



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 euros)

Ministério	Fundos saídos (1)	Reposições abatidas (2)	Despesa orçamental (1) – (2)
Encargos Gerais da Nação	716 764 280,66	2 221 762,15	714 542 518,51
Finanças	27 512 544 593,40	411 433 925,92	27 101 110 667,48
Defesa Nacional	1 838 169 935,99	37 241 891,07	1 800 928 044,92
Negócios Estrangeiros	388 353 263,57	1 485 384,71	386 867 878,86
Administração Interna	1 570 396 386,31	9 566 702,02	1 560 829 684,29
Justiça	780 126 319,47	785 809,92	779 340 509,55
Economia	630 628 031,94	4 023 771,33	626 604 260,61
Agricultura, do Desenvolv. Rural e das Pescas	575 031 693,19	5 279 378,43	569 752 314,76
Educação	5 854 993 606,21	6 842 222,93	5 848 151 383,28
Ciência e do Ensino Superior	1 594 335 061,05	326 383,94	1 594 008 677,11
Cultura	213 708 503,60	314 856,87	213 393 646,73
Saúde	6 375 922 077,24	1 542 764,12	6 374 379 313,12
Segurança Social e do Trabalho	3 427 697 352,16	229 055,65	3 427 468 296,51
Obras Públicas, Transportes e Habitação	987 957 252,60	6 684 054,60	981 273 198,00
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 581 404 343,00	853 278,30	2 580 551 064,70
Total	55 048 032 700,39	488 831 241,96	54 559 201 458,43

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.

A despesa orçamental líquida, que ascendeu a €54.559.201.458,43, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de €55.048.032.700,39, deduzido de €488.831.241,96 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€486.129.523,22) e em 2003 (€2.701.718,74)¹.

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 suficientes melhorias.

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 2002, pela primeira vez, foi criada uma actividade (1.98 - "Despesas de anos anteriores") para identificar "*os compromissos assumidos² em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido para 2002, por conta do Orçamento do Estado deste ano³*", sem, todavia, permitir distinguir os encargos que transitaram de 2001 já em dívida e sem discriminar o ano a que respeitam esses compromissos.

Os pagamentos efectuados, em 2002, por conta dessa actividade, pelos serviços integrados do Estado, ascenderam a €2.075,0 milhões, sendo muito provável que a maior parte desse montante diga respeito a encargos assumidos em 2001 e que transitaram em dívida, embora a informação existente não permita esse apuramento, nem esteja assegurado que todos os organismos registaram tais pagamentos na referida actividade.

Já para a execução orçamental de 2003, foi criada uma alínea na classificação económica (*alínea ZZ*) para distinguir o pagamento "*das dívidas vencidas e não pagas em 2002 que transitaram para 2003*", do pagamento dos restantes encargos⁴.

Os pagamentos efectuados, em 2003, por conta dessa classificação económica, pelos serviços integrados ascenderam a €112,3 milhões⁵.

No quadro seguinte evidenciam-se os pagamentos efectuados nesses dois anos, por conta dessas classificações, embora a definição aplicada em 2003, que acentua tratar-se de "*dívidas vencidas e não pagas que transitaram*", poder ser mais restritiva do que a empregue no ano anterior ("*compromissos assumidos em anos anteriores e cujo pagamento tenha sido diferido*", sem referência a encontrarem-se vencidos).

¹ Reposições retroagidas a 2002, conforme alude a DGO na sua resposta (cfr. ponto 9.1.a)).

² Quer pelos serviços integrados, quer pelos serviços e fundos autónomos.

³ Cfr. Circular da DGO n.º 1292, de 15/04/2002.

⁴ Cfr. Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003. Relativamente à execução orçamental de 2004, foi mantida distinção análoga para o pagamento de "*dívidas vencidas e não pagas em 2003 que transitaram para 2004*", através de sub-alíneas que terminam no dígito 9 (Cfr. Circular da DGO n.º 1306, de 5/01/2004).

⁵ Dado não estar disponível ainda informação quanto à despesa de anos anteriores paga em 2003 pelos SFA, a presente análise restringe-se aos serviços integrados.



Quadro III.2 – Pagamentos de despesas de anos anteriores dos serviços integrados

(em euros)

Ministério	Despesas de anos anteriores pagas em 2002	%	Despesas vencidas transitadas de 2002 e pagas em 2003	%	Variação
Encargos Gerais da Nação	2 651 942,42	0,1	954 043,41	0,8	-1 697 899,01
Finanças, dos quais	397 686 333,98	19,2	22 997 063,50	20,5	-374 689 270,48
Despesas com pessoal - Segurança social	184 364 238,08	8,9	5 354 629,17	4,8	-179 009 608,91
Aquisição de bens e serviços correntes	74 334 716,86	3,6	5 652 849,05	5,0	-68 681 867,81
Subsídios	69 653 002,91	3,4	10 746 072,83	9,6	-58 906 930,08
Transferências correntes (sem adminis. Públicas)	60 346 870,69	2,9	-	-	-60 346 870,69
Defesa Nacional	75 543 732,69	3,6	4 263 555,02	3,8	-71 280 177,67
Negócios Estrangeiros	19 733 666,43	1,0	7 300 477,68	6,5	-12 433 188,75
Administração Interna, dos quais	162 135 274,65	7,8	27 944 067,39	24,9	-134 191 207,26
Despesas com pessoal - Segurança social	143 949 649,57	6,9	24 226 539,96	21,6	-119 723 109,61
Justiça	50 977 188,83	2,5	15 451 757,23	13,8	-35 525 431,60
Economia	5 818 272,81	0,3	1 760 125,37	1,6	-4 058 147,44
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2 596 962,10	0,1	3 122 148,17	2,8	525 186,07
Educação	129 081 731,56	6,2	2 973 263,82	2,6	-126 108 467,74
Ciência e do Ensino Superior	2 724 921,65	0,1	174 355,62	0,2	-2 550 566,03
Cultura	121 469,10	0,0	752 542,66	0,7	631 073,56
Saúde, dos quais	1 010 555 378,11	48,7	35 458,67	0,0	-1 010 519 919,44
Transferências corrente para SFA	1 010 292 939,00	48,7	-	-	-1 010 292 939,00
Segurança Social e do Trabalho	400 808,25	0,0	417 644,23	0,4	16 835,98
Obras Públicas, Transportes e Habitação	125 427,98	0,0	512 403,85	0,5	386 975,87
Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente	859 026,50	0,0	826 425,61	0,7	-32 600,89
Investimentos do Plano	213 983 166,10	10,3	22 858 572,39	20,3	-191 124 593,71
Total	2 074 995 303,16	100,0	112 343 904,62	100,0	-1 962 651 398,54

Fonte: Despesas da actividade 1.98 (2002): Direcção-Geral do Orçamento.

