



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 programas¹.

Essa “despesa paga” corresponde aos pagamentos autorizados pelos serviços processadores através do sistema de informação contabilística (SIC) e efectuados pelo Tesouro², deduzidos do valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem as reposições retrotraídas). Esse processamento, através do SIC, passou a abranger, a partir de 2004, todas as despesas do Orçamento dos serviços integrados, incluindo as transferências das verbas nele inscritas para serviços e fundos autónomos, bem como transferências de verbas, por classificação económica, para serviços integrados, sem que correspondam a pagamentos efectivos³ (cfr. pontos 3.1 alínea b) e 3.2).

Em 2005, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida do Orçamento dos serviços integrados ascendeu a €88.096.933.189, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de €90.543.366.785, deduzido de €2.446.433.596 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€2.423.960.983) e em 2006 (€22.472.613) retroagidas a 2005.

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 (em 2004), pelo Ministério das Finanças.

Em 2005, uma vez mais, conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal, não foram registados naquele sistema os valores da Assembleia da República, pelo que a sua execução

¹ 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.

² 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.

³ Conforme estabelece, à semelhança do ano anterior, o art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março (decreto de execução orçamental): “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2005, 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”.

orçamental não figura 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 €33.835.249.698¹.

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 anteriores², ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior³.

Este tipo de contabilização orçamental, efectuado na altura do processamento do pagamento dessas despesas, para além de não ser aplicado por todos os organismos públicos⁴, sofre de algumas limitações⁵. 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 2005, transitaram em dívida, serão conhecidas através da execução orçamental de 2006, caso tenham sido pagas nesse ano.

Em 2005, o pagamento de “dívidas transitadas de 2004” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a €433,4 milhões e a €1.206,1 milhões, totalizando €1.639,5 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2006 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 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005” e as “dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

¹ A discriminação das despesas dos SFA consta do ponto 3.4.

² Em 2002, através da actividade 1.98 –“Despesas de anos anteriores”; em 2003, através da *alínea zz*; e estabeleceu a Circular da DGO n.º 1306, de 5 de Janeiro de 2004 que fosse, em 2004, através de *subalínea cujo segundo dígito seja 9*. Embora esta última forma de classificação continue a ser empregue, nomeadamente, no apuramento dos valores que constam da Conta relativo a Despesas de Anos Anteriores pagas em 2005 (cfr. página 44 do Volume I da CGE), é de salientar que não foram emitidas instruções específicas posteriores a 2004, o que terá levado alguns serviços a não proceder a essa discriminação, conforme se refere na nota 4.

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

⁴ 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.

⁵ 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 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Despesas vencidas de 2005 pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	901 125	0,1	1 363 125	0,3	462 000	51,3
Administração Interna	13 182 094	1,9	40 603 660	7,7	27 421 566	208,0
Negócios Estrangeiros	91 743	0,0	258 654	0,0	166 911	181,9
Finanças e Administração Pública	61 719 566	9,1	87 236 168	16,5	25 516 602	41,3
Defesa Nacional	8 954 852	1,3	9 757 156	1,8	802 305	9,0
Justiça	11 315 042	1,7	4 568 910	0,9	-6 746 131	-59,6
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	2 882 045	0,4	2 891 601	0,5	9 556	0,3
Economia e da Inovação	1 605 928	0,2	4 730 359	0,9	3 124 431	194,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	61 351 409	9,1	34 690 589	6,5	-26 660 820	-43,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	3 699 074	0,5	1 106 828	0,2	-2 592 246	-70,1
Trabalho e Solidariedade Social	4 078 438	0,6	1 072 765	0,2	-3 005 673	-73,7
Saúde	465 474 495	68,8	326 708 882	61,6	-138 765 613	-29,8
Educação	38 296 796	5,7	13 724 346	2,6	-24 572 450	-64,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 655 395	0,2	520 434	0,1	-1 134 961	-68,6
Cultura	1 469 665	0,2	724 457	0,1	-745 209	-50,7
Total	676 677 665	100,0	529 957 932	100,0	-146 719 733	-21,7

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 2005, uma redução, em €146,7 milhões (-21,7%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devida essencialmente à redução verificada no Ministério da Saúde, em €138,8 milhões. Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, não obstante aquela redução e, à semelhança de anos transactos, o Ministério da Saúde continua a destacar-se, representando 61,6% (€326,7 milhões) do total pago no 1.º semestre de 2006 a título de “despesas de anos anteriores”.

Para apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2005 os serviços de apoio do Tribunal realizaram acções de verificação junto dos organismos (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) que constam do quadro seguinte¹:

¹ No 1.º Semestre de 2006, conforme se evidenciou no Quadro III.1, a título “despesas de anos anteriores” foi pago o montante de €530,0 milhões (€164,8 milhões por serviços integrados e €365,2 milhões por SFA), tendo os organismos que constituíram a amostra representado, relativamente aos serviços integrados 78,1% (€128,7 milhões) e quanto aos serviços e fundos autónomos 36,0% (€131,3 milhões) dessas despesas.

Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2006

(em euros)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2005	Pago até 30/06/2006	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2005	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
SERVIÇOS INTEGRADOS						
Administração Interna	Guarda Nacional Republicana (GNR)	30 620 771,80	30 557 346,00			
	“Encargos com a saúde”	29 564 830,67	29 564 830,67		X	
	Outras	1 055 941,13	992 515,33		X	
Finanças e Administração Pública	ADSE	110 815 217,00	84 334 216,12			
	“Encargos com a saúde (dívidas ao SNS)”	110 815 217,00	84 334 216,12		X	
Ambiente e Ordenamento do Território	Instituto da Água (INAG)	1 981 074,57	1 981 074,57			
	Contrato-Programa para Drenagem de Esgotos de alguns aglomerados do concelho de Vila Real	654 020,73	654 020,73		X	
	Contrato-Programa para Abastecimento de Água e Recolha e Tratamento de Águas Residuais no Concelho de Penafiel	462 346,66	462 346,66		X	
	Outros Contratos-Programa com Câmaras Municipais	864 707,17	864 707,17		X	
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa)	12 251 437,45	11 823 919,60			
	Proj. Gestão e Infraestruturas Hidro-Agrícolas da Cova da Beira	11 797 277,62	11 797 277,62		X	
	Outros projectos	454 159,83	26 641,38		X	
Sub-total		155 668 500,82	128 696 555,68			
SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS						
Justiça	Serviços Sociais do Ministério da Justiça	22 708 897,38	11 231 734,00			
	“Encargos com a saúde”	n d	10 691 148,00		X	
	Outras	n d	540 586,00		X	
	Cofre Geral dos Tribunais	1 934 789,13	1 934 789,13			
	“Outros Trabalhos Especializados – Apoio Judiciário”	1 736 216,59	1 736 216,59		X	(a)
	Outras	198 572,54	198 572,54		X	(a)
Economia e Inovação	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI)	3 127 567,80	2 985 501,83			
	“Contribuições para a Segurança Social”	1 817 017,61	1 817 017,61			(b)
	“Matérias-Primas e Subsidiárias”	557 057,16	557 057,16			(b)
	“Outras”	753 493,03	611 427,06	8 606,71 (c)		
Saúde	A. R. S. Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT)	175 704 225,80	113 275 034,00			
	“Serviços de saúde”	n d	75 826 235,00		X	
	“Produtos vendidos nas farmácias”	n d	32 246 318,00		X	
	Outras	n d	5 202 481,00		X	
	Hospital D. Estefânia	9 392 495,83	1 847 418,00			
	“Outros Fornecimentos e Serviços”	n d	1 218 672,00		X	
	Outras	n d	628 746,00		X	
Sub-total		212 867 975,94	131 274 476,96	8 606,71		
Total		368 536 476,75	259 971 032,64	8 606,71		

n.d. – não determinado.

(a) Além da insuficiência de dotação, a documentação relativa a encargos de anos anteriores, remetida por secretários de justiça dos tribunais, apenas deu entrada no CGT (gerido pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça) já em 2006.

(b) Os pagamentos não foram efectuados em 2005 por ter sido interpretado pelo organismo que a Circular n.º 1323, de 30/11/2005, da DGO, determinando que não deveriam ser assumidos compromissos, a partir de 2 de Dezembro e até ao final de 2005 (para assegurar a contenção dos níveis de despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no final do ano) impedia a realização dos pagamentos em causa.

(c) Juros pagos à EDP relativos a diversas facturas que não foram pagas em 2005.



Conforme se evidencia no quadro anterior, com uma excepção (INETI), o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2006 deveu-se a insuficiência de dotação, à semelhança dos anos anteriores, tal como tem vindo a ser evidenciado em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

Quanto ao INETI, os encargos não foram pagos em 2005 devido a uma interpretação que terá sido feita da Circular da DGO n.º 1323, de 30/11/2005, sobre “*Contenção dos níveis de despesa dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no final do ano económico de 2005*”, determinando que: “*Não devem ser assumidos compromissos, a partir do dia 2 de Dezembro, inclusive, até final do ano económico, que ponham em causa a necessidade de cada serviço contribuir, por forma clara, para a desaceleração do crescimento da despesa*”. Essa determinação, quanto a não deverem ser assumidos compromissos a partir de 2 de Dezembro, foi entendida por aquele Instituto como limitativa, também, da realização do pagamento, a partir daquela data, dos encargos já assumidos e vencidos até final do ano.

De acordo com o POCP os compromissos são registados no momento da encomenda de bens e serviços; em tal caso, de encomenda/requisição prévia, a determinação da Circular quanto a não serem assumidos compromissos a partir de 2 de Dezembro tem, claramente, o significado de não se fazerem novas encomendas (i. é, de não se assumirem novos encargos). Contudo, tal como na generalidade das despesas com pessoal (especialmente as remunerações certas e permanentes), a aquisição de determinados serviços não depende de encomenda prévia, registando-se geralmente os compromissos no momento dos pagamentos; neste caso aumentar os pagamentos significa, em termos contabilísticos, aumentar os compromissos¹.

Conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal os encargos públicos devem ser pagos, escrupulosamente, nas datas legal ou contratualmente estabelecidas, devendo o controlo da despesa ser efectuado a montante, na altura da assunção dos encargos e não no momento do seu pagamento. Recomenda-se, por isso ao Governo que em tais circulares seja clarificado o conceito de compromissos, garantindo o cumprimento dos prazos de pagamento dos encargos vencidos.

O diferimento dos pagamentos para o ano seguinte, contrariando o princípio da anualidade estabelecido na LEO, entre outros aspectos adiante referidos acarreta, por vezes, o pagamento de juros, como se verificou na acção realizada junto do INETI, não tendo sido observado o requisito da boa gestão financeira (economia) estabelecido no art.º 42.º da LEO e no art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho².

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

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

¹ De notar que a Circular mencionada, excepcionando do cumprimento daquela regra geral, permite assumir compromissos “relativos a despesas com pessoal e contratos de locação, fornecimento de água, energia e comunicações”, ou seja, parte dos compromissos que habitualmente se registam apenas no momento do pagamento. Excepciona também os “compromissos relativos à aplicação em despesa provenientes de fundos comunitários e da respectiva contrapartida nacional”. Considerando os dois tipos de compromissos mencionados - os que dependem de encomenda (registados previamente) e os que não dependem (registados no momento do pagamento), ao excepcionar apenas uma parte destes últimos, a Circular pode induzir em erro, ou seja, que além de não serem efectuadas novas encomendas (assumindo novos encargos), também não sejam pagos os encargos vencidos (além dos expressamente excepcionados), uma vez que os respectivos compromissos são geralmente registados no momento dos pagamentos.

² Relativamente ao caso detectado envolvendo maior montante de juros (resultantes do diferimento, para o final de 2004, do pagamento de uma dívida à Associação Nacional de Farmácias, existente no final de 2002, no montante de €481,6 milhões) cfr. o Parecer sobre a CGE/2003 (ponto 3.1a)).

