



CAPÍTULO III

*Execução do Orçamento da
Despesa*



Tribunal de Contas

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Considerações gerais

A Conta Geral do Estado, no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" (Volume II), evidencia, para cada dotação orçamental, a "despesa paga", correspondente aos pagamentos efectuados pelo Tesouro:

- ♦ autorizados pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento (relativamente às despesas de serviços simples e às transferências para serviços com autonomia não integrados no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho),
- ♦ autorizados pelos serviços com autonomia administrativa integrados no RAFE (tendo como limite o crédito da dotação liberto pela respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento),

deduzindo ao montante desses pagamentos (saídas de fundos) o valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem 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 Ministério:

Quadro III.1 – Execução orçamental

(em escudos)

Ministério	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	507 470 628 454,00	535 166 320,00	506 935 462 134,00
Negócios Estrangeiros	77 136 292 952,00	672 141 000,00	76 464 151 952,00
Equipamento Social	213 300 161 443,00	6 533 653 778,00	206 766 507 665,00
Defesa Nacional	365 915 354 278,00	7 519 840 863,00	358 395 513 415,00
Administração Interna	245 212 018 339,00	4 227 293 072,00	240 984 725 267,00
Finanças	3 878 316 003 679,00	43 610 164 531,00	3 834 705 839 148,00
Economia	86 520 475 205,00	75 837 477,00	86 444 637 728,00
Trabalho e Solidariedade	515 637 508 348,00	51 551 179,00	515 585 957 169,00
Justiça	92 480 998 950,00	280 400 110,00	92 200 598 840,00
Planeamento	40 970 100 597,00	5 337 763,00	40 964 762 834,00
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	109 049 480 445,00	810 770 849,00	108 238 709 596,00
Educação	1 243 432 333 608,00	2 716 046 235,00	1 240 716 287 373,00
Saúde	956 402 439 530,00	1 119 407 438,00	955 283 032 092,00
Ambiente e Ordenamento do Território	36 967 370 487,00	1 343 342 095,00	35 624 028 392,00
Cultura	41 684 722 506,00	61 554 015,00	41 623 168 491,00
Ciência e Tecnologia	24 910 139 750,00	21 250 735,00	24 888 889 015,00
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 724 466 159,00	60 136 810,00	7 664 329 349,00
Total	8 443 130 494 730,00	69 643 894 270,00	8 373 486 600 460,00

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 (cfr. ponto 3.3.3), 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 8.373.486.600.460\$00, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 8.443.130.494.730\$00, deduzido de 69.643.894.270\$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (67.664.453.947\$00) e em 2001 (1.979.440.323\$00).

Os valores da "despesa paga" registados na Conta merecem, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, as seguintes considerações gerais que, na sua maioria, têm sido uma constante em anteriores Pareceres, sem que se tenha assistido a melhorias significativas.

a) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento do Estado

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação não são evidenciados.

Tais encargos serão pagos no(s) ano(s) seguinte(s) por despesa orçamental ou, designadamente no caso dos encargos em dívida do Serviço Nacional de Saúde e do porte pago, são liquidados, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado por operações de tesouraria. Relativamente a esses dois casos verificou-se em 2000:

- ◆ De acordo com informação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (prestada em 17/04/2002), o défice do exercício de 2000 do Serviço Nacional de Saúde ascendeu a 224.014 milhares de contos, a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores, totalizando o défice acumulado em 31/12/2000 o montante de 396.809 milhares de contos, o que representa um agravamento de 174.684 milhares de contos (+78,6%) em relação ao verificado no ano anterior.
- ◆ Relativamente ao porte pago, de acordo com a informação prestada pelo Instituto da Comunicação Social e pelos CTT, por insuficiente dotação orçamental, em 2000, apenas foi pago aos CTT 31,3% (1.013,2 milhares de contos) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (3.238,7 milhares de contos), tendo no último quadriénio essa percentagem variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). Reportado a 31/12/2000, o total acumulado desses encargos não pagos ascendeu a 5.567,2 milhares de contos, o que representa um agravamento de 2.216,4 contos (+66,4%) em relação ao verificado no ano anterior.

Verificam-se, assim, situações de repetida assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 3.º, do n.º 2 do art.º 9.º e do art.º 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

O pagamento desses encargos por operações de tesouraria, significa a sua completa desorçamentação, ou seja, esses encargos do Estado não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.



Tribunal de Contas

b) 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 RAPE (ou apenas integrados quanto às despesas de funcionamento)¹, em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam.

As verbas transferidas e não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas (através de reposições não abatidas nos pagamentos)².

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre 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 10.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (aprovou essas normas para 2000), 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".

Salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não indicam as verbas não utilizadas e, quanto às reposições não abatidas, não distinguem as que resultam de: i) pagamentos indevidos ocorridos em anos anteriores e as ii) verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos). Nos últimos cinco anos, as reposições não abatidas apresentaram a seguinte evolução:

1996	81.152	milhares de contos
1997	108.949	" " "
1998	67.590	" " "
1999	61.396	" " "
2000	95.768	" " "

Neste processo, que compromete o rigor das 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 ano) 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 abatidas³, questão que se analisa em seguida.

¹ Cfr., adiante, o ponto 3.2.a).

² 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. De notar que, relativamente a diversos serviços do Estado e às verbas recebidas por conta do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" e outras, aprovadas pelo Ministro das Finanças, não é obrigatória a reposição de saldos (art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (decreto de execução orçamental para 2000)).

³ 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.

c) 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 13 do art.º 7.º da Lei do Orçamento do Estado para 2000 autorizou o Governo a:

"Transferir para o Orçamento de 2000 os saldos das dotações dos programas com co-financiamento comunitário, constantes do Orçamento do ano económico anterior, para programas de idêntico conteúdo, tendo em vista as características desses programas e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas".

Em resultado deste processo continuado, conforme consta de anteriores Pareceres, tem-se verificado 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 os anos de 1996 a 2000: (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, 1998, 1999 e 2000, 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				(2) : (1) %
		Total (2)	Cap.º 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)	
1996	81 152	54 981	n.d.	n.d.	n.d.	67,8%
1997	108 949	59 317	32 270	25 709	1 338	54,4%
1998	67 590	32 788	28 448	3 261	1 079	48,5%
1999	61 396	47 358	27 789	17 174	2 395	77,1%
2000	95 768	45 623	12 797	32 328	(a) 498	47,6%

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.

(a) As principais dotações são referentes a:

(em milhares de contos)

M. da Reforma do Estado e da Administração Pública	
– Transferência para o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão	365
M. da Defesa Nacional	
– Exército - Comando de Logística	103



Tribunal de Contas

Dada a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, variando entre 47,6% e 77,1% nos cinco 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 de alterações orçamentais por abertura de créditos especiais.

Essas reposições para a abertura de créditos especiais totalizaram 45.623 milhares de contos em 2000, representando os saldos respeitantes à lei de programação militar 70,9%, as reposições de saldos do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" 28,0% e as restantes reposições de saldos 1,1%.

Dos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas relativos ao Cap.º 50, salientam-se os destinados ao IFADAP (4,3 milhões de contos), às Administrações Regionais de Saúde e ao Instituto Nacional de Habitação (1,2 milhões de contos para cada) e às Comissões de Coordenação Regional (1,0 milhões de contos), que representam 60,4% do total.

