



IV – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

4.1 – Análise global da execução do orçamento da despesa

4.1.1 – Conferência dos mapas de despesa

O apuramento global da despesa orçamental é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos contabilísticos efectuados nas suas delegações.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos Serviços deste Tribunal, tendo por base os "mapas de despesa" dos serviços processadores (2.193 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com os desenvolvimentos das despesas apresentados no volume II da Conta.

A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.202), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 301 serviços (25%). Estas verbas comuns respeitam ao Cap.º 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário":

- ◆ Divisão 01 – "Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, 1º Ciclo do Ensino Básico, Áreas e Delegações Escolares";
- ◆ Divisão 02 – "Escolas do Ensino Básico (1.º, 2.º e 3.º Ciclo), do Ensino Básico (2.º e 3.º Ciclo), Preparatórias e C+S";
- ◆ Divisão 03 – "Escolas Secundárias";
- ◆ Divisão 04 – "Serviços Autónomos/Escolas Profissionais Públicas".

Relativamente às verbas deste Ministério inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 66 – "Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento", Subdivisão 01 – "DAPP – Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação", processadas também como verbas comuns por 137 estabelecimentos do ensino básico e secundário, foram solicitados e conferidos os respectivos mapas de despesa.

Continuaram a ser solicitados e conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes, consulados gerais e consulados que dispõem de autonomia administrativa mas com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cap.º 02 – "Serviços Diplomáticos e Consulares", Divisão 02 – "Serviços Externos/Verbas Comuns", Subdivisão 01 – "Serviços Próprios" e Subdivisão 98 – "Despesas com Compensação em Receita – Sem Transição de Saldos"

Foram igualmente solicitados e conferidos os mapas de despesa respeitantes a essas entidades do Ministério dos Negócios Estrangeiros relativos às verbas comuns inscritas no Capítulo 50



– "Investimentos do Plano", Divisão 02 – "Secretaria-Geral", Subdivisão 03 – "SG-Diversos – Modernização dos Serviços Externos".



Em termos globais, dos 2.193 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas:

- ◆ 1.585 (72,3%) não os remeteram no prazo estipulado na lei¹, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Defesa, das Finanças, do Ambiente, da Ciência e Tecnologia e da Saúde (a totalidade dos serviços destes Ministérios), dos Encargos Gerais da Nação (98% dos serviços) e da Cultura (97%);
- ◆ 334 (15,2%) não os tinham ainda remetido quando se iniciou a organização e preparação dos mesmos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (50% dos serviços deste Ministério), da Ciência e Tecnologia (40%) e dos Negócios Estrangeiros (27%). A esses serviços foram enviados ofícios solicitando o envio dos mapas em falta.
- ◆ 69 (3,1%) não os remeteram nos prazos fixados nos ofícios acima referidos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (9% dos seus serviços), para a Qualificação e o Emprego (7%) e das Finanças (4%).

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1.292 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos², 272 (21,1%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (50% dos respectivos serviços), da Cultura (35%) e da Economia (29%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos, ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Contudo, no final, após essas solicitações e rectificações, verificou-se que os valores apurados através dos mapas de despesa estavam de acordo com os constantes da Conta.

4.1.2 – Despesa autorizada e paga – Considerações gerais

A Conta Geral do Estado evidencia a despesa "autorizada líquida", isto é, a despesa autorizada pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento (despesa autorizada ilíquida), deduzida das reposições abatidas nos pagamentos (incluindo as reposições retrotraídas). Dado que não estão registadas "importâncias por pagar em 31/12/97", a despesa "autorizada líquida" é igual aos "pagamentos efectuados" (despesa "paga").

A despesa autorizada e as reposições abatidas nos pagamentos constam do quadro seguinte, por Ministérios:

¹ Nos termos do parágrafo único do art.º 3.º do Decreto n.º 27.327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa até 1 de Março do ano seguinte.

² Como já foi referido, os mapas relativos a verbas comuns do Ministério da Educação foram conferidos por amostragem.





