



Tribunal de Contas

CAPÍTULO III

*Execução do Orçamento da
Despesa*



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), regulamentado 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 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	110 271 489 092,00	35 705 051,00	110 235 784 041,00
Negócios Estrangeiros	77 895 637 820,00	660 163 094,00	77 235 474 726,00
Equipamento Social	223 930 557 630,00	1 930 435 136,00	222 000 122 494,00
Defesa Nacional	379 389 206 859,00	10 897 636 198,00	368 491 570 661,00
Administração Interna	274 745 263 989,00	1 099 224 313,00	273 646 039 676,00
Finanças	4 212 610 375 792,00	31 560 187 581,00	4 181 050 188 211,00
Economia	116 434 950 947,00	70 626 828,00	116 364 324 119,00
Trabalho e Solidariedade	527 997 081 021,00	144 239 224,00	527 852 841 797,00
Justiça	104 853 030 921,00	49 969 429,00	104 803 061 492,00
Planeamento	36 595 230 478,00	7 338 050,00	36 587 892 428,00
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	123 459 445 243,00	519 285 940,00	122 940 159 303,00
Educação	1 348 119 906 015,00	1 207 094 308,00	1 346 912 811 707,00
Saúde	1 036 477 251 489,00	1 285 693 861,00	1 035 191 557 628,00
Ambiente e Ordenamento do Território	468 790 738 405,00	178 195 237,00	468 612 543 168,00
Cultura	43 276 839 243,00	55 774 111,00	43 221 065 132,00
Ciência e Tecnologia	28 295 900 392,00	58 409 244,00	28 237 491 148,00
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 748 245 133,00	50 297 378,00	7 697 947 755,00
Juventude e do Desporto	23 946 532 587,00	45 995 415,00	23 900 537 172,00
Total	9 144 837 683 056,00	49 856 270 398,00	9 094 981 412 658,00

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 ascendeu a 9.094.981.412.658\$00, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de 9.144.837.683.056\$00, deduzido de 49.856.270.398\$00 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (49.684.049.125\$00) e em 2002 (172.221.273\$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, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal 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.

Em 2001, tal como nos anos anteriores, não estava instituído qualquer procedimento na contabilidade pública que permitisse o levantamento sistemático dessas situações. Assim, na Conta, não existem dados sobre o montante dos encargos de anos anteriores pagos por conta do OE/2001, nem sobre os encargos transitados para o ano seguinte, designadamente sobre os encargos em dívida (vencidos) que não foram pagos por insuficiente dotação orçamental ou outro motivo.

Em 2002, antecipando o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 16-A/2002 (primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2002), para a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos do Estado, foi criada uma actividade (1.98 - "Despesas de anos anteriores") para identificar *"os compromissos assumidos em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido para 2002, por conta do Orçamento do Estado deste ano"*, sem, todavia, permitir distinguir os encargos que transitaram de 2001 já em dívida e sem discriminar o ano a que respeitam esses compromissos¹.

No quadro seguinte evidenciam-se, de acordo com informação prestada pela DGO e que apresentava algumas lacunas, os pagamentos efectuados, em 2002, por conta dessa actividade, pelos serviços integrados do Estado, que totaliza 382,2 milhões de contos². Na sua resposta, a DGO salienta que essa informação tem *"(...) carácter provisório, uma vez que estão em curso as operações visando o encerramento da Conta Geral do Estado para 2002"*.

É legítimo admitir que a maior parte desse montante diga respeito a encargos assumidos em 2001 e que transitaram em dívida para 2002, embora a informação existente não permita esse apuramento, nem esteja assegurado que todos os organismos registaram tais pagamentos na referida actividade 1.98 – "Despesas de anos anteriores"³.

¹ (Nota alterada após a resposta da DGO) Refira-se que, para a execução orçamental de 2003, foi criada uma classificação económica (sub-alínea) para distinguir "o pagamento de dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para 2003", do pagamento dos restantes encargos.

² Relativamente aos serviços e fundos autónomos, essa informação indica o montante de 79,7 milhões de contos.

³ Os valores aqui referidos, situando-se numa perspectiva temporal e de análise diferente dos apontados no "Relatório da Comissão para a Análise das Contas Públicas", não são obviamente comparáveis.



Quadro III.2 – Pagamentos, em 2002, por conta da Actividade 1.98, “Despesas de anos anteriores” – serviços integrados

(em contos)

Ministério	Despesas de anos anteriores	Estrutura (%)
Encargos Gerais do Estado	531 666,7	0,1
Finanças, das quais:	79 728 951,6	20,9
• Despesas com pessoal - Segurança social	36 961 711,2	9,7
• Aquisição de bens e serviços correntes	14 902 772,7	3,9
• Subsídios	13 964 173,3	3,7
• Transferências correntes (sem administr. públicas)	12 098 461,3	3,2
Defesa Nacional	15 145 158,6	4,0
Negócios Estrangeiros	3 956 244,9	1,0
Administração Interna, das quais	32 505 204,1	8,5
• Despesas com pessoal - Segurança social	28 859 313,6	7,6
Justiça	10 220 008,8	2,7
Economia	1 166 459,0	0,3
Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	520 644,2	0,1
Educação	25 878 563,7	6,8
Ciência e Ensino Superior	546 297,7	0,1
Cultura	24 352,4	...
Saúde, das quais:	202 598 163,3	53,0
• Transferências correntes para SFA	202 545 549,0	53,0
Segurança Social e Trabalho	80 354,8	...
Obras Públicas, Transportes e Habitação	25 146,1	...
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	172 219,4	...
Investimentos do Plano	9 127 778,3	2,4
Total	382 227 213,5	100,0

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

No pagamento de encargos transitados para 2002, destacam-se os Ministérios: da Saúde, representando 53% do total, em resultado essencialmente de transferências para os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, que deveriam ter sido efectuadas por conta do(s) respectivo(s) Orçamento(s) do Estado (202,5 milhões de contos); das Finanças (79,7 milhões de contos); e da Administração Interna (32,5 milhões de contos).

Os pagamentos de "despesas de anos anteriores", especialmente quando esteja disponível informação sobre os "encargos em dívida transitados para o ano seguinte", pelas suas consequências quanto ao rigor e transparência das contas públicas, deveriam ser evidenciados na Conta Geral do Estado.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, conforme se tem vindo a evidenciar nos Pareceres do Tribunal verifica-se, designadamente nos casos do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do porte pago, a liquidação de tais encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2001:

- ◆ De acordo com a informação constante do relatório da auditoria à situação financeira do SNS, aprovado pelo Tribunal¹, que destaca a falta de fiabilidade dos elementos económico-financeiros residentes nas bases de dados das instituições integradas no SNS, o défice do exercício de 2001 do SNS ascendeu a 256,5 milhões de contos², a que acresciam encargos transitados de exercícios anteriores (345,2 milhões de contos).

Em 2001, foram regularizadas responsabilidades no montante de 290,0 milhões de contos, à margem do orçamento, ascendendo, por esse facto, o défice acumulado, em 31/12/2001, a 311,7 milhões de contos.

