



**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 17 – “Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados” (Tomo II do 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 a 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 do Estado	703 711 924,16	470 810,72	703 241 113,44
Finanças	41 228 263 033,80	1 264 676 836,87	39 963 586 196,93
Defesa Nacional	1 781 624 438,56	63 930 524,73	1 717 693 913,83
Negócios Estrangeiros	348 776 246,76	928 780,81	347 847 465,95
Administração Interna	1 430 698 550,15	4 367 864,81	1 426 330 685,34
Justiça	881 333 739,03	675 834,87	880 657 904,16
Economia	386 687 818,35	701 554,80	385 986 263,55
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	522 159 009,97	1 608 970,24	520 550 039,73
Educação	5 742 511 737,51	4 849 971,11	5 737 661 766,40
Ciência e Ensino Superior	1 406 443 676,50	913 990,94	1 405 529 685,56
Cultura	164 672 251,77	295 832,88	164 376 418,89
Saúde	5 661 494 310,36	437 095,32	5 661 057 215,04
Segurança Social e Trabalho	3 581 528 366,97	160 202,44	3 581 368 164,53
Obras Públicas, Transportes e Habitação	923 295 229,21	281 717,62	923 013 511,59
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 620 885 023,95	1 126 809,81	2 619 758 214,14
<b>Total</b>	<b>67 384 085 357,05</b>	<b>1 345 426 797,97</b>	<b>66 038 658 559,08</b>

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 €66.038.658.559,08, corresponde ao montante dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de €67.384.085.357,05,

deduzido de €1.345.426.797,97 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€1.345.072.567,56) e em 2004 (€354.230,41)<sup>1</sup>.

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.

Conforme consta já do Parecer sobre a CGE/2002, a partir desse ano foram criadas classificações económicas para identificar o pagamento de despesas de anos anteriores<sup>2</sup>, ou seja, de facturas cujo prazo de pagamento era até 31 de Dezembro do ano anterior<sup>3</sup>.

Este tipo de contabilização orçamental, na altura do pagamento dessas despesas, para além de não ser aplicado por todos os organismos públicos<sup>4</sup>, sofre de algumas limitações<sup>5</sup>. Com efeito, as referidas classificações económicas não permitem identificar o(s) ano(s) anterior(es) em que tais despesas deveriam ter sido pagas; por outro lado, com essa forma de contabilização, o montante total das despesas que transitaram em dívida, caso não se verifiquem atrasos nos pagamentos superiores a um ano, apenas poderá ser conhecido no final da execução orçamental do ano seguinte, ou seja, as despesas que, no final de 2003, transitaram em dívida, serão conhecidas através da execução orçamental de 2004, caso tenham sido pagas nesse ano.

Em 2003, o pagamento de “dívidas transitadas de 2002”, pelos serviços integrados do Estado, ascendeu a €112,4 milhões e, quanto aos serviços e fundos autónomos, a €347,1 milhões<sup>6</sup>. Uma vez que na altura da preparação do presente Parecer a execução orçamental de 2004 ainda não está finalizada, e é relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos dessas situações, procedeu-se à análise destas despesas, registadas durante os primeiros semestres de cada ano.

Relativamente aos serviços integrados, conforme se evidencia no quadro seguinte, o pagamento de tais despesas ascendeu a €49,0 milhões, no primeiro semestre de 2003, e a €354,8 milhões, no primeiro semestre de 2004. Quanto aos serviços e fundos autónomos, nos mesmos períodos, o pagamento dessas despesas totalizou €50,3 milhões, no primeiro semestre de 2003, e €526,6 milhões, no semestre homólogo de 2004. Esses valores apontam para um acréscimo, em 2003, das “dívidas vencidas e não pagas que transitaram para o ano seguinte”.

---

<sup>1</sup> Reposições retroagidas a 2003.

<sup>2</sup> Em 2002, através da actividade 1.98 –“Despesas de anos anteriores”; em 2003, através da *alínea zz*; e, em 2004, através de *subalínea cujo segundo dígito seja 9*.

<sup>3</sup> Clarificação estabelecida pela Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003.

<sup>4</sup> Por exemplo, conforme consta do ponto 5.3.2.1, o Fundo de Fomento Cultural procedeu, em 2003, ao pagamento de encargos do ano anterior sem os incluir na referida alínea de classificação económica.

<sup>5</sup> Sobre a necessidade da rápida implementação do POCP e dos planos sectoriais, cfr. ponto 3.2. d).

<sup>6</sup> Despesas classificadas na *alínea zz*.



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

(em euros)

Ministério	Despesas vencidas de 2002 pagas até Junho de 2003 (inclusive)		Despesas vencidas de 2003 pagas até Junho de 2004 (inclusive)		Variação	
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Em valor	Percentual
Encargos Gerais do Estado	1 031 096,52	2,1	1 970 327,89	0,6	939 231,37	91,1
Finanças, dos quais	16 895 915,00	34,5	238 189 923,74	67,1	221 294 008,74	1 309,8
<i>Despesas com pessoal - Segurança social</i>	8 774,46	0,0	113 703 863,56	32,1	113 695 089,10	1 295 750,3
<i>Transferências correntes - Resto do Mundo</i>	0,00	0,0	112 136 520,33	31,6	112 136 520,33	...
Defesa Nacional	1 982 330,55	4,0	11 607 945,59	3,3	9 625 615,04	485,6
Negócios Estrangeiros	1 277 596,92	2,6	1 321 949,27	0,4	44 352,35	3,5
Administração Interna, dos quais	14 393 310,48	29,4	30 790 876,14	8,7	16 397 565,66	113,9
<i>Despesas com pessoal - Segurança social</i>	9 900 037,19	20,2	30 316 154,38	8,5	20 416 117,19	206,2
Justiça	1 394 628,85	2,8	3 235 931,04	0,9	1 841 302,19	132,0
Economia	802 760,56	1,6	912 470,66	0,3	109 710,10	13,7
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	2 241 000,04	4,6	979 141,28	0,3	-1 261 858,76	-56,3
Educação	3 685 779,24	7,5	52 924 860,80	14,9	49 239 081,56	1 335,9
<i>Transf. correntes - Soc.e quase soc.não financeiras</i>	369 724,87	0,8	31 913 160,74	9,0	31 543 435,87	8 531,6
Ciência e Ensino Superior	12 750,17	0,0	1 194 707,33	0,3	1 181 957,16	9 270,1
Cultura	435 589,45	0,9	1 713 242,47	0,5	1 277 653,02	293,3
Saúde	26 422,97	0,1	355 383,01	0,1	328 960,04	1 245,0
Segurança Social e Trabalho	292 336,06	0,6	2 260 150,66	0,6	1 967 814,60	673,1
Obras Públicas, Transportes e Habitação	41 175,76	0,1	49 327,64	0,0	8 151,88	19,8
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	4 451 128,99	9,1	7 255 636,51	2,0	2 804 507,52	63,0
<b>Total</b>	<b>48 963 821,56</b>	<b>100,0</b>	<b>354 761 874,03</b>	<b>100,0</b>	<b>305 798 052,47</b>	<b>624,5</b>

Fonte: Bases de dados remetidas mensalmente ao Tribunal pela DGO.

Para apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2003, os serviços de apoio do Tribunal realizaram acções de verificação junto dos organismos (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) que constam do quadro seguinte:

**Quadro III.3 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2004**

(em euros)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2003	Pago até 30/06/2004	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2003	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
<b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>						
Finanças	Direcção-Geral do Tesouro (DGT)	118 521 278	118 460 277	(a) 418 979	X	
	<i>"Contribuição para a União Europeia"</i>	112 136 520	112 136 520			
	<i>Outras despesas</i>	6 384 758	6 323 757			
	ADSE	125 106 000	113 393 024			
	<i>"Encargos com a saúde (dívidas ao SNS)"</i>	125 106 000	113 393 024		X	
Administração Interna	Guarda Nacional Republicana (GNR)	34 476 815	16 864 544		X	
	<i>"Encargos com a saúde"</i>	33 392 061	16 707 938			
	<i>Outras</i>	1 084 754	156 606			
Defesa Nacional	Marinha	9 046 467	7 628 855		X	
	<i>"Encargos com a saúde"</i>	7 427 310	7 427 310			
	<i>Outros</i>	1 619 157	201 545			
Educação	Direcção Regional de Educação de Lisboa	6 570 699	6 460 190		X	
	<i>"Apoios ao ensino particular e cooperativo"</i>	6 474 085	6 409 076			
	<i>Outros</i>	96 614	51 114			
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	Instituto da Água (INAG)	7 190 048	7 146 440	(b) 271 690	X	
	<i>Barragem e túnel Odelouca-Funcho</i>	4 770 904	4 770 904			
	<i>Contratos-Programa com Câmaras Municipais</i>	1 426 885	1 426 885			
	<i>Outros</i>	992 259	948 651			
<b>Total</b>		<b>300 911 307</b>	<b>269 953 330</b>			

(...)