Dados os efeitos descritos em termos de 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.

d) 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, a Lei do Orçamento do Estado para 2000, no seu art.º 82.º, veio permitir que os saldos de diversas dotações do OE/2000 inscritas no Cap.º 60 – "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais de operações de tesouraria, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 30 de Junho de 2001 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2001).

A transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria (conta de "Saldo do Cap.º 60 do OE/2000") ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa em 2.479,1 milhares de contos.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronunciou sobre este ponto.

3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime de administração financeira do Estado), de 28 de Julho, estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da Administração Central", incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e de fundos públicos, definindo:

- ♦ o regime geral – a autonomia administrativa;

- ◆ o regime excepcional – a autonomia administrativa e financeira, para os "serviços e fundos autónomos".

Dada a incidência que o regime financeiro dos serviços tem nos valores da despesa evidenciados na Conta, analisa-se em seguida o estado de concretização da reforma prevista nesses diplomas.

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

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime geral de administração financeira do Estado passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa que se caracteriza, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC – Sistema de Informação Contabilística, 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 processadores¹.

Quanto ao prazo para a sua implementação, estabelecia o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92 que: *"A transição para o novo regime financeiro previsto no presente diploma far-se-á durante o ano económico de 1993, ficando salvaguardada a possibilidade de uma aplicação anterior aos serviços e organismos da Administração Pública que reunirem as condições indispensáveis"*.

O quadro seguinte evidencia, o número de serviços (anteriormente serviços simples ou com autonomia administrativa) que, em 31/12/2000, estavam integrados no SIC para processamento das despesas de funcionamento, por Ministério e ano de entrada neste sistema, comparando-se o número de serviços integrados face ao universo.

Refira-se que em virtude da alteração na estrutura orgânica do Governo verificada entre 1999 e 2000, para permitir efectuar comparações, considerou-se que nos anos anteriores correspondiam a cada ministério os serviços que o integravam em 2000².

¹ Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneo e para contas de operações de tesouraria.

² Esses ajustamentos foram efectuados relativamente ao Ministério do Equipamento Social e ao Ministério do Planeamento (antes integrados num único ministério), ao Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública que não existia em 1999, bem como relativamente aos serviços que transitaram entre os Encargos Gerais da Nação e ministérios do Trabalho e Solidariedade, do Ambiente e Ordenamento do Território e da Ciência e Tecnologia. De notar que nos pontos seguintes, relativos à execução orçamental, para permitir a comparação entre 1999 e 2000 procedeu-se também a esse ajustamento, igualmente efectuado no Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE/2000 (Vol. I).



Quadro III.2 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento – por Ministério

Ministério	Ano de integração no SIC					Total (a)	Serviços integrados (em %)
	93-97	98	99	2000	Total		
Encargos Gerais da Nação	2	15	2	3	22	40	55,0
Negócios Estrangeiros	5	1	6	-	12	^(b) 18	66,7
Equipamento Social	2	-	6	5	13	23	56,5
Defesa Nacional	-	-	-	9	9	59	15,3
Administração Interna	^(c)	6	-	2	8	29	27,6
Finanças	16	2	1	-	19	19	100,0
Economia	-	21	5	-	26	27	96,3
Trabalho e Solidariedade	2	5	1	1	9	22	40,9
Justiça	2	-	1	4	7	59	11,9
Planeamento	-	-	2	3	5	6	83,3
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1	1	-	-	2	30	6,7
Educação	-	-	-	1	1	^(d) 1509	0,1
Saúde	4	3	-	1	8	8	100,0
Ambiente e Ordenamento do Território	2	1	5	2	10	21	47,6
Cultura	-	-	1	2	3	78	3,8
Ciência e Tecnologia	1	-	-	-	1	4	25,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	1	1	-	1	3	7	42,9
Total	38	56	30	34	158	1959	8,1

(a) Número de serviços sem autonomia financeira.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (147 serviços).

(c) A Direção-Geral de Viação, que integrou o SIC em 1997, passou a deter autonomia administrativa e financeira em 2000, pelo que não foi considerada.

(d) Inclui 1.475 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2000, passados dez anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia apenas 158 dos serviços simples ou com autonomia administrativa, o que representava 8,1% dos 1.959 serviços sem autonomia financeira¹.

Como também evidencia o quadro anterior, o grau de integração no RAFE dos serviços de cada Ministério, quanto ao processamento das suas despesas de funcionamento, varia entre a integração total (Ministérios das Finanças e da Saúde) e os 0,1% do Ministério da Educação, que engloba 1.509 serviços.

Com início em 1999, foi criado um subsistema (designado SIC/PIDDAC) para o processamento das despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", destinado aos serviços já integrados quanto às suas despesas de funcionamento. No quadro seguinte indica-se, por ministério, o número de serviços e o grau de integração no SIC/PIDDAC, considerando o número de serviços sem autonomia financeira que processam verbas por conta desse capítulo.

¹ Realce-se que em cada ano se verificam alterações ao número de serviços utilizadores do SIC em cada ministério, quer pela entrada de novos serviços no sistema, quer em resultado da mudança de tutela ministerial, extinção ou alteração do regime administrativo e financeiro.

Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50 – por Ministério

Ministério	Ano de integração no SIC/PIDDAC			Total (a)	Serviços integrados (em %)
	1999	2000	Total		
Encargos Gerais da Nação	-	7	7	18	38,9
Negócios Estrangeiros	-	-	0	3	0
Equipamento Social	-	1	1	11	9,1
Defesa Nacional	-	-	0	20	0
Administração Interna	-	-	0	1	0
Finanças	3	9	12	12	100
Economia	-	9	9	14	64,3
Trabalho e Solidariedade	-	4	4	7	57,1
Justiça	-	2	2	24	8,3
Planeamento	-	1	1	4	25,0
Agríc., Desenv. Rural e Pescas	-	-	0	21	0
Educação	-	-	0	11	0
Saúde	-	-	0	2	0
Ambiente e Ordenamento do Território	-	-	0	18	0
Cultura	-	1	1	12	8,3
Ciência e Tecnologia	-	-	0	3	0
Reforma do Estado e da Administração Pública	-	-	0	5	0
Total	3	34	37	186	19,9

(a) Número de serviços sem autonomia financeira processadores de verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50.

Como se evidencia no quadro, em 2000, estavam integrados no SIC/PIDDAC apenas 37 desses 186 serviços (19,9%), salientando-se que não estava integrado qualquer serviço de nove dos dezassete ministérios.

Não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC) nos serviços e organismos de todos os Ministérios aos quais seja aplicável. Assim, tal como vem sendo reafirmado pelo Tribunal, embora a implementação desse regime exija meios humanos e técnicos, tais factores não justificam o atraso que se verifica na sua aplicação, que ficará a dever-se à inércia das entidades competentes.

Tal como referem anteriores Pareceres, 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.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, veio referir que:

"(...) seja no que se relaciona com o grau de integração dos serviços no novo regime, seja no que concerne à implementação do subsistema SIC/PIDDAC, (...) estão em causa processos com grau de complexidade elevada, envolvendo investimentos vultuosos em equipamento informático e ligação em rede de comunicações, bem como formação de recursos humanos ao nível de toda a Administração Directa do Estado, estando associados processos de implementação de tecnologias articulando os próprios serviços, o Instituto de Informática do Ministério das Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro, factos que poderão justificar o gradualismo do processo de implementação do RAFE, mais do que a «inércia das entidades competentes». Refira-se a esse propósito, a evolução positiva registada nos anos mais recentes no que respeita à implementação dos referidos sistemas contabilísticos, constituindo propósito dos diversos



Tribunal de Contas

planos de actividade da Direcção-Geral do Orçamento a continuação do esforço de desenvolvimento do RAFE".

