

**REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL APLICÁVEL AOS
ORÇAMENTOS DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS**

ESTUDO N.º 1/2003 — DCP

Alexandra Pessanha^º

^º Jurista do Tribunal de Contas (DCP – Departamento de Consultadoria e Planeamento).

Por Despacho de Sua Excelência o Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, foi solicitado ao Departamento de Consultadoria e Planeamento a elaboração de um Estudo sobre “o princípio do equilíbrio orçamental do artigo 22.º da Lei n.º 91/2001, designadamente sobre os seguintes aspectos:

- Os saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário devem figurar na elaboração do orçamento do fundo ou serviço embora sem ser computado no saldo global?
- Em caso negativo qual a situação contabilística dessas verbas? Como poderão ser disponibilizadas para acorrer a despesas?”.

Em face do despacho exarado pelo Senhor Auditor-Coordenador do DCP, foi elaborado o seguinte estudo.

NOTA PRÉVIA

As questões objecto deste estudo surgem na sequência da consagração pela nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de um novo critério que, do ponto de vista substancial, permitirá aferir do equilíbrio orçamental dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

Esse novo critério encontra-se previsto no artigo 22.º da LEO e terá plena aplicação a partir de 2003, de acordo com a norma de direito transitório constante do artigo 94.º da mesma Lei.

A nosso ver, a apreciação da matéria em causa passa pela análise e esclarecimento da regra de equilíbrio consagrada no artigo 22.º de modo a podermos identificar as suas principais especificidades, nomeadamente o que a distingue da regra do saldo primário, pensada para a administração directa, e da regra do activo da tesouraria aplicável à segurança social.

1. A REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

À semelhança das anteriores leis de enquadramento orçamental, a Lei n.º 91/2001 consagra a regra do equilíbrio orçamental em sentido formal – que traduz a situação contabilística de igualdade entre o montante global de

receita e o montante global de despesa – e em sentido substancial – que permite determinar o equilíbrio orçamental a partir da relação concreta entre determinado tipo de receitas e determinado tipo de despesas.

Neste último sentido (substancial/material), a Lei n.º 91/2001 adoptou uma nova disciplina, consagrando a regra de equilíbrio em relação a cada um dos três tipos de orçamentos que integram o Orçamento do Estado: orçamentos dos serviços integrados (artigo 20.º), orçamentos dos serviços e fundos autónomos (artigo 22.º) e orçamento da segurança social (artigo 25.º).

Antes de continuarmos, será importante sublinhar que esta opção do legislador permitiu eliminar algumas dúvidas que se colocaram no âmbito da anterior lei de enquadramento (Lei n.º 6/91) e que se reconduzia à questão de saber se a regra de equilíbrio estabelecida no respectivo artigo 4.º, n.º 2, se referia ao orçamento do Estado em sentido amplo – incluindo serviços e fundos autónomos e segurança social – ou ao orçamento do Estado apenas na parte respeitante ao orçamento da administração directa.

De forma inovatória a Lei n.º 91/2001 eliminou tal dúvida ao equacionar e prever a regra do equilíbrio a propósito da disciplina de cada um dos referidos orçamentos, acolhendo, para cada um deles, um critério substancial de equilíbrio.

Na verdade, a regra do saldo primário, consagrada pela primeira vez no nosso ordenamento jurídico-financeiro pelo mencionado artigo 4.º, n.º 2, da Lei 6/91, apenas se mantém, no contexto da actual LEO, em relação aos orçamentos dos serviços integrados, ou seja, em relação ao orçamento da administração directa do Estado.

Para o orçamento da segurança social, o legislador parece ter perfilhado a regra do activo da tesouraria.

Já no que toca aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, aquela Lei adopta regra diferente ao dispor no artigo 22.º o seguinte:

¹ Sobre esta problemática, cfr., para mais desenvolvimentos, a publicação do Ministério das Finanças sobre *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental. Trabalhos preparatórios anteprojecto*, Lisboa, 1998, p. 238 ss.

- “1 – O Orçamento de cada serviço ou fundo autónomo é elaborado, aprovado e executado por forma a apresentar saldo global nulo ou positivo.*
- 2 – Para efeitos do cômputo do saldo referido no número anterior, não são consideradas as receitas provenientes de activos e passivos financeiros, bem como do saldo da gerência anterior, nem as despesas relativas a activos e passivos financeiros.”.*

Observemos as suas especificidades, registando-se, em primeiro lugar, as diferenças em relação às regras de equilíbrio a que se subordinam os orçamentos dos serviços integrados e da segurança social.

2. ESPECIFICIDADES DAS REGRAS DE EQUILÍBRIO DOS ORÇAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

Gostaríamos de começar por sublinhar que a regra de equilíbrio constante do artigo 22.º é muito mais exigente do que qualquer uma das outras, ou seja, quer da que permite aferir do saldo global do orçamento da administração central quer da que foi adoptada para o orçamento da segurança social. Senão vejamos.

A regra do saldo primário, que pretende ligar o défice ao recurso ao crédito embora não o faça de forma plena, baseia-se na separação entre receitas e despesas efectivas e não efectivas. Por definição, as primeiras são as que originam alteração do valor do património monetário do Estado, enquanto as segundas são as que, embora modificando o património monetário, provocam um acréscimo ou diminuição do passivo do Estado (consoante se trate de receita ou de despesa) exactamente no mesmo montante. Nos termos do artigo 20.º/3 da Lei n.º 91/2001, são consideradas efectivas todas as receitas e as despesas previstas no orçamento, à excepção das respeitantes a passivos financeiros, ou seja, das receitas que provenham do recurso ao crédito e das despesas relacionadas com a amortização de empréstimos. Estas últimas receitas e despesas são as únicas que, nos termos do mesmo preceito, deverão ser classificadas de não efectivas.

Ora, de acordo com o critério do saldo primário, consagrado no artigo 20.º, *«as receitas efectivas dos orçamentos dos serviços integrados têm de ser, pelo menos iguais, às despesas efectivas do mesmo orçamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública»*. Significa que existirá equilíbrio quando o montante global de receitas, à excepção das resultantes

de passivos financeiros, for igual ao montante global de despesas, à excepção das despesas com o serviço da dívida, ou seja, amortização e juros. Estas últimas despesas (os juros), embora sejam despesas efectivas, são excluídas do cálculo do saldo global, o que permite que o Governo possa contrair empréstimos para pagar tais juros sem pôr em causa o equilíbrio orçamental, ou melhor, o equilíbrio do saldo primário. Como observa Teixeira Ribeiro, o que a lei preconiza não é o equilíbrio do orçamento efectivo ou do activo da tesouraria mas antes o equilíbrio entre “*as receitas efectivas totais e as despesas efectivas líquidas dos juros da dívida pública*”². É por esta razão que afirmámos tratar-se de um critério que, embora pretenda ligar o défice ao recurso ao crédito, a verdade é que não o faz de forma plena na medida em que exclui os encargos correntes da dívida.

Assim, de acordo com o critério que acabámos de expor, há que registar o facto de as receitas provenientes de eventual excedente, assim como as provenientes de *activos financeiros*, serem consideradas receitas efectivas, o que significa a sua computação no saldo global do orçamento da administração directa do Estado.

Refira-se, ainda, que a lei de enquadramento prevê que o orçamento efectivo não esteja equilibrado quando a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente o não permitir. Nessa altura, quando tal acontecer, os relatórios da proposta de lei do orçamento e da Conta Geral do Estado apresentarão a devida justificação³.

Já no que respeita ao orçamento da segurança social, o legislador parece ter perfilhado, conforme referimos supra, o critério do activo da tesouraria, ao estabelecer, no artigo 25.º/1 da Lei n.º 91/2001 que «*as receitas efectivas do orçamento da segurança social têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento*».

Diferentemente da regra do saldo primário, o equilíbrio do orçamento efectivo ou do activo da tesouraria não permite que se excluam os juros do cômputo do saldo global, o que tem como consequência o facto de o empréstimo só ser possível, com manutenção do equilíbrio orçamental, no caso de se destinar à amortização de outro empréstimo. Por esta razão se afirma que a única semelhança entre o equilíbrio do saldo primário e este

² In “Reparos à Lei de Enquadramento do Orçamento”, in *Boletim de Ciência Económica*, Coimbra, 1991, p. 4 e 5.

³ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º da Lei n.º 91/2001.

último estar no facto de ambos assentarem na distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas.

No que respeita aos eventuais excedentes do orçamento da segurança social, apenas os resultantes do subsistema previdencial não são computados no saldo global, determinando o artigo 25.º/2 da Lei nº 91/2001 a sua afectação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Quanto aos demais, resultantes dos outros subsistemas, parece que nenhuma limitação existe a que sejam computados no saldo global, ficando, no entanto, a sua utilização condicionada à autorização do Governo, nos termos do artigo 45.º/3 da mesma Lei.

