



CAPÍTULO III

*Execução do Orçamento da
Despesa*



III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Análise global da execução do orçamento da despesa

3.1.1 – 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 (2.044 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 (1.222), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 306 serviços (25%), respeitantes ao Cap.º 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" e às Divisões:

- ◆ 01 – "Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar, 1º Ciclo do Ensino Básico, Áreas e Delegações Escolares";
- ◆ 02 – "Escolas Básicas Integradas, 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";
- ◆ 03 – "Escolas Secundárias";
- ◆ 04 – "Serviços Autónomos/Escolas Profissionais Públicas".

Relativamente às verbas deste Ministério inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 10 – "Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento", Subdivisão 01 – "DAPP – Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação/Nónio Século XXI", processadas também como verbas comuns por 154 estabelecimentos do ensino básico e secundário, foram conferidos os mapas dos serviços seleccionados no âmbito da conferência do acima referido Cap.º 02.

Continuaram a ser solicitados e conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes 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 relativos às verbas comuns inscritas no Capítulo 50 – "Investimentos do Plano", Divisão 01 – "Secretaria-Geral", Subdivisão 03 – "SG-Diversos – Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.044 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas:



- ◆ 1.099 (53,8%) não os remeteram no prazo estipulado na lei ¹, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Finanças (91,7% dos seus serviços), da Economia (86,1%) e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (84,7%).
- ◆ 351 (17,2%) não os tinham ainda remetido quando se iniciou a organização e preparação dos mesmos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Economia (63,9% dos serviços deste Ministério), das Finanças (54,2%) e dos Encargos Gerais da Nação (46,9%). A esses serviços foram enviados ofícios solicitando o envio dos mapas em falta.
- ◆ 46 (2,3%) não os remeteram nos prazos fixados nos ofícios acima referidos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (8,4% dos seus serviços), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (5,9%) e do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território (5,1%).

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 1.128 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos 348 (30,9%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde e Ciência e Tecnologia (50,0% dos respectivos serviços), da Educação (46,7%) e do Ambiente (30,4%). 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.

Dessas divergências merecem destaque as seguintes situações:

- ◆ a não contabilização pelos serviços, nos seus livros obrigatórios e nos "mapas de despesa", de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias da Fazenda Pública;
- ◆ a não devolução atempada, pelas repartições de finanças ao serviço que emitiu a guia de reposição, do duplicado comprovativo do seu pagamento ²;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;
- ◆ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80 ³, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços;
- ◆ o processamento de despesa orçamental, para permitir a transferência de verbas através da DGT para dois serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (nos montantes de respectivamente, de 1.972.859\$00 e 405.742\$00), transferência que foi posteriormente

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 Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após o pagamento ter sido efectuado.

³ Dispõe que compete aos serviços com autonomia administrativa ou também financeira proceder à emissão das guias que lhes respeitem.



suspensa sem que tivesse sido efectuada atempadamente a regularização da despesa através da reposição dessas importâncias;

- ♦ o processamento de despesas em duplicado na altura em que foi introduzido o SIC em serviços do Ministério da Saúde (13.054.754\$00) e Ministério da Economia (36.214\$00)¹;

O processo de retroacção conduzido pela DGO (pelo qual diversas reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do Estado de 1999, foram convertidas em abatidas de 1998), que apenas ocorreu em Outubro/99, originou também, naturalmente, divergências, visto que os serviços não estavam na posse dessa informação quando remeteram os "mapas de despesa".

3.1.2 – 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 ilíquida²), deduzida das reposições abatidas nos pagamentos (incluindo as reposições retrotraídas).

Os fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais, as reposições abatidas nos pagamentos e as verbas efectivamente afectas ao pagamento de despesas (despesa orçamental líquida), constam do quadro seguinte, por Ministérios:

¹ Cfr. nota seguinte.

