



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*Programa de Investimentos e
Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central*



IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Considerações gerais

Nos termos do disposto no artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial incidência na sua parcela anual.

A análise feita à execução do PIDDAC, para além dos fluxos constantes da Conta Geral do Estado (CGE), teve ainda em conta outros que foram apurados com base na informação recolhida no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e na Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Foram também consideradas as observações e conclusões constantes do Relatório de Auditoria ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”¹.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise da Execução do PIDDAC” quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

Assim, sobre a “Análise da Execução do PIDDAC”, foram ouvidos o DPP e a DGO, tendo ambos apresentado as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes.

No que respeita à auditoria atrás referida, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas no respectivo relatório.

A síntese elaborada, para efeitos do presente Parecer, teve em consideração o teor daquelas alegações.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC integrou o respectivo enquadramento legal – comunitário e nacional –, com especial incidência nas Grandes Opções do Plano (GOP)² e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), a previsão orçamental e a execução financeira nas diferentes fontes de financiamento, a regionalização do investimento, os programas orçamentais e as classificações orgânica, económica, funcional e sectorial da despesa.

Neste âmbito, foi considerada a informação contida no Orçamento do Estado (OE)³ e na Conta Geral do Estado (CGE), assim como a informação proveniente do DPP e da DGO.

¹ Relatório de Auditoria n.º 19/2006-2.ª Secção.

² Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro.

³ Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

4.2.2 – Estrutura do planeamento

4.2.2.1 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) encontra-se subordinado a normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Com efeito, tanto o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)¹ como os diplomas de direito comunitário derivado², ao definirem os objectivos da União, dos Fundos estruturais e de outros instrumentos financeiros e, também, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem condicionamentos ao planeamento a realizar pelos Estados-Membros. Por outro lado, por via dos princípios da complementaridade e da parceria³, encontram-se os EM compelidos a empreender acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia, no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio, são, pois, enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e, muito em especial, ao PIDDAC.

A estes constrangimentos acrescem as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos artigos 104.º e 121.º do Tratado de Roma e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Portugal, desde a sua adesão à CEE, em 1986, tem aplicado programas de convergência, sendo relevante para o presente Parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2005-2009, o qual contempla a estratégia de consolidação orçamental, a adoptar pelo Governo ao longo da legislatura.

Neste contexto, nomeadamente, de prossecução do equilíbrio das contas públicas, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (LEO)⁵, adoptou a estruturação por programas, a sistematização por objectivos e a orçamentação por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos Serviços sem Autonomia Administrativa e Financeira, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social⁶. Este diploma consagra ainda o reforço do papel da auditoria e determina, em matéria de estabilidade orçamental, que os subsectores inseridos no Sector Público Administrativo, bem como os organismos que o

¹ As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os artigos 158.º e 160.º.

² Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho.

³ Estes princípios encontram-se expressos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-Membros.

⁴ O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos, já anteriormente previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, e pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro).

⁵ A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, foi objecto de três alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, tendo o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, regulamentado a LEO relativamente à estruturação do Orçamento do Estado por programas.

⁶ Cfr. os artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.



integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

4.2.2.2 – Normas nacionais

Nos termos do disposto nas alíneas e) do artigo 80.º e j) do artigo 81.º da CRP¹, o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito².

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no artigo 90.º da CRP – é encimada pela Lei das Grandes Opções do Plano³, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”⁴, surgindo-se-lhe os planos nacionais⁵, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁶. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo⁷ e os planos anuais⁸.

O Orçamento do Estado deve articular-se com as Grandes Opções do Plano, desde logo porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República⁹, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu artigo 105.º, estipula que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento¹⁰. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o n.º 2 do artigo 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do artigo 108.º da versão anterior à revisão constitucional de 1997, cujo texto aludia de forma expressa à harmonização

¹ Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001 e de 2004, esta última através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

² Na sequência das alterações introduzidas às alíneas deste preceito constitucional pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de “*estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia*”.

³ A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

⁴ Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

⁵ No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das Grandes Opções do Plano, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

⁶ Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do artigo 92.º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente, consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de “*abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento*”, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu “*conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos*” (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

⁷ Estes “*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como a nível sectorial e regional, no período de cada legislatura*”, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

⁸ Os planos anuais “*enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado*”, conforme estatui o n.º 4 do artigo 2.º da referida Lei Quadro do Planeamento.

⁹ Cfr. artigo 161.º, alínea g), da CRP.

¹⁰ Refira-se que a Lei n.º 48/2004 aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

do Orçamento com as grandes opções do plano anual. No mesmo sentido aponta ainda o princípio da anualidade do Orçamento, previsto no artigo 106.º, n.º 1, da CRP e no artigo 4.º da Lei n.º 91/2001.

4.2.2.3 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e, na sequência deste, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006¹.

Nos precisos termos da sua própria introdução, “o *Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constitui a proposta portuguesa de enquadramento, orientação estratégica, sistematização operacional, programação financeira e estrutura organizativa que dará origem ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, na sequência do processo negocial comunitário*”.

O Programa do XVII Governo Constitucional² assumiu o compromisso de levar a cabo uma política de estabilização orçamental ao longo da legislatura, adoptando uma estratégia assente na participação activa no processo de revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no aumento da transparência das contas públicas, na alteração do processo orçamental³, na qualificação do investimento público e na racionalização do quadro fiscal, através do reforço da eficácia no combate à fraude e evasão fiscal, da transparência e equidade da carga fiscal e da avaliação dos sistemas de incentivos.

4.2.3 – Fontes de informação

As entidades envolvidas na gestão do PIDDAC – DPP e DGO – têm sistemas informáticos próprios, sendo de destacar o SIPIDDAC, da responsabilidade do DPP, e o SICPIDDAC, o SCC, o SFA e o SOE, da responsabilidade da DGO/Instituto de Informática.

A coerência da informação entre o SIPIDDAC e o SOE, aquando da aprovação do OE, é garantida pelo DPP, pela DGO e pelo Instituto de Informática (II). Durante a execução do orçamento, o DPP acede ao SCC e ao SFA e importa para o SIPIDDAC a informação residente naqueles sistemas.

Os registos atinentes à execução financeira do PIDDAC são efectuados no SICPIDDAC, pelos Serviços Integrados, e no SFA, pelos Serviços e Fundos Autónomos. A execução física dos projectos só é registada no SIPIDDAC. Todavia, a actualização desta informação tem sido realizada com pouca frequência, sendo “actualizada”, em regra, apenas antes da elaboração do relatório semestral e após a elaboração das contas de gerência.

¹ O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

² A orgânica do XVII Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 11/2006 e 16/2006, de 19 e 26 de Janeiro, respectivamente.

³ “Tendo em vista o controlo efectivo da despesa corrente, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual, por via de um programa plurianual de redução da despesa corrente que assentará na modernização e racionalização da administração pública como garante da sustentabilidade da consolidação orçamental” (cfr. Programa do XVII Governo Constitucional).



A informação destinada à elaboração dos Mapas que constituem a CGE provém do SCC, do SFA e do SIPIDDAC. No entanto, tal como se tem observado em anteriores Pareceres sobre a CGE, também em 2005 os dados constantes no Mapa XV, relativos ao Cap. 50, não são coerentes com os do Mapa II¹, porque aquele Mapa é elaborado com base na informação residente no SIPIDDAC e representa a execução financeira efectiva, enquanto o Mapa II contempla os pagamentos dos Serviços Integrados e as transferências para os Serviços e Fundos Autónomos, não representando a execução financeira efectiva destes últimos organismos.

No que respeita ainda ao Mapa II e ao mapa 17² da CGE, verificou-se também que a informação deles constante carece de fiabilidade, uma vez que a execução registada no SIPIDDAC é superior em €8,5 milhões ao valor referido nestes mapas (cfr. adiante ponto 4.2.7.2).

Tal circunstancialismo decorre, não só do facto de estes mapas não reflectirem os pagamentos realizados mas as transferências efectuadas pela DGO mas também da existência de alterações à execução registadas no SIPIDDAC em data posterior ao encerramento do carregamento da informação a constar da Conta Geral do Estado.