(...)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2003	Pago até 30/06/2004	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2003	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
<b>SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS</b>						
Justiça	Serviços Sociais do Ministério da Justiça	11 090 503	10 210 658			
	<i>Encargos com a saúde</i>	11 090 503	10 210 658			(c) X
Saúde	Hospital de Santa Maria	154 045 555	15 245 141			
	<i>Produtos químicos farmacêuticos</i>	91 686 521	3 550 504		X	
	<i>Produtos vendidos em farmácias</i>	17 937 738	-		X	
	<i>Material de consumo clínico</i>	16 770 349	4 750 602		X	
	<i>Outros</i>	27 650 947	6 944 035		X	
	ARS de Lisboa e Vale do Tejo	463 190 858	144 342 249	(d)	X	
<b>Total</b>		<b>628 326 916</b>	<b>169 798 048</b>			

- (a) O pagamento vencia-se a 2/12/2003 mas foi efectuado a 2/01/2004; pelo atraso, a Comissão Europeia cobrou juros de mora, à taxa de 4,4%.
- (b) À taxa de juros de mora prevista no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março e no Despacho Conjunto n.º A-44/95-XII dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas Transportes e Comunicações (D.R., II, n.º 144, de 26/4/95), tendo variado entre 5% e 6,25%.
- (c) O atraso resultou do processo de conferência da documentação apresentada para pagamento.
- (d) Juros do empréstimo à Associação Nacional de Farmácias (ANF), conforme a seguir se analisa no texto.

Com uma única excepção<sup>1</sup>, o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2004 deveu-se a insuficiência de dotação orçamental que foi, na maior parte dos casos<sup>2</sup>, manifestada ao Ministério das Finanças, sem que se tivesse assistido ao reforço das dotações.

O quadro evidencia três casos de juros decorrentes do atraso nos pagamentos, em virtude do não pagamento atempado de despesas, situação que é danosa para o Estado, uma vez que as respectivas taxas de juro se situam acima das taxas de juro da dívida pública.

Pelos montantes envolvidos, destaca-se a situação que resultou da aplicação do art.º 25.º do “Acordo para o fornecimento de medicamentos celebrado entre o Ministério da Saúde e a Associação Nacional de Farmácias”, em 26/03/2003, publicado no Diário da República, II Série, de 31/12/2003. Nos termos de regime especial de pagamento previsto no citado artigo, a dívida acumulada em 31/12/2002 das Administrações Regionais de Saúde (ARS) à ANF seria paga até 31/12/2004, ficando “*sujeita ao pagamento de juros, que serão exclusivamente aqueles que forem debitados à ANF pela banca comercial acrescidos de imposto do selo*”<sup>3</sup>. Segundo a informação prestada pelo IGIF e a documentação das ARS recebida através daquele Instituto, essa dívida em 31/12/2002 ascendia a €481.592.819, tendo sido pago pelas ARS, em 2003, o montante de €21.007.386, referente apenas a juros e imposto do selo. Embora tenha sido expressamente solicitado pelos serviços do Tribunal, as ARS não puderam distinguir, nas importâncias pagas à ANF e que lhe foram debitadas por esta Associação, o valor do imposto do selo, o qual constitui receita do Estado. Nesse ano, nos valores pagos mensalmente à ANF, as taxas variaram entre 4,10078% e 4,86617%.

Considerando a taxa média de juro das Obrigações do Tesouro a três anos emitidas em 2003, de 2,846%, resulta que se o Estado, com financiamento através da dívida pública, tivesse pago à ANF, em 31/12/2002, o referido montante (€481.592.819), suportaria, em 2003, um encargo de juros de €13.706.132. Assim, o referido regime especial de pagamento significou, nas condições descritas,

<sup>1</sup> Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

<sup>2</sup> Excluindo a Direcção-Regional de Educação de Lisboa.

<sup>3</sup> A ANF financia-se junto da banca para pagar às farmácias suas associadas as facturas dos fornecimentos até 31/12/2002, suportando o Estado os juros desse empréstimo e o imposto do selo.



nesse ano, um custo adicional para o Estado estimado em €7,3 milhões, a que haverá que deduzir o valor correspondente ao imposto do selo<sup>1</sup>.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro<sup>2</sup>. Em 2003 esta forma de pagamento abrangeu designadamente as situações seguintes<sup>3</sup>:

- ◆ Relativamente ao porte pago, em 2003, por insuficiência da respectiva dotação orçamental foi pago aos CTT apenas 29,5 % (€3,6 milhões) do total dos encargos do porte pago facturados ao Estado nesse ano (€12,4 milhões), tendo, no último quadriénio, essa percentagem variado entre os 29,5% (no ano em análise) e os 33,6% (em 2002). O montante da dívida acumulada aos CTT, em 31/12/2003 ascendia a €17,4 milhões, o que representa uma redução de €0,6 milhões (3,2%) relativamente à dívida transitada de 2002.

Tal deveu-se ao facto de, em 2003, ter sido regularizado, à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, o remanescente da dívida de 2001, no montante de €9,3 milhões<sup>4</sup>.

- ◆ A regularização de responsabilidades relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”<sup>5</sup> junto da PT Comunicações, S.A.<sup>6</sup>, de 2001 e anos anteriores, dado que as rendas a pagar pelo contrato de concessão se tornaram insuficientes para cobrir a perda de receita resultante da atribuição destes descontos. Assim, foram pagos em 2003, por operações específicas do Tesouro, €52.275.831,89<sup>7</sup>. Quanto ao montante em dívida no final do ano a PT – Comunicações, S.A. informou ascender a €53.791.996,27, do qual €27.399.604,39 relativo a 2002 e €26.392.171,88, a 2003, correspondendo na íntegra à concessão dos referidos descontos, uma vez que o contrato de alienação da rede de telecomunicações previa a cessação do pagamento da renda de concessão, incluindo o ano 2002.
- ◆ A regularização de responsabilidades relativas aos “pagamentos aos Produtores Independentes de Energia Eléctrica a título de garantia do Estado”<sup>8</sup>, contraídas até 31 de Dezembro de 2001 (e respectivos juros), junto da EDP no montante de €3.915.936,96. De acordo com informação da Direcção-Geral de Geologia e Energia o valor em dívida em 31 de Dezembro de 2003, após aquela regularização, ascende a €5.342.125, ao qual crescem juros.

<sup>1</sup> Até Agosto de 2004 as ARS não tinha procedido a qualquer amortização da referida dívida, pelo que se acumulam os custos adicionais para o Estado, resultantes do diferencial das taxas de juro.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.6.4.

<sup>3</sup> Em anos anteriores esta forma de regularização de despesa abrangeu também os pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, o que não se verificou em 2003, face à nova forma de financiamento destas dívidas, introduzida pela primeira vez no ano em apreço, pelo art.º 8.º da Lei do Orçamento, como a seguir se faz referência.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 6.6.4.2.6.

<sup>5</sup> De acordo com do Decreto-lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, as perdas de receita resultantes destes descontos seriam deduzidas ao valor das rendas a pagar pelo contrato de concessão da rede básica de telecomunicações, o que contraria o princípio da não compensação estipulado no art.º 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>6</sup> Na prática o pagamento foi efectuado à Caixa Geral de Depósitos, por via de um contrato de cessão de crédito entre esta entidade e a PT Comunicações, S.A., cfr. ponto 6.6.4.2.7.

<sup>7</sup> Montante fixado após dedução do valor das rendas de concessão determinado de acordo com a metodologia sugerida pela ANACOM, na sequência dos trabalhos de uma comissão conjunta para o seu apuramento.

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio e suas alterações.

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 5.º, da alínea a) do n.º 1 do art.º 13.º, dos n.ºs 5 e 6 do art.º 39.º e do n.º 1 do art.º 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

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.

Ainda no que se refere a dotações orçamentais insuficientes os Serviços de Apoio do Tribunal têm vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde<sup>1</sup>. Em 2003, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2002 ascendia a €1.325,1 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2004) ascendia a €2.167,2 milhões.

Note-se que face à situação deficitária deste sector a Lei do Orçamento do Estado para 2003, no seu art. 8.º, previu diversas soluções para regularização das dívidas do SNS:

- ◆ Ao abrigo do n.º 1, os serviços do SNS e o IGIF poderiam “... contratar qualquer modalidade de cessão de créditos relativamente às suas dívidas, convencionando juros moratórios inferiores aos legais na ausência de pagamento nos prazos legais, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde.”;
- ◆ Ao abrigo do n.º 3, ficou “... a Direcção-Geral do Tesouro autorizada a adiantar fundos por operações específicas do tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde.”.

O mesmo artigo, no seu n.º 4, autorizava o Governo a “... proceder às alterações necessárias ao orçamento do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, por forma a que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de € 300 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental ...” dos adiantamentos acima referidos, efectuados pelo Tesouro.

Assim, com base no art.º 8.º da Lei do Orçamento do Estado e na alínea e) do n.º1 do art.º 30.º do Regime da Tesouraria do Estado<sup>2</sup>, o Tesouro adiantou fundos ao IGIF e este, no final do ano, contraiu um empréstimo, regularizando a situação junto do Tesouro. No início de 2004 o IGIF pagou o empréstimo bancário com fundos adiantados pelo Tesouro, ao abrigo do n.º 3 do art.º 9.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004<sup>3</sup> (que trata de forma idêntica os pagamentos do SNS). Refira-se que para 2004 o empréstimo para regularização dos fundos adiantados pelo Tesouro pode ascender a €600.000.000<sup>4</sup>.