² À despesa autorizada ilíquida (evidenciada, para cada serviço, no Mapa 3 – "Balancetes das Autorizações" das Delegações da DGO) em regra corresponde a saída de fundos por conta das correspondentes dotações orçamentais, para pagamento dessas despesas (evidenciada, para cada Ministério, no Mapa 4 – "Nota dos Fundos Saídos e das Reposições Abatidas", também das Delegações). Em 1998, no mesmo mês em que o respectivo serviço passou a estar integrado no SIC, verificaram-se situações em que uma autorização de despesas (de pessoal) deu origem a dois processamentos de saída de fundos para pagamento, um pelo sistema tradicional e outro pelo SIC. Tais situações, posteriormente regularizadas através de reposições, verificaram-se no Ministério da Saúde e da Economia, dando origem a saídas de fundos (Mapa 4) superiores ao montante das autorizações (Mapa 3) em, respectivamente, 13.054.754\$00 e 36.214\$00.



(em escudos)

Ministérios	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	115 916 335 989,00	119 559 544,00	115 796 776 445,00
Defesa Nacional	296 719 996 261,00	4 991 887 509,00	291 728 108 752,00
Negócios Estrangeiros	51 626 917 392,00	114 779 494,00	51 512 137 898,00
Finanças	4 930 387 194 553,00	293 033 030 121,00	4 637 354 164 432,00
Administração Interna	216 895 665 233,50	502 703 879,00	216 392 961 354,50
Equip. Planeamento e da Adm. do Território	550 237 147 869,70	833 986 925,00	549 403 160 944,70
Justiça	81 015 857 025,00	49 242 197,00	80 966 614 828,00
Economia	82 627 526 347,00	138 500 457,00	82 489 025 890,00
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	120 401 841 033,00	396 296 122,00	120 005 544 911,00
Educação	1 068 944 397 708,00	844 474 887,00	1 068 099 922 821,00
Saúde	776 546 979 989,00	2 580 665 316,00	773 966 314 673,00
Trabalho e da Solidariedade	408 908 291 875,00	28 328 980,00	408 879 962 895,00
Ambiente	35 676 608 784,00	890 514 185,00	34 786 094 599,00
Cultura	36 186 634 432,00	1 113 218 372,00	35 073 416 060,00
Ciência e Tecnologia	16 672 967 211,00	27 409 687,00	16 645 557 524,00
Total	8 788 764 361 702,20	305 664 597 675,00	8 483 099 764 027,20

Os valores do quadro anterior, que correspondem aos evidenciados na Conta, foram conferidos através dos "Mapas de Despesa", remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios, e dos mapas 03 – "Balancetes das autorizações" e 04 – "Nota dos Fundos Saídos e das Reposições Abatidas" remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento.

A despesa orçamental líquida, que totalizou 8.483.099.764.027\$20, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 8.788.764.361.702\$20, deduzido de 305.664.597.675\$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (228.507.351.207\$00) e em 1999 (77.157.246.468\$00).

Nas reposições efectuadas em 1999 e registadas na CGE/98 como reposições abatidas, diminuindo o total da despesa orçamental, conforme se analisa no ponto 9.1.1 a) do Cap.º IX, distingue-se, pela sua tramitação, a retroacção de diversas reposições totalizando o montante de 1.420.531.551\$00 referida no Relatório da Conta¹ e as reposições efectuadas pelo IGCP, em Outubro/99, no montante de 75.736.714.917\$00, respeitante a verbas processadas por conta do Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública", das quais não há qualquer referência no Relatório da Conta.

As verbas repostas pelo IGCP desse capítulo foram abatidas às despesas processadas por conta dos seguintes subgrupos económicos:

03.01 – Juros	2.094.511.710\$00
03.02 – Outros encargos correntes da dívida . . .	1.622.977.172\$00
10.01 – Amortização da dívida	72.019.226.035\$00

¹ Cfr. a "Conta Geral do Estado de 1998", Volume I, ponto 1.4.4.2.1, pág. 64.



Dado que os juros e outros encargos correntes da dívida constituem despesas efectivas, a antecipação para 1998 dessas reposições, totalizando 3.717.489 contos, reduziu o défice da Conta Geral do Estado (que ascendeu a 388.082.709 contos).

Atendendo a que a legislação estabelece a data de 14 de Fevereiro para a reposição dos saldos das verbas orçamentais transferidas e não utilizadas, não se compreende que a reposição das verbas em causa apenas tenha ocorrido em Outubro/99, independentemente do processo que levou à sua contabilização como reposições abatidas de 1998. Nesse período, tais verbas permaneceram indevidamente na conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos da dívida pública" ¹.