Em virtude destes condicionalismos, a presente análise teve por base a seguinte informação:

- ◆ No âmbito da análise do PIDDAC, foi utilizada a informação constante dos Mapas II e XV do OE e dos Mapas II e 17 da CGE, estes no sentido de comparar a informação oriunda dos sistemas de informação do PIDDAC (SIPIDDAC do DPP e SCC da DGO);
- ◆ Relativamente à execução, não foi contemplada a informação constante do Mapa XV da CGE, pois esta tinha carácter provisório³, pelo que foram considerados os dados obtidos no SIPIDDAC, posteriormente à publicação da CGE, a 31 de Agosto de 2006.

O facto dos valores da CGE constantes do Mapa XV não serem os finais prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos, relevando também a circunstância de esta ser uma situação recorrente (cfr. Pareceres sobre a CGE de 2003 e de 2004).

4.2.4 – Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC

Por força do disposto no artigo 106.º da CRP, a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento deverão subordinar-se à LEO (Lei n.º 91/2001⁴). De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, desta Lei⁵, o “*Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social*”.

A LEO regula, no Título III, Secção I, artigos 18.º a 21.º, a orçamentação por programas, dispondo que a estruturação por programas deve aplicar-se, designadamente, às “*despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do*

¹ Mapa II – Despesas dos Serviços Integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos.

² Mapa 17 – Desenvolvimento das despesas.

³ Cfr. CGE de 2005, Volume I, página 258.

⁴ Conforme se referiu, a Lei n.º 91/2001 foi já objecto de três alterações legislativas. Atento o âmbito temporal da análise (2005), as referências à LEO consideram as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 e pelas Leis n.º 23/2003 e n.º 48/2004.

⁵ Que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

orçamento da segurança social (...)” e às “*despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários*” (alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º).

Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, os programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia.

Em conformidade com o disposto no artigo 30.º da LEO, a Lei do OE¹ “(...) contém o articulado e os mapas orçamentais”, designadamente, o Mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA e, nos termos dos artigos 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º do mesmo diploma legal, deverá evidenciar os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas.

Por seu turno, a CGE compreende mapas contabilísticos gerais referentes, nomeadamente, à execução orçamental, de que fazem parte os Mapas I a XIX e cuja estrutura deve ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais (cfr. artigo 75.º, n.ºs 1, 2 e 7 da LEO).

Regista-se, todavia, que os Mapas XV do OE e da CGE, relativos a 2005, não têm uma estrutura idêntica, contrariando o disposto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO. Por outro lado, o Mapa XV da CGE refere as fontes de financiamento relativamente à dotação inicial, dotação ajustada e despesa efectiva por ministério e por programa, mas não contempla, designadamente, os programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das NUT II.

4.2.5 – Planeamento, Gestão e Execução, Controlo e Avaliação do PIDDAC

A elaboração efectiva do OE inicia-se com a definição, pelo Conselho de Ministros dos “*plafonds*” por ministério. Com efeito, só em seguida os ministérios podem repartir o seu “*plafond*” pelos vários serviços que tutelam e estes podem ajustar a previsão antes elaborada aos montantes atribuídos, distribuindo-os por projectos.

Embora a estrutura do PIDDAC seja consubstanciada em programas orçamentais e medidas, o planeamento efectuado nos organismos é condicionado pelo “*plafond*” atribuído ao ministério. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.

A distribuição plurianual da despesa decorre mais da necessidade de afectação das verbas do que de uma programação financeira de médio e longo prazo. Assim, a Administração não se considera vinculada a executar a previsão no ano e, principalmente, nos anos seguintes àquele a que se refere o orçamento, designadamente, nos termos precisos da calendarização prevista. Esta envolvente, relativa à elaboração do PIDDAC, acaba por deixar demasiada maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais, o que pode desvirtuar uma programação cancelada por Lei da Assembleia da República.

No âmbito da execução orçamental, os Serviços Integrados, para poderem efectuar os pagamentos, enviam à DGO o respectivo pedido de libertação de créditos (PLC), indicando os compromissos assumidos e a assumir. Após análise do PLC e quando este preenche todos os requisitos, a 14^a

¹ A proposta de lei do OE tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento (cfr. artigo 34.º da LEO).



Tribunal de Contas

Delegação da DGO aprova-o através do SCC. Sempre que o PLC é autorizado, os serviços podem efectuar os pagamentos, através do SIC, emitindo meios de pagamento directamente sobre o Tesouro e a favor dos respectivos fornecedores.

À semelhança dos Serviços Integrados, também os Serviços e Fundos Autónomos remetem os PLC à DGO, para que, preenchendo todos os requisitos, sejam aprovados. A existência de informação actualizada no SFA é imprescindível para que a 14ª Delegação aprove o PLC. Com a aprovação dos PLC, a DGO concretiza a libertação de créditos, dando ordem de transferência da verba para as contas dos Serviços e Fundos Autónomos.

A avaliação da execução dos programas orçamentais e a elaboração dos respectivos relatórios cabem ao ministério coordenador de cada programa, em articulação com os ministérios envolvidos na sua execução.

Durante a execução de 2005, relativamente aos vinte e cinco programas orçamentais, foram elaborados e enviados ao DPP apenas quatro relatórios semestrais, três abordando exclusivamente a componente financeira, e dez relatórios anuais, dos quais só três contemplavam a execução física.

A falta de registo atempado e sistemático da informação relativa à execução física no SIPIDDAC impossibilita o seu acompanhamento e o seu cotejo oportuno com a execução financeira.

O controlo efectuado pelo DPP reflecte-se sobretudo no orçamento inicial, desde a atribuição do “plafond” por ministério até à concessão de visto aos projectos e rubricas de classificação económica inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, esse controlo envolve essencialmente os pedidos de alterações orçamentais e a cativação de verbas.

A DGO efectua um controlo sistemático da legalidade e da regularidade da despesa pública, tanto ao nível das alterações orçamentais e das verbas cativas como dos pedidos de libertação de créditos. Este controlo envolve a verificação dos registos da execução financeira, no caso dos Serviços Integrados, sendo considerados, no pedido de libertação de créditos, os valores do saldo e os compromissos a assumir.

No caso dos Serviços e Fundos Autónomos, as transferências de verba solicitadas são efectuadas, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo. Ora, os saldos das verbas inscritas no Cap. 50, requisitadas por estes Serviços e não utilizadas, não são repostos como receitas do Estado, mas antes constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte. Este procedimento não cumpre o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos Serviços e Fundos Autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade e acaba por sobrevalorizar a despesa pública registada no Mapa II da CGE. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos.

Sobre este assunto, a DGO, no âmbito do contraditório, alegou o seguinte: “A despesa efectiva, realizada no âmbito do PIDDAC, pelos Serviços e Fundos Autónomos é detalhada nos tomos 6 e 7 da CGE/2005 e corresponde à execução constante do sistema SIGO-SFA. Assim, desse ponto de vista, a despesa de PIDDAC executada pela Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomas) não se encontra empolada”.

O exposto pela DGO em nada contradiz o referido quanto à sobrevalorização da despesa pública registada no Mapa II da CGE. Evidencia-se, no entanto, a existência de informação divergente entre o Mapa II e o Mapa 32 (tomos 6 e 7 da CGE).

Ainda em sede do contraditório, a DGO referiu que:

“Os montantes das transferências do Capítulo 50 do Orçamento do Estado não aplicados em despesa pelos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira constituem receitas próprias no ano seguinte, no entendimento que tem estado subjacente aos decretos-lei de execução orçamental de que “sejam aplicados na realização dos objectivos e projectos em que tiveram origem e seja demonstrada a exequibilidade prática da sua realização” até ao final daquele ano;

A existência de pedidos de libertação de créditos inscritos no Capítulo 50 do Orçamento do Estado em simultâneo com receitas próprias nos orçamentos de Serviços e Fundos Autónomos disponíveis, embora desvirtuando o disposto no decreto de execução orçamental, pode estar relacionada com alguma imprevisibilidade na cadência das verbas provenientes da União Europeia e com a necessidade de se dar cumprimento à regra do equilíbrio aplicável aos serviços e fundos autónomos”.

Esta argumentação não tem enquadramento no princípio da anualidade, segundo o qual a CGE, designadamente o Mapa II, deverá reportar as despesas efectivamente executadas no ano a que respeita e não incluir os montantes previstos para despesas do ano seguinte.

Quando são realizadas transferências de verbas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real desses fundos.

Os controlos efectuados em 2005 não consideraram a verificação física dos projectos, limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, o que não permite a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos.

