



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, neste caso, correspondam a pagamentos efectivos³ (cfr. pontos 3.1 alínea b) e 3.2).

Em 2006, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida do Orçamento dos serviços integrados ascendeu a € 94.712.316.943,49, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de € 95.618.505.943,74, deduzido de € 906.189.000,25 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€ 906.185.078,68) e, em 2007 (€ 3.921,57), retroagidas a 2006.

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 e Administração Pública.

¹ Além dessas classificações, as despesas são também discriminadas por actividades e 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 de anos anteriores, o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março (decreto de execução orçamental): “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2006, 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 2006, uma vez mais, conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal, não foram registados naquele sistema os valores da conta da Assembleia da República (abrangendo, em 2006, as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social), pelo que a sua execução orçamental não figura nesses mapas da CGE (€ 124,3 milhões de despesa).

Sobre esta matéria, a DGO pronunciou-se no âmbito do contraditório do Capítulo V do presente Parecer, adiante transcrito, no ponto 5.1.1.

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 € 31.158.379.530.

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 anteriores¹, ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior².

Este tipo de contabilização orçamental, efectuado na altura do processamento do pagamento dessas despesas, para além de não ser aplicado por todos os organismos públicos³, sofre de algumas limitações. 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 2006, transitaram em dívida, serão conhecidas através da execução orçamental de 2007, caso tenham sido pagas nesse ano.

¹ 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 2006 (cfr. páginas 47 e 48 do Volume I da CGE), é de salientar que não foram emitidas instruções específicas para 2005 e 2006, o que terá levado alguns serviços a não proceder a essa discriminação, conforme se refere na nota 3. Note-se que, para 2007, a Circular da DGO n.º 1333-A (instruções complementares ao decreto de execução orçamental), no ponto 1.3, clarifica que deverá manter-se “(...) o adequado registo de pagamentos que respeitem a compromissos de anos anteriores, com a devida especificação, em termos de classificação económica, oportunamente divulgada pela Circular Série A n.º 1306 (...)”.

² Clarificação estabelecida pela Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003.

³ Por exemplo, de acordo com as bases de dados da execução orçamental do sistema de informação e gestão orçamental (SIGO), em vários casos, os organismos, na designação das subalíneas, mencionam tratar-se do pagamento de despesas de anos anteriores, não empregando o correspondente código numérico, o que impede o apuramento da totalidade desses encargos.



Em 2006, o pagamento de “dívidas transitadas de 2005” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 217,6 milhões e a € 690,8 milhões, totalizando € 908,4 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2007 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 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006” e as “dívidas transitadas de 2006 e pagas durante o primeiro semestre de 2007”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

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

(em euros)

Ministério	Despesas de anos anteriores pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Despesas de anos anteriores pagas até Junho de 2007 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	1 363 125	0,3	93 610	0,0	-1 269 515	-93,1
Administração Interna	40 603 660	7,7	24 880 461	3,1	-15 723 199	-38,7
Negócios Estrangeiros	258 654	0,0	508 044	0,1	249 390	96,4
Finanças e Administração Pública	87 236 168	16,5	7 446 389	0,9	-79 789 779	-91,5
Defesa Nacional	9 757 156	1,8	8 640 460	1,1	-1 116 696	-11,4
Justiça	4 568 910	0,9	25 348 279	3,2	20 779 369	454,8
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	2 891 601	0,5	4 728 656	0,6	1 837 055	63,5
Economia e da Inovação	4 730 359	0,9	2 186 477	0,3	-2 543 881	-53,8
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	34 690 589	6,5	34 797 735	4,4	107 146	0,3
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1 106 828	0,2	22 424	0,0	-1 084 404	-98,0
Trabalho e Solidariedade Social	1 072 765	0,2	1 095 998	0,1	23 232	2,2
Saúde	326 708 882	61,6	661 686 617	83,3	334 977 735	102,5
Educação	13 724 346	2,6	20 288 081	2,6	6 563 735	47,8
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	520 434	0,1	1 975 280	0,2	1 454 846	279,5
Cultura	724 457	0,1	257 880	0,0	-466 577	-64,4
Total	529 957 932	100,0	793 956 391	100,0	263 998 459	49,8

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, em 2006, um elevado acréscimo, em € 264,0 milhões (49,8%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devido essencialmente ao acréscimo verificado no Ministério da Saúde, em € 335,0 milhões. Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, à semelhança de anos transactos, o Ministério da Saúde continua a destacar-se representando 83,3% do total pago no 1.º semestre de 2007 a título de “despesas de anos anteriores” (contra os 61,6% do semestre homólogo do ano anterior).

Para apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2006, os serviços de apoio do Tribunal realizaram acções de verificação junto dos organismos (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) que constam do quadro seguinte. Conforme se evidenciou no Quadro III.1, no 1.º Semestre de 2007, a título de “despesas de anos anteriores” foi pago o montante de € 794,0 milhões (€ 82,6 milhões por serviços integrados e € 711,4 milhões por SFA), tendo os organismos que

constituíram a amostra representado, relativamente aos serviços integrados 73,9% (€ 61,1 milhões) e quanto aos serviços e fundos autónomos 29,8% (€ 212,1 milhões) dessas despesas.

Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2007

(em euros)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2006	Pago até 30/06/2007	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2006	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
SERVIÇOS INTEGRADOS						
Administração Interna	Guarda Nacional Republicana (GNR)	30 555 445,00	10 878 850,21			
	<i>Encargos com a saúde e outros encargos com a saúde</i>	30 170 123,00	10 502 088,97		X	
	<i>Outras</i>	385 322,00	376 761,24		X	(a)
	Polícia de Segurança Pública (PSP)	25 955 467,00	13 465 305,62			
	<i>Encargos com a saúde e despesas relacionadas</i>	25 572 015,00	13 147 780,15		X	(a)
	<i>Outras</i>	383 452,00	317 525,47		X	
Finanças e Administração Pública	Direcção-Geral do Tesouro (DGT)	4 314 255,00	4 222 096,92			
	<i>Outros Bens</i>	4 292 753,00	4 200 594,99		X	
	<i>Outras</i>	21 502,00	21 501,93			
Ambiente e Ordenamento do Território	Instituto da Água (INAG)	4 670 799,00	4 553 636,04			
	<i>Contratos-Programa para abastecimento de água com municípios</i>	509 097,00	509 096,57		X	
	<i>Contrato-Programa para abastecimento de água e águas residuais com municípios e suas associações</i>	3 593 088,00	3 475 926,13			
	<i>Aproveitamento Hidráulico do Sistema Odeleite-Beleche (energia eléctrica)</i>	568 614,00	568 613,34			
Economia e Inovação	Instituto de Formação Turística	1 224 142,00	1 224 082,37			
	<i>Aquisição de bens de capital/investimentos/edifícios</i>	1 220 501,00	1 220 499,25		X	
	<i>Deslocações e estadas</i>	2 653,00	2 595,76			
	<i>Estudos, pareceres, projectos e consultorias</i>	988,00	987,36			(b)
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (Ex-Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica)	17 855 755,00	15 978 470,20			
	<i>Melhoramentos fundiários</i>	14 474 526,00	14 085 657,73		X	(c)
	<i>Encargos das instalações</i>	1 279 211,00	1 210 646,69		X	
	<i>Outras</i>	2 102 018,00	682 165,78	(d) 1 130 648,53	X	
Educação	Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL)	11 958 750,00	10 710 289,69			
	<i>Transferências correntes</i>	8 572 914,00	7 324 528,82		X	
	<i>Equipamento informático</i>	2 539 749,00	2 539 748,13		X	
	<i>Outras</i>	846 087,00	846 012,74		X	
Sub-total		96 534 613,00	61 032 731,05	1 130 648,53		



Tribunal de Contas

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2006	Pago até 30/06/2007	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2006	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS						
Defesa Nacional	Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	7 595 034,00	7 585 391,60			
	<i>Mercadorias para venda</i>	7 200 000,00	7 199 033,78		X	
	<i>Encargos com a saúde</i>	84 229,00	84 226,77		X	
	<i>Matérias-primas e subsídios de transporte e peças</i>	70 808,00	69 137,09		X	
	<i>Outras</i>	239 997,00	232 993,96		X	
Justiça	Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	27 294 504,00	24 265 128,84			
	<i>Outros trabalhos especializados</i>	19 572 191,00	16 548 251,92		X	
	<i>Edifícios</i>	7 600 000,00	7 700 000,00		X	
	<i>Outras</i>	122 313,00	16 876,92		X	
Saúde	A.R.S. Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) (*)	177 761 246,00	161 041 583,00			
	<i>Serviços de saúde</i>	93 834 851,00	76 551 588,00		X	
	<i>Produtos vendidos nas farmácias</i>	46 084 000,00	46 447 719,00		X	
	<i>Outras</i>	37 842 395,00	38 042 276,00		X	
	Hospital Curry Cabral	12 531 135,60	10 184 093,00			
	<i>Produtos químicos e farmacêuticos</i>	4 542 231,20	3 614 740,00		X	
	<i>Despesas com pessoal</i>	4 886 798,60	4 640 107,00			(e)
	<i>Outras</i>	3 102 105,80	1 929 246,00		X	
	Instituto Português de Sangue (**)	10 336 149,00	8 996 329,00			
	<i>Produtos químicos e farmacêuticos</i>	5 589 631,00	4 343 751,00		X	
<i>Material de consumo clínico</i>	2 269 324,00	1 923 269,00		X		
<i>Outras</i>	2 477 194,00	2 729 309,00		X		
Sub-total		235 518 068,60	212 072 525,44			
Total		332 052 681,60	273 105 256,49	1 130 648,53		

(*) Relativamente ao SFA, para a classificação de despesas de anos anteriores, além da classificação que tem sido referida através do "último dígito da subalínea igual a 9" que, num quadro (Mapa 7.1) corresponde às linhas com essa classificação, é também usada uma coluna com a designação "despesas de anos anteriores". Por vezes verificam-se divergências. É o caso da A.R.S. de Lisboa e Vale do Tejo, em que correctamente, as "despesas pagas de anos anteriores" (coluna) ascendem a € 161.121.785, enquanto as "despesas da subalínea de último dígito 9" totalizam € 161.041.583 (menos € 80.202).

(**) Idem. Relativamente ao Instituto Português do Sangue, os pagamentos registados na coluna "despesas de anos anteriores" ascendem a € 9.227.518, enquanto as "despesas da subalínea de último dígito 9" totalizam € 8.996.329 (menos € 231.189).

(a) Além da insuficiência de dotação para a realização dos pagamentos, alguma da documentação relativa a encargos de 2006 foi recebida pelo organismo já em 2007.

(b) Demora no processo de autorização do pagamento da despesa em causa (estudos).

(c) Falta de dotação devido a atraso na transferência de verbas por parte das Unidades de Gestão dos projectos AGRO e AGRIS para o IFAP e também, no tocante a despesas referentes ao projecto LEADER+, por limitações decorrentes da Circular Série A n.º 1328, de 31/08/2006, da DGO, por as despesas (que vieram a ser pagas em 2007) ainda não constituírem compromissos à data da emissão dessa Circular.

(d) Juros pagos à EDP relativos a diversas facturas que não foram pagas em 2006.

(e) As "despesas com pessoal", pagas em 2007 e identificadas como "despesas de anos anteriores" referem-se ao mês de férias e ao subsídio de férias, considerados encargos vencidos em 2006, à luz do princípio da especialização do exercício, e que transitaram para o ano seguinte.

Conforme se evidencia no quadro anterior, o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2007 foi, à semelhança dos anos anteriores, a insuficiência de dotação, como tem vindo a ser evidenciado em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado. Nos serviços examinados, a existência deste tipo de despesa foi devida, ainda, a outros factores, bem como a discrepâncias quanto aos critérios aplicados na contabilização de "despesas de anos anteriores".

Destaca-se em especial, os encargos que não foram pagos em 2006 pelo ex-Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica, devido à interpretação que terá sido feita da Circular n.º 1328-A, de 31 de Agosto de 2006, da DGO, estabelecendo que a partir do dia 1 de Setembro, apenas poderiam ser autorizados os pedidos de libertação de créditos referentes às dotações do Cap. 50 – "Investimentos

do Plano” cujos compromissos tivessem sido registados até 31 de Agosto, ficando a assunção de novos compromissos sujeita a aprovação da tutela e do Ministro de Estado e das Finanças. Ou seja, tais despesas não foram pagas em 2006 por o correspondente compromisso, embora já assumido, ainda não ter sido registado (no SIC) à data dessa Circular.

