



Tribunal de Contas

---

***CAPÍTULO III***

*Execução do Orçamento da  
Despesa*





## III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

### 3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

As despesas dos serviços integrados, segundo as classificações orgânica, funcional e económica constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas II a IV) e de forma desenvolvida dos Tomos IV e V do Volume II (Mapa 17). No Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas subsector Estado” são discriminadas segundo aquelas classificações, por tipo de fonte de financiamento e, ainda, por programa e medida, quando integradas em programas<sup>1</sup>.

Essa “despesa paga” corresponde aos pagamentos autorizados pelos serviços processadores através do sistema de informação contabilística (SIC) e efectuados pelo Tesouro<sup>2</sup>, deduzidos do valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem as reposições retrotraídas). De notar que, conforme se analisa adiante, em 2004, passou a ser efectuado através do SIC o processamento de todas as despesas do Orçamento dos serviços integrados, incluindo as transferência das verbas nele inscritas para serviços e fundos autónomos, tendo cessado as tradicionais requisições de fundos autorizadas pelas Delegações da DGO, que deixaram também de processar directamente o pagamento de determinadas despesas<sup>3</sup>.

Em 2004, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida do Orçamento dos serviços integrados ascendeu a €70.710.869.925, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de €71.483.482.576, deduzido de €772.612.651 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€772.577.039) e em 2005 (€35.612) retroagidas a 2004.

Quanto aos serviços e fundos autónomos (SFA), o resumo das suas despesas orçamentais (pagamentos líquidos) por classificação orgânica, funcional e económica consta, respectivamente, dos Mapas VII a IX do Volume I da Conta, evidenciando o Mapa 32 uma “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA” (de “funcionamento normal” e de “investimentos do plano”) apenas por classificação económica (Tomos VI e VII do Volume II), embora esses orçamentos tenham sido executados também com a discriminação mencionada para os serviços integrados, designadamente, por classificação funcional, fonte de financiamento e actividade e, para as despesas abrangidas, por programa e medida. Salienta-se que, tanto em relação aos valores da receita como da despesa, a Conta evidencia, de forma sintetizada, os valores da “conta de gerência” registados pelo respectivo SFA no sistema informático criado para o efeito pelo Ministério das Finanças<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> O Orçamento foi executado ainda com a discriminação das despesas por actividades e uma maior discriminação das fontes de financiamento, constituindo níveis de especificação das dotações orçamentais já impraticáveis para a sua apresentação no Mapa 17, em suporte papel.

<sup>2</sup> O processamento do pagamento das despesas orçamentais através do SIC caracteriza-se, essencialmente, por depender da prévia autorização pela respectiva Delegação da DGO do Pedido de Libertação de Créditos (PLC) por conta das respectivas dotações e por ser efectuado por transferência electrónica interbancária através dos meios de pagamento do Tesouro.

<sup>3</sup> O art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 57/2004 (decreto de execução orçamental) veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2004, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”.

<sup>4</sup> Em anos anteriores parte dessas contas eram registadas no sistema informático, então existente, pelas Delegações da DGO, as quais, por vezes, introduziam correcções aos valores que lhes eram comunicados pelos organismos.

Em 2004, não foram registados os valores do Instituto de Conservação da Natureza, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra<sup>1</sup> e, uma vez mais, da Assembleia da República, pelo que as suas contas não figuram nesses mapas da CGE. Neste ano, o total evidenciado na Conta de despesas líquidas dos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gerência no mencionado sistema informático ascendeu a €35.865.579.935<sup>2</sup>.

Os valores da “despesa paga” evidenciados 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**

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 ou outra razão não são evidenciados.

Conforme consta já de anteriores Pareceres, a partir de 2002, na execução orçamental da despesa foram criadas classificações para identificar o pagamento de despesas de anos anteriores<sup>3</sup>, ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior<sup>4</sup>.

Este tipo de contabilização orçamental, efectuado na altura do processamento do pagamento dessas despesas, para além de não ser aplicado por todos os organismos públicos<sup>5</sup>, sofre de algumas limitações<sup>6</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 2004, transitaram em dívida, serão conhecidas através da execução orçamental de 2005, caso tenham sido pagas nesse ano.

Em 2004, o pagamento de “dívidas transitadas de 2003” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a €821,8 milhões e a €1.893,6 milhões, totalizando €2.715,4 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2005 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, no quadro seguinte evidencia-se, conjuntamente para os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos, ou seja, as “dívidas transitadas de 2003 e pagas durante o primeiro semestre de 2004” e as “dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

---

<sup>1</sup> O Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta menciona que, relativamente à conta de gerência, ambos os organismos solicitaram prorrogação do prazo ao Tribunal de Contas, que foi concedida.

<sup>2</sup> A discriminação das despesas dos SFA consta do ponto 3.4.2.

<sup>3</sup> Em 2002, através da actividade 1.98 – “Despesas de anos anteriores”; em 2003, através da *alínea zz*; e, em 2004, bem como em 2005, através de *subalínea cujo segundo dígito seja 9*.

<sup>4</sup> Clarificação estabelecida pela Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003.

<sup>5</sup> Por exemplo, de acordo com as bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO, em vários casos em que os organismos, na designação das subalíneas, mencionam tratar-se do pagamento de despesas de anos anteriores, não foi empregue o correspondente código numérico, o que impede o apuramento da totalidade desses encargos.

<sup>6</sup> Sobre a necessidade da rápida implementação do POCP e dos planos sectoriais, cfr. ponto 3.2. d).



Quadro III.1 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA

(em euros)

Ministério	Despesas vencidas de 2003 pagas até Junho de 2004 (inclusive)		Despesas vencidas de 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	1 963 081	0,2	2 386 116	0,4	423 035	21,5
Actividades Económicas e Trabalho	4 175 211	0,5	5 230 322	0,8	1 055 111	25,3
Defesa Nacional	13 815 682	1,6	8 954 852	1,3	-4 860 830	-35,2
Finanças e Administração Pública	238 281 096	26,9	62 309 090	9,2	-175 972 006	-73,9
Negócios Estrangeiros	1 356 039	0,2	91 743	0,0	-1 264 296	-93,2
Administração Interna	31 021 502	3,5	13 182 094	1,9	-17 839 408	-57,5
Justiça	14 301 212	1,6	11 315 042	1,7	-2 986 171	-20,9
Cidades, Admin. Local, Habitação e Desenvolv. Regional	260 417	0,0	82 277	0,0	-178 140	-68,4
Agricultura, Pescas e Florestas	42 862 195	4,8	61 351 409	9,1	18 489 215	43,1
Educação	52 924 861	6,0	38 296 796	5,7	-14 628 065	-27,6
Ciência, Inovação e Ensino Superior	3 142 430	0,4	1 655 395	0,2	-1 487 035	-47,3
Saúde	470 695 371	53,2	465 474 495	68,8	-5 220 876	-1,1
Segurança Social, Família e Criança	258 406	0,0	351 590	0,1	93 184	36,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	15 511	0,0	1 599 379	0,2	1 583 868	10211,3
Cultura	2 158 496	0,2	1 469 665	0,2	-688 831	-31,9
Ambiente e Ordenamento do Território	7 165 164	0,8	2 824 947	0,4	-4 340 217	-60,6
Turismo	104 906	0,0	102 454	0,0	-2 452	-2,3
<b>Total</b>	<b>884 501 579</b>	<b>100,0</b>	<b>676 677 665</b>	<b>100,0</b>	<b>-207 823 914</b>	<b>-23,5</b>

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas ao Tribunal pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, relativamente a 2004, uma redução, em €207,8 milhões (-23,5%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devida essencialmente à redução verificada no Ministério das Finanças e Administração Pública, em €176,0 milhões<sup>1</sup>. Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, destaca-se o Ministério da Saúde, que representou nesses semestres, respectivamente, 53,2% (€470,7 milhões) e 68,8% (€465,5 milhões) deste tipo de despesas; para a contenção dessas despesas, para que indicam esses valores, contribuiu o Orçamento rectificativo que, no final de 2004, reforçou, em €1.851,8 milhões o orçamento deste Ministério, verba destinada essencialmente ao pagamento de despesas de anos anteriores<sup>2</sup>.

Para apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2004, 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<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> No primeiro semestre de 2004, a título de despesas de anos anteriores, foram pagos os montantes de €113,7 milhões, referentes, essencialmente, a despesas da ADSE de *encargos com a Saúde-SNS*, €113,4 milhões (que foram reduzidas para €53,4 milhões no semestre homólogo de 2005), e de €112,0 milhões, referentes a contribuições para a UE (situação que não se repetiu no ano seguinte).

<sup>2</sup> Observa-se que a aprovação ou não de um “orçamento rectificativo”, durante o 2.º semestre, quando destinado maioritariamente ao pagamento de despesas de anos anteriores, pode tornar desproporcionado o montante dos pagamentos de tais despesas em cada semestre. Assim, em 2004, esses pagamentos ascenderam a €884,5 milhões no 1.º semestre, o que representou 32,6% do valor global dessas despesas pagas no ano (€2.715,4 milhões).

<sup>3</sup> No 1.º Semestre de 2005, conforme se evidenciou no Quadro III.1, a título “despesas de anos anteriores” foi pago o montante de €676,7 milhões (€132,0 milhões por serviços integrados e €544,6 milhões por SFA) tendo os organismos que constituíram a amostra representado, relativamente aos serviços integrados 52,0% (€68,6 milhões) e quanto aos serviços e fundos autónomos 43,2% (€235,2 milhões) dessas despesas.

**Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2005**

(em euros)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2004	Pago até 30/06/2005	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2004	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
<b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>						
Finanças	ADSE	93 321 265	53 406 600			
	<i>“Encargos com a saúde - SNS”</i>	93 321 265	53 406 600		X	
	Direcção-Geral dos Impostos	6 978 393	6 821 699			
	<i>“Comunicações”</i>	5 683 000	5 682 125		X	
	Outras	1 295 393	1 139 574		X	(a)
Administração Interna	Polícia de Segurança Pública (PSP)	7 922 357	3 212 529			
	<i>“Encargos com a saúde”</i>	6 265 000	1 620 188		X	
	Outras	1 657 357	1 592 341		X	
Justiça	Hospital Prisional São João de Deus	3 260 234	712 552			
	<i>“Produtos químicos e farmacêuticos”</i>	3 183 404	635 724		X	
	Outras	76 830	76 827		X	
Trabalho e Solidariedade Social	Inspecção-Geral do Trabalho	3 135 288	3 104 298			
	<i>“Comunicações”</i>	675 149	674 686		X	
	Outras	2 460 139	2 429 611		X	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	D.G. dos Transportes Terrestres	1 339 262	1 325 337			
	<i>“Transferências – Autarquias Locais”</i>	1 049 227	1 049 227		X	
	Outras	290 035	276 110		X	
<b>Sub-total</b>		<b>115 956 799</b>	<b>68 583 014</b>			
<b>SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS</b>						
Saúde	A. R. S. Lisboa e Vale do Tejo	197 330 480	163 863 548			
	<i>“Produtos vendidos nas farmácias”</i>	79 605 041	65 446 145	(b) 806 589	X	
	<i>“Serviços de saúde”</i>	108 584 912	94 228 255		X	(a)
	Outros	9 140 527	4 189 148		X	
	Hospital Curry Cabral	n.d.	8 057 190			
	<i>“Produtos químicos e farmacêuticos”</i>	n.d.	3 215 610		X	
	<i>“Outros serviços”</i>	n.d.	2 657 259		X	
	Outras	n.d.	2 184 321		X	
Agricultura, Desenvolvi. Rural e Pescas	IFADAP	57 015 027	56 247 514			
	<i>“Transferências” (subsídios)</i>	55 797 566	55 030 053		X	(a)
	Outras	1 217 461	1 217 461		X	
Defesa Nacional	Laboratório Militar de Produtos Qui. Farmac.	7 430 072	7 062 395			
	<i>“Mercadorias para venda” (Medicamentos)</i>	7 229 016	6 902 621	1 262	X	
	Outras	201 056	159 774		X	
<b>Sub-total</b>		<b>n.d.</b>	<b>235 230 647</b>			
<b>Total</b>		<b>n.d.</b>	<b>303 813 661</b>			

n.d. – não determinado.

- (a) O diferimento dos pagamentos deveu-se, quer à insuficiência de dotação em 2004, quer: 1) ao recebimento de facturas de 2004 já em 2005, ou tendo as facturas sido recebidas por serviços locais em 2004 apenas terem chegado aos serviços centrais que processam o seu pagamento já no ano seguinte (Direcção-Geral dos Impostos); 2) ao prazo convencionado para o pagamento das facturas, do qual resulta que o seu pagamento transita para o ano seguinte (ARS LVT); 3) ao facto de, no caso de o IFADAP, embora tenha sido considerado ainda em 2004 que os apoios financeiros estavam em condições de ser pagos aos beneficiários, o seu pagamento tenha sido processado apenas no ano seguinte.
- (b) Juros que transitaram vencidos de 2004 (i.é, cujas notas de débito tinham sido apresentadas já nesse ano, pelo que o valor indicado não corresponde à totalidade dos juros pagos no 1.º semestre de 2005, que ascenderam a €3,8 milhões), resultantes do acordo com a Associação Nacional de Farmácias, quer relativamente à dívida consolidada a 31/12/2002, quer a comparticipações em medicamentos vendidos em farmácias em 2004, conforme a seguir se analisa no texto.

Em todos os casos o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2005 deveu-se a insuficiência de dotação, embora, em três casos, possa ter havido motivos adicionais conforme se assinala em nota do quadro anterior.