Ministérios	Despesas autorizadas		Reposições (3) = (1)-(2)
	Ilíquidas (1)	Líquidas (2)	
Encargos Gerais da Nação	93 630 074 035\$00	93 530 172 732\$00	99 901 303\$00
Defesa Nacional	291 337 796 057\$50	285 114 115 552\$50	6 223 680 505\$00
Negócios Estrangeiros	46 843 307 690\$00	46 583 917 345\$00	259 390 345\$00
Finanças	7 211 018 180 093\$50	6 398 220 038 739\$00	812 798 141 354\$50
Administração Interna	201 512 581 128\$00	201 137 616 679\$00	374 964 449\$00
Equip. Planeamento e da Adm. do Território	502 398 439 156\$00	501 663 485 804\$00	734 953 352\$00
Justiça	76 584 517 904\$00	76 525 876 414\$00	58 641 490\$00
Economia	76 693 280 200\$50	76 631 800 663\$50	61 479 537\$00
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	114 032 037 293\$00	113 057 334 509\$00	974 702 784\$00
Educação	971 756 512 301\$00	970 741 277 242\$00	1 015 235 059\$00
Saúde	733 267 966 114\$50	733 177 811 964\$50	90 154 150\$00
Qualificação e o Emprego	9 654 181 043\$50	9 483 623 915\$00	170 557 128\$50
Solidariedade e Segurança Social	372 927 528 231\$00	372 921 466 118\$00	6 062 113\$00
Ambiente	34 212 923 227\$00	33 373 889 028\$00	839 034 199\$00
Cultura	28 817 574 055\$00	28 616 306 218\$00	201 267 837\$00
Ciência e Tecnologia	15 753 033 268\$00	14 995 895 337\$00	757 137 931\$00
Total	10 780 439 931 797\$50	9 955 774 628 260\$50	824 665 303 537\$00

Os valores do quadro anterior foram conferidos através dos mapas de despesa remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios e dos balancetes das autorizações remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento.

A despesa líquida no valor total de 9.955.774.628.260\$50, constante do quadro anterior, resulta da diferença entre a despesa autorizada ilíquida no valor total de 10.780.439.931.797\$50 deduzida de 824.665.303.537\$00 de reposições abatidas nos pagamentos (823.606.595.674\$00 do próprio ano e 1.058.707.863\$00 de reposições retrotraídas nos termos do n.º 3 do art.º 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto).

Relativamente às verbas registadas na Conta Geral do Estado como "despesas pagas", o Tribunal tem vindo a referir um conjunto de observações que se prendem com a transparência das contas públicas. Assim, em 1997, continuam a verificar-se as seguintes situações:

- a) Sobrevalorização da "despesa paga" na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.**

A Conta Geral do Estado regista como "despesa paga" as quantias referentes aos fundos saídos dos cofres públicos transferidos para os organismos com simples autonomia administrativa ou também financeira, que não dão lugar necessariamente a pagamentos.



Assim, dado que, em cada ano, a CGE regista como "pagamentos efectuados" o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC³ (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", não integrado no SIC, de todos os serviços), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor da diferença entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Os saldos, na posse dos referidos serviços, relativos às verbas orçamentais não utilizadas, só são repostos no ano seguinte, constituindo receita orçamental desse ano.

Assim, no que respeita às transferências orçamentais, estas são contabilizadas pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, na sua globalidade, como despesas "pagas", ainda que as mesmas não sejam totalmente utilizadas. As verbas não utilizadas constituem sobrevalorização da despesa orçamental do ano, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos)⁴. Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso⁵, o Tribunal recomenda o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos anuais que estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (aprova essas normas para 1997), determinava que:

"Os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades".

Pela primeira vez, o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/97, na análise que efectua sobre as reposições não abatidas nos pagamentos (Volume I, pág. 89) adianta alguns valores sobre quais poderão ser os montantes envolvidos.

Assim, notando embora que as reposições não abatidas nos pagamentos são o resultado de: *i*) pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, e de, *ii*) verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades que receberam as transferências orçamentais (e que constituem as verbas em análise), a evolução dessas reposições não abatidas foi a seguinte, nos três últimos anos para os quais existem dados disponíveis:

³ SIC – Sistema de Informação Contabilístico, previsto no art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Em 1997 o SIC integrava apenas 35 serviços processadores, dos quais 23 do Ministério das Finanças. Os restantes serviços pertencem aos Ministérios da Saúde (4), Justiça (2), Ambiente (2), Qualificação e do Emprego (2), Negócios Estrangeiros (1) e Administração Interna (1). Estes serviços, que transitaram desde 1993 a 1997 para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Nestes casos, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores. Em 1997, relativamente a estes serviços, o SIC continuou a não abranger as verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", que continuam a ser processadas através de requisições de fundos.