Relativamente às discrepâncias quanto aos critérios aplicados na contabilização de “*despesas de anos anteriores*” já assinaladas¹, observou-se que, no caso do Hospital Curry Cabral, ao contrário da classificação que usara no ano anterior e foi empregue pelos demais organismos examinados, o mês de férias e o subsídio de férias pagos em 2007 foram registados, em contabilidade pública, como “*despesas de anos anteriores*”. Tais discrepâncias deverão ser objecto de acompanhamento e correcção pela DGO, devendo para o efeito emitir as correspondentes circulares, sob pena de se tornar pouco fiável esta classificação das despesas.

Na sua resposta, a DGO não se pronunciou sobre esta matéria.

Conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal os encargos públicos devem ser pagos, escrupulosamente, nas datas legal ou contratualmente estabelecidos, devendo o controlo da despesa ser efectuado a montante, na altura da criação dos encargos e não no momento do seu pagamento.

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 ex-Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica, não tendo sido observado o princípio da boa gestão financeira (economia) estabelecido no artigo 42.º da LEO e no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

O Tribunal, no Parecer sobre a Conta tem vindo acompanhar outras situações em que, habitualmente, se verifica a transição de encargos por pagar. Assim, relativamente ao porte pago, de acordo com a informação prestada, em 19-06-2007, pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social, a dívida aos CTT, em 31-12-2006, ascendia a € 228.150,87 (2,1% dos € 10.926.609,45 facturados no ano), valor que se encontrava integralmente liquidado à data daquela comunicação. Quanto a outra situação, dos encargos por pagar à EDP decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio e suas alterações², de acordo com a informação prestada pela Direcção-Geral de Energia e Geologia, em 12-11-2007, o montante em dívida à EDP ascendia a € 4.843.351,74, acrescido de juros e “(...) *em princípio, a dívida decorre de pagamentos efectuados pela EDP em 2002*”.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro (OET). Em 2006, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente³:

- ◆ O pagamento de € 200.563.068 de bonificações de juros relativos a:
 - ◇ crédito bonificado à habitação, no montante de € 164.755.740;

¹ Descritivo das alíneas/subalíneas que identifica as despesas como tal mas sem a aplicação do correspondente código numérico e, relativamente aos SFA, as discrepâncias entre os valores registados na coluna com essa designação mas, igualmente, sem a aplicação do mencionado código numérico.

² Estabelece normas relativas à actividade de produção de energia eléctrica por pessoas singulares ou por pessoas colectivas de direito público ou privado.

³ Cfr. ponto 6.6.4, que abrange ainda outras situações.



- ◇ regime especial de deficientes, no valor de € 31.160.660;
- ◇ programa especial de realojamento nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que ascenderam a € 4.636.669.
- ◆ O pagamento de € 19.831.948 apurados pelo INGA/IFADAP, relativos à regularização de responsabilidades decorrentes da electricidade verde, de 2004 e 2005. Quanto aos valores em dívida, o IFAP informou, em 9-08-2007, que serão efectuados pagamentos relativos aos consumos efectuados até 28-02-2006 (data determinada por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas), estando apurados € 5,8 milhões, embora o processo não esteja finalizado.
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”, referentes ao ano 2005, no montante de € 23.547.824. Quanto aos encargos relativos ao ano 2006, aquela empresa informou ascenderem a € 21.719.037, conforme nota de débito emitida em 28-03-2007. Reitera-se a observação constante do Parecer sobre a CGE de 2005 relativa a esta matéria, considerando que estes encargos devem ser objecto de inscrição orçamental adequada e pagos durante a execução de 2007, não devendo ser objecto de pagamento por operações específicas do Tesouro ao abrigo da alínea d) do artigo 109.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (artigo que se destina a regularizar responsabilidades decorrentes do passado, manifestamente inaplicável a esta despesa, cujo documento foi já emitido em 2007).

Na sua resposta, a DGO assinala que “(...) a Lei do OE para 2007 veio pôr fim ao mecanismo de compensação de encargos suportados pela PT comunicações com o desconto de assinatura telefónica para reformados (...) cuja execução vinha sendo feita nos termos referidos pelo Tribunal.”. Note-se que, como foi já referido, continua a estar previsto, em 2007, o recurso a esta forma de pagamento para este tipo de encargos.

- ◆ O pagamento, em 20-01-2006, de € 801.133.067 (metade à Caixa Geral de Depósitos e o restante ao Banco Santander Totta, S.A.), relativo a dois empréstimos, de € 400 milhões cada, e respectivos encargos. Estes empréstimos foram contraídos, pelo IGIF, em 31-12-2005 para o pagamento dos adiantamentos concedidos pelo Tesouro ao IGIF ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Desta forma foi encerrada a espiral de sucessivos adiantamentos do Tesouro, para fazer face à suborçamentação sistemática do SNS, intervalados com empréstimos bancários pontuais, no final do exercício económico, como forma de dar cumprimento à disposição do Regime de Tesouraria do Estado que impunha a regularização desses adiantamentos até ao final de cada ano ¹.

Já desde o Parecer sobre a CGE/2003 que o Tribunal tem vindo a questionar 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.”. A solução adoptada em 2006 traduz um regresso à situação

¹ Cfr. ponto 3.1.a) do Parecer sobre a CGE/2005.

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).

verificada em 2002 e anos anteriores, com o recurso a operações específicas do Tesouro para fazer face a despesa orçamental.

Quanto à situação do défice do SNS, em 31-12-2006, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), o total das dívidas a fornecedores (transitado para 2007) ascendia a € 434,8 milhões, uma redução de € 496,5 milhões em relação ao valor em dívida no final de 2005 (€ 931,3 milhões).

Em termos de contabilidade pública, na qual se baseia a Conta Geral do Estado, o pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua desorçamentação, ou seja, não são 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 artigo 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do artigo 5.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, dos n.ºs 5 e 6 do artigo 42.º e do n.º 1 do artigo 45.º da Lei de enquadramento orçamental.

Na sua resposta, a DGO informa que, de acordo com a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008, o “(...) *financiamento dessas operações será assegurado por via orçamental, designadamente através de dotação a inscrever no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e Administração Pública (...) Trata-se de um passo muito importante no reforço da qualidade da orçamentação e da transparência das contas públicas, na linha da Recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria em anos anteriores.*”.

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 o pagamento de encargos 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 maneio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro¹, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2006 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.

Na sua resposta a DGO refere que:

¹ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.



“(...) no âmbito do Ministério da Defesa Nacional (MDM) o EMGDA e os três ramos das Forças Armadas (...) processam o PLC no SIC com base em previsões de pagamentos assentes nos seus sistemas de contabilidade próprios, efectuam transferências para os Centros de Custo no SCC (valores que constituem pagamentos, para o OE) e que acabam por ser superiores aos pagamentos reais. Estes são registados na aplicação SIC do MDM.

Esta situação é análoga à que se verifica, nos outros ministérios, com transferências efectuadas para outros serviços, nomeadamente para SFA.”

Note-se que a despesa orçamental de cada SFA é evidenciada na CGE, ainda que de forma sintética, através dos resumos das suas contas de gerência, não se podendo dizer o mesmo destes serviços com autonomia administrativa, uma vez que a respectiva execução orçamental, apresentada na CGE, não corresponde a pagamentos efectivos a terceiros.

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 dos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)¹.

No que respeita à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre o pedido de libertação de créditos que consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, quanto à constituição dos fundos de maneo, a liquidar até 15 de Janeiro do ano seguinte, determina o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, que deve ser tido “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria”; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o n.º 3 do artigo 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 (...)”.

Na sua resposta a DGO refere que:

(...) tem muita dificuldade em controlar, no RAPE, os PLC, no sentido de assegurar – sem prejuízo da fluidez de gestão e de pagamentos pelos serviços que o legislador dotou

¹ Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2006, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 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 nos projectos 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.

de autonomia financeira – um juízo de valor sobre a indispensabilidade dos créditos para os pagamentos do período seguinte. Há um número elevado de situações que pode determinar, legitimamente, o adiamento de pagamentos previstos. No entanto, as Delegações da DGO estão atentas ao fenómeno, pela experiência própria e pelas recomendações do Tribunal, e quando podem, intervêm no sentido da redução das transferências ao mínimo necessário.”

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado, ascendendo a € 164,2 milhões, em 2006, o Relatório sobre a CGE inclui um título relativo à análise das *reposições não abatidas nos pagamentos* (página 116 do Volume I), embora continue a não distinguir as reposições que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das que resultam de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos).

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. Em 2006, estas verbas ascenderam a € 88,1 milhões e são objecto de um breve comentário no Relatório do Ministério das Finanças e Administração Pública sobre a CGE/2006 (página 55 do Volume I).

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 2003 a 2006 (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)	
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
2006	164 199	88 088	5 521	74 311	(c) 8 256	41,8

(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.

(c) Do qual € 6.505 milhares se refere ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

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, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 41,8% e 70,2%, ou seja, uma parte significativa 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 e Administração Pública dedicar especial atenção a essas situações.

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 e Administração Pública para contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento do Estado para 2006, no seu artigo 79.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 2007, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2007.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2006, verificou-se:

- ◆ A redução (subavaliação) da despesa do OE/2006 em € 272 679 024,61 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “SalDOS do Cap. 60 do OE/2006” e o que o OE/2006 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “SalDOS do Cap. 60 do OE/2005”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2006 em € 7.936.344,38 (reposição como receita do OE/2006 da verba não utilizada de “SalDOS do Cap. 60 do OE/2005”);
- ◆ A redução do défice do OE/2006 em € 280.615.368,99 igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2006, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2006 (€ 44.018.241,63) e do OE/2005 (€ 324.633.610,62) 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.

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

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de administração financeira do Estado), estabeleceram os regimes de administração financeira dos “serviços e organismos da Administração Central”, incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e de fundos públicos, definindo como:

- ◆ regime geral – a autonomia administrativa;

- ◆ regime excepcional – 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 artigo 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 2006, continuavam a não estar integrados no RAFE os seguintes organismos³:

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

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, tal como em anos anteriores, o artigo 10.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “*Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2006, 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,

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 para o ano seguinte através da abertura de créditos especiais.

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.



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 mas 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 RAPE¹ dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os SFA), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

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 RAPE, o decreto de execução orçamental para 2006 veio, como nos três anos anteriores, precisar, no n.º 1 do artigo 2.º, que “São 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 actos legislativos, 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 examinada no Capítulo VIII.

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 artigo 6.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia.

Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional²), 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 artigo 6.º, determina o artigo 7.º da Lei de Bases da

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

² Nos termos do n.º 2 do artigo 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 artigo 64.º, o serviço nacional de saúde tem gestão “descentralizada e participada” e, nos termos do artigo 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.

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 artigo 6.º.

O artigo 93.º (anterior artigo 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 artigo 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 financeira¹.

Refira-se que destes organismos, que haviam perdido a autonomia financeira, em 2004 um foi transformado em sociedade anónima² (Teatro Nacional Dona Maria II) e, a oito, foi atribuído o regime especial de autonomia financeira pelo Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto, que os qualificou como laboratórios do Estado³, indicando o preâmbulo deste diploma as razões para justificar a medida adoptada.

Relativamente a estes laboratórios, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2006, de 3 de Outubro, estabelece que: “*Em regra, o [seu] estatuto jurídico (...) deverá evoluir para o de entidades públicas empresariais, salvaguardando casos excepcionais devidamente justificados, de modo a consagrar as necessárias condições de operacionalidade e transparência contratual dos serviços prestados e a estimular as suas capacidades, assim como os níveis de autonomia e responsabilidade, as condições de atracção competitiva de recursos humanos de alta qualificação, bem como uma maior captação e utilização eficaz de receitas próprias.*”.