Em dois casos verificou-se o pagamento de juros por atraso nos pagamentos, onde se destaca a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) em que, no total dos juros já vencidos transitados de 2004 (€806.589), a maior parte é referente a juros da dívida consolidada à Associação Nacional de Farmácias (ANF) reportada a 31/12/2002 (€593.052) e o restante a juros por atraso nos pagamentos a essa Associação de notas de débito de 2004 (€213.537). As consequências financeiras do não pagamento, em 2002, dessa dívida consolidada, que ascendia a €481,6 milhões, foi analisada no anterior Parecer, de 2003<sup>1</sup>, ano em que o montante dos juros e do imposto do selo pago pelas ARS ascendeu a €21,0 milhões, tendo-se estimado em cerca de €7,3 milhões o custo adicional para o Estado se, em vez desse acordo, tivesse liquidado a referida dívida em 31/12/2002 com o produto da emissão de dívida pública a taxas de juro inferiores.

Os custos adicionais para o Estado, resultantes desse diferencial nas taxas de juro, acumularam-se em 2004, uma vez que a referida dívida foi liquidada apenas no final deste ano e, um remanescente, já em 2005. Note-se que, em 2004, de acordo com as respectivas contas de gerência, as ARS pagaram de juros um total de €33,0 milhões, referente na sua maior parte a essa dívida consolidada.

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. Em 2004, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente<sup>2</sup>:

- ◆ O pagamento de responsabilidades à Sociedade Gestora do Hospital Amadora/Sintra, relativas essencialmente aos exercícios de 2000 e 2001, no montante de €45.193.813, decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo com o Estado;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”<sup>3</sup>, referentes ao ano 2002, no montante de €27.399.604<sup>4</sup>. Quanto ao montante em dívida no final do ano, aquela empresa informou ascender a €51.556.924, do qual €26.392.172, relativamente a 2003 e €25.164.752 a 2004<sup>5</sup>;
- ◆ O pagamento de parte das bonificações de juros referentes a 2002 e 2003, ao Grupo Millenium BCP, no montante de €14.042.652, tendo sido efectuados em 2004 pagamentos de igual natureza, ao mesmo Grupo, por via orçamental e relativos a períodos anteriores;
- ◆ O pagamento à Lusa-Agência de Notícias de Portugal do remanescente, apurado em 2003, das indemnizações compensatórias relativas a 2001 e 2002, no montante de €1.221.390.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.1.a) desse Parecer. A mencionada dívida consolidada encontra-se abrangida pelo art.º 25.º do “Acordo para o fornecimento de medicamentos celebrado entre o Ministério da Saúde e a ANF”, em 26/03/2003, publicado no Diário da República, II Série, de 31/12/2003. Nos termos do regime especial de pagamento previsto no citado artigo, a dívida das 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 de selo*”, i. é, a ANF financiou-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.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.6.4, que abrange ainda outras situações.

<sup>3</sup> Descontos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Em 2004 foram pagos mais €297.079 (à Caixa Geral de Depósitos por via de um contrato de cessão de crédito entre esta e a PT Comunicações, S.A), por operações específicas do Tesouro, relativos a juros devidos pelo Estado Português desde a certificação da dívida reportada a 31/12/2001 (Janeiro de 2003).

<sup>5</sup> A respectiva nota de débito foi emitida já em 15/03/2005.

Na sua resposta, a DGO refere que:

*“(...) Estas situações estão elencadas no Relatório da Conta Geral do Estado (item da Dívida Pública). Foram satisfeitas ao abrigo do art.º 62.º da lei orçamental isto é, pelo recurso à emissão de dívida pública. São pagamentos, que de facto não estão considerados como despesa orçamental, mas que se comportam no limite de endividamento líquido global directo estabelecido no Orçamento do Estado, aprovado pela Assembleia da República.”*

Tal como a DGO refere, não obstante estes valores estarem indicados no Relatório da CGE/2004, não estão considerados como despesa orçamental, pelo que o Tribunal reitera que se continua a verificar a 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 16.º, dos n.ºs 5 e 6 do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.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 2004, 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 2003 ascendia a €1.805,0 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2005) ascendia a €1.383,9 milhões.

Embora sem o recurso às operações específicas do Tesouro antes referidas (ditas de regularização de situações do passado), à semelhança do ano anterior, como uma forma de suprir a situação deficitária deste sector, nos termos do n.º 3 do art.º 9.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004, 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 que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de € 600 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental (...)” desses adiantamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro.

Assim, com base nessas disposições e na alínea e) do n.º 1 do art.º 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a Direcção-Geral do Tesouro adiantou fundos ao IGIF e este, no final do ano, contraiu empréstimos, regularizando a situação junto do Tesouro<sup>2</sup>. No início de 2005 o IGIF pagou os empréstimos bancários com fundos adiantados pelo

---

<sup>1</sup> Contrariamente a anos anteriores, em 2003 e 2004 não foram liquidados encargos por operações específicas do Tesouro. Relativamente a outra situação que tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal, a do “porte pago”, em 2004 também não se verificou o pagamento de encargos por operações específicas do Tesouro; com efeito o Orçamento rectificativo reforçou em €17.381.810 as correspondentes dotações, verba que foi utilizada para pagamento de dívidas aos CTT referentes a 2002 (€8.676.712) e 2003 (€8.705.098), embora tenham transitado em dívida para o ano seguinte encargos de 2004 no valor de €8.962.002, segundo informação prestada pelo Instituto da Comunicação Social e pelos CTT.

<sup>2</sup> Regularização efectuada, em 30/12/2004, com o produto dos empréstimos concedidos ao IGIF pelo Banco Santander e pela Caixa Geral de Depósitos, no valor de €300 milhões cada (cfr. Capítulo VIII).





Tesouro<sup>1</sup>, ao abrigo do n.º 3 do art.º 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005<sup>2</sup>, que autoriza de forma idêntica a contracção deste tipo de empréstimos.

Sobre a espiral dos montantes em causa, de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, note-se que a respectiva Lei do Orçamento aprovou em cada ano: €300 milhões, para 2003, €600 milhões, para 2004, e €800 milhões, para 2005. 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.

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 despesa economicamente realizada, 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” do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos**

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiio, para contas de operações específicas do Tesouro<sup>3</sup>, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2004 continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Conforme adiante se explicita, também se verificam outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir que transitem para o ano seguinte, quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência a transitar em posse do serviço.

Relativamente às verbas orçamentais transferidas tem-se verificado, com frequência, que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam; além disso, especificamente quanto às verbas a transitar para o ano seguinte, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”.

<sup>1</sup> Adiantamento aprovado em 11/01/2005, no valor de €600 milhões, para liquidação dos empréstimos bancários, que se venciam em 14 e 15/01/2005 (cfr. Capítulo VIII).

<sup>2</sup> Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

<sup>3</sup> Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.

Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental do subsector dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas através de reposições não abatidas nos pagamentos<sup>1</sup>.

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 (ou, agora, sobre o pedido de libertação de créditos) que constam dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, quanto à constituição dos fundos de maneiio, a liquidar até 14 de Janeiro do ano seguinte, determina o art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, que deve ser tido “em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”<sup>2</sup>; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o art.º 7.º do mesmo diploma que “só podem proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes que, embora dentro dos respectivos duodécimos, sejam estritamente indispensáveis às suas actividades (...)”.

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado, salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem, no total das reposições não abatidas, as que resultam: i) de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e ii) de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos), embora, como refere a DGO na sua resposta, “(...) uma consulta do item das Reposições não abatidas que faz parte integrante do Relatório à Conta, permite (...) ter uma ideia muito aproximada desses valores.”.

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 2000 a 2004 (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*.

---

<sup>1</sup> Relativamente aos SFA, em 2004, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, 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 nas medidas 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.

<sup>2</sup> Sobre um fundo de maneiio de valor excessivo, embora previsto na lei orgânica do organismo (IPAD), cfr. ponto 5.4.



**Quadro III.3 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas**

(em milhares de euros)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas				$\frac{(2)}{(1)} \times 100$ (1)
		Total (2)	Cap. 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)	
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
2004	171 060	120 140	6 015	70 721	(a) 43 404	70,2

(a): Do qual €32.978 milhares se refere ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – cfr. ponto 5.4.2, ponto em que se analisam os créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos (referentes à fonte de financiamento 110-Receitas Gerais) e, também, com contrapartida em “saldo orçamental” (referentes à fonte de financiamento 123-Receita com Transição de Saldos).

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Cap. 15 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 não 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 70,2%, 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.

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 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 continuam a não estar devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

Na sua resposta a DGO refere que:

*“(…) se excluirmos a constituição e o reforço dos fundos de maneo (objecto de norma própria nos decretos de execução orçamental), julgamos que é uma situação susceptível de desaparecer com a implementação plena da Reforma da Administração Financeira do Estado, por via do recurso, na íntegra, à libertação de créditos.”*

Como é indicado na nota (a) do quadro anterior, €33,0 milhões foram repostos em 2004 pelo IPAD, serviço que está integrado no RAPE. Conforme se analisa no ponto 5.4.2, foi a solução encontrada para “transitar” dotações entre orçamentos, de forma a reforçar a dotação, no ano seguinte, para pagamento de encargos plurianuais assumidos (designadamente encargos cujo pagamento estava condicionado à execução de projectos de desenvolvimento). Assim, a integração dos serviços no RAPE, por si só, não resolve o problema da sobrevalorização da despesa, nem o resume aos fundos de maneo referidos na resposta da DGO, pelo que o Tribunal reitera a necessidade do Ministério das

Finanças dedicar especial atenção a essas situações, que devem ser evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado, quer as que dão origem a créditos especiais, quer as que transitam como saldo para a gerência seguinte.

**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 2004, no seu art.º 58.º, continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a *transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes* inscritas no Cap. 60 - “Despesas excepcionais”, fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro de 2005<sup>1</sup>, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2005.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre o défice do OE/2004, considerando, quer os valores relativos à conta de operações específicas do Tesouro “SalDOS do Cap. 60 do OE/2003”, quer à conta “SalDOS do Cap. 60 do OE/2004”, verificou-se a redução do défice do OE/2004 em €27.267.676, igual à diferença entre as verbas do OE/2003 (€73.284.920) e do OE/2004 (€46.017.244) transferidas (constituindo despesa orçamental) para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

A DGO, na sua resposta, observa que “(...) os saldos transferidos no final do ano para operações específicas ocorreram no estrito cumprimento da lei orçamental.”.

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no art.º 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.

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

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de administração financeira do Estado), 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 como:

- ◆ 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.

---

<sup>1</sup> De referir que esse prazo foi encurtado em relação ao fixado nos últimos dois anos, que era 31 de Março.



## a) Serviços integrados que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços integrados do Estado que, desde 1993, têm vindo a transitar 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, geralmente, ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores<sup>2</sup>.

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 2004, não estavam ainda integrados no RAFE os seguintes organismos<sup>3</sup>:

- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
- ◆ Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se destacou em sucessivos 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 de cada ano.

De notar que, conforme se salientou no ponto 3.1, tendo cessado, em 2004, as tradicionais funções das Delegações da DGO de autorização de requisições de fundos e de pagamento das despesas dos serviços “simples”, o art.º 14.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2004, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferência para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”. Em tais casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC; nesses casos o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como “pagamentos efectuados”, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

<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> Como foi já referido, exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneo, contas de operações específicas do Tesouro e contas bancárias dos organismos, bem como as destinadas a transitar para o ano seguinte através da abertura de créditos especiais.

<sup>3</sup> Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do MNE (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do SIC.

Ora, enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no RAFE<sup>1</sup> dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os SFA), pelo menos quando estejam em causa verbas significativas, como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

**b) Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA)**

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE o decreto de execução orçamental para 2004 veio, tal como fora feito pela primeira vez no ano anterior, 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”. Adiante, na alínea d), analisa-se a implementação do POCP (ou dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinado no Capítulo VIII.

De notar que o n.º 1 do art.º 2.º do decreto de execução orçamental, à semelhança de disposição idêntica do ano anterior, veio remeter para despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela o reconhecimento da transição de cada SFA para o RAFE. Contudo, apenas são conhecidos despachos desse teor, de 2003, em relação a cinco organismos<sup>2</sup>.

**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>3</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, como 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 2004, analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criaram ou reformularam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do

---

<sup>1</sup> Esta recomendação não se considera passível de aplicação aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

<sup>2</sup> Três do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e dois do Ministério da Cultura (cfr. ponto 3.2.b) do Parecer sobre a CGE/2003, Vol. II).

<sup>3</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.



art.º 6.º e, caso os não cumprisse e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime nos termos do referido n.º 4.

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

O art.º 93.º (anterior 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>1</sup>. Em 2004, pelo Decreto Regulamentar n.º 16/2004, de 26 de Abril, foi atribuído o regime de autonomia apenas administrativa ao Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, que já não figura no subsector dos SFA em 2005.

Refira-se que destes organismos, que haviam perdido a autonomia financeira, em 2004 um foi transformado em sociedade anónima<sup>2</sup> (Teatro Nacional Dona Maria II) e, mais recentemente, foi atribuído o regime especial de autonomia financeira a 8 organismos<sup>3</sup> pelo Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto, que os qualificou como laboratórios do Estado. Para justificar a medida adoptada o preâmbulo deste diploma refere, nomeadamente, que:

*“(...)O regime agora reposto promove a iniciativa de gestão, tornando-a mais responsável e transparente, obrigando à adopção de instrumentos de gestão previsional, com inegáveis ganhos na capacidade de gerar receitas (...) o que conduz à criação de incentivos próprios para o desenvolvimento daquelas instituições.*

*A flexibilidade de gestão permite, ainda, a optimização de meios e de recursos financeiros, nomeadamente na candidatura a fundos comunitários, no fornecimento de serviços, na contratação com entidades terceiras, nacionais ou internacionais, na participação em consórcios, na liderança de projectos e grupos de investigação, almejando credibilidade externa (...)*”.

<sup>1</sup> A verificação do cumprimento da regra dos 2/3 foi analisada em anteriores Pareceres (cfr., designadamente, o Parecer sobre a CGE/2002).

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março.

<sup>3</sup> Instituto Tecnológico e Nuclear, Instituto de Meteorologia, Instituto de Investigação Científica e Tropical, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Direcção-Geral de Protecção de Culturas e Laboratório Nacional de Investigação Veterinária.