Despesas da alínea ZZ (2003): Base de dados da execução orçamental de 2003 (provisória) remetida ao Tribunal.

Conforme evidencia o quadro anterior, para a diminuição, entre os dois anos, das despesas de anos anteriores, em €1.962,7 milhões, contribuiu essencialmente o reforço havido em 2002 nas transferências do Ministério da Saúde para o Serviço Nacional de Saúde (€1.010,3 milhões), resultante do Orçamento rectificativo, que não se repetiu em 2003.

Para averiguar os motivos pelos quais essas despesas transitaram em dívida para 2003 e das consequências dessas situações, foram realizadas acções junto de seis dos dez serviços integrados que apresentavam maiores montantes de despesas processadas por conta de "Dívidas vencidas transitadas de 2002", representando 37,5% daquele montante. A selecção desses organismos¹ teve também em conta a sua distribuição por diferentes ministérios e a natureza (classificação económica) das despesas abrangidas.

Concluiu-se que o principal motivo foi o da inexistência de dotação orçamental disponível que permitisse efectuar o pagamento nesse ano, situação que foi agravada, em alguns casos, por

¹ Polícia de Segurança Pública (PSP), Instituto da Água (INAG), Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde (DGIES), Direcção-Geral de Administração da Justiça (DGAJ), Gabinete de Estudos e Planeamento das Instalações (GEPI) do Ministério da Administração Interna, e Ministério dos Negócios Estrangeiros (Despesas referentes à orgânica "Contribuições e quotizações para organizações internacionais").

congelamentos adicionais comunicados pelo Ministério das Finanças, em Novembro/Dezembro, que abrangeram dotações (do Cap.º 50 e referentes a aquisição de bens e serviços) em que os compromissos já estavam assumidos, vencendo-se as respectivas facturas até final do ano.

Relativamente aos organismos que constituíram a amostra, verificou-se que em quatro (INAG, GEPI, DGAJ e DGIES) os congelamentos adicionais, efectuados no final do ano, abrangeram dotações já comprometidas. Sem esses congelamentos, em 2002, as despesas que transitaram em dívida teriam sido integralmente pagas, no caso dos dois primeiros organismos, ou parcialmente, no caso dos outros dois. Nos outros casos, embora, pela sua natureza, as dotações não tenham sido objecto de congelamento¹, foram também insuficientes para o pagamento da totalidade dos encargos vencidos em 2002.

Quanto a consequências de ordem financeira para o Estado, salienta-se que a maioria desses organismos já tinha pago ou esperava vir a pagar juros de mora por atraso nos pagamentos².

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua a verificar-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, por operações específicas do Tesouro. Relativamente a esses dois casos, verificou-se em 2002:

- ◆ De acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), relativamente a 2002, o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2001 ascendia a €1.887,4 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2003) ascendeu a €1.291,9 milhões.

No entanto, para essa redução contribuiu a transferência de verbas para o IGIF, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, no montante de €444 milhões³.

- ◆ Relativamente ao porte pago referente aos CTT, em 2002, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago àquela empresa apenas 33,6% (€4,4 milhões) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (€13,1 milhões), tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre os 31,3% (em 2000) e os 43,1% (em 1999)⁴. O montante da dívida acumulada aos CTT, em 31/12/2002 ascendia a €18,0 milhões, o que representa uma redução de €2,8 milhões (13,4%) relativamente à dívida transitada de 2001.

Tal deveu-se ao facto de, em 2002, ter sido regularizado, à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, o remanescente da dívida de 1999, no montante de €0,3 milhões, e a dívida de 2000, no montante de €11,1 milhões.

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.

¹ Dotações referentes à PSP (para despesas de pessoal-segurança social) e a "contribuições e quotizações para organizações internacionais" (MNE).

² Salienta-se que o classificador das despesas públicas não distingue os juros de mora, geralmente integrados na rubrica que lhe deu origem (por exemplo, *investimentos*), pelo que não é possível um levantamento dessas situações.

³ Cfr. ponto 6.6.4.2.9.

⁴ Cfr. pontos 5.2.2.2 e 6.6.4.2.7.



O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua completa desorçamentação, ou seja, 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" também as verbas orçamentais transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC¹ (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 2002, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, continuou a não se aplicar 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 11.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, (aprovou essas normas para 2002), 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:

	(milhões de euros)
1998	337,1
1999	306,2
2000	477,7
2001	267,5
2002	228,0

¹ SIC - Sistema de Informação Contabilística, concebido (inicialmente) 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.).

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 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, 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 19 do art.º 4.º da Lei do Orçamento do Estado para 2002, autorizou o Governo a:

"Transferir para o Orçamento de 2002 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.

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 1998 a 2002: (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 euros)

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)	
1998	337 138	163 546	141 898	16 266	5 382	48,5
1999	306 240	236 221	138 611	85 664	11 946	77,1
2000	477 690	227 567	63 831	161 254	2 482	47,6
2001	267 533	183 210	7 682	175 528	0	68,5
2002	227 959	^(a) 2 374	2 347	^(a) 0	27	^(a) 1,0

(a) Ao contrário dos anos anteriores, os saldos repostos em 2002 de dotações afectas à Lei de Programação Militar, que ascenderam a € 129,468 milhões, não deram origem à abertura de créditos especiais.

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.

Conforme evidencia o quadro, exceptuando a situação particular de 2002 relativamente à reposição de saldos de dotações afectas à Lei de Programação Militar em vigor no ano anterior, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 47,6% e 77,1%, ou seja, a maior parte das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e registadas na CGE como "pagamentos efectuados") teve já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo da abertura de créditos especiais.

Relativamente às verbas orçamentais inscritas no Cap.º 50, além do mecanismo da sua requisição para a abertura de créditos especiais no ano seguinte, a partir de 2000 (ano em que se inicia a redução de tais créditos) passou a ser possível outro mecanismo susceptível de aumentar a requisição de verbas em excesso. Assim, tal como nos anos anteriores, o já referido art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, 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 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.