Para aferir do cumprimento da regra dos dois terços, os serviços de apoio do Tribunal procederam ao tratamento das contas de gerência dos SFA, cujos extractos constam do Volume II da CGE de 2006 e 2005, com a finalidade de verificar o cumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública, conjugado com o disposto no artigo 93.º da Lei de enquadramento orçamental. Para esse efeito, foram excluídas:

- ◆ das receitas próprias as *transferências* da administração central, da segurança social, das instituições da União Europeia, os *passivos financeiros*, os *saldos da gerência anterior* e as *operações extra-orçamentais*;
- ◆ da despesa, toda a actividade ou projecto que, ao nível do respectivo SFA, apresentasse despesa com fonte de financiamento comunitária e as *operações extra-orçamentais*.

Nesse tratamento, destaca-se a dificuldade em estabelecer a correspondência entre a definição de receitas próprias constante do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e as classificações

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

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

³ 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.



económicas das receitas e despesas das contas de gerência, designadamente, quanto aos *saldos de gerência*¹. Saliente-se que, enquanto pela via legislativa não for estabelecida essa correspondência, em certos casos torna-se complexa a verificação da proporção entre as receitas próprias e as despesas.

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2006 ascende a 353, (incluindo a Assembleia da República) tendo-se excluído da análise 303 (85,8%) pelos seguintes motivos: deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional; estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia; serem entidades de regulação ou supervisão; apresentarem apenas despesas co-financiadas por receitas comunitárias em pelo menos um dos anos analisados.

Assim, a análise incidiu sobre 50 organismos, em relação aos quais se calculou a percentagem das receitas próprias sobre as suas despesas não co-financiadas, evidenciando o quadro seguinte os SFA que não cumprem o critério dos 2/3.

Quadro III.4 – SFA cujas receitas próprias não cobrem em 2/3 as suas despesas não co-financiadas pela União Europeia, em 2 anos consecutivos

(em euros)

Serviço	2005			2006		
	Receitas Próprias (1)	Despesas (2)	% (1)/(2)*100	Receita (3)	Despesa (4)	% (3)/(4)*100
Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (a)	6 152 878	13 418 871	45,9	6 692 985	12 765 887	52,4
Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (a)	0	7 827 656	0,0	0	9 371 710	0,0
Escola Portuguesa de Moçambique	1 172 552	3 162 032	37,1	1 340 552	3 287 870	40,8

(a) Extinto pelo Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril, que criou a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., também serviço com autonomia administrativa e financeira.

(b) Extinto pela Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, que, entre outras, estabelece a orgânica do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, que goza de autonomia administrativa e financeira.

A DGO, na sua resposta, relativamente a dois destes serviços, salienta que os preâmbulos dos respectivos diplomas de criação avançam justificações para a atribuição do regime especial de autonomia² e quanto ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares, admite que “(...) não tem expressa declaração preambular que justifique a autonomia financeira no diploma que o criou (...)”.

¹ Destaca-se que o classificador económico das receitas dos serviços e fundos autónomos não distingue a proveniência dos *saldos de gerência* transitados, isto é, não distingue o saldo de verbas orçamentais requisitadas e não utilizadas do saldo de receitas próprias.

² Quanto ao Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, “(...) procura a agilidade de organização e funcionamento que lhe permitam ser também um factor indutor de simplicidade e de desburocratização; a preservação da qualidade dos serviços prestados num espaço que congrega, inicialmente, cerca de 30 serviços públicos e empresas, e a coordenação e articulação das várias lojas do cidadão nos mesmos elevados níveis de desempenho, justificam, por si só e independentemente de quaisquer outros critérios, a adopção do modelo de autonomia administrativa e financeira (...)”

Relativamente à Escola Portuguesa de Moçambique, embora sem menção directa à opção pelo regime de autonomia administrativa e financeira, o diploma refere que: “Tratando-se de uma instituição pública portuguesa que irá funcionar no estrangeiro, a milhares de quilómetros de Portugal, procurou-se, através do presente diploma, dotá-la dos meios que lhe permitam promover uma gestão eficaz e eficiente com vista à realização dos seus objectivos educativos e culturais.”.

Contudo, tendo em conta a similaridade de funções com o SIS (ambos criados pela Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa)¹, conclui que parece “(...) *legítimo admitir que as razões expressas quanto a um, sejam válidas para o outro serviço de informações, criados pela mesma lei quadro.*”.

Não excluindo a existência de razões ponderosas para a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira deste organismo, reitera-se que, nos termos da Lei de Bases da Contabilidade Pública, essas razões devem ser expressamente reconhecidas por lei.

d) Implementação do POCP

Quanto aos sistemas de contabilidade dos serviços e organismos da Administração Central, estabeleceram os artigos 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, ou seja, 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*”. Também a Lei de enquadramento orçamental (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)², fecharam contas em *POCP*, no ano de 2006, apenas 67 SFA (59,8%)³.

Quanto à aplicação do *POCMS*, a CNCAP informou que todos os SFA encerraram as suas contas de acordo com esse plano de contas.

¹ O preâmbulo do Decreto-lei n.º 225/85, de 4 de Julho, que regulamenta o SIS, refere que: “(...) *é ainda a especificidade institucional que justifica e impõe que o SIS seja criado como serviço dotado de autonomia administrativa e financeira. Algumas disposições especiais respeitantes à administração financeira e patrimonial, à aquisição de bens e serviços, à classificação e ao processamento das despesas surgem como consequência natural da necessidade de adoptar, em relação a um serviço deste tipo, uma grande flexibilidade, sob a pena de, logo à partida, poderem verificar-se bloqueamentos paralisantes de uma actividade que não pode deixar de caracterizar-se pelo dinamismo e pela operacionalidade.*”

² Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a 3 organismos, que também fecharam contas em *POCP* em 2006.

³ Percentagem calculada considerando um universo de 112 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 352 SFA incluídos no Mapa VII da CGE a Assembleia da República (cuja conta não integra aquele mapa) e deduzindo os 172 SFA abrangidos pelo POC Educação (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), e os 69 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).



Conforme a informação prestada pela CNCAP, complementada pelos Serviços de Apoio do Tribunal relativamente a 2 organismos, prestaram contas em *POC Educação* 154 SFA (89,5%) e em 5 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*, é de salientar que continua em desenvolvimento o projecto RIGORE, o qual, de acordo com informação prestada pelo Instituto de Informática, 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. Está previsto que esta solução informática seja disponibilizada a todos os serviços integrados e aos SFA que a pretendam. Contudo, foi utilizado apenas pelo Tribunal de Contas (sede e secções dos Açores e Madeira), quer em 2006¹, quer em 2007.

Quanto à implementação do *POCP*, note-se que as previsões anualmente avançadas, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a CGE/2001², têm vindo a ser sucessivamente adiadas. Actualmente, de acordo com informação prestada pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP)³ está previsto⁴, para 2008, a implementação do *POCP*, em serviços partilhados, apenas nos organismos do Ministério das Finanças e Administração Pública e, eventualmente, num outro organismo do Ministério da Administração Interna, a designar, prevendo-se, para 2009 e 2010, a implementação na generalidade dos organismos da administração central.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a 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”, mais uma vez se conclui 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 realizada⁵.

Na sua resposta, a DGO não se pronunciou sobre esta matéria.

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

² Assim, nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como a data prevista para a conclusão da implementação do *POCP* (cfr. ponto 3.2 c)).

³ Criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro, cabendo-lhe, designadamente, a definição de um programa de implementação geral dos serviços partilhados.

⁴ Previsão condicionada ao facto da GeRAP se encontrar em fase de instalação e, também, de não estar ainda concluído o projecto RIGORE.

⁵ Actualmente tal não sucede. Por exemplo, 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, no limite, apenas ao valor das encomendas que não foram satisfeitas nesse ano.

3.3 – Evolução da despesa da Administração Central

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

a) Serviços integrados

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados com a “despesa paga” por conta dessas dotações:

Quadro III.5 – 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	3 336 362 190	14 328 314	3 285 650 255	98,9	
Administração Interna	1 607 428 981	9 672 693	1 561 317 932	97,7	
Negócios Estrangeiros	348 610 962	15 816 185	324 854 086	97,6	X
Finanças e Administração Pública	65 620 435 716	100 695 472	63 877 503 414	97,5	X
Defesa Nacional	2 105 421 518	153 363 689	1 871 551 568	95,9	X
Justiça	968 569 039	6 671 678	918 942 350	95,5	X
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	316 886 411	17 583 985	244 102 268	81,6	X
Economia e da Inovação	257 841 398	14 947 108	228 619 662	94,1	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	516 639 721	19 998 607	469 051 016	94,4	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	927 970 737	21 248 998	853 230 717	94,1	X
Trabalho e Solidariedade Social	5 666 564 237	4 615 095	5 644 810 347	99,7	
Saúde	7 800 070 414	6 893 949	7 771 708 362	99,7	
Educação	6 178 703 045	17 697 834	6 023 709 947	97,8	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 532 889 594	40 761 163	1 468 788 354	98,4	
Cultura	194 651 929	6 517 212	168 476 665	89,6	X
Total	97 379 045 892	450 811 982	94 712 316 943	97,7	

Fonte: Sistema de Informação e Gestão 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 € 89.783,0 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em € 7.596,0 milhões (8,5%), em resultado da abertura de créditos especiais aprovados pelo Governo, ascendendo o orçamento final a € 97.379,0 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 € 450,8 milhões.

A despesa orçamental totalizou € 94.712,3 milhões, o que representa 97,7% do orçamento final deduzido dos cativos (e 105,5% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (81,6%), da Cultura (89,6%) das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Economia e Inovação (ambos com 94,1%), da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (94,4%), da Justiça (95,5%), da Defesa Nacional (95,9), das Finanças e Administração Pública (97,5%) e dos Negócios Estrangeiros (97,6%).



As dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as “dotações corrigidas deduzidas de 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.

No Relatório do Ministério das Finanças e Administração Pública que acompanha a CGE/2006, em conformidade com anteriores recomendações do Tribunal, no Quadro 8, constam os dados relativos às verbas “cativas”, no final do ano, desagregadas por ministério e classificação económica.

b) Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte apresenta, por departamento ministerial, a comparação entre o total previsto nos orçamentos privativos dos respectivos SFA e a correspondente execução da despesa.

De notar que, no total dos Encargos Gerais do Estado e no total geral, para permitir a comparação entre os valores orçamentados e a execução, na coluna dos “orçamentos privativos finais” foi excluída a Assembleia da República, uma vez que, como foi já referido, os valores da sua execução orçamental não foram inseridos no sistema de informação e gestão e informação orçamental (SIGO), pelo que também não constam dos mapas gerais da Conta Geral do Estado².

¹ Diferentemente da anterior lei que não previa cativações, a actual Lei de enquadramento orçamental prevê, no seu artigo 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 artigo 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.

² O orçamento inicial da Assembleia da República, aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2006 ascendeu a € 88.314.606, não tendo sido registadas alterações ao nível do SIGO. De acordo com a Conta da Assembleia da República, apresentada separadamente na CGE, as suas despesas totalizaram € 124.336.652, montante que inclui as verbas discriminadas nessa Conta como afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (totalizando € 5.642.063).

Quadro III.6 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (SFA)

(em euros)

Ministério	Orçamentos privativos finais (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	(a) 166 859 873	3 215 632	142 065 303	86,8	
Administração Interna	95 057 873	2 782 352	78 853 766	85,5	
Negócios Estrangeiros	20 119 346	439 826	17 900 772	91,0	
Finanças e Administração Pública	11 288 825 984	2 115 570	10 445 211 697	92,5	
Defesa Nacional	199 664 974	6 934 745	154 047 353	79,9	X
Justiça	898 260 449	8 727 124	623 629 436	70,1	X
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	491 283 201	7 289 100	309 733 309	64,0	X
Economia e da Inovação	1 868 783 818	14 127 934	835 757 290	45,1	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2 338 327 123	3 268 043	1 706 551 395	73,1	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	329 884 269	7 030 180	218 364 141	67,6	X
Trabalho e Solidariedade Social	1 237 691 437	9 718 889	1 106 699 462	90,1	
Saúde	14 598 364 076	23 059 955	13 105 491 027	89,9	
Educação	134 670 389	686 620	127 454 857	95,1	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 848 531 756	39 907 016	2 206 612 864	78,6	X
Cultura	112 960 761	2 810 561	80 006 861	72,6	X
Total	(a) 36 629 285 329	132 113 547	31 158 379 530	85,4	

(a) Exclui o orçamento da Assembleia da República, uma vez que a sua execução não foi inserida no SIGO.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Constata-se que, excluindo a Assembleia da República, a execução orçamental dos SFA ascendeu a € 31.158,4 milhões, o que representa 85,4% do orçamento final deduzido dos cativos (e 93,1% do orçamento inicial). Registaram taxas de execução inferiores àquela média os SFA dos ministérios da Economia e Inovação (45,1%), do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (64,0%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (67,6%), da Justiça (70,1%), da Cultura (72,6%), da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (73,1%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (78,6%), da Defesa Nacional (79,9%).