A resposta não vem alterar a conclusão anteriormente expressa pelo Tribunal, por se considerar que o atraso verificado na implementação do RAFE (SIC), passados que estavam oito anos, se deve essencialmente à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime.

b) Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da Administração Central, o n.º 1 do art.º 6.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia.

Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos que tenham autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional¹), a atribuição desse regime, pela via legislativa, nomeadamente através do decreto-lei que aprova a orgânica de cada organismo, deve estar fundamentada na verificação do cumprimento desses requisitos, o que pressupõe verificar: a) se as regras para a orçamentação e processamento das receitas e despesas estabelecidas no RAFE para o regime geral, de autonomia administrativa, não são as mais adequadas para a gestão financeira do serviço; b) se as suas receitas próprias previstas, de natureza muito diversa, atingem a referida proporção das despesas totais.

Note-se que, com derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de "outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias". A LBCP não enumera qualquer outra razão que, a existir, deveria ser sempre expressamente referida no decreto-lei que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Analizados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criam ou reformulam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do art.º 6.º e, caso os não cumprisse, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo quando não gerissem fundos comunitários.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do reconhecimento nos termos do n.º 4 do art.º 6.º, determina o art.º 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do art.º 6.º².

¹ Nos termos do n.º 2 do art.º 76.º da CRP têm autonomia administrativa e financeira as universidades e, por extensão legislativa, as escolas do ensino politécnico. Nos termos do n.º 4 do art.º 64.º, o serviço nacional de saúde tem gestão "descentralizada e participada" e, nos termos do art.º 105.º, as instituições que integram o sistema de segurança social têm uma gestão autónoma baseada em organização orçamental própria – o orçamento da segurança social.

² Além disso, para os serviços e fundos autónomos existentes à data da sua entrada em vigor, determinava o art.º 16.º da LBCP a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira nos serviços e fundos autónomos que não tivessem obtido receitas próprias no mínimo de 50% das despesas totais, nos anos económicos de 1988 e 1989.

Relativamente a 2000, estabelecendo a correspondência entre a definição de receitas próprias constante do art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e o classificador económico das receitas e despesas públicas, procedeu-se à análise das receitas próprias constantes dos extractos das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos que integram o Volume II da CGE/2000.

Salienta-se que enquanto, pela via legislativa, não for estabelecida essa correspondência, em certos casos se torna complexa a verificação da proporção entre as suas receitas próprias e as suas despesas¹.

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2000, ascende a 438, tendo-se excluído da análise 325 (74,2%) por deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional ou estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia.

Relativamente aos restantes serviços que apresentaram conta de gerência², verificou-se que 76 (67,9%) não cumpriam a regra dos 2/3 de receitas próprias para financiamento das despesas, estabelecida na Lei de Bases da Contabilidade Pública.

O quadro seguinte evidencia a distribuição verificada desse rácio (receitas próprias/despesas, em percentagem):

(em contos)

Receitas próprias Despesas totais	Fundos e serviços autónomos		Total de receitas próprias	Total de despesas
	Número	%		
0 ≤ rácio < 10%	(a) 37	33,0	15 922 108	547 007 250
10% ≤ rácio < 20%	8	7,1	6 897 298	48 803 826
20% ≤ rácio < 30%	7	6,3	4 029 845	17 169 418
30% ≤ rácio < 40%	6	5,4	11 670 143	32 720 809
40% ≤ rácio < 50%	6	5,4	4 367 048	9 774 555
50% ≤ rácio < 66,7%	12	10,7	23 584 572	41 115 067
0 ≤ rácio < 66,7%	76	67,9	66 471 014	696 590 925
rácio = 66,7%	36	32,1	(b) 966 624 794	(b) 1 018 667 778
Total	112	100,0	1 033 095 808	1 715 258 703

(a) 28 destes serviços apresentam um rácio inferior a 5,0% das despesas.

(b) Inclui a Caixa Geral de Aposentações cujas receitas próprias ascenderam a 754 329 799 contos e as despesas a 847 268 915 contos.

Como evidencia o quadro, 37 (33,0%) dos serviços e fundos autónomos apresentam receitas próprias inferiores a 10% das suas despesas, quando a Lei de Bases da Contabilidade Pública determina a cessação desse regime no caso de, em dois anos consecutivos, serem inferiores a 2/3. No total, como foi referido, 67,9% dos serviços e fundos autónomos não cumpriam essa exigência.

Embora a análise se restrinja a 2000 e possa haver alguma variação nas receitas próprias e nas despesas em anos consecutivos, esses factos evidenciam o incumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública.

¹ Para a presente análise excluíram-se das receitas próprias "os saldos da gerência anterior" e, tal como na despesa, as "contas de ordem", os "passivos financeiros" e os "activos financeiros". Refira-se que o classificador das despesas não discrimina as co-financiadas pela União Europeia a que alude o n.º 1 do art.º 6.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública.

² A Assembleia da República não a apresentou.



Tribunal de Contas

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta matéria.

c) Implementação do POCP

Quanto aos sistemas de contabilidade dos serviços e organismos da Administração Central, estabeleceram os art.ºs 14.º e 15.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública:

- ◆ o sistema unigráfico (orçamental ou de caixa), para os serviços e organismos com autonomia administrativa, apoiado numa contabilidade analítica e numa contabilidade de compromissos. Este sistema foi posteriormente desenvolvido com base no SIC;
- ◆ o sistema de contabilidade digráfica, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, moldado no POC ou num plano de contas sectorial especialmente aplicável, além da contabilidade de caixa e de compromissos.

Mais abrangente, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, aprovado sete anos após a LBCP e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e a analítica, "*(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)*", podendo existir "*formas simplificadas dessa aplicação*" e "*planos sectoriais que se mostrem indispensáveis*".

De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2000 fecharam contas em POCP apenas 12 serviços e fundos autónomos.

Salienta-se que, para a articulação entre o POCP e o SIC, isto é, para os serviços integrados no RAPE com autonomia administrativa, está previsto apenas para 2002 ou 2003 a entrada em funcionamento, a título experimental, da correspondente aplicação informática.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEOE (aplicável a partir de 2002) fazer depender da adopção do POCP, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos valores relativos aos "compromissos assumidos", facilmente se conclui pela necessidade da sua rápida implementação, visto que quaisquer atrasos, que já se verificam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronunciou.

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

Conforme se indica no quadro seguinte, o valor total da despesa do Cap.º 80 – "Contas de Ordem" ascendeu a 127,9 milhões de contos.