#### **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.

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

Relativamente ao universo ao qual se aplica o *POCP*, o art.º 11.º da Lei n.º 91/2001 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 (CNCAP)<sup>1</sup>, fecharam contas em *POCP*, no ano de 2004, apenas 52 SFA (50,5%)<sup>2</sup> e em 6 aquele Plano foi utilizado a título experimental (ou de forma parcial).

Quanto à aplicação do *POCMS*, a CNCAP referiu que, tal como no ano transacto, foi informada pelo representante do Sector da Saúde que todos os SFA encerraram as suas contas de acordo com o estipulado nesse plano de contas.

Da informação prestada pela CNCAP, complementada pelos Serviços de Apoio do Tribunal relativamente a um organismo, prestaram contas em *POC Educação* 71 SFA (40,8%) e em 4 aquele Plano foi utilizado a título experimental. Da informação daquela Comissão destaca-se que 4 SFA enquadrados no ensino superior e a Editorial do Ministério da Educação aplicaram o *POCP*<sup>3</sup>. Observe-se que de acordo com o n.º 1 do art.º 2.º da Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro, “O *POC Educação* é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos do Ministério da Educação, bem como aos organismos autónomos sob a sua tutela (...)”, do que se conclui ser directamente aplicável à Editorial do Ministério da Educação, bem como aos organismos do ensino superior.

---

<sup>1</sup> Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a 4 organismos, dos quais 3 fecharam contas em *POCP* em 2004.

<sup>2</sup> Percentagem calculada considerando um universo de 103 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 351 SFA incluídos no Mapa VII da CGE os 3 que não integraram as suas contas (Assembleia da República, Instituto de Conservação da Natureza e Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra) e deduzindo os 174 SFA abrangidos pelo *POC Educação* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), e os 77 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).

<sup>3</sup> Destes, 3 prestaram contas em *POCP* (Editorial do Ministério da Educação, Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa e Reitoria da Universidade de Lisboa) e os outros 2 utilizaram esse plano a título experimental (Escola Superior de Hotelaria do Estoril e Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa).





## Tribunal de Contas

No que respeita ao *POCISSSS* (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro), este plano está a ser aplicado por todas as entidades da Segurança Social desde 2002<sup>1</sup>.

Relativamente à implementação do *POCP* é ainda de referir que, em 2003, foi aberto um concurso público internacional para a aquisição de uma aplicação informática, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos SFA que o pretendam, tendo o respectivo contrato sido “visado” pelo Tribunal de Contas em Dezembro de 2004. Está actualmente previsto que, em 2006, esse programa informático seja utilizado a título experimental em 7 organismos piloto (2 serviços integrados e 5 serviços autónomos), prevendo-se que a sua utilização pelos restantes organismos da Administração Central se inicie em 2007 e dure vários anos (no mínimo até 2009), dependendo a duração desse processo dos recursos materiais, financeiros e humanos que sejam empregues<sup>2</sup>.

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> Cfr. Relatórios do Tribunal n.º 12/2003 – “Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social”, n.º 01/2004 – “Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social” e n.º 01/2005 – “Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social”.

<sup>2</sup> Cfr. a apresentação “*O Novo Modelo de Implementação do POCP – RIGORE*”, de 17-05-2005, no site do Instituto de Informática onde se refere que o calendário “*dependerá grandemente do desenvolvimento dos Centros de Processos Comuns*”, serviços partilhados que funcionarão como gabinetes de contabilidade e de apoio à gestão.

### 3.3 – Evolução da despesa dos serviços integrados

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 dos serviços integrados com a “despesa paga” por conta dessas dotações:

**Quadro III.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga dos serviços integrados, por Ministério**

(em euros)

Ministério	Orçamento Final (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	951 372 817	25 552 908	788 917 187	85,2	X
Actividades Económicas e Trabalho	389 056 951	43 409 584	335 537 602	97,1	
Defesa Nacional	2 024 860 922	69 806 628	1 904 483 117	97,4	
Finanças e Administração Pública	52 573 893 466	224 132 626	40 967 369 851	78,3	X
Negócios Estrangeiros	389 690 415	16 947 984	317 817 425	85,3	X
Administração Interna	1 574 755 352	22 539 135	1 525 254 645	98,3	
Justiça	921 904 398	18 515 653	872 861 885	96,6	
Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg.	2 846 739 454	24 420 629	2 809 630 303	99,6	
Agricultura, Pescas e Florestas	802 964 004	8 424 669	761 768 245	95,9	
Educação	5 971 621 903	23 785 609	5 881 554 551	98,9	
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 506 589 847	8 995 093	1 484 410 863	99,1	
Saúde	7 710 686 190	16 891 777	7 677 447 839	99,8	
Segurança Social, Família e Criança	4 183 574 904	4 192 470	4 171 160 705	99,8	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	947 485 653	33 385 910	893 296 766	97,7	
Cultura	193 761 116	12 470 101	171 396 368	94,5	
Ambiente e Ordenamento do Território	201 077 190	21 123 437	115 555 845	64,2	X
Turismo	44 029 351	1 526 997	32 406 729	76,2	X
<b>Total</b>	<b>83 234 063 933</b>	<b>576 121 210</b>	<b>70 710 869 925</b>	<b>85,5</b>	

Fonte: Base de dados da execução orçamental do Subsector dos Serviços Integrados remetida ao Tribunal pela DGO.

Conforme se analisou no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de €78.782,0 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €4.452,1 milhões (5,7%), em resultado da abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões), aprovadas pelo Governo, e do orçamento suplementar (€2.859,7 milhões), ascendendo o orçamento final a €83.234,1 milhões. Note-se que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação constante da base de dados de execução orçamental remetida pela DGO, inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de €576,1 milhões.

A despesa orçamental totalizou €70.710,9 milhões, o que representa 85,5% do orçamento final com cativos (89,8% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios do Ambiente e Ordenamento do Território (64,2%), do Turismo (76,2%), das Finanças e



Administração Pública (78,3%), os Encargos Gerais do Estado (85,2%) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros (85,3%).

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<sup>1</sup>) informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2004, 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>2</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” (sublinhado nosso).*

Na sua resposta, a DGO reconhece que esta informação não figura na CGE/2004 e acrescenta que a mesma “*tem sido disponibilizada ao Tribunal de Contas através da Base de Dados Orçamental (BDO) (...)*”. Como se evidenciou no Quadro III.4, a BDO, contendo informação sobre os cativos, é efectivamente disponibilizada ao Tribunal. No entanto, não sendo este o único destinatário da Conta Geral do Estado, reitera-se a necessidade deste documento incluir aquela informação, em nome do seu rigor e clareza.

### 3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2004, representou em relação à despesa do ano anterior (€66.038,7 milhões), um acréscimo de €4.672,2 milhões (7,1%). Considerando a despesa efectiva<sup>3</sup> constata-se que esse acréscimo foi de €5.832,9 milhões (15,9%), facto que se explica pelo decréscimo da despesa com passivos financeiros em €1.160,7 milhões.

Note-se que em 2004 a CGE passou a apresentar a totalidade dessas verbas na rubrica 10.03.03 – *passivos financeiros/títulos a médio e longo prazos/sociedades financeiras–bancos e outras instituições financeiras*, contrariando o princípio da especificação estabelecido no n.º 2 do art.º 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>4</sup>, pela incorrecta aplicação do classificador das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Diferentemente da anterior lei que não previa cativações, a actual Lei de Enquadramento Orçamental prevê, no seu art.º 31.º, que a 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 (...)*” e, no 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*”, o que se verificou no ano em apreço.

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

<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”.

<sup>4</sup> Estabelece que: “*As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica (...)*”.

<sup>5</sup> Cfr. ponto 6.7.1.

Na sua resposta a este ponto, a DGO refere que:

*“ (...) isto decorre de, durante a fase de execução orçamental e consequentemente na conta de gerência, ser difícil a identificação do destino da colocação da dívida e dos respectivos prazos. Com efeito, a maior parte da dívida, tendo em conta as suas características – designadamente a colocação num mercado muito mais alargado – é hoje intensamente negociada em mercado secundário, ao contrário do que acontecia anteriormente, o que dificulta a identificação dos seus detentores.”*

Não se entende esta posição da DGO, contrária à que tomou no âmbito da preparação do presente parecer<sup>1</sup> em que referiu *“...que relativamente aos Passivos deve ser feita a sua distinção ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, e quanto aos juros deve ser feita a distinção ao nível das rubricas...”* acrescentando que *“...o critério adoptado em 2004 foi o entendido correcto pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) entidade responsável na orçamentação e execução do Capítulo da Dívida Pública. Idêntico procedimento está a ser seguido em 2005.”*, tendo ainda mencionado que, para 2006, iria *“... providenciar no sentido de no orçamento do IGCP serem consideradas as Classificações económicas correctas.”* e que no corrente ano (2005) *“...irá solicitar ao IGCP a correcção necessária”*.

É ainda de referir que, ao contrário do que a DGO agora afirma, o IGCP identifica na conta de gerência as amortizações e os juros, por tipo de dívida e, igualmente, no programa de financiamento, que apresenta à tutela, prevê as amortizações de médio e longo prazo, dispondo também de registos sobre os encargos vincendos que utiliza para a elaboração dos pedidos de libertação de créditos.

Assim, não se tendo assistido a qualquer alteração neste domínio no ano de 2004, não se entende a razão para esta alteração de procedimentos, que contraria o princípio da especificação e implica distorções na CGE. Com efeito, o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a CGE<sup>2</sup> de 2004 não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações (e dos juros), gera distorções ao nível da consolidação das contas do Sector Público Administrativo.

O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que, à semelhança do já referido no ano anterior, não se verifica também, por exemplo, relativamente ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Neste caso concreto, conforme se analisa no ponto 5.4.2, em 2004, as despesas de cooperação, ascendendo a €57,1 milhões (91,8% da sua execução orçamental), foram classificadas na rubrica *outras despesas correntes* que, segundo o classificador em vigor, tem *“uma função meramente residual”*, devendo apenas englobar *“as despesas originadas pela diferença de câmbio desfavorável, relacionadas com a actividade corrente da entidade”* e *“ as despesas relacionadas com serviços bancários”*. Outras situações de incorrecta classificação das despesas são referidas ao longo do presente Parecer.

Nos Quadros III.5 e III.6, indica-se o montante da despesa em 2003 e 2004, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.7.1 do Capítulo VI do presente Volume II.

<sup>2</sup> Nomeadamente no Mapa 14-B – “Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior”, da CGE, onde da leitura do quadro resulta que em 2004 não foi amortizada dívida de curto prazo e que aumentaram as amortizações de dívida de médio e longo prazo, situação contrária à ocorrida, como se dá conta no já referido ponto 6.7.1.



### Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2003 – 2004), por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2003	2004	Valor	%	2003	2004
01 - Despesas com Pessoal	12 245 426 322	13 110 011 895	864 585 573	7,1	33,4	30,9
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 057 096 234	1 176 880 504	119 784 271	11,3	2,9	2,8
03 - Juros e outros encargos	4 030 359 991	3 741 398 081	-288 961 909	-7,2	11,0	8,8
04 - Transferências Correntes	14 612 476 155	18 037 379 882	3 424 903 727	23,4	39,9	42,5
<i>Administração Central</i>	7 593 944 866	9 713 180 824	2 119 235 958	27,9	20,7	22,9
<i>Estado</i>	2 221 891	1 380 439	-841 452	-37,9	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	7 591 722 975	9 711 800 385	2 120 077 410	27,9	20,7	22,9
<i>Administração Regional</i>	306 588	113 972	-192 616	-62,8	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	1 560 832 682	1 740 646 919	179 814 237	11,5	4,3	4,1
<i>Segurança Social</i>	3 469 643 606	4 319 022 240	849 378 634	24,5	9,5	10,2
<i>Outras</i>	1 987 748 413	2 264 415 927	276 667 514	13,9	5,4	5,3
05 - Subsídios	846 489 609	712 172 970	-134 316 638	-15,9	2,3	1,7
06 - Outras Despesas Correntes	303 693 859	296 183 123	-7 510 736	-2,5	0,8	0,7
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>33 095 542 169</b>	<b>37 074 026 456</b>	<b>3 978 484 287</b>	<b>12,0</b>	<b>90,4</b>	<b>87,3</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital	612 384 976	621 161 056	8 776 080	1,4	1,7	1,5
08 - Transferências de Capital	2 781 688 383	4 011 105 138	1 229 416 754	44,2	7,6	9,4
<i>Administração Central</i>	1 214 154 542	2 343 335 842	1 129 181 300	93,0	3,3	5,5
<i>Estado</i>	45 593	903 863	858 270	1882,5	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	1 214 108 949	2 342 431 979	1 128 323 030	92,9	3,3	5,5
<i>Administração Regional</i>	395 350 985	406 710 155	11 359 170	2,9	1,1	1,0
<i>Administração Local</i>	913 531 055	980 553 789	67 022 734	7,3	2,5	2,3
<i>Segurança Social</i>	21 723 230	16 567 314	-5 155 916	-23,7	0,1	0,0
<i>Outras</i>	236 928 571	263 938 038	27 009 467	11,4	0,6	0,6
09 - Activos Financeiros	119 571 714	734 899 461	615 327 746	514,6	0,3	1,7
11 - Outras Despesas de Capital	21 006 281	21 933 212	926 932	4,4	0,1	0,1
<b>Total Despesa Capital Efectiva</b>	<b>3 534 651 355</b>	<b>5 389 098 867</b>	<b>1 854 447 512</b>	<b>52,5</b>	<b>9,6</b>	<b>12,7</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA</b>	<b>36 630 193 524</b>	<b>42 463 125 323</b>	<b>5 832 931 799</b>	<b>15,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
10 - Passivos Financeiros	29 408 465 035	28 247 744 602	-1 160 720 433	-3,9		
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>66 038 658 559</b>	<b>70 710 869 925</b>	<b>4 672 211 366</b>	<b>7,1</b>		
<b>DESPESA EFECTIVA CONSOLIDADA<sup>1</sup></b>	<b>36 627 926 041</b>	<b>42 460 841 022</b>	<b>5 832 914 981</b>	<b>15,9</b>		

<sup>1</sup> Ao total da despesa efectiva foram deduzidas as *transferências correntes e de capital para o Estado*. O processo de consolidação pressupõe que iguais montantes sejam deduzidos à receita, situação analisada no ponto 3.5.

