

O FENÓMENO DA DESORÇAMENTAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES À NOMENCLATURA

Pedro Nunes*
pnunes@ipca.pt

Resumo

O presente artigo analisa o sentido e alcance da nomenclatura *desorçamentação*. Trata-se de um neologismo recentemente usado na literatura das ciências económicas, e em especial nas finanças públicas, que tem gerado alguma controvérsia, resultando dali interpretações e visões muitas vezes dissemelhantes para o mesmo fenómeno. Embora o conceito não tenha tradução para outras línguas procurou-se fazer uma aproximação à sua semelhança terminológica em termos do seu significado. O contexto é, em especial, o Orçamento de Estado.

Palavras-chave

Desorçamentação, Orçamento de Estado, despesas públicas.

Abstract

The present article analyzes the meaning and reach of the nomenclature *desorçamentação* (*off-budget*). It is a recently used neologism in the literature of economic sciences and, in special, the public finances, that has generated some controversy, resulting in interpretations and visions many different for the same phenomenon. Although the concept does not have translation for other languages, intends to understand and make an approach to its terminological similarity. The context is, in particularly, the State Budget.

* Professor-Coordenador na Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Portugal. Doutor em Gestão e Director Executivo da Revista Tékhne, Revista de Estudos Politécnicos (Polytechnical Review).

Key-words

Off-budget, State budget, public expenditures.

1. Introdução

Não é novo o aparecimento e presença de neologismos nos debates ou matérias das várias ciências. As Finanças não são excepção. O presente artigo analisa o conceito de *desorçamentação*. Na sua origem está a palavra *orçamentação* construída com o auxílio de um mecanismo de produção lexical (neste caso, a prefixação). A procedência do nome ou palavra *orçamento* (de origem italiana: *orzare*, que significa *fazer cálculos*) não lhe retira, contudo, propósitos bem mais superiores já que se trata de um instrumento de exercício da democracia, constituindo-se como peça jurídica (aprovado pelo poder legislativo e executivo para vigorar como lei) cujo objecto é financeiro e, portanto, bem mais complexo. Acomoda, assim, toda a actividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer do ponto de vista das despesas. Trata-se, Orçamento, como refere Sousa Franco (2001a) de um quadro geral básico de toda a actividade financeira, comportando *elementos económicos, políticos e jurídicos*.

Neste entendimento a literatura económica, e em particular as finanças públicas, têm sido afluídas nos últimos anos por aquele vocábulo *incomum*. Trata-se, como supra se referiu, da nomenclatura *desorçamentação*. É, como menciona Cardoso (2003), um termo que entrou no léxico político e jornalístico na fase final dos governos Guterres. A sua popularidade deveu-se ao facto de caracterizar um conjunto de situações muito diversificadas que gerara um sentimento crescente da indisciplina da política orçamental e da ineficácia dos instrumentos e instituições que tinham por objectivo controlá-la. Acontece, todavia, que o próprio carácter vago e pouco rigoroso do termo acabou por se prestar mais para manter a visão populista da política orçamental que para ajudar à sua correcção (*id.*, 2003). Se, por um lado, o termo não era visível do ponto de vista do léxico era, no entanto, bem visível do ponto de vista da *técnica* nele implícita. O presente artigo decompõe, *a posteriori*, e tão-só, o *sentido e alcance* deste novo conceito.

2. Conceito de *desorçamentação*

Vários estudos efectuados para os EUA apontam para a existência de menores défices e endividamento do Estado onde a regras orçamentais são mais apertadas (Veiga *et al*, 2001). Mas, mesmo nos países com fortes tradições de disciplina orçamental não se impediu, com maior ou menor grau, até fins da década de 90, um desmesurado crescimento das despesas públicas, que tem como causas, mais comuns, do seu aumento real (Sousa Franco, 2001b): a) o progresso técnico e acumulação de capitais; b) transformações dos sistemas sociais; e, c) causas instrumentais (custo dos serviços públicos, modificações demográficas, guerras e conflitos, papel do Estado, causas financeiras). Neste contexto, as tentativas de equilibrar o orçamento continuaram, mas foram também contornadas através de inúmeras brechas legais e argumentos de excepção (Loureiro, 2001). Por um lado, o Estado era o vértice principal da Administração Pública e, por outro, a despesa em si originada é uma parte muito elevada da despesa pública total, devendo tratar-se a partir dele a questão da crescente multiplicação dos modos de exercício e de aplicação da despesa (Reis, s.d). E esta é, como refere o autor, de facto, a questão de partida. O Estado cada vez menos exerce directamente a despesa e cada vez mais a transfere para outras entidades, públicas ou privadas, mas predominantemente públicas, embora com características diferentes das dele próprio. *Avisadamente* justifica Cardoso (2008) esta opção, quando refere que “todas as previsões orçamentais a médio ou longo prazo apontam para a necessidade do Estado reduzir significativamente o peso das despesas não sensíveis à demografia, para lhes ser possível ocorrer às ligadas ao envelhecimento da população e também ao serviço da dívida pública. Em Portugal não foram ainda criadas estruturas de enquadramento orçamental para esses horizontes temporais, o que tem permitido o aumento exagerado das despesas públicas, revelando a insuficiência dos actuais mecanismos de controlo parlamentar, não só sobre a *desorçamentação*, mas também – e principalmente – sobre a evolução sustentável das despesas orçamentadas”.

A razão desta transferência do sector público administrativo para o sector público empresarial, prende-se com motivos de eficiência, de “fuga do direito administrativo” (função pública, regime de finanças públicas, regime de contratação pública de bens e serviços, etc.) e com razões financeiras (*desorçamentação*), com relevância para a questão

de limites ao défice público (D’Almeida Ribeiro, 2007). O Estado revela-se, assim, como uma entidade que transborda para fora de si mesma, através de entidades que recebem transferências e as geram de modo próprio (Reis, s.d.).

O aparecimento do termo *desorçamentação* teve a ver com o “nosso proverbial descuido em criar terminologia apropriada em português para cobrir conceitos que importamos de outros países [isomorfismo de mimetismo, acrescentámos nós] (Cardoso, 2008). Apesar da autora considerar tratar-se de uma “confusão particularmente infeliz” por razões que explica, julgamos, apesar disso, ser indispensável fazermos algumas considerações ao conceito que invadiu, de forma definitiva, no nosso vocabulário.

Para além de uma moderna tendência para a *desorçamentação* (Sousa Franco, 2001a), a razão que citámos para justificar esta abordagem, *de breves considerações ao neologismo desorçamentação*, tem a ver com o facto de, cada vez mais, aquele termo aparecer nos documentos oficiais – e institucionais portanto – em particular do Tribunal de Contas e que, a seu tempo, tem gerado muitos agravos entre o poder executivo e aquele Tribunal.