O DPP, no exercício do contraditório, veio referir:

“Aquando da preparação do PIDDAC 2005, primeiro ano da aplicação da metodologia de orçamentação por programas associada à utilização sistemática de objectivos/indicadores, os serviços executores sentiram algumas dificuldades na definição dos mesmos, o que, concomitantemente, explicou o reduzido envio quantificado desta informação ao DPP.

Contudo, no corrente ano, tem-se verificado uma sensível melhoria no acompanhamento e na avaliação da execução dos projectos inscritos em PIDDAC, na medida em que as entidades coordenadoras dos respectivos Programas Orçamentais têm fundamentado as alterações à programação submetidas à apreciação do DPP, designadamente, através da “justificação da alteração em termos de impacto nos objectivos, metas e indicadores definidos para o programa e para o (s) projecto envolvido (s)”, ao abrigo das disposições constantes do Despacho de Gestão aplicado ao PIDDAC 2006.

Neste contexto, este Departamento continuará a envidar todos os esforços no sentido de assegurar a melhoria no acompanhamento e na avaliação física e financeira da execução dos projectos, de modo a permitir “a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos”.

4.2.6 – PIDDAC previsional

4.2.6.1 – PIDDAC Global

A programação inscrita no PIDDAC 2005 envolveu um total de €6.724,0 milhões, o que representou 4,8% do Produto Interno Bruto. A composição deste financiamento englobava cerca de 60,5% de



recursos nacionais (€4.068,9 milhões) e 39,5% de financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão (€2.655,1 milhões).

Pela informação atinente ao PIDDAC inicial referenciada nos orçamentos dos últimos quatro anos, por fonte de financiamento, e constante do quadro IV.1, verifica-se que o investimento total previsto para 2005 inverteu a tendência decrescente verificada entre 2002 e 2004.

Esta tendência não se confirmou, todavia, na execução, como veremos mais à frente (cfr. ponto 4.2.7.1).

Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento		2002		2003		2004		2005	
		Valor	Estrutura (%)						
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 901,1	43,7	2 464,4	39,4	2 361,7	40,3	2 604,5	38,7
	Outras Fontes	908,3	13,7	1 010,5	16,2	891,8	15,2	1 464,4	21,8
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288,8	4,3	199,5	3,2	332,4	5,7	254,4	3,8
	Outras Fontes	2 540,9	38,3	2 581,6	41,3	2 275,3	38,8	2 400,7	35,7
Total		6 639,1	100,0	6 256,0	100,0	5 861,2	100,0	6 724,0	100,0

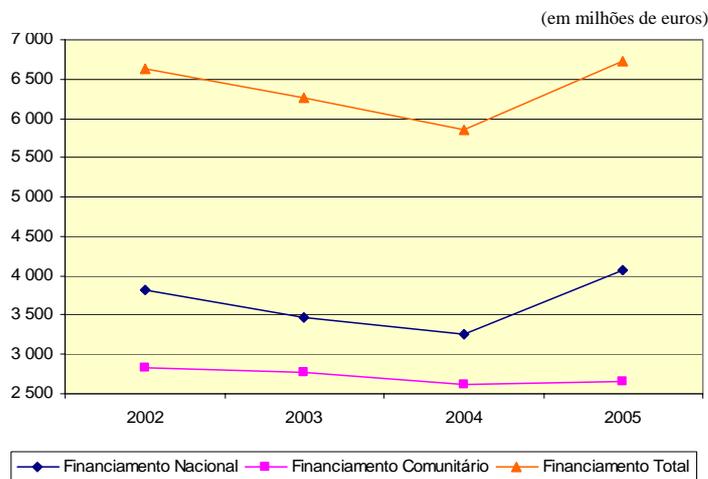
Fonte: OE de 2002 a 2005.

As diferentes fontes de financiamento apresentaram, nestes quatro anos, uma estrutura idêntica, sendo o financiamento nacional a fonte mais expressiva, com cerca de 57,4% do total do financiamento, em 2002, cerca de 56%, nos anos de 2003 e de 2004, e 60,5% em 2005.

O acréscimo do investimento previsto para 2005, face ao investimento previsto para o ano anterior, foi de €862,8 milhões, o que representa 12,8%. Relativamente a 2003 e 2002, o aumento verificado em 2005 foi de €468,0 milhões (7,0%) e de €84,9 milhões (1,3%), respectivamente.

Como se observa no gráfico IV.1, as previsões, quer do financiamento nacional quer do comunitário, sofreram reduções de valor nos anos de 2002 a 2004. Em 2005 verificou-se um aumento da previsão global do investimento, com um crescimento mais acentuado na componente nacional do que na comunitária.

Gráfico IV.1 – Evolução do financiamento previsto de 2002 a 2005



Fonte: OE de 2002 a 2005.

Como consta no quadro IV.2, o PIDDAC previsto no OE para os Serviços Integrados foi de €1.714,4 milhões, representando 25,5% do total. O montante atribuído aos Serviços e Fundos Autónomos foi de €5.009,6 milhões (74,5%).

Quadro IV.2 – Financiamento previsto por tipologia de serviço

(em milhões de euros)

	Fontes de Financiamento	Valor	Estrutura (%)
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	1 460,0	21,7
	Receitas Gerais	1 459,3	21,7
	Auto financiamento	0,8	0,0
	Financiamento Comunitário	254,4	3,8
Total dos Serviços Integrados		1 714,4	25,5
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	2 608,9	17,0
	Receitas Gerais	1 144,5	17,0
	Auto financiamento	1 464,4	21,8
	Financiamento Comunitário	2 400,7	35,7
Total dos Serviços e Fundos Autónomos		5 009,6	74,5
Total		6 724,0	100,0

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

No PIDDAC previsto, a contrapartida nacional aos fundos comunitários registou €2.417,1 milhões e representou cerca de 59,4% do financiamento nacional total.

A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolveu cerca de 73,9% do PIDDAC total previsto, correspondendo 36,0% (€2.417,1 milhões) a financiamento nacional e 37,9% (€2.552,2 milhões) a financiamento comunitário. Os fundos destinados ao QCA III, no montante de €4.207,1 milhões, representaram 84,7% da programação co-financiada (€4.969,3 milhões).

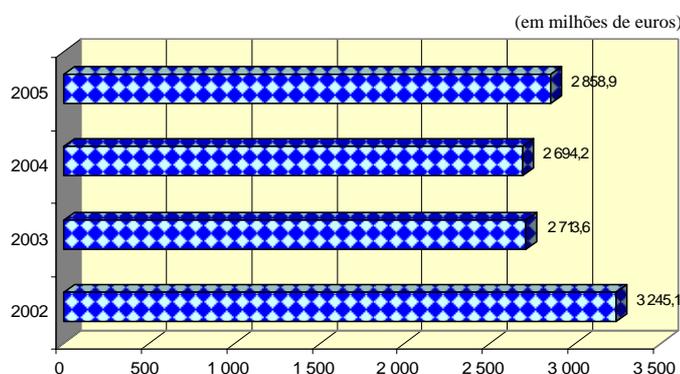


4.2.6.2 – PIDDAC – Cap. 50

Como se poderá observar adiante, no quadro IV.3 (cfr. ponto 4.2.7.1), as dotações orçamentais inscritas inicialmente no Cap. 50¹, para a execução anual do PIDDAC, foram de €2.858,9 milhões, representando 42,5% do PIDDAC total. Deste montante, 60,0% (€1.714,4 milhões) foi orientado para os Serviços Integrados (financiamento nacional e comunitário) e 40,0% para os Serviços e Fundos Autónomos, neste caso através de receitas gerais (€1.144,5 milhões).

À semelhança do observado no PIDDAC global, também no Cap. 50 se verificou, em 2005, uma inflexão na tendência decrescente do investimento ocorrida entre 2002 e 2004 (cfr. gráfico IV.2).

Gráfico IV.2 – Evolução do financiamento previsto no Cap. 50 de 2002 a 2005



Fonte: OE de 2002 a 2005.

4.2.7 – Análise da execução do PIDDAC

4.2.7.1 – PIDDAC Global

Ao PIDDAC inicial previsto no OE foram introduzidas alterações orçamentais, ao longo da sua execução, as quais totalizaram €289,3 milhões, e deram origem a uma dotação ajustada de €7.013,4 milhões. Deduzidos os valores cativos à dotação ajustada, a dotação disponível fixou-se nos €6.654,6 milhões, ou seja, menos €69,4 milhões do que o montante inicialmente previsto no OE.