Na análise das dotações e respectiva execução orçamental por SFA, os cinco serviços indicados no quadro seguinte apresentam uma execução orçamental superior à dotação corrigida deduzida de cativos, constatando-se que em dois (Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa e Escola de Gestão da Universidade do Porto) a execução excede também a dotação corrigida. A assunção e pagamento de despesa, sem o correspondente cabimento orçamental, constituem violação da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de enquadramento orçamental.



Quadro III.7 – SFA com execução orçamental superior à dotação corrigida, deduzida de cativos

(em euros)

Serviço	Dotação corrigida	Cativos	Dotação corrigida deduzida de cativos	Execução	Excede dotação corrigida deduzida de cativos
INATEL – Inst. Nac. de Aproveitamento de Tempos Livres dos Trab.	66 543 708	3 168 101	63 375 607	65 072 042	1 696 435
Hospital de Pombal	6 891 398	26 851	6 864 547	6 891 308	26 761
Hospital Distrital de Faro	87 249 845	678 228	86 571 617	87 191 433	619 816
Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa	4 704 560	86 528	4 618 032	4 705 495	87 463
UP – Escola de Gestão	483 478		483 478	1 000 160	516 682

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Estas ocorrências evidenciam, quanto a esse aspecto, um deficiente controlo da execução orçamental dos SFA, recomendando-se a criação de procedimentos automáticos que permitam a atempada detecção e correcção destas situações.

A DGO, na sua resposta, refere que “(...) acompanha a preocupação do Parecer (...)” e esclarece que, em termos de procedimentos, “(...) controla a informação existente no «mês 12 – Dezembro», no encerramento do ano e verifica o equilíbrio entre as despesas autorizadas e os pagamentos. Porém, quando alguns SFA inserem a informação na conta de gerência, «mês 13», verifica-se o desequilíbrio, em regra porque não elaboraram as alterações orçamentais convenientes em tempo oportuno. Assim, quando a situação é detectada, a DGO já não pode agir tempestivamente.”, acrescentando que “(...) detectou situações em que, embora os pagamentos se limitem ao total das autorizações de despesa, há incorrecções detectáveis ao nível das dotações por rubrica de despesa.”.

Ouvidos também sobre esta questão a Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa e a Escola de Gestão da Universidade do Porto, não se pronunciaram em tempo útil.

Note-se que, embora as dotações dos SFA sejam, tal como as dos serviços integrados, objecto de cativação, por força do artigo 2.º da Lei do Orçamento de Estado para 2006 e do artigo 3.º do respectivo decreto de execução orçamental, essa informação, ao contrário do que se verifica em relação aos serviços integrados, não consta dos mapas da Conta Geral do Estado de 2006, nem do correspondente relatório do Ministério das Finanças e Administração Pública, situação que deverá ser revista.

3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação orgânica

O quadro seguinte apresenta a evolução da despesa da administração central, por departamento ministerial, destacando a variação de cada subsector, bem como a variação agregada. Esta análise conjunta visa absorver o impacto da mudança do regime de autonomia dos serviços: entre 2005 e 2006 passaram ao regime de autonomia administrativa e financeira os 8 laboratórios do Estado referidos no ponto 3.2.c) e a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento¹. Inversamente, os Serviços

¹ Pelo Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de Janeiro, foi criada a UMIC, sucedendo à Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, sendo a respectiva execução orçamental de 2005 registada ainda como serviço integrado.

Sociais do Ministério da Saúde (SFA em 2005) foram fundidos com os Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (serviço integrado em 2006).

Quanto ao universo global da administração central, verificou-se a saída de 5 hospitais, convertidos em entidades públicas empresariais, da Caixa de Previdência do Ministério da Educação e da Agência do Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite. A despesa de 2005 não foi expurgada da execução orçamental destes organismos, salientando-se o seu impacto na variação da despesa, sempre que relevante.

Para a análise desta evolução optou-se por excluir das despesas de cada ministério (sendo indicadas em linhas autónomas¹):

- ◆ As *transferências* dos serviços integrados e SFA para outras entidades da administração central, por se tratar apenas de redistribuição de verbas entre as entidades envolvidas;
- ◆ Os *passivos financeiros*, por não se tratar de despesa efectiva;
- ◆ As despesas com *activos financeiros* em títulos de curto prazo e de médio e longo prazos, por se tratar de formas de aplicação de poupança².

¹ Os comentários quanto à evolução destas despesas constam do ponto 3.3.3.

² Seguindo o mesmo critério, caso apresentassem execução nos anos em apreço, seriam também excluídos os depósitos e certificados de depósito e poupança. Já os restantes activos financeiros podem ter finalidade diversa da mera aplicação de poupanças, não estando garantido o retorno do montante aplicado, pelo que se optou por não os excluir desta análise da despesa.



Quadro III.8 – Evolução da despesa da administração central, por Ministério

(em euros)

Ministério	2005 (a)	2006	Variação			
			Serviços integrados	SFA	Administração central	%
Encargos Gerais do Estado	3 304 228 693	3 265 783 180	-44 017 558	5 572 045	-38 445 513	-1,2
Administração Interna	1 624 553 293	1 630 595 412	5 299 811	742 308	6 042 119	0,4
Negócios Estrangeiros	359 504 018	341 040 260	-23 742 965	5 279 208	-18 463 758	-5,1
Finanças e Administração Pública	18 136 786 504	18 767 965 358	225 660 414	405 518 440	631 178 854	3,5
Defesa Nacional	2 184 634 934	2 007 428 875	-176 420 287	-785 772	-177 206 059	-8,1
Justiça	1 204 972 740	1 055 264 491	-7 762 977	-141 945 272	-149 708 249	-12,4
Ambiente, Ordenam. do Território e Desenv. Reg.	511 347 481	424 823 648	-7 366 643	-79 157 190	-86 523 833	-16,9
Economia e da Inovação	969 722 670	826 416 649	-37 525 237	-105 780 784	-143 306 021	-14,8
Agricultura, do Desenvolvim. Rural e das Pescas	2 051 221 845	1 758 353 055	-43 053 338	-249 815 452	-292 868 790	-14,3
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1 004 037 661	973 373 397	-79 774 328	49 110 064	-30 664 264	-3,1
Trabalho e Solidariedade Social	6 053 469 381	6 717 011 033	702 542 777	-39 001 125	663 541 652	11,0
Saúde	8 529 918 597	8 038 933 383	3 223 351	-494 208 565	-490 985 214	-5,8
Educação	6 071 378 739	6 029 877 264	-37 499 426	-4 002 049	-41 501 475	-0,7
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 021 097 539	2 129 376 619	-77 420 304	185 699 384	108 279 080	5,4
Cultura	232 904 598	223 163 239	-5 639 215	-4 102 143	-9 741 358	-4,2
Total	(b)54 259 778 692	(b)54 189 405 863	396 504 074	-466 876 903	-70 372 829	-0,1
Transferências para a administração central	18 121 941 082	18 512 230 023	1 404 778 291	-1 014 489 350	390 288 941	2,2
Activos financeiros em títulos	3 329 114 979	2 195 204 229	0	-1 133 910 750	-1 133 910 750	-34,1
Passivos financeiros	46 221 348 133	50 973 856 358	4 814 101 389	-61 593 164	4 752 508 225	10,3
Total geral	121 932 182 887	125 870 696 474	6 615 383 755	-2 676 870 168	3 938 513 587	3,2

(a) Estes dados resultam da adaptação da despesa de 2005 à orgânica de 2006. Na sequência da fusão dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde (pertencente, em 2005, ao subsector dos SFA deste Ministério) com os Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (serviço integrado, dos Encargos Gerais do Estado), optou-se por, em 2005, afectar as despesas daquele primeiro serviço aos Encargos Gerais do Estado (mantendo-o no subsector dos SFA).

(b) Excluídas, bem como nos valores de cada ministério, as transferências para serviços e organismos da administração central, os passivos financeiros, e os activos financeiros em títulos.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

A despesa efectiva¹ da administração central (excluindo as *transferências* intrasectoriais e a aquisição de títulos) reduziu-se em € 70,4 milhões (-0,1%), resultado da diminuição verificada nos SFA (€ 466,9 milhões) e do aumento nos serviços integrados (€ 396,5 milhões).

Quanto ao aumento da despesa, salientam-se os ministérios:

- ◆ Do Trabalho e da Solidariedade Social, com uma variação de € 663,5 milhões, em consequência do aumento registado pelos serviços integrados (€ 702,5 milhões, com destaque para as *transferências correntes para a segurança social*, com € 707,5 milhões) e a redução verificada nos SFA (€ 39,0 milhões).
- ◆ Das Finanças e Administração Pública, com um acréscimo de € 631,2 milhões, para o qual os SFA contribuíram com 64,2% (essencialmente devido ao aumento de € 424,8 milhões na despesa da Caixa Geral de Aposentações) e os serviços integrados com 35,8% (com destaque

¹ *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” (ascendeu a cerca de € 42.170,0 milhões em 2006, o que representou um acréscimo de € 5.072,9 milhões, em relação ao ano anterior).

para os aumentos dos encargos correntes da dívida, em € 429,1 milhões e das despesas da ADSE em € 75,0 milhões, parcialmente compensados com a redução da despesa com “Pensões e reformas”, em € 178,6 milhões, e da Direcção-Geral do Tesouro, em € 105,7 milhões).

Quanto à diminuição da despesa destacam-se os ministérios:

- ◆ Da Saúde, com uma redução de € 491,0 milhões (-5,8%), consequência da diminuição verificada pelos SFA (€ 494,2 milhões), onde se destacam € 671,2 milhões em resultado da empresarialização de 5 hospitais, e € 257,4 milhões das administrações regionais de saúde. Em sentido inverso, a execução orçamental do IGIF registou um acréscimo de € 620,1 milhões.
- ◆ Da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com uma quebra de € 292,9 milhões (-14,3%), contribuindo os SFA para 85,3% dessa redução, onde se salientam as diminuições registadas pelo INGA, em 208,3 milhões e pelo IFADAP, em € 90,6 milhões.
- ◆ Da Defesa Nacional, com uma redução de € 177,2 milhões (-8,1%), para a qual os serviços integrados contribuíram com 99,6% (onde se destaca a diminuição em € 104,1 milhões das despesas afectas à Lei de Programação Militar e em € 73,0 milhões à Marinha).
- ◆ Da Justiça, com uma diminuição de € 149,7 milhões (-12,4%), contribuindo os SFA com 94,8%, salientando-se a quebra registada no Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (€ 177,6 milhões) e o aumento dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (23,2 milhões) e do Cofre Geral dos Tribunais (€ 17,3 milhões).
- ◆ Da Economia e da Inovação, com uma redução de € 143,3 milhões (-14,8%), sendo os SFA responsáveis por 73,8% do valor, com destaque para o IAPMEI, em € 87,0 milhões, e para o Instituto de Turismo de Portugal, em € 55,5 milhões.

Observe-se que, conforme tem vindo a ser referido desde o Parecer sobre a CGE/2004, o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2006, de dívidas vencidas e não pagas no próprio ano, que transitaram para o ano seguinte (cfr. ponto 3.1 a)).