Atentemos à situação. O Tribunal de Contas¹ de Portugal tem disponíveis no seu *sítio* na Internet (<http://www.tcontas.pt/>) todos os documentos respeitantes aos actos da sua jurisdição, que vão desde as contas gerais do Estado a meras instruções do próprio Tribunal. Ao todo estão disponíveis *online* 610 documentos, distribuídos por centenas de volumes (*cf.* anexo I). Em pesquisa automática ao termo – sua ocorrência – pôde verificar-se, contudo, que o uso do termo *desorçamentação* aparece 53 vezes nos pareceres às Contas do Estado (de 1997 a 2006) e, residualmente, ao parecer da Conta da Região Autónoma dos Açores, nos anos de 2003, 2004 e 2005 e em 3 Relatórios de Actividades do próprio Tribunal (1999, 2004 e 2005). O termo aparece, ainda, num Relatório de Auditoria no ano de 2006, a propósito dos apoios financeiros

¹ O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; c) Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei; e, d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei (Conforme artigo 214.º da CRP).

do Estado, pagos pela Direcção-Geral do Tesouro. Conclui-se que, se por um lado se passou a falar *abundantemente* no termo *desorçamentação*, onde se inclui o Tribunal de Contas, por outro, aquele Tribunal usa quase em exclusivo o conceito para os pareceres à Conta Geral do Estado e não, como seria de esperar, noutros actos por si auditados (centenas deles, como por exemplo *Relatórios de Auditoria ao Sector Empresarial do Estado*, *Relatórios de verificação externa de Contas*, *Relatório de Acompanhamento Orçamental*, etc.).

Justificar-se-á o que explicita Teodora Cardoso (2008) quando refere, a propósito das práticas de *desorçamentação*, tais como a acumulação de atrasos e concessão de subsídios a empresas públicas (excepção, feita pela autora, para o *Project Finance*) “(...) estarmos perante um objectivo que se destina unicamente a aumentar a opacidade do processo de decisão política, ora pondo em causa os princípios de prudente gestão macroeconómica, ora ocultando decisões que vão contra a boa regulação da economia e da concorrência”? [Interrogação nossa]. Será, demandamos nós, que o Tribunal de Contas cogita sobre estas questões? Julgamos que sim, e de forma prudente e avisada. Se não, como se justifica cumular quase em exclusivo os pareceres às Contas do Estado e não a outras? A *desorçamentação* não é um problema de partidos nem de personalidades, aquela está, isso sim, enraizada na falta de rigor das contas públicas, na ineficácia dos mecanismos destinados ao seu controlo e, mais do que tudo, no privilégio absoluto do ciclo eleitoral em matéria de decisão política (Cardoso, 2003). O Tribunal de Contas não pode, nem deve, portanto, ficar impassível (não ficando como se verificou) a tais fenómenos. De todas as regras orçamentais aquela que conhece hoje provavelmente mais dificuldades é a da *plenitude orçamental*, já que se tem assistido no último século a uma vincada tendência para o abandono da *unidade orçamental* e também da *universalidade*: tanto por pura e simples indisciplina administrativa, como por necessidades diferenciadas de gestão (Sousa Franco, 2001a). Apesar do que se expõe, “a *desorçamentação* não começou com os governos socialistas da década de 90, tendo antes uma longa tradição entre nós, vinda mesmo dos próprios tempos salazaristas, em que a rigidez das regras (que impediam a existência de défices) era contornada por toda a espécie de artifícios. Na vigência do regime democrático, ela manteve-se e assumiu variados carizes” (Cardoso, 2003). O mais importante consistiu, como refere a autora, na “constituição de atrasados,

especialmente fácil quando acumulados contra empresas públicas, obrigadas a praticar preços políticos sem receberem a contrapartida devida em subsídios do Estado”.

No decurso do século XX sobreveio um enorme progresso em muitos países da OCDE no sentido de tornar as instituições públicas mais eficientes ao nível dos seus orçamentos (Kraan, 2004). Este desenvolvimento ocorreu assente em três princípios, que podem ser considerados como condições prévias à realização daquele instrumento: o *princípio da unidade*, de *universalidade* e da *especificação*². Na maioria daqueles países, como noutros, é comum a existência de uma série de normas sobre despesas públicas que tornam inoperantes alguns, ou todos, aqueles princípios e que ameaçam o apropriado funcionamento do orçamento. Conceitos conhecidos como “*off-budget*³ expenditure” e “*back door expenditures*”⁴ são conhecidos na literatura no que respeita à falta de *transparência orçamental* e, por consequência, genésicos de *indisciplina orçamental*. No caso das “*back door expenditures*” são financiadas pelos impostos ou por outra forma de arrecadação de dinheiros públicos que estão no orçamento, mas que são autorizadas materialmente por leis substantivas fora do processo orçamental (violação do *princípio da unidade*). As formas principais das despesas fora do orçamento (“*off-budget expenditure*”) que podem ser encontradas nos países da OCDE, são os Fundos, Empréstimos directos, Garantias e as Parcerias público-privadas (Kraan, 2004). Mesmo com restrições, os analistas têm mostrado que os governos nacionais e subnacionais desenvolvem vários mecanismos pelos quais iludem sistematicamente as normas constitucionais: uma das mais importantes é a criação de empresas semi-independentes para realizar obras públicas através do lançamento,

² Para além daqueles princípios, para o caso português, e conforme se estipula na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, outros princípios, na óptica orçamental, são de ter em consideração: Anualidade, Não compensação, Não consignação, Equilíbrio, Instrumento de Gestão e Publicidade.

³ *Offbudget* (adj. masc.) é já um conceito que aparece em “Neologismos terminológicos na área da Economia: processos mais frequentes em Português Europeu”. Associação de Informação Terminológica, Lisboa Portugal. Antunes, M.; Correia, M. e Gonçalves, R. (s.d.). Disponível em http://www.instituto-camoes.pt/cvc/bdc/artigos/neo_econ.pdf (acedido em 1 de Março de 2008).

⁴ As *off-budget expenditures* são também conhecidas na literatura espanhola por *operaciones extrapresupuestarias*, e as “*back door expenditures*” são conhecidas por *gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás* (Jul, 2006).

no mercado, de títulos não garantidos (isto é, não lastrados em recursos orçamentais). São as chamadas OBEs (*Off-budget Enterprises*) que existem aos milhares espalhadas pelo país [caso particular do Brasil]. (...) Arrecadando grande quantidade de recursos não contabilizados no orçamento, estas empresas acabam funcionando completamente fora do controlo legislativo, dirigidas por executivos não eleitos e, portanto, não responsáveis perante a população (Loureiro, 2001).