Estado, por operações específicas do Tesouro (OET). Em 2005, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente¹:

- ◆ O pagamento de €227.060.223 de bonificações de juros relativos a²:
 - ◇ crédito bonificado à habitação³, no montante de €162.847.191;
 - ◇ regime especial de deficientes⁴, no valor de €60.901.916;
 - ◇ empréstimos de poupança emigrante⁵, que ascenderam a €3.311.117;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”⁶, referentes aos anos 2003 e 2004, no montante de €51.551.596⁷. Quanto aos encargos relativos ao ano 2005, aquela empresa informou ascenderem a €23.554.563, conforme nota de débito emitida em 23-03-2006. Em consequência, estes encargos devem ser objecto de inscrição orçamental adequada e pagos durante a execução de 2006, não devendo ser objecto de pagamento por operações específicas do Tesouro ao abrigo da aliena f) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (artigo que se destina a regularizar responsabilidades decorrentes do passado, manifestamente inaplicável a documento de despesa emitido no próprio ano).

O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua desorçamentação em termos de contabilidade pública, não sendo registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Continua-se, assim, 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.

Sobre esta matéria, e reportando-se ao Relatório de Auditoria n.º 26/06-2.ª Secção⁸, foi recebido, com data de 24/11/2006, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, a título de “esclarecimentos adicionais”, as seguintes observações:

“(…) esse Tribunal contesta essencialmente a legalidade da própria Lei Orçamental (LOE), aprovada pela Assembleia da República, no que diz respeito aos artigos 52.º e 53.º

¹ Cfr. ponto 6.6.4, que abrange ainda outras situações.

² Cfr. Relatório de Auditoria n.º 26/06-AUDIT, 2.ª Secção (Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “SalDOS do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro).

³ Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de Dezembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de Dezembro e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.

⁴ Decreto-Lei n.º 98/96, de 17 de Maio.

⁵ Decreto-Lei n.º 323/95, de 29 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 99/2003, de 13 de Maio.

⁶ 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.

⁷ O valor facturado relativamente a 2003 ascendia a €26.392.162 e, conforme proposta da IGF, foi objecto de redução em €5.328 pagos em 2002 relativos a descontos indevidamente concedidos a reformados e pensionistas. O pagamento foi efectuado ao Banco Totta & Açores, mediante contrato de cessão de créditos celebrado com a PT Comunicações. Já o valor relativo a 2004 (€25.164.752), também por via de contrato de cessão de créditos, foi pago ao Totta Crédito Especializado, SA.

⁸ Relatório de Auditoria a “Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “SalDOS do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro”, aprovado pelo Tribunal em 4/10/2006. Para exercício do contraditório, o correspondente relato havia sido remetido, em 25/07/2006, ao Ministro de Estado e das Finanças, que não se pronunciou.



da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE/2005), relativos, respectivamente à “Aquisição de activos e assunção de passivos” e à “Regularização de responsabilidades (...).

Importa, assim, esclarecer cabalmente que:

A consagração deste mecanismo na LOE habilita o Governo em exercício ao pagamento das obrigações originadas em anos anteriores que se encontram expressamente previstas no articulado orçamental;

Não existe qualquer intenção de desorçamentação, nem tal se verifica, dado que, no cumprimento do princípio da especialização do exercício e de acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas (SEC 95), as despesas têm que ser imputadas ao ano em que se constitui a respectiva obrigação e não àquele em que se verificou o seu pagamento.

A inclusão deste conjunto de artigos na LOE obriga a que, de uma forma clara, sejam expressamente mencionadas todas as responsabilidades que um determinado orçamento vai suportar por conta de obrigações geradas em exercícios anteriores e para as quais, na generalidade dos casos, se desconhece à partida o valor exacto dos pagamentos a efectuar.

Durante a vigência de cada LOE o Governo encontra-se vinculado ao respectivo cumprimento, pelo que deverá executar os pagamentos previstos nos citados artigos até ao limite máximo previsto, sendo o respectivo financiamento directo assegurado pela emissão de dívida pública.

Para o exercício de 2005, este mecanismo de “Regularização de Responsabilidades” tem a necessária previsão no OE/2005, quer em termos de base legal habilitante (art.º 52.º e 53.º do OE/2005), quer em termos da definição do respectivo financiamento por recurso ao produto da emissão de dívida pública (art.º 63.º do OE/2005).

Esclarece-se ainda que, na óptica da Contabilidade Nacional, os pagamentos efectuados ao abrigo do mecanismo de “Regularização de Responsabilidades” consagrado no OE/2005, foram totalmente imputados aos exercícios orçamentais em que foi constituída a obrigação, integrando os dados reportados pelo Instituto Nacional de Estatística ao Eurostat em Março do corrente ano em cumprimento da primeira notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

Consideramos, assim, que da utilização deste mecanismo não resulta qualquer desorçamentação já que o mesmo se encontra previsto na própria LOE e que os correspondentes montantes se encontram correctamente afectos aos respectivos exercícios orçamentais. (...)

A DGO, na sua resposta, mantém “(...) o entendimento expresso officiosamente pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (...)”, acima transcrito.

De acordo com o texto transcrito, basta que os pagamentos em causa estejam previstos no articulado da Lei do Orçamento, não necessitando de constar dos mapas do OE (e da CGE); por outro lado não haverá desorçamentação, uma vez que foram considerados na elaboração dos reportes no âmbito do

Procedimento dos Défices Excessivos (em Contabilidade Nacional, de acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas-SEC 95)¹.

Contudo, a elaboração e execução do Orçamento do Estado e a prestação de contas através da Conta Geral do Estado continuam a reger-se segundo princípios e regras estritas. Assim, as despesas em causa, pagas à margem do Orçamento do Estado: *a)* decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no Orçamento do Estado, *b)* essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º da mesma Lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda, *c)* de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, mesmo que legal, se não tiver cabimento na correspondente dotação.

O facto de, conforme refere o texto, se tratar do pagamento de despesas de anos anteriores, não significa que aqueles princípios e regras orçamentais não se apliquem. Aliás, conforme é referido no início do presente ponto, nessas condições estão os cerca de €1.639,5 milhões (valores consolidados), pagos em 2005, relativos a despesas de anos anteriores, para os quais foi inscrita dotação orçamental, na correspondente subalínea de classificação económica. No tocante a “*desconhecer-se à partida o valor exacto dos pagamentos a efectuar*”, o mesmo se verifica em relação a numerosas dotações orçamentais, que vão sendo ajustadas ao longo do ano através das alterações orçamentais que se mostrem necessárias.

É ainda de destacar que a desorçamentação das despesas em causa refere-se, naturalmente, a não terem sido inscritas as necessárias dotações no Orçamento do Estado e, conseqüentemente, não ter sido inscrita nos mapas da Conta Geral do Estado a despesa efectuada. Ou seja, o facto de essas despesas serem consideradas pelo INE nos reportes no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, segundo as regras do SEC 95, não exime o Governo do cumprimento dos princípios e regras estabelecidos na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental relativas à elaboração e execução do Orçamento do Estado.

Em síntese, embora se reconheça que aqueles reportes, apresentados na óptica da contabilidade nacional, são susceptíveis de proporcionar informação relevante, mas de natureza diferente, não se verifica qualquer evolução relativamente à apresentação da CGE, que continua a ser elaborada em termos de contabilidade pública, dentro de um condicionalismo legal específico que tem que ser respeitado, pelo que o Tribunal não encontra fundamento para abandonar as observações que tem vindo a emitir nos seus Pareceres.

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. Em 2005, 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 2004 ascendia a €1.199,5 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2006) ascendia a €888,2 milhões, o que representou uma redução desse défice em €311,3 milhões, essencialmente devido ao reforço através do Orçamento Rectificativo de 2005, em €1.800 milhões, das verbas destinadas ao SNS.

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

¹ Confirmou-se, em acção realizada junto do INE que, efectivamente, está instituída a prática de, para efeitos do reporte, em contabilidade nacional, se efectuarem ajustamentos ao valor da despesa de cada ano de modo a considerar a que corresponde aos pagamentos efectuados pelo Tesouro à margem do Orçamento, embora não se tenha obtido a identificação de todas as operações, por não ter sido esse o objectivo da acção.



deste sector, nos termos do n.º 3 do art.º 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, 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 € 800 000 000, 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 Tesouro¹. No início de 2006, com data valor de 20/01/2006, estes empréstimos bancários foram amortizados por operações específicas do Tesouro, ao abrigo da alínea o) do art.º 72.º (regularização de responsabilidades) da Lei do Orçamento do Estado para 2006, acrescidos de juros que ascenderam a €1.133.066,66.

Em anteriores Pareceres foi questionada a bondade da medida de gestão financeira deste sistema de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, por sua vez pagos por novos adiantamentos pelo Tesouro², destacando-se que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Concluía-se pela necessidade de “(...) 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 maneo dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro³, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2005 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.

¹ Regularização efectuada, em 30/12/2005, com o produto dos empréstimos concedidos ao IGIF pelo Banco Santander e pela Caixa Geral de Depósitos, no valor de €400 milhões cada (cfr. Capítulo VIII).

² Note-se que, nos anos de 2003 a 2005, as respectivas Leis do Orçamento aprovaram em cada ano: €300 milhões (2003), €600 milhões (2004), e €800 milhões (2005).

³ 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.

Conforme adiante se explicita, também se verificam outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir a sua utilização no 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”.

Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)¹.

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 maneo, a liquidar até 13 de Janeiro do ano seguinte, determina o art.º15.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que deve ser tido “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”; 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, embora o Relatório sobre a CGE inclua um título relativo à análise das *reposições não abatidas nos pagamentos* (pag. 109 do Volume I), a análise efectuada continua a não distinguir, no total dessas reposições, 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), mencionando, neste caso, apenas as verbas relativas à Lei de Programação Militar.

Na sua resposta, a DGO refere que “(...) a análise do item das *reposições não abatidas* é parte integrante do relatório da CGE, na qual se evidenciam, de forma muito aproximada, as *reposições não abatidas* quanto à natureza dos valores envolvidos.”.

O Tribunal mantém a sua observação, uma vez que no Relatório é evidenciada a totalidade das *reposições não abatidas nos pagamentos* e a sua distribuição por ministério, mas não quantificado o montante dessas *reposições* que deram origem à abertura de créditos especiais (€131,5 milhões), limitando-se a indicar que as relativas à Lei da Programação Militar ascendem a €103,8 milhões (79% do total).

¹ Relativamente aos SFA, em 2005, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: “Investimentos do Plano” respeitantes a projectos com financiamento comunitário, bem como as dos estabelecimentos de ensino superior e respectivos serviços de acção social, 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.



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 ano) e destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas.

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 2001 a 2005 (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, e a sua distribuição por (3) capítulo 50 – “Investimentos do Plano”; (4) Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar; e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em *reposições não abatidas nos pagamentos*.

Quadro III.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)	
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
2005	210 647	131 457	12 693	103 809	(b) 14 955	62,4

(a) Do qual €32.978 milhares se refere ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – cfr. ponto 5.4.2 do Parecer sobre a CGE/2004.

(b) Verbas relativas ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – cfr. ponto 5.4.2 do Parecer sobre a CGE/2004.

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 49,5% e 70,2%, ou seja, a maior parte das verbas transferidas em excesso para os organismos (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, que continuam a não estar devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

Na sua resposta, a DGO menciona que “(...) não obstante a pertinência das observações do TC sobre as razões subjacentes à existência dessas situações, as reposições não abatidas nos pagamentos são, no entanto, objecto de tratamento na passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional, imputando-se aqueles montantes à despesa do ano anterior e deduzindo-se à receita orçamental do ano em que são

contabilizadas, pelo que, em termos de Contas Nacionais, o impacto sobre o saldo orçamental é adequadamente neutralizado.”.