⁴ Pelo que o efeito sobre o défice da CGE de cada ano é o valor líquido, isto é, a diferença entre o acréscimo da despesa orçamental correspondente à parte não utilizada das verbas orçamentais e o acréscimo da receita orçamental resultante da reposição das verbas do ano anterior.

⁵ As verbas propositadamente requisitadas em excesso para abertura de créditos especiais são analisadas na alínea seguinte.



1995	64.085	milhares de contos			
1996	81.152	"	"	"	
1997	108.949	"	"	"	

Contudo, o relatório do Ministério das Finanças não separa, no valor total das reposições não abatidas, o valor da reposição de saldos, isto é, a reposição das verbas não utilizadas.

Esse relatório aponta para um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado do ano), destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas⁶ –, questão que se analisa em seguida.

b) Sobrevalorização da "despesa paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte

Nos Programas com co-financiamento comunitário inscritos no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações – e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico –, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais. Assim, o n.º 10 do art.º 6.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autoriza o Governo a,

"Tendo em vista as características dos programas com co-financiamento comunitário, e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas, transferir para o Orçamento de 1998, para programas de idêntico conteúdo, os saldos das suas dotações constantes do Orçamento do ano económico anterior".

Em resultado deste processo continuado, conforme consta de anteriores Pareceres, verificou-se em programas auditados que a importância registada na Conta como "despesa paga" pode diferir, por vezes significativamente, da importância efectivamente paga pelos serviços executores daqueles programas plurianuais, podendo os saldos das dotações requisitadas e a integrar no orçamento do ano seguinte ser superiores aos pagamentos efectuados no ano⁷.

⁶ Os créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela, estão previstos na alínea c) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril. Atendendo a que o mesmo art.º 2.º refere que os diferentes tipos de alterações orçamentais se destinam a "permitir uma adequada execução orçamental, ocorrendo a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas no Orçamento do Estado", a integração de saldos, isto é, a requisição de verbas para reforço das dotações orçamentais do ano seguinte, só encontrará justificação se estas dotações forem insuficientes.

⁷ Conforme consta no Parecer sobre a CGE/96, relativamente ao Programa RIME (Regime de Incentivos à Microempresas), a DGDR requisitou nesse ano 2,7 milhões de contos, valor que figura na Conta desse ano como "pagamentos efectuados", embora tenha utilizado apenas 0,4 milhões de contos. A verba não utilizada, 2,3 milhões de contos (84,6% do valor registado na CGE/96 como "pagamentos efectuados" desse Programa), foi reposta em 1997, para reforço das dotações desse ano, através da abertura de créditos especiais.



O mecanismo da requisição de verbas em excesso para reforço da correspondente dotação do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais com contrapartida em receita resultante de reposições não abatidas não abrange apenas as dotações inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano". Têm também especial importância os saldos das dotações afectas à lei de programação militar⁸.

Assim, para quantificar os montantes envolvidos referem-se no quadro seguinte, para o triénio 1995, 1996, 1997: (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais. Para o ano de 1997, especificam-se os valores das reposições não abatidas nos pagamentos que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais: (3) no capítulo 50 – "Investimentos do Plano"; (4) no Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar, e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos.

(em milhares de contos)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas			
		Total (2)	Cap.º 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)
1995	64 085	46 374	n.d.	n.d.	n.d.
1996	81 152	54 981	n.d.	n.d.	n.d.
1997	108 949	59 317	32 270	25 709	1 338

n.d. – não determinado

Fonte: (1) – Valores da CGE, Cap.º 14 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".

(2) a (5) – Relações das alterações orçamentais remetidas pelas Delegações da DGO ao Tribunal.

Obs: Os outros créditos especiais (coluna (5)) referem-se às dotações:

Ministério da Defesa	– Transferências para o IFADAP	1 269	milhares de contos
Ministério da Cultura	– Transferências para a Cinemateca	57	milhares de contos
M. Ciência e Tecnologia	– Transferências para a JNICT	12	milhares de contos

Como já foi referido, não foi apurado o valor correspondente aos saldos não utilizados, repostos, visto que a coluna (1) inclui também as reposições não abatidas resultantes de pagamentos indevidos ocorridos em anos anteriores.