O termo *desorçamentação* ocorre, como vimos, e como se expôs (Cardoso, 2003) graças ao nosso proverbial descuido em criar terminologia apropriada em português para cobrir conceitos que importamos de outros países. A CRP estabelece no art. 105.º que o Orçamento do Estado é *unitário e específica* as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas. Neste entendimento o âmbito do *princípio da universalidade* abrange apenas todas as receitas e despesas da Administração Central do Estado – excluindo, portanto, as empresas públicas, que não são administração, e as administrações autárquicas e regional, mas incluindo os fundos e serviços autónomos (Sousa Franco, 2001a). Em Portugal, a Constituição expressamente impõe a exigência de *especificação quanto às despesas*, de forma a evitar-se a formação de fundos secretos (id., 2001a).

Duas observações se impõem (Pereira *et al*, 2007; Ribeiro, 1997): i) em primeiro lugar o OE não é um orçamento consolidado mas tão só a justaposição de todos os orçamentos de todos os serviços e organismos previstos na lei;⁵ e, ii) em segundo lugar o OE não abrange toda a

⁵ Como dispõe o artigo 105.º da CRP o Orçamento do Estado contém: a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos; b) O orçamento da segurança social. 2. O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato. 3. O Orçamento é unitário e específica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas. 4. O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização. Na sua elaboração dever-se-á ter em conta, ainda (art. 106.º) que: 1. A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de

actividade financeira do SPA. O OE não é orçamento de todo o Estado. Com efeito, os orçamentos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais são independentes do OE (*vid.* artigos 227.º e 238.º de CRP⁶). A este propósito Pereira *et al* (2007) argumentam que deva justificar-se a clarificação do conceito de *desorçamentação* que é, como referem, frequentemente sujeito a deficientes interpretações. Como seja o de entender a *desorçamentação* como simples existência de toda e qualquer entidade pública mas com o estatuto de autonomia administrativa e financeira ou regidas pelo direito privado. Se assim fosse, argumentam aqueles autores, todas as entidades que integram, por exemplo, o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos e o Sector Empresarial configurariam situações de *desorçamentação*. Assim parece, definitivamente, não ser.

enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos. 2. A proposta de Orçamento é apresentada e votada nos prazos fixados na lei, a qual prevê os procedimentos a adoptar quando aqueles não puderem ser cumpridos. 3. A proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre: a) A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas; b) A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior; c) A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro; d) A situação dos fundos e serviços autónomos; e) As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais; f) As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento; e, g) Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

⁶ Discorre-se no artigo 227.º CRP (Poderes das regiões autónomas) que: 1. As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos: a) Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse; b) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República; e, c) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas. No art. 238.º sobre o Património e finanças locais diz-se que: 1. As autarquias locais têm património e finanças próprios. 2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. 3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços. 4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

Suficientemente esclarecedora, substancial portanto, é a posição que se pode ver em Pereira *et al* (2007) sobre esta matéria. Defendem, aqueles autores, não ser aceitável na medida em que omite, ou não aceita, a existência de todo um ordenamento jurídico que consagra aqueles regimes. Não havendo uma posição consensual entre os diversos autores, poder-se-á afirmar que a *desorçamentação* pode estar associada a uma de três situações (*id.*, 2007):

- i. A criação de organismos regidos pelo regime de autonomia administrativa e financeira – serviços e fundos autónomos – sem que para tal reúnam os requisitos exigidos por lei;
- ii. A criação de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos (Sector Público Empresarial); e,
- iii. A criação de entidades igualmente regidas pelo direito privado, como sejam as fundações.

Vale aqui a pena, dilatadamente, expor o que refere Sousa Franco (2001a) quando diz que “a gestão de dinheiros, bens, recursos ou fundos públicos por entidades privadas constitui uma das situações mais frequentes de *desorçamentação*, nomeadamente nos últimos anos, para “fugir” ao regime de contabilidade pública, para real ou alegadamente ganhar eficiência, simplificar, beneficiar do mecenato ou competir com entidades privadas”. Adiantando, ainda, que “Cada vez mais proliferam entidades de regime privado mas com capitais públicos exclusiva ou predominantemente públicos (...) com exclusividade de gerir dinheiros públicos transferidos do OE e gerados por impostos. São fundações de capitais exclusiva ou predominantemente públicos, sociedade comerciais de capitais públicos, sociedades mistas (mas de facto esmagadoramente públicas), *pseudo-associações* de entidades públicas (...) estas formas de organização escapam à disciplina e ao controlo típico dos dinheiros públicos (...). São estes os casos de *desorçamentação* mais perigosos para o real controlo da fidelidade, rigor e eficiência na gestão de dinheiros públicos por organizações que na realidade são do Estado, carecendo de regimes legais adequados”.

São muitas, pois, as denominações e contextos, em que aparece a designação ou em que se utiliza o conceito de *desorçamentação*, de-

corrente do *princípio da plenitude* (*princípio da unidade*⁷ e *universalidade*) que tem sofrido limitações subsequentes de um movimento que comumente se designa de *desorçamentação*.

O princípio da *plenitude orçamental* comportará, assim, dois flancos profundamente relacionados: por um lado, o orçamento deve ser apenas um (único); por outro, todas as receitas e despesas devem ser inscritas nesse *orçamento universal*. *Unidade e universalidade* terão, desde logo, um *fundamento político* manifesto: evitar a existência de massas de receitas e despesas que escapem à autorização política (na fase da previsão), ao controlo político ou administrativo (na fase de execução) e à responsabilização jurisdicional e/ou parlamentar (prestação de contas) (*id.*, 2001a).

A *patentear* aquela nomenclatura aparecem definições – também contextos – em que o termo é utilizado (*cfr.* tab. 1)⁸:

tabela 1: Algumas definições e/ou contextos	
1 Retirar do perímetro do Estado, responsabilidades por ele contraídas. Na prática trata-se de “esconder” a despesa	(...) Práticas tão diversas quanto a acumulação de atrasos pelo Estado, 5 devida à deficiente orçamentação de verbas, a concessão de subsídios a empresas, que raramente se sabe de onde vêm e para onde vão (...)
2 A saída do Orçamento e da disciplina orçamental de massas crescentes de dinheiros públicos	6 Forma de tentar escapar aos espertilhos orçamentais colocadas pelas regras de Maastrich e do PEC, transferindo-se encargos actuais para as gerações futuras
3 Fundos públicos que escapam à disciplina comum do Orçamento, pondo em causa o princípio da plenitude (ou unidade e universalidade)	(...) Formas de contornar os limites impostos através de técnicas de 7 “contabilidade criativa”, desorçamentação, criação de empresas municipais, etc.
(...) Existência de despesa pública paralela, através de expedientes diversos, 4 que mais não fazem do que evitar ou adiar o registo orçamental, mas cujos encargos virão a recair sobre orçamentos futuros (...)	8 Conjunto daquelas situações em que o planeamento das gestão dos dinheiros públicos, sejam os da AC, sejam os da AR, sejam os da AL, escapam à previsão dos correspondentes orçamentos ou não ficam sujeitos à generalidade das regras que, em cada um daqueles casos, disciplinam, quer o planeamento, quer a execução, quer o controlo interno orçamentais

Construção nossa

São, terminantemente, no entender de Moreno (1998), questões que revestem, actualmente, grande interesse e representam forte condicionante, para o *planeamento operacional da gestão financeira pú-*

⁷ A *unidade* é só pensada em relação ao sector público administrativo central. À margem do Orçamento de Estado ficam inteiramente, pelo menos três importantes áreas: regiões autónomas, autarquias locais e empresas públicas. Em relação aos fundos e serviços autónomos e à segurança social, a orientação é distinta porque se integram no regime orçamental do Estado.

⁸ (1) Mendonça, 2007; (2) Cardoso, 2003; (3) D’Almeida *et al*, 2007; (4) Prática que vem sendo incrementada por vários governos nacionais (Alves, 1997); (5) Sousa Franco, 2001a; (6) Veiga *et al*, 2001; (7) PEPSD, 2002; (8) Moreno, 1998.

blica, ou seja, os chamados fenómenos de: a) *desorçamentação*; b) as fragilidades inerentes à *previsão orçamental da despesa*; c) o *défiçe orçamental*; e, d) a *dívida pública*. Sendo que o que nos ocupa é a primeira das situações referidas.

3. Tipologias da desorçamentação

Os fenómenos de *desorçamentação* acolhem distintas realidades mas, apesar disso, assentimos com Sousa Franco (2001a) que aqueles cobrem essencialmente duas existências: a) o caso dos serviços que dispõem de orçamentos privativos, embora subordinados ao OE mas com regras menos rigorosas; e, b) as massas de fundos públicos que estão completamente à margem da previsão e das regras de execução orçamental.

Embora o Tribunal de Contas assevere que uma das grandes condicionantes externas [a propósito da UE] actuais da actividade de controlo financeiro do Sector Público seja formulada, em termos breves, como a *problemática da restrição orçamental*, reflectida em políticas de contenção da despesa e de incremento da receita (TC, 2004a), a *desorçamentação* pode, mesmo assim, abranger diferentes situações (Sousa Franco, 2001a):

- a) A independência orçamental;
- b) A autonomia financeira;
- c) A autonomia administrativa; e,
- d) A gestão de fundos públicos por entidades privadas.

Deste modo as mais variadas situações, em termos de *tipologias*, passíveis de serem identificadas ou onde possam surgir circunstâncias de *desorçamentação* são, de entre outras (*cf.* tab. 2)⁹:

tabela 2: Situações em que pode ocorrer o fenómeno da desorçamentação

1 Recurso a parcerias público-privadas	15 Falsas operações de tesouraria, igualmente constatadas pelo TC
2 Dinheiros públicos geridos pelo sector público empresarial (seja detido pela AC, AA, AR e "falsos" FSA, integrados no SPA de qualquer daquelas administrações)	16 Operações regularizadas através da emissão de dívida pública e recurso à mobilização de títulos da carteira pública
3 Dinheiros públicos geridos por fundações de direito privado, associações de direito privado ou quaisquer outras entidades de natureza e regime privado	17 Afectar à amortização da dívida pública de empresas participadas e novas aplicações de capital no sector produtivo as receitas que obtenha com reprivatizações de acções da sua carteira, desde que de empresas nacionalizadas
4 Criação de uma gama variada de entidades privadas (desde AC, AA à AR), como associações, fundações, sociedades comerciais e, até, cooperativas, para as quais, sem lei ou à margem da lei, transferem anualmente, por múltiplas vias e formas, importantes verbas	18 Venda de acções (por exemplo o caso conhecido da PARTEST, empresa de capitais públicos para a qual foram transferidas, ex-ante privatizações, os títulos a alienar e que em 1996-1998, deu origem a uma desorçamentação de perto de 380 milhões de contos de receitas de privatizações)
5 Fundos e Serviços Autónomos da AC que surgem, não sem frequência, e que escapam, de facto, às regras públicas basilares da gestão e da disciplina orçamental	19 Investimento em infra-estruturas realizadas por empresas públicas (Metro, CP, Refer, Parque Expo), sem as correspondentes dotações de capital
6 Desorçamentação clara de receitas e despesas das privatizações, da parte do Governo, no âmbito do Ministério das Finanças, em que, por não ser o Estado o alienante directo, a receita respectiva não teve expressão no orçamento	20 Pagamento de encargos através do mecanismo de regularização de situações do passado
7 Recurso ao <i>Project Finance</i>	21 Diminuição das indemnizações compensatórias e injeção de alguma liquidez nas empresas, públicas, por outras vias
8 Desorçamentação por via da criação de empresas SA's	22 Operações de engenharia financeira: o leasing de equipamento
9 Despesas que vão directamente à dívida pública sem nunca passar pelo défice orçamental	23 Criação de empresas municipais
10 Vendas de activos cujas receitas são afectas directamente a despesas públicas	24 Construção de estradas em regime SCUT com portagens virtuais
11 Exclusão do regime orçamental de diversas entidades, como a <i>empresarialização</i> dos hospitais	25 Dotações de capital em espécie para empresas participadas pelo Estado
12 Criação de empresas públicas	26 Despesa não orçamentada e não paga a fornecedores
13 Compra de material militar em "leasing"	27 Criação de fictícias entidades empresariais
14 Venda de activos e/ou do aumento do dívida	28 Regiões Autónomas e Autarquias Locais

Continuação da tabela

Para o fim – no supra enunciado de *tipologias de desorçamentação* – ficaram as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais¹⁰. Julgamos

⁹ Algumas das entradas referem-se ao mesmo fenómeno, tendo recebido, isso sim, designações diferentes. Poder-se-á, assim, dar o caso de se encontrar várias referências para a mesma situação.