Fonte: Mapas da CGE/2003 e da CGE/2004.

Como evidencia o quadro anterior, o aumento da despesa efectiva em €5.832,9 milhões (15,9%), resultou do crescimento das despesas correntes, em €3.978,5 milhões (12,0%) e das despesas de capital efectivas, em €1.854,4 milhões (52,5%).

Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, registaram maiores aumentos as despesas relativas a:

- ◆ *transferências correntes*, em €3.424,9 milhões (23,4%), essencialmente em resultado do aumento das transferências para SFA em €2.120,1 milhões (27,9%) e *para a Segurança Social*, em €849,4 milhões (24,5%);
- ◆ *transferências de capital*, em €1.129,4 milhões (44,2%), destacando-se o aumento das *transferências para SFA* em €1.128,3 milhões;
- ◆ *despesas com pessoal*, em €864,6 milhões (7,1%), acréscimo provocado essencialmente pelo aumento das contribuições do Estado para a CGA, em €563,9 milhões<sup>1</sup>;
- ◆ *activos financeiros*, em €615,3 milhões (514,6%).

Relativamente à diminuição da despesa, destacam-se os *juros e outros encargos e os subsídios*, com uma quebra de €289,0 milhões (-7,2%) e €134,3 milhões (-15,9%), respectivamente.

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se a diminuição do peso das despesas correntes em 3,1 p.p., tendo por contrapartida igual aumento no peso das despesas de capital. Saliente-se, não obstante a redução verificada, que as despesas correntes representam ainda 87,3% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (42,5%, do qual 37,2% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (30,9%).

Quanto às variações de estrutura ao nível da classificação económica destaca-se que:

- ◆ as *despesas com pessoal* (que inclui a maior parte das verbas transferidas do Estado para a CGA) sofreram uma redução em 2,5 p.p., dado que a sua taxa de crescimento, embora elevada (7,1%), ficou consideravelmente aquém da taxa de crescimento das despesas efectivas;
- ◆ as *transferências correntes e de capital* aumentaram respectivamente 2,6 e 1,8 p.p.;
- ◆ os *juros e outros encargos* diminuíram o seu peso em 2,2 p.p.;
- ◆ os *activos financeiros* registaram um acréscimo de 1,4 p.p..

No Quadro III.6 evidencia-se o montante da despesa em 2003 e 2004, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (*passivos financeiros*):

---

<sup>1</sup> Verbas com a classificação *despesas com pessoal/contribuições para a segurança social*, que ascenderam a €2.542,6 milhões, em 2003, e a €3.106,6 milhões, em 2004.



Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2003-2004), por Ministério

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2003 (1)	2004	Valor	%	2003	2004
Encargos Gerais do Estado	733 586 775	788 917 187	55 330 412	7,5	2,0	1,9
Actividades Económicas e Trabalho	383 465 645	335 537 602	-47 928 043	-12,5	1,0	0,8
Defesa Nacional	1 717 826 948	1 904 483 117	186 656 169	10,9	4,7	4,5
Finanças e Administração Pública - Despesas Efectivas	10 551 163 463	12 719 625 249	2 168 461 787	20,6	28,8	30,0
Finanças e Administração Pública - Passivos Financeiros	29 408 465 035	28 247 744 602	-1 160 720 433	-3,9		
Negócios Estrangeiros	347 847 466	317 817 425	-30 030 041	-8,6	0,9	0,7
Administração Interna	1 426 330 685	1 525 254 645	98 923 959	6,9	3,9	3,6
Justiça	880 657 904	872 861 885	-7 796 019	-0,9	2,4	2,1
Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg. (2)	2 606 506 186	2 809 630 303	203 124 117	7,8	7,1	6,6
Agricultura, Pescas e Florestas	520 550 040	761 768 245	241 218 205	46,3	1,4	1,8
Educação	5 737 661 766	5 881 554 551	143 892 785	2,5	15,7	13,9
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 433 660 872	1 484 410 863	50 749 990	3,5	3,9	3,5
Saúde	5 661 057 215	7 677 447 839	2 016 390 624	35,6	15,5	18,1
Segurança Social, Família e Criança	3 520 260 362	4 171 160 705	650 900 343	18,5	9,6	9,8
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	781 336 698	893 296 766	111 960 068	14,3	2,1	2,1
Cultura	164 376 419	171 396 368	7 019 949	4,3	0,4	0,4
Ambiente e Ordenamento do Território	132 520 984	115 555 845	-16 965 140	-12,8	0,4	0,3
Turismo	31 384 095	32 406 729	1 022 635	3,3	0,1	0,1
<b>Total da despesa efectiva</b>	<b>36 630 193 524</b>	<b>42 463 125 323</b>	<b>5 832 931 799</b>	<b>15,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total da Despesa</b>	<b>66 038 658 559</b>	<b>70 710 869 925</b>	<b>4 672 211 366</b>	<b>7,1</b>		

(1) Estes dados resultam da adaptação da despesa de 2003 à orgânica de 2004. Note-se que, para os ministérios a seguir indicados, as equivalências estabelecidas pelos Serviços de Apoio do Tribunal, divergem das adoptadas nos mapas comparativos da CGE, isto é, da soma dos valores constantes do Mapa 14-A – Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior (por capítulos da classificação orgânica) e Mapa 15-A – Despesas com receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior (por capítulos da classificação orgânica) constantes do Tomo I do Volume II da CGE/2004:

– No Ministério dos Negócios Estrangeiros, no Cap. 03 – “Cooperação e Relações Externas” aqueles mapas incluem a execução orçamental do Serviço Nacional de Bombeiros e do Serviço Nacional de Protecção Civil, que aqui é considerada no Ministério da Administração Interna.

– No Ministério da Administração Interna, para além da exclusão dos serviços acima mencionados, aqueles mapas incluem a execução orçamental dos Tribunais Administrativos do Círculo de Coimbra, Lisboa e Porto e os Tribunais Administrativos Fiscais Agregados de Ponta Delgada e o do Funchal, os Departamentos de Investigação Criminal de Braga, Leiria, Ponta Delgada, Portimão, Setúbal e Funchal, a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, as Directorias de Coimbra, Faro, Lisboa e Porto e da Polícia Judiciária, que aqui foram considerados no Ministério da Justiça.

(2) Observe-se que neste ministério, em 2003, está incluída a execução orçamental (€35,4 milhões) das Direcções-Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território (serviços integrados) e as *transferências* (€53,6 milhões) para as Comissões de Coordenação Regional (SFA). Estes serviços foram objecto de fusão dando origem às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (SFA). Assim, em 2004, apenas estão incluídas as *transferências* para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (€58,3 milhões), não sendo os dados dos dois anos directamente comparáveis.

Fonte: CGE/2003, CGE/2004, e Leis Orgânicas dos XV e XVI Governos Constitucionais.

Da análise do quadro anterior verificou-se que 13 Ministérios apresentaram um aumento das despesas efectivas, sendo de destacar os seguintes: o Ministério das Finanças e Administração Pública, em €2.168,5 milhões (20,6%), o da Saúde, em €2.016,4 milhões (35,6%), o da Segurança Social, Família e Criança, em €650,9 milhões (18,5%) e o da Agricultura, Pescas e Florestas, em €241,2 milhões (46,3%). Nestes Ministérios merecem destaque as seguintes variações:

◆ nas Finanças e Administração Pública:

◇ as *transferências de capital*, com um aumento de €1.109,6 milhões (71.103,9%), devido às transferências (que não se verificaram em 2003) para o Fundo de Regularização da Dívida Pública e para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, ascendendo

respectivamente a €1.080,6 milhões e €30,1 milhões. Nesta rubrica registou-se ainda a redução das transferências para o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão em €1,1 milhões;

- ◇ as *despesas com pessoal* com um acréscimo de €659,4 milhões (18,1%), resultante essencialmente:
  - ◆ do aumento das despesas do Cap. 05 – “Protecção Social” em €670,7 milhões, fruto do crescimento das despesas com Pensões e Reformas (contribuições do Estado para a CGA), em €563,9 milhões, e da ADSE, em €107,4, milhões, e da redução registada ao nível dos Serviços Sociais do Ministério das Finanças em €0,6 milhões;
  - ◆ da diminuição da despesa com o Cap. 08 – “Serviços Fiscais e Alfandegários”, em €10,6 milhões, consequência das reduções registadas pela Direcção-Geral de Impostos em €10,3 milhões e pela Direcção-Geral das Alfandegas e dos Impostos Especiais Sobre o Consumo, em €0,8 milhões e do aumento, em 0,5 milhões, ao nível da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros;
- ◇ os *activos financeiros* com um aumento de €615,1 milhões (515,9%), principalmente em resultado do crescimento de €615,0 milhões das despesas registadas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, consequência das seguintes variações:
  - ◆ o acréscimo de €615,5 milhões registado pela Direcção-Geral do Tesouro, onde se realçam:
    - €564,1 milhões de *outros activos financeiros*, resultando essencialmente dos aumentos registados nas rubricas *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* (rubrica que não apresentava execução em 2003), no valor de €400,0 milhões<sup>1</sup> e *sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*, no valor de €172,8 milhões, e da redução verificada na rubrica *resto do mundo – países terceiros e organizações internacionais*, no valor de €9,6 milhões (dos quais €9,5 milhões por via da diminuição na execução de garantias de seguros COSEC);
    - €36,9 milhões de *empréstimos a médio e longo prazos*, dos quais €34,9 milhões a *sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*;
    - €10,8 milhões de *empréstimos a curto prazo a sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*;
  - ◆ o decréscimo de €0,4 milhões registado nas Despesas de Cooperação.
- ◇ os *juros e outros encargos*, com uma redução de €288,9 milhões (-7,2%)<sup>2</sup>;
- ◇ os *subsídios* com uma diminuição de €157,6 milhões (-18,9%), registada integralmente no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, consequência da quebra de €160,9 milhões verificada ao nível da Bonificação de Juros (dos quais €160,6 milhões, se referem a *subsídios a bancos e outras instituições financeiras*, sendo €152,9 relativos a *habitação*) e do aumento dos Outros Subsídios e Indemnizações Compensatórias em €3,3 milhões;
- ◇ as *transferências correntes* com um aumento de €155,2 milhões (8,8%), onde se salientam;
  - ◆ as despesas do Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários” com um crescimento de €144,5 milhões em resultado do aumento da Contribuição Financeira em €112,6 milhões (onde se destaca o aumento da componente recursos próprios – PNB

---

<sup>1</sup> Aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.7.1.





em €189,8 milhões e a redução dos *recursos próprios* – IVA em €78,2 milhões) e dos Recursos Próprios Tradicionais em €31,9 milhões (dos quais €25,1 relativos a *direitos niveladores agrícolas* e €6,4 milhões a *direitos aduaneiros de importação*);

- ◆ as despesas do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, com um acréscimo de €28,5 milhões, dos quais €23,2 milhões relativos a Despesas de Cooperação e €4,1 milhões referem-se a Subsídios e Indemnizações Compensatórias e o restante a Bonificação de Juros;
- ◆ as despesas registadas pela Secretaria-Geral, relativas a Encargos Gerais do Ministério com uma diminuição de €17,1 milhões resultado da redução em €17,3 milhões das *transferências correntes para famílias* e do aumento das mesmas, em €0,2 milhões, *para instituições sem fins lucrativos*;
- ◆ a redução das *transferências* para a Caixa Geral de Aposentações em €0,8 milhões;
- ◇ *a aquisição de bens e serviços correntes* com um acréscimo de €77,4 milhões, dos quais €68,9 milhões no âmbito do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” (essencialmente pelo aumento, em €72,2 milhões, dos custos de amoedação e redução, em €2,8 milhões, dos encargos de cobrança de receitas), €4,7 milhões nas despesas da Secretaria-Geral (principalmente ao nível dos Encargos Gerais do Ministério) e €2,7 milhões no Cap. 08 – “Serviços Fiscais e Alfandegários”;
- ◆ na Saúde
  - ◇ as *transferências correntes* que apresentaram um crescimento de €2.032,1 milhões (37,0%), resultante essencialmente do aumento das *transferências* para o IGIF/SNS em €2.031,7 milhões. Refira-se que em 2004 foram transferidos para o IGIF €1.271,8 milhões para pagamento de despesas de anos anteriores;
  - ◇ a *aquisição de bens de capital* com uma redução de €8,2 milhões (-27,9%), dos quais €7,7 milhões ao nível da Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde;
  - ◇ as *transferências de capital* com uma diminuição de €6,3 milhões (-9,5%), dos quais €6,2 milhões relativos a *transferências* para SFA;
- ◆ na Segurança Social, Família e Criança as *transferências correntes* com um aumento €659,2 milhões (19,0%) essencialmente devido ao crescimento das *transferências para a Segurança Social* registadas no Cap. 01 – “Gabinetes dos Membros do Governo” e as *transferências de capital*, com uma diminuição de €5,2 milhões, correspondendo à redução das *transferências* para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ na Agricultura, Pescas e Florestas
  - ◇ as *transferências correntes* com um crescimento €215,7 milhões (159,0%) essencialmente devido aos pagamentos processados pela Secretaria-Geral (que no ano anterior não teve execução neste agrupamento de despesa) no montante de €182,8 milhões, dos quais €181,8 são *transferências correntes para a Segurança Social* relativos a despesas transitadas de 2003 e também às *transferências* para o IFADAP (€25,9 milhões) e para o Instituto da Vinha e do Vinho (€1,8 milhões);
  - ◇ as *transferências de capital* com um aumento de €21,0 milhões (16,9%), das quais €20,8 milhões para o IFADAP.