Independentemente desse valor exacto, é visível que os créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas representam mais de 50% dos saldos repostos (visto que representam mais de metade do valor das reposições não abatidas). Assim, pode concluir-se que, mais de 50% das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e, recorde-se, registadas na CGE como "pagamentos efectuados"), tinham já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do

⁸ Dispõe o n.º 4 do art.º 4.º da Lei n.º 1/85, de 3 de Janeiro (Lei quadro das leis de programação militar) que: "Os saldos verificados nos programas [isto é, nas rubricas referenciadas como afectas à lei de programação militar, na expressão do art.º 3.º da Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto] no fim de cada ano económico transitarão para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações dos mesmos programas até à sua completa execução". Esses programas, de reequipamento e de infra-estruturas militares, constam da Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto (2.ª lei de programação militar).



mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais, com contrapartida nessas reposições não abatidas nos pagamentos.

Essas reposições totalizaram 59.317 milhares de contos em 1997, tendo as reposições de saldos do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" ascendido a 32.270 milhares de contos (54,4%), os saldos respeitantes à lei de programação militar a 25.709 milhares de contos (43,3%) e as restantes reposições de saldos a 1.338 milhares de contos (2,3%).

Refira-se que do valor das verbas repostas em 1997 para a abertura de créditos especiais no Cap.º 50, correspondem ao IFADAP 18,7 milhões de contos⁹ (organismo que, adiante-se, no ano seguinte repôs a verba de 20,2 milhões de contos para a abertura dos correspondentes créditos especiais).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres sobre a CGE.

Na sua resposta, quanto à sobrevalorização da despesa paga na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia e à situação particular da sobrevalorização da despesa paga resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte, a Direcção-Geral do Orçamento limita-se a referir que:

"(...) trata-se de situações previstas em lei e resultam na sua maioria de verbas afectas ao Capítulo 50 no sentido de se efectuar um maior controlo na aplicação dos saldos das transferências para os fundos e serviços autónomos. As importâncias por estes levantadas no ano anterior e não gastas através dos seus orçamentos privativos são repostas nos cofres do Estado e servem de contrapartida a novas transferências".

O controlo da aplicação dos saldos repostos das verbas afectas ao Capítulo 50, terá que ver com o processo relativo à correspondente abertura de créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela. Ou seja, trata-se de um controlo posterior à realização da transferência de verbas em excesso para os fundos e serviços autónomos. Assim, a DGO não se pronuncia em relação à recomendação do Tribunal, que se reporta ao momento da requisição e autorização da transferência dessas verbas.

⁹ A que haverá que adicionar a verba referida no quadro anterior, em "outros créditos especiais, com contrapartida em reposições não abatidas", no valor de 1.269 milhares de contos, respeitante à dotação inscrita no orçamento do Ministério da Defesa como "transferências para o IFADAP", e que não diz respeito ao Cap.º 50 nem à lei de programação militar.



c) Subvalorização (ou sobrevalorização) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap.º 60 – Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças para operações de tesouraria.

À semelhança de anos anteriores o art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998 autorizou que os saldos das dotações do OE/97 das rubricas de classificação económica "Transferências Correntes", "Subsídios", "Activos Financeiros" e "Outras Despesas Correntes" fossem transferidos para a conta especial de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97", a utilizar na liquidação das respectivas despesas, até 30/6/98 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/98).

O art.º 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no art.º 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que é uma lei reforçada), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo a realização da despesa através das dotações orçamentais deste ano.

Essa transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97", representou um acréscimo da despesa do OE/97 em 10.547 milhares de contos.

Para a análise dos efeitos sobre a despesa do OE/97¹⁰ deste processo continuado, é necessário ter em conta também a utilização, em 1997, das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/96". Assim, em 1997, foram utilizados 19.787 milhares de contos desta conta de operações de tesouraria, pela Direcção-Geral do Tesouro. A realização desses pagamentos através de operações de tesouraria diminuiu a despesa do OE/97, nesse valor.

A despesa do OE/97 foi assim reduzida (subvalorizada) em 9.240 milhares de contos, diferença entre o valor que o OE/97 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/96" e o acréscimo da despesa do OE/97 resultante da transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º 60 do OE/97".