3. SENTIDO E ALCANCE DA REGRA DE EQUILÍBRIO DOS ORÇAMENTOS DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS

Para determinar o saldo global dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, o artigo 22.º não atende nem ao critério do saldo primário nem ao critério do activo da tesouraria, não obrigando, por isso, que se faça qualquer distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas. Diferentemente, o artigo 22.º obriga a que se excluam as receitas e as despesas relativas a passivos e a activos financeiros e as receitas provenientes de saldos de gerência.

Qual o sentido e alcance desta regra de equilíbrio orçamental?

Em primeiro lugar, significa que não bastará olhar em paralelo para o total das receitas e o total das despesas para saber se o orçamento está ou não equilibrado. Pelo contrário, será necessário excluir de tais receitas e despesas as que se relacionam com activos e passivos financeiros e, ainda, as receitas que provenham de saldos de gerência.

Em segundo lugar, que o legislador afastou do artigo 22.º qualquer das duas acepções de equilíbrio referidas, bem como outras bem conhecidas da nossa doutrina como sejam a do orçamento ordinário⁴ ou do activo patrimonial do Estado⁵.

⁴ Este critério assenta na distinção entre receitas e despesas ordinárias e extraordinárias. Para que o orçamento esteja equilibrado as despesas ordinárias têm de ser cobertas, apenas, por receitas ordinárias, e as despesas extraordinárias pelo excedente das receitas ordinárias e por receitas extraordinárias. Segundo este critério, o orçamento estará desequilibrado quando as despesas ordinárias forem financiadas por recurso a receitas extraordinárias. Este foi o critério que vigorou em Portugal durante o regime do Estado Novo. Para uma

Em terceiro lugar, que aquelas receitas que provenham de activos financeiros (ex: aplicações financeiras, amortização de empréstimos concedidos), só podem ser utilizadas para fazer face a despesas da mesma espécie, ou seja, relativas a activos financeiros.

Significa, ainda, que as receitas provenientes de passivos financeiros (contracção/emissão de empréstimos) apenas podem ser utilizadas para efectuar despesas relativas a passivos (amortização de empréstimos).

Por último, que, em regra, as receitas provenientes de saldos de gerência (resultantes das diferenças verificadas entre os levantamentos efectuados em conta de receitas próprias e as despesas efectivamente pagas) não podem ser utilizadas para acorrer a despesas.

Quanto a este último ponto, o preceito em análise não se revela isento de dúvidas. E porquê? Desde logo porque suscita o problema de saber em que situações os saldos de gerência poderão ser disponibilizados para acorrer a despesas, o que constitui a segunda questão objecto deste estudo. Para além deste aspecto, há ainda que considerar um outro relacionado com a letra do artigo 22.º onde se refere “saldo de gerência anterior”. Pois bem, em face de uma tal previsão, a questão que se poderá colocar é se a regra de equilíbrio estabelecida no artigo 22.º se refere aos saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário, ou ao saldo da gerência na parte respeitante apenas ao ano imediatamente anterior?

apreciação crítica, vd. A. L. SOUSA FRANCO, *Finanças públicas e direito financeiro*, vol. I, 4.º ed., Almedina, Coimbra, 1995, p. 369 e ss; J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de finanças públicas*, 3.º ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1989, p. 88 e ss..

⁵ Este critério, também conhecido por critério do orçamento corrente ou do orçamento de capital, assenta na distinção entre receitas e despesas correntes e receitas e despesas de capital. Para que haja equilíbrio é necessário que as despesas correntes sejam apenas financiadas por receitas correntes. Quanto às despesas de capital, estas podem ser cobertas pelo excedente das receitas correntes e por receitas de capital. Significa que existirá desequilíbrio quando as despesas correntes forem financiadas por receitas de capital. Trata-se de um critério bem conhecido entre nós, que vigorou em Portugal entre 1977 (ao abrigo das leis de enquadramento n.ºs 64/77 e 40/83) e 1991 (altura em que foi publicada a lei de enquadramento n.º 6/91 que instituiu como critério básico o critério do saldo primário). Actualmente, é o critério básico aplicável aos orçamentos das autarquias locais. Para mais desenvolvimentos, cfr. J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de finanças públicas*, cit., p. 82 e ss; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 1976, p. 245; GUILHERME D' OLIVEIRA MARTINS, *Lições sobre a Constituição económica*, 1984-85, Lisboa, p. 293; A. LOBO XAVIER, in “Enquadramento orçamental em Portugal: alguns problemas”, in *Revista de Direito e Economia*, ano IX, n.ºs 1-2, n.º 33, 1983, p. 283.

Quanto à primeira dúvida, voltaremos a ela mais adiante.

Quanto à segunda, é nosso entendimento que, sendo a letra da lei pouco clara quanto ao alcance da expressão em causa, a tarefa do intérprete terá de ser orientada por aquele que parece ser o elemento teleológico do artigo 22.º, ou seja, pela finalidade que se pretende prosseguir ao consagrar esta regra de equilíbrio orçamental.

Vista a questão em termos substanciais, a regra de equilíbrio adoptada pelo artigo 22.º parece apontar para uma limitação clara das possibilidades de recurso à dívida e para um crescimento muito atenuado da despesa dos fundos e serviços autónomos. Senão vejamos.

No que se refere às receitas provenientes de passivos e activos financeiros, a sua exclusão do cômputo do saldo global impossibilita que tais receitas possam ser utilizadas para financiar despesas outras que não sejam as da mesma espécie, o que constitui um importante travão ao endividamento e ao crescimento da despesa. O mesmo se diga a propósito das receitas provenientes dos saldos de gerência que, pelo facto de não poderem ser utilizadas para financiar qualquer tipo de despesa, terá como efeito diminuir a despesa. Por outras palavras, ao consagrar esta regra de equilíbrio o que o legislador pretende é, no fundo, assegurar que as receitas normais dos serviços e fundos autónomos (provenientes do exercício normal da sua actividade e do Orçamento do Estado, nos casos em que há lugar a transferências orçamentais) sejam suficientes para fazer face a todas as despesas (à excepção das respeitantes a passivos e activos financeiros).

Se este é o objectivo do legislador – limitar o crescimento da despesa e o endividamento público – é nosso entendimento, salvo melhor, que a regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 22.º foi pensada para os saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário, e não apenas para o saldo da gerência na parte respeitante ao ano imediatamente anterior.

Determinado que está o sentido e o alcance da regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 22.º, estamos agora em condições de responder às questões que nos foram colocadas.

4. RESPOSTA ÀS QUESTÕES

Na primeira questão pretende-se saber se “os saldos das gerências anteriores findas, acumulados e aplicados no tesouro ou no sistema bancário devem figurar na elaboração do orçamento do fundo ou serviço embora sem ser computado no saldo global”.

Como qualquer outra receita, os saldos de gerência deverão ser objecto de inscrição orçamental. Essa inscrição deverá ser feita de acordo com o disposto no Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro, que define o novo classificador económico das receitas e das despesas e se aplicará à elaboração dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos para os anos 2003 e seguintes⁶. Da análise deste normativo resulta que tais receitas devem ser contabilizadas na parte referente a “Outras Receitas”, capítulo 16, e desagregadas de acordo com a sua proveniência: na posse do serviço ou na posse do tesouro.

Ainda no que concerne à primeira questão, estamos em crer que, tudo quanto ficou dito atrás, os saldos de gerência não poderão ser computados no saldo global do fundo ou serviço em questão.

Esta perspectiva coloca-nos perante o outro problema que constitui a segunda questão que nos é colocada pelo presente pedido de estudo e que se prende com a necessidade de saber em que situações e como é que tais receitas poderão ser disponibilizadas para acorrer a despesas.

Atendendo ao efectivo cumprimento da regra de equilíbrio que, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º, terá de ser observada quer na elaboração e aprovação dos orçamentos quer durante a sua execução, os saldos de gerência não poderão, em princípio, ser utilizados como receita para acorrer a despesas.

Contudo, isto não significa, a nosso ver, que a sua utilização esteja por completo inviabilizada. Na verdade, não contraria a regra de equilíbrio em causa que se utilizem os saldos de gerência como antecipação de receitas para fazer face a dificuldades momentâneas de tesouraria, desde que, naturalmente, tais receitas sejam objecto de reposição durante a execução orçamental em curso.

⁶ Cfr. artigos 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

O que acaba de se dizer não significa que se esteja a ignorar a regra do artigo 22.º. Desde que tais receitas sejam repostas até final do ano económico em curso, o saldo da execução não deixará de ser igual ao saldo previsto ou orçamental. Aliás, em bom rigor, é aquele saldo – o da execução – que deve relevar. E porquê?

- porque será com base nele que se poderá determinar em que medida a regra prevista no artigo 22.º foi integralmente observada;
- porque o saldo orçamental, embora importante, constitui uma mera previsão que terá de ser testada no confronto com aquele que resultar da execução;
- porque o saldo que releva para efeitos de observância das obrigações de convergência e de estabilidade é o da execução e não o saldo orçamental.
- porque se a intenção do legislador é limitar o crescimento da despesa, a mesma não será posta em causa se durante a execução orçamental os saldos de gerência puderem ser utilizados como antecipação de receitas que durante a execução não-de ser cobradas ou transferidas do Orçamento do Estado.