Quanto à redução das despesas, conforme consta do Quadro III.5, registou-se nos Ministérios das Actividades Económicas e do Trabalho em €47,9 milhões<sup>1</sup> (-12,5%), dos Negócios Estrangeiros em €30,0 milhões<sup>2</sup> (-8,6%), Ambiente e Ordenamento do Território em 17,0 milhões<sup>3</sup> (-12,8%) e Justiça em €7,8 milhões (-0,9%). Observe-se que o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2004, de dívidas vencidas e não pagas no próprio ano, que transitaram para o ano seguinte (cfr. ponto 3.1 a)).

No que respeita à estrutura da despesa, por ministério, merece referência o peso dos Ministérios das Finanças, de 30,0% (e um crescimento de 1,2 p.p. relativamente ao ano anterior), da Saúde, de 18,1% (e um aumento de 2,6 p.p.) e da Educação, de 13,9% (e uma redução de 2,6 p.p., comparativamente a 2003, consequência de um crescimento da despesa de 2,5%, substancialmente inferior ao crescimento das despesas efectivas de 15,9%).

### 3.3.3 – Conferência dos “mapas de despesa”

O apuramento global da despesa do Orçamento dos serviços integrados é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos efectuados nos sistemas informáticos SIC/SCC<sup>4</sup> e dos meios de pagamento do Tesouro.

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 (2.217 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 (1.372), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 343 serviços (25%), respeitantes ao Cap. 05 – “Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário” e às Divisões:

- ◆ 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”.

<sup>1</sup> Essencialmente por via da redução das *transferências* em €38,1 milhões (€22,0 milhões de *transferências correntes* e €16,0 milhões de *transferências de capital*), sendo o Cap. 50 – “Investimentos do Plano” responsável pela quebra de €37,0 milhões, tendo as transferências para o IAPMEI sido reduzidas em €35,5 milhões.

<sup>2</sup> Neste ministério salienta-se a redução de €22,4 milhões das *outras despesas correntes*, onde se destaca a quebra de €25,2 milhões registada pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e o crescimento de €2,9 milhões ao nível da Divisão “Visitas de Estado e Equiparadas”.

<sup>3</sup> Essencialmente por via da redução das *transferências* em €9,2 milhões (€2,9 milhões de *transferências correntes* e €6,3 milhões de *transferências de capital*), onde se destacam as quebras registadas nas *transferências* para o Instituto para a Conservação da Natureza (€5,8 milhões) e nas *transferências* pagas pelo Instituto dos Resíduos (€3,3 milhões) e com a *aquisição de bens de capital* em €6,8 milhões, dos quais €6,5 milhões pelo Instituto da Água.

<sup>4</sup> O SIC (Sistema de Informação Contabilística) é um sistema informático residente nos serviços processadores que comunica com o SCC (Sistema Central de Contabilidade), residente no Instituto de Informático, através da exportação de ficheiros.



Continuaram a ser conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes e consulados, 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”. 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”.

Em termos globais, dos 2.217 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.280 (57,7%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido<sup>1</sup>, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (96,0% dos seus serviços), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (91,7%) e da Ciência, Inovação e Ensino Superior (85,8%).

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 1.188 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 254 (21,4%)<sup>2</sup> apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (45,0% dos respectivos serviços), da Agricultura, Pescas e Florestas (17,6%) e da Ciência, Inovação e Ensino Superior (17,4%). No caso particular das divergências verificadas no Ministério da Educação (representando 166 dos mapas de despesa com divergências), a maioria ficou a dever-se ao grande número de reposições de determinadas Escolas que foram lançadas em outras (troca de códigos), por parte da respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento. Das divergências apuradas, 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 de Finanças;
- ◆ 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.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição 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>4</sup>.

<sup>1</sup> No ano anterior essa percentagem foi de 47,6%. 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 33,4%, em 2002, e de 32,9%, em 2003.

<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 a efectivação do pagamento.

<sup>4</sup> Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2004 ascendeu a cerca de €772,6 milhões.

### 3.4 – Execução orçamental do subsector dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisa-se a execução orçamental da receita e da despesa dos serviços e fundos autónomos em 2004, bem como a sua evolução em relação ao ano anterior, tendo por fonte as bases de dados remetidas pela DGO e que constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas VI a IX) e, de forma desenvolvida, dos Tomos VI e VII do Volume II (Mapa 32 “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA”).

Em termos comparativos, tenha-se em atenção que não foram registados nos respectivos sistemas informáticos utilizados para a elaboração desses mapas da CGE, em 2003, as contas do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres (INATEL) e da Autoridade da Concorrência e, em 2004, as contas do Instituto de Conservação da Natureza e da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Quanto à Assembleia da República, os valores não foram registados em qualquer desses anos.

Note-se que os quadros seguintes incluem o FRDP, informação que não consta do Quadro 1.5.2.B – “Evolução da Situação Financeira dos SFA” do Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, por ter sido excluída a totalidade das receitas e das despesas daquele Fundo.

#### 3.4.1 – Evolução da receita por classificação económica

Conforme se evidencia no quadro seguinte, excluindo das receitas as provenientes de *transferências de outros SFA*, em 2004, o total das receitas deste subsector ascendeu a €32.134,0 milhões, o que representou um acréscimo de €5.521,6 milhões (20,7%) em relação ao ano anterior.

As receitas efectivas, excluindo essas transferências, ascenderam a €30.361,3 milhões (ou seja, a receita proveniente de *passivos financeiros* ascendeu a €1.772,7 milhões, representando um acréscimo de €327,2 milhões, i.é, 22,6%).



Quadro III.7 – Evolução da receita orçamental dos SFA (2003 – 2004), por classificação económica

(em euros)

Classificação económica	Receita de 2003	Receita de 2004		Variação	
		Valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.
01 - Impostos Directos	30 494 288	10 460 467	0,0	-20 033 821	-65,7
02 - Impostos Indirectos	313 542 089	290 223 977	0,7	-23 318 111	-7,4
03 - Contribuições para a segurança social e a CGA	4 795 229 263	5 461 034 744	14,0	665 805 481	13,9
04 - Taxas, multas e outras penalidades	1 198 293 159	1 252 403 205	3,2	54 110 046	4,5
05 - Rendimentos de propriedade	118 046 559	135 921 677	0,3	17 875 118	15,1
06 - Transferência correntes	14 496 388 343	19 409 769 641	49,9	4 913 381 298	33,9
Administração Central	12 266 900 243	16 214 113 141	41,7	3 947 212 898	32,2
Estado	7 533 176 444	9 622 574 393	24,7	2 089 397 949	27,7
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 733 723 799	6 591 538 749	17,0	1 857 814 950	39,2
Outras	2 229 488 099	3 195 656 500	8,2	966 168 401	43,3
07 - Venda de bens e serviços correntes	805 758 131	801 095 929	2,1	-4 662 202	-0,6
08 - Outras receitas correntes	94 282 690	63 218 523	0,2	-31 064 167	-32,9
<b>Total de receitas correntes</b>	<b>21 852 034 523</b>	<b>27 424 128 163</b>	<b>70,5</b>	<b>5 572 093 640</b>	<b>25,5</b>
09 - Venda de bens de investimento	18 149 562	36 622 438	0,1	18 472 876	101,8
10 - Transferências de capital	4 626 549 954	5 590 753 444	14,4	964 203 490	20,8
Administração Central	1 510 234 028	2 524 964 674	6,5	1 014 730 646	67,2
Estado	1 220 261 299	2 365 275 627	6,1	1 145 014 328	93,8
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	289 972 729	159 689 047	0,4	-130 283 682	-44,9
Outras	3 116 315 926	3 065 788 769	7,9	-50 527 157	-1,6
11 - Activos Financeiros	1 205 255 821	1 198 967 403	3,1	-6 288 418	-0,5
12 - Passivos Financeiros	1 445 502 827	1 772 693 784	4,6	327 190 957	22,6
13 - Outras receitas de capital	7 683 963	34 857 706	0,1	27 173 743	353,6
<b>Total de receitas de capital</b>	<b>7 303 142 127</b>	<b>8 633 894 775</b>	<b>22,2</b>	<b>1 330 752 648</b>	<b>18,2</b>
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	50 564 024	29 547 026	0,1	-21 016 998	-41,6
16 - Saldos da Gerência Anterior	2 430 375 770	2 797 700 977	7,2	367 325 207	15,1
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>31 636 116 444</b>	<b>38 885 270 941</b>	<b>100,0</b>	<b>7 249 154 497</b>	<b>22,9</b>
<b>Total das receitas excluindo transferências de SFA</b>	<b>26 612 419 916</b>	<b>32 134 043 146</b>	<b>82,6</b>	<b>5 521 623 230</b>	<b>20,7</b>
<b>Total das receitas efectivas excluindo transferências de SFA</b>	<b>25 166 917 089</b>	<b>30 361 349 361</b>	<b>78,1</b>	<b>5 194 432 272</b>	<b>20,6</b>

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO.

Conforme também se evidencia no quadro anterior, quanto ao montante da receita por classificação económica em 2004 e quanto à sua variação em relação ao ano anterior, excluindo a receita proveniente das *transferências de SFA*, as principais receitas foram provenientes de:

- ♦ *Transferências (correntes e de capital) do Estado*, que ascenderam a €11.987,9 milhões, o que representa 30,8% das receitas do subsector dos serviços e fundos autónomos; em relação ao ano anterior essas *transferências* tiveram um acréscimo de €3.234,4 milhões (37,0%). Em termos orgânicos, os SFA do Ministério da Saúde receberam €7.579,7 milhões (63,2% dessas *transferências*) e os pertencentes ao Ministério da Ciência e Ensino Superior €1.369,8 milhões (11,4%). Constituindo um fundo de natureza especial, o FRDP recebeu €1.080,6 milhões (9% das *transferências*), verba relativa às receitas das privatizações, registada na receita do Orçamento dos serviços integrados com a classificação *activos financeiros/alienação de partes sociais de empresas*. Nessas *transferências do Estado* seguem-se o Ministério das Obras Públicas (€648,9 milhões), o Ministério da Agricultura (€428,4 milhões), o Ministério das Finanças

(€218,7 milhões, verba referente a outros organismos com excepção do FRDP), o Ministério das Actividades Económicas (€207,5 milhões), e o Ministério da Educação (€140,6 milhões);

- ◆ *Contribuições para a segurança social e CGA*, que ascenderam a €5.461,0 o que corresponde a 13,9% de todas as receitas do subsector; em relação ao ano anterior verificou-se um acréscimo de €665,8 milhões. Essa importância constitui essencialmente receita da CGA (€5.457,9 milhões)<sup>1</sup> o que também evidencia o peso deste organismo pertencente, em contabilidade pública, ao subsector dos SFA; nessas *contribuições*, a verba transferida do orçamento do Ministério das Finanças ascendeu a €3.106,6 milhões, representando um acréscimo em relação ao ano anterior de €563,9 milhões (22,2%)<sup>2</sup>;
- ◆ *Transferências correntes e de capital (outras)*, totalizando este conjunto de rubricas €6.261,4 milhões (16,9% das receitas), destacando-se as:
  - ◇ *Transferências da União Europeia (instituições e países membros)*, ascendendo a €3.114,1 milhões, referentes ao Ministério da Agricultura (€1.423,1 milhões, essencialmente ao INGA e IFADAP); ao Ministério das Actividades e Trabalho (€1.365,8 milhões, representando o Instituto de Gestão do FSE €797,6 milhões e o IAPMEI €483,8 milhões); e ao Ministério das Obras Públicas (€171,2 milhões, verba referente essencialmente ao Instituto de Estradas de Portugal);
  - ◇ *Transferências de sociedades financeiras*, no montante de €1.529,4 milhões, verba referente essencialmente a receita da CGA (€1.521,7 milhões) resultante sobretudo da transferência do fundo de pensões da CGD que, em 2004, ascendeu a €1.434,1 milhões;
  - ◇ *Transferências de sociedades não financeiras*, no montante de €621,1 milhões, ascendendo as transferências de fundos de pensões para a CGA a €392,1 milhões, referentes à NAV-Navegação Aérea de Portugal (€203,2 milhões, com a classificação *Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas*) e à ANA-Aeroportos de Portugal (€106,7 milhões) e Imprensa Nacional-Casa da Moeda (€82,2 milhões), com a classificação *Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Privadas*; esta última classificação foi empregue incorrectamente, visto que as três empresas mencionadas pertencem ao sector público empresarial. A conta da CGA regista ainda, a título de *transferências correntes de soc. não financeiras* (públicas e privadas) o montante de €136,1 milhões. Além da CGA, registaram maiores montantes de receitas de *transferências de sociedades não financeiras* o IAPMEI (€43,8 milhões) e o Instituto de Estradas de Portugal (€23,8 milhões);
  - ◇ *Transferências da segurança social* (ou seja, *transferências de organismos integrados no Orçamento da Segurança Social*), totalizando €934,3 milhões, onde se destaca o Instituto de Emprego e Formação Profissional (€840,9 milhões) e o IAPMEI (€32,8 milhões);
- ◆ *Saldos da gerência anterior* que, em 2004, ascenderam a €2.797,7 milhões (7,2% do total das receitas), tendo-se verificado um crescimento de €367,3 milhões (15,1%) em relação ao ano anterior. A integração, na receita, dos saldos da gerência anterior, sendo obrigatória, não dispensa o respectivo SFA do cumprimento da regra do equilíbrio prevista no art.º 25.º da LEO. Em 2004, registaram maiores montantes de *Saldos da gerência anterior*, o IAPMEI (€616,9 milhões), o Instituto de Turismo de Portugal (€278,9 milhões), a CGA

<sup>1</sup> A restante verba refere-se aos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (€3,1 milhões), tendo processado receita também com essa classificação económica a Autoridade da Concorrência (€0,1 milhões).

<sup>2</sup> Como é conhecido, as contribuições do Estado para a CGA não se baseiam numa percentagem em relação ao valor das remunerações, ao contrário do que se verifica nas contribuições das entidades patronais para os regimes da Segurança Social.