Como se pode observar no quadro seguinte, a dotação disponível repartiu-se pelos Serviços Integrados e pelos Serviços e Fundos Autónomos, na proporção de 19,6% (€1.304,5 milhões) e de 80,4% (€5.350,2 milhões), respectivamente.

¹ O Cap. 50 engloba o financiamento total dos Serviços Integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as receitas gerais dos Serviços e Fundos Autónomos.

Quadro IV.3 – PIDDAC por tipologia de serviço

(em milhões de euros)

	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (C/B)
		Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	1 460,0	21,7	1 053,2	15,8	999,3	23,4	94,9
	Receitas Gerais	1 459,3	21,7	1 042,4	15,7	996,7	23,4	95,6
	Auto financiamento	0,8	0,0	10,8	0,2	2,6	0,1	23,7
	Financiamento Comunitário	254,4	3,8	251,3	3,8	67,8	1,6	27,0
Total dos Serviços Integrados		1 714,4	25,5	1 304,5	19,6	1 067,1	25,0	81,8
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	2 608,9	38,8	2 847,0	42,8	1 701,1	39,9	59,8
	Receitas Gerais	1 144,5	17,0	1 121,1	16,8	1 025,4	24,0	91,5
	Auto financiamento	1 464,4	21,8	1 635,0	24,6	606,1	14,2	37,1
	Financiamento no subsector	0,0	0,0	38,2	0,6	27,9	0,7	72,9
	Financiamento de outros subsectores	0,0	0,0	52,7	0,8	41,8	1,0	79,3
	Financiamento Comunitário	2 400,7	35,7	2 503,2	37,6	1 497,7	35,1	59,8
Total dos Serviços e Fundos Autónomos		5 009,6	74,5	5 350,2	80,4	3 198,8	75,0	59,8
Total		6 724,0	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	64,1

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Pela análise dos dados constantes do quadro IV.3 apura-se uma execução de €4.265,9 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução¹, face à dotação disponível, de 64,1%. Em relação à dotação inicial e à dotação ajustada, a taxa de execução foi de 63,4% de 60,8%, respectivamente.

A componente do financiamento comunitário envolveu €1.565,5 milhões, o que representou 36,7% do total da execução, e a componente nacional 63,3% (€2.700,4 milhões).

O valor executado pelos Serviços Integrados foi de €1.067,1 milhões e o executado pelos Serviços e Fundos Autónomos de €3.198,8 milhões. Do montante executado pelos Serviços Integrados, €401,8 milhões reportam-se a transferências efectuadas para o sector empresarial do Estado, ou seja, 37,7%.

Refira-se que os Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 81,8%, representaram 25,0% do total executado. Os Serviços e Fundos Autónomos representaram 75,0% do total executado, e atingiram uma taxa de execução de 59,8%.

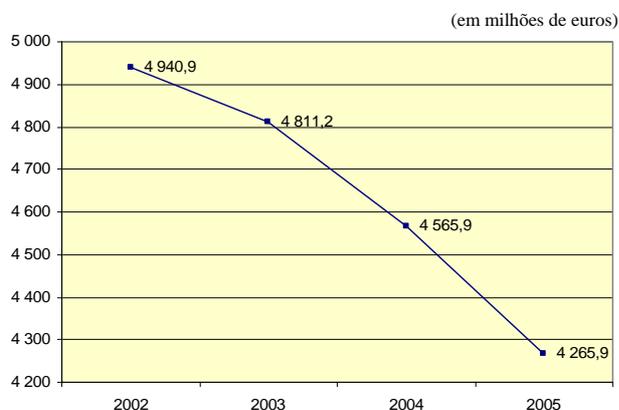
No caso dos Serviços Integrados, a taxa de execução foi superior em 17,7% à taxa média (64,1%) e nos Serviços e Fundos Autónomos inferior em 4,3%.

A comparação entre a execução do PIDDAC, em 2005, e as dos anos de 2002, 2003 e 2004, evidencia uma tendência crescente de redução do valor global executado desde 2003, como se verifica pelo gráfico seguinte.

¹ A taxa de execução considerada neste capítulo é calculada considerando a dotação disponível.



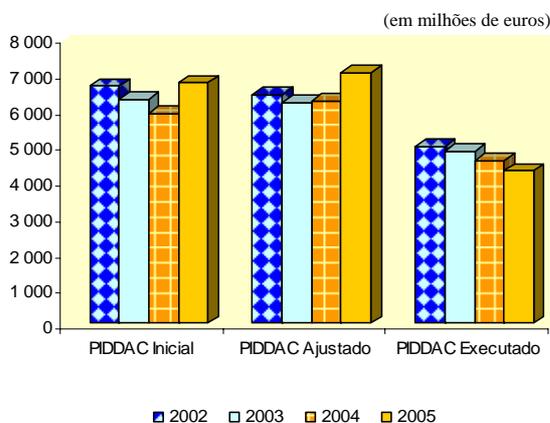
Gráfico IV.3 – Evolução da execução do PIDDAC de 2002 a 2005



Fonte: PCGE 2002 a 2004 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A tendência da redução do PIDDAC executado, continuou e até se acentuou em 2005 apesar de se ter verificado, acréscimos quer no PIDDAC inicial quer no PIDDAC ajustado, como ressalta do gráfico seguinte:

Gráfico IV.4 – Evolução do PIDDAC de 2002 a 2005



Fonte: PCGE 2002 a 2004 e informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.1.1 – Despesa por ministério

Analisando o PIDDAC inicial por ministério, verifica-se uma concentração correspondente a 83,7% do total (€5.631,4 milhões) em cinco dos quinze ministérios: MOPTC (€2.850,8 milhões), MEI (€931,5 milhões), MADRP (€830,7 milhões), MCTES (€549 milhões) e MAOTDR (€469,3 milhões).

A distribuição dos montantes na dotação ajustada manteve também, e até consolidou, a concentração de verbas (86,0%) nos mesmos cinco ministérios - MOPTC (43,8%), MEI (15,0%), MADRP (12,1%), MCTES (9,3%) e MAOTDR (5,8%) – como se observa no quadro IV.4,

Quadro IV.4 – PIDDAC por ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Dotação Ajustada		Cativos (D)	Dotação Disponível	
	Valor (A)	Estrutura (%)		Valor (C=A+B)	Estrutura (%)		Valor (E=C-D)	Estrutura (%)
EGE	98,6	1,5	-18,1	80,5	1,1	7,5	73,0	1,1
MADRP	830,7	12,4	17,7	848,4	12,1	3,0	845,4	12,7
MAI	51,5	0,8	-4,1	47,4	0,7	2,1	45,3	0,7
MAOTDR	469,3	7,0	-59,7	409,6	5,8	91,6	318,0	4,8
MCTES	549,0	8,2	101,7	650,7	9,3	36,6	614,1	9,2
MC	136,5	2,0	-18,3	118,1	1,7	18,4	99,8	1,5
MDN	66,4	1,0	34,3	100,7	1,4	2,0	98,7	1,5
ME	125,9	1,9	-17,6	108,3	1,5	4,9	103,4	1,6
MEI	931,5	13,9	117,4	1 049,0	15,0	10,0	1 039,0	15,6
MFAP	102,3	1,5	-11,0	91,3	1,3	12,7	78,6	1,2
MJ	149,6	2,2	-25,3	124,3	1,8	37,0	87,3	1,3
MNE	23,0	0,3	-4,0	19,0	0,3	5,0	14,0	0,2
MOPTC	2 850,8	42,4	220,3	3 071,1	43,8	98,1	2 973,0	44,7
MS	190,5	2,8	-46,6	143,8	2,1	30,0	113,8	1,7
MTSS	148,4	2,2	2,8	151,2	2,2	0,0	151,2	2,3
Total	6 724,0	100,0	289,3	7 013,4	100,0	358,7	6 654,6	100,0

Fonte: OE 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

No decurso da execução, as alterações orçamentais representaram 4,3% do PIDDAC inicial, ou seja, €289,3 milhões. As alterações orçamentais que mais contribuíram para o aumento da dotação inicial verificaram-se em três dos ministérios com mais elevadas dotações iniciais (MOPTC, MEI e MCTES), como se pode verificar no quadro supra

As alterações orçamentais que mais contribuíram para a diminuição das dotações inicialmente previstas verificaram-se no MS (24,5%), no EGE (18,4%), no MNE (17,2%) e no MJ (16,9%). Considerando a afectação de cativos por ministério, conclui-se que naqueles quatro ministérios foram cativados valores percentualmente elevados: 29,8% no MJ, 26,3% no MNE e 20,9% no MS.