Quadro III.4 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem" por Ministério

(em contos)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º Organismos					
	1999	2000	1999		2000			
			Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução	Excluídos	Incluídos
Encargos Gerais da Nação			9	0	8	0	1	0
Negócios Estrangeiros	5 668	8 185	1	0	1	0	0	0
Equipamento Social	16 942 095	17 186 130	10	4	8	2	7	3
Defesa Nacional	10 686 974	9 828 735	3	4	3	4	0	0
Administração Interna	6 712 794	17 265 762	2	0	3	0	0	1
Finanças	311 626	287 734	1	0	1	0	0	0
Economia	20 434 047	25 998 108	7	0	6	1	1	1
Trabalho e Solidariedade	0	0	0	0	0	0	0	0
Justiça	993 716	1 024 032	4	0	4	0	0	0
Planeamento	145 649	214 616	5	1	5	1	0	0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	1 068 060	1 464 810	2	0	3	0	0	1
Educação	25 519 070	27 647 119	128	14	132	10	2	2
Saúde	6 592 916	9 449 305	5	0	5	0	0	0
Ambiente e Ordenamento do Território	330 000	361 164	1	0	1	0	0	0
Cultura	4 854 026	5 745 255	8	1	9	1	0	1
Ciência e Tecnologia	263 917	184 405	3	0	3	0	0	0
Reforma do Estado e da Administração Pública	86 145	554 163	1	0	1	0	0	0
Total	105 930 620	127 870 474	190	24	193	19	11	9

Verifica-se que em 2000, o número de serviços e fundos autónomos (isto é, com autonomia administrativa e financeira) que inscreveram receitas próprias em Contas de Ordem (Cap.º 80) totalizou 193¹ (190 no ano anterior), dos quais 132 pertencem ao Ministério da Educação.

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 Novembro², 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 orçamentos privativos com um total de receitas próprias igual ou superior a 10.000 contos".

Nos art.ºs 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 sua entrega no Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (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, é da competência das delegações da DGO a autorização 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

¹ Excluindo dos 212 serviços (214 no ano anterior) com dotações inscritas em "Contas de Ordem" os 19 que não apresentaram execução.

² 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.



Tribunal de Contas

Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento"¹.

Tal como referido em anteriores Pareceres, em 2000, o regime de "Contas de Ordem", não abrangeu um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que essas verbas não transitaram pelo cofres do Tesouro. Em consequência, as delegações da DGO autorizaram 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.

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 das 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, pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados em "Contas de Ordem" em relação aos quais o mesmo seja aplicável, em articulação com o disposto no art.º 2.º (unidade de tesouraria) do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho (aprova o regime de tesouraria do Estado)².

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere que:

"(...) não obstante o facto de um número significativo de serviços e fundos autónomos não estarem, efectivamente, abrangidos pelo regime de contas de ordem, está-se em posição de crer que a aplicação do princípio da unidade de tesouraria definido pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, de conteúdo e alcance reforçados no que diz respeito precisamente aos serviços e fundos autónomos por via da Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho poderão contribuir para as Delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em articulação com os serviços competentes da Direcção-Geral do Tesouro, poderem dar cumprimento ao regime das contas de ordem por via da aplicação do regime de tesouraria."

3.3 – Evolução da Despesa

Com as reservas antes apontadas, analisa-se nos pontos seguintes a despesa registada na Conta.

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento do Estado com a despesa realizada por conta dessas dotações:

¹ Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o art.º 22.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio (estabelece as normas de execução para 2000) determina que: "Os serviços e organismos só poderão utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos".

² Determina a disposição citada que "...devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo e empresarial, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria". O depósito desses excedentes e disponibilidades de tesouraria torna-se obrigatório a partir do início de 2002, vigorando, entretanto, o regime transitório estabelecido pela RCM n.º 45/2000, de 2 de Junho.

Quadro III.5 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério

(em contos)

Ministério	Orçamento Final	Despesa orçamental	
		Em valor	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais da Nação	513 878 352	506 935 462	98,6
Negócios Estrangeiros	81 290 621	76 464 152	94,1
Equipamento Social	260 968 242	206 766 508	79,2
Defesa Nacional	401 079 768	358 395 513	89,4
Administração Interna	250 333 558	240 984 725	96,3
Finanças	3 948 064 189	3 834 705 839	97,1
Economia	125 798 127	86 444 638	68,7
Trabalho e Solidariedade	524 073 045	515 585 957	98,4
Justiça	101 780 743	92 200 599	90,6
Planeamento	51 310 934	40 964 763	79,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	125 926 891	108 238 710	86,0
Educação	1 286 348 366	1 240 716 287	96,5
Saúde	978 774 197	955 283 032	97,6
Ambiente e Ordenamento do Território	56 738 051	35 624 028	62,8
Cultura	45 430 641	41 623 168	91,6
Ciência e Tecnologia	26 739 207	24 888 889	93,1
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 038 423	7 664 329	84,8
Total	8 787 573 355	8 373 486 600	95,3

Conforme se analisa no Cap.º I (ponto 1.3.1) o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de 8.710.356.709 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 77.216.646 contos (+0,89%), em resultado das alterações resultantes da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo, totalizando o orçamento final 8.787.573.355 contos.

A despesa orçamental ascendeu a 8.373.486.600 contos, o que representa 95,3% do orçamento final. Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios dos Negócios Estrangeiros (94,1%), do Equipamento Social (79,2%), da Defesa Nacional (89,4%), da Economia (68,7%), da Justiça (90,6%), do Planeamento (79,8%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (86%), do Ambiente e Ordenamento do Território (62,8%), da Cultura (91,6%), da Ciência e da Tecnologia (93,1%) e da Reforma do Estado e da Administração Pública (84,8%)

No entanto, essas taxas de execução são influenciadas pelo facto de o valor do orçamento final não corresponder ao valor efectivamente disponível.

Assim, relativamente às dotações inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", no final da execução orçamental não estavam disponíveis dotações no valor de 109,2 milhões de contos, montante "congelado" nos termos do n.º 1 do art.º 6.º (cláusula de reserva) da Lei do Orçamento para 2000¹.

Pelo n.º 3 do mesmo artigo, foi igualmente congelada 8% da verba inscrita no Orçamento do Ministério da Defesa Nacional para execução da Lei da Programação Militar.

¹ Esse montante resulta do congelamento inicial previsto no citado n.º 1 do art.º 6.º (45,0 milhões de contos), correspondente a 8% da verba orçamentada, a título de financiamento nacional, no Cap.º 50 de cada ministério, de um cativo adicional de 72,1 milhões de contos e de descongelamentos no montante de 7,9 milhões de contos, todos decididos pelo Governo.



Tribunal de Contas

Ainda, pelo art.º 5.º da Lei do Orçamento, foram previstas as seguintes cativações: 15% do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisição de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital (com excepção das verbas inscritas no Cap.º 50 ou para a Lei de Programação Militar e das dotações com compensação em receita ou afectas ao pagamento do adicional à remuneração), bem como 10% do total das verbas orçamentadas para transferências correntes destinadas aos serviços e fundos autónomos (com excepção das destinadas ao Serviço Nacional de Saúde, das incluídas no Cap.º 50 e das dotações com compensação em receita).

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).

Assim, na prática, para os programas e rubricas abrangidos, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações corrigidas" (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor¹.

Como referem anteriores Pareceres do Tribunal, em resultado das cativações (art.º 5.º) e dos congelamentos (art.º 6.º), da Lei do Orçamento, as taxas de execução orçamental evidenciadas na Conta têm um reduzido significado, visto que uma parte significativa das dotações orçamentais não se encontrava disponível.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/00, à semelhança do verificado em anos anteriores, não consta qualquer elemento ou análise sobre as verbas "cativas" ou "congeladas"², apesar da seguinte resposta dada pela DGO em relação a observação idêntica constante do Parecer sobre a CGE/98³:

"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".