Sendo esta a forma encontrada para respeitar o n.º 1 do art.º 32.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo qual “As OET devem ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar ...”, é questionável a sua bondade enquanto medida de gestão financeira, uma vez que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Haverá pois que encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.

---

<sup>1</sup> Como já referido, contrariamente a anos anteriores, em 2003 não foram liquidados encargos por operações específicas do Tesouro.

<sup>2</sup> O art.º 30.º e seguintes referem-se às operações específicas do Tesouro, abreviadamente designadas por OET.

<sup>3</sup> Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

<sup>4</sup> Na proposta de lei do Orçamento do Estado para 2005, esse limite está fixado em €800.000.000.



Em termos gerais, devem ser estudadas soluções para resolver o problema do atraso no pagamento das despesas do Estado (serviços integrados e SFA) pois tal procedimento limita-se a adiar encargos para o(s) orçamento(s) seguinte(s), sem que corresponda a qualquer redução na execução da despesa (que de facto já existe), tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular para os de menor dimensão.

**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 *SIC*<sup>1</sup> (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 2003, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março, 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 ou nos programas em que tiveram origem;
- ◆ Despesas de funcionamento dos serviços sociais, 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 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março (aprovou essas normas para 2003), determinava que:

*“Os serviços e fundos autónomos, qualquer que seja o seu grau de autonomia, só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades, demonstrando para o efeito, por rubrica de classificação económica, a previsão de pagamentos para o respectivo mês “.*

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).

---

<sup>1</sup> *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.

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 1999 a 2003 (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.

**Quadro III.4 – Abertura de créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas**

(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. 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (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	2 374	2 347	0	27	1,0
2003	127 388	63 110	3 810	48 852	10 448	49,5

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Cap. 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.

Nos Programas com co-financiamento comunitário inscritos no Cap. 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 3 do art.º 5.º da Lei do Orçamento do Estado para 2003, autorizou o Governo a:

*“Transferir para o Orçamento de 2003 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<sup>1</sup>.

Relativamente aos saldos das verbas orçamentais inscritas no Cap. 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 a sua transição como saldo de gerência em posse do serviço, processando-se em 2003 ao abrigo do já mencionado art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março.

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 relatório sobre a Conta Geral do Estado.

**c) Subavaliação (ou sobrevalorização) da “despesa paga” resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças para contas de operações específicas do Tesouro**

A Lei do Orçamento do Estado para 2003, no seu art.º 57.º, continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a *transferências correntes*, *subsídios*, *ativos financeiros* e *outras despesas correntes* inscritas no Cap. 60 - “Despesas excepcionais”, fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 31 de Março de 2004<sup>2</sup>, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2004.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice do OE/2003, considerando, quer os valores relativos à conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60 do OE/2002”, quer à conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2003”, verificou-se:

- ◆ a diminuição (subavaliação) da despesa do OE/2003 em €849.897.319,95 (diferença entre o valor que o OE/2003 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2002” e o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2003”);
- ◆ o aumento da receita do OE/2003 em €406.095,96 (reposição como receita do OE/2003 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2002”);
- ◆ a redução do défice do OE/2003 em €850.303.415,91, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2003, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2002 (€923.588.335,65) e do OE/2003 (€73.284.919,74) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

<sup>1</sup> No decurso de uma acção realizada junto do Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações do Ministério da Administração Interna (serviço integrado no RAFE) verificou-se que no final de 2003 foi elaborado um Pedido de Libertação de Crédito excepcional por forma a permitir a transição dos saldos do Programa Euro 2004, no montante de €4.864.915,97. Este montante foi reposto no ano seguinte dando origem à abertura de créditos especiais ao abrigo do n.º 7 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

<sup>2</sup> Prazo fixado a partir de 2002. Em anos anteriores, a respectiva Lei do Orçamento prolongava esse prazo até 30 de Junho.

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/2003 se pode determinar exclusivamente pela diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para a conta de operações específicas em 2002 (que financiou o OE/2003) e o valor das verbas orçamentais transferido para a conta de operações específicas em 2003 (que financia o OE/2004), pelo que atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais, conforme tem sido salientado pelo Tribunal.

### 3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado

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;
- ◆ 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 com autonomia apenas administrativa (Serviços Integrados)**

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/PIDDAC*<sup>1</sup>, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por *pedidos de libertação de créditos*, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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”.

<sup>2</sup> Exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneo 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, ressaltando-se a especificidade dos serviços externos do MNE (os quais, obviamente, não podem proceder aos seus



Embora o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92 estabelecesse 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 2003, estavam efectivamente integrados no RAFE, para o processamento das despesas de funcionamento, 406<sup>1</sup> organismos com autonomia administrativa e para as despesas inscritas no Cap. 50 – “Investimentos do Plano” estavam abrangidos 157 organismos.

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

**Quadro III.5 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas de funcionamento, por Ministério**

Ministério	Ano de integração no RAFE					Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	Até final 2000	2001	2002	2003	Total		
Encargos Gerais do Estado	15	1	1	12	29	33	87,9
Finanças	21	1	0	3	25	25	100,0
Defesa Nacional	9	1	0	0	10	59	16,9
Negócios Estrangeiros	11	0	0	4	15	<sup>(b)</sup> 15	100,0
Administração Interna	8	20	1	3	32	32	100,0
Justiça	6	5	24	26	61	64	95,3
Economia	18	0	1	4	23	23	100,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	2	3	21	2	28	28	100,0
Educação	1	1	2	<sup>(c)</sup> 15	<sup>(c)</sup> 19	<sup>(d)</sup> 1595	1,2
Ciência e Ensino Superior	1	2	2	12	17	17	100,0
Cultura	3	3	3	76	85	86	98,8
Saúde	6	0	1	1	8	8	100,0
Segurança Social e Trabalho	5	2	4	5	16	16	100,0
Obras Públicas, Transportes e Habitação	9	0	5	6	20	20	100,0
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	10	2	3	3	18	22	81,8
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>41</b>	<b>68</b>	<b>172</b>	<b>406</b>	<b>2043</b>	<b>19,9</b>

(a) Número de serviços simples (SS) ou autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (orçamento de funcionamento) em 2003.

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

(c) Não inclui 1.559 serviços do ME utilizadores do SIC de forma parcial.

(d) Inclui 1.576 estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Como evidencia o quadro, em 2003, decorridos 13 anos após a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, o RAFE abrangia 406 serviços, o que representava 19,9% do universo em apreço.

Da leitura do quadro, observa-se ainda que os serviços de 9 dos 15 Ministérios estão totalmente integrados no RAFE quanto ao processamento das suas despesas de funcionamento, faltando concluir o processo nos Ministérios dos Encargos Gerais do Estado, da Defesa Nacional (que apresenta a taxa

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).

<sup>1</sup> Não inclui 1.559 estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, para os quais os pagamentos registados no SIC não correspondem a pagamentos efectivos mas a meras transferências para as contas bancárias dos serviços, sendo através destas que se procede ao pagamento da despesa. Por consequência estes serviços continuam a não integrar o RAFE.

de integração de apenas 16,9%), da Justiça, da Educação (taxa de integração de apenas 1,2%), da Cultura e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Será desejável que os serviços não integrados no RAFE<sup>1</sup>, quando estejam em causa verbas significativas, enquanto lhes não for possível aplicar integralmente o SIC (ou outro sistema que o venha a substituir), disponham de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os SFA), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

No que se refere ao processamento das despesas do Cap. 50, no quadro seguinte indica-se por Ministério, o número de serviços e o grau de integração no RAFE (traduzido pela utilização do SIC/PIDDAC), considerando o número de serviços sem autonomia financeira que processam verbas por conta desse capítulo.

**Quadro III.6 – Serviços integrados no RAFE quanto às despesas inscritas no Cap. 50, por Ministério**

Ministério	Ano de integração no RAFE					Total dos SS e SAA (a)	Serviços integrados (em %)
	Até final de 2000	2001	2002	2003	Total		
Encargos Gerais do Estado	4	1	0	6	11	13	84,6
Finanças	13	1	0	3	17	17	100,0
Defesa Nacional	0	1	0	1	2	12	16,7
Negócios Estrangeiros	0	1	1	3	5	(b) 5	100,0
Administração Interna	0	0	0	4	4	4	100,0
Justiça	2	3	1	15	21	21	100,0
Economia	9	3	0	4	16	16	100,0
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	0	1	0	9	10	12	83,3
Educação	0	1	0	11	12	12	100,0
Ciência e Ensino Superior	0	0	2	3	5	5	100,0
Cultura	1	4	0	17	22	23	95,7
Saúde	0	2	1	1	4	4	100,0
Segurança Social e Trabalho	2	1	1	1	5	5	100,0
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1	6	1	2	10	10	100,0
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	1	6	0	6	13	17	76,5
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>86</b>	<b>157</b>	<b>176</b>	<b>89,2</b>

(a) Número de serviços simples (SS) ou com autonomia apenas administrativa (SAA) processadores de despesa orçamental (Cap. 50) em 2003.

(b) Não inclui os serviços externos do MNE (75 serviços).

Como se evidencia no quadro, em 2003, estavam integrados no RAFE 157 num total de 176 serviços (89,2%). O processo de integração encontra-se por concluir em 5 Ministérios: Encargos Gerais do Estado, Defesa Nacional (que apresenta a taxa de integração de apenas 16,7%), Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, Cultura e Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

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 responsáveis, em cada Ministério, 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.