Pela leitura do quadro seguinte verifica-se que o MOPTC, com €1.859,2 milhões, apresenta o mais elevado financiamento executado (43,6% do total), seguindo-se o MADRP, com €640,5 milhões (15,0%), e o MEI, com €533,2 milhões (12,5%). O ME, o MC, o EGE, o MJ, o MAI, o MFAP e o MNE situaram-se em valores inferiores a 2%.



Quadro IV.5 – PIDDAC executado por ministério

(em milhões de euros)

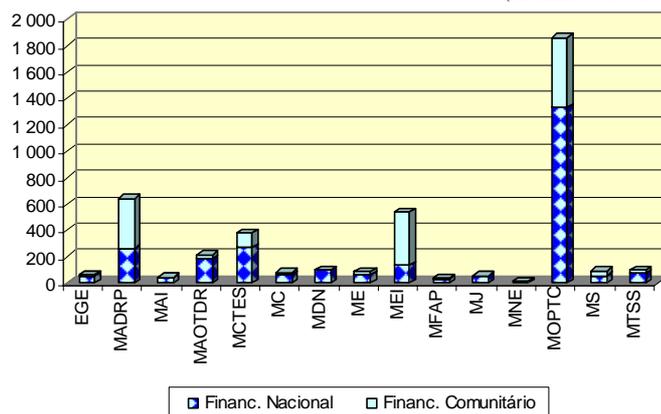
Ministério	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Financiamento Total	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
EGE	54,1	2,0	5,0	0,3	59,1	1,4
MADRP	259,7	9,6	380,8	24,3	640,5	15,0
MAI	40,3	1,5	1,6	0,1	41,9	1,0
MAOTDR	184,1	6,8	30,1	1,9	214,2	5,0
MCTES	265,9	9,8	112,1	7,2	378,0	8,9
MC	62,1	2,3	14,0	0,9	76,1	1,8
MDN	94,4	3,5	0,0	0,0	94,4	2,2
ME	62,3	2,3	20,4	1,3	82,7	1,9
MEI	130,1	4,8	403,2	25,8	533,2	12,5
MFAP	30,4	1,1	1,9	0,1	32,4	0,8
MJ	54,1	2,0	1,3	0,1	55,5	1,3
MNE	12,1	0,4	0,0	0,0	12,1	0,3
MOPTC	1 327,3	49,2	531,9	34,0	1 859,2	43,6
MS	52,4	1,9	39,3	2,5	91,7	2,1
MTSS	71,0	2,6	23,8	1,5	94,9	2,2
Total	2 700,4	100,0	1 565,5	100,0	4 265,9	100,0

Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

O financiamento comunitário orientou-se fundamentalmente para os ministérios envolvidos na programação financeira do QCA III, em especial, para os responsáveis pelos incentivos ao sector produtivo, conforme resulta do gráfico seguinte.

Gráfico IV.5 – PIDDAC executado por ministério

(em milhões de euros)

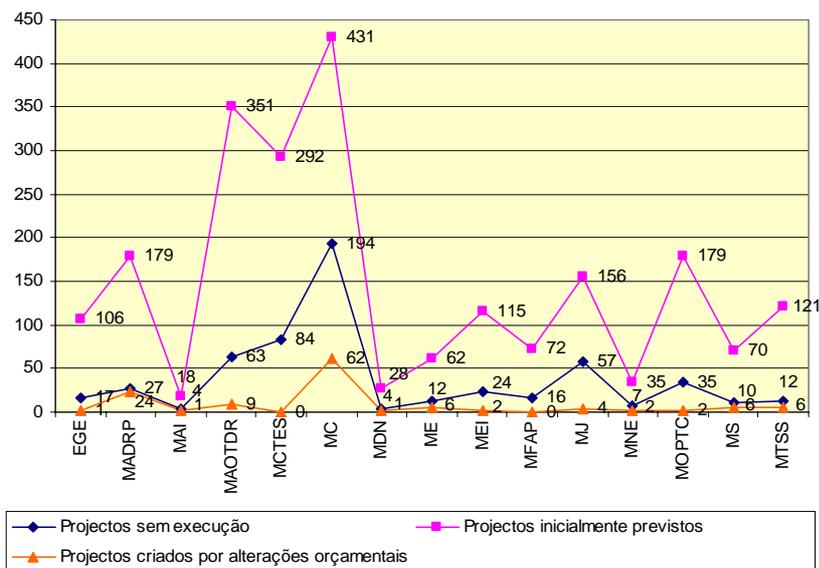


Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

Constata-se que o financiamento comunitário superou a componente nacional no MEI e no MADRP, o que teve correspondência na execução do P022-Agricultura e Desenvolvimento Rural, do P023 – Pescas e do P025 – Modernização e Internacionalização da Economia, que também apresentaram financiamento comunitário superior ao nacional.

Pela observação do gráfico IV.5, que representa, por ministério, o número de projectos previstos, sem execução e criados por alterações orçamentais, ressalta que, no MC, dos 431 projectos, incluindo 62 projectos criados por alterações orçamentais, 194 (39,4%) não apresentaram qualquer execução e, no MFAP, dos 72 projectos inicialmente previstos, 16 (22,2%) não foram executados. É ainda de referir que, no MJ, foram previstos inicialmente 156 projectos e criados 4 por alterações orçamentais, não tendo 57 dos projectos apresentado qualquer execução (36,5%).

Gráfico IV.6 – Projectos por ministério



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

O gráfico anterior evidencia que todos os ministérios apresentaram projectos sem execução e só o MFAP e o MCTES não procederam a alterações orçamentais para inscrição de novos projectos.

4.2.7.1.2 – Despesa por Programa Orçamental

Para 2005, o PIDDAC contemplou 25 programas orçamentais, que se estruturaram em 67 medidas e 2.341 projectos.

Pela análise do quadro IV.6, observa-se que as alterações orçamentais ocorridas variaram nos diferentes programas, destacando-se o P024 e o P025 com os valores absolutos mais elevados, €216,9 milhões e €119,3 milhões, respectivamente. As alterações orçamentais que, percentualmente, mais aumentaram a dotação inicial ocorreram no P005 (306,6%), no P009 (78,5%) e no P012 (74,5%). Relativamente às alterações orçamentais de sentido inverso, é de evidenciar o P010 (41,4%), o P015 (23,0%) e o P016 (21,8%).

Releva-se ainda que o orçamento do P005, após alterações orçamentais no total de €46,0 milhões e um cativo de €1,9 milhões, passou a ter disponível uma dotação de €44,1 milhões, ou seja, apresentou um acréscimo de 389,8% em relação à dotação inicial constante do OE.



Quadro IV.6 – PIDDAC por programa orçamental

(em milhões de euros)