Relativamente também ao incumprimento de prazos, refira-se que foi processada despesa em Novembro de 1999 por conta das seguintes dotações do Cap.º 70 – "Recursos próprios comunitários" do orçamento do Ministério das Finanças de 1998, totalizando 2.809.963 contos:

04.04.01 A– Contribuições para a União Europeia – Recursos Próprios IVA . . .	1.876.702 contos
04.04.01 B– Contribuições para a União Europeia – Recursos Próprios PNB . . .	933.261 "

Este processamento, efectuado muito para além do prazo fixado para a realização da despesa orçamental, teve como finalidade colmatar um lapso dos Serviços da DGT, que não processaram em devido tempo essa despesa para pagamento dos correspondentes encargos de 1998 ².

Relativamente às verbas registadas na Conta Geral do Estado como "despesas pagas" (despesa orçamental líquida), o Tribunal tem vindo a referir um conjunto de observações que se prendem com a transparência das contas públicas. Assim, em 1998, continuaram a verificar-se as seguintes situações:

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

A CGE regista como "pagamentos efectuados" as verbas orçamentais 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"), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

¹ O processamento da despesa orçamental por conta das dotações com a classificação orgânica Cap.º 07 – "Encargos da dívida pública" efectua-se pela transferência das verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria "IGCP – Encargos da dívida pública" (por movimento escritural, isto é, sem entrada ou saída de fundos dos cofres do Estado). Do mesmo modo, a reposição das verbas em causa foi efectuada por movimento escritural, de saída dessa conta de operações de tesouraria e entrada em "reposições abatidas nos pagamentos".

² Refira-se que as dotações orçamentais dessa rubricas foram propositadamente reforçadas, através da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro (altera o Orçamento do Estado para 1998), para permitir a realização dessa despesa durante o período de execução do OE/98. A realização da referida despesa, por transferência para a conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios", é também referida no Cap.º VIII, a propósito desta conta, e no Cap.º XI.

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. Cfr., adiante, a alínea e).



As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos)¹. Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, 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 8.º do Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril (aprova essas normas para 1998), 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".

A Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem no total das reposições não abatidas as que resultam de: *i*) pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e as *ii*) verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades que receberam as transferências orçamentais (e que constituem as verbas em análise). Nos últimos quatro anos, esse total apresentou a seguinte evolução:

1995	64.085	milhares de contos		
1996	81.152	"	"	"
1997	108.949	"	"	"
1998	67.590	"	"	"

Relativamente às reposições não abatidas, refere a DGO na sua resposta:

"(...) esta Direcção-Geral também concorda com a observação quanto à análise ao conteúdo das guias de reposição não abatidas, para já não propriamente daquelas que resultam de saldos com origem em pagamentos orçamentais não utilizados no todo ou em parte, mas sim daquelas que são originadas por pagamentos indevidos. Assim é, que neste momento e, relativamente a 1999, decorre o trabalho de quantificação e apuramento da natureza económica das despesas pagas indevidamente e, isto no âmbito da prestação de contas nacionais, ficando o tratamento integral daquelas que respeitam a pagamentos orçamentais não utilizados no todo ou em parte para depois".

O Tribunal recomenda que a quantificação e o apuramento a que alude a DGO na sua resposta venha a constar da Conta Geral do Estado.

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, do qual resulta uma falta de rigor nas contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado) e destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas² –, questão que se analisa em seguida.

¹ Tratando-se de um processo continuado, o seu efeito sobre o défice da CGE de cada ano é o valor líquido, isto é, a diferença entre o acréscimo da despesa orçamental correspondente às verbas transferidas e não utilizadas e o acréscimo da receita orçamental resultante da reposição dos saldos do ano anterior.

² 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.



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 objecto de auditoria que a importância registada na Conta como "despesa paga" pode diferir, por vezes significativamente, da importância efectivamente paga pelos serviços executores daqueles programas, podendo os saldos das dotações requisitadas e a integrar no orçamento do ano seguinte ser superiores aos pagamentos efectuados no ano.

Além das verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", verificam-se também outras situações, de requisição de verbas em excesso para reforço da correspondente dotação do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais.