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

¹ Essa disposição do Decreto-Lei n.º 459/82 (revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas repretinado 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.

especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

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 contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento do Estado para 2002, no seu art.º 65.º, continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes inscritas no Cap.º 60 - "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 31 de Março de 2003¹, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2003.

A transferência de verbas orçamentais para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap.º 60 do OE/2002", ao abrigo dessa norma, representou um acréscimo da despesa do OE/2002 em €923,6 milhões. Refira-se que, desse montante, não foi utilizado €0,4 milhões, que constituiu receita do OE/2003, a título de reposição não abatida nos pagamentos.

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:

- ◆ 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 (organismos com autonomia apenas administrativa)

Os serviços que transitaram, desde 1993, para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, 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/PIDDAC², 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

¹ Em anos anteriores, a respectiva Lei do Orçamento prolongava esse prazo até 30 de Junho.

² 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".



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 (...) 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 2002, estavam integrados no SIC, para o processamento das despesas de funcionamento, 268 organismos com autonomia administrativa e 83 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 da alteração governamental ocorrida em 2002², para permitir efectuar comparações, ajustou-se a orgânica dos Ministérios e serviços existente anteriormente à nova estrutura.

¹ Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneiio e para contas de operações específicas do Tesouro.

De notar que, actualmente, aumentaram as situações em que os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental, embora processados através do SIC, podem não corresponder ao pagamento efectivo (a terceiros) de despesas dos serviços processadores. Com efeito, em 2004, as Delegações da DGO deixaram de processar o pagamento de despesas dos "serviços simples" e de autorizar requisições de fundos dos organismos com autonomia, tendo-se generalizado a aplicação do SIC para o processamento de pedidos de libertação de créditos e de saída de fundos através dos meios de pagamento do Tesouro (despesa orçamental). Contudo, o processamento da despesa orçamental através do SIC não corresponde a pagamentos a terceiros no caso das transferências de verbas para contas bancárias de: a) organismos do Ministério da Defesa (os três ramos das Forças Armadas e o EMGFA); b) escolas do ensino básico e secundário; e c) serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em tais casos continua, actualmente, a não ser aplicado o regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92 para os organismos com autonomia apenas administrativa, ressalvando-se a especificidade dos serviços externos do MNE (os quais, obviamente, não podem proceder aos seus pagamentos através do SIC).

Por terem cessado as autorizações de requisições de fundos, a aplicação do SIC generalizou-se também aos organismos com autonomia administrativa e financeira, que passaram a utilizar esse sistema para o processamento dos seus pedidos de libertação de créditos e para a transferência das verbas orçamentais para as suas contas no Tesouro (através das quais procedem à efectivação de pagamentos a terceiros).

² Cfr. Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio (Lei Orgânica do XV Governo Constitucional).

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

Ministério	Integrados no SIC em:				Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	Até final de 2000	2001	2002	Total		
Encargos Gerais da Nação	17	2	2	21	35	60,0
Finanças	28	2	1	31	33	93,9
Defesa Nacional	9	1	0	10	60	16,7
Negócios Estrangeiros	12	0	0	12	(b) 13	92,3
Administração Interna	8	20	1	29	29	100,0
Justiça	6	5	24	35	61	57,4
Economia	20	0	1	21	21	100,0
Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2	2	24	28	29	96,6
Educação	1	1	3	5	(c) 1609	0,3
Ciência e Ensino Superior	1	2	2	5	10	50,0
Cultura	4	3	3	10	77	13,0
Saúde	8	0	1	9	9	100,0
Segurança Social e do Trabalho	7	3	5	15	19	78,9
Obras Públicas, Transportes e Habitação	13	2	5	20	26	76,9
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	11	3	3	17	24	70,8
Total	147	46	75	268	2055	13,0

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativos (SAA) processadores de despesa orçamental (orçamento de funcionamento) em 2002.

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

(c) Inclui 1.586 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2002, decorridos 12 anos após a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia 268 serviços, o que representava 13,0% 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 total² (Ministérios da Administração Interna, da Economia e da Saúde) e 0,3% (Ministério da Educação, que engloba 1.609 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 no 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.

² Note-se que com a nova estrutura governamental o Ministério das Finanças, que no ano transacto apresentava uma integração total dos seus serviços, em 2002 tem uma taxa de 93,9%, por terem transitado para este Ministério o Secretariado para a Modernização Administrativa e o Instituto de Gestão de Base da Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública, que não estavam no novo regime.



Quadro III.4 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap.º 50, por Ministério

Ministério	Integrados no SIC/PIDDAC em:				Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	Até final de 2000	2001	2002	Total		
Encargos Gerais da Nação	4	3	0	7	13	53,8
Finanças	13	5	0	18	19	94,7
Defesa Nacional	0	0	0	0	9	0,0
Negócios Estrangeiros	0	1	1	2	(b) 3	66,7
Administração Interna	0	0	0	0	1	0,0
Justiça	3	2	1	6	19	31,6
Economia	9	3	0	12	12	100,0
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	0	1	1	2	20	10,0
Educação	0	1	0	1	15	6,7
Ciência e Ensino Superior	0	0	3	3	5	60,0
Cultura	1	4	0	5	12	41,7
Saúde	0	2	1	3	3	100,0
Segurança Social e do Trabalho	5	1	0	6	8	75,0
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1	8	1	10	11	90,9
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2	6	0	8	17	47,1
Total	38	37	8	83	167	49,7

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativos (SAA) processadores de despesa orçamental (Cap.º 50) em 2002.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (93 serviços).

Como se evidencia no quadro, em 2002, estavam integrados no SIC/PIDDAC 83 num total de 167 serviços (49,7%), salientando-se que os Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna não tinham qualquer serviço integrado.

Conforme se destacou em anteriores Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades, em cada Ministério, 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.

Actualmente, apesar de finalmente se ter generalizado a aplicação do SIC, tal não significa a completa implementação do RAFE, uma vez que continua a verificar-se o processamento de despesa orçamental como transferência de verbas para contas bancárias de organismos¹.

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 6º 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.

¹ Cfr. nota da pág. III.8.

Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos dotados de 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.

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*”. No entanto, até 2002, analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criaram ou reformularam 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 e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime nos termos do referido n.º 4.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do seu 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.º.

Relativamente aos anos 2000 e 2001, 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 despesas 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 autonomia administrativa de 42 organismos, até então dotados de autonomia administrativa e financeira.