<sup>1</sup> A partir de 2004 esta situação abrange os três ramos das Forças Armadas e os estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário. Esta observação não se considera passível de aplicação aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.



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 organismos<sup>1</sup>.

## **b) Serviços integrados no novo regime de administração financeira do Estado com autonomia administrativa e financeira (SFA)**

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE o decreto de execução orçamental para 2003 veio, pela primeira vez, precisar, no n.º 4 do art.º 2.º, que “... *consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e unidade de Tesouraria.*”.

A transição, à semelhança dos serviços integrados, é efectivada, de acordo com os sucessivos decretos de execução orçamental, à medida que os SFA forem reunindo as condições adequadas, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela. Até ao final de 2003 verificou-se que foram publicados os despachos relativos aos seguintes serviços:

Ministério	Serviço	Classificação	Diploma
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica Agência para o Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite Instituto da Vinha e do Vinho	Instituto Público	Despacho Conjunto n.º 951/2003, de 27 de Setembro
Cultura	Centro Português de Fotografia Academia Internacional da Cultura Portuguesa	Instituto Público	Despacho Conjunto n.º 897/2003, de 12 de Setembro

## **c) 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 dotados de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional<sup>2</sup>), 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 2003, analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criaram ou reformularam serviços ou organismos dotados de

<sup>1</sup> Cfr. nota da pág. III.12.

<sup>2</sup> 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.

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<sup>1</sup>.

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.

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<sup>2</sup>. Refira-se que um dos organismos que havia perdido a autonomia financeira foi transformado recentemente em sociedade anónima<sup>3</sup> (Teatro Nacional Dona Maria II).

#### **d) 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, 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”.

---

<sup>1</sup> Designadamente, em 2003 foram criados a Autoridade da Concorrência, o Instituto do Desporto de Portugal, o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional. Estas últimas gerem fundos comunitários e a Autoridade da Concorrência é uma entidade reguladora de mercado (cfr. art. 90.º da Lei n.º 91/2001). Relativamente aos outros dois organismos criados, a fundamentação para a atribuição do regime de autonomia financeira não consta dos respectivos diplomas orgânicos.

<sup>2</sup> A verificação do cumprimento da regra dos 2/3 foi analisada em anteriores Pareceres. Cfr., designadamente, o Parecer sobre a CGE/2002.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março.



Relativamente ao universo ao qual se aplica o *POCP*, o art.º 10.º da Lei n.º 91/2001 (em vigor a partir de 2003) veio reafirmar que “*Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública*”.

De acordo com informação fornecida pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, fecharam contas em *POCP*, no ano de 2003, apenas 43 SFA (41,3%)<sup>1</sup>, dos quais 4 ainda prestaram contas em contabilidade orçamental, ao que acresce a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, não indicada pela CNCAP. No que respeita ao *POCISSSS* (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro), a CNCAP referiu ter sido informada pela representante da Segurança Social que “... em 2003, no Continente, todas as Instituições abrangidas pelo perímetro de consolidação da Segurança Social fecharam contas nos termos definidos pelo *POCISSSS* ...”.

Os serviços de apoio deste Tribunal apuraram que o *POCMS* foi implementado por todos os SFA por ele abrangidos; relativamente ao *POC-Educação* foi implementado por 165 SFA em 174 (não se dispõe de informação relativa a 8 SFA, 7 dos quais das regiões autónomas).

Durante o ano 2003, foi aberto um concurso público internacional para aquisição de uma aplicação informática para ser disponibilizada a todos os serviços integrados e aos SFA que a pretendessem, e que contemplará todas as funcionalidades do *SIC*<sup>2</sup>.

Quanto a prazos de implementação do *POCP*, o Instituto de Informática informou prever a disponibilização da aplicação informática aos SFA que a pretendam em 2006 e a sua aplicação aos serviços integrados apenas em 2007.

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.

---

<sup>1</sup> Percentagem calculada considerando um universo de 104 SFA. Este número foi obtido adicionando aos 352 SFA incluídos no Mapa VII da CGE a Assembleia da República, o Instituto de Santo António em Roma, o Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores e a Autoridade para a Concorrência e deduzindo os 174 SFA abrangidos pelo *POC EDUCAÇÃO* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), os 77 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro) e o Instituto Nacional do Desporto (substituído nas suas atribuições e competências pelo Instituto do Desporto de Portugal pelo Decreto-Lei n.º 96/2003, de 7 de Maio, e dado que ambos apresentaram execução orçamental, tomou-se apenas a situação existente no final do ano). Em 2002 o número de SFA que fechou contas em *POCP* foi de 44, mas, conforme foi referido, em 2003 o universo dos SFA foi significativamente alterado, designadamente pela passagem para o regime de autonomia apenas administrativa de 42 organismos até então com autonomia também financeira.

<sup>2</sup> De acordo com informação prestada, durante o segundo semestre de 2005 funcionarão as duas aplicações em paralelo – *POCP* e *SIC*, em seis organismos piloto.

### 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.7 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério**

(em euros)

Ministério	Orçamento Final (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (93,8%)
Encargos Gerais do Estado	735 689 711,00	6 521 616,50	703 241 113,44	96,4	
Finanças	43 866 094 683,00	5 602 122,00	39 963 586 196,93	91,1	X
Defesa Nacional	1 798 341 099,00	50 224 978,00	1 717 693 913,83	98,3	
Negócios Estrangeiros	389 584 591,00	7 232 633,00	347 847 465,95	91,0	X
Administração Interna	1 470 955 858,00	7 549 127,00	1 426 330 685,34	97,5	
Justiça	937 505 824,00	16 788 082,00	880 657 904,16	95,6	
Economia	458 243 767,00	41 046 623,00	385 986 263,55	92,5	X
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	541 960 769,00	1 271 702,00	520 550 039,73	96,3	
Educação	5 818 604 102,00	19 032 850,00	5 737 661 766,40	98,9	
Ciência e Ensino Superior	1 421 773 720,00	5 374 427,00	1 405 529 685,56	99,2	
Cultura	184 533 116,00	8 159 130,60	164 376 418,89	93,2	X
Saúde	5 712 854 004,00	18 636 352,00	5 661 057 215,04	99,4	
Segurança Social e Trabalho	3 605 292 452,00	5 345 228,00	3 581 368 164,53	99,5	
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1 098 878 603,00	147 526 675,00	923 013 511,59	97,0	
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 721 752 900,00	28 290 240,00	2 619 758 214,14	97,3	
<b>Total</b>	<b>70 762 065 199,00</b>	<b>368 601 786,10</b>	<b>66 038 658 559,08</b>	<b>93,8</b>	

Conforme se analisa no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de €63.169.039.411, foi durante a execução orçamental elevado em €7.593.025.788 (+12,0%), em resultado da abertura de créditos especiais, aprovados pelo Governo, ascendendo o orçamento final a €70.762.065.199. Note-se que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação prestada pela DGO, inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de €368,6 milhões.

A despesa orçamental totalizou €66.038.658.559,08, o que representa 93,8% do orçamento final com cativos (104,5% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios dos Negócios Estrangeiros (91,0%), das Finanças (91,1%), da Economia (92,5%) e da Cultura (93,2%).

A actual Lei de Enquadramento Orçamental, contrariamente à anterior LEOE, prevê:

- ♦ na alínea d) do n.º 1 do art.º 28.º, que o articulado da Lei do Orçamento do Estado contenha “A eventual indicação das verbas inscritas no orçamento que ... ficam cativas, até o Governo autorizar a sua utilização, total ou parcial ...”;



- ◆ na alínea b) do n.º 5 do art.º 40.º, que o decreto de execução orçamental contenha “A indicação das dotações orçamentais que ficam cativas e das condições a que fica condicionada a sua utilização, total ou parcial”.

Para 2003 esta informação consta do art.º 2.º da Lei do Orçamento. Nos termos dos n.ºs 4 e 6 desse mesmo artigo a cativação podia ser objecto de alteração por via da redistribuição entre serviços integrados ou SFA dentro de cada ministério (mediante despacho do respectivo ministro) ou por via da descativação de verbas (decididas pelo Governo, através do Ministro das Finanças).

Como já anteriormente se verificava, as dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as “dotações corrigidas com cativos” (dotação inicial, corrigida de alterações orçamentais menos cativações ou congelamentos) informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo as dotações orçamentais significado.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2003, 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/98<sup>1</sup>:

*“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 2003, representou em relação à despesa do ano anterior (€53.856.852.756,24<sup>2</sup>) um acréscimo de €12.181.805.802,84 (+22,6%), em resultado do aumento dos passivos financeiros, em €13.971.885.653,43 (+ 90,5%). Assim, se considerarmos apenas a despesa efectiva<sup>3</sup> constata-se que a evolução da despesa foi em sentido contrário, ou seja, registou um decréscimo de €1.790.079.850,59 (- 4,7%).

É de referir que a comparabilidade da despesa dos serviços integrados nestes dois anos é reduzida, devido:

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

<sup>2</sup> Para possibilitar a comparação dos dados, este valor e os seguintes relativos à execução de 2002 (ou variações para 2003) não inclui Contas de Ordem. Esta classificação era utilizada em 2002 para evidenciar as despesas dos SFA financiadas por receitas próprias e que a partir de 2003 deixam de integrar os mapas de execução orçamental dos serviços integrados.