(€230,0 milhões), o IEFP (€167,8 milhões), o Fundo de Estabilização Aduaneiro (€123,4 milhões), o IFADAP (€122,9 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (€111,4 milhões) e o Fundo de Estabilização Tributário (€89,6 milhões). No seu conjunto os saldos integrados por organismos do ensino superior e seus serviços sociais ascenderam a €333,8 milhões;

- ◆ *Passivos financeiros*, tendo sido registada receita de €1.772,7 milhões, mais €327,2 milhões que no ano anterior, referente a:

- ◇ Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (€1.200 milhões), com as classificações económicas *Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras* (€900 milhões) e *Empréstimos a curto prazo/Estado* (€300 milhões). Efectivamente o IGIF, em 2004, movimentou no total €1.200 milhões, primeiro €600 milhões de adiantamentos do Tesouro e, no final do ano €600 milhões de empréstimos bancários, para reembolso desses adiantamentos ao Tesouro. Assim, está incorrecta a repartição da verba total pelas duas classificações económicas, devendo ser de €600 milhões em cada;

Na sua resposta, a DGO refere que “(...) embora os registos sejam da responsabilidade do organismo, salienta-se que esta Direcção-Geral tem vindo a dar orientações ao serviço nesta matéria.” sem, contudo, esclarecer quais.

- ◇ INGA (€426,5 milhões), com a classificação económica *Empréstimos a curto prazo/Estado*; de notar que recebeu, do Tesouro um total de €794,2 milhões, pelo que não evidenciou a totalidade desta verba. De salientar que o IFADAP recebeu, em 2004, adiantamentos do Tesouro no montante de €85,5 milhões, que registou como operações extra-orçamentais, questão que se retoma adiante relativamente à despesa dos SFA para regularização desses adiantamentos<sup>1</sup>;

Na sua resposta, a DGO refere que estas divergências se relacionam com o facto do INGA “(...) ter procedido a uma alteração, feita ainda no decorrer de 2004, na forma de contabilização dos adiantamentos da Direcção-Geral do Tesouro e da sua regularização (...)”, sem, contudo, se pronunciar sobre a correcção dessa alteração, que implicou a subavaliação dos referidos empréstimos.

- ◇ INH (€102,5 milhões), referente a *Empréstimos a médio e longo prazos/União Europeia* (empréstimos do BEI);
- ◇ CGA (€43,6 milhões), de *Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras*;
- ◆ *Activos financeiros*, que ascenderam a €1.199,0 milhões (menos €6,3 milhões que no ano anterior), referente essencialmente ao FRDP (€563,0 milhões, com a classificação *títulos a médio e longo prazos/Estado*), à CGA (€155,6 milhões, de *títulos a curto prazos/Estado*), INH (€127,3 milhões, verba da qual €109,2 milhões foi classificada como *empréstimos a médio e longo prazos/sociedades financeiras*), e à CMVM (€109,2 milhões, referente a *títulos a curto prazo/Estado*).

<sup>1</sup> Sobre os adiantamentos do Tesouro e a sua regularização cfr. o Capítulo VIII.

### 3.4.2 – Evolução da despesa por classificação económica

No quadro seguinte evidencia-se a despesa orçamental de 2004 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gerência no sistema informático SIGO/SFA, do qual foram extraídos os mapas da Conta.

**Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2003 – 2004), por classificação económica**

(em euros)

Classificação económica	Despesa de 2003	Despesa de 2004		Variação	
		Valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	3 854 932 390	3 975 805 492	11,1	120 873 102	3,1
02 - Aquisição de Bens e Serviços	3 623 662 210	6 821 143 648	19,0	3 197 481 439	88,2
03 - Juros e outros encargos	42 307 320	55 471 208	0,2	13 163 888	31,1
04 - Transferências Correntes	12 882 843 111	14 732 598 885	41,1	1 849 755 774	14,4
Administração Central	5 293 343 245	7 090 361 479	19,8	1 797 018 234	33,9
Estado	520 836 748	546 911 937	1,5	26 075 190	5,0
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 772 506 497	6 543 449 542	18,2	1 770 943 045	37,1
Administração Regional	1 948 340	1 172 089	0,0	-776 251	-39,8
Administração Local	19 931 649	12 490 506	0,0	-7 441 142	-37,3
Segurança Social	122 095 103	960 787 555	2,7	838 692 452	686,9
Outras	7 445 524 775	6 667 787 256	18,6	-777 737 520	-10,4
05 - Subsídios	1 367 477 555	1 590 956 865	4,4	223 479 310	16,3
06 - Outras Despesas Correntes	74 475 416	75 053 506	0,2	578 090	0,8
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>21 845 698 003</b>	<b>27 251 029 605</b>	<b>76,0</b>	<b>5 405 331 602</b>	<b>24,7</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital	1 155 996 775	1 384 011 580	3,9	228 014 804	19,7
08 - Transferências de Capital	2 266 898 220	1 346 360 342	3,8	-920 537 878	-40,6
Administração Central	372 488 281	339 331 712	0,9	-33 156 570	-8,9
Estado	63 449 351	110 694 886	0,3	47 245 535	74,5
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	309 038 930	228 636 825	0,6	-80 402 105	-26,0
Administração Regional	38 561 373	30 885 436	0,1	-7 675 937	-19,9
Administração Local	135 737 236	118 297 707	0,3	-17 439 529	-12,8
Segurança Social	654 307 166	-	-	-654 307 166	-100,0
Outras	1 065 804 164	857 845 488	2,4	-207 958 676	-19,5
09 - Activos Financeiros	2 312 298 091	3 580 624 628	10,0	1 268 326 536	54,9
10 - Passivos Financeiros	1 130 765 011	2 297 757 286	6,4	1 166 992 276	103,2
11 - Outras Despesas de Capital	19 298 965	5 796 495	0,0	-13 502 471	-70,0
<b>Total de despesas de capital</b>	<b>6 885 257 062</b>	<b>8 614 550 331</b>	<b>24,0</b>	<b>1 729 293 268</b>	<b>25,1</b>
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>28 730 955 065</b>	<b>35 865 579 935</b>	<b>100,0</b>	<b>7 134 624 870</b>	<b>24,8</b>
<b>Total das despesas excluindo transferências para SFA</b>	<b>23 649 409 638</b>	<b>29 093 493 568</b>	<b>81,1</b>	<b>5 444 083 930</b>	<b>23,0</b>
<b>Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA</b>	<b>22 518 644 627</b>	<b>26 795 736 282</b>	<b>74,7</b>	<b>4 277 091 655</b>	<b>19,0</b>

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, em 2004, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos SFA, excluindo as transferências para (outros) SFA, ascenderam a €29.093,5 milhões, o que representou um acréscimo de €5.444,1 milhões (23,0%).

No valor total dessas despesas e na variação em relação ao ano anterior, destaca-se:





- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, que ascendeu a €6.821,1 milhões (19,0% do total da despesa), com um acréscimo de €3.197,5 milhões (88,2%) que se verificou essencialmente nos organismos do Ministério da Saúde (mais €3.124,6 milhões em relação ao ano anterior). Neste Ministério, as despesas do IGIF com esta classificação económica passaram de €32,6 milhões, em 2003, para €1.527,7 milhões, em resultado da alteração, já mencionada no Capítulo I, da classificação das verbas transferidas para os hospitais sociedades anónimas de capitais públicos, antes classificadas como *transferências para sociedades não financeiras públicas*. Em organismos de outros Ministérios, em 2004, as principais despesas referentes à classificação em apreço verificaram-se no IEFP (€101,3 milhões), no INGA e IFADAP (totalizando €75,4 milhões); no Instituto de Estradas de Portugal (€66,1 milhões), Manutenção Militar e Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€46,7 milhões). No seu conjunto, os organismos do ensino superior, incluindo os seus serviços sociais, registaram neste agrupamento €314,2 milhões;
- ◆ *Transferências correntes e de capital (outras)*, correspondendo a um conjunto de rubricas de classificação económica totalizando, em 2004, €7.525,6 milhões, podendo considerar-se os seguintes quatro grupos:
  - ◇ *Transferências para famílias (excluindo empresários em nome individual)*, que ascenderam a €6.403,7 milhões, mais €504,0 milhões do que no ano anterior. Na sua maior parte trata-se de verbas pagas pela CGA (€5.502,1 milhões, em 2003, e €6.026,5 milhões em 2004), que verificaram um acréscimo de €524,4 milhões (9,5%);
  - ◇ *Transferências para sociedades e empresários em nome individual*, que totalizaram €710,9 milhões, o que representou uma redução em €1.518,4 milhões em relação ao ano anterior. Em 2004, aquela importância foi paga essencialmente por: IFADAP (€305,8 milhões, tendo havido uma quebra de €19,1 milhões); IAPMEI (€197,1 milhões, representando uma quebra de €133,4 milhões); Fundo de Acidentes de Trabalho (€96,2 milhões, uma quebra de €3,7 milhões); Instituto de Estradas de Portugal (€50,4 milhões, com uma quebra de €101,4 milhões). A maior parte desta redução é devida à evolução registada no Ministério da Saúde, em que essas transferências passaram de €1.251,2 milhões, em 2003, para apenas 2,8 milhões em 2004 (relativamente ao IGIF esses valores foram, respectivamente, de €1.239,4 milhões e €0,7 milhões), em sentido inverso do verificado na rubrica *aquisição de bens e serviços*, pela razão aí referida;
  - ◇ *Transferências para instituições sem fins lucrativos*, que ascenderam a €397,9 milhões, representado mais €29,8 milhões do que no ano anterior. Essa verba foi paga essencialmente pelo IFADAP (€88,9 milhões); IGIF (€71,8 milhões); Instituto do Desporto de Portugal (€51,7 milhões); IAPMEI (€56,3 milhões); e Fundação para a Ciência e Tecnologia (€46,5 milhões);
  - ◇ *Transferências para a UE e resto do mundo*, totalizando €13,1 milhões (representando uma redução de €1,1 milhões em relação ao ano anterior), verba que foi despendida por vários organismos, designadamente do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€4,8 milhões) e do Ministério das Actividades Económicas e Trabalho (€4,3 milhões);
- ◆ *Despesas com pessoal*, que ascenderam a €3.975,8 milhões, representando um acréscimo de 3,1% em relação ao ano anterior. Por departamento ministerial, em 2004, registaram maiores montantes de despesas com pessoal os organismos dos Ministérios da Saúde (€2.217,3 milhões), da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€1.038,6 milhões) e, mais distanciadamente, dos Ministérios das Actividades Económicas e do Trabalho

(€222,3 milhões), da Justiça (€91,3 milhões), e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€84,4 milhões);

- ◆ *Activos financeiros*, que ascenderam a €3.580,6 milhões (representando um acréscimo de 54,9%), distinguindo-se:
  - ◇ Quanto ao prazo das aplicações, trata-se na sua maior parte de aplicações de curto prazo em *depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos a curto prazo, e empréstimos a curto prazo* que totalizaram 2.345,9 milhões, dos quais 2.246,5 milhões emitidos pelo Estado, onde se destaca a CGA (€2.084,6 milhões), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (€113,7 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (totalizando €30,1 milhões) e o Fundo Remanescente da Reconstrução do Chiado (€11,0 milhões). A esse valor acrescem as aplicações pelo Fundo de Estabilização Tributário (€99,0 milhões), erradamente classificadas como *títulos a curto prazo (emitidos) por serviços e fundos autónomos*;
  - ◇ As aplicações efectuadas pelo FRDP registadas como *títulos de médio e longo prazo/Estado* (€574,2 milhões) e aumentos de capital de *sociedades não financeiras públicas* (€136,9 milhões), totalizando €711,1 milhões;
  - ◇ As restantes aplicações totalizaram €523,7 milhões (em *títulos e empréstimos a médio e longo prazo, acções e outras participações e outros activos financeiros*). Destaca-se o IAPMEI (€217,2 milhões); o INH (€175,5 milhões), o Instituto de Turismo de Portugal (€95,0 milhões); o Instituto de Seguros de Portugal (€14,8 milhões); o IEFP (€6,1 milhões); e o Fundo de Fomento Cultural e o ICAM (totalizando €4,6 milhões);
- ◆ *Passivos financeiros*, no montante de €2.297,8 milhões (que representa um crescimento de 103,2%), do qual:
  - ◇ €900,0 milhões se refere a amortização de empréstimos pelo IGIF tendo sido empregue a classificação económica *empréstimos a curto prazo/Estado*. Uma vez que, em 2004, o IGIF amortizou €300,0 milhões do empréstimo à CGD<sup>1</sup> e €600,0 milhões de adiantamentos ao Tesouro<sup>2</sup>, apenas esta verba corresponde à classificação económica que foi empregue, devendo ter sido utilizada a classificação *empréstimos a curto prazo/sociedades financeiras* relativamente aos referidos €300,0 milhões;  
  
Como se referiu anteriormente, a DGO, na sua resposta limita-se a referir que “(...) embora os registos sejam da responsabilidade do organismo, (...) tem vindo a dar orientações ao serviço nesta matéria.”
  - ◇ €710,1 milhões respeita a amortizações pelo FRDP de títulos de dívida pública, com a classificação *títulos a médio e longo prazos/Estado*;
  - ◇ Destaca-se também, em 2004, a amortização de *empréstimos de curto prazo* pelo INGA, totalizando €573,7 milhões, dos quais €520,5 milhões com a classificação *empréstimos a curto prazo/Estado*, referente também à regularização de adiantamentos pelo Tesouro, e €53,2 com a classificação *empréstimos a curto prazo/sociedades financeiras* (que se aplica a empréstimos bancários). De notar que o montante dos pagamentos do INGA ao Tesouro ascendeu a €682,4 milhões, superior ao valor inscrito na respectiva rubrica orçamental;

---

<sup>1</sup> Empréstimo contraído no final de 2003 para amortizar os adiantamentos do Tesouro nesse ano.

<sup>2</sup> Regularização efectuada no final de 2004 com verbas obtidas com empréstimos bancários, os quais foram amortizados já em 2005 com verbas provenientes de novos adiantamentos do Tesouro, operações permitidas pelas respectivas Leis do Orçamento.



