



Tribunal de Contas

CAPÍTULO I

Processo Orçamental



I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2004, Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro¹, foi aprovada pela Assembleia da República em 21 de Novembro de 2003, tendo sido publicada no *Diário da República* de 31 de Dezembro de 2003, distribuído na mesma data. Nos termos do art.º 72.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004.

O Orçamento do Estado para 2004 foi alterado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, a qual, para além das alterações aos artigos 6.º (transferências orçamentais), 61.º (financiamento do Orçamento do Estado) e 67.º (gestão da dívida pública directa do Estado), da LOE, introduziu ainda alterações aos Mapas I (receitas), II, III e IV (despesas) dos serviços integrados².

1.2 – Decreto de execução orçamental

O n.º 2 do art.º 43.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto³, dispõe que “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam exequíveis por si mesmas.*”

Para 2004, essas disposições constam do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, embora, nos termos do seu art.º 63.º, tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro. Das normas de execução dos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado

Para o ano de 2004 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às do ano anterior, salientando-se:

- ◆ Os serviços da Administração Pública, independentemente do seu grau de autonomia, continuarão a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE) mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela, à medida que forem reunindo as condições adequadas. De notar que o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de

¹ Pela Declaração de Rectificação n.º 26-A/2004, de 28 de Fevereiro, foram rectificadas vários artigos, bem como os Mapas V a IX, referentes às receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos.

² Note-se que o Orçamento do Estado inicial correspondia à orgânica do XV Governo Constitucional, enquanto o final reflecte a do XVI. Por esse facto, para permitir a análise das alterações orçamentais por classificação orgânica procedeu-se no presente Parecer a uma adaptação do Orçamento inicial de forma a corresponder à orgânica do XVI Governo Constitucional (cfr. Quadro I.2). Do mesmo modo, as referências aos ministérios e departamentos ministeriais reportam-se à orgânica existente no final de 2004.

³ Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aplicável pela primeira vez ao Orçamento do Estado para 2003, entretanto alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (primeira alteração), pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho (segunda alteração) e pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto (terceira alteração, a qual, designadamente, alterou a numeração do articulado). As remissões efectuadas no presente Parecer para a LEO, salvo referência em contrário, reportam-se à Lei n.º 91/2001 alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004.

Julho estabelecia que: “A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993 (...)”, como se analisa no Capítulo III;

- ◆ Os serviços e organismos abrangidos pela transição deverão contabilizar todos os movimentos efectuados de acordo com as normas do Decreto-Lei n.º 155/92;
- ◆ Consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e unidade de tesouraria;
- ◆ Mantêm-se em vigor para todos os serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição, as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

b) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos

O art.º 35.º do decreto de execução orçamental determina a remessa periódica, à DGO, de elementos informativos pelos serviços e fundos autónomos, nomeadamente:

- ◆ Mensalmente, nos 20 dias subsequentes ao período a que respeitam, os mapas de controlo orçamental das receitas e das despesas, bem como os balancetes analíticos evidenciando as contas até ao 4.º grau;
- ◆ Mensalmente, até ao 1.º dia útil do mês seguinte àquele a que respeitam, todas as alterações orçamentais das receitas e das despesas;
- ◆ Trimestralmente, nos 30 dias seguintes ao final do período a que respeitam, o relatório da execução orçamental, acompanhado do quadro dos indicadores de gestão orçamental;
- ◆ Trimestralmente, nos 20 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação completa sobre as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até final do ano¹;
- ◆ Contas da execução orçamental anual, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, com a estrutura dos respectivos orçamentos, designadamente, segundo a especificação iniciada em 2004, por programas, medidas e actividades;
- ◆ Dados referentes à situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública, a fim de permitir uma informação consolidada do sector público administrativo².

Tal como nos anos anteriores, estabelece o decreto de execução orçamental que, em caso de incumprimento quanto à prestação dessa informação, a DGO não procederá à análise de quaisquer pedidos³, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa, com excepção daqueles cujo processamento for expressamente autorizado por despacho do Ministro das Finanças, devidamente fundamentado.

¹ Elementos a remeter também ao Instituto de Gestão do Crédito Público.

² Foi fixada a periodicidade trimestral para a apresentação desses dados, pela Circular da DGO relativa a instruções complementares ao decreto-lei de execução orçamental para 2004.

³ Inclui a apreciação de pedidos de levantamento de fundos, com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e a segurança social.



c) Informação a prestar pelos municípios e pelas Regiões Autónomas

Para permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os municípios e as Regiões Autónomas (subsectores não integrados no Orçamento e na Conta Geral do Estado) devem remeter à DGO os seus orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual depois de aprovada. Devem remeter também, até 31 de Janeiro e 31 de Julho, informação sobre a dívida por eles contraída e sobre os activos expressos em títulos de dívida pública, bem como sobre os contratos de locação financeira.

d) Regime duodecimal

Em 2004, tal como em anos anteriores, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ relativas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- ◆ encargos de instalações, locação, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ referentes às despesas cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado;
- ◆ inscritas no cap.º 50 (“Investimentos do Plano”) referentes a despesas de capital, e a despesas respeitantes à participação portuguesa em projectos co-financiados pela União Europeia;
- ◆ destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no cap.º 70 (Recursos Próprios Comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- ◆ de valor anual não superior a €2.500;
- ◆ relativas às importâncias dos reforços e inscrições;
- ◆ transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias¹.

Face ao conjunto de excepções, a eficácia do regime duodecimal é, assim, reduzida quanto a evitar a requisição antecipada de verbas orçamentais em relação à data do pagamento das correspondentes despesas.

e) Fundos de manei

Tal como em anos anteriores, os fundos de manei a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, podiam ser constituídos em 2004 por valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços. No entanto, tal como no ano anterior, a constituição de fundos por um valor superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento ficou sujeita a autorização do respectivo ministro da tutela, com a concordância do Ministro das Finanças, sendo a liquidação dos fundos de manei obrigatoriamente efectuada até 14 de Janeiro do ano seguinte. De

¹ Dado que o n.º 5 do art.º 10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

notar que as disposições relativas aos fundos de maneiio são igualmente aplicáveis aos serviços e fundos autónomos.

f) Reposições

O n.º 2 do art.º 32.º decreto de execução orçamental, manteve, para o ano de 2004, o montante mínimo de reposição, no valor de €25. Através do n.º 1 do mesmo artigo voltou a ser represtinado o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto (diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho).

Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continuou a ser possível no ano de 2004, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

g) Unidade de tesouraria

Pelo art.º 39.º do decreto de execução orçamental foi determinado que os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos em 2003 e 2004 pelos serviços e fundos autónomos, em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituiriam receita geral do Estado.