Inversamente, nos anos em que as verbas orçamentais transferidas para a correspondente conta de operações de tesouraria (representando acréscimo da despesa) sejam superiores às verbas utilizadas da conta de operações de tesouraria "Saldo do Cap.º do OE/(ano anterior)" (representando diminuição da despesa), a despesa orçamental estará sobrevalorizada.

Na sua resposta, a DGO refere apenas que: *"(...) estão em causa situações cujo tratamento tem sido efectuado com fundamento na lei orçamental de cada ano"*.

¹⁰Os efeitos também sobre a receita e o défice da CGE/97 são analisadas em ponto próprio do Cap.º VI do parecer do Tribunal sobre a CGE/97, onde constam os resultados da auditoria realizada com o objectivo de analisar a transferência dos saldos das dotações do Cap.º 60 do OE/97 para operações de tesouraria e a sua posterior utilização, em 1998.



d) Não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias.

Em 1997, o número de serviços e fundos autónomos (isto é, com autonomia administrativa e financeira) que processaram receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" (Cap.º 80) totalizou 168¹¹ (159 no ano anterior), dos quais 123 (73,2%) pertencem ao Ministério da Educação. O valor total da despesa do Cap.º 80 – "Contas de Ordem" representou 88,0 milhões de contos¹².

¹¹Excluindo dos 179 serviços (161 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" aqueles que não apresentaram execução.

¹²Apesar de a CGE/97 inscrever na receita e na despesa valores iguais relativos a "Contas de Ordem", o Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta (pontos 4.4.2 – Execução orçamental em 1997 e 4.4.3.7 – Contas de Ordem) refere que a receita totalizou mais 12,4 milhões de contos.



Nos termos do n.º 1 do art.º 1.º e do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro¹³, o regime de contas de ordem é aplicável aos "fundos autónomos e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos financiados pelo Orçamento do Estado em mais de 50%", que "apresentem um total de receitas próprias igual ou superior a 10.000 contos".

No art.º 3.º e 4.º deste Decreto-Lei são definidos os procedimentos a seguir para o processamento das receitas próprias através de "Contas de Ordem", nomeadamente a entrega das receitas próprias nos cofres do Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (actual Cap.º 15) e da despesa (Cap.º 80) de cada Ministério em nome do respectivo serviço ou fundo autónomo, e a autorização das requisições de fundos pela competente delegação da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública, após verificação do duplo cabimento.

Assim, competem às delegações da DGO as autorizações das requisições de verbas para a realização de despesas por conta de receitas próprias, tendo em atenção o disposto no art.º 5.º desse Decreto-Lei:

*"As despesas dos fundos e serviços autónomos que, além de disporem de receitas próprias beneficiem directa ou indirectamente de "Transferências" do Orçamento do Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento"*¹⁴.

Tal como referido em anteriores Pareceres, o regime de "Contas de Ordem" não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto nos citados artigos do Decreto-Lei n.º 459/82.

De salientar que, em relação ao ano anterior, em que foram referenciados como não incluídos no regime de "Contas de Ordem" 60 fundos e serviços autónomos, isto é, serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos, transitaram em 1997 para este regime 18 desses serviços. Relativamente aos serviços e fundos autónomos não incluídos, constituindo um conjunto heterogéneo, não foi possível apurar o montante de receitas próprias envolvido.

¹³ Este Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas mantido em vigor pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental. Aquele Decreto-Lei legisla não só sobre o regime de "Contas de Ordem", mas também sobre a organização e a publicação dos orçamentos privativos e a prestação e publicitação das contas de gerência dos fundos e serviços autónomos. Refira-se que pelo n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 459/82, o regime de "Contas de Ordem" era também aplicável às receitas próprias dos organismos dotados apenas de autonomia administrativa, o que deixou de subsistir, a partir de 1992, com a inscrição discriminada em rubricas da despesa do Orçamento do Estado da aplicação dessas receitas.

¹⁴ Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 14.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 66/97 (estabelece as normas de execução para 1997) determina que: "Os serviços e organismos devem utilizar prioritariamente para cobertura das suas despesas as receitas próprias não consignadas a fins específicos".



Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de "Contas de Ordem" – a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento –, mais uma vez se recomenda que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a "Contas de Ordem", também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável.