¹⁰ Nota à 1ª situação: Não sendo possível a transferência total de atribuições, decorrente do princípio da especialidade das pessoas colectivas, poder-se-á dar o caso de estarmos perante um exercício de *desorçamentação* na medida em que se transferem atribuições por contrato de concessão, já que esta implica apenas uma transferência temporária do exercício dos direitos e poderes; nota à 2ª situação: Moreno, 1998; 3ª situação: *idem*, *ob. cit.*; 4ª situação: Verbas que se referem ao desempenho, a "latere", de atribuições, de tarefas, de incumbências, de programas e projectos próprios das entidades públicas, com a consequência de tais verbas serem geridas a posteriori à margem das regras públicas da disciplina orçamental (*idem*, *ibidem*, *ob. cit.*); 5ª situação: *idem*, *ibidem*, *ob. cit.*; 6ª situação: *idem*, *ibidem*, *ob. cit.*; 7ª situação: Por exemplo a realização de investimentos na área de infra-estruturas públicas realizadas por recurso aos *project finances*, ou seja, através da criação de consórcios empresariais que se encarregam da concretização dos investimentos e da execução do projecto. É evidente que aqui o problema se coloca quando parte das receitas para viabilizar os projectos são de origem orçamental, portanto, pagas pelo Estado. Neste caso estaríamos perante um caso

de *desorçamentação* pura, com todas as suas consequências: o investimento realizado e financiado com empréstimos constitui um verdadeiro direito de saque sobre impostos futuros e esses empréstimos são, em todo o caso, dívida pública. Uma outra situação seria a construí o projecto com a ilusão de que será auto-sustentado, mas com enormes riscos de insuficiências, vindo executar-se apenas com recurso ao endividamento da responsabilidade do Estado (Sebenta, 2008); **8ª situação:** que: a) Absorvem funções até aí exercidas pela Administração Regional; b) Geram receitas muito reduzidas ou, simplesmente, não geram receita; e, c) Beneficiam de avales que têm contribuído para um enorme crescimento da dívida pública (Marinho, 2006); **9ª situação:** o exercício de *desorçamentação*, assume as mais diversas e imaginativas formas, como tem acontecido, tipicamente, com a saúde (PEPSD, 2002); **10ª situação:** *idem, ibidem, ob. cit.*; **11ª situação:** **Exclusão do regime orçamental destas entidades (empresarialização dos hospitais) enquadra-se na temática dos potenciais fenómenos de *desorçamentação*** (TC, 2004b); **12ª situação:** Nos últimos anos recorreu-se à *desorçamentação*, criação de empresas públicas com vista a práticas de *desorçamentação* (510 milhões de euros até final de 2006 (Silva, 2005); **13ª situação:** PEPSD (2002); **14ª situação:** Especial atenção a fenómenos tais como a *desorçamentação* da despesa e obtenção de receitas provenientes da venda de activos e/ou do aumento da dívida (TC, 2004a); **15ª situação:** Moreno (1998); **16ª situação:** Recurso à mobilização de títulos da carteira pública, por via da transferência destes com vista a assegurar a realização, em espécie, de financiamentos (TC, 2004b); Operações que são regularizadas através da emissão de dívida pública sem que sejam registadas nas rubricas orçamentais e sendo, portanto, omitidas do défice global. Trata-se das assunções, pelo Estado, de passivos de outras entidades e do que se convencionou chamar de “regularizações de situações do passado”. Embora aqui os dois princípios essenciais sejam respeitados (Autorização da Assembleia da República, através de Lei Orçamental, e surgem registadas na dívida, evidenciando o impacto orçamental) o problema coloca-se nas convenções contabilísticas. O Tribunal de Contas tem vindo sistematicamente a sustentar, sem sucesso, que o não são e que tal situação é, por isso, ilegal (*idem, ob. cit.*); **17ª situação:** *idem* (2004b) Ao cometer-se, assim, a uma empresa de capitais públicos a capacidade de dispor de uma parte das receitas das reprivatizações, está-se a abrir caminho a que os correspondentes montantes sejam aplicados nas suas empresas, mas escapando ao Orçamento do Estado, na medida em que não terão inscrição orçamental. Esta situação consubstancia um fenómeno de *desorçamentação* (*idem, ob. cit.*); **18ª situação:** Moreno (1998); **19ª situação:** PEPSD (2002); **20ª situação:** o pagamento desses encargos através do mecanismo de regularização de situações do passado significa a sua completa *desorçamentação*, ou seja, não são apresentados na Conta Geral do Estado (CGE) nem no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos (Aníbal, 2006); **21ª situação:** diminuindo as indemnizações compensatórias (que seriam contabilizadas como despesa corrente que afectaria o défice público) e injectando alguma liquidez nessas empresas, públicas, por outras vias (exemplos: aumentos de capital; empréstimos com aval do Estado; transferências de activos financeiros depois de alienados, etc.) (CES, 2003); **22ª situação:** Sebenta (2008); Poderá dar-se o caso de o Estado ter que assumir a dívida e como tal, por um período de

não ser possível, da nossa parte e a propósito daquelas situações, aclarar melhor e/ou beneficiar a explicação que nos dá Moreno (1998), quando diz “os fenómenos de *desorçamentação*, consubstanciam-se apenas naquelas situações em que se constata existir *massas de fundos públicos que escapam às previsões dos vários orçamentos e ou à aplicação da generalidade das regras de planeamento, de execução orçamental, e de controlo interno de tal execução*; trata-se da previsão e das regras de execução, tanto no OE, como dos orçamentos das RA, como dos orçamentos das AL”. O que se pretende dizer, segundo o autor é que, nos casos de independência orçamental, Constitucionalmente consagrados, como sucede com as regiões e as autarquias, não traduzem fenómenos de *desorçamentação*, uma vez que a Constituição lhes atribui *igual dignidade* de orçamentos públicos, ainda que movimentem fluxos financeiros distintos; o mesmo se passando com os verdadeiros casos de autonomia, desde que no quadro legal. Julgamos que o que o autor pretende alegar é que, para apreciar dos fenómenos de *desorçamentação*, não se poderá demandar, tão só, a questão da independência orçamental e autonomia administrativa e financeira mas, também, e independentemente daquelas, e independentemente também de ser do Estado, as Regiões ou as Autarquias, saber se se trata de uma situação de escape ao modelo legal concebido para a autonomia, merecedor dessa mesma autonomia financeira. Muito brilhantemente ajuíza o autor (*id.*, 1998) quando refere que considera “*apenas fenómeno de desorçamentação o conjunto daquelas situações em que o planeamento das gestão dos dinheiros públicos, sejam os da AC, sejam os da AR, sejam os da AL, escapam à previsão dos correspondentes orçamentos ou não ficam sujeitos à generalidade das regras que, em cada um daqueles casos, disciplinam, quer o planeamento, quer a execução, quer o controlo interno orçamentais*”.

tempo o pagamento de um fluxo de prestações regulares e pré-determinadas, acabando por assumir o encargo de onerar os orçamentos futuros com essas prestações, sendo que poderia resultar melhor a assunção, à partida, da emissão directa de dívida (*id. ob.cit.*); **23ª situação: formas de contornar os limites impostos através de técnicas de “con-tabilidade criativa”, desorçamentação, criação de empresas municipais, etc. (Veiga et al, 2001); 24ª situação: PEPSP (2002); 25ª situação: *idem* (2002); 26ª situação: *idem, ibidem, ob. cit.*; 27ª situação: sendo que a circunstância fundamental é não deixar criar capacidade de endividamento público fora do SPA. O risco maior é a criação de fictícias entidades empresariais, com capacidade de endividamento ou “esconder” a dívida em operações de engenharia financeira (Bento, 2000).**

É unânime que os executivos foram encontrando diversas formas de contornar a legislação, colocando algumas despesas fora do orçamento (*off the budget*), ou, alternativamente, chegando a compromissos/acordos de última hora com os vários poderes envolvidos. Alves (1997) referindo-se ao caso dos EUA, invoca esse mesmo subterfúgio, isto é, chegar a um compromisso, neste caso com o Congresso, no sentido de não existirem cortes automáticos que afectassem programas importantes, sendo que estes acordos envolviam, geralmente, vendas de activos financeiros (públicos). Portugal não foge à regra, cerca de 50% do PIB português é consumido pelo Estado. O modelo está viciado devido à desorçamentação progressiva de parte da despesa pública, através da (Silva, 2005) criação de empresas públicas que detêm a responsabilidade de executar funções do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais que, consequentemente, assumem os respectivos custos, sem que lhes sejam proporcionadas receitas adequadas à prossecução dos objectivos que lhe foram consignados.

Neste contexto, vale a pena referir o que expõem Bradley e Volden (1998), em Loureiro (2001), “a efectividade do controlo dos gastos públicos é muita afectada pela coesão governamental. Também no âmbito subnacional a condição de o governo ser dividido ou unificado tem muita importância”. De facto as “práticas reiteradas de *desorçamentação*” (TC, 2004a) podem estar muito associadas ao caso do próprio Orçamento de Estado (como se referiu anteriormente) não ser um orçamento consolidado mas tão só a justaposição de todos os orçamentos de todos os serviços e organismos previstos na lei e, também, o facto do OE não abranger toda a actividade financeira do SPA, isto é, o OE não ser o orçamento de todo o Estado.

De uma ocorrência, várias até nos últimos tempos, se pode inferir, o Tribunal de Contas aponta o Ministério das Finanças, como tendo realizado durante o ano de 2005 pagamentos na ordem dos 374,6 milhões de euros sem que tenha sido realizada qualquer inscrição orçamental. Esta prática foi classificada pelo Tribunal como “completa *desorçamentação*” (Aníbal, 2006). Este mecanismo é “inaceitável” e vai “ao arrepio de todos os princípios e regras orçamentais, uma vez que está previsto que o pagamento de despesas de anos anteriores se faça também por despesa orçamental” (*id.*, 2006). De todo o modo o MFAP (justificação do secretário de Estado do Orçamento) objecta dizendo que esse valor de despesa está abaixo do limite autorizado pela Lei do

Orçamento de 2005 (500 milhões de euros), criado anualmente para fazer face a regularizações de pagamentos de anos anteriores, pelo que não houve qualquer ilegalidade ou irregularidade, pois a verba estava prevista no orçamento de 2005 (Lusa, 2006). Assim, de acordo com o *princípio de especialização do exercício*, recomendado pelo Sistema Europeu de Contas SEC95, a imputação destes valores foi efectuada aos exercícios orçamentais em que a obrigação foi contraída (*id.*, nota de imprensa do MFAP, 2006).

3.1. Extensão do conceito: graus e causas da desorçamentação

As formas mais nítidas de *desorçamentação* quanto aos graus, são, segundo Sousa Franco (2001a): numa primeira forma, fala-se de *desorçamentação* sempre que existam serviços que dispõem de orçamentos privativos, embora subordinados ao Orçamento do Estado, mas com regras menos rigorosas (assim como o caso dos Fundos e Serviços Autónomos em geral e da Segurança Social em particular); numa segunda forma, mais avançada, considera-se que há *desorçamentação* quando existem massas de fundos públicos que estão completamente à margem da previsão e das regras de execução orçamental (assim o orçamento das Empresas Públicas, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, entre outros exemplos).

A *desorçamentação* tem causas de diferente natureza, por vezes mesmo contraditórias, resultantes nomeadamente do acréscimo das funções do Estado e do aumento dos poderes do executivo (*id.*, 2001a), a saber: a) *causas jurídicas*: aparecimento de certas regras jurídicas especiais que regulamentam massas de fundos públicos que estão atribuídas a pessoas jurídicas distintas do Estado e/ou órgãos dotados de poderes financeiros plenos; b) *causas políticas*: que levam, por vezes, a tentar esconder o crescimento do sector público e a reduzir a possibilidade de controlo (parlamentar ou outros) em relação a certos fundos ou à sua utilização; e, c) *causas económico-administrativas*: em certos casos, impõe-se a gestão de fundos à margem do OE, segundo critérios julgados mais eficazes e menos burocráticos (empresas públicas), enquanto noutros existem razões de descentralização política ou administrativa (autarquias locais e regiões autónomas) ou da afectação funcional a uma finalidade específica (segurança social, organismos de coordenação económica).

Sousa Franco (2001a) estabelece, ainda, como vantagens da *desorçamentação*: a) maior racionalidade de gestão; b) mais eficaz, autónoma e simples actuação da administração, limitação de carga burocrática e o reforço de descentralização e desconcentração. Como desvantagens, menciona: a) os desperdícios de gestão; b) as dificuldades de concretização prática do controlo político-administrativo; c) as dificuldades resultantes do planeamento global; e, d) a tendência para a indisciplina e a falta de uma política financeira global.