- ◆ Relativamente ao porte pago, de acordo com a informação prestada pelo Instituto da Comunicação Social, em 2001, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 33,0% (914,6 milhares de contos) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (2.773,4 milhares de contos), tendo, no último quinquénio, essa percentagem variado entre os 28,0% (em 1997) e os 50,3% (em 1998). O montante da dívida acumulada aos CTT, e por estes confirmada, em 31/12/2001 ascendia a 4.154,0 milhares de contos³, o que representa uma redução de 1.413,2 milhares de contos (-25,4%) relativamente à dívida acumulada em 31/12/2000.

Tal deveu-se ao facto de, em 2001, ter sido regularizada, à margem do orçamento, por operações específicas do tesouro⁴, parte da dívida contraída até 31/12/1999, no montante de 3.272 milhares de contos (1.449,8 milhares de contos relativos a 1998 e 1.822,2 milhares de contos referentes a 1999).

Continua-se, assim, a verificar 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 específicas do tesouro 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.

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 SIC⁵ (ou apenas integrados quanto às despesas de funcionamento), 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). Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2001, a

¹ Relatório de auditoria n.º 10/03-2.ªS, de 10 de Abril.

² Inclui 1,2 milhões de contos relativos a despesa não relevada na contabilidade.

³ Dos quais 69,7 milhares de contos relativos a 1999, 2.225,5 milhares de contos respeitantes a 2000 e 1.858,8 referentes a 2001.

⁴ Cfr. ponto 6.6.3.2.13.

⁵ SIC - Sistema de Informação Contabilística, concebido para os serviços dotados de autonomia administrativa e estruturado de acordo com o art.º 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Cfr. alínea a) do ponto 3.2.).



obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, não se aplica às verbas consignadas no Orçamento do Estado a:

- ◆ "Investimentos do Plano", desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem;
- ◆ Despesas de funcionamento dos serviços sociais, Fundo de Apoio ao Estudante, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior,
- ◆ Outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos constante dos sucessivos decretos-lei que estabelecem anualmente as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março (aprovou essas normas para 2001), 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".

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado, salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem, no total das reposições não abatidas, as que resultam: i) de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e ii) de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos). Nos últimos cinco anos, as reposições apresentaram a seguinte evolução:

		milhares de contos
1997	.....	108.949 "
1998	.....	67.590 "
1999	.....	61.396 "
2000	.....	95.768 "
2001	.....	53.635 "

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, 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 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 abatidas. Além das verbas requisitadas propositadamente em excesso para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, podem os serviços e fundos autónomos, nos termos do mencionado art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, transitar como saldo de gerência em posse do serviço determinadas verbas orçamentais requisitadas em excesso, designadamente as referentes ao Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" – questões que se analisam em seguida.

c) Sobrevalorização da "despesa paga" resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à abertura de créditos especiais ou a transitar como saldo de gerência para o 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 14 do art.º 5.º da Lei do Orçamento do Estado para 2001, autorizou o Governo a:

"Transferir para o Orçamento de 2001 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 verbas requisitadas e não utilizadas ser superiores aos pagamentos efectuados no ano.

Relativamente aos montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 1997 a 2001: (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, e a sua distribuição por (3) capítulo 50 – "Investimentos do Plano"; (4) 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			$\frac{(2)}{(1)} \times 100$ (1)	
		Total (2)	Cap.º 50 (3)	Lei de programação militar (4)		Outros (5)
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	498	47,6
2001	53 635	36 730	1 540	35 190	0	68,5

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.

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

Estes créditos especiais totalizaram 36.730 milhares de contos em 2001, representando os saldos respeitantes à lei de programação militar 95,8% e as reposições de saldos do Cap.º 50 - "Investimentos do Plano" 4,2%.



Dos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas relativos ao Cap.º 50, destacam-se os afectos à Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde (344 mil contos), à Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (265 mil contos), ao Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (204 mil contos) e ao Instituto de Investigação das Pescas e do Mar (193 mil contos), que representam 65,3% do total.

Relativamente às verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50, além do mecanismo da requisição de verbas orçamentais para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, a partir de 2000 foi permitido outro procedimento susceptível de aumentar a requisição de verbas orçamentais em excesso. Assim, tal como no ano anterior, o já referido art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, estabelece que: *"O disposto no n.º 9 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro¹, não se aplica às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: (...) Despesas referentes a «Investimentos do Plano» desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos em que tiveram origem, transitando como saldos de gerência na posse dos serviços"*, para a sua integração no orçamento privativo do organismo no ano seguinte.

Destaca-se que o classificador económico das receitas dos serviços e fundos autónomos não distingue a proveniência dos saldos de gerência transitados, isto é, não distingue o saldo de verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas do saldo de receitas próprias, pelo que se recomenda a obrigatoriedade dessa distinção. Assim, os dados das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos constantes da Conta Geral do Estado não permitem quantificar o montante de verbas orçamentais requisitadas em excesso ao abrigo da citada disposição.

Como exemplo das consequências do procedimento permitido por aquela disposição, veja-se o caso do Instituto Nacional do Desporto, conforme se analisa no Capítulo V (ponto 5.4.2) que, no âmbito da execução do PIDDAC, requisitou verbas em excesso do OE/2000 (549.432 contos, tendo utilizado, em 2001, apenas 15.832 contos) e do OE/2001 (714.589 contos), ascendendo a 1.248.189 contos as verbas orçamentais transitadas para 2002, como saldo de gerência em posse do serviço.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais ou, agora, para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no seu relatório sobre a Conta Geral do Estado.

¹ Essa disposição do Decreto-Lei n.º 459/82 (revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas reprecinado pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental), estabelece a obrigatoriedade da reposição dos saldos das verbas orçamentais, requisitadas e não utilizadas, incluindo as destinadas a "Investimentos do Plano", até 14 de Fevereiro do ano seguinte.

d) Subavaliação (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, a Lei do Orçamento do Estado para 2001, no seu art.º 67.º, veio permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes do OE/2001 inscritas no Cap.º 60 - "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 30 de Junho de 2002 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2002).

A transferência de verbas orçamentais para contas do Tesouro (contas de "Saldo do Cap.º 60 do OE/2001") ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa do OE/2001 em 3.928,5 milhares de contos.

e) Transferências para a Segurança Social em espécie

Por força da Lei de Bases da Segurança Social, incumbem ao Estado determinadas obrigações em matéria de financiamento das prestações da segurança social no âmbito dos regimes não contributivos, fracamente contributivos e da acção social.

Em anos anteriores, tal financiamento concretizou-se exclusivamente através de transferências correntes do Orçamento do Estado (Ministério do Trabalho e Solidariedade) para o Orçamento da Segurança Social, tendo para o efeito sido inscritas as correspondentes dotações orçamentais.