Na sua resposta, a DGO "(...)reitera as observações já feitas às Contas do Estado anteriores" e refere:

"Quanto à não inclusão em "Contas de Ordem" do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias, de uma forma genérica, poderá estar relacionado com fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento no conceito de receitas próprias ou a existência de legislação própria que isente os organismos com autonomia administrativa e financeira do regime de contas de ordem".

A DGO, para além das situações genericamente descritas como isentando do regime de "Contas de Ordem" – fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento em contas de ordem e existência de legislação própria que isente desse regime¹⁵ –, não esclarece se existem outras situações às quais seja aplicável esse regime.

Saliente-se, contudo, que no Orçamento do Estado para 1999 foram inscritos em "Contas de Ordem" vários serviços até então não integrados nesse regime.

4.1.3 – Correspondência entre os valores registados na Conta e os constantes das "Tabelas" recebidas pelo Tribunal.

No âmbito do regime de tesouraria do Estado, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, a escrituração da saída de fundos passou a ser da competência dos serviços centrais da DGT. As Direcções Distritais de Finanças e as Alfândegas deixaram de ter funções de caixa pagadora, não apresentando, portanto, as suas tabelas movimentos de "saída".

Assim, em 1997, tal como desde 1994, a saída de fundos correspondente à despesa orçamental, foi escriturada exclusivamente pela DGT, constando da respectiva tabela enviada ao Tribunal. Analisada a tabela, verificou-se que o valor "total de despesa orçamental", deduzido das reposições abatidas, corresponde ao total registado na Conta.

¹⁵ A existência de legislação própria isentando do regime de "Contas de Ordem" não se pode confundir com despachos de membros do Governo que autorizem a não aplicação desse regime a determinados fundos ou serviços autónomos, dado que tais despachos não têm força revogatória do disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro (Cfr. Parecer sobre a CGE/96, ponto 4.1.2).



Saliente-se que a partir de 1994, e ao contrário do que acontecia anteriormente, na tabela enviada ao Tribunal, a despesa orçamental vem referida pelo seu valor global, não sendo assim possível verificar – por Ministérios – a correspondência entre o valor dos fundos saídos registados pela DGT e os constantes da Conta e apurados através dos balancetes das autorizações das despesas remetidos pelas Delegações da DGO.



4.1.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro que se segue, compara-se a despesa orçamentada inicial e final (corrigida das alterações introduzidas) com a despesa "paga", por Ministérios:

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final (2)	Execução (3)	Taxa de Execução (4) = (3)/(2)
Encargos Gerais da Nação	91 262 901	100 096 476	93 530 173	93,4
Defesa Nacional	263 882 482	305 910 743	285 114 116	93,2
Negócios Estrangeiros	42 917 990	47 804 620	46 583 917	97,4
Finanças	4 058 295 169	7 460 370 096	6 398 220 039	85,8
Administração Interna	205 399 056	214 454 277	201 137 617	93,8
Eq. Planeamento e da Adm. do Território	530 971 750	541 478 270	501 663 486	92,6
Justiça	71 336 773	79 352 669	76 525 876	96,4
Economia	99 980 040	104 602 367	76 631 801	73,3
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	101 991.281	125 944 254	113 057 334	89,8
Educação	918 058 134	985 182 794	970 741 277	98,5
Saúde	693 523 337	748 004 588	733 177 812	98,0
Qualificação e Emprego	12 384 253	14 742 385	9 483 624	64,3
Solidariedade e Segurança Social	373 549 276	374 374 617	372 921 466	99,6
Ambiente	39 698 693	42 288 688	33 373 889	78,9
Cultura	29 780 213	31 366 100	28 616 306	91,2
Ciência e Tecnologia	15 815 000	16 332 084	14 995 895	91,8
Total	7 548 846 348	11 192 305 028	9 955 774 628	89,0

Verifica-se que a taxa global de execução foi de 89,0%, inferior à registada no ano anterior (91,8%). Para a execução orçamental da despesa, inferior em 1.236,5 milhões de contos em relação ao orçamento final, contribuiu essencialmente, a execução da despesa do Ministério das Finanças, inferior em 1.062,1 milhões de contos em relação ao respectivo orçamento¹⁶.

Registaram taxa de execução inferiores a 90% os Ministérios para a Qualificação e o Emprego (64,3%), da Economia (73,3%), do Ambiente (78,9%), das Finanças (85,8%), e da Agricultura (89,8%).

Relativamente às taxas de execução, deve ter-se em conta que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis).

Assim, relativamente às dotações inscritas no Cap.º 50 de todos os Ministérios, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 52-C/96 de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1997) e do congelamento adicional decidido pelo Conselho de Ministros¹⁷,

¹⁶ Resultante sobretudo do Cap.º VII - "Encargos da dívida pública", sendo o valor orçamentado de 5.752.145.148 contos e a execução de 4.701.553.638 contos.

¹⁷ Pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 5.º foi congelada 6% da verba orçamentada no Cap.º 50 de cada ministério ou departamento, "cabendo ao Governo decidir se descongela essa retenção orçamental, em que grau e com que incidência a nível dos



foram congeladas verbas no valor de 44.851.879 contos. Os valores congelados não foram objecto de alteração orçamental (nomeadamente por via do orçamento rectificativo). Note-se que a verba congelada (não disponível) é superior ao orçamento total de alguns Ministérios, individualmente considerados¹⁸.

Relativamente às cativações previstas no art.º 4.º da Lei do Orçamento (com as excepções nele previstas): 10% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisições de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital e 5% do total das verbas orçamentadas para transferências correntes destinadas aos serviços e fundos autónomos, o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta não refere o montante final de verbas não disponíveis (cativas).

Em resultado das cativações (art.º 4.º) e dos congelamentos (art.º 5.º), as taxas de execução orçamental têm um reduzido significado, visto que uma parte significativa das dotações orçamentais não se encontrava disponível.

4.2 – Evolução da Despesa

A despesa total durante o ano económico de 1997 totalizou 9.955.774.628 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (6.729.463.838 contos) um acréscimo de 3.226.310.790 contos (+47,9%). Para a análise da variação da despesa total, tenha-se em atenção que, ao contrário da Conta do ano anterior, a Conta de 1997 passou a incluir a despesa resultante da amortização de Bilhetes do Tesouro, que totalizou 2.342.093.214 contos e a amortização de "títulos de curto prazo-exterior", no montante de 230.000.000 contos, somando 2.572.093.214 contos. Assim, aquele acréscimo da despesa ficou a dever-se, em 79,7%, à inclusão dessa despesa no Orçamento do Estado de 1997.

A despesa total de 1997, com exclusão da despesa resultante da referida amortização, totalizou 7.383.681.414 contos, ou seja, um acréscimo da despesa de 9,7%, acréscimo superior ao registado de 1995 para 1996, que se cifrou em 5,5%.

No quadro que se segue compara-se a despesa paga nos anos económicos de 1996 e 1997, por Ministérios:

ministérios, programas e projectos". Além desse congelamento inicial, por decisão do Conselho de Ministros (não publicada) foi aprovado um congelamento adicional.

¹⁸ O total dos congelamentos representa 8,3% das verbas orçamentadas do Cap.º 50 de todos os Ministérios (538.988.958 contos). Os congelamentos incidiram de forma desigual pelos diferentes programas e projectos. Assim, no Programa "Apoio à Marinha do Comércio Nacional", o valor final dos congelamentos totalizou 53,8% das dotações orçamentadas do Programa, conforme se analisa no Capítulo VI do presente Parecer.





(em contos)

Ministérios	Despesa paga				
	Total			Capítulos 01 a 60	Capítulos 70 e 80 ^(*)
	1996	1997	Taxa de variação	Taxa de variação	Taxa de variação
Encargos Gerais da Nação	83 527 917	93 530 173	12,0	10,8	22,5
Defesa Nacional	306 408 483	285 114 116	(6,9)	(7,1)	(1,4)
Negócios Estrangeiros	42 600 244	46 583 917	9,4	9,3	304,9
Finanças	3 393 141 256	6 398 220 039	88,6	92,6	17,9
Administração Interna	187 475 940	201 137 617	7,3	7,3	7,1
Equipa. Planeamento e Admini. do Território	478 886 167	501 663 486	4,8	5,1	(4,3)
Justiça	75 102 029	76 525 876	1,9	2,2	(26,3)
Economia	66 112 133	76 631 801	15,9	15,1	17,8
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	103 370 833	113 057 334	9,4	9,1	43,1
Educação	882 923 939	970 741 277	9,9	10,0	7,4
Saúde	690 775 168	733 177 812	6,1	6,1	19,4
Qualificação e Emprego	9 826 018	9 483 624	(3,5)	(3,5)	-
Solidariedade e Segurança Social	331 034 127	372 921 466	12,7	12,7	-
Ambiente	35 606 269	33 373 889	(6,3)	(6,4)	6,0
Cultura	27 875 845	28 616 306	2,7	3,3	(2,3)
Ciência e Tecnologia	14 797 470	14 995 895	1,3	1,8	(19,0)
Total	6 729 463 838	9 955 774 628	47,9	49,3	15,1