Naturalmente, a anterior observação quanto ao efeito no défice da CGE refere-se à óptica da Contabilidade Pública, com base na qual é elaborada a CGE. O tratamento referido na resposta da DGO, relativamente aos ajustamentos na passagem da Contabilidade Pública para a Contabilidade Nacional, está fora de contexto, não se encontrando aqui em apreço. Realça-se, no entanto que, embora esse ajustamento possa neutralizar o impacto das referidas reposições não abatidas no saldo orçamental em Contabilidade Nacional, não elimina o efeito sobre a tesouraria do Estado e sobre os valores evidenciados na CGE – que são aspectos em apreciação em sede do Parecer, pelo que se reitera a necessidade de reduzir a utilização deste mecanismo ao estritamente indispensável.

c) Sobrevalorização (ou subavaliação) 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 2005, 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 2006, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2006.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2005, verificou-se¹:

- ◆ O aumento (sobreavaliação) da despesa do OE/2005 em €279.544.575,08 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e o que o OE/2005 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2005 em €928.208,14 (reposição como receita do OE/2005 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”);
- ◆ O aumento do défice do OE/2005 em €278.616.366,94, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2005, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2005 (€324.633.610,62) e do OE/2004 (€46.017.243,68) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no artigo 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.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 26/06-AUDIT, 2.ª Secção (Bonificação de juros, compensação de juros, indemnizações compensatórias e “Saldos do Cap. 60”, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro).



3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, 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.

a) Serviços integrados do Estado 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/PIDDAC¹, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem, geralmente, ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores².

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 2005, não estavam ainda integrados no RAFE os seguintes organismos³:

- ◆ 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

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

² 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 de vários organismos (incluindo as suas contas no Tesouro), bem como as destinadas a ser utilizadas no ano seguinte.

³ 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.

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, tal como no ano anterior, o art.º 12.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2005, 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”. 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.

Ora, enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no RAFE¹ 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.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou.

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 2005 veio, como nos dois anos anteriores, precisar, no n.º 1 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 e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de Tesouraria (...)”, clarificando que cabe “(...) à Direcção-Geral do Orçamento em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro a avaliação do cumprimento destes requisitos”. 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.

Observe-se que, contrariamente ao disposto em decretos de execução orçamental anteriores, o reconhecimento da transição de cada SFA para o RAFE deixa de depender de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela².

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.

¹ À excepção dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, por inaplicável.

² Apenas são conhecidos despachos desse teor, de 2003, em relação a cinco organismos (cfr. ponto 3.2.b) do Parecer sobre a CGE/2003, Vol. II).



Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional¹), a atribuição desse regime, pela via legislativa, nomeadamente através do diploma que aprova a orgânica de cada organismo, deve ser 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*”.

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 financeira².

Refira-se que destes organismos, que haviam perdido a autonomia financeira, em 2004 um foi transformado em sociedade anónima³ (Teatro Nacional Dona Maria II) e, mais recentemente, foi atribuído o regime especial de autonomia financeira a 8 organismos⁴ 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 (...)”.

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

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

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

⁴ 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 prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP)¹, fecharam contas em *POCP*, no ano de 2005, apenas 57 SFA (54,8%)² e em 8 aquele Plano foi utilizado a título experimental.

Quanto à aplicação do *POCMS*, a CNCAP informou 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 8 organismos, prestaram contas em *POC Educação* 126 SFA (74,1%) e em 17 aquele Plano foi utilizado a título experimental.

No que respeita ao *POCISSSS* (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro), a CNCAP informou que este plano está a ser aplicado pelos 18 organismos que integram o Orçamento da Segurança Social.

Relativamente à implementação do *POCP* está em desenvolvimento o projecto RIGORE que, de acordo com informação prestada pelo Instituto de Informática (Ministério das Finanças), assenta em três vértices: o modelo de serviços partilhados, o manual de procedimentos únicos da administração financeira do Estado e a solução informática RIGORE – Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado. Prevê-se que esta solução informática seja disponibilizada a todos os serviços

¹ Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a 4 organismos, dos quais 3 fecharam contas em *POCP* em 2005 e 1 a utilizar este Plano a título experimental.

² Percentagem calculada considerando um universo de 104 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 348 SFA incluídos no Mapa VII da CGE a Assembleia da República (cuja conta não integrou aquele mapa) e deduzindo os 170 SFA abrangidos pelo *POC Educação* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), e os 75 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).



integrados e aos SFA que a pretendam. Em 2006, foi utilizada a título experimental, apenas, pelo Tribunal de Contas¹, prevendo-se, de acordo com a mesma fonte, que a sua utilização seja alargada, em 2007, apenas ao Instituto de Informática e à DGO.

Quanto ao prazo para a implementação do POCP-RIGORE na generalidade dos organismos da Administração Central, o Instituto de Informática referiu que “(...) o *Manual de Procedimentos Únicos e a organização baseada num modelo de Serviços Partilhados*, não viram ainda reunidas as condições necessárias à sua concretização (...). Não havendo ainda um Plano superiormente aprovado não [está o Instituto] em condições de responder às questões que se prendem com prazos para a disseminação da solução a toda a AP Central”. Ou seja, apesar das datas optimistas (e sucessivamente adiadas) que vinham sendo avançadas ao longo dos anos, actualmente não existe data prevista para a aplicação do POCP por todos os organismos da Administração Central.

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”, conclui-se pela necessidade da sua rápida implementação, visto que os atrasos actuais e os que se perspectivam prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.

Entretanto, dado o enorme atraso na generalização do POCP, recomenda-se o aperfeiçoamento e o controlo da contabilidade de compromissos prevista na Lei de Bases da Contabilidade Pública, integrada na contabilidade orçamental, por forma a que, no final da execução orçamental anual, os “compromissos assumidos” se aproximem da despesa economicamente realizada².

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:

¹ Dos 7 organismos piloto previstos para esse ano foi o único que iniciou a sua utilização.

² Actualmente tal não sucede. Por exemplo, como foi referido, no caso da aquisição de bens e serviços os compromissos devem ser contabilizados no momento da encomenda e não no momento do recebimento/facturação. Como no final do ano não são anulados os compromissos correspondentes a encomendas que não foram satisfeitas, o total dos compromissos inclui o correspondente valor dos bens e serviços que foram encomendados mas não foram recebidos. Por esse facto, o saldo entre o total dos compromissos e o total dos pagamentos também não é relevante, visto que, podendo constituir, à partida, uma aproximação ao valor da despesa economicamente realizada que ficou por pagar, pode corresponder apenas ao valor das encomendas que não foram satisfeitas nesse ano.

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

(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	3 432 388 401	15 347 659	3 399 089 252	99,5	
Administração Interna	1 619 431 239	28 722 267	1 556 718 455	97,9	
Negócios Estrangeiros	399 012 779	5 852 156	348 963 346	88,8	X
Finanças e Administração Pública	60 894 229 789	274 328 456	57 292 924 641	94,5	X
Defesa Nacional	2 212 858 357	115 543 309	2 042 349 798	97,4	
Justiça	1 134 449 441	45 137 729	1 066 698 054	97,9	
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	427 095 864	92 552 227	283 133 695	84,6	X
Economia e da Inovação	273 586 950	14 354 239	238 270 308	91,9	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	559 978 363	9 229 148	523 759 270	95,1	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1 041 723 403	99 143 170	895 578 613	95,0	X
Trabalho e Solidariedade Social	5 036 793 832	6 360 749	4 942 427 044	98,3	
Saúde	7 811 423 496	31 406 293	7 759 144 935	99,7	
Educação	6 163 501 932	20 095 679	6 062 773 324	98,7	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 572 725 683	38 069 633	1 508 183 615	98,3	
Cultura	203 655 315	19 580 847	176 918 842	96,1	
Total	92 782 854 844	815 723 561	88 096 933 189	95,8	

Fonte: Base de dados da execução orçamental (SIGO).

Conforme se analisou no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de €83.161,7 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €9.621,2 milhões (11,6%), em resultado da abertura de créditos especiais (€7.543,0 milhões), aprovadas pelo Governo, e do orçamento suplementar (€2.078,2 milhões), ascendendo o orçamento final a €92.782,9 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 (SIGO), inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de €815,7 milhões.

A despesa orçamental totalizou €88.096,9 milhões, o que representa 95,8% do orçamento final deduzido dos cativos (e 105,9% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (84,6%), dos Negócios Estrangeiros (88,8%), da Economia e Inovação (91,9%), das Finanças e Administração Pública (94,5%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (95,0%) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (95,1%).

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 congelamentos¹) informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

¹ 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.



No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2005, contrariamente ao sucedido em anos anteriores e, em conformidade com as recomendações do Tribunal, no Quadro 7 constam os dados relativos às verbas “cativas”, no final do ano, desagregadas por classificação económica.

A DGO, na sua resposta, refere que “(...) mantém o entendimento de que se trata de um instrumento de gestão orçamental e que, não revestindo a natureza de alteração orçamental nos termos e âmbito definidos pela lei de enquadramento orçamental, apenas são evidenciados no relatório da CGE a título informativo.”.

Embora seja um facto que os congelamentos não constituem alterações orçamentais em sentido estrito, é também um facto, como se referiu acima, que constituem informação relevante, uma vez que numerosas dotações orçamentais figuram na Conta quando, por via dos congelamentos, os organismos não podiam proceder, total ou parcialmente, à sua utilização¹.

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2005, representou em relação à despesa do ano anterior (€70.710,9 milhões), um acréscimo de €17.386,1 milhões (24,6%), em resultado do aumento dos *passivos financeiros*, em €16.693,2 milhões. Considerando apenas a despesa efectiva² constata-se que esse acréscimo foi de €692,9 milhões (1,6%).

Note-se que, à semelhança do sucedido em 2004, a CGE apresenta a totalidade dos passivos financeiros 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, pela incorrecta aplicação do classificador das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro³. O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que conforme se tem vindo a referir em anos anteriores nem sempre se verifica.

Nos Quadros III.5 e III.6, indica-se o montante da despesa em 2004 e 2005, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

¹ É o caso da totalidade das dotações do orçamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Cap. 50, afectas à Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto e à sua congénere de Lisboa, respectivamente, €7,5 milhões e €6,0 milhões, que se encontravam congeladas.

² Despesa efectiva = Despesa total – Passivos financeiros (amortização de dívida). A partir de 1997, a Conta passou a incluir em passivos financeiros o valor total das amortizações realizadas por despesa orçamental de títulos de curto prazo, representando montantes e variações anuais que retiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado “despesa total”.

³ Cfr. ponto 6.7.1.

Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental, por classificação económica, 2004/2005

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2004	2005	Valor	%	2004	2005
01 - Despesas com Pessoal	13 110 011 895	13 668 250 695	558 238 801	4,3	30,9	31,7
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 176 880 504	1 208 950 688	32 070 184	2,7	2,8	2,8
03 - Juros e outros encargos	3 741 398 081	3 968 547 876	227 149 794	6,1	8,8	9,2
04 - Transferências Correntes	18 037 379 882	18 863 202 389	825 822 507	4,6	42,5	43,7
<i>Administração Central</i>	9 713 180 824	10 027 430 457	314 249 633	3,2	22,9	23,2
<i>Estado</i>	1 380 439	93 784	-1 286 655	-93,2	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	9 711 800 385	10 027 336 673	315 536 288	3,2	22,9	23,2
<i>Administração Regional</i>	113 972	1 942 390	1 828 417	1604,3	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	1 740 646 919	1 700 149 254	-40 497 665	-2,3	4,1	3,9
<i>Segurança Social</i>	4 319 022 240	4 845 038 888	526 016 649	12,2	10,2	11,2
<i>Outras</i>	2 264 415 927	2 288 641 400	24 225 473	1,1	5,3	5,3
05 - Subsídios	712 172 970	652 380 652	-59 792 319	-8,4	1,7	1,5
06 - Outras Despesas Correntes	296 183 123	264 364 556	-31 818 567	-10,7	0,7	0,6
Total de despesas correntes	37 074 026 456	38 625 696 856	1 551 670 400	4,2	87,3	89,5
07 - Aquisição de Bens de Capital	621 161 056	652 645 786	31 484 730	5,1	1,5	1,5
08 - Transferências de Capital	4 011 105 138	3 178 909 668	-832 195 470	-20,7	9,4	7,4
<i>Administração Central</i>	2 343 335 842	906 179 352	-1 437 156 490	-61,3	5,5	2,1
<i>Estado</i>	903 863	1 350	-902 513	-99,9	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	2 342 431 979	906 178 002	-1 436 253 977	-61,3	5,5	2,1
<i>Administração Regional</i>	406 710 155	415 625 313	8 915 158	2,2	1,0	1,0
<i>Administração Local</i>	980 553 789	987 149 233	6 595 444	0,7	2,3	2,3
<i>Segurança Social</i>	16 567 314	16 160 775	-406 539	-2,5	0,0	0,0
<i>Outras</i>	263 938 038	853 794 995	589 856 957	223,5	0,6	2,0
09 - Activos Financeiros	734 899 461	676 407 700	-58 491 760	-8,0	1,7	1,6
11 - Outras Despesas de Capital	21 933 212	22 351 774	418 561	1,9	0,1	0,1
Total Despesa Capital Efectiva	5 389 098 867	4 530 314 928	-858 783 939	-15,9	12,7	10,5
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	42 463 125 323	43 156 011 784	692 886 461	1,6	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	28 247 744 602	44 940 921 405	16 693 176 803	59,1		
TOTAL DA DESPESA	70 710 869 925	88 096 933 189	17 386 063 264	24,6		
DESPESA EFECTIVA CONSOLIDADA¹	42 460 841 022	43 155 916 650	695 075 628	1,6		

¹ 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/2004 e da CGE/2005.

Conforme já referido, a rubrica passivos financeiros foi a grande responsável pelo acréscimo da despesa total. Quando se analisa a despesa efectiva verifica-se que o acréscimo foi de €692,9 milhões, resultante do decréscimo das despesas de capital, em €858,8 milhões (-15,9%) e do acréscimo das despesas correntes, em €1.551,7 milhões (4,2%).

Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, salientam-se as seguintes variações:

- ◆ decréscimo das *transferências de capital*, em €832,2 milhões (-20,7%), essencialmente em resultado:
 - ◇ da diminuição das *transferências para SFA* em €1.436,3 milhões (-61,3%), dos quais €594,1 milhões em virtude da transformação do Instituto de Estradas de Portugal em Entidade Pública Empresarial e €677,4 milhões da diminuição das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), das receitas das reprivatizações;



- ◇ do acréscimo das *transferências de capital* para entidades externas à Administração Pública, em €589,9 milhões (223,5%), dos quais a CGE identifica €264,5 milhões como sendo transferidos para a EP-Estradas de Portugal, EPE;
- ◆ acréscimo das *transferências correntes*, em €825,8 milhões (4,6%), essencialmente em resultado do aumento das *transferências para a Segurança Social* em 526,0 milhões (12,2%) e *para SFA* em €315,5 milhões (3,2%);
- ◆ acréscimo das *despesas com pessoal*, em €558,2 milhões (4,3%), acréscimo provocado essencialmente pelo aumento das remunerações certas e permanentes do pessoal dos quadros – regime de função pública, em €114,8 milhões, dos encargos com a saúde, em €179,5 milhões¹ e das contribuições do Estado para a CGA, em €112,2 milhões²;
- ◆ acréscimo das despesas com *juros e outros encargos*, em €227,1 milhões (6,1%), essencialmente com *juros da dívida pública* (€214,8 milhões).

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se a diminuição do peso das despesas de capital em 2,2 p.p., por contrapartida de igual aumento no peso das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas despesas representam 89,5% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (43,7%, do qual 38,4% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (31,7%).

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

- ◆ as *transferências de capital para SFA* sofreram uma redução de 3,4 p.p., enquanto que as transferências da mesma natureza para entidades externas à administração pública aumentaram o seu peso na despesa efectiva em 1,4 p.p., para o que contribuiu significativamente a, já referida, transformação do Instituto de Estradas de Portugal em Entidade Pública Empresarial;
- ◆ as *transferências correntes* aumentaram 1,2 p.p., essencialmente em resultado do acréscimo do peso das *transferências para a segurança social* na despesa efectiva (1,1 p.p.);
- ◆ as *despesas com pessoal* sofreram um acréscimo de 0,8 p.p.;
- ◆ os *juros e outros encargos* aumentaram o seu peso em 0,4 p.p.

No Quadro III.6 evidencia-se o montante da despesa em 2004 e 2005, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (*passivos financeiros*):

¹ Dos quais €142,2 milhões relativos à ADSE (€720,6 milhões em 2004 e €862,7 milhões em 2005).

² Verbas com a classificação despesas com pessoal/contribuições para a segurança social, que ascenderam a €3.106,6 milhões, em 2004, e a €3.218,8 milhões, em 2005.

Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental, por Ministério, 2004/2005

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2004 (1)	2005	Valor	%	2004	2005
Encargos Gerais do Estado	3 407 635 262	3 399 089 252	-8 546 010	-0,3	8,0	7,9
Administração Interna	1 525 254 645	1 556 718 455	31 463 810	2,1	3,6	3,6
Negócios Estrangeiros	317 817 425	348 963 346	31 145 921	9,8	0,7	0,8
Finanças e Administração Pública - Despesas Efectivas	12 714 946 038	12 352 003 236	-362 942 802	-2,9	29,9	28,6
Finanças e Administração Pública - Passivos Financeiros	28 247 744 602	44 940 921 405	16 693 176 803	59,1		
Defesa Nacional	1 904 483 117	2 042 349 798	137 866 681	7,2	4,5	4,7
Justiça	864 421 107	1 066 698 054	202 276 947	23,4	2,0	2,5
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	273 846 368	283 133 695	9 287 327	3,4	0,6	0,7
Economia e da Inovação	354 223 574	238 270 308	-115 953 266	-32,7	0,8	0,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	760 805 347	523 759 270	-237 046 077	-31,2	1,8	1,2
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	930 190 733	895 578 613	-34 612 120	-3,7	2,2	2,1
Trabalho e Solidariedade Social (2)	4 231 485 088	4 942 427 044	710 941 956	16,8	10,0	11,5
Saúde	7 677 447 839	7 759 144 935	81 697 096	1,1	18,1	18,0
Educação	5 881 554 551	6 062 773 324	181 218 773	3,1	13,9	14,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 447 617 862	1 508 183 615	60 565 753	4,2	3,4	3,5
Cultura	171 396 368	176 918 842	5 522 474	3,2	0,4	0,4
Total da despesa efectiva	42 463 125 323	43 156 011 784	692 886 461	1,6	100,0	100,0
Total da Despesa	70 710 869 925	88 096 933 189	17 386 063 264	24,6		

(1) Estes dados resultam da adaptação da despesa de 2004 à orgânica de 2005. 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/2005:

– No Ministério da Justiça, foi incluída a execução orçamental do Supremo Tribunal de Justiça (€ 8 434 440), que aqui é considerada nos Encargos Gerais do Estado.

– No Ministério da Economia e Inovação foi incluída a execução orçamental do Gabinete do Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional (€ 839 484), que aqui é considerada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, e não incluída a execução orçamental do INETI (€ 31 192 880), tendo a mesma sido considerada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, e a da Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar (€ 732 699), incluída na execução orçamental do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

– No Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, para além do já referido, foram englobadas as Escolas Superiores de Enfermagem Calouste Gulbenkian de Braga (€ 1 737 442), de São João de Deus - Évora (€ 1 335 167), de Vila Real (€ 1 832 366), de Angra do Heroísmo (€ 1 869 487), de Ponta Delgada (€ 1 537 223) e da Madeira (€ 692 244), que aqui estão consideradas no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

(2) Optou-se por incluir neste Ministério, em 2004, a despesa relativa ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho que foi extinto nesse mesmo ano, sucedendo-lhe nos direitos e obrigações a Inspeção-Geral do Trabalho (serviço integrado) e o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, I.P. (SFA).

Fonte: CGE/2004 e CGE/2005.

Da análise do quadro anterior verificou-se que 10 Ministérios apresentaram um aumento das despesas efectivas, sendo de destacar os seguintes: o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em €710,9 milhões (16,8%), o da Justiça, em €202,3 milhões (23,4%), o da Educação, em €181,2 milhões (3,1%) e o da Defesa Nacional, em €137,9 milhões (7,2%). Nestes Ministérios merecem destaque as seguintes variações:

◆ No Trabalho e da Solidariedade Social

◇ as *transferências correntes para a Segurança Social*, com um aumento de €718,0 milhões (17,4%), dos quais 717,3 milhões transferidos pelo Gabinete do Ministro.

◆ Na Justiça

◇ as *transferências correntes* com um acréscimo de €158,9 milhões (1.799,4%), resultante



- ◆ do aumento das *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* em €163 milhões, fruto das transferências efectuadas, em 2005, pela Secretaria-Geral para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e para o Cofre Geral dos Tribunais, no montante de €150 milhões¹ e €11,4 milhões², respectivamente;
- ◆ da diminuição da despesa com *transferências correntes para a Segurança Social* em €3,4 milhões, na sua totalidade ao nível da Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ◇ as *despesas com pessoal* com um acréscimo de €28,3 milhões (4,1%), resultante essencialmente do aumento das *remunerações certas e permanentes*, no valor de €22,2 milhões, dos quais €5,5 milhões ao nível da Magistratura Judicial, €5,1 milhões da Direcção-Geral da Administração da Justiça, €4,9 milhões da Polícia Judiciária, €2,9 milhões da Magistratura do Ministério Público e €2,5 milhões da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais;
- ◇ as *aquisições de bens e serviços correntes* com um aumento de €13,4 milhões (11,8%).
- ◆ Na Educação
 - ◇ as *despesas com pessoal* com um crescimento €177,4 milhões (3,6%), dos quais €163,8 milhões relativas a *remunerações certas e permanentes*, sendo de destacar o aumento dessas remunerações ao nível das Escolas básicas integradas 2.º e 3.º ciclos e agrupamentos verticais (€213,9 milhões) e das Escolas secundárias (€54,3 milhões) e diminuição ao nível dos Jardins de infância e Escolas básicas do 1.º ciclo não agrupadas (€78,8 milhões) e dos Estabelecimentos de educação, ensino e agrupamentos horizontais (€26,2 milhões).

Quanto à redução das despesas, conforme consta do Quadro III.5, registou-se nos Ministérios das Finanças e Administração Pública em €362,9 milhões³ (-2,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas em €237,0 milhões⁴ (-31,2%) e no da Economia e da Inovação em €116,0 milhões⁵ (-32,7%). Observe-se que, conforme referido no ano transacto, o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2005, 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 28,6% (um decréscimo de 1,8 p.p. relativamente ao ano anterior), da Saúde, de 18,0% (e

¹ Dos quais €118 milhões relativos a anos anteriores.

² Respeitantes a dívidas transitadas de anos anteriores.