Conforme se mencionou anteriormente, a DGO apenas refere na sua resposta que essa diferença se deve ao facto do INGA “(...) *ter procedido a uma alteração, feita ainda no decorrer de 2004, na forma de contabilização dos adiantamentos da Direcção-Geral do Tesouro e da sua regularização*”, não se pronunciando sobre essa alteração.

- ◇ De salientar que o IFADAP também recebeu, em 2004, adiantamentos do Tesouro (no montante de €85,5 milhões) e procedeu a regularizações (i.é, pagamentos ao Tesouro, no montante de €89,2 milhões). Contudo, este Instituto registou estes valores como *operações extra-orçamentais* (não sendo por isso evidenciados nos mapas da CGE referentes aos SFA), tendo evidenciado apenas a diferença entre o valor das regularizações e dos adiantamentos, €3,7 milhões, com a classificação *outras despesas de capital*. Assim no que se refere a serviços e fundos autónomos, relativamente aos adiantamentos do Tesouro e sua regularização, verificaram-se três procedimentos de contabilização distintos: contabilização integral dos valores em *passivos financeiros* pelo IGIF; contabilização parcial dos valores em *passivos financeiros* pelo INGA; contabilização dos adiantamentos e da sua regularização em *operações extra-orçamentais* e da diferença entre regularizações e adiantamentos em *outras despesas de capital*, pelo IFADAP. Considera-se, assim, necessária a definição de regras uniformes para a contabilização destas operações que, dados os montantes envolvidos, deverão ter expressão orçamental nas contas dos SFA utilizadas para a elaboração da CGE<sup>1</sup>;
- ◇ Além das operações acima referidas, respeitantes na sua maioria a amortizações de adiantamentos do Tesouro, destaca-se também a amortização de *empréstimos de médio e longo prazos* pelo INH (€55,4 milhões), de *empréstimos de curto prazo* pela CGA (€43,6 milhões) e , também de *empréstimos de médio e longo prazos* pelo IGAPHE (€12,0 milhões);
- ◆ *Transferências correntes para a segurança social* (ou seja, *transferências* para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social) que ascenderam a €960,8 milhões (mais €184,4 milhões, o que representa um acréscimo de 23,7%, incluindo também, em 2003, as verbas classificadas como *Transferências de capital para a segurança social*). Em 2004, essas transferências constam essencialmente das contas do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (€797,4 milhões)<sup>2</sup>, do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€139,0 milhões) e do IEFP (€24,2 milhões);
- ◆ *Transferências para o (subsector) Estado*, que ascenderam a 657,6 milhões (acréscimo de 12,5%), destacando-se, em 2004, as transferências do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Cofre Geral dos Tribunais (€422,4 milhões), do Fundo de Estabilização Tributário e do Fundo de Estabilização Aduaneiro (€77,2 milhões), do IAPMEI (€37,9 milhões), do IEFP (€17,0 milhões), e do IFADAP e INGA (totalizando €12,5 milhões). É ainda de referir que, em 2004, face à “*necessidade de cumprimento dos compromissos que Portugal assumiu a nível europeu em matéria de défice orçamental*”, o Decreto-Lei n.º 241-B/2004, de 30 de Dezembro, determinou constituir receita geral do Estado 85% de saldos de gerência existentes em 31/12/2003 de vários organismos, dos quais registaram *transferências*: o Instituto de Seguros de Portugal (€25,4 milhões), a Autoridade Nacional de Comunicações-ICP (€15,0 milhões), e a Comissão de Mercados de Valores Mobiliários

<sup>1</sup> Relativamente a estas operações do Tesouro, que têm sido realizadas à margem do Orçamento do subsector Estado, cfr. Capítulo VIII.

<sup>2</sup> Em 2003, essas verbas do IGFSE haviam sido classificadas como *transferências de capital para a segurança social* (€654,3 milhões).

(€1,3 milhões). Registou também *transferências para o Estado* o Instituto Nacional de Aviação Civil (€18,7 milhões);

- ◆ *Juros e outros encargos financeiros*, que, em 2004, ascenderam a 55,5 milhões (mais €13,2 milhões do que no ano anterior). Nesse montante destacam-se os organismos do Ministério da Saúde (€44,5 milhões), referentes sobretudo às Administrações Regionais de Saúde (€33,0 milhões) e ao IGIF (€9,2 milhões, com a classificação *outros encargos financeiros*). Nos juros pagos destaca-se também o INGA (€4,4 milhões, dos quais €1,8 milhões têm a classificação de *juros pagos ao Estado*, decorrentes dos mencionados adiantamentos ao Tesouro), o INH (€3,9 milhões) e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€1,3 milhões). Também relativamente aos juros pagos ao Tesouro decorrentes de adiantamentos não existe a necessária uniformidade, como evidenciam as classificações empregues pelo IGIF e pelo INGA<sup>1</sup>.

### 3.5 – “Conta Consolidada da Administração Central”

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a Administração Pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir, as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades<sup>2</sup>, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros, activos financeiros e passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, Segurança Social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa<sup>3</sup>.

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar; por exemplo, em 2004, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a €5.047.817, enquanto a despesa registou apenas €2.284.302, uma diferença de €2.763.515. Às diferenças nos critérios de classificação<sup>4</sup> e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a

---

<sup>1</sup> Quanto ao IFADAP, não evidencia esses juros nas suas contas, embora a DGT proceda à dedução de importâncias a esse título nas verbas pagas pelo Instituto para amortização dos adiantamentos.

<sup>2</sup> A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as *transferências* entre os serviços de cada subsector, por exemplo a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” 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>3</sup> Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes e de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, a sua consolidação teria que recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

<sup>4</sup> Por exemplo, se se pretendesse consolidar os *activos financeiros/passivos financeiros* referentes aos adiantamentos do Tesouro, como foi já referido, o IGIF registou a totalidade das respectivas verbas em *passivos financeiros*, classificação empregue pelo INGA mas apenas relativamente a parte das verbas, enquanto o Tesouro considerou tais operações como *extra-orçamentais*, tal como o IFADAP (excepto quanto ao valor que resulta da diferença, em 2004, entre as



## Tribunal de Contas

---

*transferências correntes e a transferências de capital*, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes e despesas de capital*), acresce o facto de, como já foi mencionado, em cada ano, os valores das contas de gerência de vários organismos não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A CGE/2004, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, integrou o Mapa XXIII – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, reproduzido, com anotações, no Quadro 1.3.A do Relatório do Ministério das Finanças. O quadro seguinte visa evidenciar, apenas para a Administração Central, os valores dos ajustamentos efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam desse Mapa.

---

amortizações e os adiantamentos, que foi registado como *outras despesas de capital*). Quanto aos *juros* desses adiantamentos, o IGIF classificou-os em *outros encargos*, o INGA, como pagos ao Estado e o IFADAP não os registou.

**Quadro III.9 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da Administração Central”**

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados		SFA		Administração Central Consolidado
		Ajustamentos	Consolidado	Ajustamentos	Consolidado	
<b>1 – RECEITAS CORRENTES</b>		<b>23 983 078</b>	<b>31 047 904 015,82</b>	<b>-660 604 548</b>	<b>20 201 421 099,78</b>	<b>40 971 439 177,01</b>
1.1 Impostos directos		-	11 307 934 787	-	10 460 467	11 318 395 253
1.2 Impostos indirectos		-	17 074 479 588	-	290 223 977	17 364 703 566
1.3 Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE		-	94 388 020	-	5 461 034 744	5 555 422 764
1.4 Taxas multas e outras penalidades		-	476 761 263	-	1 252 403 205	1 729 164 468
1.5 Rendimentos da propriedade		-	555 494 612	-	135 921 677	691 416 289
1.6 Transferências correntes	1.6.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-1 598 720	a)	89 225 992	9 711 800 385	a)
	1.6.1.2 Administração Central (SFA)	93 800 920	566 085 554	110 793	a)	a)
	1.6.2 Segurança Social	26 481 798	61 871 045	47 769 230	927 382 989	989 254 034
	1.6.3 Administração Local e Regional	-	15 601 571	-4 629 200	4 544 518	20 146 089
	1.6.4 Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo - UE</i>	-94 700 920 -93 800 000	59 921 990 4 991 054	-792 970 571 -797 599 770	1 513 898 452 1 216 055 083	1 573 820 441 1 221 046 138
1.7 Outras receitas correntes		-	835 365 587	-110 793	893 750 686	1 729 116 273
<b>2 – DESPESAS CORRENTES</b>		<b>-</b>	<b>37 072 646 017</b>	<b>-626 949 884</b>	<b>20 032 430 179</b>	<b>46 827 190 258</b>
2.1 Despesas com pessoal		-	13 110 011 895	65 869 117	4 041 674 609	17 151 686 504
2.2 Aquisição de bens e serviços correntes		-	1 176 880 504	56 381 281	6 877 524 930	8 054 405 434
2.3 Juros e outros encargos		-	3 741 398 081	-	55 471 208	3 796 869 290
2.4 Transferências correntes	2.4.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-	a)	19 173 616	566 085 554	a)
	2.4.1.2 Administração Central (SFA)	-	9 711 800 385	48 200 000	a)	a)
	2.4.2 Segurança Social	-	4 319 022 240	-791 731 454	169 056 100	4 488 078 340
	2.4.3 Administração Local e Regional	11 531	1 740 772 422	33 072 734	46 735 329	1 787 507 751
	2.4.4 Outras transferências	-	2 264 415 927	-	6 667 787 256	8 932 203 183
2.5 Subsídios		-11 531	712 161 440	-57 915 178	1 533 041 687	2 245 203 126
2.6 Outras despesas correntes		-	296 183 123	-	75 053 506	371 236 630
<b>3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)</b>		<b>23 983 078</b>	<b>-6 024 742 002</b>	<b>-33 654 664</b>	<b>168 990 921</b>	<b>-5 855 751 081</b>
<b>4 – RECEITAS DE CAPITAL</b>		<b>-23 983 078</b>	<b>349 241 476</b>	<b>-1 082 230 916</b>	<b>4 351 365 847</b>	<b>3 376 246 273</b>
4.1 Transferências de capital	4.1.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-1 164 796	a)	-1 103 409 465	1 261 866 163	a)
	4.1.1.2 Administração Central (SFA)	3 677 850	62 494 886	68 947 778	a)	a)
	4.1.2 Segurança Social	-26 481 798	2 337 120	-47 769 230	6 902 500	9 239 620
	4.1.3 Administração Local e Regional	-	385 775	-6 692 566	3 205 754	3 591 529
	4.1.4 Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	-14 334 -	78 952 453 78 050 167	6 692 566 -	3 007 911 286 1 100 417 814	3 086 863 738 1 178 467 982
4.2 Outras receitas de capital		-	205 071 242	-	71 480 144	276 551 386
<b>5 – DESPESAS DE CAPITAL</b>		<b>-1 080 565 816</b>	<b>3 572 729 728</b>	<b>-35 120 276</b>	<b>2 472 411 315</b>	<b>4 720 779 993</b>
5.1 Aquisição de bens de capital		-	621 161 056	6 324 174	1 390 335 753	2 011 496 809
5.2 Transferências de capital	5.2.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-	(a)	-48 200 000	62 494 886	a)
	5.2.1.2 Administração Central (SFA)	-1 080 565 816	1 261 866 163	-	a)	a)
	5.2.2 Segurança Social	-	16 567 314	-	-	16 567 314
	5.2.3 Administração Local e Regional	-	1 387 263 944	-	149 183 143	1 536 447 086
	5.2.4 Outras transferências	-	263 938 038	-	857 845 488	1 121 783 526
5.3 Outras despesas de capital		-	21 933 212	6 755 550	12 552 045	34 485 257
<b>6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)</b>		<b>1 080 565 816</b>	<b>-9 248 230 253</b>	<b>-1 080 765 304</b>	<b>2 047 945 453</b>	<b>-7 200 284 800</b>
<b>7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3) (b)</b>		<b>1 080 565 816</b>	<b>-5 506 832 172</b>	<b>-1 080 765 304</b>	<b>2 103 416 661</b>	<b>-3 403 415 510</b>
<b>8 – ACTIVOS FIN. LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS</b>		<b>1 080 565 816</b>	<b>530 402 507</b>	<b>-1 214 479</b>	<b>2 380 442 746</b>	<b>2 910 845 253</b>
<b>9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FIN.</b>		<b>1 080 565 816</b>	<b>-9 778 632 760</b>	<b>-1 079 550 825</b>	<b>-332 497 293</b>	<b>-10 111 130 053</b>

(a) Valores consolidados (excluídos).

(b) São excluídos os *juros e outros encargos* (item 2.3).

Nota: Valores da coluna "Consolidado" = Valores de base (Mapas I a IX da Conta) + Valores da coluna "Ajustamentos".



Em 2004, a DGO adoptou novas soluções metodológicas para a elaboração da “Conta Consolidada da Administração Central”, das quais se destaca:

- ◆ Ao contrário de anos anteriores, relativamente aos organismos que não registaram os valores das suas contas de gerência no sistema informático criado para o efeito<sup>1</sup>, foram efectuados os seguintes ajustamentos na conta consolidada dos SFA: a receita foi acrescida no montante das transferências efectuadas pelos serviços integrados a favor destes SFA e foi imputado igual montante à despesa, com a distribuição descrita no quadro seguinte.

(em euros)

	Assembleia da República	FCT-UC	ICN	Total
<b>RECEITA (dados do Mapa 17)</b>	<b>77 905 496</b>	<b>33 104 241</b>	<b>17 564 835</b>	<b>128 574 572</b>
Transferências correntes	73 232 164	33 104 241	15 913 993	(a) 122 250 398
Transferências de capital	4 673 332	0	1 650 842	(b) 6 324 174
<b>DESPESA (imputações da DGO)</b>	<b>77 905 496</b>	<b>33 104 241</b>	<b>17 564 835</b>	<b>128 574 572</b>
Despesas com pessoal (c)	41 360 000	16 552 121	7 956 997	65 869 117
Aquisição de bens e serviços correntes (d)	31 872 164	16 552 121	7 956 997	56 381 281
Aquisição de bens de capital (e)	4 673 332	0	1 650 842	6 324 174

(a) Na coluna dos ajustamentos do Quadro III.9 está evidenciado o valor de € 89.225.992, valor líquido que já inclui uma redução de € 33.024.406 (para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA, conforme se refere adiante).