3.3.3 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica

No que concerne à classificação económica, procede-se, em seguida, à análise da evolução da despesa total, por subsector.

a) Serviços integrados

A despesa orçamental de 2006, representou em relação à despesa do ano anterior (€ 88.096,9 milhões), um acréscimo de € 6.615,4 milhões (7,5%), em resultado do aumento dos *passivos financeiros*, em € 4.814,1 milhões, e do crescimento da despesa efectiva, em € 1.801,3 milhões (4,2%). O quadro seguinte, indica o montante da despesa dos serviços integrados em 2005 e 2006, a sua variação e estrutura, por classificação económica:



Quadro III.9 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados, por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2005	2006	Valor	%	2005	2006
01 - Despesas com Pessoal	13 668 250 695	13 296 480 602	-371 770 093	-2,7	31,7	29,6
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 208 950 688	1 165 285 951	-43 664 738	-3,6	2,8	2,6
03 - Juros e outros encargos	3 968 547 876	4 397 390 855	428 842 979	10,8	9,2	9,8
04 - Transferências Correntes	18 863 202 389	20 076 199 597	1 212 997 209	6,4	43,7	44,7
<i>Administração Central</i>	10 027 430 457	10 356 426 933	328 996 476	3,3	23,2	23,0
<i>Estado</i>	93 784	714 275	620 490	661,6	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	10 027 336 673	10 355 712 658	328 375 985	3,3	23,2	23,0
<i>Administração Regional</i>	1 942 390	77 952	-1 864 438	-96,0	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	1 700 149 254	1 736 625 356	36 476 102	2,1	3,9	3,9
<i>Segurança Social</i>	4 845 038 888	5 558 809 147	713 770 259	14,7	11,2	12,4
<i>Outras</i>	2 288 641 400	2 424 260 210	135 618 810	5,9	5,3	5,4
05 - Subsídios	652 380 652	664 674 008	12 293 357	1,9	1,5	1,5
06 - Outras Despesas Correntes	264 364 556	269 302 287	4 937 730	1,9	0,6	0,6
Total de despesas correntes	38 625 696 856	39 869 333 300	1 243 636 444	3,2	89,5	88,7
07 - Aquisição de Bens de Capital	652 645 786	516 341 152	-136 304 634	-20,9	1,5	1,1
08 - Transferências de Capital	3 178 909 668	4 164 075 191	985 165 523	31,0	7,4	9,3
<i>Administração Central</i>	906 179 352	1 981 961 168	1 075 781 816	118,7	2,1	4,4
<i>Estado</i>	1 350	0	-1 350	-100,0	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	906 178 002	1 981 961 168	1 075 783 166	118,7	2,1	4,4
<i>Administração Regional</i>	415 625 313	400 355 312	-15 270 001	-3,7	1,0	0,9
<i>Administração Local</i>	987 149 233	970 835 106	-16 314 127	-1,7	2,3	2,2
<i>Segurança Social</i>	16 160 775	14 771 967	-1 388 808	-8,6	0,0	0,0
<i>Outras</i>	853 794 995	796 151 638	-57 643 357	-6,8	2,0	1,8
09 - Activos Financeiros	676 407 700	386 741 082	-289 666 619	-42,8	1,6	0,9
11 - Outras Despesas de Capital	22 351 774	20 803 425	-1 548 349	-6,9	0,1	0,0
Total Despesa Capital Efectiva	4 530 314 928	5 087 960 849	557 645 922	12,3	10,5	11,3
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	43 156 011 784	44 957 294 149	1 801 282 365	4,2	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	44 940 921 405	49 755 022 794	4 814 101 389	10,7		
TOTAL DA DESPESA	88 096 933 189	94 712 316 943	6 615 383 755	7,5		
DESPESA EFECTIVA CONSOLIDADA¹	43 155 916 650	44 956 579 875	1 800 663 225	4,2		

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 3.4.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Conforme já referido, os *passivos financeiros* foram o agrupamento com maior impacto no acréscimo da despesa total. Quando se analisa a despesa efectiva verifica-se que o acréscimo foi de € 1.801,3 milhões (4,2%), resultante do aumento das despesas correntes, em € 1.243,6 milhões (3,2%) e das despesas de capital, em € 557,6 milhões (12,3%).

Note-se que, à semelhança do sucedido desde 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 artigo 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 Fevereiro¹. O rigor dos valores evidenciados

¹ Cfr. ponto 6.7.1.

na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que conforme se tem vindo a referir em anos anteriores nem sempre se verifica.

Considerando a despesa efectiva, salientam-se as seguintes variações:

a.1) Despesas que, em 2006, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ Acréscimo das *transferências correntes*, em € 1.213,0 milhões (6,4%), essencialmente em resultado dos aumentos das *transferências para*:
 - ◇ a *Segurança Social* (isto é, para os organismos abrangidos pelo orçamento da Segurança Social) em € 713,8 milhões (14,7%), salientando-se o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, com € 707,5 milhões, dos quais € 704,6 pagos pelo Gabinete do Ministro (passou de € 4.844,1 milhões, em 2005, para € 5.548,7 milhões, em 2006¹);
 - ◇ os *SFA* em € 328,4 milhões (3,3%), destacando-se o incremento de € 442,6 milhões registado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, dos quais € 430,2 para a Caixa Geral de Aposentações, sendo € 429,5 milhões proveniente do acréscimo da taxa do IVA²;

Em sentido contrário, na redução das *transferência correntes* para outros *SFA*, destaca-se a diminuição em € 122,8 milhões, verificada no Ministério da Justiça, essencialmente em resultado de terem cessado, em 2006, as *transferências* para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (quando no ano transacto ascenderam a € 150,0 milhões) e, em sentido inverso, da *transferência* de € 22,0 milhões para os Serviços Sociais do Ministério da Justiça que, no ano anterior, não ocorreu;

 - ◇ outras entidades, excluindo administrações públicas, em € 135,6 milhões (5,9%), dos quais € 115,2 milhões para o *resto do mundo*, com destaque para os € 123,3 milhões transferidos pelo Ministério das Finanças e Administração Pública (dos quais € 123,0 milhões transferidos a título de “Recursos Próprios Comunitários”, com destaque para os *recursos próprios PNB e IVA*, com aumentos de € 65,4 milhões e € 31,7 milhões, respectivamente).
- ◆ Aumento das *transferências de capital*, em € 985,2 milhões (31,0%), onde se destacam as *transferências para: SFA*, com € 1.075,8 milhões (118,7%), parcialmente compensados com reduções nas *transferências* para todas as outras entidades (salienta-se a redução, em € 57,6 milhões (-6,8%) das *transferências de capital* para fora das administrações públicas). Nas *transferências para SFA* destaca-se o Ministério das Finanças e Administração Pública, com o aumento de € 1.102,2 milhões (relativos a *transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública*, das receitas das privatizações).
 - ◆ Acréscimo das despesas com *juros e outros encargos*, em € 428,8 milhões (10,8%), essencialmente com *juros da dívida pública* (€ 428,7 milhões).

¹ Nesse aumento, destaca-se o elevado crescimento das verbas referentes ao IVA, resultante da subida da taxa de 19% para 21%, determinada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que consignou aquele acréscimo, em partes iguais, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações. Assim, no referido acréscimo das *transferências* (€ 704,6 milhões), € 329,1 milhões respeitam a esse aumento das verbas do IVA consignadas à segurança social, cujo montante passou de € 125,0 milhões em 2005 para € 454,1 milhões em 2006, o que representa um acréscimo de 263,3%.

² As *transferências para a CGA* provenientes do acréscimo da taxa do IVA passaram de € 56,0 milhões, em 2005, para € 485,5 milhões, em 2006, um crescimento de 767,7%.



a.2) Despesas que, em 2006, diminuíram em relação ao ano anterior

Nas despesas dos serviços integrados que diminuíram em relação ao ano anterior destaca-se a:

- ◆ Diminuição das *despesas com pessoal*, em € 371,8 milhões (-2,7%), das quais € 218,5 milhões em *remunerações certas e permanentes* (onde se destacam as reduções nas rubricas *pessoal além dos quadros*, em € 130,7 milhões, *pessoal dos quadros – regime de função pública*, em € 130,0 milhões, parcialmente compensadas no aumento de € 60,1 milhões da rubrica *pessoal dos quadros – regime de contrato individual de trabalho*) e € 146,4 milhões em *segurança social* (com destaque para a redução de € 170,7 milhões na rubrica *contribuições para a segurança social* e para o aumento de € 40,2 milhões em *pensões de reserva*). Quanto à variação das despesas com pessoal por ministério, constata-se que apenas um registou acréscimo de despesa (o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em € 0,1 milhões), merecendo destaque as reduções mais significativas dos:
 - ◇ Ministério da Educação, em € 106,9 milhões, dos quais € 101,7 milhões nos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário. De acordo com a informação prestada pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, deveu-se à “(...) diminuição do número de professores dos ensinos básico e secundário contratados para o ano lectivo 2005/2006”;
 - ◇ Ministério das Finanças e Administração Pública, em € 101,0 milhões, essencialmente pela redução de despesas com “Pensões e Reformas” em € 178,4 milhões e, em sentido inverso, do aumento das despesas da ADSE em € 74,7 milhões.

A redução referente a “Pensões e Reformas” é respeitante à rubrica de classificação económica *contribuições para a segurança social*, sendo habitualmente designada como “subsídio à CGA” ou “contribuição financeira”, destinada a equilibrar anualmente as receitas e despesas da CGA. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a CGA receba. Em 2006, o principal acréscimo nas contribuições para a CGA verificou-se nas verbas transferidas a título de *transferências correntes/contribuição do IVA* (decorrente do acréscimo da taxa do IVA) que aumentou em € 429,5 milhões (passou de € 56,0 milhões, em 2005, para € 485,5 milhões, em 2006), conforme foi já referido.

O acréscimo das despesas da ADSE deveu-se essencialmente à rubrica *encargos com a saúde* (ascendeu a € 862,7 milhões, em 2005, e a € 937,4 milhões, em 2006), notando que tais despesas da ADSE tendem a crescer com a redução dos Serviços Sociais de outros Ministérios que participavam nesse tipo de despesas.
 - ◇ Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, em € 43,7 milhões, dos quais € 35,6 milhões correspondem à execução orçamental de 2005 dos organismos que, em 2006, passaram a integrar o subsector dos SFA (Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Laboratório Nacional de Investigação Veterinária e Direcção-Geral de Protecção das Culturas).
- ◆ Os activos financeiros reduziram-se em € 289,7 milhões (-42,8%), sendo o Ministério das Finanças e Administração Pública responsável por € 289,5 milhões, onde se destaca a Direcção-Geral do Tesouro, com uma diminuição de € 285,7 milhões, essencialmente, devido a:

- ◇ diminuição em *acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas* (em € 451,2 milhões, dos quais € 284,8 relativos à empresarialização dos hospitais);
- ◇ aumento em *unidades de participação/administração central – Estado* (€ 200,0 milhões), para a criação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde¹.

No que respeita à estrutura da despesa efectiva, verifica-se uma variação positiva do peso das despesas de capital em 0,8 p.p., por contrapartida de igual redução no peso das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas despesas representam 88,7% das despesas efectivas devido, essencialmente, ao elevado peso das *transferências correntes* (44,7%, do qual 39,3% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (29,6%).

Quanto às variações de estrutura ao nível da classificação económica, destacam-se o aumento das *transferências de capital para SFA* em 2,3 p.p e a redução das *despesas com pessoal* em 2,1 p.p..

b) Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte, evidencia-se a despesa orçamental de 2006 e a evolução em relação ao ano anterior², relativamente aos SFA que registaram as suas contas de gerência no sistema informático SIGO/SFA³, do qual foram extraídos os mapas da Conta.

¹ Fundo criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, e regulado pela Portaria n.º 1/2007, de 2 de Janeiro.

² Os valores deste quadro não estão consolidados, como a DGO refere na sua resposta, salientando a existência de duplicações de valores, como “(...) por exemplo no Ministério da Saúde, o valor do OE afecto ao SNS, no orçamento privativo do ex-IGIF e nos estabelecimentos de saúde por ele financiados.”

³ Aquele sistema informático, como foi já referido, não integra os valores da execução orçamental da Assembleia da República.



Quadro III.10 – Evolução da despesa orçamental dos SFA, por classificação económica

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2005	2006	Valor	%	2005	2006
01 - Despesas com Pessoal	4 320 987 367	4 046 269 126	-274 718 241	-6,4	12,8	13,0
02 - Aquisição de Bens e Serviços	6 736 277 197	6 598 784 393	-137 492 804	-2,0	19,9	21,2
03 - Juros e outros encargos	50 728 899	17 684 353	-33 044 546	-65,1	0,1	0,1
04 - Transferências Correntes	14 115 178 167	13 511 011 512	-604 166 655	-4,3	41,7	43,4
<i>Administração Central</i>	6 982 788 577	5 910 911 629	-1 071 876 948	-15,4	20,6	19,0
<i>Estado</i>	576 635 253	522 816 648	-53 818 604	-9,3	1,7	1,7
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	6 406 153 324	5 388 094 981	-1 018 058 343	-15,9	18,9	17,3
<i>Administração Regional</i>	958 836	1 437 177	478 341	49,9	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	20 287 723	11 935 312	-8 352 411	-41,2	0,1	0,0
<i>Segurança Social</i>	123 079 045	125 878 805	2 799 759	2,3	0,4	0,4
<i>Outras</i>	6 988 063 986	7 460 848 590	472 784 603	6,8	20,7	23,9
05 – Subsídios	1 696 313 801	1 420 065 739	-276 248 063	-16,3	5,0	4,6
06 – Outras Despesas Correntes	67 000 726	80 487 091	13 486 365	20,1	0,2	0,3
Total de despesas correntes	26 986 486 158	25 674 302 214	-1 312 183 944	-4,9	79,8	82,4
07 - Aquisição de Bens de Capital	597 483 773	532 017 630	-65 466 143	-11,0	1,8	1,7
08 - Transferências de Capital	1 154 123 201	1 114 099 943	-40 023 258	-3,5	3,4	3,6
<i>Administração Central</i>	205 542 696	262 930 294	57 387 598	27,9	0,6	0,8
<i>Estado</i>	32 691 170	63 569 110	30 877 940	94,5	0,1	0,2
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	172 851 526	199 361 184	26 509 658	15,3	0,5	0,6
<i>Administração Regional</i>	24 115 980	28 490 271	4 374 291	18,1	0,1	0,1
<i>Administração Local</i>	119 671 241	100 973 032	-18 698 209	-15,6	0,4	0,3
<i>Segurança Social</i>	-	59 271	-	-	-	0,0
<i>Outras</i>	804 793 285	721 647 076	-83 146 209	-10,3	2,4	2,3
09 – Activos Financeiros	3 810 460 482	2 615 581 965	-1 194 878 517	-31,4	11,3	8,4
10 - Passivos Financeiros	1 280 426 728	1 218 833 564	-61 593 164	-4,8	3,8	3,9
11 – Outras Despesas de Capital	6 269 357	3 544 214	-2 725 142	-43,5	0,0	0,0
Total de despesas de capital	6 848 763 540	5 484 077 316	-1 364 686 224	-19,9	20,2	17,6
TOTAL DA DESPESA	33 835 249 698	31 158 379 530	-2 676 870 168	-7,9	100,0	100,0
Total das despesas excluindo transferências para SFA	27 256 244 848	25 570 923 366	-1 685 321 482	-6,2	80,6	82,1
Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA	25 975 818 120	24 352 089 802	-1 623 728 318	-6,3	76,8	78,2

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

O quadro anterior evidencia que, excluindo as *transferências* intra sectoriais, a despesa total dos SFA, se reduziu em € 1.685,3 milhões (-6,2%), reduzindo-se as despesas efectivas em € 1.623,7 milhões (-6,3%). À excepção das *transferências correntes* (excluindo *transferências* para outros SFA) e das *outras despesas correntes*, com acréscimos de € 413,9 milhões e € 13,5 milhões, respectivamente, em todos os restantes agrupamentos económicos se observa a redução da despesa.

Na variação da despesa, em relação ao ano anterior, destacam-se:

b.1) Despesas que, em 2006, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ As *transferências correntes* efectuadas por SFA (excluindo as *transferências* para outros SFA), que aumentaram € 413,9¹ milhões. Destaca-se o aumento das *transferências* efectuadas pela CGA, em € 430,7 milhões (passaram de € 6.389,5 milhões, em 2005, para € 6.820,2 milhões, em 2006, um aumento de 6,7%), essencialmente para pagamento de pensões e abonos a cargo do Estado e de outras entidades.
- ◆ As *outras despesas correntes*, que aumentaram € 13,5 milhões (20,1%), passando a ascender a € 80,5 milhões.

b.2) Despesas que, em 2006, diminuíram em relação ao ano anterior

Nas despesas dos organismos abrangidos, em cada ano, no subsector dos serviços e fundos autónomos destacam-se as seguintes diminuições de despesas, evidenciando-se no fim a variação na aquisição de *activos financeiros*:

- ◆ A despesa em *subsídios* foi reduzida em € 276,2 milhões (-16,3%), totalizando € 1.420,1 milhões em 2006, tendo contribuído para essa redução, essencialmente:
 - ◇ o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em € 217,2 milhões, relativos ao INGA;
 - ◇ o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em € 58,7 milhões, destacando-se o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com uma diminuição de € 57,4 milhões.
- ◆ As *despesas com pessoal*, que diminuíram € 274,7 milhões (-6,4%), tendo passado de € 4.321,0 milhões, em 2005, para € 4.046,3 milhões, destacando-se:
 - ◇ as reduções verificadas nos Ministérios:
 - ◆ da Saúde, em € 264,7 milhões, em resultado da empresarialização de cinco hospitais² que, em 2005, apresentavam € 313,4 milhões de *despesas com pessoal* e de variações, em sentido inverso, totalizando € 48,7 milhões nos restantes SFA;
 - ◆ da Justiça, em € 150,1 milhões, essencialmente por via do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça, com uma redução de € 175,4 milhões³, e do aumento verificado nos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, em € 23,2 milhões;
 - ◇ os aumentos mais significativos nas *despesas com pessoal* decorreram da integração, em 2006, no subsector dos SFA de, anteriormente, serviços integrados. No seu conjunto, em 2006, as *despesas com pessoal* desses organismos, ascenderam a € 104,1 milhões, conforme evidencia o quadro seguinte, merecendo ainda destaque, o aumento dessas despesas

¹ No tocante às *transferências* para SFA, conforme se evidenciou no Quadro III.10, verificou-se uma diminuição em € 1.018,1 milhões, dos quais € 918,7 milhões no Ministério da Saúde (salientando-se o IGIF, com uma redução de € 920,3 milhões, relativos ao serviço nacional de saúde) e € 84,3 milhões no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (€ 82,0 milhões do Instituto do Emprego e Formação Profissional, resultando, essencialmente, da ausência de *transferências* para os centros de formação profissional, em 2006).

² Hospitais de Santa Maria, de São João, Distrital de Mirandela, do Outão, e de Macedo de Cavaleiros.

³ A principal redução verificou-se nas contribuições para a segurança social (i. é, nas contribuições para CGA), em € 175,1 milhões, montante igual ao que fora pago em 2005 a título de regularização de prestações sociais em dívida, segundo informação do Ministério das Finanças e Administração Pública.



verificado no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, relativamente a universidades (€ 21,4 milhões) e no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, o acréscimo verificado na Autoridade Nacional de Comunicações – ICP, em € 9,4 milhões.

Quadro III.11 – Despesas com pessoal dos SFA pertencentes ao subsector dos serviços integrados em 2005

(em euros)

Ministério/Serviço	Execução 2006
Economia e da Inovação	26 971 553
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação	26 971 553
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	34 703 176
Laboratório Nacional de Investigação Veterinária	5 232 635
Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas	24 526 145
Direcção-Geral de Protecção das Culturas	4 944 396
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	19 125 283
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	19 125 283
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	23 285 540
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	2 529 289
Instituto de Investigação Científica e Tropical	5 355 469
Instituto de Meteorologia	9 985 167
Instituto Tecnológico e Nuclear	5 415 614
Total	104 085 552

Fonte: Execução orçamental dos SFA, remetida pela DGO.

- ◆ Também em relação ao ano anterior, a *aquisição de bens e serviços* verificou uma redução de € 137,5 milhões (-2,0%). Essa despesa ascendeu a € 6.736,3 milhões, em 2005, e a € 6.598,8 milhões, em 2006. Para essa variação destaca-se:
 - ◇ a diminuição observada no Ministério da Saúde, em € 188,3 milhões e, que resulta, por um lado, da diminuição da despesa com essa classificação económica que havia sido contabilizada, em 2005, pelos cinco referidos hospitais empresarializados (€ 331,5 milhões), da diminuição verificada nas administrações regionais de saúde¹ (€ 251,9 milhões), bem como das variações em 63 serviços, totalizando uma redução de € 221,8 milhões. Por outro lado, salienta-se o aumento em € 616,8 milhões das despesas do IGIF classificadas como aquisição de bens e serviços, classificação que abrange as verbas transferidas para os hospitais empresarializados (entre os quais, em 2006, passaram a estar incluídos os mencionados cinco hospitais);
 - ◇ os aumentos mais significativos, tal como já se tinha observado relativamente às *despesas com pessoal*, resultaram da integração de serviços que no ano anterior pertenciam ao subsector dos serviços integrados, ascendendo a € 34,0 milhões, como evidencia o quadro seguinte.

¹ Refere-se essencialmente a pagamentos de participações do Estado em medicamentos vendidos nas farmácias e em meios complementares de diagnóstico.

Quadro III.12 – Despesas com aquisição de bens e serviços dos SFA pertencentes ao subsector dos serviços integrados em 2005

(em euros)

Ministério/Serviço	Execução 2006
Economia e da Inovação	6 877 955
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação	6 877 955
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	10 798 026
Laboratório Nacional de Investigação Veterinária	2 861 914
Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas	7 030 906
Direcção-Geral de Protecção das Culturas	905 206
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	4 718 103
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	4 718 103
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	11 621 761
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	5 251 548
Instituto de Investigação Científica e Tropical	1 280 579
Instituto de Meteorologia	3 695 550
Instituto Tecnológico e Nuclear	1 394 085
Total	34 015 845

Fonte: Execução orçamental dos SFA, remetida pela DGO.

No tocante à despesa em *activos financeiros* (relativamente aos quais se distingue, conforme se referiu no ponto 3.3.2, os *activos financeiros* em títulos, por se tratar, não propriamente de uma despesa, mas antes de formas de aplicação de poupanças), observou-se que:

- ◆ Os *activos financeiros*, que ascenderam a € 2.615,6 milhões, representando uma quebra de € 1.194,9 milhões em relação a 2005 (-31,4%), para a qual contribuiu essencialmente o Ministério das Finanças e Administração Pública, com uma redução de € 1.161,4 milhões, onde se salientam:
 - ◇ as diminuições registadas pela Caixa Geral de Aposentações, em € 1.177,2 milhões (redução de € 1.267,0 milhões nos *títulos a curto prazo/administração pública central –Estado* e aumento de € 89,7 milhões dos *títulos a médio longo prazos/ administração pública central – Estado*), e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, em € 89,0 milhões (essencialmente em *títulos a curto prazo/administração pública central –Estado*)¹;
 - ◇ os aumentos na despesa do Fundo de Regularização da Dívida Pública em € 62,9 milhões (com destaque para o acréscimo de € 74,0 milhões em *títulos a curto prazo/administração pública central –Estado* e redução de € 11,1 milhões em *acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras –públicas/aumentos de capital*) e do Fundo de Estabilização Tributário, em €37,3 milhões (*títulos a curto prazo/administração pública central –Estado*).

¹ Na sua resposta, a DGO esclarece que “(...) a redução de activos da CMVM resulta essencialmente da alteração da forma da sua contabilização.”, uma vez que, em 2006, esta entidade “(...) passou a contabilizar as renovações de aplicações financeiras apenas pelas mais-valias (...) diferente do critério que anteriormente seguia, em que contabilizava essas reaplicações pela totalidade dos montantes envolvidos.”.



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, como habitualmente, foram objecto de conferência pelos serviços do Tribunal, tendo por base os “mapas de despesa” dos serviços processadores (2.127 serviços) e os 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 (1.318), 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, 2.º e 3.º 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”.

Em termos globais, dos 2.127 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.192 (56,0%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido, sendo de destacar os serviços pertencentes aos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (91,3% dos seus serviços), da Saúde (81,8%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (79,9%).

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 1.139 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 266 (23,4%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (50,3% dos respectivos serviços), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (23,9%) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (23,3%). 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 nos Serviços de Finanças;

- ◆ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa.

De salientar que, relativamente a cinco serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, não foram remetidos mapas de despesa por, conforme informação prestada, não disporem de pessoal técnico, situação que deverá merecer a atenção do Governo.

Dado que, em relação ao ano anterior, se mantêm idênticas percentagens de divergências, originadas essencialmente 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 eficaz¹.

A DGO, na sua resposta, relativamente às divergências encontradas pelos serviços de apoio do Tribunal no Ministério da Educação, refere que os “(...) serviços enviaram os “mapas de despesa” ao Tribunal de Contas até ao final do mês de Março de 2007 (...)” e que a Delegação encerrou a conferência das reposições abatidas nos pagamentos em Abril, pelo que está convicta de ter sido “(...) sobretudo esse desfazamento que originou um tão elevado número de divergências.” e informou que “Para minimizar estas situações, (...) pediu um reforço da cooperação por parte da DGCI para que as tabelas sejam enviadas à DGO mais cedo. Em 2007, de uma maneira geral, as tabelas estão a dar entrada na Delegação até ao final do mês a que respeitam o que, com o esforço da Delegação, está a permitir registar no SIC as reposições conferidas apenas com dois meses após o seu pagamento. Se os Serviços de Finanças conseguirem manter este ritmo, as reposições de Dezembro poderão vir a estar conferidas até ao fim de Fevereiro de 2008, o que seria uma grande mais valia neste trabalho de aperfeiçoamento contabilístico.”.

3.4 – “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 unidades², entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros, activos*

¹ Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2006 ascendeu a cerca de € 906,2 milhões.

² 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”.



financeiros e passivos financeiros, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, Segurança Social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa¹.

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 2006, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a € 7.884.203, enquanto a despesa registou € 714.275 (9,1%), uma diferença de € 7.169.929. 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 gerência 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/2006, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 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 5 do Relatório do Ministério das Finanças e Administração Pública. 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 do referido Mapa XXIII da Conta.

¹ 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, para a sua consolidação terá de se recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

Quadro III.13 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social”

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
1 – RECEITAS CORRENTES		12 610 518 145	-	12 610 518 145	14 420 325	-	14 420 325	12 624 938 471	-	-	-	12 624 938 471
1.1 – Impostos directos		20 016 186 722	-	20 016 186 722	310 491 570	-	310 491 570	20 326 678 292	-	633 000 000	633 000 000	20 959 678 292
1.2 – Impostos indirectos		102 740 832	-	102 740 832	5 623 652 651	-	5 623 652 651	5 726 393 483	11 608 054 409	-	11 608 054 409	17 334 447 892
1.3 – Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE		651 054 771	-	651 054 771	1 368 501 272	-	1 368 501 272	2 019 556 043	75 686 783	-	75 686 783	2 095 242 826
1.4 – Taxas multas e outras penalidades		605 022 216	-	605 022 216	176 484 892	974 160	177 459 052	782 481 267	264 245 677	-	264 245 677	1 046 726 944
1.5 – Rendimentos da propriedade		12 610 518 145	-	12 610 518 145	14 420 325	-	14 420 325	12 624 938 471	-	-	-	12 624 938 471
1.6 – Transf. correntes	1.6.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	7 861 793	-7 861 793	-	10 271 857 608	83 855 050	10 355 712 658	-	6 190 913 536	-632 104 388	5 558 809 147	-
	1.6.1.2 – Administração Central (SFA)	450 170 333	7 934 759	458 105 091	5 493 441 645	-5 493 441 645	-	-	125 612 809	-984 004	124 628 805	-
	1.6.2 – Segurança Social	47 522 382	6 628 165	54 150 546	995 131 909	44 558 594	1 039 690 503	1 093 841 049	-	-	-	-
	1.6.3 – Administração Local e Regional	20 787 747	-	20 787 747	15 441 522	-9 263 183	6 178 339	26 966 086	-	98 636	98 636	27 064 723
	1.6.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo - UE</i>	142 884 975 112 533 029	-787 241	142 097 735 112 533 029	1 230 753 553 946 421 296	8 337 743	1 239 091 296 946 421 296	1 381 189 031 1 058 954 325	980 469 101 791 543 838	-10 244	980 458 857 791 543 838	2 361 647 888 1 850 498 163
1.7 – Outras receitas correntes		775 301 625	-	775 301 625	1 008 376 999	6 120 383	1 014 497 382	1 789 799 007	203 175 777	-	203 175 777	1 992 974 784
2 – DESPESAS CORRENTES		39 869 333 300	-714 275	39 868 619 025	25 674 302 214	-5 350 633 314	20 323 668 901	49 378 468 927	18 609 817 368	0	18 609 817 368	61 211 007 293
2.1 – Despesas com pessoal		13 296 480 602	-	13 296 480 602	4 046 269 126	48 421 257	4 094 690 383	17 391 170 985	388 278 240	-	388 278 240	17 779 449 225
2.2 – Aquisição de bens e serviços correntes		1 165 285 951	-	1 165 285 951	6 598 784 393	15 383 734	6 614 168 127	7 779 454 078	92 120 936	-	92 120 936	7 871 575 015
2.3 – Juros e outros encargos		4 397 390 855	-	4 397 390 855	17 684 353	5 860	17 690 214	4 415 081 068	1 708 919	-	1 708 919	4 416 789 987
2.4 – Transf. correntes	2.4.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	714 275	-714 275	-	522 816 648	-64 711 557	458 105 091	-	30 200 015	23 950 531	54 150 546	-
	2.4.1.2 – Administração Central (SFA)	10 355 712 658	1 250	10 355 713 908	5 388 094 981	-5 388 094 981	-	-	635 789 822	403 900 681	1 039 690 503	-
	2.4.2 – Segurança Social	5 558 809 147	-	5 558 809 147	125 878 805	-1 250 000	124 628 805	5 683 437 952	-	-	-	-
	2.4.3 – Administração Local e Regional	1 736 703 308	29 167	1 736 732 475	13 372 488	25 402 355	38 774 844	1 775 507 319	21 765 764	-	21 765 764	1 797 273 083
	2.4.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	2 424 260 210 1 562 526 075	-	2 424 260 210 1 562 526 075	7 460 848 590 12 267 412	66 504 910	7 527 353 499 12 267 412	9 951 613 709 1 574 793 466	16 460 498 778 9 079 196	-5 799 950	16 454 698 828 9 079 196	26 406 312 537 1 583 872 683
2.5 – Subsídios		664 674 008	-30 417	664 643 592	1 420 065 739	-52 461 901	1 367 603 837	2 032 247 429	964 714 983	-422 051 263	542 663 720	2 574 911 149
2.6 – Outras despesas correntes		269 302 287	-	269 302 287	80 487 091	167 009	80 654 100	349 956 387	14 739 910	-	14 739 910	364 696 297
3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)		-4 439 281 759	6 628 165	-4 432 653 594	834 251 730	-8 225 584	826 026 146	-3 606 626 198	838 340 725	0	838 340 725	-2 768 285 473



Tribunal de Contas

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
4 – RECEITAS DE CAPITAL		495 249 709	-6 628 165	488 621 544	3 279 976 222	-1 721 150 893	1 558 825 329	1 507 326 727	34 406 522	0	34 406 522	1 499 319 792
4.1 – Transf. de capital	4.1.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	22 411	-22 411	-	1 978 650 978	-1 502 099 942	476 551 036	-	14 826 793	-54 826	14 771 967	-
	4.1.1.2 – Administração Central (SFA)	40 780 991	22 788 119	63 569 110	176 569 737	-176 569 737	-	-	206 126	-146 855	59 271	-
	4.1.2 – Segurança Social	19 852 684	-6 628 165	13 224 519	58 916 294	-44 558 594	14 357 700	27 582 219	-	-	-	-
	4.1.3 – Administração Local e Regional	316 812	-	316 812	15 182 107	-8 475 422	6 706 685	7 023 497	-	-	-	7 023 497
	4.1.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	59 877 770 58 602 598	-22 765 708 -22 800 000	37 112 062 35 802 598	910 366 907 847 170 601	10 550 228 -	920 917 136 847 170 601	958 029 198 882 973 199	8 377 552 8 377 552	201 681 -	8 579 233 8 377 552	966 608 432 891 350 751
4.2 – Outras receitas de capital		374 399 040	-	374 399 040	140 290 198	2 575	140 292 773	514 691 813	10 996 050	-	10 996 050	525 687 863
5 – DESPESAS DE CAPITAL		4 701 219 768	-1 505 410 132	3 195 809 636	1 649 661 787	-190 241 416	1 459 420 371	4 115 109 861	85 339 309	0	85 339 309	4 158 035 713
5.1 – Aquisição de bens de capital		516 341 152	-	516 341 152	532 017 630	4 319 767	536 337 397	1 052 678 549	35 780 029	-	35 780 029	1 088 458 579
5.2 – Transf. de capital	5.2.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	-	-	-	63 569 110	-	63 569 110	-	13 224 519	-	13 224 519	-
	5.2.1.2 – Administração Central (SFA)	1 981 961 168	-1 505 410 132	476 551 036	199 361 184	-199 361 184	-	-	7 268 850	7 088 850	14 357 700	-
	5.2.2 – Segurança Social	14 771 967	-	14 771 967	59 271	-	59 271	14 831 238	-	-	-	-
	5.2.3 – Administração Local e Regional	1 371 190 418	-	1 371 190 418	129 463 303	4 800 000	134 263 303	1 505 453 721	13 090	-	13 090	1 505 466 811
	5.2.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	796 151 638 79 287	- -	796 151 638 79 287	721 647 076 -	- -	721 647 076 -	1 517 798 713 79 287	29 052 821 405 611	-7 088 850 -	21 963 971 405 611	1 539 762 684 484 898
5.3 – Outras despesas de capital		20 803 425	-	20 803 425	3 544 214	-	3 544 214	24 347 639	-	-	-	24 347 639
6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)		-8 645 251 818	1 505 410 132	-7 139 841 686	2 464 566 165	-1 539 135 061	925 431 104	-6 214 409 332	787 407 937	0	787 407 937	-5 427 001 395
7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3)		-4 247 860 963	1 505 410 132	-2 742 450 831	2 482 250 518	-1 539 129 201	943 121 318	-1 799 328 264	789 116 857	0	789 116 857	-1 010 211 407
8 – ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS		-1 154 459 332	1 505 410 132	350 950 800	133 344 012	-297 893 023	-164 549 011	186 401 789	330 025 405	-	330 025 405	516 427 193
9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS		-7 490 792 485	0	-7 490 792 485	2 331 222 153	-1 241 242 038	1 089 980 115	-6 400 811 121	457 382 533	0	457 382 533	-5 943 428 588

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

Conforme evidencia o quadro, foram diversos os ajustamentos efectuados em 2006, 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:

- ◆ Na despesa da segurança social, considerando que as transferências para o INATEL estão classificadas como pagas para fora das administrações públicas, foram reclassificados de *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital*, respectivamente, € 5.799.950 como *transferências correntes* para SFA e € 7.088.850 como *transferências de capital* para SFA.
- ◆ As receitas de serviços integrados e de SFA provenientes de *transferências de capital* da segurança social foram reclassificadas em *transferências correntes*¹, excepto as indicadas pela conta da segurança social como pagas a esses subsectores (no caso dos SFA incluindo já a reclassificação das pagas ao INATEL). Assim, foram reclassificados € 6.628.165 e € 44.558.594, 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*².
- ◆ 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* 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*. Esta consolidação prévia é evidenciada no Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos” da Conta.

Em 2006, de acordo com aquela metodologia, as diferenças foram reclassificadas em *outras receitas correntes* (€ 105.346.664) e em *outras despesas de capital* (€ 22.791.447). No entanto, no âmbito da consolidação das contas da administração central (serviços integrados e SFA), a DGO procedeu de novo à reclassificação daqueles valores, ambos reflectidos no valor das *transferências correntes* pagas aos serviços integrados (reduzidas em € 105.346.664³ e aumentadas em € 22.791.447⁴).

- ◆ Reclassificação da despesa com *subsídios* para outros subsectores da administração pública, como indica o quadro seguinte, em *transferências correntes*, para o respectivo subsector, 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

¹ Despesas identificadas no Mapa de Execução Orçamental da Segurança Social de 2006.

² 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.*”.

³ Esta eliminação de receita e despesa corresponde, do lado da receita, à anulação da consolidação prévia, repondo este montante em *transferências correntes* recebidas de SFA e, do lado da despesa à reclassificação do mesmo valor de *transferências correntes* pagas a serviços integrados para pagas a SFA. Deste modo a receita e despesa de transferências correntes entre SFA fica igual e anula-se, na conta consolidada do subsector.