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta questão.

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2000 totalizou 8.373.486.600 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (8.083.873.080 contos) um acréscimo de 289.613.520 contos (+3,6%). Como evidencia o Quadro III.6, esse acréscimo resultou essencialmente do aumento das despesas correntes em 518.780.881 contos compensada pelo decréscimo da despesa relativa a "passivos financeiros", em

¹ Para um programa ou dotação em concreto, a dotação final registada na Conta não traduz o montante das verbas que lhe foram atribuídas, visto que pode ter sido congelada numa percentagem significativa. Como se verificou em auditoria realizada ao Programa "IGAPHE-Promoção apoiada" foi congelada a importância de 4.067.255 contos, correspondente a 68,2% da dotação (Cfr. Ponto 5.5.2.1).

² É de referir que, em 2000, deixou inclusivamente de constar do referido relatório informação relativa ao montante total de congelamentos do Cap.º 50.

³ Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

386.756.122 contos. A despesa efectiva¹ ascendeu a 6.813.372.430 contos, o que representou um acréscimo de 11,0% (+676.369.642 contos)², em relação ao ano anterior (6.173.002.788 contos). Nos Quadros III.6 e III.7, indica-se o montante da despesa em 1999 e 2000, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental – 1999 - 2000 – por classificação económica

(em contos)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	1999	2000	Valor	%	1999	2000
01 – Despesas com Pessoal	1 838 169 256	2 000 622 954	162 453 698	8,8	30,0	29,4
02 – Aquisição Bens Serviços Correntes	227 117 232	243 177 167	16 059 935	7,1	3,7	3,6
03 – Encargos Correntes da Dívida	591 167 989	706 825 683	115 657 694	19,6	9,6	10,4
<i>Juros</i>	586 857 789	702 625 633	115 767 844	19,7	9,6	10,3
<i>Outros encarg. corrent. da dívida</i>	4 310 200	4 200 050	-110 150	-2,6	0,1	0,1
04 – Transferências Correntes	2 224 997 403	2 451 718 299	226 720 896	10,2	36,3	36,0
<i>Administrações Públicas</i>	1 866 644 200	2 084 372 931	217 728 731	11,7	30,4	30,6
<i>Orçamento do Estado</i>	20 000	95 886	75 886	379,4
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	1 228 039 324	1 347 563 095	119 523 771	9,7	20,0	19,8
<i>Administração Local</i>	215 908 297	241 622 682	25 714 385	11,9	3,5	3,5
<i>Segurança Social</i>	422 666 379	495 088 791	72 422 412	17,1	6,9	7,3
<i>Regiões Autónomas</i>	10 200	2 476	-7 724	-75,7
<i>Outras</i>	358 353 203	367 345 368	8 992 165	2,5	5,8	5,4
05 – Subsídios	129 839 246	123 668 302	-6 170 944	-4,8	2,1	1,8
06 – Outras Despesas Correntes	46 188 321	50 247 923	4 059 602	8,8	0,8	0,7
Total de despesas correntes	5 057 479 447	5 576 260 328	518 780 881	10,3	82,4	81,8
07 – Aquisição de Bens de Capital	140 014 258	106 519 674	-33 494 584	-23,9	2,3	1,6
08 – Transferências de Capital	814 371 423	980 680 255	166 308 832	20,4	13,3	14,4
<i>Administrações Públicas</i>	768 890 658	941 393 602	172 502 944	22,4	12,5	13,8
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	568 652 312	729 410 503	160 758 191	28,3	9,3	10,7
<i>Administração Local</i>	135 179 332	143 191 176	8 011 844	5,9	2,2	2,1
<i>Segurança Social</i>	5 647 838	3 707 476	-1 940 362	-34,4	0,1	0,1
<i>Regiões Autónomas</i>	59 411 176	65 084 446	5 673 270	9,5	1,0	1,0
<i>Outras</i>	45 480 765	39 286 654	-6 194 111	-13,6	0,7	0,6
09 – Activos Financeiros	13 680 928	17 465 753	3 784 825	27,7	0,2	0,3
10 – Passivos Financeiros	1 946 870 292	1 560 114 170	-386 756 122	-19,9		
11 – Outras Despesas de Capital	5 526 112	4 575 947	-950 165	-17,2	0,1	0,1
Total de despesas de capital	2 920 463 013	2 669 355 799	-251 107 214	-8,6	(a) 15,9	(a) 16,3
Contas de Ordem	105 930 620	127 870 474	21 939 854	20,7	1,7	1,9
Total da despesa	8 083 873 080	8 373 486 600	289 613 520	3,6		
Total da despesa efectiva	6 137 002 788	6 813 372 430	676 369 642	11,0	100,0	100,0

(a) Percentagem calculada com base nas despesas de capital efectivas.

¹ Despesa efectiva = Despesa total – "Passivos financeiros" (amortização de dívida). A partir de 1997, a Conta passou a incluir em "Passivos financeiros" o valor total das amortizações realizadas por despesa orçamental de títulos de curto prazo, representando montantes e variações anuais que tiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado "despesa total". Assim, em 1997, 1998, 1999 e 2000, a despesa orçamental relativa a estas amortizações ascendeu, respectivamente, a cerca de 2.572 milhões de contos, 1.488 milhões de contos, 329 milhões de contos e 33 milhões de contos (menos 296 milhões de contos do que em 1999).

² Parte deste acréscimo resulta da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro (135,0 milhões de contos em 2000).



Tribunal de Contas

O acréscimo, no montante de 676.369.642 contos (+11,0%) das despesas efectivas, resultou do aumento das despesas correntes em 518.780.881 contos (+10,3%), do acréscimo das despesas de capital (excluindo passivos financeiros) em 135.648.908 contos (+13,9%) e do aumento das despesas inscritas em Contas de Ordem em 21.939.854 contos (+20,7%).

Como indica o quadro III.6, face ao ano anterior, apenas decresceram as despesas relativas aos *subsídios* (-6,2 milhões de contos), à *aquisição de bens de capital* (-33,5 milhões de contos) e aos *passivos financeiros* (-386,8 milhões de contos).

Em termos absolutos, registaram maiores crescimentos:

- ◆ as *despesas com pessoal* dos organismos e serviços integrados do Estado, com +162,5 milhões de contos (+8,8%), correspondendo essas despesas a 29,4% das despesas efectivas de 2000;
- ◆ as *transferências correntes para administrações públicas* com +217,7 milhões de contos (+11,7%), representando 30,6% das despesas efectivas de 2000. Destas destacam-se:
 - ◇ as *transferências para fundos e serviços autónomos*, com um acréscimo de 119,5 milhões de contos (+9,7%);
 - ◇ as *transferências para a Segurança Social*, com +72,4 milhões de contos (+17,1%);
 - ◇ as *transferências para a Administração Local*, com + 25,7 milhões de contos (+11,9%);
- ◆ os *encargos correntes da dívida* com +115,7 milhões de contos (+19,6%)¹;
- ◆ as *transferências de capital para administrações públicas* com +172,5 milhões de contos (+22,4%), representando 13,8% das despesas efectivas de 2000. A este nível destacam-se as *transferências para fundos e serviços autónomos* com +160,8 milhões de contos (+28,3%).