No Orçamento de 2001, porém, e ao abrigo da alínea e) do n.º 3 do art.º 61º da respectiva Lei, o valor que se encontrava inicialmente inscrito nessas rubricas de transferências correspondia às necessidades de financiamento previsíveis para o ano em questão, deduzido do valor dos títulos a transferir referido na citada norma (43,31 milhões de contos)¹.

O procedimento previsto na LOE permitiu, assim, diminuir a despesa corrente em montante igual ao valor dos títulos transferidos para a segurança social, já que a correspondente transferência se concretizou, nessa parte, em espécie, e não em termos de fluxos financeiros como uma dotação orçamental susceptível de ser directamente utilizada na finalidade prevista na referida Lei de Bases, de acordo com as regras previstas de Contabilidade Pública. Assim, o Orçamento do Estado, como previsão de fluxos em numerário de todas as receitas e despesas, ao não compreender a inscrição da despesa em questão pelo seu valor integral, cria uma situação de desorçamentação e consequente subavaliação do défice orçamental, por violação do disposto no artigo 3º da Lei n.º 6/91, então vigente.

¹ Cfr. ponto 12.3.4.1.



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 (autonomia administrativa)**

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, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística) e do SIC/PIDDAC¹, 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 processadores².

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"*.

Em 2001, estavam integrados no SIC, para o processamento das despesas de funcionamento, 199 organismos com autonomia administrativa e 79 processavam as suas despesas inscritas no Cap.º 50 – "Investimentos do Plano" através do SIC/PIDDAC.

O quadro seguinte evidencia o número de serviços (anteriormente serviços simples ou com autonomia administrativa) integrados no SIC para o processamento das despesas de funcionamento, por Ministério, comparando-se o número de serviços integrados face ao universo dos serviços.

Refira-se que em virtude de alteração na estrutura orgânica do Governo entre 2000 e 2001, para permitir efectuar comparações, ajustaram-se os anos anteriores de acordo com a nova estrutura³.

¹ Na designação das aplicações informáticas de suporte à reforma da administração financeira do Estado o SIC respeita ao orçamento de funcionamento e o SIC/PIDDAC, criado em 1999, ao orçamento dos "Investimentos do Plano".

² Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneo e para as contas de operações de tesouraria.

³ Dos Encargos Gerais da Nação transitaram serviços para o Ministério da Juventude e Desporto, que não existia em 2000, para o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e para o Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Quadro III.3 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC			Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	Até final de 2000	2001	Total		
Encargos Gerais da Nação	15	3	18	27	66,7
Negócios Estrangeiros	12	0	12	(b) 13	92,3
Equipamento Social	13	0	13	23	56,5
Defesa Nacional	9	1	10	57	17,5
Administração Interna	8	20	28	29	96,6
Finanças	20	0	20	20	100,0
Economia	22	0	22	23	95,7
Trabalho e Solidariedade	9	4	13	22	59,1
Justiça	7	5	12	59	20,3
Planeamento	5	3	8	8	100,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	2	2	4	30	13,3
Educação	1	1	2	(c) 1 577	0,1
Saúde	8	0	8	8	100,0
Ambiente e Ordenamento do Território	11	3	14	23	60,9
Cultura	3	3	6	73	8,2
Ciência e Tecnologia	1	2	3	4	75,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	3	1	4	7	57,1
Juventude e Desporto	2	0	2	5	40,0
Total	151	48	199	2 008	9,9

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (orçamento de funcionamento) em 2001.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (146 serviços).

(c) Inclui 1.549 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2001, decorridos 11 anos após a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia 199 dos serviços simples ou com autonomia administrativa, o que representava 9,9% do universo em apreço¹.

Da leitura do quadro, observa-se ainda que o grau de integração no SIC dos serviços de cada Ministério, quanto ao processamento das suas despesas de funcionamento, varia entre a integração total (Ministérios das Finanças, do Planeamento e da Saúde) e 0,1% (Ministério da Educação, que engloba 1.577 serviços).

No que se refere ao processamento das despesas do Cap.º 50 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.4 – Serviços integrados na RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC/PIDDAC			Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	1999 e 2000	2001	Total		
Encargos Gerais da Nação	5	2	7	12	58,3
Negócios Estrangeiros	0	1	1	3	33,3
Equipamento Social	1	8	9	11	81,8
Defesa Nacional	0	1	1	17	5,9
Administração Interna	0	0	0	1	0,0
Finanças	12	0	12	12	100,0
Economia	9	2	11	13	84,6
Trabalho e Solidariedade	4	2	6	8	75,0
Justiça	2	3	5	25	20,0
Planeamento	1	3	4	4	100,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	0	1	1	21	4,8
Educação	0	1	1	13	7,7
Saúde	0	3	3	3	100,0
Ambiente e Ordenamento do Território	2	7	9	19	47,4
Cultura	1	4	5	12	41,7
Ciência e Tecnologia	0	1	1	4	25,0
Reforma do Estado e da Administração Pública	0	2	2	5	40,0
Juventude e Desporto	0	1	1	2	50,0
Total	37	42	79	185	42,7

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (Cap.º 50) em 2001.

Como se evidencia no quadro, em 2001, estavam integrados no SIC/PIDDAC 79 desses 185 serviços (42,7%), salientando-se que apenas o Ministério da Administração Interna não tinha qualquer serviço integrado.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, não existem actualmente razões de natureza técnica que obstem à implementação do RAFE (SIC e SIC/PIDDAC) nos serviços de todos os Ministérios, pelo que o atraso na sua aplicação ficará a dever-se à inércia das entidades que, em cada Ministério, são responsáveis pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta.

Na sua resposta, referente ao Cap.º I – "Processo Orçamental", refere a Direcção-Geral do Orçamento que:

"(...) tem vindo a desenvolver esforços e a acompanhar, em articulação com o Instituto de Informática e com os serviços envolvidos, a disponibilização das aplicações informáticas de base para os serviços processadores e a ministração de formação adequada, sendo espectável que no ano em curso [2003], a aplicação do novo regime financeiro a todo o universo dos serviços integrados fique concluída".

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 diploma que aprova a orgânica de cada organismo, deve estar fundamentada em relação ao 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 diploma que aprova a orgânica do serviço ou organismo.

Conforme se destacou no anterior Parecer e até 2001, analisados 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 gerisse 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.

Como se destacou no Parecer sobre a CGE/2000, vários organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, aos quais era aplicável a regra dos 2/3 das receitas próprias, não cumpriam esse preceito nesse ano, e, conforme se analisa adiante, considerando os valores constantes das suas contas de gerência referentes a 2000 e a 2001, 52 não a cumpriam nesses dois anos consecutivos.

Relativamente aos mesmos anos, o art.º 90.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de estabilidade orçamental), veio determinar que: "*Os serviços e fundos autónomos, cujo regime de autonomia administrativa e financeira não decorra de imperativo constitucional e da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e regulação e supervisão, que nos anos económicos de 2000 e 2001, não tiverem tido pelo menos dois terços de receitas próprias relativamente às suas receitas totais passarão ao regime de autonomia meramente administrativa (...). Os organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários podem manter o seu actual regime de autonomia (...)*".