(b) Na coluna dos ajustamentos do Quadro III.9, o valor evidenciado, € -1.103.409.465, já inclui uma redução, de € 1.080.565.816, relativa ao FRDP, e outra de € 29.167.822 (para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA, conforme se analisa adiante).

(c) Para a FCT-UC e o ICN a DGO imputou 50% das *transferências correntes* e para a Assembleia da República considerou que teriam tido um acréscimo de 10% sobre um valor (€ 37.600.000) que havia sido estimado como *despesas com pessoal* do ano anterior.

(d) Valor calculado pela diferença entre as *transferências correntes* e as *despesas com pessoal*.

(e) Foi imputado o valor integral das *transferências de capital*.

- ◆ A despesa com *subsídios* para outros subsectores da Administração Pública, como indica o quadro seguinte, foi reclassificada em *transferências correntes*, uma vez que, como já foi referido, 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. No entanto, este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos por SFA a outros SFA, ou seja, só foram reclassificados os *subsídios* para outros subsectores.

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados			11 531		11 531
SFA	19 173 616	(a)	33 072 734	(b) 5 668 828	57 915 178

(a) Os SFA pagaram *subsídios* a SFA no montante de € 17.217.710 que não foram reclassificados.

(b) Na coluna dos ajustamentos encontra-se € -791.731.454, resultante deste ajustamento e da anulação de *transferências correntes* do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu para a Segurança Social no montante de € 797.400.282.

<sup>1</sup> Assembleia da República, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (FCT-UC) e Instituto de Conservação da Natureza (ICN).

- ◆ As receitas de serviços integrados e de SFA provenientes de *transferências de capital* da Segurança Social foram reclassificadas em *transferências correntes*, excepto as indicadas pela conta da Segurança Social como pagas a serviços integrados e as do INATEL. Assim foram reclassificados os montantes de €26.481.798 e €47.769.230, respectivamente. 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>.
- ◆ Foram anuladas, na Conta dos serviços integrados, as receitas das privatizações<sup>2</sup> (€1.080.565.816) e correspondentes *transferências de capital* para o FRDP e, na conta dos SFA foi eliminada a transferência recebida<sup>3</sup> e igual montante na despesa do FRDP<sup>4</sup>.
- ◆ Na Conta dos SFA foram eliminadas *transferências correntes* do IGFSE recebidas da União Europeia (€797.599.770) e as pagas à Segurança Social (€797.400.282)<sup>5</sup>, dado que este subsector as regista como provenientes do *resto do mundo*. Dado que os valores registados na receita excedem a despesa em €199.488, o saldo dos SFA foi deduzido neste montante.
- ◆ Na Conta dos serviços integrados foram ainda efectuados os seguintes ajustamentos:
  - ◇ *As transferências correntes e de capital* recebidas de outros serviços integrados no montante que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa foram reclassificadas em *transferências de capital* provenientes de SFA. Este ajustamento (de €-1.598.720 nas receitas correntes e €1.164.796 nas receitas de capital) privilegia a informação do lado da despesa, ou seja, considera que, provavelmente, estará mais correcta do que a registada do lado da receita.
  - ◇ *As transferências de capital* provenientes de SFA foram ainda aumentadas em €914.334 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida a redução em *outras transferências* (isto é, transferências recebidas de fora das Administrações Públicas) de €900.000 nas receitas correntes<sup>6</sup> e de €14.334 nas de capital.
  - ◇ €93.800.000 de *transferências correntes* provenientes da União Europeia para provenientes de SFA. Este ajustamento visa aproximar as transferências correntes provenientes de SFA indicadas pelos serviços integrados das indicadas pelos SFA como pagas a serviços integrados e pressupõe a existência de erros de classificação na receita dos serviços integrados.

---

<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.*".

<sup>2</sup> Valor positivo na linha 8 – Activos financeiros líquidos de reembolsos, dado que é calculada pela diferença entre os *activos financeiros da despesa* (aquisição) e os da receita (venda).

<sup>3</sup> A coluna dos ajustamentos relativa a *transferências correntes* indica €-1.103.409.465, montante que inclui também o ajustamento de €6.324.174 (as já referidas *transferências de capital* dos serviços integrados para a Assembleia da República, FCT-UC e ICN) e de €-29.167.822, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA.

<sup>4</sup> Na despesa foram eliminados os *passivos financeiros*, as *operações extra-orçamentais* (indicadas pela DGO em €369,295 milhões) e €1.214.479 em *activos financeiros*.

<sup>5</sup> A coluna dos ajustamentos evidencia €-791.731.454, devido à reclassificação de *subsídios* pagos à Segurança Social (€5.668.828) em *transferências correntes*.

<sup>6</sup> A coluna dos ajustamentos relativa a *outras transferências correntes* evidencia €-94.700.920, que engloba o ajustamento de €-93.800.000 nas *transferências correntes* provenientes da União Europeia, os € 900.000 desta reclassificação e ainda €-920 (por este montante ter sido adicionado às *transferências correntes* recebidas de SFA de forma a igualá-las às *transferências correntes* ajustadas, pagas por SFA a serviços integrados).





- ◆ Na Conta dos SFA foram ainda efectuados os seguintes ajustamentos:
  - ◇ Reclassificação de €48.200.000 de *transferências de capital* pagas a serviços integrados, para *transferências correntes* pagas a SFA.
  - ◇ As *transferências correntes* pagas a SFA (incluindo o ajustamento referido no ponto anterior) excediam as recebidas de SFA em €110.793. Assim, as *transferências correntes* recebidas de SFA foram aumentadas naquele montante, por contrapartida de igual redução nas *outras receitas correntes*.
  - ◇ As *transferências correntes e de capital* provenientes da Administração Local e Regional foram corrigidas, relativamente aos dados da Administração Regional, pelos valores indicados como pagos pelas regiões autónomas, do que resultou a sua redução em €4.629.200<sup>1</sup> e €6.692.566, que foram reclassificados em *outras transferências correntes e de capital*, respectivamente.
  - ◇ As *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados foram reduzidas em €33.024.406, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA<sup>2</sup> e o mesmo montante foi reduzido às *outras despesas de capital*.

As *transferências de capital* provenientes dos serviços integrados foram reduzidas em €29.167.822, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA<sup>3</sup> e o mesmo montante foi reduzido às *outras despesas de capital*.

As *transferências de capital* provenientes dos SFA foram aumentadas em €68.947.778, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos SFA como transferido para SFA e o mesmo montante foi aumentado às *outras despesas de capital*.

Assim, em termos líquidos, as *outras despesas* de capital foram aumentadas em €6.755.550.

Assim, a “Conta Consolidada da Administração Central” continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos evidenciados no Quadro III.9, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.
- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se a não apresentação tempestiva de todas as contas de gerência à DGO e o seu registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2004, como foi já referido, essa situação abrangeu o Instituto de Conservação da Natureza, a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e, uma vez mais, a Assembleia da República. A DGO procurou colmatar esta falta no âmbito da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, considerando que a receita

<sup>1</sup> O valor constante da coluna dos ajustamentos engloba também a anulação das *transferências correntes* recebidas da União Europeia pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, no montante de €797.599.770.

<sup>2</sup> Na coluna dos ajustamentos aparece o valor €89.225.992, que inclui as já referidas *transferências correntes* dos serviços integrados para a Assembleia da República, FCT-UC e ICN (€122.250.398).

<sup>3</sup> Na coluna dos ajustamentos aparece o valor €-1.103.409.465, montante que resulta da exclusão das *transferências de capital* provenientes dos serviços integrados recebidas pelo FRDP (€1.080.565.816) e do ajustamento de €6.324.174 (as já referidas *transferências de capital* dos serviços integrados para a Assembleia da República, FCT-UC e ICN).

destas entidades correspondia às transferências registadas na conta dos serviços integrados a seu favor e esse mesmo montante foi imputado à despesa.

Não deixando de ser uma melhoria relativamente à situação de anos transactos (em que não era considerada a execução dos organismos em falta), relativamente aos SFA que não apresentaram tempestivamente as respectivas contas de gerência, constituirá uma melhor aproximação à execução orçamental anual considerar-se a execução desses organismos reportada a Dezembro<sup>1</sup>, quando exista, como foi o caso do ICN e da FCT-UC. Relativamente à conta da Assembleia da República, deverão ser envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada<sup>2</sup>.

Dado que a “Conta Consolidada da Administração Central”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da “Conta Consolidada da Administração Central” (líquida de transferências intra e entre os seus subsectores e excluindo *activos financeiros e passivos financeiros*) em termos relativos, ou seja, em percentagem das receitas e das despesas totais da Administração Central.

Observe-se que, em 2004, o subsector dos SFA representou 30,6% (€13.579,1 milhões) do total dessas receitas da Administração Central (€44.347,7 milhões), enquanto relativamente às despesas a sua percentagem se elevou a 42,4% (€21.876,3 milhões) do total (€51.548 milhões).

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 64,7% das receitas da Administração Central (sem *activos financeiros e passivos financeiros*), cobrados essencialmente pelo Estado. Destaca-se também a receita de *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que representou 12,5%<sup>3</sup>.

Relativamente às despesas da Administração Central, as despesas com pessoal representaram 33,3% das despesas consideradas no quadro seguinte, onde se inclui a verba paga pelo Estado à CGA a título de *contribuições para a CGA*, acima mencionada. A *aquisição de bens e serviços* representou 15,6%, integrando a já mencionada verba paga pelo IGIF aos hospitais sociedades anónimas de capitais públicos (€1.527,7 milhões). Destaca-se também as (*outras*) *transferências*, rubrica residual onde se incluem as *transferências* de verbas efectuadas por serviços e fundos autónomos para os sectores exteriores à Administração Pública, essencialmente para *famílias* (€6.516,4 milhões, verba da qual €6.026,5 milhões se refere a pagamentos pela CGA) e para *sociedades não financeiras* (€494,8 milhões).

Relativamente à “Conta Consolidada” é de referir, por último, que o saldo global da Administração Central (ou seja, do Estado e dos seus serviços e fundos autónomos), em 2004, ascendeu a €-7.200,3 milhões (um défice equivalente a 5,3% do PIB), quando no ano anterior tinha totalizado €-3.575,1 milhões (2,7% do PIB), ou seja, piorou em €3.625,2 milhões.

---

<sup>1</sup> O registo da execução orçamental (provisória) acumulada de Dezembro é anterior ao registo dos valores da conta de gerência, não existindo, na maior parte dos casos, diferenças significativas.

<sup>2</sup> Para esse efeito, observa-se que continua a ser utilizado um classificador distinto do aprovado Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, o que obrigará a ajustamentos eventualmente desnecessários.

<sup>3</sup> Como se referiu anteriormente nesta classificação económica inclui-se uma verba paga pelo Estado à CGA (€3.106,6 milhões).



Quadro III.10 – Conta Consolidada da Administração Central, líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros (em % das receitas e das despesas)

(em % das receitas e das despesas)

Classificação Económica		Serviços Integrados	SFA	Administração Central
<b>RECEITAS</b>				
CORRENTES	1.1 Impostos directos	25,5	0,0	25,5
	1.2 Impostos indirectos	38,5	0,7	39,2
	1.3 Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	0,2	12,3	12,5
	1.4 Taxas multas e outras penalidades	1,1	2,8	3,9
	1.5 Rendimentos da propriedade	1,3	0,3	1,6
	1.6 Transferências correntes	0,3	5,5	5,8
	<i>Segurança Social</i>	0,1	2,1	2,2
	<i>Administração Regional e Local</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Outras transferências, das quais:</i>	0,1	3,4	3,5
<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,0	2,7	2,8	
1.7 Outras receitas correntes	1,9	2,0	3,9	
CAPITAL	2.1 Transferências de capital	0,2	6,8	7,0
	<i>Segurança Social</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Administração Regional e Local</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Outras transferências, das quais:</i>	0,2	6,8	7,0
	<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,2	2,5	2,7
2.2 Outras receitas de capital	0,5	0,2	0,6	
<b>TOTAL DA RECEITA</b>		<b>69,4</b>	<b>30,6</b>	<b>100,0</b>
		<b>= €30.768,6 milhões</b>	<b>= €13.579,1 milhões</b>	<b>= €44.347,7 milhões</b>
<b>DESPESAS</b>				
CORRENTES	3.1 Despesas com pessoal	25,4	7,8	33,3
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes	2,3	13,3	15,6
	3.3 Juros e outros encargos	7,3	0,1	7,4
	3.4 Transferências correntes	16,1	13,4	29,5
	<i>Segurança Social</i>	8,4	0,3	8,7
	<i>Administração Regional e Local</i>	3,4	0,1	3,5
	<i>Outras transferências</i>	4,4	12,9	17,3
3.5 Subsídios	1,4	3,0	4,4	
3.6 Outras despesas correntes	0,6	0,1	0,7	
CAPITAL	4.1 Aquisição de bens de capital	1,2	2,7	3,9
	4.2 Transferências de capital	3,2	2,0	5,2
	<i>Segurança Social</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Administração Regional e Local</i>	2,7	0,3	3,0
<i>Outras transferências</i>	0,5	1,7	2,2	
4.3 Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,1	
<b>TOTAL DA DESPESA</b>		<b>57,6</b>	<b>42,4</b>	<b>100,0</b>
		<b>= €29.671,7 milhões</b>	<b>= €21.876,3 milhões</b>	<b>= €51.548,0 milhões</b>

Obs: Saldo Global da Administração Central (receitas - despesas)= €-7.200,3 milhões (cfr. também Quadro III.9).