No Quadro III.7 evidencia-se o montante da despesa em 1999 e 2000, a sua variação e estrutura, por Ministério, destacando-se, em relação ao Ministério das Finanças, as despesas efectivas e as não efectivas (passivos financeiros)²:

¹ Vide nota anterior deste ponto.

² Como foi referido no ponto 3.2.a), em virtude da alteração na estrutura orgânica do Governo entre 1999 e 2000, foram efectuados ajustamentos para permitir a comparação, considerando como incluídos em cada ministério em 1999 os que os integravam em 2000, à semelhança do efectuado no Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE/2000 (Volume I).

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 1999 - 2000 – por Ministério

(em contos)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva	
	1999	2000	Valor	%	1999	2000
Encargos Gerais da Nação	461 920 476	506 935 462	45 014 986	9,7	7,5	7,4
Negócios Estrangeiros	59 212 112	76 464 152	17 252 040	29,1	1,0	1,1
Equipamento Social	199 856 352	206 766 508	6 910 156	3,5	3,3	3,0
Defesa Nacional	317 022 923	358 395 513	41 372 591	13,1	5,2	5,3
Administração Interna	231 300 739	240 984 725	9 683 987	4,2	3,8	3,5
Finanças – Despesas efectivas	1 924 807 743	2 274 591 669	349 783 926	18,2	31,4	33,4
Finanças – "Passivos financeiros"	1 946 868 644	1 560 114 170	-386 754 474	-19,9		
Economia	81 218 472	86 444 638	5 226 166	6,4	1,3	1,3
Trabalho e da Solidariedade	443 905 308	515 585 957	71 680 650	16,1	7,2	7,6
Justiça	87 890 628	92 200 599	4 309 971	4,9	1,4	1,4
Planeamento	43 992 977	40 964 763	-3 028 214	-6,9	0,7	0,6
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	122 677 966	108 238 710	-14 439 257	-11,8	2,0	1,6
Educação	1 159 808 766	1 240 716 287	80 907 521	7,0	18,9	18,2
Saúde	891 752 872	955 283 032	63 530 160	7,1	14,5	14,0
Ambiente e Ordenamento do Território	45 260 758	35 624 028	-9 636 729	-21,3	0,7	0,5
Cultura	37 528 036	41 623 168	4 095 132	10,9	0,6	0,6
Ciência e Tecnologia	21 338 415	24 888 889	3 550 474	16,6	0,3	0,4
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 509 894	7 664 329	154 435	2,1	0,1	0,1
Despesa total	8 083 873 080	8 373 486 600	289 613 520	3,6		
Despesa efectiva total	6 137 002 788	6 813 372 430	676 369 642	11,0	100,0	100,0

Da análise do Quadro III.7 verificou-se que três Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas: o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 14,4 milhões de contos (-11,8%), o do Ambiente e Ordenamento do Território, em 9,6 milhões de contos (-21,3%) e o do Planeamento, em 3,0 milhões de contos (-6,9%).

O decréscimo da despesa no Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, para além de outras variações de menor significado que se compensam entre si, resulta da diminuição das transferências em -14,4 milhões de contos, dos quais -9,4 milhões de contos para o IFADAP e -4,5 milhões de contos para o INGA.

Em termos de acréscimo das despesas efectivas salientam-se os seguintes Ministérios:

- ◆ das Finanças em 349,8 milhões de contos (+18,2%), sendo de destacar o acréscimo:
 - ◇ das *transferências de capital* em 165,5 milhões de contos, essencialmente em resultado do acréscimo das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, das receitas provenientes das privatizações, em 167,1 milhões de contos e do decréscimo em 1,6 milhões de contos das transferências para empresas públicas, equiparadas ou participadas;



Tribunal de Contas

- ◇ dos *encargos correntes da dívida* em 115,7 milhões de contos (+19,6%), em resultado essencialmente do aumento dos juros pagos às famílias (+134,4 milhões de contos)¹ e da diminuição dos juros pagos ao exterior (-16,2 milhões de contos);
- ◇ das *despesas com pessoal* em 61,6 milhões de contos, dos quais 54,7 milhões de contos relativos a segurança social, em resultado do crescimento das despesas com pensões e reformas;
- ◆ da Educação em 80,9 milhões de contos (+7,0%) salientando-se o acréscimo,
 - ◇ das *despesas com pessoal* em 61,7 milhões de contos, essencialmente resultante do aumento das despesas com pessoal afecto aos estabelecimentos de educação e do ensino básico e secundário (+60,8 milhões de contos);
 - ◇ das *transferências correntes* em 26,3 milhões de contos, essencialmente resultante das transferências para estabelecimentos de ensino superior e outros (+22,1 milhões de contos), dos quais se salientam as transferências para as Universidades (+10,5 milhões de contos) e para os Institutos Politécnicos (+7,4 milhões de contos);
- ◆ do Trabalho e da Solidariedade em 71,7 milhões de contos (+16,1%), em virtude do,
 - ◇ acréscimo das *transferências correntes para administrações públicas* em 72,8 milhões de contos, dos quais 72,5 milhões de contos para a segurança social resultantes do aumento das despesas com a Lei de Bases da Segurança Social (+48,8 milhões de contos) e com o Programa do Rendimento Mínimo Garantido (+25 milhões de contos) e da redução de outras transferências correntes para a segurança social (-1,2 milhões de contos);
 - ◇ decréscimo das *transferências de capital para administrações públicas* (-2,0 milhões de contos);
- ◆ da Saúde em 63,5 milhões de contos (+7,1%), resultante do acréscimo das transferências correntes para administrações públicas (+68,9 milhões de contos, essencialmente para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde), e do decréscimo das despesas com aquisição de bens de capital (-6,4 milhões de contos);
- ◆ dos Encargos Gerais da Nação em 45,0 milhões de contos (+9,7%), por via do acréscimo das transferências (correntes e de capital) com +43,6 milhões de contos, destacando-se as transferências da Direcção-Geral das Autarquias Locais com +38,1 milhões de contos², dos quais 34,6 milhões de contos para a Administração Local;
- ◆ da Defesa Nacional em +41,4 milhões de contos, sendo de salientar os seguintes acréscimos:
 - ◇ nas *despesas com pessoal* em 19,3 milhões de contos, em especial no Exército com + 9,5 milhões de contos, na Marinha com + 4,9 milhões de contos e na Força Aérea com + 3,7 milhões de contos;
 - ◇ na *aquisição de bens e serviços correntes* em +14,2 milhões de contos, dos quais 7,3 milhões de contos nos serviços afectos ao Gabinete dos membros do Governo, órgãos e serviços centrais, +2,2 milhões de contos da Marinha, 2,1 milhões de contos na Força Aérea e 1,9 milhões de contos no Exército;

¹ Conforme já mencionado, este acréscimo resulta da nova forma de contabilização dos juros vencidos dos certificados de aforro, no valor de 135 milhões de contos, que não eram contabilizados como encargos correntes da dívida.

² Neste valor encontram-se 3,5 milhões de contos relativos ao programa "DGAL – Equipamento Associativo e Religioso" que transitou para esta entidade no ano 2000. Em 1999, esse programa era da responsabilidade da DGOTDU e o valor total das transferências ascendeu a 2,5 milhões de contos.