Essa disposição foi aplicada pelo art.º 3.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), que determinou, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a passagem para o regime de

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.



autonomia administrativa de 42 organismos, até então dotados de autonomia administrativa e financeira.

Uma vez que para a execução daquela disposição foram relevantes os anos de 2000 e de 2001, foi solicitada à Direcção-Geral do Orçamento a informação que lhe serviu de base nesse processo, que se comparou com os resultados obtidos pelos Serviços de Apoio do Tribunal através do tratamento das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos cujos extractos constam do Volume II da CGE/2001, com a finalidade de verificar o cumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública, conjugado com o disposto no art.º 90.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Nesse tratamento, destaca-se a dificuldade em estabelecer 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 as classificações económicas das receitas e despesas das contas de gerência, designadamente, na receita, quanto aos "saldos de gerência", conforme já foi mencionado no ponto 3.1 c) e, na despesa, as "despesas financiadas pela União Europeia". Salienta-se que, enquanto pela via legislativa não for estabelecida essa correspondência, em certos casos se torna complexa a verificação da proporção entre as receitas próprias e as despesas¹.

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2001, ascende a 440², tendo-se excluído da análise 342 (77,7%), em virtude dos seguintes motivos: deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional; estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia; não apresentarem execução em pelo menos um dos anos analisados.

Assim, a análise incidiu sobre 98 organismos, em relação aos quais se calculou a percentagem das receitas próprias sobre as suas despesas de funcionamento, evidenciando o quadro seguinte os respectivos rácios, em 2000 e 2001:

¹ Para a presente análise, seguindo uma metodologia semelhante à utilizada pela Direcção-Geral do Orçamento, excluíram-se das receitas próprias as *transferências de administrações públicas e da União Europeia*, os *passivos financeiros*, os *saldos da gerência anterior* e as *contas de ordem*. Relativamente à despesa considerou-se apenas as despesas de funcionamento, dado 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 e, além disso, por as despesas de "Investimentos do Plano" serem financiadas em grande parte por *transferências do Orçamento do Estado*, não integradas nas receitas próprias.

² Neste grupo não estão incluídos a Assembleia da República e o Instituto Português de Santo António em Roma por não terem apresentado conta de gerência para a elaboração dessa Conta.

Ano	Ano	2000								Total
	Receitas Próprias Despesas Totais	0 ≤ rácio < 10%	10% ≤ rácio < 20%	20% ≤ rácio < 30%	30% ≤ rácio < 40%	40 ≤ rácio < 50%	50% ≤ rácio < 66,7%	0 ≤ rácio < 66,7%	rácio ≥ 66,7%	
2001	0 ≤ rácio < 10%	20	3	-	-	-	-	23	-	23
	10% ≤ rácio < 20%	3	2	-	-	1	-	6	-	6
	20% ≤ rácio < 30%	-	2	4	-	-	-	6	-	6
	30% ≤ rácio < 40%	-	-	1	-	-	1	2	1	3
	40 ≤ rácio < 50%	-	-	-	2	2	2	6	-	6
	50% ≤ rácio < 66,7%	-	-	1	-	2	6	9	1	10
	0 ≤ rácio < 66,7%	23	7	6	2	5	9	52	2	54
	rácio ≥ 66,7%	-	-	1	1	-	5	7	37	44
	Total	23	7	7	3	5	14	59	39	98

Conforme evidencia o quadro, 52 (53,1%) dos 98 organismos dotados de autonomia administrativa e financeira apresentaram, em 2000 e 2001, receitas próprias inferiores a 2/3 das despesas de funcionamento, o que, nos termos estabelecidos no citado art.º 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública, implicaria a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira. Observa-se que, em relação a 20 desses organismos, as receitas próprias não atingiram 10% daquelas despesas, em ambos os anos.

Como foi referido, a Lei do Orçamento do Estado para 2003 determinou, a partir de 1 de Janeiro desse ano, a passagem para o regime de autonomia apenas administrativa de 42 organismos até então com autonomia administrativa e financeira. Analisados os dados relativos aos organismos que não perderam a autonomia financeira, conclui-se haver justificação para essas situações, sendo de referir que a DGO utilizou elementos adicionais não explicitados nas contas de gerência (como o valor dos "saldos de gerência de receitas próprias"), obtidos directamente junto dos organismos em causa.

Em suma, se bem que em 2001 não se tenham registado progressos na aplicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública sobre a cessação do regime de autonomia administrativa e financeira, a situação actual é bastante diferente, face às medidas tomadas em 2003.

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 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 pelo Presidente da Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, em 2001, fecharam contas em POCP 42 serviços e fundos autónomos, ou seja, mais 30 organismos que no ano anterior.

Segundo a mesma fonte, relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais¹, está actualmente previsto que se efectue essa aplicação em 2004 e 2005. Já no que respeita aos serviços integrados no RAFE com autonomia apenas administrativa, está previsto que a aplicação do POCP e a sua articulação com o SIC se inicie apenas em 2005², a concluir em 2006.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEOE fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), 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 e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

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 147,3 milhões de contos.

¹ POC EDUCAÇÃO (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20/9), POCMS (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28/9) e POCISSSS (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25/1).

² Já esteve prevista, a título experimental, para 2003.

Quadro III.5 – Capítulo 80 – "Contas de Ordem", por Ministério

(em contos)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º Organismos					
	2000	2001	2000		2001			
			Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução	Excluídos	Incluídos
Encargos Gerais da Nação *	2 519 885	3 077 638	4	0	5	0	0	1
Negócios Estrangeiros	8 185	12 398	1	0	1	0	0	0
Equipamento Social	17 186 130	33 164 175	8	2	7	3	0	0
Defesa Nacional	9 828 735	10 718 260	3	4	3	4	0	0
Administração Interna	17 265 762	15 160 209	3	0	3	0	0	0
Finanças	287 734	311 026	1	0	1	0	0	0
Economia	25 998 108	24 633 406	6	1	7	0	0	0
Trabalho e Solidariedade	0	0	0	0	0	0	0	0
Justiça	1 024 032	1 733 219	4	0	3	1	3	3
Planeamento	214 616	136 915	5	1	6	0	0	0
Agricult., Desenvolvimento Rural e Pescas	1 464 810	1 190 109	3	0	3	0	0	0
Educação	27 647 119	30 890 383	132	10	160	13	0	31
Saúde	9 449 305	10 452 214	5	0	5	0	0	0
Ambiente e Ordenamento do Território *	438 594	684 386	2	0	2	0	0	0
Cultura	5 745 255	6 491 357	9	1	8	2	0	0
Ciência e Tecnologia	184 405	242 262	3	0	3	0	0	0
Reforma do Estado e da Administ. Pública	554 163	640 000	1	0	1	0	0	0
Juventude e Desporto *	8 053 635	7 794 672	3	0	3	0	0	0
Total	127 870 474	147 332 626	193	19	221	23	3	35

* O ano 2000 foi reestruturado de acordo com a orgânica de 2001.