Programa	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Dotação Ajustada		Cativos (D)	Dotação Disponível		Execução				
	Valor (A)	Estrutura (%)		Valor (C=A+B)	Estrutura (%)		Valor (E=C-D)	Estrutura (%)	Valor (F)	Estrutura (%)	Taxa (F/A)	Taxa (F/C)	Taxa (F/E)
P001	387,3	5,8	-45,2	342,1	4,9	40,5	301,6	4,5	142,1	3,3	36,7	41,5	47,1
P002	298,8	4,4	23,3	322,2	4,6	15,5	306,7	4,6	228,8	5,4	76,6	71,0	74,6
P003	101,2	1,5	-0,1	101,2	1,4	0,6	100,6	1,5	72,9	1,7	72,0	72,0	72,4
P004	9,3	0,1	-1,8	7,5	0,1	2,8	4,7	0,1	4,5	0,1	48,3	60,1	96,3
P005	11,3	0,2	34,7	46,0	0,7	1,9	44,1	0,7	43,2	1,0	381,6	93,9	97,9
P006	82,3	1,2	-8,1	74,1	1,1	15,2	59,0	0,9	34,9	0,8	42,4	47,0	59,2
P007	58,2	0,9	2,0	60,2	0,9	1,8	58,4	0,9	58,3	1,4	100,1	96,8	99,8
P008	142,2	2,1	-24,4	117,7	1,7	34,5	83,3	1,3	51,7	1,2	36,4	43,9	62,1
P009	39,8	0,6	31,3	71,1	1,0	0,2	70,9	1,1	64,5	1,5	161,9	90,7	90,9
P010	1,9	0,0	-0,8	1,1	0,0	0,8	0,3	0,0	0,3	0,0	14,6	24,9	100,0
P011	115,4	1,7	-15,7	99,7	1,4	2,6	97,0	1,5	78,4	1,8	68,0	78,7	80,8
P012	85,5	1,3	63,7	149,2	2,1	6,0	143,3	2,2	73,6	1,7	86,0	49,3	51,4
P013	167,1	2,5	-35,8	131,3	1,9	28,4	102,9	1,5	84,4	2,0	50,5	64,2	82,0
P015	40,1	0,6	-9,2	30,9	0,4	2,2	28,6	0,4	9,5	0,2	23,8	30,9	33,3
P016	0,6	0,0	-0,1	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,4	0,0	69,7	89,1	89,1
P017	42,5	0,6	6,2	48,7	0,7	0,0	48,7	0,7	17,9	0,4	42,1	36,7	36,7
P018	261,9	3,9	-48,5	213,4	3,0	66,1	147,3	2,2	129,0	3,0	49,3	60,5	87,6
P019	178,9	2,7	-18,4	60,5	2,3	16,3	144,2	2,2	80,0	1,9	44,7	49,9	55,5
P020	131,2	2,0	-17,6	113,6	1,6	15,9	97,7	1,5	72,2	1,7	55,0	63,5	73,8
P021	39,9	0,6	-4,0	35,9	0,5	4,0	31,9	0,5	24,3	0,6	60,9	67,8	76,3
P022	704,5	10,5	-14,8	689,7	9,8	1,0	688,7	10,3	558,7	13,1	79,3	81,0	81,1
P023	94,8	1,4	32,8	127,6	1,8	2,6	125,0	1,9	56,7	1,3	59,9	44,5	45,4
P024	2 797,9	41,6	216,9	3 014,8	43,0	92,9	2 921,9	43,9	1 841,7	43,2	65,8	61,1	63,0
P025	909,2	13,5	119,3	1 028,6	14,7	5,8	1 022,8	15,4	524,9	12,3	57,7	51,0	51,3
P026	22,1	0,3	3,6	25,7	0,4	1,1	24,6	0,4	13,1	0,3	59,5	51,1	53,4
Total	6 724,0	100,0	289,3	7 013,4	100,0	358,7	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	63,4	60,8	64,1

Fonte: OE, CGE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

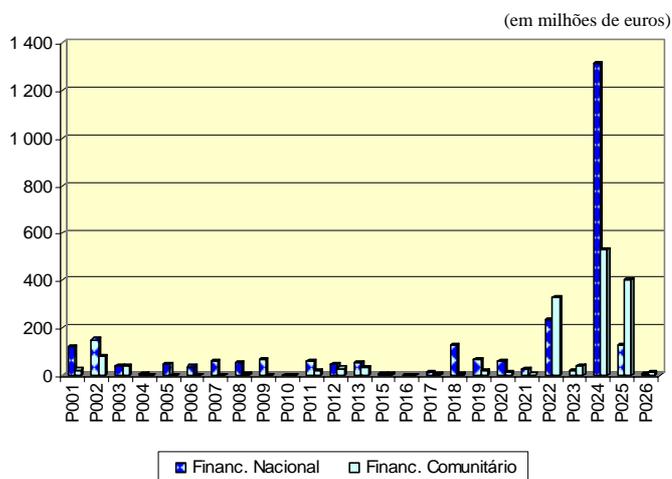
As taxas de execução, por programa orçamental, variaram entre os 45,4% (P023) e os 100% (P010). Salienta-se que o P010, com alterações orçamentais de €1,1 milhões e um cativo de €0,8 milhões, sofreu uma redução relativamente ao orçamento inicial de €1,9 milhões, o que resultou na dotação disponível de €0,3 milhões.

Realça-se ainda que os três programas com o valor executado mais elevado obtiveram taxas de execução inferiores à taxa de execução global – P001 (47,1%), P025 (51,3%) e P024 (63,0%).

A distribuição da execução do PIDDAC concentrou-se nos seguintes programas orçamentais: P024 (€1.841,7 milhões), P022 (€558,7 milhões), P025 (€524,9 milhões), P002 (€228,8 milhões), P001 (€142,1 milhões) e P018 (€129,0 milhões). Estes seis programas executaram €3.425,2 milhões, o que correspondeu a 80,3% do total.

Como se observa no gráfico IV.6, seis dos vinte e cinco programas orçamentais não incluíram financiamento comunitário. Foram eles o P004, o P005, o P007, o P009, o P010 e o P016. Cinco programas orçamentais apresentaram financiamento comunitário superior ao nacional (o P015, o P022, o P023, o P025, o P026).

Gráfico IV.7 – PIDDAC executado por programas orçamentais



Dos 2.341 projectos inscritos no PIDDAC de 2005, 566 não tiveram execução (24,2%). Através de alterações orçamentais foram inscritos 126 projectos, dos quais 24 não chegaram a ter execução, assim como 542 dos projectos inicialmente inscritos.

Neste âmbito, salienta-se o P020, com 412 projectos inicialmente previstos, em que 203 (49,3%) não apresentaram qualquer execução. Este PO atingiu uma taxa de execução de 73,8%.

O P015, com 60 projectos iniciais, 13 criados no decurso da execução e 30 não executados, apresentou uma taxa de execução de 33,3%.

No caso do P026, todos os 18 projectos inicialmente previstos apresentaram execução, atingindo uma taxa de execução de 53,4%.

4.2.7.1.3 – Despesa por classificação funcional

Como se observa no quadro seguinte, a estrutura das dotações por funções manteve-se semelhante, na dotação inicial, na dotação disponível e na execução.

Pela análise efectuada, observa-se também que as *funções económicas* representaram montantes superiores a 68% da dotação inicial e 71% da execução total.

Quadro IV.7 – PIDDAC por classificação funcional

(em milhões de euros)

Classificação Funcional	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Funções gerais de Soberania	1 029,3	15,3	929,1	14,0	628,1	14,7
Funções sociais	1 065,1	15,8	841,9	12,7	569,7	13,4
Funções económicas	4 629,7	68,9	4 883,6	73,4	3 068,1	71,9
Total	6 724,0	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0

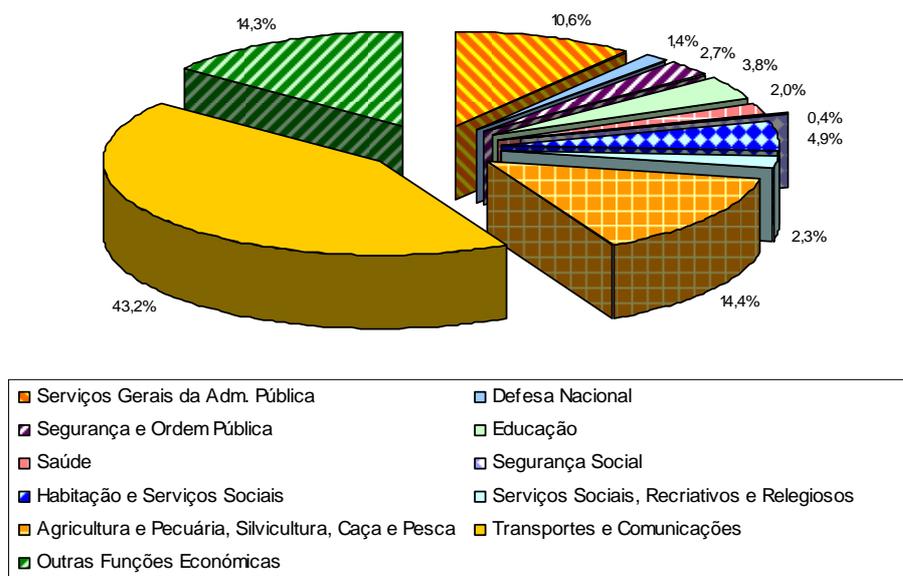
Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.



As *funções económicas*¹ e os *serviços gerais da administração pública*² envolveram, em conjunto, um total de €3.521,7 milhões, ou seja, 82,6% do investimento total. As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução na ordem de 63%, o que é ligeiramente inferior à média global de 64,1%.

Nas restantes funções³, os montantes executados representaram verbas inferiores a 5% do total da execução, como se observa no gráfico seguinte.

Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por funções



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.1.4 – Natureza da despesa

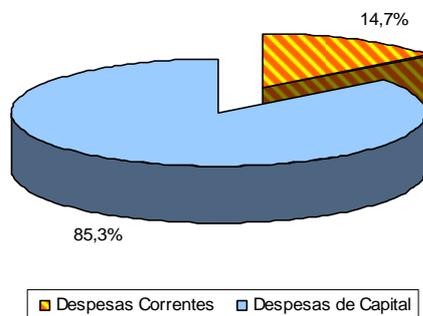
O investimento inicialmente proposto no OE/2005 previa €5.785,6 milhões para as despesas de capital e €938,4 milhões para as despesas correntes, o que representava cerca de 86% e 14% do investimento total, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido 85,3% (€3.638,9 milhões) e as despesas de natureza corrente 14,7% (€627,0 milhões), como se observa no gráfico seguinte.

¹ As “funções económicas” englobam: “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

² As “funções gerais de soberania” incluem: os “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

³ As “funções sociais” englobam: “educação”, “saúde”, “segurança e acção sociais”, “habitação e serviços colectivos” e “serviços culturais, recreativos e religiosos”.

Gráfico IV.9 – Natureza da despesa executada



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

Numa análise por ministério destacam-se, com uma execução de despesa de capital superior a 90%; o MDN - 99,8% (€94,2 milhões); o MOPTC - 98,6% (€1.834,3 milhões) e o ME - 95,8% (€79,4 milhões). Relativamente à despesa corrente, verificaram-se valores superiores a 50%, no MC, com despesa corrente de 61,3% (€47 milhões), no MAOTDR, de 53,3% (€74,4 milhões), nos EGE, de 58,0% (€21,7 milhões), no MNE, de 61,3% (€4,6 milhões) e no MCTES, de 67,8% (€152,7 milhões).

4.2.7.1.5 – Despesa face às prioridades das GOP

O financiamento inicial do PIDDAC foi afecto às quatro GOP¹ apresentadas pelo Governo, nos seguintes termos:

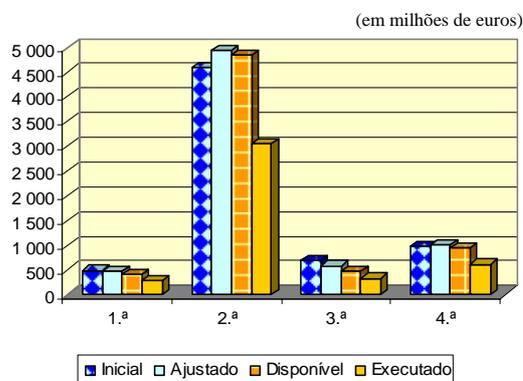
- ◆ 1.ª Grande Opção – Um Estado com autoridade, moderno e eficaz – 7,1%;
- ◆ 2.ª Grande Opção – Apostar no crescimento e garantir o rigor – 68,3%;
- ◆ 3.ª Grande Opção – Reforçar a justiça social, garantir a igualdade de oportunidades – 10,1%;
- ◆ 4.ª Grande Opção – Investir na qualidade dos Portugueses – 14,4%.

Em termos de execução, no gráfico seguinte podemos observar que a 2ª GOP representa o montante mais elevado do PIDDAC, com 71,5% de valor executado (€ 3.051,5 milhões) e 68,3% do inicialmente proposto.

¹ Cfr. Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 2005).



Gráfico IV.10 – PIDDAC face às prioridades das GOP



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

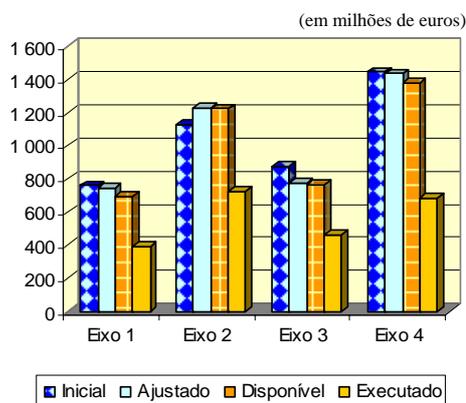
A 4ª GOP, com €612,4 milhões executados, obteve uma expressão, face ao total, de 14,4%. A 1ª e 3ª GOP apresentaram valores inferiores a 10%, sendo de realçar a 1ª GOP, com €270,4 milhões de execução, o que corresponde a 6,3% do total.

A taxa de execução apresentada pelas quatro GOP foi a seguinte: 2ª GOP – 63,0%, 3ª GOP – 69,7%, 4ª GOP – 65,3% e 1ª GOP – 68,1%.

4.2.7.1.6 – Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do QCA¹, no total de €4.207,1 milhões, representava 62,6% do investimento total previsto, tendo a execução correspondido ao montante de €2.267,4 milhões (53,2% do total executado).

Gráfico IV.11 – PIDDAC por eixos do QCA III²



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

¹ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; Eixo 3 – Afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do País; Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social.

² Não foi incluído o Eixo 5 - Assistência Técnica por representar valores muito reduzidos (€4,0 milhões – 0,2% do total executado).

Como se pode observar pelo gráfico anterior, o orçamento inicial no Eixo 2 foi inferior ao orçamento ajustado e ao orçamento disponível, situação diferente da que ocorreu nos restantes eixos.

Quanto à execução, destacam-se os Eixos 2 e 4 que, conjuntamente, representaram 62,1% do total executado (€2.267,4 milhões).

4.2.7.1.7 – Despesa por região

No âmbito regional, cerca de 68% da despesa não foi passível de afectação geográfica: Várias NUT do Continente (50,4%); várias NUT do País (16,4%) e Estrangeiro (1,5%).

A despesa executada por NUT foi distribuída pela ordem seguinte: Região Norte (13,5%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (11,3%), Região Centro (3,1%), Alentejo (1,7%), Algarve (1,2%) e Regiões Autónomas (0,7% – os Açores com cerca de 0,6% e a Madeira com cerca de 0,1%). Sendo a taxa média de execução de 64,1%, destacam-se com as taxas mais elevadas: o Estrangeiro (94,0%), várias NUT do Continente (72,1%) e as Regiões Autónomas da Madeira (71,0%) e dos Açores (70,5%) (cfr. quadro IV.8).

Quadro IV.8 – PIDDAC regionalizado

(em milhões de euros)

Regiões	Dotação Inicial		Dotação Ajustada		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (B/A)
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	
Norte	1 129,9	16,8	1 162,4	16,6	1 118,7	16,8	578,0	13,5	51,7
Centro	216,5	3,2	213,3	3,0	204,5	3,1	132,9	3,1	65,0
Lisboa e Vale do Tejo	965,9	14,4	830,3	11,8	741,9	11,1	483,5	11,3	65,2
Alentejo	192,1	2,9	146,5	2,1	137,1	2,1	72,2	1,7	52,7
Algarve	119,1	1,8	117,6	1,7	114,0	1,7	52,1	1,2	45,7
Várias NUT (Continente)	2 688,8	40,0	3 078,2	43,9	2 985,7	44,9	2 151,7	50,4	72,1
Açores	45,3	0,7	41,9	0,6	35,0	0,5	24,7	0,6	70,5
Madeira	8,0	0,1	9,3	0,1	8,6	0,1	6,1	0,1	71,0
Estrangeiro	40,0	0,6	72,1	1,0	67,0	1,0	63,0	1,5	94,0
Várias NUT (País)	1 318,5	19,6	1 341,7	19,1	1 242,1	18,7	701,6	16,4	56,5
Total	6 724,0	100,0	7 013,4	100,0	6 654,6	100,0	4 265,9	100,0	64,1

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.1.8 – Despesa por sector

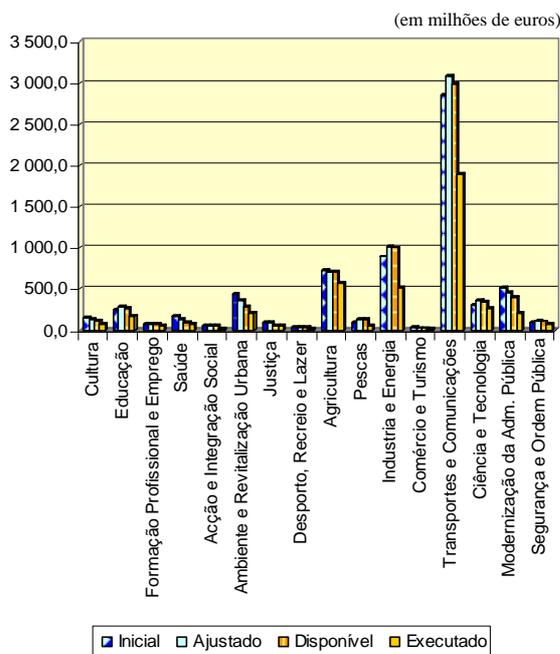
No sector dos *transportes e comunicações* foram aplicados €1.898,4 milhões, o que corresponde a 44,5% do total executado. De referir que seis dos dezasseis sectores (*ambiente e revitalização urbana, agricultura, indústria e energia, transportes e comunicações, ciência e tecnologia e modernização da administração pública*) representaram 85,5% (€3.646,5 milhões) do total investido.