- ◆ dos Negócios Estrangeiros em + 17,3 milhões de contos, devido ao acréscimo:
 - ◇ das *transferências correntes* (+13,4 milhões de contos), mais concretamente das transferências para a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (+14,1 milhões de contos) e outras variações de sentido inverso menos significativas;
 - ◇ das *despesas com pessoal* (+3,0 milhões de contos), essencialmente ao nível da Secretaria-Geral (+1,7 milhões de contos) e dos serviços externos (+1,2 milhões de contos).

Conforme já referido, as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em Contas de Ordem totalizaram 127,9 milhões de contos, representando um acréscimo de 21,9 milhões de contos (20,7%)¹.

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de Contas de Ordem, destaca-se o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (22,3 milhões de contos), a Direcção-Geral de Viação (10,4 milhões de contos), o Instituto de Estradas de Portugal (8,7 milhões de contos), o Instituto Nacional do Desporto (7,1 milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (6,3 milhões de contos), o Arsenal do Alfeite (5,9 milhões de contos), o Instituto Nacional de Emergência Médica (5,4 milhões de contos), o Instituto Nacional de Aviação Civil (4,4 milhões de contos) e o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (4,0 milhões de contos) o que, em conjunto, representam 58,3 % das despesas orçamentais processadas por este regime.

3.3.3 – 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 (2.380 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 (1.481), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 370 serviços (25%), respeitantes ao Cap.º 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" e às Divisões:

- ◆ 01 – "Estabelecimentos de Educação e Ensino e Delegações Escolares";
- ◆ 02 – "Escolas Básicas Integradas e dos 2.º e 3.º Ciclos";
- ◆ 03 – "Escolas Secundárias";
- ◆ 09 – "Novas Escolas Profissionais Públicas".

¹ Deste montante 10,4 milhões de contos respeitam à Direcção-Geral de Viação que em 2000 passou a deter autonomia administrativa e financeira.



Tribunal de Contas

Continuaram a ser 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 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 2.380 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.258 (52,9%) não os remeteram no prazo estipulado na lei¹, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios do Planeamento (91,7% dos seus serviços), das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade (83,3% em ambos) e da Ciência e Tecnologia (81,8%).

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 1.269 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos 486 (38,3%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (74,2% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (70,0%) e da Educação (45,7%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (27 serviços), ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Dessas divergências, tal como em anos anteriores, 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 Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento²;
- ◆ 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 324/80³, pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

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.

Dado que essas divergências se repetem, ano após ano, sem qualquer indicação de a situação estar a melhorar, mais uma vez se recomenda à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções e Serviços de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz¹.

3.4 – Despesas constantes da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social"

A consolidação dos orçamentos e contas dos subsectores que integram o Orçamento do Estado assume uma importância crescente, quer pelos montantes das receitas e despesas de cada subsector, quer pelas "transferências" entre si².

Embora não constitua um mapa obrigatório, o Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE tem vindo a apresentar a "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", elaborada pela DGO, efectuando a sua análise sintética (cfr. o ponto 1.3 do relatório da CGE/2000 – Volume I da Conta)³.

No quadro seguinte indicam-se as despesas consolidadas desses subsectores evidenciadas nessa "Conta", bem com a estrutura dessas despesas:

¹ Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2000 ascendeu a 67,7 milhões de contos.

² Por exemplo, como se referiu no ponto 3.3.2 as transferências (correntes e de capital) do Orçamento do Estado (Subsector Estado) para os serviços e fundos autónomos totalizou 2.077,0 milhões de contos, correspondendo a 30,5% das despesas efectivas, o que evidencia o peso dos serviços não integrados do Estado na execução orçamental.

³ A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores, consiste em excluir, das respectivas receitas e despesas, as "transferências (correntes e de capital)" entre as respectivas subunidades. Previamente, essas contas devem estar expressas numa base uniforme, de acordo com o classificador económico das receitas e despesas públicas.

A consolidação efectua-se de forma faseada, designadamente quanto à "conta consolidada dos serviços e fundos autónomos" que, da respectiva "conta global das receitas e despesas", exclui as "transferências" entre os mesmos. Note-se que no caso do Serviço Nacional de Saúde/IGIFS, a respectiva conta tem por base uma anterior agregação/consolidação de contas, entre as sub-unidades que compõem o SNS. Também a Conta da Segurança Social é uma conta consolidada, com base nas contas das instituições de segurança social.

Da consolidação de contas entre o Subsector Estado e o Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos resulta a "conta consolidada da Administração Central" e, da sua consolidação com o Subsector da Segurança Social, a "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social".



Tribunal de Contas

Quadro III.8 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas

(em milhões de contos)

Despesas	Estado (1)	Serviços e Fundos Autónomos (2)	Admin. Central (3)=(1)+(2)	Segurança Social (4)	Total (5)=(3)+(4)
Despesas correntes	3 733,6	2 789,9	6 523,5	2 115	8 638,5
Pessoal	2 000,6	880,8	2 881,4	45,4	2 926,8
Aquisição de bens e serviços	243,2	707,6	950,8	19,5	970,3
Encargos correntes da dívida	706,8	2,6	709,4	-	709,4
Transfer. correntes – Admin. Regional e Local	241,6	14,1	255,7	-	255,7
Transferências correntes – União Europeia	255,9	2	257,9	-	257,9
Transferências correntes – Outras	111,6	1 004,9	1 116,5	2 050,1	3 166,6
Subsídios	123,7	137,4	261,1	-	261,1
Outras despesas correntes	50,2	40,5	90,7	-	90,7
Despesas de capital	358,7	536,0	894,70	40,7	935,4
Aquisição de bens de capital	106,5	264,3	370,8	16,1	386,9
Transfer. de capital – Admin. Regional e Local	208,3	43,6	251,9	-	251,9
Transferências capital – Outras	39,3	216,8	256,1	18,3	274,4
Outras despesas de capital	4,6	11,3	15,9	6,3	22,2
Total da despesa	4 092,3	3 325,9	7 418,2	2 155,7	9 573,9

Quadro III.9 – Estrutura das despesas consolidadas

(Total da despesa = 100)

Despesas	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Admin. Central	Segurança Social	Total
Despesas correntes	39,0	29,1	68,1	22,1	90,2
Pessoal	20,9	9,2	30,1	0,5	30,6
Aquisição de bens e serviços	2,5	7,4	9,9	0,2	10,1
Encargos correntes da dívida	7,4	0,0	7,4	-	7,4
Transfer. correntes – Admin. Regional e Local	2,5	0,1	2,7	-	2,7
Transferências correntes – União Europeia	2,7	0,0	2,7	-	2,7
Transferências correntes – Outras	1,2	10,5	11,7	21,4	33,1
Subsídios	1,3	1,4	2,7	-	2,7
Outras despesas correntes	0,5	0,4	0,9	-	0,9
Despesas de capital	3,7	5,6	9,3	0,4	9,8
Aquisição de bens de capital	1,1	2,8	3,9	0,2	4,0
Transfer. de capital – Admin. Regional e Local	2,2	0,5	2,6	0,0	2,6
Transferências capital – Outras	0,4	2,3	2,7	0,2	2,9
Outras despesas de capital	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2
Total da despesa	42,7	34,7	77,5	22,5	100,0

Fonte: Quadro 1.3.A – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" (Vol. I da CGE/2000)

Notas:

- Não inclui o Fundo de Regularização da Dívida Pública e a Assembleia da República, Contas de Ordem, "Activos financeiros" e "Passivos financeiros".
- As despesas referentes à Conta de Execução Orçamental da Segurança Social foram reclassificadas pela DGO.