Verifica-se que em 2001, 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 221¹ (193 no ano anterior), dos quais 160 pertencem ao Ministério da Educação (30 dos quais incluídos em 2001²).

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 Novembro³, 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 daquele Decreto-Lei são definidos os procedimentos a seguir para o processamento das receitas próprias através de Contas de Ordem, nomeadamente a sua entrega 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, 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:

¹ Excluindo dos 244 serviços (212 no ano anterior), com dotações inscritas em *Contas de Ordem*, os 23 que não apresentaram execução.

² Note-se que 28 destes serviços são Escolas Superiores de Enfermagem/Tecnologias da Saúde e enfermagem anteriormente integradas no Ministério da Saúde e não inscritas em *Contas de Ordem*.

³ 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 controlam 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 a que os serviços e fundos autónomos não estavam, em 2001, 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 das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento -, deveria ter sido dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, pelos serviços não integrados em *Contas de Ordem*.

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

"Relativamente à questão de o regime de contas de ordem constituir um instrumento da maior utilidade para a aferição da utilização prioritária das receitas próprias por parte dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira cabe a esta Direcção-Geral referir que é intenção, no decurso da execução orçamental para 2003, e no âmbito do pleno funcionamento do regime de tesouraria, definir, em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), a informação a ser prestada à DGO relativamente às contas dos serviços e fundos autónomos sediadas na DGT.

Pretende-se, por esta via, a maximização da gestão da tesouraria do Estado, na vertente do controlo da cobrança de receitas próprias pelos organismos autónomos e da utilização prioritária destas na cobertura das respectivas despesas."

¹ Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o n.º 1 do art.º 28.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, determina que: *"Os fundos e serviços autónomos que sejam beneficiários de transferências do Orçamento do Estado para funcionamento só poderão requisitar os respectivos fundos ou apresentar pedidos de libertação de créditos após terem sido esgotadas as verbas provenientes de receitas próprias e ou excedentes e disponibilidades de tesouraria por si gerados"*.

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:

Quadro III.6 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga por Ministério

(em contos)

Ministério	Orçamento Final	Despesa orçamental		
		Em valor	Taxa de execução (%)	Inferior à média (94,2%)
Encargos Gerais da Nação	113 787 782	110 235 784	96,9	
Negócios Estrangeiros	80 890 364	77 235 475	95,5	
Equipamento Social	237 194 787	222 000 122	93,6	X
Defesa Nacional	401 327 890	368 491 571	91,8	X
Administração Interna	282 873 180	273 646 040	96,7	
Finanças	4 522 029 967	4 181 050 188	92,5	X
Economia	155 075 223	116 364 324	75,0	X
Trabalho e Solidariedade	532 114 055	527 852 842	99,2	
Justiça	114 649 379	104 803 061	91,4	X
Planeamento	45 774 192	36 587 892	79,9	X
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	138 610 146	122 940 159	88,7	X
Educação	1 378 711 205	1 346 912 812	97,7	
Saúde	1 055 837 490	1 035 191 558	98,0	
Ambiente e Ordenamento do Território	485 325 059	468 612 543	96,6	
Cultura	48 203 812	43 221 065	89,7	X
Ciência e Tecnologia	28 977 617	28 237 491	97,4	
Reforma do Estado e da Administração Pública	9 180 389	7 697 948	83,9	X
Juventude e do Desporto	28 510 498	23 900 537	83,8	X
Total	9 659 073 035	9 094 981 413	94,2	

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 9.118.520.991 contos, foi durante a execução orçamental elevado em 540.552.044 contos (+5,9%), em resultado das alterações aprovadas pela Assembleia da República (orçamento rectificativo)¹ e da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo, totalizando o orçamento final 9.659.073.035 contos.

A despesa orçamental ascendeu a 9.094.981.413 contos, o que representa 94,2% do orçamento final (99,7% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios da Economia (75,0%), do Planeamento (79,9%), da Juventude e Desporto (83,8%), da Reforma do Estado e da Administração Pública (83,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (88,7%), da Cultura (89,7%), da Justiça (91,4%), da Defesa Nacional (91,8%), das Finanças (92,5%) e do Equipamento Social (93,6%).

¹ Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto. Note-se que a Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro, também alterou a Lei do Orçamento do Estado mas não teve reflexos ao nível da despesa.



Quanto às taxas de execução, deve ter-se em conta que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis), uma vez que, de acordo com informação prestada pela DGO, no final de 2001 encontravam-se cativos 6,9 milhões de contos.

Conforme se tem destacado em anteriores pareceres, as cativações/descativações ou congelamentos/descongelamentos não estão previstos na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, designadamente nos seus art.ºs 18.º (execução do orçamento das despesas) e 20.º (alterações orçamentais), pelo que decorrem à margem das alterações orçamentais. Na prática, para os programas e rubricas abrangidos, as dotações orçamentais são substituídas pelas "dotações disponíveis" (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, podendo afectar com significado o seu rigor, no caso de os orçamentos rectificativos não procederem à efectiva alteração orçamental, anulando os valores congelados das dotações¹.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2001, continua a não constar, à semelhança dos anos anteriores, qualquer referência às verbas "cativas" ou "congeladas", apesar da seguinte resposta dada pela DGO em relação a observação idêntica constante do Parecer sobre a CGE/98²:

"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".

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2001, representou em relação à despesa do ano anterior (8.373.486.600 contos) um acréscimo de 721.494.812 contos (+8,6%). Como evidencia o Quadro III.7, esse acréscimo resultou essencialmente do aumento das *despesas com pessoal*, em 156.091.135 contos (+7,8%), e dos *passivos financeiros*, em 672.113.739 contos (+43,1%), compensada pelo decréscimo da despesa relativa a *transferências para administrações públicas*, em 176.531.117 contos (-5,8%).

A despesa efectiva³, em 2001, ascendeu a 6.862.753.504 contos, o que representou um acréscimo de 0,7% (+49.381.073 contos), em relação ao ano anterior (6.813.372.430 contos).

Nos Quadros III.7 e III.8, indica-se o montante da despesa em 2000 e 2001, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

¹ Conforme foi referido no ponto 1.3.1, a Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto (primeira alteração à Lei do Orçamento para 2001), diminuiu o valor das dotações orçamentais para a despesa efectiva em 149,75 milhões de contos.

² Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

³ *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, a despesa orçamental relativa a estas amortizações ascendeu em 1997, 1998 e 1999, respectivamente, a cerca de 2.572, 1.488 e 329 milhões de contos, e a 20 milhões de contos nos dois últimos anos (2000 e 2001).