Refira-se que a Circular da DGO n.º 1302, de 31 de Julho de 2003, manteve, com base nos anos de 2001 e 2002, “*(...) a observância das regras necessárias à manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira em matéria de cobertura das despesas totais por recitas próprias(...)*”. Relativamente a estes dois anos, os serviços de apoio do Tribunal, mantendo a metodologia usada no ano anterior (seguida também pela DGO), procederam ao tratamento das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos cujos extractos constam do Volume II da CGE, 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. Para esse efeito:

- ◆ foram excluídas 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 consideraram-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

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.



“Investimentos do Plano” serem financiadas em grande parte por *transferências do Orçamento do Estado*, não integradas nas receitas próprias.

Nesse tratamento, destaca-se, uma vez mais, 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”. Saliente-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 despesas.

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2002, ascende a 440¹, tendo-se excluído da análise 339 (77,0%), pelos 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 101 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 2001 e 2002:

Ano	Ano	2001								
		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%	Total
2002	0 ≤ rácio < 10%	23	3	1	0	0	0	27	-	27
	10% ≤ rácio < 20%	2	3	3	1	1	0	10	-	10
	20% ≤ rácio < 30%	0	0	2	1	0	0	3	-	3
	30% ≤ rácio < 40%	0	0	0	0	1	0	1	1	2
	40 ≤ rácio < 50%	0	0	0	0	1	2	3	-	3
	50% ≤ rácio < 66,7%	0	0	1	1	2	5	9	1	10
	0 ≤ rácio < 66,7%	25	6	7	3	5	7	53	2	55
	rácio ≥ 66,7%	0	0	0	1	1	3	5	41	46
Total	25	6	7	4	6	10	58	43	101	

Conforme evidencia o quadro, 53 (52,5%) dos 101 organismos dotados de autonomia administrativa e financeira apresentaram, em 2001 e 2002, 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 23 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.

¹ Neste grupo não estão incluídos a Assembleia da Republica e o Instituto Português de Santo António em Roma por não terem apresentado as suas contas de gerência e, por esse motivo, não constarem da CGE.

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”.

Do universo de 145 SFA considerado pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública¹ fecharam contas em POCP, no ano de 2002, apenas 44 (30,3%)².

Tal como já se referiu no anterior Parecer, relativamente aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que ainda não implementaram o POCP, excluindo os abrangidos por planos sectoriais, continua a estar previsto que se conclua essa aplicação em 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 2005, a concluir em 2006³.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova LEO 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 os 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 €702.348.702.

¹ Dos 440 serviços e fundos autónomos existentes em 2002, excluíram-se os que estarão abrangidos por planos de contas sectoriais: 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 Número apurado, relativamente a 112 SFA, através da informação prestada pela CNCAP e, relativamente aos restantes para os quais a Comissão não tinha informação, através das suas contas de gerência remetidas ao Tribunal.

³ Para o efeito está actualmente em curso um concurso internacional para a aquisição do correspondente programa informático (que integrará também as funcionalidades do SIC), a disponibilizar também para os SFA que o pretendam.



Quadro III.5 – Capítulo 80 - “Contas de Ordem”, por Ministério

(em euros)

Ministério	Despesas do Cap.º 80		N.º organismos					
	2001	2002	2001		2002		Excluídos	Incluídos
			Com execução	Sem execução	Com execução	Sem execução		
Encargos Gerais da Nação	49 226 499,47	51 279 476,77	7	0	7	0		
Finanças	4 792 718,19	7 824 271,23	3	0	3	0		
Defesa Nacional	53 462 456,00	50 031 826,11	3	4	3	4		
Negócios Estrangeiros	61 840,90	40 826,00	1	0	1	0		
Administração Interna	75 618 803,21	90 328 266,44	3	0	3	0		
Justiça	8 645 260,43	9 491 315,47	3	1	3	1		
Economia	122 870 910,92	117 888 417,97	7	0	8	0		1
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	5 936 238,54	2 191 344,23	3	0	1	2		
Educação	5 092 311,86	5 882 490,22	2	0	2	0		
Ciência e do Ensino Superior	150 196 663,46	163 528 972,98	161	13	156	18	1	1
Cultura	32 378 751,01	43 228 626,61	8	2	9	2		1
Saúde	57 139 774,88	55 263 310,85	6	0	5	1		
Segurança Social e do Trabalho	0,00	0,00	0	0	0	0		
Obras Públicas, Transportes e Habitação	165 422 207,29	103 223 682,11	7	3	8	3		1
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	4 047 606,53	2 145 875,20	7	0	7	0		
Total	734 892 042,67	702 348 702,19	221	23	216	31	1	4

* Para permitir a comparação, os dados foram adaptados à orgânica de 2002.

Verifica-se que em 2002, 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) foi de 216¹ (221 no ano anterior), dos quais 156 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 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 (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.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estavam, em 2002, 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.

¹ Excluindo dos 247 serviços (244 no ano anterior), com dotações inscritas em *Contas de Ordem*, os 31 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.

De referir que o regime de Contas de Ordem estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 459/82, que nunca foi integralmente aplicado, cessou em 2003, por força do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (aprova os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas), conforme refere a DGO na sua resposta, deixando as respectivas operações de ter expressão orçamental.

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 euros)

Ministério	Orçamento Final	Despesa orçamental		
		Em valor	Taxa de execução (%)	Inferior à média (94,1%)
Encargos Gerais da Nação	804 105 338,00	714 542 518,51	88,9	X
Finanças	28 857 681 875,00	27 101 110 667,48	93,9	X
Defesa Nacional	1 992 247 027,00	1 800 928 044,92	90,4	X
Negócios Estrangeiros	410 473 346,00	386 867 878,86	94,2	
Administração Interna	1 613 323 334,00	1 560 829 684,29	96,7	
Justiça	859 886 303,00	779 340 509,55	90,6	X
Economia	865 762 792,00	626 604 260,61	72,4	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	646 296 879,00	569 752 314,76	88,2	X
Educação	5 952 660 814,00	5 848 151 383,28	98,2	
Ciência e do Ensino Superior	1 730 508 244,00	1 594 008 677,11	92,1	X
Cultura	251 343 132,00	213 393 646,73	84,9	X
Saúde	6 494 252 349,00	6 374 379 313,12	98,2	
Segurança Social e do Trabalho	3 476 127 232,00	3 427 468 296,51	98,6	
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1 302 527 426,00	981 273 198,00	75,3	X
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 710 435 077,00	2 580 551 064,70	95,2	
Total	57 967 631 168,00	54 559 201 458,43	94,1	

Conforme se analisa no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de €47.169.627.222, foi durante a execução orçamental elevado em €10.798.003.947 (+22,9%), em resultado das alterações aprovadas pela Assembleia da República (orçamento rectificativo)¹ e da abertura de créditos especiais, aprovadas pelo Governo, ascendendo o orçamento final a €57.967.631.168.