³ Neste ministério salienta-se a redução €707,5 milhões nas transferências de capital, dos quais €677,4 milhões relativas a transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública das receitas das reprivatizações, dos subsídios em €63,8 milhões, pagos pelo Cap.º 60 da Direcção-Geral do Tesouro (redução dos subsídios pagos relativos a bonificação de juros em €111,1 milhões e aumento dos subsídios e indemnizações compensatórias em €47,2 milhões), na aquisição de bens e serviços em €60,3 milhões, justificado pela redução de despesa com aquisição de bens em €75,4 milhões (onde se destaca a redução das despesas ao nível do Cap.º 60 da DGT com Amoeção em €73,3 milhões) e pelo aumento das despesas com aquisição de serviços em €15,0 milhões. Saliente-se por último, a redução da despesa com activos financeiros em €58,6 milhões. Realce-se ainda os acréscimos das despesas com pessoal, em €262,5 milhões, dos quais €254,3 milhões relativos a despesas com segurança social (€142,2 milhões pagos pela Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública e €112,2 milhões para Pensões e Reformas) e dos Juros e outros encargos, em €227,0 milhões, dos quais €214,8 milhões relativos a juros da dívida pública.

⁴ Essencialmente por via da redução das transferências correntes em €219,9 milhões, dos quais €181,8 milhões relativos a transferências correntes para a segurança social processadas pela Secretaria-Geral.

⁵ Essencialmente pela redução em €102,9 milhões das transferências de capital para serviços da administração central, com destaque para o IAPMEI que registou uma quebra de €85,4 milhões.

um decréscimo de 0,4 p.p.) e da Educação, de 14,1% (e uma redução de 0,1 p.p.). As reduções face ao ano anterior são consequência de um crescimento da despesa naqueles ministérios inferior ao crescimento das despesas efectivas.

3.3.3 – Evolução da despesa por classificação funcional

No Quadro III.7, indica-se o montante da despesa em 2004 e 2005 e a sua variação por classificação funcional, realçando-se a evolução de alguns serviços:

Quadro III.7 – Evolução da despesa orçamental, por classificação funcional, 2004/2005

(em euros)

Classificação Funcional	Execução		Variação	
	2004	2005	Valor	%
101 – Serviços Gerais de Administração Pública	2 313 711 831	2 184 622 564	-129 089 267	-5,6
102 – Defesa Nacional	1 871 561 593	1 786 808 257	-84 753 335	-4,5
103 – Segurança e Ordem Públicas	2 355 045 782	2 471 929 104	116 883 322	5,0
201 – Educação	7 132 073 517	7 316 121 985	184 048 468	2,6
202 – Saúde	8 453 970 729	9 282 870 406	828 899 678	9,8
<i>Dos quais</i>				
<i>Direcção-Geral do Tesouro - Cap.60</i>	30 000 000,00	284 900 000	254 900 000	849,7
<i>Direcção-Geral Protecção Social Func. e Agentes da Administ.Pública</i>	729 125 458,05	870 874 550	141 749 092	19,4
<i>Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde</i>	7 509 811 992,12	7 633 985 865	124 173 873	1,7
<i>Polícia de Segurança Pública</i>	0	99 223 642	99 223 642	-
<i>Exército</i>	0	98 771 874	98 771 874	-
<i>Guarda Nacional Republicana</i>	0	95 404 611	95 404 611	-
<i>Hospital Prisional de S.João de Deus</i>	10 663 954	0	-10 663 954	-100,0
203 – Segurança e Acção Sociais	7 518 658 290	8 413 332 435	894 674 145	11,9
<i>Dos quais</i>				
<i>Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho</i>	4 127 929 383	4 845 649 296	717 719 912	17,39
<i>Pensões e Reformas (Ministério das Finanças)</i>	3 106 572 698	3 219 007 948	112 435 250	3,62
204 – Habitação e Serviços Colectivos	660 581 577	568 397 915	-92 183 662	-14,0
205 – Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	488 327 734	436 205 719	-52 122 014	-10,7
301 – Agricultura e Pecuária, Sívicultura, Caça e Pesca	874 531 316	576 170 564	-298 360 752	-34,1
302 – Indústria e Energia	9 441 775	2 487 562	-6 954 213	-73,7
303 – Transportes e Comunicações	1 100 893 734	1 091 038 919	-9 854 815	-0,9
304 – Comércio e Turismo	57 895 219	33 145 834	-24 749 386	-42,7
305 – Outras Funções Económicas	364 995 144	230 947 527	-134 047 617	-36,7
401 – Operações da Dívida Pública	33 068 461 756	49 311 587 044	16 243 125 287	49,1
402 – Transferências entre Administrações	4 440 719 929	4 391 267 355	-49 452 575	-1,1
403 – Diversas não especificadas	0	0	0	-
Total da despesa	70 710 869 925	88 096 933 189	17 386 063 264	24,6

Da análise do quadro anterior verifica-se que as funções que tiveram maiores variações em termos absolutos no período em análise foram:

- ◆ *Operações da dívida pública*, com um aumento de €16.243,1 milhões, resultado do acréscimo dos encargos da dívida pública, em €16.920,5 milhões, e da já mencionada diminuição, em €677,4 milhões, das receitas das reprivatizações transferidas para o FRDP, indevidamente classificadas como *operações da dívida pública*;



A DGO, na sua resposta, refere que “(...)mantém o entendimento, já expresso oficiosamente ao Tribunal de Contas¹, de que o enquadramento jurídico existente (...) se afigura compatível com a atribuição daquele código de classificação funcional”.

A apreciação da resposta da DGO consta, mais desenvolvidamente, do ponto 1.3.4, reiterando o Tribunal a observação de que, face à natureza das despesas em causa (transferências para SFA), a classificação funcional correcta seria na função 4.02 – “Transferências entre administrações públicas”.

- ◆ *Segurança e acção sociais*, com um acréscimo de €894,7 milhões – ao nível desta função salienta-se a variação na *acção social* com um aumento de €713,3 milhões, ou seja, 79,7% do aumento da função. Conforme se constata pelo quadro, em termos de serviços, verifica-se que o acréscimo da execução do Gabinete do Ministro da Segurança Social e do Trabalho, essencialmente em resultado do acréscimo das transferências para a segurança social no âmbito da Lei de Bases, em €717,3 milhões, e das Pensões e Reformas (Ministério das Finanças), essencialmente por via do já referido aumento da contribuição do Estado para a CGA, em €112,2 milhões;
- ◆ *Saúde*, com um aumento de €828,9 milhões – com destaque para as subfunções *serviços individuais de saúde e hospitais e clínicas* com um acréscimo de €438,5 milhões e €386,5 milhões, respectivamente. Em termos de organismos, salienta-se por um lado o decréscimo registado ao nível do Hospital Prisional São João de Deus, que em 2005 não registou qualquer despesa nesta função, quando em 2004 a despesa ascendeu a €10,7 milhões (em 2005 a totalidade da despesa foi registada na função *segurança e ordem públicas*), e os acréscimos verificados:
 - ◇ ao nível do Cap.º 60 da DGT (€254,9 milhões), de activos financeiros decorrentes da empresarialização de hospitais;
 - ◇ das transferências para o SNS (€124,2 milhões);
 - ◇ na execução da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública (ADSE), justificado pelo acréscimo dos encargos deste subsistema de saúde (€142,2 milhões);
 - ◇ na execução da Polícia de Segurança Pública, do Exército e da Guarda Nacional Republicana que, conforme se constata pelo quadro, em 2004 não registaram qualquer despesa nesta função. Quando analisada a despesa de 2004 destes serviços verifica-se que estas mesmas despesas (relativas a *encargos com a saúde e outros encargos com a saúde*) foram registadas nas funções *defesa nacional*, no caso do Exército, e na função *segurança e ordem públicas*, na PSP e na GNR;
- ◆ *Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca*, com um decréscimo de €298,4 milhões, devido à redução em €180,9 milhões² dos pagamentos processados pela Secretaria-Geral do MADRP e pelo IFADAP, em €63,1 milhões;

¹ “A propósito da análise do anteprojecto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 relativa ao «Cap. I – Processo orçamental»”.

² Refira-se que nesta função e com a classificação económica *transferências correntes*, em 2004, haviam sido processados €182,8 milhões (dos quais €181,8 milhões de *transferências correntes para a segurança social*, relativos a despesas de anos anteriores).

- ◆ *Educação*, com um acréscimo de €184 milhões, sobretudo em resultado do acréscimo das despesas processadas pelas Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º ciclos e agrupamentos verticais (€235,7 milhões) e pelo decréscimo verificado ao nível dos Jardins de Infância e Escolas Básicas do 1.º ciclo não agrupadas (€80,6 milhões);
- ◆ *Outras funções económicas*, com uma redução de €134 milhões, justificado essencialmente pelo decréscimo da despesa processada nesta função pelo IAPMEI, em €88,7 milhões e pelo Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI), em €31,2 milhões, que em 2005¹ processou a totalidade da sua despesa na função *serviços gerais da administração pública*;
- ◆ *Serviços gerais da administração pública*, com um decréscimo de €129,1 milhões justificado pelo decréscimo da execução do Cap.º 60 da DGT, em €393,8 milhões, dos quais €325,8 milhões relativos a activos financeiros e dos acréscimos das transferências para a Assembleia da República (€66,6 milhões), da execução do INETI (€34,4 milhões)², do INIAP (€33,9 milhões, dos quais €32,9 milhões relativos a despesas de funcionamento que em 2004 haviam sido classificadas na função *agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca*), da DGCI (€27,9 milhões), do Estado Maior General das Forças Armadas (€23,2 milhões, essencialmente justificado por alteração do critério de classificação funcional)³, das Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais (€14,7 milhões), da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€12,9 milhões), das transferências para as Universidades (€12,2 milhões, relativos ao Cap. 50, que em 2004 haviam sido processadas pela função *educação*), do Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e Ensino Superior (€9,1 milhões) e da criação da UMIC (€33,1 milhões).

Relativamente à aplicação de diferentes critérios no que respeita à classificação funcional das mesmas despesas de 2004 para 2005, para além dos casos já referenciados, salientam-se ainda os seguintes:

(em euros)

Unidade Orçamental	2004		2005	
	Classificação funcional	Valor	Classificação funcional	Valor
Direcção-Geral das Autarquias Locais (Cap. 50)	205 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	9 527 526	204 – Habitação e serviços colectivos	19 460 210
Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (orçamento de funcionamento)	301 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	7 341 243	101 – Serviços gerais da Administração Pública	8 096 137
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril (orçamento de funcionamento)	304 – Comércio e turismo	2 615 400	201 – Educação	2 978 376
Escola de Pesca e da Marinha de Comércio (orçamento de funcionamento)	301 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	1 111 975	305 – Outras funções económicas	1 309 602

De algumas das situações antes descritas verifica-se que nos dois anos em análise o critério para classificação funcional das despesas não foi uniforme, o que prejudica a comparação da despesa orçamental por classificação funcional, uma vez que os acréscimos/diminuições ocorridos resultam, em grande parte, da alteração dos critérios da sua classificação. Visto que a discriminação das despesas por classificação funcional assume grande relevância, designadamente em comparações a nível internacional, recomenda-se a aplicação rigorosa dessa classificação.

A DGO, na sua resposta, não se pronunciou sobre esta questão.

¹ Em 2004 as despesas de funcionamento foram processadas na função *outras funções económicas* e as relativas aos investimentos do plano, incompreensivelmente, na função *serviços gerais da administração pública*.

² Resultante da já referida alteração da classificação funcional das despesas.

³ Pela análise da despesa verifica-se que, parte dela, em 2004, foi registada na função *defesa nacional*.



3.3.4 – 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 e de 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 do Tribunal, tendo por base os “mapas de despesa” dos serviços processadores (2.145 serviços) e mapas extraídos pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com o Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas Subsector Estado” (Volume II, Tomos IV e V, da CGE). A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.321), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 330 serviços (25%), respeitantes ao Cap. 04 – “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”.