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 2000 – 2001, por classificação económica

(em contos)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2000	2001	Em valor	%	2000	2001
01 - Despesas com Pessoal	2 000 622 954	2 156 714 088	156 091 135	7,8	29,4	31,4
02 - Aquisição Bens Serviços Correntes	243 177 167	224 672 759	-18 504 408	-7,6	3,6	3,3
03 - Encargos Correntes da Dívida	706 825 683	754 931 379	48 105 696	6,8	10,4	11,0
<i>Juros</i>	702 625 633	751 410 443	48 784 810	6,9	10,3	10,9
<i>Outros encargos correntes da dívida</i>	4 200 050	3 520 936	-679 114	-16,2	0,1	0,1
04 - Transferências Correntes	2 451 718 299	2 597 344 874	145 626 575	5,9	36,0	37,8
<i>Administrações Públicas</i>	2 084 372 931	2 230 833 434	146 460 503	7,0	30,6	32,5
<i>Orçamento do Estado</i>	95 886	66 933	-28 953	-30,2	...	...
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	1 347 563 095	1 459 042 483	111 479 388	8,3	19,8	21,3
<i>Administração Local</i>	241 622 682	267 670 172	26 047 490	10,8	3,5	3,9
<i>Segurança Social</i>	495 088 791	504 053 846	8 965 055	1,8	7,3	7,3
<i>Regiões Autónomas</i>	2 476	0	-2 476	-100,0	...	...
<i>Outras</i>	367 345 368	366 511 440	-833 928	-0,2	5,4	5,3
05 - Subsídios	123 668 302	123 505 316	-162 986	-0,1	1,8	1,8
06 - Outras Despesas Correntes	50 247 923	47 136 474	-3 111 449	-6,2	0,7	0,7
Total de despesas correntes	5 576 260 328	5 904 304 890	328 044 562	5,9	81,8	86,0
07 - Aquisição de Bens de Capital	106 519 674	125 123 885	18 604 211	17,5	1,6	1,8
08 - Transferências de Capital	980 680 255	665 070 121	-315 610 134	-32,2	14,4	9,7
<i>Administrações Públicas</i>	941 393 602	618 401 981	-322 991 621	-34,3	13,8	9,0
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	729 410 503	373 903 710	-355 506 794	-48,7	10,7	5,4
<i>Administração Local</i>	143 191 176	166 811 301	23 620 124	16,5	2,1	2,4
<i>Segurança Social</i>	3 707 476	5 329 865	1 622 389	43,8	0,1	0,1
<i>Regiões Autónomas</i>	65 084 446	72 357 106	7 272 660	11,2	1,0	1,1
<i>Outras</i>	39 286 654	46 668 140	7 381 486	18,8	0,6	0,7
09 - Activos Financeiros	17 465 753	16 254 621	-1 211 131	-6,9	0,3	0,2
10 - Passivos Financeiros	1 560 114 170	2 232 227 909	672 113 739	43,1		
11 - Outras Despesas de Capital	4 575 947	4 667 360	91 414	2,0	0,1	0,1
Total de despesas de capital	2 669 355 799	3 043 343 897	373 988 098	14,0	(a) 16,3	(a) 11,8
Contas de Ordem	127 870 474	147 332 626	19 462 152	15,2	1,9	2,1
Total da Despesa	8 373 486 600	9 094 981 413	721 494 812	8,6		
Total da Despesa Efectiva	6 813 372 430	6 862 753 504	49 381 073	0,7	100,0	100,0

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

O acréscimo, no montante de 49.381.073 contos (+0,7%) das despesas efectivas, resultou do aumento das despesas correntes em 328.044.562 contos (+5,9%) e das despesas inscritas em Contas de Ordem em 19.462.152 contos (+15,2%), contrabalançado pelo decréscimo das despesas de capital (excluindo passivos financeiros) em 298.125.641 contos (-26,9%).

Como indica o quadro III.7, face ao ano anterior, verificaram-se decréscimos nas despesas relativas a *transferências de capital* (-315,6 milhões de contos), à *aquisição de bens e serviços correntes* (-18,5 milhões de contos), a *outras despesas correntes* (-3,1 milhões de contos), aos *activos financeiros* (-1,2 milhões de contos) e aos *subsídios* (-0,2 milhões de contos).



Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, registaram maiores crescimentos:

- ◆ as *despesas com pessoal*, com +156,1 milhões de contos (+7,8%);
- ◆ as *transferências correntes para administrações públicas* com +146,5 milhões de contos (+7,0%), onde se destacam:
 - ◇ as *transferências para fundos e serviços autónomos* com um acréscimo de 111,5 milhões de contos (+8,3%) e,
 - ◇ as *transferências para a Administração Local* com + 26,0 milhões de contos (+10,8%);
- ◆ os *encargos correntes da dívida* com +48,1 milhões de contos (6,8%);
- ◆ as *contas de ordem* com +19,5 milhões de contos (+15,2%);
- ◆ a *aquisição de bens de capital* com +18,6 milhões de contos (+17,5%).

Considerando o acréscimo da despesa total (+721,5 milhões de contos) salienta-se o aumento dos *passivos financeiros*, com +672,1 milhões de contos (o que representa 93,2% daquele acréscimo), essencialmente em resultado do acréscimo da amortização da dívida em moeda nacional (+507,2 milhões de contos) e em moeda estrangeira (+130,5 milhões de contos)¹.

Relativamente à estrutura da despesa efectiva salienta-se o aumento do peso das despesas correntes em 4,2 pontos percentuais, essencialmente por via *das despesas com pessoal e transferências correntes*. As despesas de capital viram o seu peso reduzido em 4,5 pontos percentuais, essencialmente devido à redução das *transferências de capital para administrações públicas*.

No Quadro III.8 evidencia-se o montante da despesa em 2000 e 2001, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (passivos financeiros):

¹ Para maior desenvolvimento, cfr. ponto 6.7.

Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental – 2000-2001, por Ministério

(em contos)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva	
	2000	2001	Em valor	%	2000	2001
Encargos Gerais da Nação *	103 890 660	110 235 784	6 345 124	6,1	1,5	1,6
Negócios Estrangeiros	76 464 152	77 235 475	771 323	1,0	1,1	1,1
Equipamento Social	206 766 508	222 000 122	15 233 615	7,4	3,0	3,2
Defesa Nacional	358 395 513	368 491 571	10 096 057	2,8	5,3	5,4
Administração Interna	240 984 725	273 646 040	32 661 314	13,6	3,5	4,0
Finanças – Despesas efectivas	2 274 591 669	1 948 822 279	-325 769 390	-14,3	33,4	28,4
Finanças – "Passivos financeiros"	1 560 114 170	2 232 227 909	672 113 739	43,1		
Economia	86 444 638	116 364 324	29 919 686	34,6	1,3	1,7
Trabalho e da Solidariedade	515 753 390	527 852 842	12 099 452	2,3	7,6	7,7
Justiça	92 200 599	104 803 061	12 602 463	13,7	1,4	1,5
Planeamento	40 964 763	36 587 892	-4 376 870	-10,7	0,6	0,5
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	108 238 710	122 940 159	14 701 450	13,6	1,6	1,8
Educação	1 240 716 287	1 346 912 812	106 196 524	8,6	18,2	19,6
Saúde	955 283 032	1 035 191 558	79 908 526	8,4	14,0	15,1
Ambiente e Ordenamento do Território *	412 073 052	468 612 543	56 539 491	13,7	6,0	6,8
Cultura	41 623 168	43 221 065	1 597 897	3,8	0,6	0,6
Ciência e Tecnologia	24 888 889	28 237 491	3 348 602	13,5	0,4	0,4
Reforma do Estado e da Administração Pública	7 664 329	7 697 948	33 618	0,4	0,1	0,1
Juventude e Desporto *	26 428 345	23 900 537	-2 527 808	-9,6	0,4	0,3
Despesa Total	8 373 486 600	9 094 981 413	721 494 812	8,6		
Despesa Efectiva Total	6 813 372 430	6 862 753 504	49 381 073	0,7	100,0	100,0

* O ano 2000 foi reestruturado de acordo com a orgânica de 2001.