<sup>3</sup> *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”.

- ◆ à alteração do universo dos serviços integrados que em 2003 passou a incluir 41 serviços<sup>1</sup> que no ano anterior detinham autonomia administrativa e financeira. Para haver comparabilidade de valores seria necessário à despesa dos serviços integrados de 2002:
    - ◆ adicionar a execução orçamental destes 41 serviços, que ascendeu a €630,8 milhões;
    - ◆ retirar as *transferências do Estado* para estes serviços, apuradas em €437,4 milhões, montante que poderá não ser exacto dado que na despesa dos serviços integrados existem transferências que não identificam o SFA a que se destinam<sup>2</sup>.
- Em termos globais, pese embora as limitações da informação apurada para a presente análise, refira-se que, com base nos dados acima indicados, o acréscimo da despesa total seria de €11.988,7 milhões (22,2%) e a redução da despesa efectiva de €1.983,2 milhões (-5,1%);
- ◆ à entrada em vigor do novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. Embora ao nível do agrupamento sejam mantidas as designações do anterior classificador, por vezes não existe comparabilidade no conceito para a sua determinação<sup>3</sup>.

Refira-se ainda que a exactidão do quadro III.7 depende da correcta classificação económica das despesas. No caso concreto do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, verificou-se que não obstante terem sido publicadas listagens relativas à atribuição de benefícios concedidos em 2003<sup>4</sup> (*subsídios e transferências*, no valor total de €8.853.561) a CGE não evidencia, em relação àquele instituto, qualquer verba despendida no agrupamento *subsídios* e nos agrupamentos *transferências correntes e de capital* o valor é inferior ao daquelas listagens (€165.624,64).

Nos Quadros III.7 e III.8, que devem ser analisados com as reservas apontadas, indica-se o montante da despesa em 2002 e 2003, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

---

<sup>1</sup> Perda de autonomia financeira determinada pelo art.º 3.º da Lei do Orçamento do Estado para 2003, em cumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 90.º da Lei de Enquadramento Orçamental como mencionado na alínea c) do ponto 3.2. Refira-se que, dos 42 serviços constantes do quadro anexo ao art.º 3.º da referida lei, a Escola Náutica Infante D. Henrique, embora mencionada como um dos SFA a perder autonomia financeira em 2003, já no ano anterior integrava as suas despesas no então designado subsector Estado.

<sup>2</sup> Nas contas de gerência de 2002 destes 41 SFA, que perderam a autonomia financeira no ano seguinte, as receitas de transferências provenientes do OE ascenderam a €437,9 milhões. Dado a diferença para as verbas identificadas na CGE dos serviços integrados não ser muito significativa, optou-se por usar a informação constante do Mapa X da CGE.

<sup>3</sup> É este o caso dos agrupamentos *aquisição de bens e serviços* (correntes) e *aquisição de bens de capital*: no anterior classificador os bens duradouros eram considerados bens correntes e incluídos na *aquisição de bens e serviços*; no actual classificador na *aquisição de bens de capital* incluem-se “(...) os bens duradouros utilizados, pelo menos, durante um ano (...) sem que dessa utilização resulte alteração significativa da sua estrutura técnica (...)”.

<sup>4</sup> Em cumprimento da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.



Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental, por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2002 (a)	2003	Valor	%	2002	2003
01 - Despesas com Pessoal	12 051 545 572,64	12 245 426 322,06	193 880 749,42	1,6	31,4	33,4
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 219 612 887,98	1 057 096 233,60	-162 516 654,38	-13,3	3,2	2,9
03 - Juros e Outros Encargos	3 827 605 237,09	4 030 359 990,59	202 754 753,50	5,3	10,0	11,0
04 - Transferências Correntes	15 586 768 831,03	14 612 476 155,01	-974 292 676,02	-6,3	40,6	39,9
<i>Administração Central</i>	8 806 906 944,74	7 593 944 865,92	-1 212 962 078,82	-13,8	22,9	20,7
<i>Estado</i>	1 617 098,39	2 221 890,60	604 792,21	37,4	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	8 805 289 846,35	7 591 722 975,32	-1 213 566 871,03	-13,8	22,9	20,7
<i>Administração Regional</i>	15 590,00	306 588,43	290 998,43	1 866,6	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	1 504 744 293,88	1 560 832 681,50	56 088 387,62	3,7	3,9	4,3
<i>Segurança Social</i>	3 318 362 589,43	3 469 643 606,22	151 281 016,79	4,6	8,6	9,5
<i>Outras</i>	1 956 739 412,98	1 987 748 412,94	31 008 999,96	1,6	5,1	5,4
05 - Subsídios	774 438 628,35	846 489 608,63	72 050 980,28	9,3	2,0	2,3
06 - Outras Despesas Correntes	228 292 383,56	303 693 859,47	75 401 475,91	33,0	0,6	0,8
<b>Total da despesa corrente</b>	<b>33 688 263 540,65</b>	<b>33 095 542 169,36</b>	<b>-592 721 371,29</b>	<b>-1,8</b>	<b>87,7</b>	<b>90,4</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital	466 952 479,70	612 384 976,18	145 432 496,48	31,1	1,2	1,7
08 - Transferências de Capital	3 274 458 951,64	2 781 688 383,48	-492 770 568,16	-15,0	8,5	7,6
<i>Administração Central</i>	1 774 376 098,97	1 214 154 541,82	-560 221 557,15	-31,6	4,6	3,3
<i>Estado</i>	0,00	45 592,60	45 592,60	-	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	1 774 376 098,97	1 214 108 949,22	-560 267 149,75	-31,6	4,6	3,3
<i>Administração Regional</i>	384 223 766,00	395 350 985,00	11 127 219,00	2,9	1,0	1,1
<i>Administração Local</i>	896 577 745,68	913 531 055,35	16 953 309,67	1,9	2,3	2,5
<i>Segurança Social</i>	19 719 393,00	21 723 230,00	2 003 837,00	10,2	0,1	0,1
<i>Outras</i>	199 561 947,99	236 928 571,31	37 366 623,32	18,7	0,5	0,6
09 - Activos Financeiros	969 091 727,90	119 571 714,16	-849 520 013,74	-87,7	2,5	0,3
11 - Outras Despesas de Capital	21 506 674,78	21 006 280,90	-500 393,88	-2,3	0,1	0,1
<b>Total da despesa de capital efectiva</b>	<b>4 732 009 834,02</b>	<b>3 534 651 354,72</b>	<b>-1 197 358 479,30</b>	<b>-25,3</b>	<b>12,3</b>	<b>9,6</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA</b>	<b>38 420 273 374,67</b>	<b>36 630 193 524,08</b>	<b>-1 790 079 850,59</b>	<b>-4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
10 - Passivos Financeiros	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00	13 971 885 653,43	90,5		
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>53 856 852 756,24</b>	<b>66 038 658 559,08</b>	<b>12 181 805 802,84</b>	<b>22,6</b>		

(a) Em 2002 não inclui as Contas de Ordem.

Conforme já referido a rubrica *passivos financeiros* foi a responsável pelo acréscimo da despesa total, justificado pelo acréscimo das verbas transferidas para o IGCP para amortização da dívida em moeda nacional (€13.982,7 milhões) e em moeda estrangeira (€10,9 milhões) e pelo decréscimo dos montantes afectos ao resgate de certificados de aforro (€-21,7 milhões).

O decréscimo das despesas efectivas, em €1.790,1 milhões (-4,7%), resultou do decréscimo das despesas de capital, em €1.197,4 milhões (-25,3%), e das despesas correntes, em €592,7 milhões.

Como indica o quadro III.7, face ao ano anterior, em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, registaram maiores decréscimos as despesas relativas a:

- ◆ *transferências correntes*, que decresceram €974,3 milhões (-6,3%), essencialmente em resultado:
  - ◇ da redução das *transferências para SFA* em €1.213,6 milhões (-13,8%), dos quais cerca de €422,5 milhões relativos a verbas de serviços que em 2003 perderam a autonomia financeira;
  - ◇ do aumento das *transferências para a Segurança Social*, em €151,3 milhões (4,6%);
- ◆ *activos financeiros*, que diminuíram €849,5 milhões (-87,7%);

- ◆ as *transferências de capital*, reduzidas em €492,8 milhões (-15,0%), por via da diminuição de *transferências para SFA* em €560,3 milhões (dos quais €14,8 milhões relativos a verbas de serviços que em 2003 perderam a autonomia financeira).

Relativamente ao aumento da despesa, parcialmente provocado pela perda de autonomia financeira de 41 serviços que passaram a integrar em 2003 o subsector dos serviços integrados, verificaram-se as maiores variações, como o quadro III.7 indica, nos *juros e outros encargos*, com um acréscimo de €202,8 milhões (5,3%) e nas *despesas com pessoal*, que aumentaram €193,9 milhões (1,6%). Relativamente a estas últimas, se à despesa de 2002 fosse adicionado o valor correspondente aos 41 SFA já mencionados (€235,0 milhões), teríamos uma redução das *despesas com pessoal* em €41,1 milhões.