Como evidenciam os quadros anteriores, do total dessas despesas (9.573,9 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 42,7% pelo Estado (4.092,3 milhões de contos), 34,7% pelos serviços e fundos autónomos (3.325,9 milhões de contos), totalizando a

Administração Central 77,5% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 22,5% (2.155,7 milhões de contos).

Refira-se que o subsector dos serviços e fundos autónomos constitui um conjunto bastante heterogéneo, que inclui a Caixa Geral de Aposentações (regime de segurança social dos funcionários públicos), cujas despesas consideradas na elaboração dos quadros anteriores totalizaram 847,3 milhões de contos, e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (3,5 milhões de contos).

A "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" baseia-se nos valores constantes do Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" (Volume II da CGE/2000), das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (publicadas de modo sintetizado também no Volume II da CGE/2000) e da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social constante do Volume I da Conta, após os acertos efectuados pela DGO (resultantes de divergências nos valores das despesas e correspondentes receitas referentes às transferências entre esses subsectores) e reclassificações (visto que as receitas e despesas da Segurança Social não são apresentadas segundo o classificador aplicável aos outros subsectores).

Analisa-se em seguida os aspectos mais relevantes desse processo de consolidação:

a) Conta de gerência em falta

Como foi já referido, para a elaboração da CGE/2000, não foi apresentado à DGO a Conta da Assembleia da República. Esse facto retira algum significado aos mapas da CGE 3.9 e 3.12, respectivamente, receitas globais e despesas globais dos serviços e fundos autónomos (resultantes da soma das contas de gerência), bem como à referida "conta consolidada"¹.

b) Exclusão do Fundo de Regularização da Dívida Pública

De acordo com os critérios seguidos para a elaboração da "conta consolidada", foram excluídas receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) de "passivos financeiros" e de "activos financeiros", bem como as "transferências" do OE, provenientes de receitas das privatizações. Contudo, não se vêem razões para terem sido também excluídas as receitas correntes do FRDP "rendimentos de propriedade" (3,1 milhões de contos) e "outras receitas correntes" (0,1 milhões de contos), bem como as despesas correntes (0,5 milhões de contos).

c) Divergências nos montantes das transferências do Subsector Estado para os serviços e fundos autónomos

O montante de despesas do Orçamento do Estado (Subsector Estado) de "transferências (correntes e de capital) para os Serviços e Fundos e Autónomos" (2.077,0 milhões de contos)² é superior, em 11,2 milhões de contos, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado" (2.065,8 milhões de contos)³.

¹ Note-se que no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" da Conta (Volume II), constam 13.960.000 contos de transferências para a Assembleia da República, montante que não é evidenciado nos mapas globais das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos.

² Montante da despesa constante do Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado".

³ Montante da receita dos Serviços e Fundos Autónomos constante do Mapa 3.9 – "Receitas globais dos Fundos e Serviços Autónomos, por classificação económica" da Conta (Volume I).



Tribunal de Contas

Tal divergência dever-se-á, em parte, a não ter sido apresentada à DGO, para a elaboração da Conta Geral do Estado, a Conta da Assembleia da República, como foi já referido.

d) Divergências nos montantes das transferências no Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

No Mapa 3.12 – "Despesas globais dos SFA, por classificação económica" e no Mapa 3.9 – "Receitas globais dos SFA, por classificação económica" da Conta, as despesas globais dos SFA registados como "transferências (correntes e de capital) para outros SFA" são superiores, em 5,9 milhões de contos, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de "transferências (correntes e de capital) de outros SFA". As divergências acentuam-se quando se decompõe essas transferências em correntes e de capital.

Tais divergências, bem como as que existem entre, por um lado, o Orçamento do Estado e os Fundos e Serviços Autónomos e, por outro, a Segurança Social, tiram algum significado ao Quadro 1.3.A – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social", e à sua análise apresentada no Relatório do Ministério das Finanças sobre a Conta.

Com efeito, tomando como exemplo o valor, nessa "Conta consolidada", da "receita corrente" dos Serviços e Fundos Autónomos proveniente de "administrações públicas" (1.431,7 milhões de contos), esse valor resulta de:

	(em milhões de contos)
- Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10)	1 347,6
- Transferências da Segurança Social	82,3
- Transferências da Administração Local e Regional	1,8
Total (Valor dos SFA na "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social ")	1 431,7

Considerando que o valor das "receitas correntes (provenientes) do Orçamento do Estado", constante do Mapa 3.9 – "Receitas globais dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica" é de 1.337,9 milhões de contos, conclui-se que na "conta consolidada dos SFA" essa receita foi artificialmente aumentada em 9,7 milhões de contos, por contrapartida na redução, de igual montante, na receita proveniente de "outras transferências" recebidas de entidades exteriores ao sector público administrativo¹.

e) Reclassificação da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social

Dado que a Conta de Execução Orçamental da Segurança Social, elaborada segundo o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), apresenta uma classificação das receitas e despesas distinta do classificador económico aplicável aos restantes subsectores², foi objecto de reclassificação pela DGO.

Relativamente às "transferências" efectuadas com os outros subsectores, nessa reclassificação foram considerados os valores constantes da CGE (Subsector Estado) e das "contas de gerência" dos SFA,

¹ As outras transferências (provenientes de "sociedades", "instituições de crédito", "administrações privadas", "famílias" e "exterior"), que ascendiam a 65,4 milhões de contos, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram reduzidas para 55,7 milhões de contos na "Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social".

² Para os quais vigoravam, em 2000, os classificadores das despesas e das receitas públicas aprovados, respectivamente, pelos Decretos-Lei n.os 112/88, de 2 de Abril, e 450/88, de 12 de Dezembro.

em detrimento dos valores insuficientemente explicitados na Conta da Execução Orçamental da Segurança Social. Além das "transferências", a reclassificação efectuada pela DGO abrangeu também outras despesas, designadamente as "despesas de pessoal"¹, não discriminadas nessa conta.

Em suma, a "conta consolidada da administração central e da segurança social" apresenta várias deficiências, resultantes fundamentalmente de:

- ◆ não apresentação de todas as "contas de gerência";
- ◆ inexistência de cruzamento dos valores referentes a "transferências", nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, pelo que não são detectados os erros de classificação e de valores;
- ◆ apresentação da Conta de Execução Orçamental da Segurança Social segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implica a sua reclassificação, por vezes pouco consistente.

Dado que a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores, visto que elimina o efeito das transferências entre si, recomenda-se que sejam desenvolvidas técnicas mais apuradas para a elaboração e análise da referida "Conta Consolidada". É de realçar que o sancionamento pela não apresentação de "contas de gerência" à DGO, necessárias para a elaboração da Conta Geral do Estado, que constituía uma recomendação do anterior Parecer, está previsto na nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado (cfr. art.º 74.º da Lei n.º 91/2000, de 20 de Agosto).

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, não se pronunciou sobre este ponto.

¹ O total das despesas classificadas na Conta de Execução Orçamental da Segurança Social em "Administração", "Despesas com acções financiadas por organismos estrangeiros" e "Acções de formação profissional", foram reclassificadas como "Despesas com o pessoal" e "Aquisição de bens e serviços correntes", nas percentagens, respectivamente, de 70% e 30% desse total.