Da análise do Quadro III.8 verificou-se que três Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas: o Ministério das Finanças, em 325,8 milhões de contos (-14,3%), o do Planeamento, em 4,4 milhões de contos (-10,7%) e o da Juventude e Desporto, em 2,5 milhões de contos (-9,6%).

Em termos de acréscimo das despesas efectivas são de destacar os Ministérios:

- ◆ da Educação com +106,2 milhões de contos (+8,6%) onde se salientam,
 - ◇ as *despesas com pessoal* com +63,6 milhões de contos, essencialmente em resultado do aumento das *despesas com pessoal* afecto aos estabelecimentos de educação e do ensino básico e secundário, em +62,7 milhões de contos (sendo que 61,1 milhões de contos respeitam a *remunerações certas e permanentes*);
 - ◇ as *transferências correntes* com +26,0 milhões de contos, dos quais +23,6 milhões de contos relativos a transferências para estabelecimentos de ensino superior e estabelecimentos diversos, onde se salientam as transferências para as Universidades (+10,1 milhões de contos) e para as Escolas Superiores de Enfermagem/Tecnologias da Saúde¹ (+10,0 milhões de contos);
- ◆ da Saúde com +79,9 milhões de contos (+8,4%), resultante do acréscimo das *transferências correntes para administrações públicas*, em 78,6 milhões de contos (essencialmente para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com um acréscimo de 78,2 milhões de contos);

¹ Estes serviços em 2000 integravam o Ministério da Saúde.



- ◆ do Ambiente e Ordenamento do Território com +56,5 milhões de contos, devido ao acréscimo das *transferências para administrações públicas* (+50,0 milhões de contos, dos quais 25,8 milhões de contos relativos a *transferências correntes* e 24,2 milhões de contos relativos a *transferências de capital*), mais concretamente para a Direcção-Geral das Autarquias Locais (+44,5 milhões de contos, sendo 25,2 milhões de contos relativos a *transferências correntes* e 19,3 milhões de contos relativos a *transferências de capital*);
- ◆ da Administração Interna com +32,7 milhões de contos, sendo de destacar os acréscimos nas despesas com *remunerações certas e permanentes* (+18,5 milhões de contos) e com *segurança social* (+11,0 milhões de contos), salientando-se a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, com um acréscimo global naquelas rubricas de +16,5 milhões de contos e +11,7 milhões de contos, respectivamente;
- ◆ da Economia com +29,9 milhões de contos, devido essencialmente ao acréscimo em 28,5 milhões de contos das *transferências de capital* do Gabinete do Ministro para fundos e serviços autónomos.

Quanto ao decréscimo das despesas efectivas salienta-se o Ministério das Finanças (-325,8 milhões de contos), por via da redução das *transferências de capital para FSA* em -380,6 milhões de contos (essencialmente para o FRDP em virtude da diminuição das receitas das privatizações) compensado pelo acréscimo dos *encargos correntes da dívida - juros* em +48,8 milhões de contos e das *despesas com pessoal* em + 25,2 milhões de contos.

Conforme já referido, as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em *Contas de Ordem* totalizaram 147,3 milhões de contos, representando um acréscimo de 19,5 milhões de contos (15,2%)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 Estradas de Portugal (22,5 milhões de contos), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (21,2 milhões de contos), o Serviço Nacional de Bombeiros (7,8 milhões de contos), a Direcção-Geral de Viação (6,8 milhões de contos), o Instituto Nacional do Desporto (6,8 milhões de contos), o Instituto Nacional de Aviação Civil (6,8 milhões de contos), o Arsenal do Alfeite (6,5 milhões de contos), o Instituto Nacional de Emergência Médica (6,5 milhões de contos) e o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (3,9 milhões de contos) que, em conjunto, representam 60,3 % das despesas orçamentais processadas por este regime.

¹ Deste montante 3,6 milhões de contos respeitam a serviços que em 2000 não estavam integrados em *Contas de Ordem*.

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 (2.516 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 (1.549), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 387 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, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos Verticais";
- ◆ 03 – "Escolas Secundárias";
- ◆ 04 – "Escolas Profissionais Públicas".

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 - Modernização dos Serviços Externos".

Em termos globais, dos 2.516 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.253 (49,8%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido¹, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Finanças (93,1% dos seus serviços), da Saúde (87,7%) e da Juventude e do Desporto (87,5%).

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.

¹ No ano anterior essa percentagem foi de 52,9%. 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.



Assim, dos 1.354 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos 393 (29,0%)¹ apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e Tecnologia (54,5% dos respectivos serviços), da Reforma do Estado e da Administração Pública (50,0%) e da Justiça (47,7%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (24 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.

Embora se tenha assistido a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, 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 eficaz⁴.

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 si⁵.

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. ponto 1.3 do relatório da CGE/2001 - Volume I da

¹ No ano anterior essa percentagem foi de 38,3%.

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.

⁴ Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2001 ascendeu a 49,7 milhões de contos.

⁵ 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 1.832,9 milhões de contos, correspondendo a 26,7% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental.