Relativamente à estrutura da despesa efectiva verifica-se o aumento do peso das despesas correntes em 2,7 p.p., em detrimento de igual diminuição no peso das despesas de capital. Merecem destaque as seguintes variações de estrutura:

- ◆ as *despesas com pessoal* registaram um aumento de 2,0 p.p., na sequência do alargamento do universo dos serviços integrados e também das despesas que deixaram de ser processadas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça, como adiante se refere;
- ◆ os *activos financeiros* sofreram uma quebra de 2,2 p.p.;
- ◆ os *juros e outros encargos* aumentaram o seu peso em 1,0 p.p.;
- ◆ as *transferências correntes e de capital para SFA* diminuíram respectivamente 0,7 e 0,9 p.p., dado o elevado número de serviços que perdeu a autonomia financeira de 2002 para 2003.

No Quadro III.8 evidencia-se o montante da despesa em 2002 e 2003, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (*passivos financeiros*):



Quadro III.9 – Evolução da despesa orçamental, por Ministério

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2002 (a)	2003	Valor	%	2002	2003
Encargos Gerais do Estado	662 487 071,40	703 241 113,44	40 754 042,04	6,2	1,7	1,9
Finanças – Despesas Efectivas	11 656 707 014,68	10 555 121 161,93	-1 101 585 852,75	-9,5	30,3	28,8
Finanças – Passivos Financeiros	15 436 579 381,57	29 408 465 035,00	13 971 885 653,43	90,5		
Defesa Nacional	1 750 896 218,81	1 717 693 913,83	-33 202 304,98	-1,9	4,6	4,7
Negócios Estrangeiros	386 827 052,86	347 847 465,95	-38 979 586,91	-10,1	1,0	0,9
Administração Interna	1 470 501 417,85	1 426 330 685,34	-44 170 732,51	-3,0	3,8	3,9
Justiça	769 849 194,08	880 657 904,16	110 808 710,08	14,4	2,0	2,4
Economia	508 715 842,64	385 986 263,55	-122 729 579,09	-24,1	1,3	1,1
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	568 336 940,87	520 550 039,73	-47 786 901,14	-8,4	1,5	1,4
Educação	5 842 268 893,06	5 737 661 766,40	-104 607 126,66	-1,8	15,2	15,7
Ciência e Ensino Superior	1 430 479 704,13	1 405 529 685,56	-24 950 018,57	-1,7	3,7	3,8
Cultura	170 165 020,12	164 376 418,89	-5 788 601,23	-3,4	0,4	0,4
Saúde	6 319 116 002,27	5 661 057 215,04	-658 058 787,23	-10,4	16,4	15,5
Segurança Social e Trabalho	3 427 468 296,51	3 581 368 164,53	153 899 868,02	4,5	8,9	9,8
Obras Públicas, Transportes e Habitação	878 049 515,89	923 013 511,59	44 963 995,70	5,1	2,3	2,5
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	2 578 405 189,50	2 619 758 214,14	41 353 024,64	1,6	6,7	7,2
<b>Total da despesa efectiva</b>	<b>38 420 273 374,67</b>	<b>36 630 193 524,08</b>	<b>-1 790 079 850,59</b>	<b>-4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total da despesa</b>	<b>53 856 852 756,24</b>	<b>66 038 658 559,08</b>	<b>12 181 805 802,84</b>	<b>22,6</b>		

(a) Não inclui as Contas de Ordem.

Da análise do Quadro III.8 verificou-se que dez Ministérios apresentaram uma redução das despesas efectivas, sendo de destacar os seguintes: o Ministério das Finanças, em €1.101,6 milhões (-9,5%), o da Saúde, em €658,1 milhões (-10,4%), o da Economia, em €122,7 milhões (-24,1%) e o da Educação, em €104,6 milhões (-1,8%). Nestes Ministérios merecem destaque as seguintes variações, cujo alcance deve ser ponderado, nomeadamente face ao acréscimo, em 2003, das dívidas vencidas e não pagas que transitaram para o ano seguinte (cfr. ponto 3.1 a)):

- ◆ nas Finanças:
  - ◇ os *activos financeiros* com uma redução de €849,9 milhões (-87,7%), essencialmente pelo reforço de apenas €27,1 milhões em 2003 do capital social de 2 dos 31 Hospitais, S.A. criados em 2002, contra os €897,8 milhões então dispendidos para realização do capital social destas entidades;
  - ◇ as *transferências de capital*, com um decréscimo de €438,3 milhões (-99,6%), essencialmente devido à ausência de *transferências* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública e para a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional em 2003, ascendendo as mesmas, respectivamente, a €406,3 milhões e €28,4 milhões, no ano anterior;
  - ◇ os *juros e outros encargos*, com um acréscimo de €201,9 milhões (5,3%)<sup>1</sup>;
- ◆ na Saúde, as *transferências correntes*, com uma redução de €705,1 milhões (-11,2%), resultante essencialmente da diminuição das *transferências* para o IGIF/SNS em €696,7 milhões (-11,3%). Refira-se que em 2002 foram transferidos para o IGIF €1.010,3 milhões para pagamento de despesas de anos anteriores;

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.7.1.

- ◆ na Economia, as *transferências de capital*, com uma diminuição de €143,7 milhões (-43,0%), dos quais €142,8 milhões (-46,7%) se referem a *transferências* para o IAPMEI, essencialmente no âmbito dos programas Intervenção Operacional Comércio e Serviços e Sistema de Incentivos Regionais, em €75,0 milhões e €59,0 milhões, respectivamente;
- ◆ na Educação, as *transferências correntes*, com um decréscimo de 78,5 milhões (-13,6%), dos quais €48,8 milhões relativos a reduções nos pagamentos das Direcções Regionais de Educação e €29,2 milhões referentes à diminuição da verba transferida para o Gabinete de Gestão Financeira.

Em termos de aumento de despesas efectivas salientam-se:

- ◆ o Ministério da Segurança Social e do Trabalho, com uma variação de €153,9 milhões (4,5%), onde se destaca o acréscimo das *transferências correntes* em €156,8 milhões (4,7%), dos quais €153,1 milhões para a Segurança Social (€154,7 milhões de acréscimo pagos pelos Gabinetes dos Membros do Governo e reduções, entre outras, de €0,8 milhões e €0,4 milhões pagas pelo Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social), e a diminuição das *despesas com pessoal* em €5,0 milhões (-8,7%);
- ◆ o Ministério da Justiça, com uma variação de €110,8 milhões (14,4%), salientando-se o acréscimo das *despesas com pessoal* em €130,8 milhões, essencialmente devido ao aumento das registadas na Direcção-Geral da Administração da Justiça em €54,9 milhões (40,4%)<sup>1</sup>, na Direcção-Geral dos Registos e do Notariado em €10,2 milhões e à inclusão no subsector dos serviços integrados<sup>2</sup>, em 2003, do Instituto de Reinserção Social e do Centro de Estudos Judiciários, com €33,4 milhões e €12,7 milhões de execução orçamental, respectivamente.

### 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 (2.435 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 (1.580), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 399 serviços (25%), respeitantes ao Cap. 05 – “Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário” e às Divisões:

---

<sup>1</sup> Até Maio de 2002 a DGAJ funcionava como serviço simples para as despesas com compensação em receita (incluindo as despesas com pessoal), que eram pagas directamente pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (serviço com autonomia financeira) e para as restantes despesas como serviço com autonomia administrativa, integrado no SIC. Assim, só partir daquele mês, todas as despesas da DGAJ passaram a ser processadas pelo SIC e, por consequência, a ser registadas na execução orçamental dos serviços integrados.

<sup>2</sup> Em virtude de terem perdido a autonomia financeira.



- ◆ 01 – “Jardins de Infância, Escolas Básicas do 1º Ciclo e Delegações Escolares”;
- ◆ 02 – “Estabelecimentos de Educação, Ensino e Agrupamentos Horizontais”;
- ◆ 03 – “Escolas Básicas Integradas, 2º e 3º Ciclos e Agrupamentos Verticais”;
- ◆ 04 – “Escolas Secundárias”;
- ◆ 05 – “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. 02 – “Serviços Gerais de Apoio, Estudos, Coordenação e Representação”, Divisão 04 – “Embaixadas, Consulados e Missões”, Subdivisão 01 – “Verbas Comuns de Funcionamento”.

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 02 – “SG – Modernização dos Serviços Externos”.

Em termos globais, dos 2.435 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.158 (47,6%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido<sup>1</sup>, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Habitação (89,7% dos seus serviços), da Segurança Social e Trabalho (89,5%) e da Cultura (86,5%).

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

Assim, dos 1.254 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 413 (32,9%)<sup>2</sup> apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (58,8% dos respectivos serviços), dos Encargos Gerais do Estado (33,3%) e da Saúde (31,8%). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos (5 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 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 pagamento<sup>3</sup>;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa;

<sup>1</sup> No ano anterior essa percentagem foi de 46,9%. 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.

<sup>2</sup> Essa percentagem foi de 29,0%, em 2001, e de 33,4%, em 2002.

<sup>3</sup> 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.