⁴ Este valor, inicialmente registado em transferências de capital para SFA, fora reclassificado em outras despesas de capital. Esta reclassificação é anulada e passa a ser incluído em transferências correntes para serviços integrados.



o pagamento. Este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos por SFA a SFA que foram reclassificados como *transferências correntes* para serviços integrados¹.

Quadro III.14 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados	1 250		29 167		30 417
SFA	9 308 523	(a) 8 535 137	25 402 355	9 215 886	52 461 901
Segurança Social	(b) 23 950 531	(c) 398 100 731			422 051 263

(a) Este montante foi reclassificado como *transferências correntes* para serviços integrados.

(b) Corresponde ao total da receita dos serviços integrados relativas a *transferências correntes* provenientes da segurança social (acrescido da prévia reclassificação de € 6.628.165 de *transferências de capital* com a mesma origem), deduzidas da despesa registada na conta da segurança social como *transferências correntes* para os serviços integrados.

(c) Corresponde ao total da receita dos SFA relativas a *transferências correntes* provenientes da segurança social (acrescido da prévia reclassificação de € 44.558.594 de *transferências de capital* com a mesma origem), deduzidas da despesa registada na conta da segurança social como *transferências correntes* para SFA.

- ◆ Ao nível dos serviços integrados, e também no pressuposto de incorrecta identificação do organismo pagador, parte das *transferências de capital* (€ 22,8 milhões) provenientes da União Europeia foram reclassificadas como provenientes de SFA. Foram ainda reclassificadas como provenientes de SFA o valor das *transferências* provenientes de serviços integrados que excedia o valor registado na despesa². Estes ajustamentos visam aproximar as *transferências correntes* provenientes de SFA indicadas pelos serviços integrados das indicadas pelos SFA como pagas a serviços integrados e pressupõem a existência de erros de classificação na receita.
- ◆ Foram anuladas, na Conta dos serviços integrados, as receitas das privatizações³ (€ 1.505.410.132) e correspondentes *transferências de capital* para o FRDP. Na conta dos SFA foi eliminada a transferência recebida e igual montante na despesa do FRDP⁴, bem como as receitas com a classificação *alienação de partes sociais de empresas* (€ 2.517.109). Assim, a conta consolidada não evidencia as receitas de privatizações e a sua aplicação.
- ◆ À conta consolidada dos SFA foi adicionada a execução orçamental da Assembleia da República⁵. 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 *transferências* para os organismos que funcionam junto da Assembleia da República:

¹ Atendendo a que todas as divergências entre as transferências recebidas e pagas entre SFA foram reclassificadas em *transferências correntes para serviços integrados*, a reclassificação dos subsídios pagos por SFA a SFA, teria de ser também reclassificada nesta rubrica.

² Assim, foram reclassificados € 7.147.518 de *transferências correntes* e € 22.411 de *transferências de capital*.

³ 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).

⁴ Na despesa foram eliminados € 1.205.000.000 nos *passivos financeiros* e € 300.410.132 nos *activos financeiros*.

⁵ Essa conta consta, de forma autónoma, no final do Volume I da CGE/2006.

- ◇ *transferências correntes* (€ 10.600.600) foram reafectas a *despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços*, usando como taxa de imputação o peso relativo daqueles agrupamentos da despesa na execução orçamental da Assembleia da República;
- ◇ *transferências de capital* (€ 1.058.284) foram imputadas a *aquisição de bens de capital*.

Destas transferências, € 5.642.063 destinam-se a serviços cuja execução orçamental não está evidenciada na CGE/2006 (Comissão Nacional de Eleições, Comissão Nacional de Protecção de Dados, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e Entidade Reguladora para a Comunicação Social), considerando-se razoável a metodologia utilizada para a sua afectação. O remanescente (€ 6.016.822) destina-se à Provedoria de Justiça, estando a sua execução orçamental incluída nos SFA, pelo que este procedimento deverá ser revisto, devendo a transferência da Assembleia da República ser objecto de consolidação.

- ◆ Nos SFA parte das *transferências correntes* para a segurança social foram reclassificadas para fora das administrações públicas (€ 1.250.000) e as *transferências de capital* para a administração regional foram aumentadas em € 4.800.000 (para igualar o valor apurado na receita da administração regional proveniente de SFA¹), tendo por contrapartida o aumento artificial das *outras receitas correntes* em igual montante.
- ◆ Ao nível da Segurança Social, na receita, o valor respeitante ao acréscimo da taxa do IVA (€ 633.000.000) foi reclassificado de *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados (onde estaria registado) para *impostos indirectos*.

Após estes ajustamentos a DGO procedeu 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 por 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 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 III.15, 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.
- ◆ Continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2006, como foi já referido, tal como em anos anteriores,

¹ A receita deste subsector foi, também objecto de ajustamentos.

² A título de exemplo, observe-se que, na conta dos serviços integrados, as *transferências correntes* provenientes de SFA foram aumentadas em € 787.241 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida a redução em *outras transferências correntes*.



encontra-se nessa situação a Conta da Assembleia da República¹ que, além disso, 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 da Assembleia da República (apresentada no Volume I da CGE/2006), e através da reclassificação das transferências desta para os serviços mencionados.

Recomenda-se que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que todos os serviços evidenciem as suas receitas e despesas na Conta Geral do Estado e, conforme vem sendo mencionado desde o Parecer sobre a CGE/2004, relativamente à conta da Assembleia da República, recomenda-se que sejam envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada.

- ◆ A Conta da Segurança Social, conforme tem vindo a ser apresentada nos mapas da CGE (respectivamente, receitas e despesas da segurança social, por classificação económica), não distingue, ao nível das *transferências* e dos *subsídios* da administração central, os fluxos relativos aos serviços integrados e aos SFA. Em 2006, a DGO supriu essa falha, no tocante à despesa, com informação adicional solicitada e, relativamente à receita, pela análise do Mapa da Execução Orçamental da Segurança Social (ex-Mapa IX), que já não é de publicação obrigatória, pela nova lei de enquadramento orçamental. Recomenda-se que os referidos mapas X e XII passem a dispor do grau de desagregação necessário para permitir essa distinção.

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

Na sua resposta, a DGO não se pronunciou sobre esta matéria.

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.

¹ Abrangendo, em 2006, as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Quadro III.15 – “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	21,0	0,0	21,1	-	21,1
	1.2 Impostos indirectos	33,4	0,5	33,9	1,1	35,0
	1.3 Contrib. p/ a Seg. Social, CGA e ADSE	0,2	9,4	9,6	19,4	28,9
	1.4 Taxas multas e outras penalidades	1,1	2,3	3,4	0,1	3,5
	1.5 Rendimentos da propriedade	1,0	0,3	1,3	0,4	1,7
	1.6 Transferências correntes	0,3	2,1	2,3	1,6	4,0
	1.6.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1.6.4 <i>Outras transferências, das quais:</i>	0,2	2,1	2,3	1,6	3,9
	<i>Resto do Mundo - UE</i>	0,2	1,6	1,8	1,3	3,1
1.7 Outras receitas correntes	1,3	1,7	3,0	0,3	3,3	
Receitas de capital	2.1 Transferências de capital	0,1	1,5	1,6	0,0	1,6
	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:</i>	0,1	1,5	1,6	0,0	1,6
	<i>Resto do Mundo - UE</i>	0,1	1,4	1,5	0,0	1,5
	2.2 Outras receitas de capital	0,6	0,2	0,9	0,0	0,9
Total da Receita	(em percentagem)	58,9	18,1	77,0	23,0	100,0
	(em valor)	35 335 537 708	10 822 208 479	46 157 746 187	13 784 295 424	59 942 041 611
Despesas correntes	3.1 Despesas com pessoal	20,3	6,3	26,6	0,6	27,2
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes	1,8	10,1	11,9	0,1	12,0
	3.3 Juros e outros encargos	6,7	0,0	6,8	0,0	6,8
	3.4 Transferências correntes	6,4	11,6	17,9	25,2	43,1
	3.4.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,7	0,1	2,7	0,0	2,7
	3.4.4 <i>Outras transferências</i>	3,7	11,5	15,2	25,2	40,4
	<i>Resto do Mundo - UE</i>	2,4	0,0	2,4	0,0	2,4
	3.5 Subsídios	1,0	2,1	3,1	0,8	3,9
3.6 Outras despesas correntes	0,4	0,1	0,5	0,0	0,6	
Despesas de capital	4.1 Aquisição de bens de capital	0,8	0,8	1,6	0,1	1,7
	4.2 Transferências de capital	3,3	1,3	4,6	0,0	4,7
	4.2.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,1	0,2	2,3	0,0	2,3
	4.2.4 <i>Outras transferências</i>	1,2	1,1	2,3	0,0	2,4
	<i>Resto do Mundo - UE</i>	0,0	-	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)	40,8	32,3	73,1	26,9	100,0
	(em valor)	26 658 582 603	21 136 726 994	47 795 309 597	17 573 733 409	65 369 043 006

Fonte: Dados constantes da CGE/2006

Observe-se que, em 2006, o peso dos serviços integrados na receita líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 59.942,0 milhões), atingiu os 58,9% (€ 35.335,5 milhões), enquanto representa apenas 40,8% (€ 26.658,6 milhões) da despesa líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 65.369,0 milhões). Já os SFA contribuem com apenas 18,1% (€ 10.822,2 milhões) para a receita e apresentam na despesa um peso substancialmente superior, 32,3% (€ 21.136,7 milhões). A Segurança Social contribui com 23,0% das receitas (€ 13.784,3 milhões) e com 26,9% das despesas (€ 17.573,7 milhões).

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 56,1% 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 28,9%, ou seja, superior ao peso dos *impostos directos*.



No que concerne às despesas, destaca-se o peso das *transferências correntes* (43,1%), especialmente as (*outras*) *transferências* (40,4%) onde se incluem as *transferências* de verbas para os sectores exteriores à administração pública, essencialmente para *famílias* (€ 22.606,8 milhões, verba da qual € 15.325,3 milhões pagos pela Segurança Social e € 6.818,4 pela CGA) e para *instituições sem fins lucrativos* (€ 1.541,5 milhões, dos quais 1.126,2 milhões pagos pela Segurança Social).

Merecem também referência as *despesas com pessoal*, que representaram 27,2% das despesas consideradas no quadro anterior, onde se inclui a verba paga pelo Estado à CGA (€ 3.040,4 milhões a título de *contribuições para a CGA*) e a *aquisição de bens e serviços correntes* que representou 12,0%, integrando a verba paga pelo IGIF na rubrica *serviços de saúde* (€ 2.224,8 milhões).

Relativamente à “Conta Consolidada” é de referir, como evidencia o quadro seguinte, que o saldo global, em 2006, ascendeu a € -5.427,0 milhões (um défice equivalente a 3,8% do PIB), quando no ano anterior tinha totalizado € -7.468,3 milhões (5,1% do PIB), ou seja, em valor absoluto, melhorou em € 2.041,3 milhões (uma redução de 27,3 % em relação ao défice do ano anterior). Esta melhoria deve ser encarada com prudência, face à persistência, em 2007, de dívidas não pagas de anos anteriores (cfr. ponto 3.1a).

Quadro III.16 – Evolução do saldo global evidenciado na “Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social”

(milhões de euros)

Subsector	2 005	2 006	Varição
Serviços integrados	-9 144,7	-7 139,8	2 004,9
Serviços e fundos autónomos	1 378,6	925,4	-453,2
Administração central	-7 766,1	-6 214,4	1 551,7
Segurança social	297,8	787,4	489,6
Saldo global	-7 468,3	-5 427,0	2 041,3

A administração central foi responsável por 76,0% da melhoria do saldo global (€ 1.551,7 milhões), registando-se uma evolução favorável no subsector dos serviços integrados (€ 2.004,9 milhões) que absorveu o impacto da evolução negativa dos SFA. Note-se que esta evolução dever-se-á, em parte à alteração da composição destes subsectores¹, não sendo, por isso, evidente qual a dimensão da contenção orçamental das despesas. A segurança social contribuiu para a melhoria verificada em 24,0% (€ 489,6 milhões).

¹ Recorde-se que, em 2005, oito laboratórios do Estado e a UMIC foram integrados na CGE como serviços integrados e, em 2006, como SFA e que saíram dos SFA 5 hospitais que foram empresarializados.