Conta)¹. No quadro seguinte indicam-se as despesas consolidadas desses subsectores evidenciadas nessa "Conta", bem com a estrutura dessas despesas:

Quadro III.9 – "Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social" – Despesas

(em milhões de contos)

Despesas	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central	Segurança Social	Total
Despesas correntes	5 904,2	3 107,3	7 515,5	2 421,7	9 323,4
Pessoal	2 156,7	1 018,5	3 175,3	54,9	3 230,2
Aquisição de bens e serviços	224,7	737,5	962,1	23,5	985,7
Encargos correntes da dívida	754,9	3,5	758,5	0,7	759,2
<i>Transferências correntes para:</i>					
<i>Orçamento do Estado</i>	a) -	37,0	a) -	5,6	a) -
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	1 459,0	a) -	a) -	89,3	a) -
<i>Segurança Social</i>	504,1	14,8	518,9	a) -	a) -
Transferências correntes – Admin. Regional e Local	267,7	11,0	278,7	0	278,7
Transferências correntes – União Europeia (*)	248,3	1,8	250,1	0	250,1
Transferências correntes – Outras (*)	118,2	1 072,1	1 190,3	2 247,7	3 437,9
Subsídios	123,5	170,1	293,6	0	293,6
Outras despesas correntes	47,1	41,0	88,1	0	88,1
Despesas de capital	711,7	619,9	1 040,6	302,0	1 138,4
Aquisição de bens de capital	125,1	294,3	419,4	21,0	440,4
<i>Transferências de capital para:</i>					
<i>Orçamento do Estado</i>	a) -	0,2	a) -	6,9	a) -
<i>Fundos e Serviços Autónomos</i>	290,8	a) -	a) -	192,0	a) -
<i>Segurança Social</i>	5,3	0	5,3	a) -	a) -
Transferências de capital – Admin. Regional e Local	239,2	40,8	280,0	0	280,0
Transferências de capital – Outras	46,7	265,5	312,1	80,1	392,3
Outras despesas de capital	4,7	19,1	23,8	1,9	25,8
Total da Despesa	6 616,0	3 727,2	8 556,1	2 723,7	10 461,8

Fonte: Mapas de receitas e despesas dos subsectores constantes do Vol. I da CGE/2001.

Notas: – Não inclui o Fundo de Regularização da Dívida Pública, a Assembleia da República e o Instituto Português de Santo António em Roma, Contas de Ordem, "Activos financeiros" e "Passivos financeiros".

– As despesas referentes à Conta de Execução Orçamental da Segurança Social foram reclassificadas pela DGO.

(*) Nos subsectores Estado e Serviços e Fundos Autónomos os valores apurados diferem dos apresentados na Conta, tendo a DGO reconhecido a existência de lapsos.

a) Após consolidação.

¹ 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".



Quadro III.10 – Estrutura das despesas dos subsectores, líquidas de transferências entre si

(Total da despesa = 100)

Despesas	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central	Segurança Social	Total
Despesas correntes	37,7	29,2	66,9	22,2	89,1
Pessoal	20,6	9,7	30,4	0,5	30,9
Aquisição de bens e serviços	2,1	7,0	9,2	0,2	9,4
Encargos correntes da dívida	7,2	...	7,2	...	7,3
Transferências correntes – Admin. Regional e Local	2,6	0,1	2,7	0,0	2,7
Transferências correntes – União Europeia	2,4	...	2,4	0,0	2,4
Transferências correntes – Outras	1,1	10,2	11,4	21,5	32,9
Subsídios	1,2	1,6	2,8	0,0	2,8
Outras despesas correntes	0,5	0,4	0,8	0,0	0,8
Despesas de capital	4,0	5,9	9,9	1,0	10,9
Aquisição de bens de capital	1,2	2,8	4,0	0,2	4,2
Transferências de capital – Admin. Regional e Local	2,3	0,4	2,7	0,0	2,7
Transferências de capital – Outras	0,4	2,5	3,0	0,8	3,7
Outras despesas de capital	...	0,2	0,2	...	0,2
Total da Despesa	41,6	35,1	76,8	23,2	100,0

Como evidenciam os quadros anteriores, do total das despesas consideradas (10.461,8 milhões de contos), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 41,6% pelo Estado (4.356,8 milhões de contos), 35,1% pelos serviços e fundos autónomos (3.675,2 milhões de contos), totalizando a Administração Central 76,8% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 23,2% (2.429,9 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 912,8 milhões de contos, e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (0,6 milhões de contos), embora, segundo a DGO, este último tenha sido integrado no subsector da Segurança Social, em 2002.

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/2001), das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (publicadas de modo sintetizado também no Volume II da CGE/2001) 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 das receitas e despesas da Segurança Social, as quais não são apresentadas segundo o classificador aplicável aos outros subsectores.

Analisam-se em seguida os aspectos mais relevantes do processo de elaboração da "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social":

a) Contas de gerência em falta

Como foi já referido, para a elaboração da CGE/2001, não foram apresentadas à DGO as contas da Assembleia da República e do Instituto Português de Santo António em Roma. Esse facto retira algum significado aos mapas da CGE 3.9 e 3.12, respectivamente, com as receitas 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 as receitas e despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) de "passivos financeiros" e de "activos financeiros", bem como as "transferências" do OE para o FRDP das receitas das privatizações. Contudo, não se vêem razões para terem sido também excluídas as receitas correntes do FRDP "rendimentos de propriedade" (4,1 milhões de contos) e "outras receitas correntes" (0,1 milhões de contos), bem como as despesas correntes (0,2 milhões de contos).

Na sua resposta, a DGO refere:

"(...) o entendimento desta Direcção-Geral é o de que todas as receitas e despesas deste organismo se relacionam, directa ou indirectamente, no ano em curso ou em exercícios orçamentais subsequentes, com a amortização da dívida pública ou aplicações no reequilíbrio financeiro das empresas do sector público com viabilidade financeira comprovada",

o que não vem alterar a apreciação do Tribunal anteriormente expandida.

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" (1.749,8 milhões de contos)² é superior, em 12,3 milhões de contos, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de "transferências do Orçamento do Estado" (1.737,6 milhões de contos)³.

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

A DGO, na sua resposta, confirma esta observação e menciona que lhe são alheios os motivos para a não apresentação da conta de gerência da Assembleia da República.

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 5,3 milhões de contos, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de "transferências (correntes e de capital)

¹ Note-se que no Mapa 10 – "Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado" da Conta (Volume II), constam 12.936.204 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).



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, retiram 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" (1.549,9 milhões de contos), esse valor resulta de:

Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10).....	1 459,0
Transferências da Segurança Social.....	89,3
Transferências da Administração Local e Regional.....	1,6
Total (Valor dos SFA na "conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social").....	1 549,9

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 1.448,4 milhões de contos, conclui-se que na "conta consolidada dos SFA" essa receita foi artificialmente aumentada em 10,7 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, a DGO procedeu à sua reclassificação.

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, 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"³, não discriminadas nessa conta.

1 As outras transferências (provenientes de "sociedades", "instituições de crédito", "administrações privadas", "famílias" e "exterior"), que ascendiam a 92,1 milhões de contos, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram reduzidas para 81,4 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.

3 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, após dedução do valor relativo a encargos financeiros (linha de crédito).

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.

Constituindo um reconhecimento dessas deficiências, a Direcção-Geral do Orçamento refere na sua resposta:

“No que toca particularmente à compatibilização de transferências entre subsectores e entre serviços e fundos autónomos houve que proceder à consolidação dessas transferências e utilizar o critério de tomar como referência o valor constante da execução orçamental do organismo/subsector dador, em detrimento do valor inscrito em receita do organismo/subsector recebedor.

(...) Assim, os acertos à conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social visaram minimizar o efeito decorrente dessas diferenças (designadamente o empolamento da receita ou despesa) e a que os valores de receita e despesa consolidadas reflectam, face à inconsistência dos valores de execução orçamental disponíveis, o maior rigor possível.”.

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".