- ◆ em alguns casos, o processamento de guias de reposição directamente pelas Delegações da DGO sem dar conhecimento aos serviços com autonomia que haviam realizado a despesa, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 324/80<sup>1</sup>, pelo que tais guias não são contabilizadas por estes serviços;
- ◆ no caso particular das divergências verificadas no Ministério da Educação (58,8% dos seus serviços), as mesmas deveram-se principalmente ao grande número de reposições de determinadas Escolas que foram lançadas em outras (troca de códigos), por parte da 11ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição, interrompida em 2002 e 2003, 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 eficaz<sup>2</sup>.

### 3.4 – Despesas constantes da “Conta Consolidada da Administração Central”

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em excluir, das respectivas receitas e despesas, as transferências correntes e de capital entre as respectivas unidades<sup>3</sup>, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Refira-se que, à semelhança do previsto no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade (SEC 95), também os juros entre administrações públicas deviam ser consolidados.

Na sua resposta, a DGO, refere que:

*“Na verdade, os “juros” poderiam ser consolidados contudo o argumento da “semelhança” em nossa opinião não deverá ser de utilização não qualificada uma vez que a ser usado plenamente implicaria muitas outras alterações com vista a uma maior semelhança com o tratamento SEC.”*

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 si<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dispõe que compete aos serviços com autonomia administrativa ou também financeira proceder à emissão das guias que lhes respeitem.

<sup>2</sup> Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2003 ascendeu a €1.345,4 milhões.

<sup>3</sup> A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando primeiro as transferências entre os serviços de cada subsector; por exemplo, a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” da respectiva “conta global das receitas e despesas” exclui as transferências entre os mesmos. Da consolidação de contas entre o Subsector dos serviços integrados e o Subsector dos serviços e fundos autónomos resulta a “Conta Consolidada da Administração Central”.

<sup>4</sup> Por exemplo, como se referiu no ponto 3.3.2, as transferências correntes e de capital do Estado (Subsector dos serviços integrados) para os serviços e fundos autónomos ascendeu a €8.805.831.924,54, correspondendo a 24,0% das despesas efectivas, o que evidencia o peso destes organismos na execução orçamental, apesar da redução de 3% relativamente ao ano anterior para a qual contribuiu a perda de autonomia financeira de 41 SFA em 2003.



A nova Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável pela primeira vez ao ano 2003, prevê no n.º 2 do art.º 71.º que a CGE integre o Mapa XXIII - “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, o que não se verificou na CGE/2003. A ausência deste Mapa foi suprida pelo “Quadro 1.3.A – Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social”<sup>1</sup> que consta do Relatório do Ministério das Finanças (que integra o Volume I da CGE/2003).

Nos quadros seguintes indicam-se as despesas consolidadas dos serviços integrados e dos SFA<sup>2</sup> evidenciadas nessa “Conta”, bem com a estrutura dessas despesas:

**Quadro III.10 – “Conta Consolidada da Administração Central” – Despesa**

(em milhões de euros)

Despesas (a)	Serviços Integrados (1)	Serviços e Fundos Autónomos (b) (2)	Administração Central (3)=(1)+(2)
<b>Despesas correntes</b>	<b>33 093,3</b>	<b>17 180,8</b>	<b>42 142,4</b>
Consumo Público	13 606,2	7 658,1	21 264,3
<i>Pessoal</i>	12 245,4	3 894,8	16 140,2
<i>Aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes</i>	1 360,8	3 763,3	5 124,1
Encargos correntes da dívida	4 030,4	42,3	4 072,7
Transferências correntes para:			
<i>Serviços Integrados</i>	–	539,9	–
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	7 591,7	–	–
<i>Segurança Social</i>	3 469,6	127,5	3 597,1
<i>Administração Regional e Local</i>	1 561,4	53,5	1 614,9
<i>União Europeia</i>	1 303,8	8,8	1 312,6
<i>Outras</i>	683,9	7 445,9	8 129,8
Subsídios	846,2	1 304,8	2 151,0
<b>Despesas de capital</b>	<b>3 415,0</b>	<b>2 502,1</b>	<b>4 639,4</b>
Aquisição de bens de capital	612,4	1 160,0	1 772,4
Transferências de capital para:			
<i>Serviços Integrados</i>	–	63,6	–
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	1 214,1	–	–
<i>Segurança Social</i>	21,7	0,0	21,7
<i>Administração Regional e Local</i>	1 308,9	174,3	1 483,2
<i>Outras</i>	236,9	1 065,8	1 302,7
Outras despesas de capital	21,0	38,4	59,4
<b>Total da despesa</b>	<b>36 508,4</b>	<b>19 682,9</b>	<b>46 781,8</b>

(a) Não inclui Activos financeiros nem Passivos financeiros.

(b) Não inclui o Instituto Português de Santo António em Roma, o Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, e a Autoridade para a Concorrência. A Assembleia da República foi incluída após reclassificação da respectiva conta. As diferenças para os valores apresentados no relatório sobre a CGE resultam de distintos critérios de reclassificação das transferências da conta da Assembleia da República e da DGO utilizar um mapa dos SFA previamente consolidado.

Fonte: Mapas e receitas e despesas dos subsectores constantes do Vol. I da CGE/2003.

Os dados relativos à despesa da “Conta Consolidada da Administração Central”, acima indicados baseiam-se nos valores constantes do Mapa IV – “Despesas dos serviços integrados por classificação económica” e do Mapa IX – “Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica”<sup>3</sup>, constantes do Volume I da Conta. Em casos pontuais recorreu-se à informação constante das contas de gerência dos SFA (publicadas de modo sintetizado no Volume III) e dos mapas de receitas, para eliminar as transferências intra e intersectoriais.

<sup>1</sup> Este quadro constava também de anteriores Relatórios do Ministério das Finanças, embora a sua informação não fosse ainda obrigatória, sendo objecto de análise desde o Parecer sobre a CGE desde o ano 1999.

<sup>2</sup> Não é incluída a análise relativa à despesa da Segurança Social em virtude desta conta ser provisória.

<sup>3</sup> A DGO de acordo com informação prestada, utilizou como ponto de partida uma conta consolidada das receitas e despesas dos SFA, elaborada com dados provisórios, que deveria ter dado origem ao Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos” o qual não integra a CGE 2003.

**Quadro III.11 – Estrutura das despesas dos subsectores da Administração Central líquidas de transferências entre si**

(Total da despesa = 100)

Despesas	Serviços Integrados	Serviços e Fundos Autónomos	Administração Central
<b>Despesas correntes</b>	<b>54,5</b>	<b>35,6</b>	<b>90,1</b>
Consumo Público	29,1	16,4	45,5
<i>Pessoal</i>	26,2	8,3	34,5
<i>Aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes</i>	2,9	8,0	11,0
Encargos correntes da dívida	8,6	0,1	8,7
Transferências correntes – Segurança Social e Administração Regional e Local	10,8	0,4	11,1
Transferências correntes – União Europeia	2,8	0,0	2,8
Transferências correntes – Outras	1,5	15,9	17,4
Subsídios	1,8	2,8	4,6
<b>Despesas de capital</b>	<b>4,7</b>	<b>5,2</b>	<b>9,9</b>
Aquisição de bens de capital	1,3	2,5	3,8
Transferências de capital – Segurança Social e Administração Regional e Local	2,8	0,4	3,2
Transferências capital – Outras	0,5	2,3	2,8
Outras despesas de capital	0,0	0,1	0,1
<b>Total da despesa</b>	<b>59,2</b>	<b>40,8</b>	<b>100,0</b>

Como se pode verificar pelos quadros anteriores, do total das despesas consideradas (€46.781,8 milhões), 59,2% foram processadas pelos serviços integrados (€27.702,5 milhões) e 40,8% pelos SFA (€19.079,3 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 €5.530,0 milhões (29,2% daquele subsector).

A DGO adoptou novas soluções metodológicas para a elaboração da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, algumas indicadas na CGE, outras transmitidas à equipa do Tribunal no decurso da acção realizada.

- ◆ A despesa com *subsídios* para outros subsectores da Administração Pública foi reclassificada em *transferências correntes*, melhorando a consistência da Conta, dado que o classificador económico embora prevendo o pagamento de *subsídios* a Administrações Públicas, não prevê a sua existência do lado da receita, pressupondo-se que esta será classificada em *transferências correntes* provenientes do subsector que efectuou o pagamento.
- ◆ As receitas de serviços integrados e de SFA provenientes de *transferências de capital* da Segurança Social foram reclassificadas em *transferências correntes*, excepto as do INATEL. Segundo a DGO este ajustamento visa corrigir erros de classificação por parte dos serviços, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso ser registadas em *transferências correntes*<sup>1</sup>.
- ◆ Para os serviços integrados e SFA o valor das *transferências correntes* pagas (acrescido dos subsídios reclassificados) é considerado o valor correcto, pelo que os valores registados na

<sup>1</sup> As Notas explicativas ao actual classificador das receitas e despesas públicas referem que: “Entende-se por *transferências correntes os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas correntes ou sem afectação preestabelecida.*”.



receita são corrigidos tendo em conta aquele valor e a diferença (positiva ou negativa) é registada nas outras transferências recebidas<sup>1</sup>.

- ◆ As receitas de *transferências (correntes ou de capital)* oriundas das regiões autónomas passaram a ser corrigidas pelos valores de despesa indicados nas contas dessas regiões.
- ◆ A Conta passou a incluir a execução orçamental do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e da Assembleia da República, falta que até ao ano transacto era objecto de reparo pelo Tribunal<sup>2</sup>.