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 05 – “Secretaria-Geral”.

Em termos globais, dos 2.145 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.299 (60,6%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (91,7% dos seus serviços), Encargos Gerais do Estado (82,9%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (82,0%).

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 1.154 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 271 (23,5%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (51,1% dos respectivos serviços), da Economia e Inovação (17,2%) e dos Encargos Gerais do Estado (17,1%). 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 pagamento¹;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa.

De salientar que, relativamente a seis serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, não foram remetidos mapas de despesas ou esclarecidas algumas divergências por, conforme informação prestada, não disporem de pessoal técnico, situação que deverá merecer a atenção do Governo.

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 eficaz².

Na sua resposta, a DGO menciona que “(...) partilha da observação do Tribunal de Contas para que se continuem a envidar esforços visando sanar as divergências originadas pelas reposições. Neste sentido, e tendo em vista um controlo eficaz das guias de reposição, esta Direcção-Geral promoverá, ao nível de cada Delegação, as adequadas instruções tendo em vista sensibilizar os serviços tutelados pelos diversos Ministérios para a adequada escrituração das reposições”.

3.4 – Execução orçamental do subsector dos serviços e fundos autónomos

Neste ponto analisa-se a execução orçamental da despesa dos serviços e fundos autónomos em 2005, 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, é de referir:

- ◆ a saída do Instituto de Estradas de Portugal do subsector que, em 2005, passou a integrar o sector público empresarial;
- ◆ as entradas do Instituto para a Qualidade na Formação (em 2004 constituía um serviço integrado denominado Instituto para a Inovação na Formação), e da Entidade Reguladora da Saúde, considerado em 2004 como serviço integrado, embora de acordo com o decreto de criação, já tivesse autonomia financeira.

¹ Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após a efectivação do pagamento.

² Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2005 ascendeu a cerca de €772,6 milhões.



Tribunal de Contas

No quadro seguinte, evidencia-se a despesa orçamental de 2005 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gestão no sistema informático SIGO/SFA¹, do qual foram extraídos os mapas da Conta.

Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental dos SFA, por classificação económica, 2004/2005

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2004	2005	Valor	%	2004	2005
01 - Despesas com Pessoal	3 975 805 492	4 320 987 367	345 181 875	8,7	11,1	12,8
02 - Aquisição de Bens e Serviços	6 821 143 648	6 736 277 197	-84 866 451	-1,2	19,0	19,9
03 - Juros e outros encargos	55 471 208	50 728 899	-4 742 309	-8,5	0,2	0,1
04 - Transferências Correntes	14 732 598 885	14 115 178 167	-617 420 718	-4,2	41,1	41,7
<i>Administração Central</i>	7 090 361 479	6 982 788 577	-107 572 902	-1,5	19,8	20,6
<i>Estado</i>	546 911 937	576 635 253	29 723 316	5,4	1,5	1,7
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	6 543 449 542	6 406 153 324	-137 296 218	-2,1	18,2	18,9
<i>Administração Regional</i>	1 172 089	958 836	-213 253	-18,2	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	12 490 506	20 287 723	7 797 217	62,4	0,0	0,1
<i>Segurança Social</i>	960 787 555	123 079 045	-837 708 510	-87,2	2,7	0,4
<i>Outras</i>	6 667 787 256	6 988 063 986	320 276 730	4,8	18,6	20,7
05 - Subsídios	1 590 956 865	1 696 313 801	105 356 936	6,6	4,4	5,0
06 - Outras Despesas Correntes	75 053 506	67 000 726	-8 052 780	-10,7	0,2	0,2
Total de despesas correntes	27 251 029 604	26 986 486 158	-264 543 446	-1,0	76,0	79,8
07 - Aquisição de Bens de Capital	1 384 011 580	597 483 773	-786 527 807	-56,8	3,9	1,8
08 - Transferências de Capital	1 346 360 342	1 154 123 201	-192 237 141	-14,3	3,8	3,4
<i>Administração Central</i>	339 331 712	205 542 696	-133 789 016	-39,4	0,9	0,6
<i>Estado</i>	110 694 886	32 691 170	-78 003 716	-70,5	0,3	0,1
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	228 636 825	172 851 526	-55 785 299	-24,4	0,6	0,5
<i>Administração Regional</i>	30 885 436	24 115 980	-6 769 456	-21,9	0,1	0,1
<i>Administração Local</i>	118 297 707	119 671 241	1 373 534	1,2	0,3	0,4
<i>Segurança Social</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Outras</i>	857 845 488	804 793 285	-53 052 203	-6,2	2,4	2,4
09 - Activos Financeiros	3 580 624 628	3 810 460 482	229 835 854	6,4	10,0	11,3
10 - Passivos Financeiros	2 297 757 286	1 280 426 728	-1 017 330 558	-44,3	6,4	3,8
11 - Outras Despesas de Capital	5 796 495	6 269 357	472 862	8,2	0,0	0,0
Total de despesas de capital	8 614 550 331	6 848 763 540	-1 765 786 791	-20,5	24,0	20,2
TOTAL DA DESPESA	35 865 579 935	33 835 249 698	-2 030 330 237	-5,7	100,0	100,0
Total das despesas excluindo transferências para SFA	29 093 493 568	27 256 244 848	-1 837 248 720	-6,3	81,1	80,6
Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA	26 795 736 282	25 975 818 120	-819 918 162	-3,1	74,7	76,8

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

Conforme se evidencia no quadro anterior, em 2005, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos SFA, excluindo as transferências para (outros) SFA, ascenderam a €27.256,2 milhões, o que representou um decréscimo de €1.837,2 milhões (-6,3%).

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

- ♦ as *transferências correntes*, que ascenderam a €14.115,2 milhões, o que representa um decréscimo de €617,4 milhões (-4,2%) resultante,

¹ À semelhança do ano transacto aquele sistema informático não integra os valores da execução orçamental da Assembleia da República.

- ◇ da diminuição das *transferências para a segurança social* (ou seja, transferências para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social) que ascenderam a €123,1 milhões (menos €837,7 milhões), o que representa um decréscimo de 87,2%. Este decréscimo resulta essencialmente do facto de o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu ter em 2005 classificado aquelas transferências como operações extra-orçamentais¹ (€664,6 milhões);
- ◇ do aumento das outras transferências em €320,3 milhões, onde se destacam as *transferências para as famílias* com um acréscimo de €340,8 (a Caixa Geral de Aposentações em 2005 transferiu para as famílias mais € 358,8 milhões que no ano anterior) e as *transferências para sociedades financeiras* com um decréscimo de €46,8 milhões (dos quais €41,8 milhões relativos ao Fundo de Acidentes de Trabalho);
- ◆ a *aquisição de bens de capital*, que ascendeu a €597,5 milhões, ou seja, menos €786,5 milhões (-56,8%) que no ano transacto. Este decréscimo resulta essencialmente do facto do Instituto de Estradas de Portugal em 2005 ter saído do subsector dos SFA passando a integrar o sector público empresarial (em 2004 a sua despesa ascendeu a €768,8 milhões);
- ◆ os *passivos financeiros*, no montante de €1.280,4 milhões, o que representa um decréscimo de €1.017,3 milhões (-44,3%), dos quais:
 - ◇ €600 milhões se refere a amortização de empréstimos bancários pelo IGIF;
 - ◇ €660 milhões respeita a amortizações pelo FRDP de títulos de dívida pública;
 - ◇ Em termos de evolução salienta-se:
 - ◆ que o INGA, em 2005, não tem qualquer despesa ao nível deste agrupamento (em 2004 a despesa relativa a *passivos financeiros* ascendeu a €573,7 milhões). Esta variação resulta essencialmente da alteração do critério de contabilização da amortização de fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro no âmbito do FEOGA-Garantia;
 - ◆ a Caixa Geral de Aposentações que, em 2005, também não registou qualquer despesa em *passivos financeiros*, quando em 2004 havia amortizado €43,6 milhões de *empréstimos de curto prazo*;
 - ◆ o decréscimo, em €37,4 milhões, da amortização de *empréstimos de médio e longo prazos* pelo INH;
- ◆ as *despesas com pessoal*, que ascenderam a €4.321 milhões, ou seja, mais €345,2 milhões (8,7%) que no ano anterior, destacando-se:
 - ◇ as *remunerações certas e permanentes* com um aumento de €165,9 milhões, dos quais €66,5 milhões relativos a Universidades², €35,8 milhões aos Hospitais Centrais e €32,1 milhões às Administrações Regionais de Saúde;
 - ◇ as despesas com *segurança social* com um acréscimo de €153 milhões, salientando-se o acréscimo das despesas pagas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da

¹ Conforme as orientações constantes do n.º 3 do ponto VI da Circular Série A n.º 1312, de 13 de Agosto de 2004, da DGO relativa ao Orçamento do Estado que refere “*Os serviços que são meros intermediários, recebendo as verbas do OE ou da UE e transferindo-as para o organismo executor, não deverão considerar estes fluxos como receita e despesa orçamentais, mas sim como operações extra-orçamentais – classificação económica 12.00.00 (...)*”.

² Note-se que deste montante uma parte terá a ver com integração das Escolas Superiores de Enfermagem de Vila Real, Madeira, São João de Deus-Évora e Calouste Gulbenkian-Braga, nas Universidades de Trás-os-Montes e Alto Douro, Madeira, Évora, Minho respectivamente, e as Escolas Superiores de Enfermagem de Ponta Delgada e de Angra do Heroísmo na Universidade dos Açores, conforme n.º 2 do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho.



Justiça (mais €175 milhões que no ano transacto) e o decréscimo das despesas pagas pelos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (menos €23,5 milhões);

- ◆ os *ativos financeiros*, que totalizaram €3.810,5 milhões (6,4%), representando um acréscimo de €229,8 milhões. Essa variação resultou essencialmente do:
 - ◇ acréscimo das aplicações em *títulos a curto prazo*, em €968,7 milhões, salientando-se o acréscimo de €1.824 milhões das aplicações efectuadas pelo FRDP e o decréscimo de €817,7 milhões ao nível da CGA;
 - ◇ decréscimo das aplicações em *títulos a médio e longo prazos e outros ativos financeiros*, em €563 milhões e €176,5 milhões, respectivamente, salientando-se a diminuição, em €710,8 milhões, das aplicações destes dois tipos efectuadas pelo FRDP (€573,9 milhões e €136,9 milhões, respectivamente).

3.5 – “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”

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 unidades¹, 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, ativos financeiros e passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, Segurança Social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa².

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 2005, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a €-1.531.800³, enquanto a despesa registou €95.134, uma diferença de €1.626.934. Às diferenças nos critérios de classificação e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a *transferências correntes e a transferências de capital*, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes e despesas de capital*), acresce o facto de, em cada ano, não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos os valores das contas de gestão

¹ 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”.

² 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.