Relativamente aos montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para o quadriénio 1995-98: (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 os anos de 1997 e 1998, especificam-se também 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
1998	67 590	32 788	28 448	3 261	1 079

n.d. – não determinado

Fonte:(1) – Valores da CGE (ano), 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 a dotações para:



Tribunal de Contas

M. Administração Interna	
– Danos causados pelas intempéries	805 milhares de contos
Ministério da Cultura	
– Transferências para o ex-IPACA.	263 milhares de contos
M. Ciência e Tecnologia	
– Transferências para o Observatório das Ciências e das Tecnologias e o Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional	11 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.

No entanto, dada a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, variando entre 48,5% e 72,4% nos quatro anos, pode concluir-se que em média mais de metade 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 mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais.

Essas reposições para a abertura de créditos especiais totalizaram 32.788 milhares de contos em 1998, tendo as reposições de saldos do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" ascendido a 28.448 milhares de contos (86,8%), os saldos respeitantes à lei de programação militar a 3.261 milhares de contos (9,9%) e as restantes reposições de saldos a 1.079 milhares de contos (3,3%).

Refira-se que do valor das verbas repostas em 1998 para a abertura de créditos especiais no Cap.º 50, correspondem 20,2 milhões de contos ao IFADAP, 2,0 milhões de contos ao IAPMEI, 0,9 milhões de contos à DGDR e 0,7 milhões de contos ao ICEP.

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.

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 69.º da Lei do Orçamento para 1999 autorizou que os saldos das dotações do OE/98 das rubricas de classificação económica "Transferências Correntes", "Subsídios", "Activos Financeiros" e "Outras Despesas Correntes" fossem transferidos para conta especial de operações de tesouraria, a utilizar na liquidação das respectivas despesas, até 30/6/99 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/99).



A transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria¹ ao abrigo dessa norma representou um acréscimo da despesa do OE/98 em 8.465 milhares de contos. Por outro lado, até Junho de 1998 foram efectuadas despesas através da correspondente conta de operações de tesouraria do ano anterior ("Saldos do Cap.º 60 do OE/97"), no montante de 5.924 milhares de contos, diminuindo a realização da despesa por conta das correspondentes dotações do OE/98. Assim, em termos líquidos, a despesa do OE/98 foi acrescida (sobreavaliada) em 2.541 milhares de contos².

Inversamente, nos anos em que as verbas orçamentais transferidas para a correspondente conta de operações de tesouraria (representando acréscimo da despesa) sejam inferiores às verbas utilizadas da conta de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º do OE/(do ano anterior)" (representando diminuição da despesa), a despesa orçamental estará subavaliada, tal como se verificou em 1997, cuja despesa foi reduzida em 9.240 milhares de contos em resultado deste processo continuado.

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

Em 1998, 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 191³ (168 no ano anterior), dos quais 135 pertencem ao Ministério da Educação. O valor total da despesa do Cap.º 80 – "Contas de Ordem" representou 102,856 milhões de contos⁴.

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 Novembro⁵, 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:

¹ Essas verbas, afectas à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, foram transferidas, respectivamente, para as contas de operações de tesouraria "Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGT" e "Saldos do Cap.º 60 do OE/98 – DGAERI".

² Os efeitos também sobre a receita e o défice da CGE/98 são analisadas no ponto 5.5 do Cap.º V.

³ Excluindo dos 200 serviços (179 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" aqueles que não apresentaram execução.

⁴ Apesar de a CGE/98 inscrever na receita e na despesa valores iguais relativos a "Contas de Ordem", o Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta (pontos 1.4.4.2 – Execução orçamental de 1998 e 1.4.4.3.7 – Contas de Ordem) refere que a receita totalizou mais 16,7 milhões de contos.

⁵ 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.



"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" ¹.

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, contudo, que nos últimos dois anos foram incluídos no regime de "contas de ordem" 41 serviços e fundos autónomos (18 em 1997 e 23 em 1998). Relativamente aos serviços e fundos autónomos não incluídos, constituindo um conjunto heterogéneo, não foi possível apurar o montante de receitas próprias envolvido.

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 –, o Tribunal 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.

e) Serviços integrados no novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, que se caracteriza pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilístico ², 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. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores.