Apesar das notas explicativas das soluções técnicas adoptadas para a elaboração da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” que permitem uma melhor compreensão do seu conteúdo, merecem referência os seguintes aspectos, alguns dos quais constantes de anteriores pareceres:

### a) Contas de gerência em falta

À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se a não apresentação tempestiva de todas as contas de gerência à DGO (em 2003 não foram remetidas as do Instituto Português de Santo António em Roma, do Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, e da Autoridade da Concorrência) pelo que não foram consideradas na elaboração da CGE/2003. Esse facto retira algum significado aos mapas VI e IX, respectivamente, com as receitas e despesas globais dos SFA (resultantes da soma das contas de gerência), bem como à referida “conta consolidada”.

### b) Reclassificação de contas

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprova os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, “... aplicáveis aos serviços integrados do Estado, aos serviços e fundos autónomos, à segurança social ...” (n.º1 do art.º 2.º), deveria ter sido ultrapassada a necessidade de reclassificar contas. No entanto, em 2003 esta situação manteve-se relativamente à Conta da Assembleia da República. Esta utiliza o Manual de classificação das despesas e receitas da Assembleia da República que, designadamente na despesa e em matéria de transferências, difere do classificador aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, dado que estas não estão agrupadas por subsectores mas apenas pela relação nominal das entidades a que se destinam. A DGO optou por considerar todas estas despesas como *transferências para SFA*, apesar de apenas a Provedoria de Justiça ter essa natureza<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Anteriormente consideravam-se correctos os valores da receita e despesa indicados pelos serviços integrados, ocorrendo o ajustamento na receita e despesa dos SFA.

<sup>2</sup> Relativamente ao FRDP esta observação não abrangia os valores relativos a *activos e passivos financeiros e transferências do Estado*, aplicando-se apenas às restantes receitas e despesas do Fundo (refira-se que em 2003 não se registaram transferências dos serviços integrados para o FRDP). Já a não inclusão da execução orçamental da Assembleia da República resultava de a mesma não ser enviada atempadamente à DGO. A actual Lei de Enquadramento Orçamental prevê no n.º 2 do art.º 75.º que esta conta “(...) é enviada, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeita, ao Governo, para efeitos da sua integração na Conta Geral do Estado.”.

<sup>3</sup> Nos serviços integrados foram considerados a Alta Autoridade para a Comunicação Social, a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Protecção de Dados e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. As restantes transferências foram consideradas outras transferências.

**c) Transferências dos serviços integrados para os Serviços e Fundos Autónomos**

O montante de despesas do Orçamento dos serviços integrados de *transferências correntes e de capital para os SFA* (€8.805.831.925)<sup>1</sup> é inferior, em €20.343.953, ao montante das receitas dos SFA provenientes de *transferências do Estado* (€8.826.175.877)<sup>2</sup>.

Na “Conta Consolidada da Administração Central”, como referido, o ajustamento é feito do lado da receita, sendo as despesas dos serviços integrados de *transferências correntes e de capital para SFA* registadas igualmente nas receitas correntes e de capital dos SFA. Como por este processo as receitas de transferências estão a ser artificialmente reduzidas em €20.343.953, este montante é adicionado às receitas provenientes de outras transferências.

**d) Transferências no Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)**

No Mapa IX – “Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica” e no Mapa VI – “Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica” da Conta, as despesas globais dos SFA registadas como transferências correntes<sup>3</sup> e de capital para SFA são superiores, em €73.912.971, em relação às receitas globais dos SFA provenientes de *transferências correntes e de capital de SFA*<sup>4</sup>.

Tais divergências, bem como as que existem entre os vários subsectores, retiram algum significado ao processo de consolidação, designadamente 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 SFA proveniente de outros subsectores (€8.610.495.368), esse valor resulta de:

---

<sup>1</sup> Montante da despesa constante do Mapa IV – “Despesas dos serviços integrados, por classificação económica”, classificações 04.03.05 a 04.03.09, 05.03.03, 05.03.04 (devido à reclassificação dos subsídios) e 08.03.06 a 08.03.08.

<sup>2</sup> Montante da receita dos SFA constante do Mapa VI – “Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica”, classificações 06.03.01 a 06.03.06, 10.03.01 a 10.03.07 e receitas correntes e de capital de “transferências do Orçamento do Estado” constantes da Conta da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Classificações económicas 04.03.05 a 04.03.09 e ainda os *subsídios* para SFA (05.03.03 e 05.03.04), reclassificados em *transferências correntes*.

<sup>4</sup> As *transferências correntes* registadas no mapa da despesa ultrapassam em € 54.797.270 as registadas no mapa da receita e relativamente às *transferências de capital* aquele montante ascende a €19.115.701. Para a DGO a diferença global é de €76.647.219, ascendendo nas *transferências correntes* a €57.332.643 e nas *de capital* a €19.314.576. Esta divergência resulta de, nos cálculos dos Serviços de Apoio do Tribunal, ao nível da despesa, as *transferências correntes para os SFA* incluem:

- os *subsídios* pagos a SFA (€ 11.001.274, correspondendo às classificações económicas 05.03.03 e 05.03.04 do Mapa IX), reclassificação não efectuada pela DGO, que indicou ter-se baseado nos dados da conta consolidada dos SFA, elaborada com dados provisórios, que não contém esse detalhe. Esta não parece ser a melhor solução técnica dado que implica um tratamento não uniforme dos *subsídios* para administrações públicas;
- apenas as *transferências correntes* da Assembleia da República para a Provedoria de Justiça (€ 5.013.298) enquanto a DGO inclui a totalidade das *transferências correntes* desta entidade (€ 18.549.945). Para as *transferências de capital* verifica-se a mesma situação.



	(em euros)
- Transferências dos serviços integrados (registadas no Mapa IV, incluindo subsídios) .....	7 591 722 975
- Transferências da Segurança Social (correntes e de capital excepto transferências para o INATEL) .....	988 292 229
- Transferências da Administração Local e Regional <sup>1</sup> .....	30 480 164
<b>Total (Valor dos SFA na “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”)</b>	<b>8 610 495 368</b>

Considerando que o valor das receitas correntes dos SFA provenientes:

- ♦ dos serviços integrados é de €7.601.976.262<sup>2</sup>, valor que resulta da soma das *transferências correntes* constantes do Mapa VI – “Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica” (€7.533.176.444) com as da Conta da Assembleia da República (€68.799.818<sup>3</sup>);
- ♦ da Administração Local e Regional ascende a €8.633.164 (valor constante do Mapa VI);

conclui-se que na “conta consolidada dos SFA” essa receita foi artificialmente aumentada em €11.593.713<sup>4</sup>, por contrapartida da redução, de igual montante, na receita proveniente de outras transferências recebidas de entidades exteriores ao sector público administrativo<sup>5</sup>.

A DGO, na sua resposta refere que:

*“O Tribunal de Contas conclui pelo aumento artificial da receita dos SFA proveniente de outros subsectores (excluindo a Segurança Social) pressupondo que as receitas correctas são as constantes do Mapa VI. Ora, dada a diversidade de situações na origem das discrepâncias da consolidação não só intersectorial mas também intrasectorial, na verdade, não será possível afirmar com segurança onde reside o artificialismo. Se na receita ou na despesa, e de quem (subsector ou unidade orgânica), em que rubrica da receita ou despesa.”*

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;

<sup>1</sup> Onde para os valores da Administração Regional, segundo informação da DGO, foram utilizadas as *transferências correntes* registadas na despesa das Regiões Autónomas e para a Administração Local se mantiveram os dados das contas dos SFA.

<sup>2</sup> De acordo com a DGO €7.605.914.578, por ter reclassificado as *transferências de capital* recebidas pela Assembleia da República em *correntes*, procedimento inconsistente dado que na despesa dos serviços integrados esse valor está registado em *transferências de capital*.

<sup>3</sup> De acordo com a DGO a este valor acresceria €3.998.316 (*transferências de capital* recebidas pela Assembleia da República).

<sup>4</sup> De acordo com a DGO este aumento seria de €7.655.397, correspondendo a diferença ao valor das *transferências de capital* recebidas pela Assembleia da República.

<sup>5</sup> As *outras transferências* (provenientes de *sociedades e quase sociedades não financeiras, sociedades financeiras, instituições sem fins lucrativos, famílias e resto do mundo* (excepto União Europeia)), que ascendiam a €1.207.432.072, conforme se encontra registado no Mapa VI da Conta (não existem *transferências* destas entidades para a Assembleia da República), foram reduzidas em €11.593.713 (segundo a DGO em €7.655.397).

- ◆ 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;
- ◆ a conta da Assembleia da República em que se baseou a elaboração da conta consolidada não foi prestada de acordo com o classificador aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, 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, tendo passado a constituir um mapa obrigatório da Conta, recomenda-se que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

A DGO, na sua resposta, refere:

*“... que 2003 foi um ano particularmente difícil do ponto de vista da consolidação das operações porquanto foi o ano da entrada em vigor do novo classificador cumulativamente com a passagem de muitos SFA a serviços integrados, o que originou algumas situações de erro na classificação orçamental nas transferências da Administração Central.”*

Relativamente aos restantes aspectos abordados no presente capítulo, a DGO, na sua resposta, refere não ter quaisquer comentários a efectuar.