A despesa orçamental totalizou €54.559.201.458,43, o que representa 94,1% do orçamento final (115,7% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios da Economia (72,4%), das Obras Públicas, Transportes e Habitação (75,3%), da Cultura (84,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (88,2%), os Encargos Gerais da Nação (88,9%), e os

¹ Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.



Ministérios da Defesa Nacional (90,4%), da Justiça (90,6%), da Ciência e do Ensino Superior (92,1%) e das Finanças (93,9%).

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 2002 encontravam-se cativos €330,7 milhões.

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, as dotações orçamentais são substituídas pelas “dotações disponíveis” (dotação orçamental menos cativações ou congelamentos), que não figuram nos mapas da Conta Geral do Estado, pelo que, no caso de não serem anuladas, pela via das alterações orçamentais, a Conta apresenta dotações que perdem significado.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2002, continua a não constar 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/98¹:

“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 2002, representou em relação à despesa do ano anterior (€45.365.576.025) um acréscimo de €9.193.625.433 (+20,3%). Como evidencia o Quadro III.7, esse acréscimo resultou essencialmente do aumento das *transferências correntes para administrações públicas*, em €2.502.679.163 (+22,5%), das *despesas com pessoal*, em €1.293.901.056 (+12,0%), dos *passivos financeiros*, em €4.302.273.514 (+38,6%) e dos *activos financeiros*, em €888.014.019 (+1095,3%).

A despesa efectiva², em 2002, ascendeu a €39.122.622.077, o que representou um acréscimo de 14,3% (€4.891.351.920), em relação ao ano anterior.

Nos Quadros III.7 e III.8, indica-se o montante da despesa em 2001 e 2002, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

¹ Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

² *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 retiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado “despesa total”.

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental – 2001 - 2002 – por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2001	2002	Valor	%	2001	2002
01 - Despesas com Pessoal	10 757 644 517,13	12 051 545 572,64	1 293 901 055,51	12,0	31,4	30,8
02 - Aquisição Bens Serviços Correntes	1 120 662 994,79	1 219 612 887,98	98 949 893,19	8,8	3,3	3,1
03 - Encargos Correntes da Dívida	3 765 581 841,94	3 827 605 237,09	62 023 395,15	1,6	11,0	9,8
Juros	3 748 019 487,21	3 804 761 237,09	56 741 749,88	1,5	10,9	9,7
Outros encargos correntes da dívida	17 562 354,73	22 844 000,00	5 281 645,27	30,1	0,1	0,1
04 - Transferências Correntes	12 955 501 611,93	15 586 768 831,03	2 631 267 219,10	20,3	37,8	39,8
Administrações Públicas	11 127 350 255,26	13 630 029 418,05	2 502 679 162,79	22,5	32,5	34,8
Orçamento do Estado	333 860,33	1 617 098,39	1 283 238,06	384,4	0,0	...
Fundos e Serviços Autónomos	7 277 673 223,23	8 805 289 846,35	1 527 616 623,12	21,0	21,3	22,5
Administração Local	1 335 133 187,83	1 504 744 293,88	169 611 106,05	12,7	3,9	3,8
Segurança Social	2 514 209 983,87	3 318 362 589,43	804 152 605,56	32,0	7,3	8,5
Regiões Autónomas	0,00	15 590,00	15 590,00	-	0,0	...
Outras	1 828 151 356,67	1 956 739 412,98	128 588 056,31	7,0	5,3	5,0
05 - Subsídios	616 041 919,35	774 438 628,35	158 396 709,00	25,7	1,8	2,0
06 - Outras Despesas Correntes	235 115 740,42	228 292 383,56	-6 823 356,86	-2,9	0,7	0,6
Total de despesas correntes	29 450 548 625,54	33 688 263 540,65	4 237 714 915,11	14,4	86,0	86,1
07 - Aquisição de Bens de Capital	624 115 307,52	466 952 479,70	-157 162 827,82	-25,2	1,8	1,2
08 - Transferências de Capital	3 317 355 777,36	3 274 458 951,64	-42 896 825,72	-1,3	9,7	8,4
Administrações Públicas	3 084 576 076,86	3 074 897 003,65	-9 679 073,21	-0,3	9,0	7,9
Fundos e Serviços Autónomos	1 865 023 842,03	1 774 376 098,97	-90 647 743,06	-4,9	5,4	4,5
Administração Local	832 051 259,40	896 577 745,68	64 526 486,28	7,8	2,4	2,3
Segurança Social	26 585 254,54	19 719 393,00	-6 865 861,54	-25,8	0,1	0,1
Regiões Autónomas	360 915 720,90	384 223 766,00	23 308 045,10	6,5	1,1	1,0
Outras	232 779 700,49	199 561 947,99	-33 217 752,50	-14,3	0,7	0,5
09 - Activos Financeiros	81 077 708,82	969 091 727,90	888 014 019,08	1095,3	0,2	2,5
11 - Outras Despesas de Capital	23 280 695,31	21 506 674,78	-1 774 020,53	-7,6	0,1	0,1
Total de despesas de capital efectivas	4 045 829 489,00	4 732 009 834,02	686 180 345,02	17,0	11,8	12,1
Contas de Ordem	734 892 042,67	702 348 702,19	-32 543 340,48	-4,4	2,2	1,8
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	34 231 270 157,21	39 122 622 076,86	4 891 351 919,65	14,3	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	4 302 273 513,71	38,6		
TOTAL DA DESPESA	45 365 576 025,07	54 559 201 458,43	9 193 625 433,36	20,3		

O acréscimo das despesas efectivas, em €4.891,4 milhões (+14,3%), resultou do aumento das despesas correntes, em €4.237,7 milhões (+14,4%) e das despesas capital (excluindo *passivos financeiros*), em €686,2 milhões (+17,0%), contrabalançado pelo decréscimo das despesas inscritas em *Contas de Ordem*, em €-32,5 milhões (-4,4%).

Como indica o quadro III.7, face ao ano anterior, verificaram-se decréscimos nas despesas relativas a *aquisição de bens de capital* (€-157,2 milhões), a *transferências de capital* (€-42,9 milhões), a *Contas de Ordem* (€-32,5 milhões), a *outras despesas correntes* (€-6,8 milhões) e a *outras despesas de capital* (€-1,8 milhões).



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

- ◆ as *transferências correntes para administrações públicas*, em €2.502,7 milhões (+22,5%), onde se destacam:
 - ◇ as *transferências para fundos e serviços autónomos*, com um acréscimo de €1.527,6 milhões (+21,0%), resultante essencialmente do aumento das transferências para o SNS, e,
 - ◇ as *transferências para a Segurança Social* com um aumento de €804,2 milhões (+32,0%), resultante essencialmente do acréscimo das transferências para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e a da redução das transferências destinadas ao Rendimento Mínimo Garantido;
- ◆ as *despesas com pessoal*, com um acréscimo de €1.293,9 milhões (+12,0%);
- ◆ os *activos financeiros*, que aumentaram €888,0 milhões (+1095,3%), em resultado essencialmente do montante (€897,8 milhões) destinado à realização do capital das 31 novas sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, resultantes da transformação de estabelecimentos de saúde em empresas.

Considerando o acréscimo da despesa total, em €9.193,6 milhões, salienta-se ainda o aumento dos *passivos financeiros*, em €4.302,3 milhões (o que representa 46,8% daquele acréscimo), essencialmente em resultado do acréscimo da amortização da dívida em moeda nacional (€2.860,6 milhões) e em moeda estrangeira (€1.431,7 milhões)¹.

Relativamente à estrutura da despesa efectiva é de salientar que as alterações foram ligeiras: o peso das contas de ordem diminuiu 0,4 pontos percentuais contrabalançado pelo aumento em 0,3 p.p. do peso das despesas de capital e 0,1 p.p. do peso das despesas correntes.

No Quadro III.8 evidencia-se o montante da despesa em 2001 e 2002, 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 - 2001-2002 - por Ministério

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2001	2002	Valor	%	2001	2002
Encargos Gerais da Nação	704 239 935,80	714 542 518,51	10 302 582,71	1,5	2,1	1,8
Finanças - Despesas Efectivas	9 843 354 806,56	11 664 531 285,91	1 821 176 479,35	18,5	28,8	29,8
Finanças - Passivos Financeiros	11 134 305 867,86	15 436 579 381,57	4 302 273 513,71	38,6		
Defesa Nacional	1 838 028 205,33	1 800 928 044,92	-37 100 160,41	-2,0	5,4	4,6
Negócios Estrangeiros	385 248 923,72	386 867 878,86	1 618 955,14	0,4	1,1	1,0
Administração Interna	1 364 940 691,31	1 560 829 684,29	195 888 992,98	14,4	4,0	4,0
Justiça	522 755 466,79	779 340 509,55	256 585 042,76	49,1	1,5	2,0
Economia	580 422 801,64	626 604 260,61	46 181 458,97	8,0	1,7	1,6
Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas	613 222 929,26	569 752 314,76	-43 470 614,50	-7,1	1,8	1,5
Educação	5 349 271 478,94	5 848 151 383,28	498 879 904,34	9,3	15,6	14,9
Ciência e do Ensino Superior	1 509 949 313,23	1 594 008 677,11	84 059 363,88	5,6	4,4	4,1
Cultura	216 182 194,74	213 393 646,73	-2 788 548,01	-1,3	0,6	0,5
Saúde	5 187 755 915,23	6 374 379 313,12	1 186 623 397,89	22,9	15,2	16,3
Segurança Social e Trabalho	2 631 818 491,42	3 427 468 296,51	795 649 805,09	30,2	7,7	8,8
Obras Publicas, Transportes e Habitação	1 107 809 892,62	981 273 198,00	-126 536 694,62	-11,4	3,2	2,5
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 376 269 110,61	2 580 551 064,70	204 281 954,09	8,6	6,9	6,6
Despesa Total	45 365 576 025,07	54 559 201 458,43	9 193 625 433,36	20,3		
Despesa Efectiva Total	34 231 270 157,21	39 122 622 076,86	4 891 351 919,65	14,3	100,0	100,0

Nota: O ano 2001 foi reestruturado de acordo com a Lei Orgânica do XV Governo Constitucional.

Da análise do Quadro III.8 verificou-se que quatro Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas: o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, em €-126,5 milhões (- 11,4%), o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em €-43,5 milhões (-7,1%), o da Defesa Nacional, em €-37,1 milhões (-2,0%) e o da Cultura, em €-2,8 milhões (-1,3%).

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

- ◆ das Finanças, em €1.821,2 milhões (+18,5%), onde se salientam,
 - ◇ os *activos financeiros*, em €888,0 milhões, essencialmente em resultado do acréscimo dos *aumentos de capital*, em €897,8 milhões (relativo aos mencionados aumentos de capital dos hospitais-sociedades anónimas), e da redução dos *empréstimos de médio e longo prazo*, em €-21,1 milhões;
 - ◇ as *despesas com pessoal*, em €504,9 milhões, resultante essencialmente do acréscimo das despesas relativas a *segurança social*, em €497,4 milhões, quase na sua totalidade relativo à CGA (em €352,1 milhões) e à ADSE (em €145,2 milhões);
 - ◇ as *transferências correntes*, com um acréscimo de €190,6 milhões (dos quais €108,1 milhões relativos a *transferências para administrações públicas*);
 - ◇ os *subsídios*, em €156,0 milhões, destacando-se o acréscimo dos *subsídios às famílias*, em €124,3 milhões (dos quais €122,0 milhões relativos à bonificação de juros do crédito à aquisição de habitação própria);
- ◆ da Saúde, em €1.186,6 milhões (22,9%), resultante do acréscimo das *transferências correntes para administrações públicas* em €1.233,4 milhões (resultante do aumento das transferências



para o IGIF/SNS, em €1.235,3 milhões, e de uma redução, de € -1,7 milhões, nas transferências para o Instituto Português da Droga e da Toxicod dependência);

- ◆ da Segurança Social e do Trabalho, em €795,6 milhões (30,2%), na sua totalidade devido ao acréscimo das *transferências para administrações públicas*, em €795,4 milhões. É de salientar o crescimento das *transferências correntes* efectuadas pelo Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social para *administrações públicas* (em €1.031,2 milhões) e o decréscimo das *transferências para administrações públicas* efectuadas pelo Gabinete do Ministro (de €-224,7 milhões), pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (€-7,9 milhões) e pelo Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (€-4,3 milhões);
- ◆ da Educação, em €498,9 milhões (9,3%), destacando-se,
 - ◇ as *despesas com pessoal*, em €361,8 milhões, onde se destaca o acréscimo nas *remunerações certas e permanentes*, em €361,2 milhões (dos quais €269,0 milhões relativos a Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º ciclos e Agrupamentos Verticais e €81,9 milhões a Escolas Secundárias);
 - ◇ as *transferências correntes para administrações públicas*, em €79,8 milhões, dos quais €63,4 milhões relativas ao acréscimo das transferências para o Gabinete de Gestão Financeira e €9,8 milhões relativos a transferências para a Direcção Regional de Educação do Norte;
- ◆ da Justiça, em €256,6 milhões (49,1%) onde se salientam,
 - ◇ as *despesas com pessoal*, em €168,0 milhões, onde se destaca o acréscimo nas *remunerações certas e permanentes*, em €149,6 milhões (dos quais €129,2 milhões relativos à Direcção-Geral da Administração da Justiça).

Conforme já referido, as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em *Contas de Ordem* totalizaram €702,3 milhões, representando um decréscimo de €32,5 milhões (-4,4%).

Relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira com maior montante de despesas processadas através de Contas de Ordem, destacam-se o Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (€94,0 milhões), a Direcção-Geral de Viação (€50,8 milhões), o Instituto de Estradas de Portugal (€50,8 milhões), o Serviço Nacional de Bombeiros (€37,1 milhões), o Instituto Nacional do Desporto (€32,9 milhões), o Instituto Nacional de Emergência Médica (€32,6 milhões), o Arsenal do Alfeite (€28,9 milhões), o Instituto Nacional de Aviação Civil (€26,9 milhões), o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento (€19,2 milhões), o Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (€18,3 milhões), o Instituto de Acção Social das Forças Armadas (€16,4 milhões) e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (€13,8 milhões) que, em conjunto, representam 60,0% 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 (2.493 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-

Geral do Orçamento, em paralelo com o desenvolvimento da despesa, constante do volume II da Conta.

A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.586), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 397 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 02 – “Direcção-Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas - Modernização dos Serviços Externos”.

Em termos globais, dos 2.493 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.169 (46,9%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido¹, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Habitação (94,9% dos seus serviços), dos Encargos Gerais da Nação (87,2%) e das Finanças (87,1%).

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

Assim, dos 1.304 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 435 (33,4%)² apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (59,2% dos respectivos serviços), da Justiça (56,5%) e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (44,4%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (18 serviços), ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Dessas divergências, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

¹ No ano anterior essa percentagem foi de 49,8%. 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 Essa percentagem foi de 38,3%, em 2000, e de 29,0%, em 2001.



- ◆ 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 pagamento¹;
- ◆ 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 324/80², pelo que tais guias não foram contabilizadas por estes serviços.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição, interrompida em 2002, das divergências originadas pelas reposições, continua a recomendar-se 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 eficaz³.

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 si⁴.

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/2002 - Volume I da Conta)⁵. No quadro seguinte indicam-se as despesas consolidadas desses subsectores evidenciadas nessa “Conta”, bem com a estrutura dessas despesas:

¹ 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.

² Dispõe que compete aos serviços com autonomia administrativa ou também financeira proceder à emissão das guias que lhes respeitem.

³ Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2002 ascendeu a €488,8 milhões.

⁴ 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 ascendeu a €10.579.665.944, correspondendo a 27,0% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental.

⁵ 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. Refira-se que, em anos anteriores tem sido apresentada uma conta do Serviço Nacional de Saúde/IGIF, tendo por base uma 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.

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

(em milhões de euros)

Despesas	Estado (1)	Serviços e Fundos Autónomos (2)	Administração Central (3)=(1)+(2)	Segurança Social (4)	Total (5)=(3)+(4)
Despesas correntes	33 686,6	17 591,0	42 124,9	13 211,5	51 429,9
Pessoal	12 051,5	5 129,9	17 181,5	287,2	17 468,7
Aquisição de bens e serviços	1 219,6	4 537,8	5 757,4	123,1	5 880,5
Encargos correntes da dívida	3 827,6	13,5	3 841,1	3,1	3 844,3
Transferências correntes para:		0,0		0,0	
Orçamento do Estado	-	347,5	-	22,6	-
Fundos e Serviços Autónomos	8 805,3	-	-	442,2	-
Segurança Social	3 318,4	123,3	3 441,7	-	-
Transfer. correntes – Admin.Regional e Local	1 504,8	50,8	1 555,5	0,0	1 555,5
Transferências correntes – União Europeia (*)	1 306,9	3,0	1 309,9	0,4	1 310,2
Transferências correntes – Outras (*)	649,9	5 828,3	6 478,2	12 332,9	18 811,1
Subsídios	774,4	778,1	1 552,5	0,0	1 552,5
Outras despesas correntes	228,3	778,8	1 007,1	0,0	1 007,1
Despesas de capital	3 356,6	2 826,7	4 720,7	1 064,1	5 240,2
Aquisição de bens de capital	467,0	1 401,5	1 868,4	60,4	1 928,8
Transferências de capital para:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Orçamento do Estado	-	94,5	-	36,7	-
Fundos e Serviços Autónomos	1 368,0	-	-	488,2	-
Segurança Social	19,7	0,0	19,7	-	-
Transfer. capital – Admin.Regional e Local	1 280,8	164,4	1 445,2	0,0	1 445,2
Transfer. capital – Outras	199,6	1 063,7	1 263,2	471,9	1 735,1
Outras despesas de capital	21,5	102,6	124,1	7,0	131,1
Total da despesa	37 043,2	20 417,7	46 845,6	14 275,6	56 670,2

Nota: 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". Ao nível dos SFA foi retirada a receita proveniente da União Europeia relativa ao FSE registada na conta de gerência do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu. 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. A DGO ao nível do subsector Estado reclassifica as transferências do Estado para si próprio na receita e na despesa em "outras transferências" enquanto aqui foi feita a consolidação entre a receita e a despesa. Já no que respeita aos SFA utiliza como fonte de informação o Mapa 3.7 – "Conta geral das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos" que não individualiza a despesa relativa a transferências correntes para o Exterior-EU, incluindo-as em "Transferências correntes-Outras".

Fonte: Valores das receitas e despesas dos vários subsectores, constantes do Volume I da CGE/2002.

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	38,0	30,2	68,3	22,5	90,8
Pessoal	21,3	9,1	30,3	0,5	30,8
Aquisição de bens e serviços	2,2	8,0	10,2	0,2	10,4
Encargos correntes da dívida	6,8	0,0	6,8	0,0	6,8
Transfer. correntes – Admin.Regional e Local	2,7	0,1	2,7	0,0	2,7
Transferências correntes – União Europeia	2,3	0,0	2,3	0,0	2,3
Transferências correntes – Outras	1,1	10,3	11,4	21,8	33,2
Subsídios	1,4	1,4	2,7	0,0	2,7
Outras despesas correntes	0,4	1,4	1,8	0,0	1,8
Despesas de capital	3,5	4,8	8,3	1,0	9,2
Aquisição de bens de capital	0,8	2,5	3,3	0,1	3,4
Transfer. de capital – Admin.Regional e Local	2,3	0,3	2,6	0,0	2,6
Transferências capital – Outras	0,4	1,9	2,2	0,8	3,1
Outras despesas de capital	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2
Total da despesa	41,5	35,0	76,6	23,4	100,0

Como evidenciam os quadros anteriores, do total das despesas consideradas (€56.670,2 milhões), foram processados por cada um dos subsectores, respectivamente, 41,5% pelo Estado (€23.531,8 milhões), 35,0% pelos serviços e fundos autónomos (€19.852,4 milhões), totalizando a Administração Central 76,6% dessas despesas, e correspondendo à Segurança Social 23,4% (€13.286,0 milhões).

Refira-se que o subsector dos serviços e fundos autónomos constitui um conjunto bastante heterogéneo incluindo a Caixa Geral de Aposentações (regime de segurança social dos funcionários públicos), cujas despesas consideradas na elaboração dos quadros anteriores totalizaram €5.016,4 milhões (25,3% daquele Subsector).

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 Conta), das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (publicadas de modo sintetizado também no Volume II) 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.

Refira-se que em 2002, pela primeira vez, foram elaboradas notas explicativas das soluções técnicas adoptadas para a elaboração da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” o que permite uma melhor compreensão do seu conteúdo. Continuam, no entanto, a merecer referência os seguintes aspectos:

a) Contas de gerência em falta

À semelhança de anos anteriores, continua a não ser apresentada tempestivamente à DGO a conta da Assembleia da República, não tendo também sido apresentada a conta do Instituto Português de Santo António em Roma, pelo que não foram consideradas na elaboração da CGE/2002. 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

Na consolidação das contas, não foram consideradas as receitas e as despesas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP). De acordo com os critérios seguidos para a elaboração da “conta consolidada”, deveriam ser excluídas as receitas e despesas de “passivos financeiros” e de “ativos financeiros” relativas ao FRDP, bem como as “transferências” do OE para o Fundo das receitas das privatizações. Contudo, não se vêem razões para terem sido também excluídas as receitas correntes do FRDP referentes a “rendimentos de propriedade” (€9.119.641) e a “outras receitas correntes” (€270.685), bem como as despesas correntes (€31.033).

c) 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” (€10.579.665.944)² é superior, em €1.453.195, ao montante das receitas dos Fundos e Serviços Autónomos provenientes de “transferências do Orçamento do Estado” (€10.578.212.749)³.

d) 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 registadas como “transferências (correntes e de capital) para outros SFA” são superiores, em €193.928.138, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de “transferências (correntes e de capital) de outros SFA”⁴.

Tais divergências, bem como as que existem entre os vários subsectores, 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.

¹ Note-se que no Mapa 10 – “Despesas realizadas por Ministério – Subsector Estado” da Conta (Volume II), constam €79.440.065 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).

⁴ As transferências correntes registadas no mapa da despesa ultrapassam em €168.724.771 as registadas no mapa da receita e relativamente às transferências de capital aquele montante ascende a €25.203.367.



Com efeito, tomando como exemplo o valor, nessa “Conta consolidada”, da “receita corrente” dos Serviços e Fundos Autónomos proveniente de “administrações públicas” (€9.258.042.739), esse valor resulta de:

	(em euros)
- Transferências do Orçamento do Estado (registadas no Mapa 10)	8 805 289 846
- Transferências da Segurança Social	442 159 192
- Transferências da Administração Local e Regional	10 593 701
Total (Valor dos SFA na “conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social”) ...	9 258 042 739

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 €8.828.546.605, conclui-se que na “conta consolidada dos SFA” essa receita foi artificialmente reduzida em €23.256.759, por contrapartida do aumento, 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.

Em suma, a “conta consolidada da administração central e da segurança social” continua a apresentar várias deficiências, resultantes fundamentalmente de:

- ◆ não consideração da execução orçamental de todos os organismos dotados de autonomia financeira;
- ◆ inexistência de cruzamento dos valores referentes a “transferências”, nas despesas e correspondentes receitas dos subsectores e respectivas unidades orgânicas, que apresentam valores divergentes, de forma a possibilitar a sua rectificação;

¹ As outras transferências (provenientes de “sociedades”, “instituições de crédito”, “administrações privadas”, “famílias” e “exterior”), que ascendiam a €455.575.622, conforme se encontra registado no Mapa 3.9 da Conta, foram aumentadas em €23.256.759 na “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.

² Para os quais vigoravam, em 2002, 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. Com a aplicação, em 2003, do novo classificador económico das receitas e despesas públicas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro), aplicável ao Sector Público Administrativo passa a existir uma base de classificação comum.

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).

- ◆ a conta de execução orçamental da Segurança Social que, para além de ter carácter provisório¹, continuou a ser apresentada segundo um classificador distinto do aplicável ao Subsector Estado e aos SFA, o que implicou a sua reclassificação, de forma 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 ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

Com excepção dos aspectos antes mencionados, a DGO, na sua resposta, refere que o presente capítulo não lhe suscita, genericamente, quaisquer comentários.

Foi também ouvida a Ministra das Finanças, que não se pronunciou.

¹ Cfr. Cap.º XII.