento de capital estatutário de empresas públicas. Como foi referido, a receita de activos financeiros também foi excluída da receita efectiva;



- para efeitos de apuramento da despesa corrente primária, é expurgado o montante equivalente à totalidade do agrupamento de classificação económica da despesa 03 – “Juros e outros encargos”¹ por se entender que os restantes subagrupamentos respeitam a encargos financeiros relativos a dívidas de anos anteriores, quando o objectivo é de apurar a despesa corrente primária do ano a que se refere a execução orçamental.

A segunda observação refere-se à análise da despesa independentemente da análise da receita. Existem casos em que a receita e a despesa estão ligadas, devendo ser analisados em simultâneo. Acresce ainda que nas agregações, a não consideração em simultâneo das receitas e das despesas pode induzir distorções. Por exemplo, as despesas com transferências de SFA’s para outros SFA’s devem ser comparadas com as mesmas transferências do lado da receita. Havendo diferenças de consolidação, estas devem ser tratadas. O tratamento efectuado pela DGO quando as transferências são superiores na despesa às da receita é imputar a diferença a rubricas residuais de despesa. A análise parcial do Tribunal de Contas não faz esta compatibilização.

Quanto à análise da despesa efectuada no relato de acompanhamento do TC, a DGO apresenta as seguintes considerações mais específicas.

No ponto I.1.1 (Transferências de capital), na análise das transferências de capital relevadas no Quadro 2, o TC evidencia a variação das transferências para serviços e fundos autónomos (aumento de 54,4 milhões de euros), no entanto, nada é referido quanto à variação que se regista ao nível das transferências para “sociedades e quase sociedades não financeiras – empresas privadas” e para países terceiros que ascende a um valor superior (57,9 milhões de euros).

Relativamente à nota de rodapé 1 (página 9) entendemos que a sua redacção pode induzir a ideia de que a alteração do modelo de financiamento da rede rodoviária a cargo da EP – Estradas de Portugal, S.A., se traduziu numa diminuição da despesa dos serviços integrados, com impacto na dívida pública directa do Estado. Convirá frisar-se que o facto de aquela entidade ter deixado de ser financiada por transferências de capital do Orçamento do Estado, no âmbito dos Investimentos do Plano, a partir de 2008, não foi compensada pela contracção de empréstimos por aquela empresa. Efectivamente, o efeito directo reflectiu-se na redução de receita líquida do Estado relativa ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos. Refira-se aliás que anteriormente a 2007 essa empresa já podia recorrer a empréstimos.

Ainda no ponto I.1.1, indica-se que a verba transferida para a EP – Estradas de Portugal, S.A. até Setembro de 2007 (426,3 milhões de euros) foi integralmente

¹ E não apenas os subagrupamentos 03.01 – “Juros da dívida pública” e 03.02 – “Outros encargos da dívida pública”, conforme a metodologia do Tribunal de Contas.



utilizada para financiamento a título de comparticipação do Orçamento do Estado, no âmbito do PIDDAC, em projectos de investimentos em infra-estruturas rodoviárias, não sendo correcto afirmar que, daquele montante, 200 milhões de euros se tenham destinado à realização do capital social da EP, S.A.. Com efeito, por forma a dar cumprimento ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro², procedeu-se à conversão do capital estatutário da ex-EP, E.P.E., em “40.000 acções nominativas escriturais com o valor nominal de € 5.000 cada”³.

O pagamento de 466,2 milhões de euros à REN – Rede Eléctrica Nacional, S.A. (ponto I.2.2), visando a amortização do défice tarifário energético, através de um adiantamento do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., em Abril de 2008, visou dar cumprimento imediato ao compromisso estabelecido entre o Estado e a REN, tendo este sido posteriormente regularizado, por via orçamental, através da abertura de um crédito especial. Tratou-se, assim, de cumprir os trâmites legais previstos para aquela operação de regularização, pelo que reveste a forma de uma situação pontual que apenas afectou o padrão intra-anual de evolução da despesa com subsídios durante o período de tempo necessário para se proceder à adequada relevação em despesa orçamental. Refira-se também que tendo sido um pagamento único, ele alteraria sempre o padrão nominal da despesa.

Assinala-se no ponto I.2.3.1.1 (Ministério das Finanças e da Administração Pública) uma referência aos Serviços Sociais do Ministério da Saúde, que nos parece fora do contexto.

No ponto I.2.4 (Activos financeiros) refira-se a inconsistência entre os Quadros 13 e 14 ao nível das “acções e outras participações – empresas públicas”, no valor executado até Setembro de 2007 que se situa em 156,1 milhões de euros. Por sua vez, o total da variação evidenciado no Quadro 14 deverá ser de -34,1 milhões de euros, em coerência com o Quadro 13.

Relativamente ao quadro que evidencia as diferenças em relação ao Boletim da DGO, incluído no ponto II (Evolução da despesa dos serviços e fundos autónomos), indicamos as seguintes considerações:

- a diferença de 68,0 milhões de euros em “Outras despesas de capital” que o TC assinala está associado, como anteriormente referido, à imputação de diferenças de consolidação das transferências intersectoriais na receita e despesa;
- os SFA’s do Serviço Nacional de Saúde não registaram despesa com “juros e outros encargos”, pelo que o montante constante da coluna (2) do quadro em análise está incorrecto.

² Transforma a EP — Estradas de Portugal, E.P.E., criada pelo Decreto -Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro, em sociedade anónima de capitais públicos.

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do anexo ao referido diploma (Estatutos da EP – Estradas de Portugal, S.A.).



No ponto II.1.2 (Despesas com pessoal), relativamente ao efeito da empresarialização de organismos do Serviço Nacional de Saúde, há a referir o seguinte:

- o impacto na composição das despesas dos SFA's situa-se ao nível das despesas com pessoal e da aquisição de bens e serviços, mas não no que respeita aos activos financeiros. Em bom rigor, foram atribuídas dotações de capital às novas entidades públicas empresariais por conta de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que integra o subsector dos serviços integrados, pelo que se afigura que a análise do TC deve ser objecto de maior precisão neste aspecto;
- relativamente à nota de rodapé 1 (página 24), julga-se aplicar-se o argumento aduzido pela DGO relativamente à redução das transferências de capital para a EP, S.A.. Com efeito, não decorre directamente da empresarialização de instituições do SNS (e da possibilidade de as novas entidades públicas empresariais poderem recorrer ao crédito para financiamento da sua actividade) uma redução da despesa do subsector dos SFA's. As verbas inscritas no Orçamento do Estado para o financiamento do SNS continuam a ser transferidas para a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), que, no caso das entidades públicas empresariais, financia a sua actividade, no âmbito dos contratos-programa estabelecidos com aquelas entidades.

No ponto II.2.2 (Aquisição de bens e serviços correntes), relativamente à relevação contabilística do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, é entendimento da DGO que o Fundo reveste a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, com contabilidade própria, constituindo-se, assim, como entidade fora do perímetro das Administrações Públicas, pelo que a relevação contabilística do Fundo apenas se traduziu na aquisição, pelo Estado, de unidades de participação.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento