



Tribunal de Contas



PARTE B

A CONTA GERAL DO ESTADO





luis
 Q. T. L.
 H.

2. ORÇAMENTO DO ESTADO – ALTERAÇÕES

As alterações orçamentais na receita e na despesa da administração central (SI e SFA), excluindo *transferências correntes e de capital* entre esses serviços, estão sintetizadas no quadro seguinte segundo a classificação económica e a sua natureza.

Quadro 1 – Administração central – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial (SI+SFA)	Alterações				Total das alterações		Orçamento final (SI+SFA)
		Orçamento retificativo (SI)	Dotação provisional (SI)	Créditos especiais (SI)	Outras (SI+SFA)	(valor)	(%)	
Receitas correntes	59 265	-	-	296	595	891	1,5	60 156
Receita fiscal	40 313	-	-	1	33	34	0,1	40 347
Impostos diretos	18 220	-	-	0	0	-	-	18 220
Impostos indiretos	22 093	-	-	1	33	34	0,2	22 127
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	4 731	-	-	-	27	27	0,6	4 758
Transferências correntes (excluindo administra. central)	2 845	-	-	24	91	116	4,1	2 960
Outras receitas correntes	11 376	-	-	270	444	714	6,3	12 090
Receitas de capital	1 930	-	-	275	75	351	18,2	2 280
Vendas de bens de investimento	371	-	-	1	14	15	4,0	386
Transferências de capital (excluindo administra. central)	1 236	-	-	5	84	98	7,2	1 326
Outras receitas de capital	309	-	-	-	-22	-22	-7,2	287
Saldo da gerência anterior (SI) (*)	13	-	-	269	-	269	2070,1	282
Receita efetiva	61 195	-	-	571	670	1 242	2,0	62 436
Ativos financeiros	5 208	-	-	-	637	637	12,2	5 845
Passivos financeiros	101 856	2 255	-	-	634	2 889	2,8	104 745
Saldo da gerência anterior (SFA)	52	-	-	-	5 765	5 765	11008,6	5 817
Receita total	168 311	2 255	-	571	7 707	10 533	6,3	178 844
Despesas correntes	63 652	-	-174	499	1 614	1 940	3,0	65 592
Despesas com pessoal	14 857	-	323	85	357	765	5,2	15 622
Remunerações certas e permanentes	11 006	-	259	35	-15	280	2,5	11 286
Abonos variáveis ou eventuais	851	-	1	14	18	33	3,9	884
Segurança social	3 000	-	62	36	354	453	15,1	3.452
Aquisição de bens e serviços correntes	12 899	-	-	297	1 154	1 451	11,3	14 350
Juros e outros encargos	8 451	-	-	2	-13	-10	-0,1	8 441
Transferências correntes (excluindo administra. central)	24 898	-	7	74	224	304	1,2	25 203
Subsídios	711	-	-	0	178	178	25,0	889
Outras despesas correntes (inclui dotação provisional)	1 836	-	-503	40	-286	-749	-40,8	1 087
Despesas de capital	4 347	-	44	148	305	497	11,4	4 844
Aquisição de bens de capital	2 987	-	-	145	337	482	16,1	3 469
Transferências de capital (excluindo administra. central)	1 227	-	44	1	6	51	4,2	1 278
Outras despesas de capital	132	-	-	2	-38	-36	-27,3	96
Despesa efetiva	67 999	-	-130	647	1 919	2 437	3,6	70 436
Ativos financeiros	10 975	2 255	-	-	771	3 026	27,6	14 001
Passivos financeiros	88 472	-	-	-	172	172	0,2	88 644
Despesa total	167 446	2 255	-130	647	2 861	5 634	3,4	173 080
Saldo efetivo	-6 804	-	130	-76	-1 249	-1 195	17,6	-7 999

(*) No Quadro 49 da CGE constam incorretamente na receita não efetiva, junto com o saldo da gerência anterior dos SFA.

Nota: Por se excluir as *transferências de/para* serviços da administração central, no quadro: *i*) a receita de créditos especiais (€ 571 M) é inferior à despesa (€ 647 M), quando foi de € 757 M (dos quais € 186 M de *transferências* de serviços da administração central); *ii*) na dotação provisional, os reforços são inferiores às anulações, em € 130 M, valor que reforçou dotações de *transferências* para serviços da administração central.

Fontes: SIGO e SGR – Sistemas de informação orçamental, Mapa I das Leis 82-B/2014, de 31/12 e 159-E/2015, de 30/12 e Quadro 49 – Alterações orçamentais da administração central.

Os orçamentos iniciais da receita efetiva (€ 61.195 M) e da despesa efetiva (€ 67.999 M) foram aumentados, respetivamente, em € 1.242 M (2,0%) e € 2.437 M (3,6%), agravando o défice em

€ 1.195 M (17,6%), em resultado de alterações aprovadas pela Assembleia da República, da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações aos orçamentos privativos dos SFA.

A alteração introduzida pela Lei 159-E/2015, de 30/12 (OER) teve por objetivo financiar a medida de resolução aplicada ao Banif pelo Banco de Portugal, na sua qualidade de Autoridade de Resolução, em 19/12/2015, totalizando € 2.255 M, despesa classificada em *ativos financeiros* (com contrapartida em receita de *passivos financeiros*): € 1.766 M diretamente pelo Estado (aumento de capital do Banif subscrito pela DGTF) e € 489 M, através de empréstimo ao Fundo de Resolução¹.

Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, destacam-se a abertura de créditos especiais com contrapartida em receita de *outras receitas correntes* (€ 270 M)² e *saldos da gerência anterior* (€ 269 M), para reforço, na despesa, das dotações para *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 297 M, dos quais € 131 M da Autoridade Tributária e Aduaneira), *aquisição de bens de capital* (€ 145 M, dos quais € 97 M do Ministério da Defesa Nacional) e *despesas com pessoal* [€ 85 M, dos Ministérios das Finanças (€ 37 M), da Administração Interna (€ 23 M) e da Justiça (€ 14 M)].

A “dotação provisional”, com a classificação económica *outras despesas correntes*, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 533 M)³ no reforço de dotações suborçamentadas, destinando-se 60,5% ao reforço das *despesas com pessoal* (€ 323 M, nos serviços integrados) e 24,3% a *transferências para serviços autónomos*⁴, o que evidencia a sua utilização indevida e o desrespeito pelo princípio da especificação. Incumprindo este princípio, a “reserva orçamental” com a classificação económica *outras despesas correntes*, em cada Ministério, inicialmente de € 211 M, foi também largamente utilizada (€ 170 M) no reforço de outras classes de despesa, designadamente, as *com pessoal* que, no total da administração central, aumentaram € 765 M (5,2%).

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO, nas suas respostas, alegam que: “*A fundamentação em causa na afetação da dotação provisional a despesas com o pessoal relacionou-se com o pagamento da reversão das reduções remuneratórias, como estipula o artigo 4.º da Lei 75/2014, de 12 de setembro, em situações imprevisíveis. A reserva orçamental, que tem vindo a ser constituída segundo as orientações dos sucessivos Governos (...), visa constituir, na execução orçamental, um mecanismo de gestão flexível dos programas orçamentais (...)*”.

As justificações e os exemplos apresentados põem ainda mais em evidência que a dotação provisional, e também a “reserva orçamental” são utilizadas, maioritariamente, para reforçar dotações suborçamentadas e não para fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis.

Conforme se evidencia no Quadro 1, as dotações para *aquisição de bens e serviços correntes* tiveram o maior aumento (€ 1.451 M, 11,3%), com destaque para os Ministérios da Saúde (€ 900 M) e da Educação e Ciência (€ 181 M).

Salienta-se o elevado montante do *saldo da gerência anterior* dos SFA, € 5.765 M, que não figuram nos orçamentos iniciais e são integrados durante a execução orçamental, designadamente no IAPMEI (€ 547 M), no Instituto do Turismo de Portugal (€ 349 M), no IFAP (€ 308 M) e na ACSS (€ 238 M).

¹ Verba que, na operação de resolução, constituiu o apoio do Fundo ao Banif, classificada na sua despesa como *outros ativos financeiros*.

² Agrupa *taxas, multas e outras penalidades* (€ 91 M), *venda de bens e serviços correntes* (€ 54 M), *outras receitas correntes* (€ 20 M), *recursos próprios comunitários* (€ 9 M) e *reposições não abatidas nos pagamentos* (€ 95 M).

³ A dotação provisional foi inscrita com a classificação económica *outras despesas correntes*, tendo reforçado em € 30 M outras dotações com esta classificação, pelo que no Quadro I figura apenas € -503 M.

⁴ Totalizando € 130 M, com destaque para o IFAP (€ 61 M), IGFEJ (€ 31 M) e IGeFE (€ 30 M). Daquele montante, € 31 M foram reforçar dotações para *despesas com pessoal* dos SFA.