1.3 – Alterações orçamentais dos serviços integrados

A Lei de Enquadramento Orçamental define, no Capítulo IV do Título III, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente das sua classificação orgânica e/ou funcional.

Em relação a anos anteriores destacam-se ainda as alterações orçamentais originadas pela introdução dos programas orçamentais previstos no art.º 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹ e as decorrentes da aprovação da Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal procederam, como habitualmente, à análise e registo das alterações orçamentais que constam das declarações remetidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Orçamento, com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta, tendo-se verificado algumas divergências que foram objecto de correcção posterior por aquela Direcção-Geral.

¹ As regras relativas à definição dos programas a inscrever no Orçamento do Estado, bem como à sua especificação nos mapas orçamentais e execução foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, aplicando-se, pela primeira vez, ao Orçamento do Estado para 2004.



1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O total aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de €78.782,0 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €4.452,1 milhões, o que representa um acréscimo de 5,7%. Esse aumento resultou da abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões) autorizados pelo Governo e das modificações introduzidas pela Lei n.º 55/2004, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.859,7 milhões).

Através dessas alterações orçamentais, as receitas efectivas previstas foram aumentadas em €1.592,4 milhões (cfr. Quadro I.1), enquanto as dotações para despesas efectivas aumentaram €4.452,1 milhões (cfr. Quadro I.2), o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (€7.638,0 milhões), em €2.859,7 milhões (37,4%).

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais			
		Orçamento Rectificativo	Créditos especiais	Total	
				Em valor	Var. perc.
01 - Impostos directos	10 846 000 000	-	-	-	-
02 - Impostos indirectos	17 542 964 133	-	1 065 272	1 065 272	0,0
03 - Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	110 000 000	-	-	-	-
04 - Taxas, multas e outras penalidades	416 712 585	-	12 873 163	12 873 163	3,1
05 - Rendimentos da propriedade	334 193 505	-	494 324	494 324	0,1
06 - Transferências correntes	634 291 838	-	149 539 425	149 539 425	23,6
07 - Venda de bens e serviços correntes	393 207 006	-	83 889 935	83 889 935	21,3
08 - Outras receitas correntes	32 999 333	-	69 063 290	69 063 290	209,3
Total das receitas correntes	30 310 368 400	-	316 925 409	316 925 409	1,0
09 - Venda de bens de investimentos	1 004 880 268	-	146 557	146 557	0,0
10 - Transferências de capital	313 260 653	-	16 824 387	16 824 387	5,4
11 - Activos financeiros	509 625 644	-	980 644 602	980 644 602	192,4
12 - Passivos financeiros	45 946 891 005	2 859 688 121	-	2 859 688 121	6,2
13 - Outras receitas de capital	503 510 280	-	-	-	-
Total das receitas de capital	48 278 167 850	2 859 688 121	997 615 546	3 857 303 667	8,0
14 - Recursos próprios comunitários	144 700 000	-	40 000 000	40 000 000	27,6
15 - Reposições não abatidas	20 505 924	-	120 140 016	120 140 016	585,9
16 - Saldo da gerência anterior	28 216 911	-	117 735 760	117 735 760	417,3
Total das receitas	78 781 959 085	2 859 688 121	1 592 416 731	4 452 104 852	5,7
Total das receitas efectivas (a)	32 835 068 080	-	1 592 416 731	1 592 416 731	4,8

(a) Total das receitas efectivas = Total das receitas – Passivos financeiros.

Conforme evidencia o quadro anterior, o acréscimo da receita efectiva resultante da abertura de créditos especiais reflectiu-se, essencialmente, no aumento das previsões das receitas relativas a *activos financeiros* (€980,6 milhões), *transferências correntes* (€149,5 milhões), *reposições não abatidas nos pagamentos* (€120,1 milhões) e *saldos da gerência anterior* (€117,7 milhões), enquanto a fonte prevista

no orçamento rectificativo para o aumento da receita foi a dos *passivos financeiros* (produto da emissão de dívida pública).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se as alterações orçamentais por departamento ministerial, resultantes do orçamento rectificativo (Lei n.º 55/2004) e da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, as dotações para despesas efectivas aumentaram €4.452,1 milhões (11%) em resultado das alterações introduzidas pela referida Lei (€2.859,7 milhões) e pela abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões).

Em termos da despesa efectiva, é de salientar o acréscimo em todos os ministérios sendo de destacar as maiores variações nos orçamentos do Ministério da Saúde, em €1.855,2 milhões (31,7%), essencialmente através do orçamento rectificativo, das Finanças e da Administração Pública, em €1.468,5 milhões (11,1%), dos quais €980,6 milhões respeitam à abertura de créditos especiais afectos ao FRDP, da Defesa Nacional, em €232,8 milhões (13,1%), da Agricultura, Pescas e Florestas, em €191,5 milhões (32,9%), das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, em €156,0 milhões (5,8%) e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 140,7 milhões (17,4%).

Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em euros)

Ministérios	Orçamento Inicial (a)	Alterações orçamentais						Var. perc.
		Orçamento Rectificativo		Créditos especiais		Total		
		Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	
Encargos Gerais do Estado	914 049 282	17 381 810	0,6	13 796 948	0,9	31 178 758	0,7	3,4
Actividades Económicas e Trabalho	384 419 857	-	-	3 641 089	0,2	3 641 089	0,1	0,9
Defesa Nacional	1 781 955 093	125 913 096	4,4	106 892 733	6,7	232 805 829	5,2	13,1
Finanças e Admin. Pública - Despesa Efectiva	13 215 412 791	255 669 703	8,9	1 212 829 078	76,2	1 468 498 781	33,0	11,1
Negócios Estrangeiros	331 919 047	-	-	59 237 408	3,7	59 237 408	1,3	17,8
Administração Interna	1 428 905 589	85 297 111	3,0	44 089 395	2,8	129 386 506	2,9	9,1
Justiça	885 947 221	3 358 535	0,1	27 537 170	1,7	30 895 705	0,7	3,5
Cidades, Adm. Local, Habitação e Des. Regional	2 690 204 677	123 704 256	4,3	32 264 923	2,0	155 969 179	3,5	5,8
Agricultura, Pescas e Florestas	582 287 907	181 756 437	6,4	9 711 610	0,6	191 468 047	4,3	32,9
Educação	5 499 013 759	68 022 577	2,4	51 919 527	3,3	119 942 104	2,7	2,2
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 483 033 022	10 031 486	0,4	6 942 856	0,4	16 974 342	0,4	1,1
Saúde	5 855 471 283	1 851 760 477	64,8	3 454 430	0,2	1 855 214 907	41,7	31,7
Segurança Social, Família e Criança	4 179 324 336	-	-	4 250 571	0,3	4 250 571	0,1	0,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	809 703 187	136 792 632	4,8	3 904 621	0,2	140 697 253	3,2	17,4
Cultura	188 916 954	-	-	4 284 162	0,3	4 284 162	0,1	2,3
Ambiente e Ordenamento do Território	203 588 222	-	-	2 623 358	0,2	2 623 358	0,1	1,3
Turismo	38 901 947	-	-	5 036 852	0,3	5 036 852	0,1	12,9
Total da Despesa Efectiva	40 473 054 174	2 859 688 120	100,0	1 592 416 731	100,0	4 452 104 851	100,0	11,0
Finanças - Passivos Financeiros	38 308 904 911	-	-	-	-	-	-	-
Total da Despesa	78 781 959 085	2 859 688 120		1 592 416 731		4 452 104 851	100,0%	5,7

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVI Governo Constitucional.



1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada

Ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários Ministérios e capítulos, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento;
- ◆ Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
- ◆ Transferências decorrentes da aprovação da Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional;
- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O quadro seguinte sintetiza esse conjunto de alterações.

Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial (a)		Transferências diversas		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrut.	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrut.	Acr. Perc.
Encargos Gerais do Estado	914 049 282	1,2	-1 227 881	-0,1	7 372 658	1,7	0,8
Actividades Económicas e Trabalho	384 419 857	0,5	996 005	0,3	-	-	-
Defesa Nacional	1 781 955 093	2,3	10 100 000	0,6	-	-	-
Finanças e Adm. Públ. (excl. dotação provisional)	51 024 317 702	64,8	-	-	7 743 369	1,8	0,0
Negócios Estrangeiros	331 919 047	0,4	-1 966 040	-0,6	500 000	0,1	0,2
Administração Interna	1 428 905 589	1,8	-3 382 000	-0,2	19 845 257	4,7	1,4
Justiça	885 947 221	1,1	236 472	0,0	4 825 000	1,1	0,5
Cidades, Adm. Local, Habitação e Des. Regional	2 690 204 677	3,4	-199 910	0,0	765 508	0,2	0,0
Agricultura, Pescas e Florestas	582 287 907	0,7	6 500 000	1,1	22 708 050	5,3	3,9
Educação	5 499 013 759	7,0	1 966 040	0,0	350 700 000	82,2	6,4
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 483 033 022	1,9	95 404	0,0	6 487 079	1,5	0,4
Saúde	5 855 471 283	7,4	-	-	-	-	-
Segurança Social, Família e Criança	4 179 324 336	5,3	-	-	-	-	-
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	809 703 187	1,0	-3 218 000	-0,4	303 213	0,1	0,0
Cultura	188 916 954	0,2	-	-	560 000	0,1	0,3
Ambiente e Ordenamento do Território	203 588 222	0,3	-9 900 090	-4,9	4 765 700	1,1	2,3
Turismo	38 901 947	0,0	-	-	90 552	0,0	0,2
Subtotal	78 281 959 085	99,4	-	-	426 666 386	100,0	0,5
Finanças e Adm. Pública (dotação provisional)	500 000 000	0,6	-	-	-426 666 386	-100,0	-85,3
Total da Despesa	78 781 959 085	100,0	-	-	-	0,0	0,0

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVI Governo Constitucional.

a) Transferências diversas

a.1) Alterações ao abrigo do art.º 6.º da Lei do Orçamento

Foram efectuadas alterações ao abrigo dos números seguintes do art.º 6.º da Lei do Orçamento:

- ◆ n.º 4 – alterações entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da aprovação da Lei do Serviço Militar, do processo de reorganização em curso no Ministério, das alienações dos imóveis afectos às Forças Armadas e no âmbito das missões humanitárias de paz;
- ◆ n.º 6 – transferência de dotações inscritas no orçamento do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, destinadas ao programa de construção de patrulhas oceânicos e ao programa de construção de navios de combate à poluição, para o orçamento do Ministério da Defesa (Marinha);
- ◆ n.º 8 – alterações entre capítulos no orçamento do então Ministério da Economia, decorrentes do seu processo de reestruturação;
- ◆ n.º 18 – transferência de dotações do Ministério da Administração Interna inscritas sob a designação «Prevenção de fogos florestais» para o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas;

No quadro seguinte identificam-se essas alterações e respectivos montantes:

(em euros)

Transferido de:		Para:		Valor	N.º do art.º 6.º
Ministério	Serviços ou organismos	Ministério	Serviços ou organismos		
Defesa Nacional	Gabinete dos Membros do Governo	Defesa Nacional	Estado-Maior General das Forças Armadas	45 504	4
			Marinha	11 532 917	
			Exército	26 081 234	
			Força Aérea	4 500 377	
Ambiente e Ordenamento do Território	Instituto do Ambiente (Investimentos do Plano)	Defesa Nacional	Marinha (Investimentos do Plano)	10 100 000	6
Actividades Económicas e Trabalho	Secretaria-Geral Inspeção-Geral das Actividades Económicas	Actividades Económicas e Trabalho	Direcção-Geral da Empresa	(a) 921 971	8
Turismo	Direcção-Geral do Turismo	Turismo	Gabinete do Ministro	251 425	8
			Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro	33 575	
Administração Interna	Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil	Agricultura, Pescas e Florestas	Gabinete do Secretário de Estado das Florestas	300 000	18
			Direcção-Geral das Florestas	6 200 000	

(a) Por contrapartida da anulação de €641.971 no orçamento da Secretaria-Geral e de €280.000 no orçamento da Inspeção-Geral das Actividades Económicas.



a.2) Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais

O quadro seguinte sintetiza o conjunto destas alterações, efectuadas ao abrigo do n.º 5 do art.º 54.º da LEO:

(em euros)

Programa	De:	Para:	Valor
001 – Sociedade de Informação	Encargos Gerais do Estado Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Ciência, Inovação e Ensino Superior Observatório da Ciência e do Ensino Superior	1 091 409
002 – Governo Electrónico/Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos	Encargos Gerais do Estado Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Justiça Polícia Judiciária	136 472
005 – Cooperação Portuguesa no Estrangeiro	Negócios Estrangeiros Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Educação Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais	1 966 040
006 – Construção, Remodelação e Apetrechamento de Instalações	Administração Interna Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil	Justiça Secretaria-Geral	100 000
029 – Ambiente e Recursos Naturais	Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional Gabinete do Ministro	Ambiente e Ordenamento do Território Gabinete do Ministro	199 910
039 – Euro 2004	Obras Públicas, Transportes e Comunicações Instituto de Estradas de Portugal	Administração Interna Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações	3 218 000

a.3) Ajustamento decorrente da alteração de orgânica do INETI

A Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro. Não obstante os quadros anteriores relativamente ao Orçamento inicial traduzirem já a nova estrutura orgânica, o Quadro I.3, em “transferências diversas”, reflecte uma correcção causada pela modificação na orgânica do Governo, que se traduziu no reforço do orçamento do Ministério das Actividades Económicas e Trabalho (€996.005) com contrapartida no Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior¹.

Esse ajustamento, também efectuado pelo Ministério das Finanças no seu Relatório da CGE/2004, reflecte uma transferência de €996.005 do Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI) para o Instituto Geológico e Mineiro (IGM) no primeiro trimestre de 2004, quando ambas as instituições se encontravam no então Ministério da Economia. Posteriormente, o INETI transitou para o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, onde foi inscrito com os valores do seu orçamento inicial, sem a dedução dessa importância, pelo que o ajustamento em causa visou o acerto dos orçamentos finais dos dois Ministérios.

¹ Neste ministério, o Quadro I.3, em “transferências diversas”, evidencia €95.404, valor líquido que resulta da anulação dos €996.005 e do reforço em €1.091.409 (este proveniente dos Encargos Gerais do Estado no âmbito do Programa mencionado no ponto a.2).

b) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis foram inicialmente orçamentados €500.000.000, distribuídos igualmente pelas dotações relativas a *despesas correntes* e *de capital*. Durante a execução orçamental a dotação afecta a despesas correntes foi reforçada em €220.000.000 por contrapartida da dotação destinada a despesas de capital.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de €426.666.386 (€421.702.700 com origem na dotação relativa a despesas correntes e €4.963.686 na dotação afecta a despesas de capital) o que representou uma utilização de 89,7% da dotação final destinada a despesas correntes e 16,5% da destinada a despesas de capital, ficando um saldo de €73.333.614.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de 13 dos 17 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios das Actividades Económicas e Trabalho, da Defesa Nacional, da Saúde e da Segurança Social, Família e Criança), sendo de destacar o reforço na dotação do Ministério da Educação, que beneficiou de aproximadamente 82,2% do total distribuído.

Tal como em anos anteriores, a *dotação provisional destinada a despesas correntes* foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€392.772.789), representando aproximadamente 93,2%, seguindo-se o reforço de dotações para *transferências correntes* (€19.134.303), que representou 4,5%. De referir que, dessa dotação, foi utilizado €183.022 para reforço de dotações para *despesas de capital*, o que não se compreende, uma vez que a verba final da *dotação provisional* para esse tipo de despesas (€30.000.000) era suficiente.

Com efeito, os reforços das dotações relativas a despesas de capital ascenderam a €5.146.708¹, com contrapartida na *dotação provisional destinada a despesas de capital* (€4.963.686) e na *dotação provisional destinada a despesas correntes* (€183.022).

1.3.3 – Alterações de natureza funcional

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do Mapa III anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

¹ Rubricas de *transferências de capital* (€3.990.383) e *aquisição de bens de capital* (€1.156.325).



Quadro I.4 – Alterações de natureza funcional

(em euros)

Funções	Orçamento Inicial		Alterações orçamentais	Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Em valor	Estrutura
1 - Funções Gerais de Soberania	6 792 021 576	8,6	628 834 124	7 420 855 700	8,9	9,3
1.01 - Serviços Gerais da Admin. Pública	2 767 824 323	3,5	224 214 141	2 992 038 464	3,6	8,1
1.02 - Defesa Nacional	1 751 695 137	2,2	237 500 228	1 989 195 365	2,4	13,6
1.03 - Segurança e Ordem Públicas	2 272 502 116	2,9	167 119 755	2 439 621 871	2,9	7,4
2 - Funções Sociais	22 296 514 225	28,3	2 586 760 417	24 883 289 642	29,9	11,6
2.01 - Educação	6 754 320 595	8,6	474 502 646	7 228 823 241	8,7	7,0
2.02 - Saúde	6 623 105 716	8,4	2 035 778 739	8 658 884 455	10,4	30,7
2.03 - Segurança e Acção Sociais	7 563 055 208	9,6	10 368 791	7 573 438 999	9,1	0,1
2.04 - Habitação e Serviços Colectivos	855 731 537	1,1	31 142 609	886 874 146	1,1	3,6
2.05 - Serviços culturais, recreativos e religiosos	500 301 169	0,6	34 967 632	535 268 801	0,6	7,0
3 - Funções económicas	2 181 824 239	2,8	411 160 271	2 592 969 510	3,1	18,8
3.01 - Agric., e Pec., Silv., Caça e Pesca	682 269 456	0,9	219 222 371	901 491 827	1,1	32,1
3.02 - Indústria e Energia	11 309 553	0,0	62 109	11 371 662	0,0	0,5
3.03 - Transportes e Comunicações	1 021 569 056	1,3	169 764 018	1 191 333 074	1,4	16,6
3.04 - Comércio e Turismo	65 149 191	0,1	5 484 446	70 633 637	0,1	8,4
3.05 - Outras funções económicas	401 526 983	0,5	16 627 327	418 139 310	0,5	4,1
4 - Outras Funções	47 511 599 045	60,3	825 350 039	48 336 949 084	58,1	1,7
4.01 - Operações da dívida pública	42 678 949 624	54,2	980 628 102	43 659 577 726	52,5	2,3
4.02 - Transf. entre administrações públicas	4 332 649 421	5,5	271 388 323	4 604 037 744	5,5	6,3
4.03 - Diversas não especificadas (Dotação Provisional)	500 000 000	0,6	-426 666 386	73 333 614	0,1	-85,3
Total	78 781 959 085	100,0	4 452 104 851	83 234 063 936	100,0	5,7

Pela análise do quadro anterior verifica-se que a maior variação em termos absolutos ocorreu ao nível das “Funções Sociais” com um acréscimo de €2.586,8 milhões, em particular na classificação funcional 2.02 – “Saúde”, com um aumento de €2.035,8 milhões que representou 78,7% daquele montante e um incremento de 30,7% em relação ao respectivo valor inicial.

Em termos relativos, a maior variação a nível global foi registada nas “Funções Económicas” com um aumento de €411,1 milhões, que representou um acréscimo de 18,8%. Entre as funções económicas destaca-se a classificação 3.01 – “Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca”, com um reforço de €219,2 milhões, que representou 53,3% daquele montante e um aumento de 32,1% em relação ao respectivo valor inicial. Tiveram também reforços significativos as dotações referentes às classificações funcionais 4.01 – “Operações da Dívida Pública” (€980,6 milhões) e 2.01 – “Educação” (€474,5 milhões).

É de referir que o reforço de €980,6 milhões na função 4.01 diz respeito à transferência para o FRDP das receitas das privatizações, não constituindo portanto operações da dívida pública. Refira-se ainda a este propósito que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre foram incluídas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” do orçamento do Ministério das Finanças, passaram, em 2004, a integrar o Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública”, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

A DGO, na sua resposta, menciona que “a inclusão dessas despesas no Cap. 07 tem subjacente o entendimento dado pelo n.º 5 do art.º 22.º da Lei de Enquadramento Orçamental, de acordo com o qual «em cada capítulo são agrupadas despesas que concorram para uma mesma finalidade (...)», sendo que, neste caso concreto, a finalidade é maioritariamente a amortização da dívida pública”. A justificação apresentada para a alteração de procedimentos no Orçamento de 2004 não tem aderência aos valores nele inscritos – €200 milhões para amortização de dívida e €300 milhões para “novas aplicações de capital no sector produtivo”, pelo que o Tribunal reitera a sua observação. Relativamente à classificação funcional, a DGO não se pronunciou.

1.3.4 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3 implicaram, igualmente, ajustamentos no orçamento das despesas, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial do Mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro seguinte:

Quadro I.5 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura(a)	Em valor	Em valor	Estrutura(a)	Acr. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	12 299 635 362	30,4	936 260 455	13 235 895 817	29,5	7,6
02 - Aquisição de Bens e Serviços Correntes	1 202 222 575	3,0	194 031 959	1 396 254 534	3,1	16,1
03 - Encargos Correntes da Dívida	3 870 997 673	9,6	676 695	3 871 674 368	8,6	0,0
04 - Transferências Correntes	15 896 985 888	39,3	2 451 492 990	18 348 478 878	40,8	15,4
Administração Central	7 939 299 913	19,6	1 858 945 551	9 798 245 464	21,8	23,4
Estado	534 543	0,0	867 168	1 401 711	0,0	162,2
Serviços e Fundos Autónomos	7 938 765 370	19,6	1 858 078 383	9 796 843 753	21,8	23,4
Administração Local	1 632 742 460	4,0	114 220 576	1 746 963 036	3,9	7,0
Segurança Social	4 129 425 347	10,2	189 804 680	4 319 230 027	9,6	4,6
Regiões Autónomas	1 169 860	0,0	-124 532	1 045 328	0,0	-10,6
Outras	2 194 348 308	5,4	288 646 715	2 482 995 023	5,5	13,2
05 - Subsídios	873 889 288	2,2	7 354 634	881 243 922	2,0	0,8
06 - Outras Despesas Correntes	575 695 580	1,4	-160 865 570	414 830 010	0,9	-27,9
Dotação Provisional	250 000 000	0,6	-201 702 700	48 297 300	0,1	-80,7
Outras	325 695 580	0,8	40 837 130	366 532 710	0,8	12,5
Total de Despesas Correntes	34 719 426 366	85,8	3 428 951 163	38 148 377 529	84,9	9,9
07 - Aquisição de Bens de Capital	820 071 970	2,0	67 332 643	887 404 613	2,0	8,2
08 - Transferências de Capital	3 431 255 134	8,5	1 198 574 101	4 629 829 235	10,3	34,9
Administração Central	1 723 294 018	4,3	1 141 672 729	2 864 966 747	6,4	66,2
Estado	-	-	903 864	903 864	0,0	-
Serviços e Fundos Autónomos	1 723 294 018	4,3	1 140 768 865	2 864 062 883	6,4	66,2
Administração Local	975 461 167	2,4	22 075 785	997 536 952	2,2	2,3
Segurança Social	19 490 958	0,0	-	19 490 958	0,0	-
Regiões Autónomas	409 197 099	1,0	-287 911	408 909 188	0,9	-0,1
Outras	303 811 892	0,8	35 113 498	338 925 390	0,8	11,6
09 - Activos Financeiros	1 230 048 804	3,0	-21 068 123	1 208 980 681	2,7	-1,7
11 - Outras Despesas de Capital	272 251 900	0,7	-221 684 933	50 566 967	0,1	-81,4
Dotação Provisional	250 000 000	0,6	-224 963 686	25 036 314	0,1	-90,0
Outras	22 251 900	0,1	3 278 753	25 530 653	0,1	14,7
Total de Despesas de Capital efectivas	5 753 627 808	14,2	1 023 153 688	6 776 781 496	15,1	17,8
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	40 473 054 174	100,0	4 452 104 851	44 925 159 025	100,0	11,0
10 - Passivos Financeiros	38 308 904 911		-	38 308 904 911		-
TOTAL DA DESPESA	78 781 959 085		4 452 104 851	83 234 063 936		5,7

(a) Percentagens calculadas com base nas despesas efectivas.



Durante a execução orçamental o orçamento sofreu um reforço de €4.452,1 milhões, dos quais €3.429,0 milhões para reforço das dotações para despesas correntes (9,9%) e €1.023,2 milhões para o total das despesas de capital efectivas (+17,8%).

Ao nível das despesas correntes é de salientar o acréscimo em €2.451,5 milhões nas *transferências correntes* (15,4%), das quais €2.162,8 milhões para administrações públicas, e nas *despesas com pessoal* em €936,3 milhões (7,6%). O reforço nas *transferências correntes* resultou essencialmente do orçamento suplementar, correspondendo a 95,9% do respectivo total. Relativamente às *despesas com pessoal*, o referido acréscimo foi sobretudo suportado pela dotação provisional e pelo orçamento suplementar em 42,0% e 30,9% do total correspondente, respectivamente.

Nas despesas com pessoal destacam-se os seguintes reforços:

- ◆ em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
 - ◇ da Educação, em €354,5 milhões (7,8%), destacando-se o acréscimo relativo às dotações para remunerações certas e permanentes afectas a “Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário” em €358,8 milhões (8,1%);
 - ◇ das Finanças e da Administração Pública, em €220,2 milhões (5,4%), dos quais €173,7 milhões relativos ao acréscimo da dotação global afecta à ADSE (31,3%);
 - ◇ da Defesa Nacional, em €168,2 milhões (16,2%);
 - ◇ da Administração Interna, em €115,7 milhões (10,2%), dos quais €86,1 milhões relativos a segurança social, com destaque para a Guarda Nacional Republicana, com um acréscimo de €44,5 milhões, e Polícia de Segurança Pública, com um reforço de €41,2 milhões.

Saliente-se que o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 7,6%, superior ao registado no ano anterior (3,0%), continua a revelar uma deficiente previsão e especificação destas despesas no Orçamento inicial.

Relativamente ao acréscimo das dotações relativas a *aquisição de bens e serviços* destacam-se os valores referentes aos Ministérios das Finanças e da Administração Pública (€92,4 milhões) e Defesa Nacional (€61,6 milhões), sobressaindo a nível de serviços e organismos, a Direcção-Geral do Tesouro (€73,0 milhões) e os três ramos das Forças Armadas (€56,3 milhões).

O acréscimo nas dotações relativas a *transferências correntes para a administração central* resultou essencialmente do reforço, em €1.842,9 milhões, da dotação afecta ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde pelo Orçamento Rectificativo.

Relativamente às dotações para despesas de capital, foram as *transferências de capital para a administração central* que registaram o crescimento mais significativo (66,2%), devido, em particular, ao aumento da dotação para o Fundo de Regularização da Dívida Pública em €980,6 milhões.

1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos. De referir que, diferentemente dos Quadros 1.5.3.1.A (receita) e 1.5.3.2.A (despesa) do Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, nos quais foi excluída a totalidade da receita e da despesa do FRDP, nos quadros seguintes, é considerada a execução orçamental desse Fundo, para, designadamente, constar, em termos de classificação económica, a aplicação das receitas das privatizações¹.

1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica

Quadro I.6 – Alterações aos orçamentos das receitas dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final		
		Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr.Perc.
01 - Impostos Directos	11 609 929	10 000	0,0	11 619 929	0,0	0,1
02 - Impostos Indirectos	250 455 829	34 525 439	0,3	284 981 268	0,7	13,8
03 - Contribuições para a CGA e a ADSE	5 331 573 608	220 255 001	1,7	5 551 828 609	13,0	4,1
04 - Taxas, multas e outras penalidades	1 228 801 838	75 314 381	0,6	1 304 116 219	3,1	6,1
05 - Rendimentos de propriedade	82 645 784	78 371 725	0,6	161 017 509	0,4	94,8
06 - Transferência correntes	15 752 343 632	4 440 875 644	35,2	20 193 219 276	47,5	28,2
Administração Central	12 162 490 980	4 357 729 924	34,5	16 520 220 904	38,8	35,8
Estado	7 939 293 591	1 890 015 559	15,0	9 829 309 150	23,1	23,8
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 223 197 389	2 467 714 365	19,5	6 690 911 754	15,7	58,4
Administração Regional	8 421 926	-1 358 271	0,0	7 063 655	0,0	-16,1
Administração Local	5 399 689	341 386	0,0	5 741 075	0,0	6,3
Segurança Social	934 811 785	66 732 614	0,5	1 001 544 399	2,4	7,1
Outras	2 641 219 252	17 429 991	0,1	2 658 649 243	6,2	0,7
07 - Venda de bens e serviços correntes	1 406 767 029	257 090 472	2,0	1 663 857 501	3,9	18,3
08 - Outras receitas correntes	78 880 909	18 461 200	0,1	97 342 109	0,2	23,4
Total de receitas correntes	24 143 078 558	5 124 903 862	40,6	29 267 982 420	68,8	21,2
09 - Venda de bens de investimento	118 271 824	-7 537 172	-0,1	110 734 652	0,1	-6,4
10 - Transferências de capital	3 579 973 724	3 062 829 960	24,3	6 642 803 684	15,6	85,6
Administração Central	1 968 192 718	1 144 121 652	9,1	3 112 314 370	7,3	58,1
Estado	1 744 617 099	1 131 897 136	9,0	2 876 514 235	6,8	64,9
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	223 575 619	12 224 516	0,1	235 800 135	0,6	5,5
Administração Regional	7 705 095	1 340 000	0,0	9 045 095	0,0	17,4
Administração Local	791 300	596 762	0,0	1 388 062	0,0	75,4
Segurança Social	13 825 447	42 435 558	0,3	56 261 005	0,1	306,9
Outras	1 589 459 164	1 874 335 988	14,8	3 463 795 152	8,1	117,9
11 - Activos Financeiros	416 723 562	931 779 014	7,4	1 348 502 576	3,2	223,6
12 - Passivos Financeiros	1 087 630 048	1 233 000 000	9,8	2 320 630 048	5,5	113,4
13 - Outras receitas de capital	38 038 616	6 110 007	0,0	44 148 623	0,1	16,1
Total de receitas de capital	5 240 637 774	5 226 181 809	41,4	10 466 819 583	24,6	99,7
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	7 133 412	28 269 600	0,2	35 403 012	0,1	396,3
16 - Saldos da Gerência Anterior	541 113 789	2 243 480 233	17,8	2 784 594 022	6,5	414,6
TOTAL DA RECEITA	29 931 963 533	12 622 835 504	100,0	42 554 799 037	100,0	42,2
Total das receitas excluindo transferências de SFA	25 485 190 525	10 142 896 623	80,4	35 628 087 148	83,7	39,8
Total das receitas efectivas excluindo transferências de SFA	24 397 560 477	8 909 896 623	70,6	33 307 457 100	78,3	36,5

Fonte: Base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos remetidas pela DGO.

¹ Na conta de execução orçamental dos serviços integrados a aplicação das receitas das privatizações aparece classificada como transferências de capital para SFA, uma vez que o produto dessas receitas é transferido para o FRDP.



Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo das receitas as provenientes de *transferências de outros SFA*, o total das receitas inicialmente orçamentadas em €25.485,2 milhões foi reforçado em €10.142,9 milhões (39,8%).

Em termos de receitas efectivas, excluindo essas transferências, as receitas inicialmente previstas, em €24.397,6 milhões, tiveram um acréscimo de €8.909,9 milhões (36,5%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de *passivos financeiros* ascendido a €1.233,0 milhões.

Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a receita proveniente dessas transferências entre SFA, os principais reforços nos orçamentos desses organismos verificaram-se nas classificações económicas:

- ◆ *Transferências (correntes e de capital) do Estado*, em €3.021,9 milhões (o que representa um acréscimo de 31,2%), destacando-se os reforços do orçamento do IGIF (Ministério da Saúde) no valor de €1.842,9 milhões, verba proveniente do Orçamento Rectificativo (Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro) e do FRDP no valor de €980,6 milhões, em resultado do acréscimo das receitas das privatizações;
- ◆ *Saldos da gerência anterior*, em €2.243,5 milhões, o que representa um acréscimo de 414,6% em relação ao valor inicialmente orçamentado (€541,1 milhões);
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €1.874,3 milhões (117,9%), ascendendo as alterações resultantes das transferências de fundos de pensões para a CGA a €1.826,2 milhões, respectivamente, da CGD (€1.434,1 milhões, com a classificação *Transferências de capital/Soc. financeiras/companhias de seguros e fundos de pensões*), da NAV-Navegação Aérea de Portugal, (€203,2 milhões, com a classificação *Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas*), e da ANA-Aeroportos de Portugal (€106,7 milhões) e da Imprensa Nacional-Casa da Moeda (€82,2 milhões) (com a classificação *Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Privadas*);
- ◆ *Passivos financeiros*, em €1.233,0 milhões (113,4%), dos quais €1.200,0 milhões referentes ao IGIF (€900,0 milhões com a classificação *Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras*, e €300,0 milhões com a classificação *Empréstimos a curto prazo/Estado*), referentes a empréstimos do Tesouro e à sua regularização por empréstimos bancários, a amortizar por novas verbas do Tesouro, operações que têm vindo a ser autorizadas nas recentes Leis do Orçamento, conforme se analisa no Capítulo III;
- ◆ *Activos financeiros*, em €931,8 milhões (223,6%), referentes a vários organismos, destacando-se o FRDP (€599,1 milhões), a CGA (€112,7 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários e o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (totalizando €102,0 milhões), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (€52,0 milhões) e o Fundo de Acidentes de Trabalho (€33,2 milhões);
- ◆ *Venda de bens e serviços correntes*, em €257,1 milhões (18,3%), verba que resulta do reforço dos orçamentos do Ministério da Saúde (€248,0 milhões) e do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€21,7 milhões), verificando-se decréscimos nos restantes ministérios;
- ◆ *Contribuições para a CGA*, em €220,3 milhões (4,1%), referente ao reforço das contribuições de diversas entidades para a CGA;

- ◆ *Rendimentos da propriedade (juros)*, em 78,4 milhões (94,8%), também referentes a vários organismos, designadamente a CGA (€30,6 milhões), o FRDP (21,9 milhões), o IAPMEI (€12,6 milhões) e o INH (€10,2 milhões).

1.4.2 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica

Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos das despesas dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação Económica	Orçamento Inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final		
		Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Acr.Perc.
01 - Despesas com Pessoal	4 032 811 117	170 006 327	1,4	4 202 817 444	10,2	4,2
02 - Aquisição de Bens e Serviços	3 712 237 648	4 391 148 459	36,8	8 103 386 107	19,6	118,3
03 - Juros e outros encargos	38 205 798	22 224 008	0,2	60 429 806	0,1	58,2
04 - Transferências Correntes	14 082 061 365	1 049 977 952	8,8	15 132 039 317	36,6	7,5
Administração Central	5 016 010 248	2 199 902 437	18,4	7 215 912 685	17,4	43,9
Estado	451 667 104	118 912 184	1,0	570 579 288	1,4	26,3
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 564 343 144	2 080 990 253	17,4	6 645 333 397	16,1	45,6
Administração Regional	1 738 283	445 694	0,0	2 183 977	0,0	25,6
Administração Local	17 870 215	5 718 062	0,0	23 588 277	0,1	32,0
Segurança Social	954 800 000	60 540 734	0,5	1 015 340 734	2,5	6,3
Outras	8 091 642 619	-1 216 628 975	-10,2	6 875 013 644	16,6	-15,0
05 - Subsídios	1 710 390 598	38 598 163	0,3	1 748 988 761	4,2	2,3
06 - Outras Despesas Correntes	160 534 617	56 500 180	0,5	217 034 797	0,5	35,2
Total de despesas correntes	23 736 241 143	5 728 455 089	48,0	29 464 696 232	71,2	24,1
07 - Aquisição de Bens de Capital	1 244 568 324	546 151 637	4,6	1 790 719 961	4,3	43,9
08 - Transferências de Capital	1 924 945 062	709 027 337	5,9	2 633 972 399	6,4	36,8
Administração Central	292 029 160	137 723 763	1,2	429 752 923	1,0	47,2
Estado	38 057 884	89 120 472	0,7	127 178 356	0,3	234,2
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	253 971 276	48 603 291	0,4	302 574 567	0,7	19,1
Administração Regional	70 571 363	7 710 467	0,1	78 281 830	0,2	10,9
Administração Local	208 427 642	33 620 642	0,3	242 048 284	0,6	16,1
Outras	1 353 916 897	529 972 465	4,4	1 883 889 362	4,6	39,1
09 - Activos Financeiros	1 144 178 771	3 100 727 494	26,0	4 244 906 265	10,3	271,0
10 - Passivos Financeiros	1 300 875 166	1 814 521 411	15,2	3 115 396 577	7,5	139,5
11 - Outras Despesas de Capital	70 957 180	45 264 668	0,4	116 221 848	0,3	63,8
Total de despesas de capital	5 685 524 503	6 215 692 547	52,0	11 901 217 050	28,8	109,3
TOTAL DA DESPESA	29 421 765 646	11 944 147 636	100,0	41 365 913 282	100,0	40,6
Total das despesas excluindo transferências para SFA	24 603 451 226	9 814 554 092	82,2	34 418 005 318	83,2	39,9
Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA	23 302 576 060	8 000 032 681	67,0	31 302 608 741	75,7	34,3

Fonte: Base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos remetidas pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para outros SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em €24.603,5 milhões foi reforçado em €9.814,6 milhões (39,9%).