A execução no sector produtivo, abrangendo a *agricultura, as pescas, a indústria e energia, e o comércio e turismo*, foi de €1.154,9 milhões, ou seja, 21,7% do total. Neste sector, a *agricultura* representou 13,4% do executado, as *pescas* 1,3%, a *indústria e energia* 12,0% e o *comércio e turismo* 0,4%.



Neste âmbito de análise, destacam-se, com as mais elevadas taxas de execução, os sectores da *justiça* (91,5%), da *saúde* (82,0%) e da *agricultura* (81,0%) (cfr. gráfico IV.12).

Gráfico IV.12 – PIDDAC por sector



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

4.2.7.2 – PIDDAC – Cap. 50

O Cap. 50, com €2.092,5 milhões executados, representou 49,1% do PIDDAC total, tendo obtido uma taxa média de execução de 86,3%.

É de realçar que 19,8% do executado no Cap. 50 (€414,1 milhões) se reporta a transferências efectuadas para o Sector Público Empresarial.

Os valores do PIDDAC inicial, os montantes disponíveis e o executado são evidenciados no quadro seguinte.

Quadro IV.9 – PIDDAC Cap. 50

(em milhões de euros)

Capítulo 50	PIDDAC Inicial		PIDDAC Disponível		PIDDAC Executado		Taxa de Execução (C/B)
	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Financiamento nacional	2 604,5	91,1	2 174,3	89,6	2 024,6	96,8	93,1
Financiamento comunitário	254,4	8,9	251,3	10,4	67,8	3,2	27,0
Total Geral	2 858,9	100,0	2 425,6	100,0	2 092,5	100,0	86,3

Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Como se pode observar pelo quadro anterior, o financiamento nacional do Cap. 50 representou 93,1% do total executado. Esta execução foi de €2.024,6 milhões, em que €999,3 milhões foram executados pelos Serviços Integrados e €1.025,4 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos.

O financiamento comunitário do Cap. 50, destinado aos Serviços Integrados, envolveu uma execução de €67,8 milhões, correspondendo a uma taxa de 27,0%.

Comparando a informação oriunda dos dois sistemas de informação do PIDDAC – SIPIDDAC do DPP e SCC da DGO (mapa 17) –, verificam-se divergências nos valores executados em todos os ministérios, sendo o total da diferença de €8,5 milhões (cfr. quadro IV.10).

Quadro IV.10 – PIDDAC executado Cap. 50

(em euros)

Ministério	SIPIDDAC		Mapa 17		Diferenças (A-C)	Diferenças (B-D)
	Financiamento Nacional (A)	Financiamento Comunitário (B)	Financiamento Nacional (C)	Financiamento Comunitário (D)		
EGE	54 088 017,00	4 373 635,00	65 760 368,83	4 373 636,84	-11 672 351,83	-1,84
MADRP	257 590 020,00	6 334 237,00	260 712 462,01	6 334 233,08	-3 122 442,01	3,92
MAI	40 334 182,00	1 596 264,00	40 334 181,54	1 596 263,88	0,46	0,12
MAOTDR	181 066 524,00	10 683 590,00	179 898 299,78	10 683 526,84	1 168 224,22	63,16
MCTES	251 675 146,00	1 468 853,00	243 231 303,97	1 468 854,80	8 443 842,03	-1,80
MC	62 005 449,00	1 638 725,00	61 983 681,88	1 637 798,41	21 767,12	926,59
MDN	94 387 340,00	0,00	97 960 917,24	0,00	-3 573 577,24	0,00
ME	62 313 435,00	20 136 499,00	62 314 680,68	20 136 498,68	-1 245,68	0,32
MEI	122 067 125,00	1 725 770,00	90 568 517,98	1 725 770,31	31 498 607,02	-0,31
MFAP	30 444 592,00	1 941 638,00	30 444 590,94	1 941 637,79	1,06	0,21
MJ	52 652 542,00	1 139 803,00	52 653 131,12	1 139 801,76	-589,12	1,24
MNE	12 113 503,00	0,00	12 113 500,92	0,00	2,08	0,00
MOPTC	759 382 638,00	15 460 212,00	761 363 083,37	14 325 836,14	-1 980 445,37	1 134 375,86
MS	32 703 895,00	1 083 654,00	39 322 730,91	1 331 792,62	-6 618 835,91	-248 138,62
MTSS	11 824 105,00	231 179,00	18 367 132,63	231 178,08	-6 543 027,63	0,92
Total	2 024 648 513,00	67 814 059,00	2 017 028 584	66 926 829	7 619 929,20	887 229,77

Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC e da CGE de 2005 – mapa 17.

Tendo em consideração a informação constante do quadro anterior, observa-se que o registo de valores no mapa 17 da CGE é inferior em €8,5 milhões à execução no SIPIDDAC. Esta diferença reflecte-se, essencialmente, em quatro ministérios: MEI (€31,5 milhões), MCTES (€8,4 milhões), MAOTDR (€1,2 milhões) e MC (€22,7 milhares).

Sobre as diferenças de valores identificadas no quadro anterior, o DPP esclareceu que, de acordo com as explicações solicitadas aos respectivos serviços, tal se deve ao seguinte:

- ◆ No MEI, à data do apuramento dos dados finais da DGO, em 15 de Março de 2006, ainda não estavam disponíveis as contas finais do IAPMEI, que apresentou o respectivo relatório de gerência só em Abril de 2006, nem foi introduzida uma alteração orçamental no ICEP, pelo que o carregamento final no SIPIDDAC só ocorreu em princípios de Maio 2006. Os dados constantes do SIPIDDAC foram considerados correctos pela Secretaria-Geral do MEI;
- ◆ No caso do MCTES, os dados da DGO não contemplam as alterações de Tutela dos projectos da UMIC e do POS Conhecimento, os quais transitaram do EGE para aquele Ministério;



- ◆ No que respeita ao MC, foram apontados erros no registo da informação financeira relativa aos Serviços e Fundos Autónomos, designadamente, em projectos do IPPAR, que não foram corrigidos pela DGO, considerando a Secretaria-Geral deste Ministério correctos os dados do SIPIDDAC;
- ◆ Relativamente ao MAOTDR, a DGO considera como executado os montantes requisitados pelos Serviços e Fundos Autónomos e não os pagamentos. As diferenças entre o valor das transferências e dos pagamentos constituem saldos a integrar em 2006. A DGO também não contabilizou os saldos de 2004 executados em 2005, os quais permaneceram na posse dos serviços, não tendo, por isso, sido objecto de requisição;
- ◆ Ainda no âmbito do MAOTDR, a mesma Direcção-Geral considerou como executado os saldos dos Serviços Integrados, quando estes não são tidos como despesa efectiva no SIPIDDAC.

Sobre estas divergências, a DGO, no exercício do contraditório, alegou:

“(…) A incoerência entre os Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado e o Mapa XV decorre de, naqueles mapas, estarem incluídos os saldos das dotações do Orçamento de Estado de 2005, relativos a projectos co-financiados por fundos comunitários¹ levantados pelos serviços para serem integrados no OE/2006, e que não são considerados no Mapa XV.

Acresce ainda, o facto de terem sido efectuados registos pelos serviços no SIPIDDAC sem correspondência no Sistema de Informação Contabilística (SIC), por motivos alheios a esta Direcção-Geral. Refira-se, ainda, que a DGO emitiu certidões de receita para documentação das respectivas contas de gerência, não tendo havido contestação destes elementos”.

¹ “Nos termos do n.º 1 do Quadro 1 a que se refere o artigo 6.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, fica o Governo autorizado a proceder à “transferência para o Orçamento do Estado de 2006 dos saldos das dotações dos projectos com co-financiamento comunitário, constantes do orçamento do ano económico anterior, para projectos de idêntico conteúdo, tendo em vista as características desses projectos e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas””.