Existe, pois, uma série de razões que podem explicar o porquê de alguns *fundos* continuarem fora do orçamento (Batley, 2006) como por exemplo o excesso de autonomia de alguns departamentos sectoriais e, portanto, longe do controlo do Ministério das Finanças. Muitas vezes é uma questão de informação, atempada refira-se, de e para a devida inscrição orçamental. Poderá também acontecer o facto do próprio *fundo* não ter base legal. Apesar dos esforços presenciados nalguns países para a inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento permanecem, ainda, grandes desafios para o alcance de uma disciplina orçamental empenhada. Trata-se, em todos os casos, de decisões políticas sempre baseadas nas vantagens de regimes jurídicos mais favoráveis, independentemente de estarem em causa actividades que tal não o exigem (Pereira *et al*, 2007). Dever-se-ão, pois, assegurar as funções ou maneiras de confirmar e evitar que as despesas fora do orçamento não danifiquem o próprio orçamento, tais como a função de autorização, a função alocativa/distributiva, a função macroeconómica e a função administrativa (Kraan, 2004).

4. Conclusão

Toda a *desorçamentação* dos dinheiros públicos deve ser feita à luz do dia e sempre justificadamente (Moreno, 1998). Observa-se em muitos estudos que a expansão das *actividades extra orçamentais* têm uma relação directa com a existência de limitações na taxação e no endividamento (Loureiro, 2003), isto é, parece ser óbvio que quanto mais aumentam as restrições fiscais, exigindo-se equilíbrio entre receitas e despesas, mais crescem as operações extra orçamentais, ou práticas de *desorçamentação*, como mostram as correlações estatísticas efectuadas para os EUA (*id.*, 2003). Entre nós, e pelo menos até ao ano 2000, os mecanismos de enquadramento orçamental em vigor trouxeram-nos até

um ponto em que o consumo público ultrapassou claramente o nível que a economia pode sustentar (Cardoso, 2008). As enormes lacunas do enquadramento orçamental exclusivamente centrado, no plano técnico, numa contabilidade de caixa, que não atende aos compromissos contraídos e, no plano político, no debate das opções de curto prazo, quer no que respeita às receitas, quer às despesas, atingindo estas o auge na mirco-discussão das verbas do PIDDAC (*id.*, 2008). Cardoso (*id.*, 2008) refere ainda que uma das mais sérias consequências da lacuna do nosso sistema de enquadramento orçamental (que constitui um problema de fundo actual da política económica portuguesa) é a quase nula responsabilidade fiscal que as nossas instituições fazem recair sobre os governantes para além do curtíssimo prazo.

A busca por soluções mais remuneradas em termos políticos (o elemento político é conatural à realidade financeira (Franco, 2001b)) é cada vez maior gerando desresponsabilização para além do mandato político. Assim, “mais importante que a preocupação com o conceito de *desorçamentação* devemos preocupar-nos em reduzir as despesas públicas” (Cardoso, 2008). A política orçamental nos últimos anos foi caracterizada por uma subida do peso SPA na economia. As despesas não orçamentadas variaram entre 1,7% em 1998 a cerca de 4% em 2000 e os défices corrigidos variaram entre 4,1% em 1999 a 5,5% em 2000 (Mateus, 2001b). Devemos, portanto, ter em reflexão que o fenómeno vulgarmente designado de *desorçamentação* parece estar intrincado, cada vez mais, apesar do aumento das regras da disciplina orçamental, como uma técnica que vai para muito além de meros artifícios de *contabilidade criativa*. O fenómeno está, cada vez mais, relacionado com os novos modelos de gestão pública e, em particular, com a ideia de redução do tamanho do Estado, da situação bem visível do crescimento exponencial das suas funções, prevalecendo a corrente de que o Estado extravasava os seus limites, devendo reduzir-se às funções essenciais, o mesmo é dizer que o Estado deva ser um *Estado Mínimo* e, por consequência, reduzir-se às funções de soberania. Todas as restantes funções deverão funcionar em parceria e/ou entregues totalmente ao sector privado, que é de resto um contexto ainda um pouco pantanoso para o fenómeno agora estudado. Como refere Moreno (1998) em geral a *desorçamentação* pode verificar-se tendo como causa a grande flexibilidade de gestão privada.

Referências Bibliográficas

AEP (2007). Relatório Mensal de Economia, n.º 143, Fevereiro. Ed. Associação Empresarial de Portugal.

Alves, Rui H. (1997). “O Euro e a Organização Económica da Europa: o Caso da (s) Política (s) Fiscal (ais). Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Disponível em <http://www.fep.up.pt/docentes/rhaves/Documentos/> (Acedido em 25 de Fevereiro de 2008).

Alves, Rui H. (2003). “*Quo Vadis Europe: da Moeda Única à União Política?*” (Quo Vadis Europe: From Single Currency to Political Union?), in Cadernos de Economia, Jan-Mar, pp. 43-46.

Amaral, Diogo Freitas (2006). “Curso de Direito Administrativo”, 3ª edição, vol. I, Almedina, Coimbra.

Aníbal, Sérgio (2006). “Tribunal de Contas classifica como desorçamentação prática prevista no OE”. Artigo de opinião do Jornal *Diário de Notícias*, de 16 de Novembro de 2006.

Antunes, M; Correira, M. e Gonçalves, R. (s.d.). “Neologismos terminológicos na área da Economia: processos mais frequentes em Português Europeu”. Associação de Informação Terminológica, Lisboa Portugal, disponível em <http://www.instituto-camoes.pt/> (Acedido em 18 de Fevereiro de 2008).

Batley, Richard; Bjornestad, Live e Cumbi, Amélia (2006). “Relatório de Moçambique”. Maio de 2006. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/> (Acedido em 10 de Fevereiro de 2008).

Bento, Vitor (2000). “A desorçamentação das despesas públicas”. Artigo publicado pela Ordem dos Economistas, em 9 de Janeiro de 2000, debate promovido pela Ordem.

Cabral *et al* (2005). “Study of “off-budget” in the health sector”. Final Report. L. Cabral, A. Cumbi, L. Vinyals, S. Dista. Government of Mozambique.

Cardoso, Teodora (2008). “Controlo Orçamental e Desorçamentação: Os problemas de fundo”. Portal da Ordem dos Economistas, disponível em: <http://www.ordemeconomistas.pt/> Acedido em 22 de Fevereiro de 2008.

Cardoso, Teodora (2003). “Desorçamentação”. Portal da Ordem dos Economistas, disponível em <http://www.ordemeconomistas.pt/>. Acedido em 22 de Fevereiro de 2008.

CES (2003). Conselho Económico e Social. Mesa Redonda “Gran-

des Opções da Política Económica e Social. Lisboa, Julho de 2003.

Costa, A; Pereira, J. and Blanco, R. (2006). “Auditoria do Sector Público no contexto da Nova Gestão Pública”. Revista de Estudos Politécnicos, vol. III, n.º. 5 e 6, 2006.