Este sistema continua a abranger apenas um número limitado de serviços e organismos, embora em 1998 se tenha verificado a integração de um número de serviços superior ao dos integrados até esse ano, conforme se indica no quadro seguinte:

¹ Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 15.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 107/98 (estabelece as normas de execução para 1998) determina que: "Os serviços e organismos devem utilizar prioritariamente para cobertura das suas despesas as receitas próprias não consignadas a fins específicos".

² Cfr. art.º 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92.



Ministério	Integrados no SIC			Total dos serviços simples ou com autonomia administrativa ^(a)	Serviços integrados (em %)
	1993 – 1997	1998	Total		
Encargos Gerais da Nação	3	17	20	38	52,6
Negócios Estrangeiros	5	1	6	^(b) 16	37,5
Finanças	17	2	19	23	82,6
Defesa	-	-	-	71	-
Administração Interna	1	6	7	31	22,6
MEPAT	3	1	4	41	9,8
Justiça	2	-	2	106	1,9
Economia	-	21	21	29	72,4
Agricultura	1	1	2	30	6,7
Saúde	4	3	7	8	87,5
Educação	-	-	-	^(c) 1253	-
Trabalho e Solidariedade	2	5	7	23	30,4
Cultura	-	-	-	79	-
Ambiente	2	-	2	22	9,1
Ciência e Tecnologia	-	-	-	3	-
Total	40	57	97	1 773	5,5

^(a) Número de serviços simples ou com autonomia apenas administrativa processadores de despesa orçamental em 1998.

^(b) Não inclui os serviços externos do MNE (149 serviços).

^(c) Inclui 1.222 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

A proporção de serviços integrados no SIC, variável conforme os Ministérios é, assim, ainda bastante reduzida.

Em 1998, o SIC continuou a não abranger as verbas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", de todos os serviços e organismos, que continuaram a ser processadas pelo sistema tradicional (através de requisições de fundos pelos serviços com autonomia, ou, tratando-se de serviços simples, do pagamento pela 14.ª Delegação da DGO das despesas desses serviços).

O fraco grau de implementação do novo regime de administração financeira, regulamentado desde 1992, contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta.

3.1.3 – 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 1998, 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.

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.

3.1.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte 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 (3)/(2)
Encargos Gerais da Nação	107 751 853	124 651 760	115 796 776	92,9
Defesa Nacional	285 594 583	305 930 691	291 728 109	95,4
Negócios Estrangeiros	45 816 060	52 491 531	51 512 138	98,1
Finanças	6 352 889 641	6 384 776 956	4 637 354 165	72,6
Administração Interna	213 851 222	228 164 086	216 392 961	94,8
Eq. Planeamento e da Adm. do Território	546 893 913	568 156 693	549 403 161	96,7
Justiça	75 334 065	83 459 768	80 966 615	97,0
Economia	109 114 256	112 178 642	82 489 026	73,5
Agricultura, do Des. Rural e das Pescas	107 651 388	129 491 347	120 005 545	92,7
Educação	1 022 217 806	1 085 707 732	1 068 099 923	98,4
Saúde	768 065 293	780 757 729	773 966 315	99,1
Trabalho e da Solidariedade	413 932 101	417 533 529	408 879 963	97,9
Ambiente	46 522 651	46 332 965	34 786 094	75,1
Cultura	33 707 252	38 215 776	35 073 416	91,8
Ciência e Tecnologia	18 007 970	17 806 484	16 645 557	93,5
Total	10 147 350 054	10 375 655 689	8 483 099 764	81,8

Conforme se analisa no Cap.º I (ponto 1.3.1) o total aprovado pelo Orçamento do Estado, no montante de 10.147.350.054 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 228.305.635 contos (+ 2,25%), devido quase exclusivamente à abertura de créditos especiais pelo Governo no total de



218.525.635 contos (o que representa 95,7% dessas alterações), tendo as alterações resultantes da Lei n.º 87/98, de 22 de Dezembro, somado 9.780.000 contos (4,3%).

A despesa orçamental totalizou 8.483.099.764 contos, o que representa 81,8% do orçamento final. Registaram taxa de execução inferiores a 90% os Ministérios das Finanças (72,6%), da Economia (73,5%) e do Ambiente (75,1%).

Quanto 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 do n.º 1 do art.º 5.º (cláusula de reserva) da Lei do Orçamento para 1998, foram congeladas dotações no valor de 27,8 milhões de contos, que não foram objecto de alteração orçamental (nomeadamente por via do orçamento rectificativo).

Relativamente às cativações previstas no art.º 4.º da mesma Lei (com as excepções nele previstas): 10% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisição 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.

Visto que decorrem à margem das alterações orçamentais, as cativações/descativações e congelamentos/descongelamentos não estão previstos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, designadamente no seu art.º 18.º (Execução do orçamento das despesas) e 20.º (Alterações orçamentais), e no Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (estabelece as regras a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo). Na prática, para essas rubricas, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações disponíveis" (dotação orçamental menos as cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor¹.

Na sua resposta, a DGO refere que:

"Não pode esta Direcção-Geral, tendo em vista a clareza e o rigor que pretende dar à Conta Geral do Estado, deixar de ser sensível à observação de fazer constar do Relatório da Conta dados quanto às "dotações disponíveis" (dotação orçamental corrigida abatida das cativações e congelamentos). Se possível, faremos constar tais elementos, eventualmente, acompanhados da respectiva análise, já no Relatório da Conta Geral do Estado de 1999".

¹ Para um programa ou dotação em concreto, a dotação orçamental constante da Conta não traduz o montante das verbas que lhe foram atribuídas, visto que pode ter sido congelada numa percentagem significativa, que pode ultrapassar os 50%.



3.2 – Evolução da Despesa

A despesa orçamental de 1998 totalizou 8.483.099.764 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (9.955.774.628 contos) um decréscimo de 1.472.674.864 contos (- 14,8%).

Para a análise da variação da despesa total, há que ter em atenção que, ao contrário dos anos anteriores, as Contas de 1997 e 1998 passaram a incluir o valor total da amortização dos títulos de dívida pública de curto prazo (Bilhetes do Tesouro e "títulos a curto prazo-exterior"¹), cujos montantes e variação foram os seguintes:

(em contos)

Amortização de títulos de curto prazo	1997	1998	Variação
Bilhetes do Tesouro	2 342 093 214	1 293 518 047	-1 048 575 167
"Títulos a curto prazo - exterior"	230 000 000	194 843 182	- 35 156 818
Total	2 572 093 214	1 488 361 229	-1 083 731 985

Assim, o decréscimo da despesa em relação ao ano anterior ficou a dever-se, em 73,6%, à diminuição da despesa relativa à amortização desses títulos. No quadro seguinte compara-se a despesa paga nos anos económicos de 1997 e 1998, por Ministérios:

(em contos)

Ministérios	Total da Despesa Paga			Capítulos 01 a 60	Capítulos 70 e 80 ^(*)
	1997	1998	Taxa de variação	Taxa de variação	Taxa de variação
Encargos Gerais da Nação	93 530 173	115 796 776	23,8	26,4	3,5
Defesa Nacional	285 114 116	291 728 109	2,3	1,7	30,5
Negócios Estrangeiros	46 583 917	51 512 138	10,6	10,7	(85,9)
Finanças	6 398 220 039	4 637 354 165	(27,5)	(28,8)	9,0
Administração Interna	201 137 617	216 392 961	7,6	7,6	5,6
Equipa. Planeamento e Admns. do Território	501 663 486	549 403 161	9,5	10,0	(5,9)
Justiça	76 525 876	80 966 615	5,8	5,5	46,1
Economia	76 631 801	82 489 026	7,6	10,9	0,3
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	113 057 334	120 005 545	6,1	6,4	(16,1)
Educação	970 741 277	1 068 099 923	10,0	9,1	66,6
Saúde	733 177 812	773 966 315	5,6	5,3	41,9
Trabalho e da Solidariedade	382 405 090	408 879 963	6,9	6,9	-
Ambiente	33 373 889	34 786 094	4,2	4,1	16,5
Cultura	28 616 306	35 073 416	22,6	22,1	26,8
Ciência e Tecnologia	14 995 895	16 645 557	11,0	11,1	2,3
Total	9 955 774 628	8 483 099 764	(14,8)	(15,6)	11,3

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

Nota: Para a comparação entre os dois anos, foi somada a execução orçamental, em 1997, dos Ministérios da Qualificação e Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, que constituíram o Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

¹ Amortização de "Euro Commercial Paper" – Cfr. ponto 6.2 – "Dívida Externa"



Assim, apenas o Ministério das Finanças apresentou uma redução das despesas em relação ao ano anterior em 1.760,9 milhões de contos (- 27,5%), em resultado essencialmente da:

- ◇ diminuição das despesas de amortização da dívida pública em 1.458,0 milhões de contos (1.083,7 milhões de contos na amortização da dívida de curto prazo e 374,3 milhões de contos na amortização da dívida de médio e longo prazos);
- ◇ diminuição dos juros da dívida pública em 87,7 milhões de contos e de outros encargos correntes da dívida pública em 8,9 milhões de contos, totalizando a redução desses encargos 96,6 milhões de contos;
- ◇ diminuição em 313,4 milhões de contos nas transferências de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, justificada pela redução das receitas das reprivatizações.

Registaram aumentos neste Ministério, nomeadamente, as despesas com pensões e reformas (+ 34,2 milhões de contos, essencialmente com as despesas de segurança social da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações); serviços de protecção social (+ 18,0 milhões de contos, relacionados sobretudo com a comparticipação do Estado para o sistema de saúde da responsabilidade da ADSE); bonificações de juros (+ 19,1 milhões de contos, essencialmente da bonificação de juros de empréstimos para habitação própria); e "Recursos próprios comunitários" (+19,6 milhões de contos, resultantes do acréscimo da contribuição financeira para a União Europeia, em 13,9 milhões de contos, e de recursos próprios tradicionais, sobretudo direitos aduaneiros, em 5,7 milhões de contos).

Nos restantes Ministérios, a despesa total aumentou 288,2 milhões de contos (+ 8,1%).

Registaram maiores crescimentos absolutos as despesas dos seguintes Ministérios:

- ◆ da Educação, em 97,3 milhões de contos (+10,0%), devido essencialmente:
 - ◇ ao acréscimo da despesa com o pessoal em 48,2 milhões de contos, dos quais 46,5 milhões de contos respeitam às remunerações do pessoal afecto ao ensino básico e secundário;
 - ◇ ao acréscimo das transferências correntes para as administrações públicas, em +27,8 milhões de contos, essencialmente resultante das transferências para Universidades (+8,2 milhões de contos), Institutos Politécnicos (+4,7 milhões de contos), Administração Local referente à Educação Pré-Escolar (+2,5 milhões de contos) e Serviços de Acção Social (+2,2 milhões de contos);
 - ◇ ao acréscimo das transferências de capital, em +4,0 milhões de contos, essencialmente resultante das transferências para Universidades (+2,1 milhões de contos), Institutos Politécnicos (+1,2 milhões de contos) e Administração Local (+1,2 milhões de contos);
- ◆ do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território, no valor de 47,7 milhões de contos (+ 9,5%), essencialmente devido ao aumento das transferências correntes para a Administração Local em 14,1 milhões de contos, no âmbito da lei das finanças locais e das transferências de capital para as administrações públicas em 30,2 milhões de contos (dos quais 11,8 milhões de contos nas transferências para a JAE e 7,6 milhões de contos nas transferências para a Administração Local também no âmbito das finanças locais).
- ◆ da Saúde, no valor de 40,7 milhões de contos (+ 5,6%), essencialmente pelo acréscimo de 39,7 milhões de contos de transferências correntes para o Serviço Nacional de Saúde.



Saliente-se que as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em "Contas de Ordem" totalizaram 102,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 14,9 milhões de contos (16,9%).

Para esse aumento contribuíram essencialmente os estabelecimentos de ensino com autonomia administrativa e financeira, tendo aumentado em 10,3 milhões de contos as despesas deste Ministério registadas em "Contas de Ordem".

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de "Contas de Ordem", destaca-se o Fundo de Turismo (19,5 milhões de contos), a Junta Autónoma das Estradas (9,5 milhões de contos), Arsenal do Alfeite (7,6 milhões de contos), Instituto Nacional do Desporto (6,7 milhões de contos) e o Serviço Nacional de Bombeiros (6,0 milhões de contos) que, em conjunto, representam 47,9% das despesas orçamentais processadas neste regime.