Este é, aliás, o único entendimento que se afigura compatível com a situação dos serviços e fundos autónomos que apenas têm receitas próprias, derivadas do exercício normal da sua actividade e, nessa medida, não beneficiam de transferências orçamentais. A questão que colocamos é, pois, a seguinte: como é que tais organismos poderão, no início do ano económico, proceder à satisfação de encargos legal e contratualmente assumidos se as receitas cobradas se revelarem insuficientes?

Perante esta situação, o organismo em causa não terá alternativa outra que não seja proceder à utilização dos seus saldos de gerência, sob pena de violar as obrigações legais e contratuais que sobre ele impendem.

De tudo quanto ficou dito, é nosso entendimento, salvo melhor, que a regra de equilíbrio orçamental explanada no artigo 22.º não impede que os saldos de gerência possam ser utilizados como antecipação de receita a cobrar durante a execução orçamental.

Questão diferente, que agora cumpre enfrentar, é a relativa à disponibilização dos saldos de gerência fora do âmbito que acabámos de expor em que o equilíbrio orçamental constante do artigo 22.º não possa ser cumprido findo o exercício orçamental.

A este propósito, a lei de enquadramento admite que a aplicação da regra de equilíbrio possa ser dispensada. Em que casos? Nos termos enunciados no artigo 22.º/3, ou seja, apenas nos casos em que «...a execução orçamental do conjunto das instituições do sector público administrativo o permitir...», e mediante autorização concedida pelo Ministro das Finanças.

Admite-se, assim, que, em situações excepcionais, os orçamentos dos fundos e serviços autónomos possam estar desequilibrados. Ora, a conjugação da solução consagrada no artigo 22.º/3 com a regra de equilíbrio plasmada no artigo 22.º/2 permite-nos extrair a seguinte conclusão: a disponibilidade dos saldos de gerência como quebra da regra de equilíbrio só poderá ocorrer em situações excepcionais, mediante autorização do Ministro das Finanças e apenas nos casos em que a execução orçamental do conjunto das instituições do SPA o permitir.

No caso particular do cofre do Tribunal de Contas, que constitui um fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a possibilidade de dispensa da regra de equilíbrio deverá ser apreciada à luz da capacidade *autogovernativa* que a lei atribui a este Tribunal para garantir a sua independência. É precisamente neste sentido que aponta a Informação n.º 01/03 – DGFP-DGF.

5. CONCLUSÕES

Face ao exposto, importa extrair as seguintes conclusões:

1. Para determinar o saldo global dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos, o legislador não adoptou nem o critério do saldo primário, aplicável ao orçamento da administração central, nem o critério do activo da tesouraria, pensado para o orçamento da segurança social.
2. A regra de equilíbrio constante do artigo 22.º da Lei de enquadramento obriga a que se excluam do cômputo do saldo global dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos as receitas e as despesas relativas a passivos e a activos financeiros e as receitas provenientes de saldos de gerência, ou seja:
 - a) que as receitas provenientes de activos financeiros só poderão ser afectas ao financiamento de despesas da mesma espécie, ou seja, relativas a activos financeiros;
 - b) que as receitas provenientes de passivos financeiros só poderão ser utilizadas para efectuar despesas relativas a passivos financeiros;
 - c) que, em regra, os saldos das gerências anteriores não poderão ser utilizadas para acorrer a despesas.
3. Significa que os saldos de gerência deverão ser objecto de inscrição orçamental de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, sem, contudo, poderem ser computados no saldo global do fundos e serviços autónomos.
4. Esta perspectiva não significa que a utilização de tais receitas esteja por completo inviabilizada. Em nosso entender, não contraria a regra de equilíbrio que os saldos de gerência sejam utilizados como antecipação de receitas a cobrar durante a execução orçamental para fazer face a dificuldades momentâneas de tesouraria, desde que sejam objecto de reposição até final do ano económico em curso.
5. Fora deste âmbito, os saldos de gerência só poderão ser utilizados desde que o serviço ou fundo em causa tenha sido dispensado da aplicação da regra de equilíbrio. Tal só poderá acontecer nos termos do artigo 22.º/3, ou seja, apenas nos casos em que «...a execução orçamental do conjunto das instituições do sector público administrativo o permitir ... », e mediante autorização do “...Ministro das Finanças...”.

6. No caso particular do Cofre do Tribunal de Contas, a possibilidade de dispensa da regra de equilíbrio deverá ser apreciada à luz da capacidade *autogovernativa* que a lei atribui a este Tribunal para garantir a sua independência.

A jurista

(Alexandra Pessanha)