(*) Cap.º 70 – "Recursos Próprios comunitários", apenas no orçamento do Ministério das Finanças e Cap.º 80 – "Contas de Ordem", nos orçamentos dos restantes Ministérios.

Nota: Para a comparação entre os dois anos, foi somada a execução orçamental, em 1996, dos Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e do Equipamento Social, que constituíram o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Assim, apresentaram uma diminuição das despesas em relação ao ano anterior os Ministérios da Defesa Nacional (-21,294 milhões de contos, i.é, -6,9%, em resultado essencialmente da diminuição da despesa com os programas constantes da Lei de Programação Militar), do Ambiente (-2,232 milhões de contos, i. é, -6,3%) e da Qualificação e Emprego (-0,342 milhões de contos, i. é, -3,5%).

Registaram maiores crescimentos absolutos as despesas dos seguintes Ministérios:

- ◆ das Finanças, em 3.005 milhões de contos (+88,6%), o que representa 93,1% do aumento total da despesa, devido essencialmente:
 - ◇ ao acréscimo da despesa com a amortização da dívida em 2.540,8 milhões de contos, resultante da contabilização como despesa orçamental de 1997 da referida amortização de dívida de curto prazo (+2.572,1 milhões de contos), contabilização que não existia em 1996, e da redução do valor da amortização da dívida de médio e longo prazos (-31,3 milhões de contos);



- ◇ ao acréscimo da despesa inscrita no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais" como transferência de capital para o FRDP, em +444,8 milhões de contos, resultante do aumento das receitas das privatizações;
- ◇ ao acréscimo das contribuições para pensões e reformas em 39,9 milhões de contos, em resultado das contribuições para a segurança social (+38,1 milhões de contos) e de transferências para a Caixa Geral de Aposentações (+1,8 milhões de contos);
- ◇ ao acréscimo da despesa do Cap.º 70 – "Recursos próprios comunitários", em 33,1 milhões de contos em resultado sobretudo do valor das despesas relativas ao "Recurso complementar PNB" (+20,3 milhões de contos) e aos "Recursos próprios IVA" (+10,1 milhões de contos).
- ◆ da Educação, no valor de 87,8 milhões de contos (+9,9%), o que representa 0,1 % do aumento total da despesa, essencialmente devido ao aumento das despesas com pessoal em 60,9 milhões de contos;
- ◆ da Saúde, no valor de 42,4 milhões de contos (+6,1%), essencialmente pelo acréscimo de 34,0 milhões de contos de transferências para o Serviço Nacional de Saúde.

Saliente-se que as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" totalizaram 87,993 milhões de contos, representando o Fundo de Turismo (18,9 milhões de contos) e a Junta Autónoma das Estradas (10,416 milhões de contos) um terço dessas verbas. Em relação ao ano anterior, registou-se um acréscimo de 7,052 milhões de contos, isto é, +8,7%.

Em valores absolutos, os maiores acréscimos verificaram-se no Ministério da Economia (+3,584 milhões de contos, i. é, +17,8%, resultante sobretudo do acréscimo verificado no Fundo de Turismo em 2,7 milhões de contos), nos Encargos Gerais da Nação (+1,954 milhões de contos, i. é, +22,5%, e que resulta particularmente do acréscimo relativo ao Instituto do Desporto em 1,488 milhões de contos) e no Ministério da Educação (+1,071 milhões de contos, i. é, +7,4%, devido às receitas dos estabelecimentos de ensino superior).

Quanto aos decréscimos de despesas inscritas em "Contas de Ordem", verificaram-se no Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (-0,721 milhões de contos, resultante sobretudo da diminuição das verbas relativas à JAE em -1,190 milhões de contos) e no Ministério da Justiça (-0,178 milhões de contos, e que resulta da diminuição das verbas relativas ao Instituto de Reinserção Social em -0,176 milhões de contos).