³ Valor negativo em consequência de reembolsos/restituições de valor superior à receita bruta registada durante o ano.

de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A CGE/2005, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, integra o Mapa XXIII – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, reproduzido, com anotações, no Quadro 3 do Relatório do Ministério das Finanças. O quadro seguinte visa evidenciar, os valores dos ajustamentos efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam daquele Mapa da Conta.



em
 20
 15
 10
 5
 0

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

em euros

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Seg. Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
1 – RECEITAS CORRENTES		32 553 858 059	9 455 405	32 563 313 464	27 339 683 100	-6 258 174 484	21 081 508 616	43 029 948 316	17 972 283 518	0	17 972 283 518	54 980 061 980
1.1 – Impostos directos		11 519 154 679	-	11 519 154 679	6 647 438	-	6 647 438	11 525 802 117	-	-	-	11 525 802 117
1.2 – Impostos indirectos		18 916 549 726	-	18 916 549 726	262 442 599	-	262 442 599	19 178 992 324	592 100 000	592 100 000	592 100 000	19 771 092 324
1.3 – Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE		99 372 916	-	99 372 916	5 873 596 025	-	5 873 596 025	5 972 968 941	11 037 320 825	-	11 037 320 825	17 010 289 766
1.4 – Taxas multas e outras penalidades		410 252 529	-	410 252 529	1 317 311 371	-	1 317 311 371	1 727 563 900	52 345 175	-	52 345 175	1 779 909 074
1.5 – Rendimentos da propriedade		193 627 872	-	193 627 872	167 373 552	312 976	167 686 527	361 314 399	239 122 237	-	239 122 237	600 436 636
1.6 – Transf. correntes	1.6.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	-1 862 272	1 862 272	-	9 895 677 254	131 659 419	10 027 336 673	-	4 845 038 888	-592 073 242	4 845 038 888	-
	1.6.1.2 – Administração Central (SFA)	494 580 116	92 956 975	587 537 091	6 429 054 295	-6 429 054 295	-	-	126 789 897	-	126 789 897	-
	1.6.2 – Segurança Social	38 923 112	-38 923 112	-	1 014 859 134	35 481 935	1 050 341 069	1 050 341 069	-	-	-	-
	1.6.3 – Administração Local e Regional	20 709 966	71 000	20 780 966	13 561 543	-	13 561 543	34 342 509	-	-	-	34 342 509
	1.6.4 – Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE	74 775 543 44 681 137	-46 511 730 -44 200 000	28 263 813 481 137	1 354 456 897 1 164 006 431	1 233 076	1 355 689 973	1 383 953 786	890 414 419	-26 758	890 414 419	2 274 368 205
1.7 – Outras receitas correntes	787 773 873	-	787 773 873	1 004 702 994	2 192 406	1 006 895 399	1 794 669 272	189 152 076	-	189 152 076	1 983 821 348	
2 – DESPESAS CORRENTES		38 625 696 856	-93 784	38 625 603 072	26 986 486 158	-6 343 615 283	20 642 870 875	48 653 600 183	17 640 694 333	0	17 640 694 333	60 272 124 662
2.1 – Despesas com pessoal		13 668 250 695	-	13 668 250 695	4 320 987 367	67 147 953	4 388 135 320	18 056 386 015	377 990 919	-	377 990 919	18 434 376 934
2.2 – Aquisição de bens e serviços correntes		1 208 950 688	-	1 208 950 688	6 736 277 197	17 408 691	6 753 685 888	7 962 636 576	90 258 074	-	90 258 074	8 052 894 650
2.3 – Juros e outros encargos		3 968 547 876	-	3 968 547 876	50 728 899	6 073	50 734 973	4 019 282 848	6 024 398	-	6 024 398	4 025 307 246
2.4 – Transf. correntes	2.4.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	93 784	-93 784	-	576 635 253	10 901 838	587 537 091	-	-	486 380 385	-	-
	2.4.1.2 – Administração Central (SFA)	10 027 336 673	-	10 027 336 673	6 406 153 324	-6 406 153 324	-	-	1 050 341 069	-	1 050 341 069	-
	2.4.2 – Segurança Social	4 845 038 888	-	4 845 038 888	123 079 045	3 710 852	126 789 897	4 971 828 786	-	-	-	-
	2.4.3 – Administração Local e Regional	1 702 091 643	-	1 702 091 643	21 246 559	37 037 000	58 283 559	1 760 375 202	23 249 207	-	23 249 207	1 783 624 409
	2.4.4 – Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE	2 288 641 400 1 438 923 333	- -1 438 923 333	2 288 641 400 10 226 806	6 988 063 986 -10 226 806	6 988 063 986	-10 226 806	9 276 705 386	15 563 656 524	-5 647 500	15 563 656 524	24 840 361 910
2.5 – Subsídios	652 380 652	-	652 380 652	1 696 313 801	-73 749 690	1 622 564 111	2 274 944 763	505 113 299	-480 732 885	505 113 299	2 780 058 062	
2.6 – Outras despesas correntes	264 364 556	-	264 364 556	67 000 726	75 324	67 076 051	331 440 607	24 060 844	-	24 060 844	355 501 451	
3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)		-6 071 838 797	9 549 189	-6 062 289 608	353 196 942	85 440 799	438 637 741	-5 623 651 867	331 589 185	0	331 589 185	-5 292 062 682
4 – RECEITAS DE CAPITAL		377 825 238	-9 550 539	368 274 699	3 127 906 999	-599 069 306	2 528 837 693	2 361 443 219	33 365 880	0	33 365 880	2 370 283 927
4.1 – Transf. de capital	4.1.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	330 472	-330 472	-	894 583 251	-391 605 248	502 978 002	-	16 160 775	-113 690	16 160 775	-
	4.1.1.2 – Administração Central (SFA)	18 050 150	14 641 020	32 691 170	172 007 434	-172 007 434	-	-	-	-	-	-
	4.1.2 – Segurança Social	9 549 189	-9 549 189	-	43 846 331	-35 481 935	8 364 397	8 364 397	-	-	-	-
	4.1.3 – Administração Local e Regional	595 659	-	595 659	10 947 626	-107 810	10 839 817	11 435 476	-	-	-	11 435 476
	4.1.4 – Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE	51 743 105 51 140 095	-14 311 898 -14 600 000	37 431 207 36 540 095	1 963 082 251 765 895 958	98 054	1 963 180 305	2 000 611 512	6 604 326	113 690	6 604 326	2 007 215 838
4.2 – Outras receitas de capital	297 556 663	-	297 556 663	43 440 106	35 066	43 475 172	341 031 835	10 600 778	-	10 600 778	351 632 613	
5 – DESPESAS DE CAPITAL		3 853 907 227	-403 201 350	3 450 705 877	1 757 876 330	-169 029 589	1 588 846 741	4 503 883 446	67 168 261	0	67 168 261	4 546 526 536
5.1 – Aquisição de bens de capital	652 645 786	-	652 645 786	597 483 773	2 977 845	600 461 617	1 253 107 403	31 787 037	-	31 787 037	1 284 894 441	
5.2 – Transf. de capital	5.2.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	1 350	-1 350	-	32 691 170	-	32 691 170	-	-	6 902 500	-	-
	5.2.1.2 – Administração Central (SFA)	906 178 002	-403 200 000	502 978 002	172 851 526	-172 851 526	-	8 364 397	-	-	8 364 397	-
	5.2.2 – Segurança Social	16 160 775	-	16 160 775	-	-	-	16 160 775	-	-	-	-
	5.2.3 – Administração Local e Regional	1 402 774 546	-	1 402 774 546	143 787 221	-	143 787 221	1 546 561 767	-	-	1 546 561 767	-
	5.2.4 – Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE	853 794 995 55 925	- -55 925	853 794 995 55 925	804 793 285	-	804 793 285	1 658 588 279	27 016 827	-6 902 500	27 016 827	1 685 605 106
5.3 – Outras despesas de capital	22 351 774	-	22 351 774	6 269 357	844 092	7 113 449	29 465 222	-	-	-	29 465 222	
6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)		-9 547 920 787	403 200 000	-9 144 720 787	1 723 227 611	-344 598 918	1 378 628 692	-7 766 092 094	297 786 803	0	297 786 803	-7 468 305 291
7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3)		-5 579 372 911	403 200 000	-5 176 172 911	1 773 956 510	-344 592 845	1 429 363 665	-3 746 809 246	303 811 201	0	303 811 201	-3 442 998 045
8 – ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS		246 256 060	403 200 000	649 456 060	1 378 282 709	-	1 378 282 709	2 027 738 768	23 345 761	-	23 345 761	2 051 084 529
9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS		-9 794 176 846	0	-9 794 176 846	344 944 902	-344 598 918	345 984	-9 793 830 863	274 441 043	0	274 441 043	-9 519 389 820

Nota: As outras receitas correntes incluem as reposições não abatidas nos pagamentos e os recursos próprios comunitários e as outras receitas de capital, no subsector dos serviços integrados, o saldo da gerência anterior.

Conforme evidencia o quadro, foram diversos os ajustamentos efectuados em 2005, pela DGO, para a elaboração da “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”, com destaque para os que tiveram maior impacto financeiro e eventuais inconsistências de procedimentos:

- ◆ Reclassificação da despesa com *subsídios* para outros subsectores da Administração Pública, como indica o quadro seguinte, 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. Este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos pelos serviços integrados, que não foram reclassificados¹, e os *subsídios* pagos por SFA a SFA foram reclassificados como *transferências correntes* para serviços integrados².

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados	(a)		(b)		
SFA	15 302 500	(c) 13 599 338	37 037 000	7 810 852	73 749 690
Segurança Social		(d) 480 732 885			480 732 885

(a) Os serviços integrados pagaram €77.356 a outros serviços integrados, que não foram reclassificados.

(b) Os serviços integrados pagaram €21.177 às administrações regionais, que não foram reclassificados.

(c) Este montante foi reclassificado em *transferências correntes* para serviços integrados.

(d) Corresponde ao total da receita dos SFA relativas a *transferências correntes e de capital*, excepto as do INATEL provenientes do IGFSS não afectas a programas de turismo, deduzidas da despesa registada como *transferências de capital* para a Administração Central.

Relativamente aos subsídios pagos pelos serviços integrados, a DGO, na sua resposta, destacou o seu reduzido valor, salientando que “(...) a conta consolidada usa como unidade o milhão de euros, com uma casa decimal.”.

- ◆ 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 à Administração Central e as do INATEL não afectas a programas de turismo³. Assim, foram reclassificados €9.549.189 e €35.481.935, respectivamente. Segundo a DGO este ajustamento visa corrigir erros de classificação, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso ser registadas em *transferências correntes*⁴.

Observe-se que, ao nível dos serviços integrados, no pressuposto de incorrecta identificação do organismo pagador, todas as transferências⁵ provenientes da Segurança Social foram reclassificadas como provenientes dos SFA.

- ◆ Ainda ao nível dos serviços integrados, e também no pressuposto de incorrecta identificação do organismo pagador, parte das *transferências* provenientes da União Europeia foram

¹ Segundo a DGO, devido à “*Insignificância dos montantes (...)*”.

² Em 2004 os subsídios de SFA para SFA não tinham sido objecto de reclassificação.

³ Despesas identificadas no Mapa de Execução Orçamental da Segurança Social de 2005.

⁴ 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.*”.

⁵ Foram reclassificados €38.923.112 de *transferências correntes* e €9.549.189 de *transferências de capital*.



reclassificadas como provenientes de SFA¹. 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.

- ◆ Foram anuladas, na Conta dos serviços integrados, as receitas das privatizações² (€403.200.000) e correspondentes *transferências de capital* para o FRDP e, na conta dos SFA foi eliminada a transferência recebida e igual montante na despesa do FRDP³.
- ◆ A conta dos SFA, como já referido, é objecto de uma consolidação prévia, na qual as *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA no montante que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa são reclassificadas, respectivamente, em *outras receitas correntes*⁴ e em *outras receitas de capital*. Se, pelo contrário, os valores recebidos forem inferiores aos valores pagos, o ajustamento da diferença será feito, respectivamente, em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital*⁵. Esta consolidação prévia é evidenciada no Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos” da Conta.

Segundo indicação da DGO, “[a]ssumiu-se que a consolidação prévia dificultava a consolidação a realizar (...)”, contudo, em vez de utilizar a informação dos mapas VI – “Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica” e Mapa n.º 29 – “Despesas pagas, especificadas de acordo com a classificação económica, comparadas com as do ano económico anterior”⁶ foi utilizada a informação do Mapa XXI, procedendo-se à redução da rubrica *outras receitas correntes* em €22.100.000, por contrapartida da diminuição da despesa com *transferências correntes* para os serviços integrados em €18.000.000 e para a Segurança Social em €4.100.000.

Observe-se que estes ajustamentos, excedem o objectivo de anular a consolidação prévia pois, para além de se limitarem às receitas e despesas correntes, envolvem também a reclassificação do subsector a que se destinam as *transferências correntes* (para SFA), pressupondo assim incorrecções na identificação do subsector do organismo a que se destinam.

Na sua resposta, a DGO refere:

“(...) por um lado, que a informação utilizada não é a constante do mapa XXI e, por outro lado, que o objectivo dos ajustamentos não foi anular a consolidação prévia, mas tão somente introduzir mais racionalidade facilitadora da reconciliação dos fluxos a partir da informação não consolidada, tendo em conta os sectores de contrapartida, ao invés de simplesmente concentrar as correcções às discrepâncias intra sectoriais nas rubricas residuais das receita e/ou despesa não tendo em conta as relações com os sectores de contrapartida. Com efeito, só por acaso a origem das discrepâncias se localizaria nessas rubricas. As discrepâncias na consolidação intra sectorial constituem evidência de incorrecções na identificação dos organismos e fluxos que não carece de suposição”.

¹ Foram reclassificados €44.200.000 de *transferências correntes* e €14.600.000 de *transferências de capital*.

² 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).

³ Na despesa foram eliminados €322,9 milhões nos passivos financeiros, e €80,3 milhões nas operações extra-orçamentais.

⁴ Em 2005, foram reclassificados nesta rubrica €22.900.971.

⁵ Em 2005, foram reclassificados nesta rubrica €844.092.

⁶ Seria necessário utilizar este mapa e não o Mapa IX – “Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica”, uma vez que este último não dispõe da desagregação das transferências da Administração Central em serviços integrados e SFA.

Relativamente à resposta, observa-se que os dados constantes da coluna “Valor Base” do quadro de apoio sobre os ajustamentos efectuados na consolidação, anteriormente remetido pela DGO aos serviços do Tribunal, são consistentes com os valores constantes do Mapa XXI e que, nas notas desse quadro, se indica como motivo para alguns ajustamentos “(...) *que a consolidação prévia dificultava a consolidação a realizar no Mapa XXIII (...)*”. Assim, a resposta da DGO não é consistente com estes elementos e não clarifica a informação que, eventualmente, teria sido utilizada em alternativa.

Na sua resposta, a DGO refere também que “(...) *está consciente de que uma correcta consolidação intra e intersectorial não se resolve com a "anulação da consolidação prévia", mas que as dificuldades encontradas na reconciliação das operações objecto de consolidação têm origem num conjunto muito vasto de problemas, cuja solução - que obriga a uma reavaliação abrangente de todo o sistema de informação para a elaboração das contas das Administrações Públicas - estará na implementação do modelo POCP — RIGORE.*”

O Tribunal, perante a actual ausência de calendarização para a implementação generalizada do modelo POCP – RIGORE, recomenda que, no quadro dos actuais sistemas de informação, sejam desenvolvidas metodologias e procedimentos de reconciliação das operações, de forma a melhorar a classificação das receitas e despesas feita pelos organismos e minimizar a necessidade de introdução de ajustamentos aos valores de base.

- ◆ O Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos” não discrimina as *transferências* para a União Europeia, pelo que o Mapa XXIII – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, na linha em que identifica essas *transferências correntes* indica valor zero, enquanto as mesmas ascendem a €10.226.806.
- ◆ À conta consolidada dos SFA foi adicionada a execução orçamental da Assembleia da República¹. Este organismo continua a utilizar um classificador económico distinto do previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e a não introduzir a informação da sua execução orçamental no sistema informático SIGO/SFA. Merece especial atenção o tratamento dado pela DGO às seguintes despesas, por desvirtuar a sua natureza:
 - ◇ *transferências correntes* (€34.263.456) foram imputadas em 80% a *despesas com pessoal* e em 20% a *outras despesas correntes*;
 - ◇ *transferências de capital* (€383.706) foram imputadas a *aquisição de bens de capital*.
- ◆ Nos SFA parte das *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados foram reclassificados em *transferências de capital* (€6.200.000).
- ◆ Ao nível da Segurança Social, na receita, o adicional ao IVA (€592.100.000) foi reclassificado de *transferências correntes* provenientes da Administração Central (onde estaria registado) para *impostos indirectos*. Na despesa, foram reclassificados *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital*, respectivamente, €5.647.500 como *transferências correntes* provenientes de SFA e €6.902.500 como *transferências de capital* provenientes de SFA. Trata-se de reclassificar as transferências para o INATEL, excepto as afectas a programas de turismo.

¹ Essa conta é integrada, de forma autónoma, no final do Volume I da CGE/2005.



Após estes ajustamentos a DGO procedeu ainda à consolidação da conta dos serviços integrados¹ e à consolidação intersectorial. Para este processo considerou-se a receita de transferências correntes e de capital de cada subsector igual à despesa “ajustada” indicada no correspondente subsector pagador. Os aumentos ou diminuições de receita causados com este procedimento foram anulados tendo sido efectuados ajustamentos simétricos em *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital* (isto é, transferências recebidas de fora das Administrações Públicas)². Observe-se que os acertos efectuados nas transferências provenientes das Administrações Regionais e Locais têm por base ajustamentos a informação recebida pela DGO quanto à execução das Administrações Regionais, também essa objecto de ajustamentos prévios.

Assim, a “Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social” continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos evidenciados no quadro anterior, 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 que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2005, como foi já referido, essa situação abrangeu a Assembleia da República que continua a utilizar um classificador económico distinto do aprovado pelo Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. A DGO procurou colmatar esta falta no âmbito da “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social”, procedendo à reclassificação da conta desta entidade (apresentada no Volume I da CGE/2005).

A DGO, na sua resposta, indica que “(...) a AR mantém o entendimento de que não se encontra abrangida pelo regime aplicável ao subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, não prestando, assim, informação mensal no sistema informático SIGO/SFA, nem adaptando o classificador económico previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro”.

Mantém-se a recomendação constante do Parecer sobre a CGE/2004, relativamente à conta da Assembleia da República, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar daquele sistema e dos Mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada, tal como procedem outros órgão de soberania.

Dado que a da “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social”, 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

¹ 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, respectivamente em outras receitas correntes (€-1.956.056) e em outras receitas de capital (€329.122). Este ajustamento privilegia a informação do lado da despesa, ou seja, considera que, provavelmente, estará mais correcta do que a registada do lado da receita. Note-se que apresenta uma lógica diferente da consolidação dos SFA do Mapa XXI (em que o ajustamento é feito do lado da receita ou da despesa, consoante o que apresenta maior valor).

² A título de exemplo, observe-se que, na conta dos serviços integrados, as transferências correntes provenientes de SFA foram aumentadas em €284.674 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida a redução em outras transferências correntes.

consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social” (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.

Quadro III.10 – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social” 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		Serv. Integrados	SFA	Admin. Central	Seg. Social	TOTAL
Receitas correntes	1.1 Impostos directos	20,1	0,0	20,1	-	20,1
	1.2 Impostos indirectos	33,0	0,5	33,4	1,0	34,5
	1.3 Contrib. p/ a Seg. Social, CGA e ADSE	0,2	10,2	10,4	19,2	29,7
	1.4 Taxas multas e outras penalidades	0,7	2,3	3,0	0,1	3,1
	1.5 Rendimentos da propriedade	0,3	0,3	0,6	0,4	1,0
	1.6 Transferências correntes	0,1	2,4	2,5	1,6	4,0
	1.6.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,0	0,1	-	0,1
	1.6.4 <i>Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE</i>	0,0	2,4	2,4	1,6	4,0
		0,0	2,0	2,0	1,1	3,2
	1.7 Outras receitas correntes	1,4	1,8	3,1	0,3	3,5
Receitas de capital	2.1 Transferências de capital	0,1	3,4	3,5	0,0	3,5
	2.1.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,0	0,0	-	0,0
	2.1.4 <i>Outras transferências, das quais: Resto do Mundo - UE</i>	0,1	3,4	3,5	0,0	3,5
		0,1	1,3	1,4	0,0	1,4
	2.2 Outras receitas de capital	0,5	0,1	0,6	0,0	0,6
Total da Receita	(em percentagem)	56,3	21,0	77,3	22,7	100,0
	(em valor)	32 311 359 902	12 021 326 168	44 332 686 070	13 017 659 837	57 350 345 907
Despesas correntes	3.1 Despesas com pessoal	21,1	6,7	27,8	0,6	28,4
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes	1,9	10,4	12,3	0,1	12,4
	3.3 Juros e outros encargos	6,1	0,1	6,2	0,0	6,2
	3.4 Transferências correntes	6,2	10,9	17,0	24,0	41,1
	3.4.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,6	0,1	2,7	0,0	2,8
	3.4.4 <i>Outras transferências Resto do Mundo - UE</i>	3,5	10,8	14,3	24,0	38,3
		2,2	-	2,2	0,0	2,2
	3.5 Subsídios	1,0	2,5	3,5	0,8	4,3
3.6 Outras despesas correntes	0,4	0,2	0,6	0,0	0,6	
Despesas de capital	4.1 Aquisição de bens de capital	1,0	0,9	1,9	0,0	2,0
	4.2 Transferências de capital	3,5	1,5	4,9	0,0	5,0
	4.2.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,2	0,2	2,4	-	2,4
	4.2.4 <i>Outras transferências Resto do Mundo - UE</i>	1,3	1,2	2,6	0,0	2,6
		0,0	-	0,0	-	0,0
4.3 Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	-	0,0	
Total da Despesa	(em percentagem)	41,2	33,1	74,3	25,7	100,0
	(em valor)	26 684 794 611	21 484 699 458	48 169 494 069	16 649 157 129	64 818 651 198

Fonte: Dados constantes da CGE/2005.

Observe-se que, em 2005, o peso dos serviços integrados na receita líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€57.350,3 milhões), atingiu os 56,3% (€32.311,4 milhões), enquanto representa apenas 41,2% (€26.684,8 milhões) da despesa líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€64.818,7). Já os SFA contribuem com apenas 21,0% (€12.021,3 milhões) para a receita e, apresentam na despesa um peso substancialmente superior, 33,1% (€21.484,7). A Segurança Social contribui com 22,7% das receitas (€13.017,7 milhões) e com 25,7% das despesas (€16.649,2).



No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 54,6% das receitas (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 29,7%.

Relativamente às despesas, destaca-se o peso das *transferências correntes* (41,1%), especialmente as (*outras*) *transferências* (38,3%) onde se incluem as *transferências* de verbas para os sectores exteriores à Administração Pública, essencialmente para *famílias* (€21.282,4 milhões, verba da qual €14.471 milhões se referem a pagamentos efectuados pela Segurança Social e €6.385,4 pela CGA) e para *instituições sem fins lucrativos* (€1.437,7 milhões, dos quais 1.084,6 milhões pagos pela Segurança Social).

Merecem também referência as *despesas com pessoal*, que representaram 28,4% das despesas consideradas no quadro anterior, onde se inclui a verba paga pelo Estado à CGA (€3.218,8 milhões a título de *contribuições para a CGA*) e a *aquisição de bens e serviços correntes* que representou 12,4%, integrando a verba paga pelo IGIF na rubrica *serviços de saúde* (€1.643,0 milhões).

Relativamente à “Conta Consolidada” é de referir, por último, que o saldo global em 2005, ascendeu a €-7.468,3 milhões (um défice equivalente a 5,1% do PIB), quando no ano anterior tinha totalizado €-6.924,1 milhões (também 5,1% do PIB), ou seja, em valor absoluto, agravou-se em €544,2 milhões.

No âmbito do contraditório, o presente capítulo foi também remetido ao Ministro das Finanças, que não se pronunciou.