D’Almeida Ribeiro, A. Ramos (2007). “A Intervenção Directa do Estado, Análise do art. 82.º, n.º 2, da CRP, Trabalho apresentado para a disciplina de Direito Económico leccionada pela Professora Doutora Ana Roque, LISBOA, 2007, disponível em direitoeconomia.com/.../exe/fetch.php/. Acedido em 28 de Fevereiro de 2008).

Sousa Franco, L. (2001a). “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 4ª edição, 8.ª reimpressão, volume I, Almedina, Coimbra.

Sousa Franco, L. (2001b). “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 4ª edição, 8.ª reimpressão, volume II, Almedina, Coimbra.

Jul, Ana Maria (2006). “Operaciones Extrapresupuestarias”, Informe. Banco Interamericano de Desarrollo, Rede de Gestión y Transparencia de la Política Pública: efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados, Santiago, Março de 2006. disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/> (Acedido em 23 de Fevereiro de 2008).

Loureiro, M. Rita (2001). “Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, n.º 47/2001.

Loureiro, M. Rita (2003). “O Controlo do Endividamento Público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II”. Relatório de Pesquisa n. 6/2003. Disponível em www.easep.fgvsp.br.

Lusa (2006). Comunicado, Nota de Imprensa, do Secretário de Estado do Orçamento, do MFAP, através da Agência Lusa, em 2006-11-06, 15:02:22.

Marinho, António (2006). “A importância do Sector Público na Região Autónoma dos Açores”. Encontro Regional de Economistas dos Açores. Finanças Públicas. Março de 2006.

Mateus, Abel (2001a). “A Competitividade Fiscal no Contexto da União Europeia”. Lisboa, Universidade Nova, WP in “Por um Sistema Fiscal Competitivo”, CIP.

Mateus, Abel (2001b). “Macroeconomia no pós-euro”. Conferência no Parque das Nações, Lisboa. Disponível em <http://docentes.fe.unl.pt/~amateus/publicacoes/Macropos-euro.ppt>. (Acedido em 21 de Fevereiro de 2008).

Mendonça, C. F. (2007). *Desorçamentação? Artigo de opinião*, in *Jornal de Negócios*, n.º 13 de Outubro de 2007.

Ministério do Plano e Finanças, Direcção do Plano e Orçamento (1999). “Identificação dos “off-budgets” e mecanismos para a sua integração no orçamento do Estado”. Relatório preliminar (2ª versão). (12 March 1999). Maputo: Austral Consultorias e projectos, Lda.

Moreno, C. (1998). “Finanças Públicas. Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos”. Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), Lisboa.

Pereira, P. T.; Afonso, A.; Arcanjo, M.; Santos, J.. (2007). “Economia e Finanças Públicas”. 2ª Edição, Editora Escolar Editora.

PSD (2002). “Programa Eleitoral do Partido Social Democrata”. Disponível em http://leg2002.psd.pt/docs/ficheiros/Programa_Eleitoral_PSD2002.pdf. (Acedido em 9 de Fevereiro de 2008).

Kraan, Dirk-Jan (2004). “Off-budget and Tax Expenditures”. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, n.º 1, OECD, 2004.

Reis, José (s.d.). “Estado, Instituições e Economia: a despesa pública em Portugal”. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

Ribeiro, J. J. Teixeira (1997). “Lições de Finanças Públicas”, 5ª Edição, Refundida e Actualizada, Coimbra Editora.

Silva, J. M. (2005). “Rumos da Economia dos Açores: uma década de retrospectiva, uma década de prospectiva”. 1º Congresso dos Economistas dos Açores, Delegação Regional da Ordem dos Economistas dos Açores, Ponta Delgada, 8 de Dezembro.

Sebenta dos Alunos do 3.º da faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, da disciplina de Direito Financeiro, disponível em <http://www.fd.ul.pt/licenciatura/docs/Condensado.pdf>. (Acedido em 23 de Janeiro de 2008).

Tribunal de Contas (2004a). Plano Trienal 2005-2007, Objectivos Estratégicos. Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa.

Tribunal de Contas (2004b). Relatório n.º 01/04, 2ª secção, Sector Empresarial do Estado. Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa.

Veiga, L. e Veiga, Francisco (2001). Ciclos Político-Económicos nos Municípios Portuguesas. II Conferência do Banco de Portugal “Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu”. Banco de Portugal, Lisboa.

Abreviaturas e sinais normalizados, usados:

%	Percentagem
AA	Administração Autárquica
AC	Administração Central
AR	Administração Regional Autónoma
cfr.	Confrontar
CRP	Constituição da República Portuguesa
ed.	Edição
<i>et al.</i>	e outros
EUA	Estados Unidos da América
fig.	Figura
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
<i>id.</i>	<i>Idem</i>
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
<i>ob. cit.</i>	Obra citada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
PEC	Pacto Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
pp.	Pontos percentuais
s.d.	sem data
SPA	Sector Público Administrativo
UE	União Europeia
<i>vid.</i>	Ver

tabela 3: Actos do Tribunal de Contas

Ocorrência do termo Desorçamento a)												
	Número de documentos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Parecer da Conta Geral Estado	10 títulos, 30 volumes	1	9	8	4	6	-	4	5	8	8	-
Parecer da Conta da Assembleia da República	8 títulos, 8 volumes	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	-
Parecer da Conta das Regiões Autónomas	4 títulos, 16 volumes	-	-	-	-	-	0	0	0	0	-	-
Parecer da Conta das Assembleias Legislativas Regionais	10 títulos, 10 volumes	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	-
Parecer da Conta da Segurança Social	2 títulos, 2 volumes	-	-	-	-	-	-	0	0	-	-	-
Relatórios de Auditoria	456 títulos, 456 volumes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	-
Relatórios de Verificação Externa de Contas	5 títulos, 5 volumes	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
Relatórios de Acompanhamento de Execução Orçamental	13 títulos, 13 volumes	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
Relatórios de Verificação Interna de Contas	33 títulos, 33 volumes	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
Relatórios de Acompanhamento	5 títulos, 5 volumes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Deliberações	5 títulos, 5 volumes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Acórdãos e Sentenças	8 títulos, 8 volumes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relatórios Anuais de Actividades do Tribunal	8 títulos, 8 volumes	-	-	0	1	0	0	0	1	1	0	-
Inspeções	11 títulos, 11 volumes	-	-	0	0	-	-	0	0	-	0	0

a) Número vezes que a palavra aparece referenciada no texto

Fonte: Análise dos 610 documentos *online* do Tribunal Contas, construção nossa

indisponível