Em termos de despesas efectivas, as inicialmente previstas em €23.302,6 milhões, tiveram um acréscimo de €8.000,0 milhões (34,3%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascendido a €1.814,5 milhões. Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a despesa classificada como transferências para SFA, os principais reforços verificaram-se nas classificações económicas:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, em €4.391,1 milhões (um acréscimo de 118,3%), totalizando os SFA do Ministério da Saúde €4.093,7. Neste acréscimo das dotações do Ministério da Saúde com esta classificação económica destaca-se o IGIF (€1.519,3 milhões), resultante da alteração da classificação das verbas destinadas aos hospitais sociedades anónimas de capitais públicas, antes classificadas como *transferências correntes para sociedades não financeiras públicas*; como contrapartida a dotação do IGIF com esta classificação económica teve uma redução de €1.400,0 milhões (o que justifica, no essencial, a redução evidenciada no quadro anterior em *transferências correntes (outras)*). Para o total dos reforços das dotações para *aquisição de bens e serviços* contribuíram também significativamente os SFA do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, em €203,2 milhões;
- ◆ *Activos financeiros*, em €3.100,7 milhões (271,0%), dos quais €2.086,3 milhões se referem a aplicações efectuadas pela CGA e €703,3 milhões pelo FRDP. Com esta classificação económica destacam-se também os reforços nos orçamentos dos organismos do Ministério da Justiça (Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários e Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça), em €104,7 milhões, do INH, em €67,1 milhões, do Fundo de Estabilização Tributário (FET), em €58,1 milhões, e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), em €52,0 milhões;
- ◆ *Passivos financeiros*, em €1.814,5 milhões (139,5%), dos quais €903,5 milhões referentes à amortização de dívida pelo FRDP e €900,0 milhões referentes à amortização de dívida pelo IGIF de empréstimos de curto prazo, no quadro das mencionadas operações que têm vindo a ser autorizadas pelas leis do Orçamento;
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €530,0 milhões (39,1%), destacando-se o reforço das dotações do IPAMEI relativas a transferências para *sociedades, instituições sem fins lucrativos e empresários em nome individual*, em €559,2 milhões;
- ◆ *Transferências (correntes e de capital) para o Estado*, em €208,0 milhões (42,5%), referentes a vários organismos, onde se destacam os mencionados SFA do Ministério da Justiça (€51,5 milhões), o FET (€42,0 milhões), o IAPMEI (€37,9 milhões), o Instituto de Seguros de Portugal (€25,4 milhões) e a Autoridade Nacional de Comunicações – ICP (€15,0 milhões);
- ◆ *Despesas com pessoal*, em €170,0 milhões (4,2%), referentes essencialmente ao acréscimo da dotações dos organismos do Ministério da Saúde (€67,4 milhões), do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€54,4 milhões), da Justiça (€20,5 milhões) e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€12,8 milhões).

Em sentido inverso, o quadro evidencia um decréscimo das verbas referentes a *transferências correntes (outras)*, em €1.216,6 milhões (-15,0%) que, conforme foi antes referido, resulta essencialmente da anulação de dotações com essa classificação económica no orçamento do IGIF (em €1.400,0 milhões) referente à alteração da classificação das verbas destinadas aos hospitais sociedades anónimas de capitais públicos. Nos reforços nas *transferências correntes (outras)*, destaca-se o reforço das dotações da CGA em €165,0 milhões, para pagamento de pensões a seu cargo.

1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2004 dentro do prazo previsto na Lei de Enquadramento Orçamental¹, sendo, mais uma vez, de sublinhar o carácter provisório da conta da Segurança Social.

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO, com as excepções a seguir referidas. Assim, integram a Conta, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados no art.º 75.º da citada lei, com excepção dos seguintes:

- ◆ Mapa XV-A – “Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização”;
- ◆ Mapa XXVIII-A – “Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social”².

A DGO, na sua resposta, refere-se apenas ao primeiro mapa, mencionando que o mesmo já não constou do Orçamento publicado no Diário da República e que “*A dificuldade para a obtenção desta informação tem a ver com a não compatibilização das bases de dados da DGO e do DPP*” (Departamento de Prospectiva e Planeamento), pelo que o Tribunal recomenda a resolução dessa questão.

Em relação ao conteúdo dos Mapas da Conta salienta-se, relativamente a:

- ◆ Mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – “Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC)” – têm origem no mencionado Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), sendo a informação neles contida de carácter provisório;
- ◆ Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” – evidencia apenas, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2004, o que se considera insuficiente, visto que o título do mapa aponta para um escalonamento plurianual das verbas envolvidas³;
- ◆ Mapa XXIII – “Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social” – foram efectuados vários ajustamentos às contas dos subsectores (serviços integrados, serviços e fundos autónomos e Segurança Social), conforme se analisa no Capítulo III.

De assinalar também o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciarem, ao contrário do previsto no n.º 7 do citado artigo, “*as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação ou da não consignação*”.

Relativamente a este ponto, a DGO, na sua resposta, refere, quanto a excepções à regra da não compensação, “*não nos ocorrem situações de excepção à regra (...)*”, limitando-se, quanto às excepções à regra da não consignação, a referir a norma da Lei de Enquadramento Orçamental que enumera estas

¹ A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal em 30/06/2005.

² De assinalar, contudo que consta o Mapa XXVII-B – “Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema da segurança social”. Na redacção da LEO haverá um erro de numeração dos dois mapas, passando-se do mapa XXVIII-A para o Mapa XXVII-B.

³ Note-se que esse tipo de informação foi já prestado pelos serviços no âmbito da elaboração do OE/2004, de acordo com o n.º V.6 da Circular n.º 1302 da DGO.



excepções (n.º 2 do art.º 7.º), sem se referir ao facto de a mesma Lei determinar que tais excepções sejam evidenciadas na Conta.

Não constam ainda da Conta em apreço por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, os seguintes Mapas:

- ◆ Mapa XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados;
- ◆ Mapa XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos, facto que não permite apreciar a situação patrimonial desses organismos.

Quanto aos elementos informativos, constam da Conta os mapas previstos no art.º 76.º da LEO, com excepção dos seguintes¹:

- ◆ Mapa 5 – “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização;
- ◆ Mapa 6 – “Créditos extintos por confusão”;
- ◆ Mapa 27 – “Alterações orçamentais” referentes à conta do subsector dos fundos e serviços autónomos.

Relativamente a esta questão, a DGO, na sua resposta, apenas se refere à falta dos Mapas 5 e 6, remetendo para o seu comentário sobre o ponto 7.1, em que menciona:

“ (...) visando colmatar a eventual falta de informação quanto à regularização de créditos nas suas várias vertentes, que não envolvam entregas em dinheiro, serão dadas instruções às nossas Delegações que acompanham a execução orçamental de vários Ministérios, no sentido de ser conhecida essa informação a tempo de se incluir nas futuras Contas do Estado a elaborar. Estamos a falar de créditos respeitantes a receitas consignadas dos Serviços Integrados e a receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos.”

Por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, também não constam da Conta os mapas informativos n.ºs 18, 33 e 39 – “Mapas dos compromissos assumidos” pelos subsectores, respectivamente, dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos, e da Segurança Social. O conteúdo de diversos Mapas que integram a Conta é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

Por último, é de referir que constam da Conta, de acordo com o disposto nos artigos 78.º e 79.º da LEO os mapas relativos à conta de gerência da Assembleia da República² e a conta de gerência agregada do Tribunal de Contas.

¹ Observe-se que, na Conta, é utilizada a numeração romana para identificar os mapas contabilísticos gerais a que se refere o art.º 75.º da LEO, e algarismos para identificar os mapas informativos a que se referem as alíneas do n.º 2 e seguintes do art.º 76.º da referida Lei.

² Contudo, mais uma vez, a execução orçamental da Assembleia da República continuou a não ser incluída nos mapas das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos, por os respectivos dados não terem sido introduzidos no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA).