

Relatório de Avaliação da

Proposta de Lei n.º 146/IX - Orçamento de Estado para 2005

I – Introdução

A Assembleia da República exerce o controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e efectiva as correspondentes responsabilidades políticas, nos termos do disposto da Constituição, no Regimento da Assembleia da República, e demais legislação aplicável, assim dispõe o n.º 1 do artigo n.º 59 Controlo Político da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto), com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de Agosto, pela Lei Orgânica n.º 23/2003 de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Na realidade, a nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado veio aprofundar e desenvolver as competências dos diferentes Órgãos de Soberania no processo orçamental visando uma maior transparência do Orçamento do Estado e um maior controlo das finanças públicas. No capítulo V, dedicado ao Controlo Orçamental e Responsabilidade Financeira da Execução, artigos 58º a 72º, destaca-se ainda no artigo n.º 59 as seguintes disposições:

(...)

2- No exercício das suas funções de controlo da execução do Orçamento do Estado, compete à Assembleia da República, designadamente tomar a Conta do Estado e acompanhar a execução orçamental, nos termos dispostos na presente lei.

3- O Governo envia tempestivamente à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários para habilitar a acompanhar e controlar, de modo efectivo, a execução do Orçamento de Estado, designadamente relatórios sobre:

- a) A execução do Orçamento de Estado, incluindo o da Segurança Social;*
- b) A execução do Orçamento consolidado das instituições do sector público administrativo;*
- c) As alterações orçamentais aprovadas pelo Governo;*
- d) As operações de gestão da dívida pública, o recurso ao crédito público e as condições específicas dos empréstimos públicos celebrados nos termos previstos na Lei do Orçamento de Estado e na legislação relativa à emissão e gestão da dívida pública;*

- e) *Os empréstimos concedidos e outras operações activas de crédito realizadas nos termos previstos na Lei do Orçamento de Estado;*
 - f) *As garantias pessoais concedidas pelo Estado nos termos previstos na Lei do Orçamento de Estado e na legislação aplicável, incluindo a relação nominal dos beneficiários dos avales e fianças concedidas pelo Estado, com explicitação individual dos respectivos valores, bem como do montante global em vigor;*
 - g) *Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia.*
- (...)

O reforço das funções de controlo político por parte da Assembleia da República vem, assim, exigir a fiscalização política da execução orçamental exercida de uma forma regular permanente e sistemática e requerer por parte do Governo uma informação actualizada e atempada da execução orçamental em todos os seus aspectos relevantes, isto é, o envio mensal ao Parlamento de relatórios sobre a execução do Orçamento de Estado e trimestralmente os restantes elementos informativos previstos na lei, devendo o respectivo envio efectuar-se nos 60 dias seguintes ao período a que respeitam.

Está ainda em causa a cooperação institucional entre o Governo e a Assembleia da República que garanta o bom financiamento dos mecanismos de fiscalização política e financeira da execução orçamental e contribua para a transparência e credibilidade das contas públicas.

Recorda-se mais uma vez, por se manterem actuais, na opinião da relatora, as Recomendações ao Governo constantes no relatório da Comissão de Análise das Contas Públicas de Julho de 2002 quanto à necessidade de:

- Disponibilizar mensalmente informação de qualidade sobre a execução orçamental para a receita fiscal, para os principais Serviços e Fundos Autónomos, para as principais Autarquias Locais, para as Regiões Autónomas e para a Segurança Social;
- Reforçar os mecanismos de articulação inter – institucional, envolvendo o Banco de Portugal, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e os vários serviços do Ministério das Finanças;
- Generalizar com urgência, a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, já definido e em utilização nalguns serviços, em termos a ficar disponível de forma directa a informação numa base actual;
- Iniciar de imediato a elaboração de estimativas de contas trimestrais do sector Administrações Públicas;
- Apuramento, mais célere pelo INE das contas nacionais definitivas das Administrações Públicas, que deverão estar disponíveis em Fevereiro do ano n para o ano n-2;
- Reforçar os recursos afectos ao apuramento rigoroso e atempado do défice público, que deverão estar disponíveis nas instituições envolvidas.

A Assembleia da Republica, face a dificuldade na obtenção de informação apresenta-se condicionada na sua actividade de fiscalização nos mais diversos domínios, incluindo o de acompanhamento da execução orçamental.

II – O Exercício das funções de controlo pela Comissão de Execução Orçamental

Criada na presente legislatura, compete à Comissão de Execução Orçamental, o acompanhamento e controlo da execução orçamental de forma aprofundada e sistemática.

Assim, a discussão do Orçamento de Estado para 2005 conta com o contributo da Comissão de Execução Orçamental em matéria de acompanhamento da execução do orçamento de 2004.

O Governo apresentou mensalmente a execução do Orçamento do Sector Estado e do Orçamento da Segurança Social através de boletim elaborado pela Direcção Geral do Orçamento. Contudo, esta informação foi frequentemente alvo de ajustamentos em relação a estimativas anteriores não suficientemente esclarecidas

Relativamente ao sector Estado estão, nomeadamente, nesta situação as receitas e despesas dos Serviços que passaram do universo dos Serviços e Fundos Autónomos para o sector Estado de 2002 para 2003 por força da Lei de Estabilidade Orçamental, e que não são expressamente assinaladas e explicadas; ou, no caso das receitas arrecadadas em 2004 pelas tesourarias e que se encontram incluídas no montante de créditos tributários titularizados no âmbito do acordo celebrado com o Citigroup; ou, ainda, o tratamento das denominadas “Despesas de Anos Anteriores” que foram ao longo do ano apresentando um agravamento extraordinário e que veio a reflectir-se na necessidade de apresentação de um Orçamento Rectificativo. Estas e outras situações, não claramente explicitadas, na opinião da relatora, dificultam uma análise sobre o comportamento da Despesa e da Receita em 2004.

Salienta ainda o relator a informação sumária disponibilizada sobre a execução orçamental no ano de 2004 relativamente aos Serviços e Fundos Autónomos (a primeira informação disponibilizada que incluía o Serviço Nacional de Saúde, mas não consolidada na Conta dos SFA, reporta a Junho de 2004), a ausência de informação relativamente às Administrações Locais e Regionais ou mesmo relativamente aos Fundos estruturais e outros fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia.

Face a estes e outros constrangimentos o acompanhamento pelo Parlamento da execução do Orçamento de 2004 foi possível relativamente ao sector Estado; ao Orçamento da Segurança Social e à gestão da Dívida Pública e Garantias Pessoais do Estado, mas impossibilitado no que respeita à execução do Orçamento dos Fundos e Serviços Autónomos e ao Orçamento das Administrações Locais e Regionais e aos Fundos Comunitários.

III – Execução Orçamental

3.1. – Despesa e Receita do Estado

3.1.1. Evolução da Receita Fiscal do Estado.

No OE de 2005 o Governo apresenta uma estimativa de execução da receita fiscal de 2004, sem qualquer explicação para os seus valores, e que serviu de base à previsão da receita fiscal de 2005. Importa analisar essa estimativa para ver da sua consistência.

Para este desiderato contamos com os valores definitivos da Conta Geral do Estado de 2003. Esta Conta está influenciada pelos valores recebidos provenientes da titularização dos créditos fiscais, que dado o seu carácter extraordinário é irrepetível em 2004 e têm de ser expurgados. Feita essa operação chegamos aos seguintes valores para evolução da receita fiscal de 2003 para 2004:

Receitas Fiscais

Quadros 1.4.4.3.1.A e 1.4.4.3.2.A (CGE 2003) e Quadro 2.4.6. OE 2005

(não incluindo a Receita Extraordinária da Titularização)

(Milhões de euros, em %)

IMPOSTOS	2003 CGE s/Titulariz.	2004 ESTIMATIVA	VARIAÇÃO VALOR	VARIAÇÃO %
IRS	7.198,5	7.535,0	336,5	4,7%
IRC	3.372,4	3.637,0	264,6	7,8%
Outros	101,8	28,0	-73,8	-72,5%
Impostos Directos	10.672,7	11.200,0	527,3	4,9%
ISP	2.946,4	3.102,0	155,6	5,3%
IVA	9.753,5	10.388,0	634,5	6,5%
IA	985,1	1.115,0	129,9	13,2%
IT	1.223,9	1.145,0	-78,9	-6,5%
Selo	1.322,4	1.430,0	107,6	8,1%
Outros	236,0	260,0	24,0	10,2%
Impostos Indirectos	16.467,4	17.440,0	972,6	5,9%
Total Receita Fiscal	27.140,1	28.640,0	1.499,9	5,5%

Fonte: Conta Geral do Estado 2003 e Relatório OE 2005

Para aferir esta estimativa temos em primeiro lugar que verificar qual tem sido a evolução da execução orçamental em 2004, recorrendo à evolução da receita fiscal nos nove primeiros meses de 2004 :

QUADRO 1 EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA RECEITA (Boletim DGO pág. 9)

(Milhões de euros, em %)

IMPOSTOS	2003 SETEMBRO	2004 SETEMBRO	VARIAÇÃO VALOR	VARIAÇÃO %
IRS	4.650,7	4.801,0	150,3	3,2%
IRC	2.320,5	2.809,9	489,4	21,1%
Outros	86,6	45,0	-41,6	-48,0%
Impostos Directos	7.057,8	7.655,9	598,1	8,5%
ISP	2.118,9	2.216,2	97,3	4,6%
IVA	7.096,5	7.504,5	408,0	5,7%
IA	747,0	851,7	104,7	14,0%
IT	803,3	737,8	-65,5	-8,2%
Selo	966,0	1.028,8	62,8	6,5%
Outros	194,4	166,7	-27,7	-14,2%
Impostos Indirectos	11.926,1	12.505,7	579,6	4,9%
Total Receita Fiscal	18.983,9	20.161,6	1.177,7	6,2%

Fonte: Boletim Direcção Geral do Orçamento

No conjunto da receita fiscal obtida até final de Setembro, está verificado um crescimento da mesma ordem dos 6,2%, superior em 0,8% à estimativa efectuada pelo Governo até ao final do ano.

Contudo é necessário analisar o comportamento do 4º trimestre e a sua evolução face ao período homólogo de 2003:

Evolução da Receita Fiscal no 4º Trimestre de 2003 e 2004

(Milhões de euros, em %)

IMPOSTOS	2003 4ºTRIM	2004 4ºTRIM	VARIAÇÃO VALOR	VARIAÇÃO %
IRS	2.547,8	2.734,0	186,2	7,3%
IRC	1.051,9	827,1	-224,8	-21,4%
Outros	15,2	-17,0	-32,2	-212,0%
Impostos Directos	3.614,9	3.544,1	-70,8	-2,0%
ISP	827,5	885,8	58,3	7,0%
IVA	2.657,0	2.883,5	226,5	8,5%
IA	238,1	263,3	25,2	10,6%
IT	420,6	407,2	-13,4	-3,2%
Selo	356,4	401,2	44,8	12,6%
Outros	41,6	93,3	51,7	124,1%
Impostos Indirectos	4.541,3	4.934,3	393,0	8,7%
Total Receita Fiscal	8.156,2	8.478,4	322,2	4,0%

Esta análise de consistência dos valores estimados para 2004 permite-nos constatar que:

- a) a evolução do **IRS** é optimista pois prevê que no último trimestre de 2004 se verifique um acréscimo de receita de 186,2 milhões de euros quando nos três primeiros trimestres esse acréscimo foi de apenas 150,3 milhões de euros.
Se considerarmos que no último trimestre do ano a receita de IRS corresponde a cerca de 35% da receita total do ano (isto é 2630 milhões de euros), a estimativa de receita do IRS poderá vir a revelar-se optimista.
- b) quanto ao **IRC**, afigura-se que existiu prudência por parte do Governo na estimativa de crescimento do IRC, atento o facto de algumas empresas poderem deixar de efectuar a última prestação do pagamento por conta em sede deste imposto pelo facto de a taxa do IRC ter baixado para 25%.
- c) o **ISP** apresentou um crescimento de 4,6% até Setembro e o Governo agora prevê uma evolução de 7,0% para os últimos três meses sem que as taxas deste imposto sejam alteradas. Como as taxas não vão ser alteradas e este acréscimo fica condicionado à evolução do consumo, a estimativa também poderá vir a revelar-se optimista.
- d) O **IVA** apresentou um crescimento de 5,7% nos três primeiros trimestres de 2004 e a previsão é de um crescimento de 8,5% para o quarto trimestre, evolução até superior à prevista para 2005 em relação a 2004, 6,9%. Manter o crescimento até Setembro de 2004 já seria muito bom pois esses valores encontram-se influenciados por crescimentos anormais em Agosto e Setembro em relação aos meses homólogos de 2003. Na opinião da relatora a estimativa de receita do IVA pode revelar-se optimista.
- e) O **Imposto sobre o Tabaco, o Imposto de Selo e os Outros impostos indirectos** também apresentam variações no último trimestre de 2004 muito superiores às que apresentavam no final de Setembro pelo que para o conjunto destes impostos a receita de 2004 deve, na opinião da relatora, estar beneficiada.

Em conclusão, na óptica da relatora, a evolução da receita fiscal nos primeiros nove meses de 2004 e o comportamento previsível no último trimestre do corrente ano leva-nos a considerar que a Receita Fiscal de

2004 esteja estimada num quadro de algum optimismo face ao comportamento dos três primeiros trimestres do ano.

3.1.2. A evolução da Receita Não Fiscal.

A informação fornecida relativamente à estimativa da Receita não Fiscal de 2004 é escassa e não apresenta nenhuma justificação para os valores estimados de 2004. Assim, fazendo a análise dos números disponíveis constatamos:

a) A **Outra Receita Corrente** é estimada em 1.943,8 milhões de euros o que representa uma quebra de 113,1 milhões de euros em relação aos valores de 2003 e representa uma pequena recuperação em relação aos valores inscritos no OE de 2004, 1.921,4 milhões de euros.

b) A estimativa da **Receita de Capital** é de 2.952,9 milhões de euros o que representa um acréscimo de 2.327,2 milhões de euros, mais 371,9%, em relação a 2003. Este acréscimo é totalmente justificado pelas receitas extraordinárias de 2004 que estarão integradas nesta rubrica enquanto que em 2003 as mesmas receitas tiveram a natureza de Receita Fiscal (titularização de créditos).

A Venda de Bens de Investimento deverá atingir os 1.004,9 milhões de euros em 2004, o que representa um acréscimo de 927,4 milhões de euros em relação ao valor desta rubrica em 2003.

O valor da estimativa de 2004 é idêntico ao valor que consta do OE de 2004 pois já aí se previa a alienação de património do Estado para conter o défice abaixo dos 3,0%.

c) As **Transferências de Capital**, em 2004, são estimadas em 290,7 milhões de euros o que representa um acréscimo de 102,1 milhões de euros, mais 54,2% em relação a 2003 mas representa também uma quebra de receita de 22,6 milhões de euros em relação ao valor inscrito no OE de 2004.

d) O valor estimado para as **Outras Receitas de Capital** é de 1.633,5 milhões de euros, ou seja um acréscimo de 1.297,7 milhões de euros, mais 386,4%, em relação ao valor desta rubrica em 2003.

O acréscimo em relação ao valor inscrito no OE de 2004, 503,5 milhões de euros, é de 1.130,0 milhões de euros e fica a dever-se ao facto de se terem inscrito nesta rubrica as Receitas Extraordinárias adicionais necessárias para manter o défice abaixo dos 3,0% em consequência dos desvios da execução orçamental de 2004.

e) As outras receitas orçamentais não tipificadas em correntes e/ou de capital, **Recursos Próprios Comunitários, Reposições não Abatidas aos Pagamentos e Saldos da Gerência Anterior**, na estimativa para execução de 2004 o Governo optou por considerar os valores do OE de 2004.

3.1.3. Evolução da Despesa Corrente do Estado.

O Relatório do Orçamento de Estado de 2005 faz uma estimativa da Despesa Corrente do Estado em 2004 que serve de base à previsão da Despesa Corrente do Estado em 2005 mas, não apresenta também aqui qualquer justificação para os valores inscritos como estimativa de 2004.

Do ponto de vista da Comissão de Execução Orçamental, que foi acompanhando a execução de 2004 ao longo dos meses do ano, importa aferir a estimativa, recorrendo para tal aos valores definitivos que se encontram na Conta Geral do Estado de 2003.

DESPESA	(milhões de euros)			
	VALORES DO ANO		VARIACÃO 2004 EST / 2003 CGE	
	2003 CGE	2004 EST	Valor	%
DESPESA CORRENTE	33.241,1	34.297,2	1.056,1	3,2%
Despesas com o Pessoal	12.245,4	12.490,7	245,3	2,0%
Aquisição de Bens e Serviços	1.057,1	1.055,7	-1,4	-0,1%
Juros e outros encargos	4.030,4	3.821,0	-209,4	-5,2%
Transferências Correntes	14.758,1	15.782,0	1.023,9	6,9%
Administrações Públicas	12.770,3	13.572,5	802,2	6,3%
Administração Central	7.593,9	7.811,0	217,1	2,9%
Administração Regional	0,3	1,2	0,9	252,9%
Administração Local	1.560,8	1.630,9	70,1	4,5%
Segurança Social	3.615,2	4.129,4	514,2	14,2%
Outros Sectores	1.987,7	2.209,5	221,8	11,2%
Subsídios	846,5	847,5	1,0	0,1%
Outras Despesas Correntes	303,7	300,3	-3,4	-1,1%
Despesa Corrente Primária	29.210,8	30.476,2	1.265,4	4,3%

Fonte: CGE 2003 ; OE 2005

Importa salientar, do ponto de vista da relatora, que a estimativa de 2004 evidencia:

a) O desvio da **Despesa Corrente** em relação à previsão que constava do Orçamento de Estado de 2004 em 2,7%.

Esse desvio verifica-se na quase totalidade das rubricas da Despesa Corrente Primária, uma vez que as únicas rubricas que apresentam uma melhoria em relação à previsão do OE de 2004 são os Juros e outros encargos, com uma melhoria de 49,8 milhões de euros, menos 1,3%, e as Aquisições de Bens e Serviços com uma melhoria de 17,0 milhões de euros, menos 1,6%.

b) As **Despesas com o Pessoal** apresentam um desvio de 465,1 milhões de euros, mais 3,9% do que inicialmente previsto no OE 2004.

c) As **Transferências Correntes** apresentam um acréscimo de 277,5 milhões de euros, mais 1,8% do que o previsto no OE de 2004

d) Os **Subsídios** tiveram um desvio de 61,2 milhões de euros, mais 7,8%, do que o previsto no OE de 2004

e) As **Outras Despesas Correntes** tiveram um acréscimo de 6,7 milhões de euros, mais 2,3%, em relação aos valores iniciais do OE 2004.

Assim, a Despesa Corrente apresenta, no seu conjunto, um acréscimo de 743,7 milhões de euros, mais 2,2%, em relação aos valores inicialmente previstos no OE de 2004 e a Despesa Corrente Primária vai ter um acréscimo de 793,5 milhões de euros, mais 2,7%, em relação aos valores inscritos no OE de 2004. Ou seja o desvio da Despesa Corrente Primária em relação aos valores que constavam no OE de 2004 representa 0,6% do PIB de 2004.

O quadro seguinte ilustra a situação descrita:

(milhões de euros)

DESPESA	VALORES TOTAIS		VARIAÇÃO 2004 EST / 2004 OE	
	2004 OE	2004 EST	Valor	%
DESPESA CORRENTE	33.553,5	34.297,2	743,7	2,2%
Despesas com o Pessoal	12.025,6	12.490,7	465,1	3,9%
Aquisição de Bens e Serviços	1.072,7	1.055,7	-17,0	-1,6%
Juros e outros encargos	3.870,8	3.821,0	-49,8	-1,3%
Transferências Correntes	15.504,5	15.782,0	277,5	1,8%
Administrações Públicas	13.534,1	13.572,5	38,4	0,3%
Administração Central	7.775,4	7.811,0	35,6	0,5%
Administração Regional	1,1	1,2	0,1	9,1%
Administração Local	1.628,2	1.630,9	2,7	0,2%
Segurança Social	4.129,4	4.129,4	0,0	0,0%
Outros Sectores	1.970,4	2.209,5	239,1	12,1%
Subsídios	786,3	847,5	61,2	7,8%
Outras Despesas Correntes	293,6	300,3	6,7	2,3%
Despesa Corrente Primária	29.682,7	30.476,2	793,5	2,7%

Fonte: OE 2005 ; OE 2004

Analisando a natureza do desvio da execução orçamental de 2004 importa agora aferir a estimativa da Despesa Corrente para 2004 recorrendo, como foi feito para a Receita, à execução da Despesa Corrente no final de Setembro, a última conhecida:

(milhões de euros)

DESPESA	VALORES TOTAIS		VARIAÇÃO 2004 SET / 2003 SET	
	2003 SET	2004 SET	Valor	%
DESPESA CORRENTE	24.745,8	25.810,1	1.064,3	4,3%
Despesas com o Pessoal	8.825,1	9.253,0	427,9	4,8%
Aquisição de Bens e Serviços	658,5	722,8	64,3	9,8%
Juros e outros encargos	3.580,8	3.381,4	-199,4	-5,6%
Transferências Correntes	10.959,7	11.798,1	838,4	7,6%
Administrações Públicas	9.369,9	10.062,9	693,0	7,4%
Administração Central	5.612,9	5.768,8	155,9	2,8%
Administração Regional	0,2	0,1	-0,1	-50,0%
Administração Local	1.154,6	1.196,7	42,1	3,6%
Segurança Social	2.602,2	3.097,3	495,1	19,0%
Outros Sectores	1.589,8	1.735,2	145,4	9,1%
Subsídios	543,7	463,4	-80,3	-14,8%
Outras Despesas Correntes	178,0	191,4	13,4	7,5%
Despesa Corrente Primária	21.164,9	22.428,7	1.263,8	6,0%

Fonte: Boletins da DGO

Do ponto de vista da relatora, constata-se que o acréscimo de 4,3% da Despesa Corrente em Setembro de 2004 é superior ao agora estimado para a totalidade do ano de 2004, mais 3,2%. Aliás tal verifica-se na quase totalidade das rubricas com excepção dos Juros e outros encargos e dos Subsídios.

Para a Despesa Corrente Primária, que estava a crescer em Setembro de 2004 mais 6,0% considerando as despesas de anos anteriores em relação ao período homólogo de 2003, o Governo estima que para a totalidade do ano de 2004 ela venha a crescer “apenas” 4,3%.

Assim, a estimativa do comportamento da Despesa Corrente no último trimestre de 2004 e a comparação com o período homólogo do ano anterior está ilustrada no quadro seguinte:

DESPESA	(milhões de euros)			
	VALORES TOTAIS		VARIAÇÃO 2004 4ºT / 2003 4ºT	
	2003 4º T	2004 4º T	Valor	%
DESPESA CORRENTE	8.495,4	8.487,1	-8,3	-0,1%
Despesas com o Pessoal	3.420,3	3.237,7	-182,6	-5,3%
Aquisição de Bens e Serviços	398,6	332,9	-65,7	-16,5%
Juros e outros encargos	449,5	439,6	-9,9	-2,2%
Transferências Correntes	3.798,4	3.983,9	185,5	4,9%
Administrações Públicas	3.400,4	3.509,6	109,2	3,2%
Administração Central	1.981,0	2.042,2	61,2	3,1%
Administração Regional	0,1	1,1	1,0	685,7%
Administração Local	406,2	434,2	28,0	6,9%
Segurança Social	1.013,0	1.032,1	19,1	1,9%
Outros Sectores	397,9	474,3	76,4	19,2%
Subsídios	302,8	384,1	81,3	26,8%
Outras Despesas Correntes	125,7	108,9	-16,8	-13,4%
Despesa Corrente Primária	8.045,8	8.047,5	1,7	0,0%

Na aferição da estimativa da Despesa para 2004 constata-se:

a) A **Despesa Corrente** terá de diminuir 8,3 milhões de euros no 4º Trimestre de 2004 em relação ao período homólogo de 2003 quando nos nove primeiros meses do ano tinha aumentado 1.064,3 milhões de euros. Isto é, mais 4,3%, para que os valores da estimativa do Governo para 2004 se possam cumprir.

b) A Despesa Corrente Primária só poderá aumentar marginalmente, 1,7 milhões de euros, no 4º Trimestre de 2004 em relação a idêntico Trimestre de 2003 para que se cumpra o valor da estimativa do Governo para 2004 quando nos três primeiros trimestres de 2004 essa despesa teve um acréscimo de 1.263,8 milhões de euros, mais 6,0%, do que no período homólogo de 2003.

c) As **Despesas com o Pessoal** terão mesmo de diminuir 182,6 milhões de euros, menos 5,3%, nos últimos três meses de 2004, face a idênticos meses de 2003, para que a despesa desta rubrica seja de valor igual à estimativa que o Governo agora apresenta para 2004.

Estes três exemplos, do ponto de vista da relatora, são suficientes para se avaliar da dificuldade que o Governo terá em cumprir o valor estimado para a Despesa Corrente de 2004 .

Mesmo com alguma melhoria do comportamento da Despesa Corrente no último trimestre de 2004 é previsível que a estimativa apresentada para esta rubrica em 2004 seja ultrapassada em pelo menos 300 milhões de euros.

3.1.4. Evolução da Despesa de Capital.

A estimativa da Despesa de Capital para 2004 constante no Orçamento de Estado, 3.455,3 milhões de euros, representa um acréscimo de 40,2 milhões de euros, mais 1,2%, em relação aos valores definitivos para a mesma rubrica que constam da Conta Geral do Estado de 2003 e uma revisão em baixa de 49,3 milhões de euros em relação aos valores do Orçamento de Estado de 2004.

Estes valores de 2004 representam também uma inversão da tendência que se verificava na execução orçamental nos nove primeiros meses do ano em que as Despesas de Capital apresentavam um decréscimo de 65,8 milhões de euros, menos 2,8%, em relação ao período homólogo de 2003.

Assim, o Governo estima que no último trimestre de 2004 as Despesas de Capital apresentem um crescimento de 106,0 milhões de euros, mais 10,4%, do que em idêntico trimestre de 2003. Esperemos que estas intenções de aumento do Investimento Público tenham concretização.

Dentro das Despesas de capital o Governo estima para 2004:

- a) as **Aquisições de Bens de Capital** crescerem, em relação a 2003, de 64,1 milhões de euros, mais 10,5%,
- b) as **Transferências de Capital** decresçam 63,4 milhões de euros, menos 2,3% em relação ao ano anterior, muito por culpa das Transferências para a Administração Central que devem decrescer 158,6 milhões de euros, menos 13,1%,
- c) as **Outras Despesas de Capital** crescerem de 39,5 milhões de euros, mais 188,1%, em relação aos valores da mesma rubrica de 2003.

3.1.5. A Receita e Despesa do Estado no Orçamento de Estado de 2005.

Em síntese, a estimativa da Receita e da Despesa de 2004 é um factor essencial para se aferir da razoabilidade das previsões de Receita e Despesa para 2005 que constam no Orçamento de Estado de 2005 pois a estimativa de execução de 2004, o cenário macroeconómico e as diversas medidas legislativas propostas na Lei do Orçamento foram a base da estimativa dos valores a inscrever quer do lado da Receita quer do lado da Despesa no Orçamento de Estado de 2005.

Do ponto de vista da relatora, a análise do comportamento da Receita Fiscal leva-nos a concluir que a estimativa de 2004 é optimista. Na análise da Receita Não Fiscal regista-se que os acréscimos mais significativos serão resultado de medidas extraordinárias.

Do ponto de vista da relatora, a análise da Despesa Corrente conduz-nos à conclusão que a estimativa de 2004, apresentada pelo Governo no OE de 2005, deve estar subestimada em pelo menos 300 milhões de euros.

Na análise da Despesa de Capital conclui-se que embora represente uma diminuição face aos valores iniciais do OE de 2004 podem estar sobrestimados pois representam um grande esforço de Investimento no último trimestre do ano invertendo-se assim a tendência dos primeiros nove meses de 2004.

Estimativa das Administrações Públicas – 2004

	Estado	FSA's	Adm.Local e Regional	Segurança Social	AP's
1. RECEITAS CORRENTES	30749,1	21010,3	6283,7	17095,0	57512,9
2. DESPESAS CORRENTES	37110,4	18366,1	5276,8	16655,8	59783,8
3. SALDO CORRENTE	-6361,3	2644,2	1006,9	439,2	-2270,9
4. RECEITAS DE CAPITAL	2956,9	2813,4	2218,2	2218,2	2218,2
5. DESPESAS DE CAPITAL	3491,7	2842,3	3704,1	102,3	7362,8
6. SALDO GLOBAL (em % do PIB)	-6896,1 -5,1	2615,4 2,0%	61,6 0,0%	371,4 0,3%	-3847,8 -2,9%
7. SALDO PRIMÁRIO	-3075,2	2653,6	208,8	378,4	165,7
8. ACTIVOS FIN. LÍQUIDOS REEMBOLSOS	45,4	338,4	69,0	482,2	937,1
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.	-6941,6	2277,0	-7,4	-112,8	-4784,8
10. RECEITAS TOTAIS	33135,8	11936,5	5570,8	12655,8	63298,8
11. DESPESAS TOTAIS (em % do PIB)	22266,7 16,6%	20277,7 15,1%	8955,6 6,7%	15646,6 11,7%	67146,6 50,1%
12. SALDO (em % do PIB)	10869,1 8,1%	-8341,2 -6,2%	-3384,8 -2,5%	-2990,9 -2,2%	-3847,8 -2,9%

Fonte: OE 2005

Em resumo, do ponto de vista da relatora, podemos concluir que, sem medidas extraordinárias, poderá haver grande dificuldade em cumprir a estimativa do défice do subsector Estado de 2004, na óptica da Contabilidade Pública, de menos 6.896,1 milhões de euros, 5,1% do PIB. De acordo com a análise efectuada poderá verificar-se um desvio próximo de 535 milhões de euros, isto é 0,42% do PIB, pelo que o défice do subsector Estado em 2004 pode vir a cifrar-se em menos 7.431,1 milhões de euros, isto é - 5,4% do PIB.

Relativamente à proposta orçamental para 2005 prevê-se uma melhoria do saldo corrente mas , um decréscimo relativamente ao saldo de capital, medido em termos do PIB , de 0,8 pp. Fundamentalmente justificado pela quebra da receita de capital em 0,9 pp. do PIB. Esta evolução é explicada pelo maior volume de receitas extraordinárias, classificadas de capital, que se estima para 2004 comparativamente com 2005.

Estimativa das Administrações Públicas – 2005

	Estado	FSA's	Adm.Local e Regional	Segurança Social	AP's
1. RECEITAS CORRENTES	32750,0	19333,8	6437,2	17558,8	60350,4
2. DESPESAS CORRENTES	35125,8	18864,4	5561,1	17409,7	61231,7
3. SALDO CORRENTE	-2375,8	469,4	876,1	149,1	-881,3
4. RECEITAS DE CAPITAL	1612,9	2556,8	2850,6	153,3	4731,4
5. DESPESAS DE CAPITAL	3722,5	2367,8	3804,7	115,4	7568,3
6. SALDO GLOBAL (em % do PIB)	-4485,5 -3,2%	658,4 0,5%	-78,0 -0,1%	186,9 0,1%	-3718,1 -2,6%
7. SALDO PRIMÁRIO	-367,7	703,3	78,5	197,2	611,4
8. ACTIVOS FIN. LÍQUIDOS REEMBOLSOS	1500,3	337,6	56,7	285,3	2180,1
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.	-5985,8	320,8	-134,8	-98,4	-5898,2
10. RECEITAS TOTAIS	33779,4	12353,3	5867,3	13081,8	65081,9
11. DESPESAS TOTAIS (em % do PIB)	22658,2 16,1%	20368,4 14,5%	9321,3 6,6%	16452,1 11,7%	68800,0 49,0%
12. SALDO (em % do PIB)	11121,3 7,9%	-8015,1 -5,7%	-3454,0 -2,5%	-3370,3 -2,4%	-3718,1 -2,6%

Fonte: OE 2005

Do lado das despesas de capital prevê-se o crescimento dos investimentos do subsector Estado com uma taxa de 14,8%, contudo regista-se o facto dos investimentos previstos incluírem despesas de funcionamento, em montante não apurado, de diversos organismos, nomeadamente tutelados pelo Ministério de Ciência, Inovação e Ensino Superior, e Ministério da Agricultura (Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Laboratório Nacional de Investigação Veterinária, Direcção Geral de Protecção das Culturas e Escola de Pesca e da Marinha de Comércio).

3.2. – Serviços e Fundos Autónomos

Ao longo do ano não teve a Comissão, na óptica da relatora, possibilidade de exercer um acompanhamento sistemático do Orçamento dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), uma vez que apenas foram conhecidos dados consolidados relativamente ao 1º trimestre e 2º trimestre do subsector SFA, mas não incluindo o Serviço Nacional de Saúde que representa aproximadamente 35% do orçamento total dos SFA.

Serviços e Fundos Autónomos

	2003	2004(o)	2004(e)	Variação	Desvio
				2004e/2003	2004o/2004e
1. RECEITAS CORRENTES	17.289,8	19.773,7	18.614,6	14,4%	-5,9%
1.1. Impostos directos	30,5	11,6	11,6	-62,0%	0,0%
1.2. Impostos Indirectos	313,5	250,5	179,0	-20,1%	-28,5%
1.3. Outras receitas correntes	16.945,8	19.511,6	18.424,0	15,1%	-5,6%
(das quais: transf. de outros subsectores)	8.588,6	8.773,6	8.722,8	2,2%	-0,6%
2. DESPESAS CORRENTES	17.180,7	18.995,5	18.180,1	10,6%	-4,3%
2.1. Consumo Público	7.660,6	7.888,3	9.174,8	3,0%	16,3%
do qual: Pessoal	3.894,7	4.070,5	3.953,0	4,5%	-2,9%
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	3.765,9	3.817,9	5.221,8	1,4%	36,8%
2.2. Subsídios	1.315,8	1.710,4	1.710,4	30,0%	0,0%
2.3. Juros da dívida	42,3	38,2	38,1	-9,7%	-0,3%
2.4. Transferências Correntes	8.162,0	9.358,6	7.256,8	14,7%	-22,5%
(das quais: transf. de outros subsectores)	716,5	1.426,1	574,3	99,0%	-59,7%
3. SALDO CORRENTE	109,1	778,2	434,4	613,3%	-44,2%
4. RECEITAS DE CAPITAL	3.671,0	2.832,9	2.218,2	-22,8%	-21,7%
(das quais: transf. de outros subsectores)	1.229,5	1.061,4	622,2	-13,7%	-41,4%
5. DESPESAS DE CAPITAL	2.502,2	2.841,2	2.247,0	13,5%	-20,9%
5.1. Investimentos	1.160,0	1.215,6	744,4	4,8%	-38,8%
5.2. Transferências de Capital	1.303,6	1.617,7	1.494,1	24,1%	-7,6%
(das quais: transf. de outros subsectores)	237,7	317,1	317,1	33,4%	0,0%
5.3. Outras despesas de capital	38,6	7,9	8,5	-79,5%	7,6%
6. SALDO GLOBAL	1.277,9	769,8	405,7	-39,8%	-47,3%
(em percentagem do PIB)	1,0%	0,6%	0,3%	-40,0%	-50,0%
7. SALDO PRIMÁRIO	1.320,2	808,0	443,8	-38,8%	-45,1%
(em percentagem do PIB)	1,0%	0,6%	0,3%	-40,0%	-50,0%

(o) – orçamento

(e) – estimativa

Fonte:

Por outro lado, do ponto de vista da relatora, a informação disponibilizada não permite uma análise evolutiva correcta do comportamento orçamental deste subsector, uma vez que foi alterado durante o

ano de 2004 o universo dos SFA (a Autoridade de Concorrência foi integrado no subsector e registaram-se as saídas do Instituto Português de Santo António de Roma e do Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência/Instituto da Droga e da Toxicodependência).

Tendo presente os constrangimentos referidos faz-se apenas a análise da realização estimada do Orçamento de 2004.

Estima-se relativamente a 2004 que quer a receita corrente, quer a despesa corrente se situem abaixo dos valores orçamentados, respectivamente em -1.159,1 milhões de euros e -815,4 milhões de euros. Também relativamente às receitas e despesas de capital, os valores estimados são inferiores ao orçamento em 614,7 milhões de euros e 594,2 milhões de euros respectivamente.

Este comportamento conduz à redução do saldo global estimado no montante de 364,1 milhões de euros, isto é, -47,3%, onde releva o decréscimo do saldo corrente em -343,8 milhões de euros, isto é, -44,2%.

Em 2005, prevê-se que a receita efectiva do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, ascenda a 21.812,7 milhões de euros e a despesa efectiva a 21.154,3 milhões de euros, resultando um saldo global de 658,4 milhões de euros.

Estimativa do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

DESIGNAÇÃO	2003	2004	2005	(milhões de euros) Variação relativa	
				2004/2003	2005/2004
1. RECEITAS CORRENTES	17.289,8	18.614,5	19.260,5	7,7	3,5
1.1. Impostos directos	30,5	11,6	7,8	-61,9	-32,4
1.2. Impostos indirectos	313,5	179,0	251,9	-42,9	40,8
1.4. Outras receitas correntes	16.945,8	18.424,0	19.000,8	8,7	3,1
(das quais: transf. de outros subsectores)	8.588,6	8.722,8	8.884,2	1,6	1,9
2. DESPESAS CORRENTES	17.180,7	18.180,1	18.794,5	5,8	3,4
2.1. Consumo público	7.660,6	9.174,8	9.337,5	19,8	1,8
do qual: Pessoal	3.894,7	3.953,0	4.031,2	1,5	2,0
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	3.765,9	5.221,8	5.306,2	38,7	1,6
2.2. Subsídios	1.315,8	1.710,4	1.842,1	30,0	7,7
2.3. Juros da dívida	42,3	38,1	44,8	-9,9	17,6
2.4. Transferências Correntes	8.162,0	7.256,8	7.570,1	-11,1	4,3
(das quais: transf. para outros subsectores)	716,5	574,3	593,2	-19,8	3,3
3. SALDO CORRENTE	109,1	434,4	466,0		
4. RECEITAS DE CAPITAL	3.671,0	2.218,2	2.552,2	-39,6	15,1
(das quais: transferências de outros subsectores)	1.229,5	622,2	886,0	-49,4	42,4
5. DESPESAS DE CAPITAL	2.502,1	2.246,9	2.359,7	-10,2	5,0
5.1. Investimentos	1.160,0	744,4	872,9	-35,8	17,3
5.2. Transferências de Capital	1.303,6	1.494,1	1.443,0	14,6	-3,4
(das quais: transf. para outros subsectores)	237,7	317,1	270,6	33,4	-14,6
5.3. Outras despesas de capital	38,6	8,5	43,9	-78,1	418,6
6. SALDO GLOBAL	1.277,9	405,7	658,4		
(em percentagem do PIB)	1,0%	0,3%	0,5%		
7. SALDO PRIMÁRIO	1.320,2	443,8	703,3		
(em percentagem do PIB)	1,0%	0,3%	0,5%		
8. ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS	1.107,0	338,4	337,6		
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS	170,9	67,2	320,8		
(em percentagem do PIB)	0,1%	0,1%	0,2%		
SALDO GLOBAL excluindo transferências entre subsectores	-7.585,9	-8.048,0	-8.248,0		
(em percentagem do PIB)	-5,8%	-6,0%	-5,9%		

Fonte: OE 2005

Prevê-se que o saldo de capital apresente uma melhoria na ordem dos 221,2 milhões de euros e o saldo corrente registe uma variação positiva na ordem dos 31,6 milhões de euros face ao ano anterior.

Destaca-se da despesa corrente o valor previsto para o consumo público no montante de 9.337,5 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 1,8% face aos valores de 2004, fundamentalmente relacionado com as despesas dos organismos integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Face à significância do Orçamento do Serviço Nacional de Saúde no total do Orçamento do subsector SFA e porque o mesmo dever ser acompanhado sistematicamente pela Comissão insere-se a estimativa para o SNS entregue pelo Senhor Ministro da Saúde na reunião conjunta realizada para discussão do Orçamento do Ministério da Saúde.

Evolução da Despesa do Serviço Nacional de Saúde

2003 – 2005

(em milhões de euros)

	2003	2004(e)	Variação 2004/2003	2005(o)	Variação 2005/2004
DESPESA EXERCÍCIO					
Despesa com o Pessoal	2.111,8	2.207,8	4,5%	2.321,5	5,1%
Compras	683,3	707,4	3,5%	752,7	6,4%
Fornec. e Serviços Externos	1.917,5	2.016,0	5,1%	2.098,4	4,1%
Sub - Total	4.712,6	4.931,2	4,6%	5.172,6	4,9%
Sub - Contratos:	2.142,6	2.250,1	5,0%	2.358,0	4,8%
-P. Vend. p/ Farmácias	1.283,6	1.345,4	4,8%	1.402,7	4,3%
-M.A.D.T.	596,9	627,6	5,1%	688,5	9,7%
-Outros	262,1	277,1	5,7%	266,8	-3,7%
Imobilizações	153,9	180,0	17,0%	137,7	-23,5%
Outras Despesas	144,8	85,0	-41,3%	48,5	-42,9%
TOTAL	7.153,9	7.446,3	4,1%	7.716,8	3,6%

(o) – orçamento
(e) – estimativa

Destaca-se o crescimento da rubrica “Fornecedores e Serviços Externos” que integra a transferência do Serviço Nacional de Saúde para os Hospitais SA pelo pagamento dos serviços prestados no âmbito dos contratos programas celebrados.

A par dos valores transferidos pelos serviços prestados, estão considerados pagamentos adicionais, durante um período, designado como convergência de 4 a 6 anos para equilibrar as diferentes

situações de partida das empresas Hospitais SA designadamente no que respeita à flexibilidade dos recursos humanos e físicos.

O Orçamento de Estado apresenta a demonstração de resultados dos Hospitais SA no período de 2003 – 2004 (projectão).

Demonstração de Resultados dos Hospitais SA

Valores em euros

Rubricas	2003 Acum Junho (d)	2003 Final	2004 Acum Junho	Projectão Final Ano (c)	Varição
	(I)		(IV)		
Proveitos					
Prestação Serviços+Subsídios Exp.	666.918.025	1.707.629.709	855.936.760	1.840.398.780	8%
Trabalhos para a própria instituição		2.534.438	0	0	-100%
Outros proveitos operacionais	19.961.271	71.462.992	28.534.516	72.129.742	1%
Proveitos e Ganhos Financeiros	4.789.243	22.996.744	10.918.093	20.162.088	-12%
Proveitos e Ganhos Extraordinários	22.951.885	62.602.895	31.725.469	46.671.322	-25%
Total de Proveitos	714.620.424	1.867.456.783	927.114.838	1.979.361.932	6%
Custos					
CM/MC	224.796.971	494.587.824	252.914.401	528.136.783	6,8%
FSEs	137.519.289	295.230.411	135.988.802	314.587.929	6,6%
Impostos	1.169	1.618.130	24.486	346.984	-78,6%
Custos com o pessoal	515.824.887	1.060.958.280	535.050.053	1.092.789.463	3,0%
Outros custos operacionais	1.286.109	1.977.731	1.078.174	2.981.109	50,7%
Amortizações do exercício	33.059.251	87.318.928	32.117.600	90.929.399	4,1%
Provisões do exercício	384.278	13.096.705	1.149.583	11.152.600	-14,8%
Custos e perdas financeiras	51.006	430.246	236.589	436.107	1,4%
Custos e perdas extraordinárias	23.269.103	36.025.145	16.679.864	30.264.364	-16,0%
Total de Custos	936.192.063	1.991.243.400	975.239.551	2.071.624.738	4,0%
Resultado Líquido	-221.571.639	-123.786.617	-48.124.713	-92.262.806	

(a) Inclui prestações de serviços a entidades não SNS, bem como incorpora os valores dos contratos programa estabelecidos com o SNS, no montante de 1.505.126.182 euros

(b) Inclui proveitos suplementares e outros proveitos operacionais.

(c) Projectão tendo em conta o desempenho nos primeiros 6 meses de 2004, incorporando os valores do contrato programa negociado.

(d) Está reflectido o mesmo nível de especialização mensal, em 2003 e em 2004 no que se refere às férias e amortizações.

Fonte: Unidade de Missão Hospitais, S.A., Ministério da Saúde.

Fonte: OE 2005

Regista-se que em dois anos de actividade os 31 Hospitais SA geram prejuízos acumulados no montante de 216 milhões de euros que absorvem 24% do capital social.

No entanto é de registar que no presente ano se prevê uma redução do volume de resultados líquidos negativos em mais de 48 milhões de euros o que corresponde a uma melhoria de 25% face aos resultados de 2003.

Apesar de, na opinião da relatora, não estar testado o sucesso da empresarialização dos hospitais e procurando-se ainda uma estrutura de coordenação formal que coordene e garanta uma melhoria da gestão dos dinheiros públicos envolvidos, o Governo orçamenta uma verba de 600 milhões de euros para prosseguir a empresarialização de mais hospitais do Sector Público Administrativo.

3.3 – Administração Regional e Local

O acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Regional e Local, a par com o acompanhamento da execução do Serviço Nacional de Saúde, assume a maior importância, quer pela dimensão dos dinheiros públicos afectos quer pela diversidade do universo dos agentes da Administração que integram.

Esta situação foi aliás salientada pelo Presidente do Sistema de Controlo Interno, na audição realizada na Comissão de Execução Orçamental.

Atenta à especificidade do Sector face ao quadro legal restritivo no que concerne ao endividamento das Autarquias, e na falta de informação regular por parte do Governo em resultado do incumprimento por parte das Autarquias, a Comissão requereu ao Tribunal de Contas informação sobre os contratos de matéria financeira celebrados por Autarquias Locais e ainda informação relativamente às empresas municipais.

Em Junho de 2004, o Tribunal de Contas deu conhecimento à Assembleia da República do resultado da acção de fiscalização concomitante realizada na área dos contratos de natureza financeira a 278 Autarquias Locais e já este mês (Novembro) fez uma actualização dos dados cobrindo o período de 1 de Julho a 31 de Maio de 2004 apresentando como balanço final:

	Períodos objecto de Análise do Tribunal de Contas	
	1 de Janeiro de 2002 até 12 de Junho de 2003	1 de Julho 2003 a 31 de Maio de 2004
Municípios c/ Contratos	151	160
Valor Contratualizado, Do qual:	159.099 mil euros	243.369 mil euros
Acordos de pagamento	35,45% (56.405 mil euros)	20,65% (50.259 mil euros)
Protocolos de Acordo	19,42% (30.905 mil euros)	10,40% (25.305 mil euros)
Empréstimos	18,58% (29.561 mil euros)	32,87% (79.989 mil euros)
Factoring's	15,05% (23.950 mil euros)	29,55% (71.908 mil euros)
Locação Financeira	9,92% (15.779 mil euros)	5,3% (12.907 mil euros)
Contratos de Gestão e Líquido	1,57% (2.500 mil euros)	1,23% (3.000 mil euros)

Fonte: Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas constata ainda :

1. Dos 278 municípios consultados, no período analisado (Janeiro de 2002 a Maio de 2004), apenas 72 autarquias não celebraram contratos financeiros submetidos a visto prévio, concluindo que globalmente está a aumentar o número de municípios que vêm recorrendo a estes contratos, e o volume financeiro envolvido.
2. No que se refere aos empréstimos submetidos à fiscalização prévia, estes envolveram 163 municípios e representam um endividamento global de 240.809 mil euros, no período que decorreu entre 1 de Julho de 2003 e 31 de Maio de 2004.
3. Desde 1 de Junho de 2004 até 29 de Outubro do corrente ano, foram celebrados e visados 126 contratos de empréstimo no valor de 124.998 mil euros envolvendo 101 municípios.

Não tendo a Comissão de Execução Orçamental efectuado qualquer trabalho sobre a execução orçamental da Administração Local e Regional por falta de informação, regista-se que no orçamento

para 2004, a receita total totalizava 9.401,7 milhões de euros e o Governo estima uma execução de 9.085,4 milhões de euros, cerca de menos 3,4%.

Quanto à despesa, que no orçamento de 2004 totalizava 9.400,1 milhões de euros, o Governo estima que no final do ano seja de 9.023,9 milhões de euros, cerca de menos 4,0% do que o previsto. O saldo global mantém-se próximo de zero.

Administração Regional e Local 2004

	Ano 2004								
	Administração Regional			Administração Local			Total Consolidado		
	Orçamento	Estimativa	Desvio	Orçamento	Estimativa	Desvio	Orçamento	Estimativa	Desvio
Receitas									
Receitas Fiscais	1129,1	1087,0	-3,7%	2031,9	1996,5	-1,7%	3.161,0	3.083,5	-2,5%
Transferências OE	410,0	410,4	0,1%	2597,1	2715,7	4,6%	3.007,1	3.126,1	4,0%
Outras	865,8	762,2	-12,0%	2367,8	2113,6	-10,7%	3.233,6	2.875,8	-11,1%
Receita Total	2404,9	2259,6	-6,0%	6996,8	6825,8	-2,4%	9.401,7	9.085,4	-3,4%
Despesas									
Pessoal, Bens e Serviços e Outras Despesas Correntes	1359,2	1081,5	-20,4%	3245,3	3466,7	6,8%	4.604,5	4.548,2	-1,2%
Transferências	524,3	582,9	11,2%	317,0	402,8	27,1%	841,3	985,7	17,2%
Investimento	440,0	508,8	15,6%	3263,9	2661,5	-18,5%	3.703,9	3.170,3	-14,4%
Outras	80,4	84,7	5,3%	170,0	235,0	38,2%	250,4	319,7	27,7%
Despesa Total	2403,9	2257,9	-6,1%	6996,2	6766,0	-3,3%	9.400,1	9.023,9	-4,0%
Saldo Global	1,0	1,7		0,6	59,9		0,6	59,8	
(em % do PIB)	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	

Fonte: Ministério das Finanças OE 2004, OE 2005

Para 2005 é orçamentada uma receita total de 9.330,7 milhões de euros, mais 2,6% do que a estimativa de execução de 2004.

Quanto à despesa, está orçamentada em 9.408,8 milhões de euros, mais 4,1% que a execução de 2004. Regista-se assim a estimativa de uma ligeira deterioração do saldo global em - 0,1% do PIB.

Receitas e Despesas de Administração Regional e Local

(milhões de euros)

	2003e			2004e			2005p		
	Adm. Regional	Adm. Local	Total Consolidado	Adm. Regional	Adm. Local	Total Consolidado	Adm. Regional	Adm. Local	Total Consolidado
Receitas									
Receitas Fiscais	1021,4	1839,7	2861,1	1087,0	1996,5	3083,5	1122,8	2108,3	3231,1
Impostos directos	296,8	1671,7	1968,5	337,9	1828,5	2166,4	340,7	1935,3	2276,0
Impostos indirectos	724,6	168,0	892,6	749,1	168,0	917,1	782,1	173,0	955,1
Transferências OE	395,9	2474,4	2870,3	410,4	2715,7	3126,1	419,6	2686,8	3106,4
Outras	542,9	1930,2	2473,1	762,2	2113,6	2875,8	829,3	2163,9	2993,2
Receita Total	1960,2	6244,3	8204,5	2259,6	6825,8	9085,4	2371,7	6959,0	9330,7
Despesas									
Pessoal, Bens e Serviços e Outras Despesas Correntes	1028,4	3348,1	4376,5	1081,5	3466,7	4548,2	1141,0	3659,0	4800,0
Transferências	493,5	439,0	932,5	582,9	402,8	985,7	560,0	410,6	970,6
Investimento	324,2	2580,5	2904,7	508,8	2661,5	3170,3	583,7	2730,5	3314,2
Outras	83,9	216,6	300,5	84,7	235,0	319,7	86,7	237,3	324,0
Despesa Total	1930,0	6584,2	8514,2	2257,9	6766,0	9023,9	2371,4	7037,4	9408,8
Saldo Global	30,2	-340,0	-309,80	1,7	59,9	61,60	0,3	-78,4	-78,1
(em % do PIB)	0,0%	-0,3%	-0,30%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Saldo Global excl. transf. entre subsectores	-371,9	-3014,0	-3385,90	-472,6	-2912,1	-3384,7	-452,7	-3001,4	-3454,1
(em % do PIB)	-0,3%	-2,3%	-2,6%	-0,4%	-2,2%	-2,6%	-0,3%	-2,1%	-2,4%

Fonte: Ministério das Finanças: OE 2005

3.4. – Orçamento por Programas

O ano de 2004 constitui o ano de arranque da estrutura parcial do Orçamento do Estado por Programas, corporizado as regras de orçamentação definidas sobre a matéria na Lei de Enquadramento Orçamental na procura de maior transparência do Orçamento e um acompanhamento mais eficaz da sua execução.

Assim, o Orçamento de 2004 identificava um total de 53 programas, no montante de 4.899,6 milhões de euros, valor consolidado das transferências inter e intra subsectores, que representava cerca de 10% da despesa consolidada.

O Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) consagrava 52 programas no montante de 5.861,3 milhões de euros, dos quais 2.361,7 milhões de euros a financiar pelo Capítulo 50 do Orçamento de Estado e 2.607,8 milhões a financiar por Fundos Comunitários.

Recorde-se que 11 programas incluídos no OE 2004 envolviam 78,5% do PIDDAC, todos eles com um investimento superior ou igual a 100 milhões de euros, nomeadamente os seguintes:

Programas PIDDAC 2004

(milhões de euros)

Programa	Valor	Estrutura
1. Sociedade de Informação, Competitividade, Inovação e Coesão	167,8	2,9
2. Governo Electrónico - Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos	190,6	3,3
3. Investigação Científica	243,3	4,2
4. Ensino Básico e Secundário	128,7	2,2
5. Ambiente e Recursos Naturais	126,0	2,1
6. Agricultura e Desenvolvimento Rural	667,5	11,4
7. Pescas	100,8	1,7
8. Transporte Rodoviário	638,4	10,9
9. Transporte Ferroviário	740,2	12,6
10. Redes de Metropolitano	641,6	10,9
11. Programas de Incentivos à Modernização da Economia	944,0	16,0
Outros	1.272,4	21,7
Total	5.861,3	100,0

Fonte: Ministério das Finanças: OE 2004

Sobre o desempenho destes programas não obteve a Comissão de Execução Orçamental até à data qualquer informação sobre a sua realização, quer em termos físicos quer em termos de despesa realizada.

Regista-se que a 3ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, realizada já em 2004 altera as normas que se referem à orçamentação por programas, tendo como objectivo melhorar a programação orçamental e enriquecer o debate de orientação da política orçamental na Assembleia da República, incrementando a sua transparência e o grau de responsabilização das forças políticas com assento parlamentar.

No Orçamento de Estado de 2005 a despesa pública apresenta-se estruturada em 27 programas, assumindo sete deles uma natureza horizontal.

O Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) envolve uma despesa global de 6.724 milhões de euros, representa cerca de 5% do PIB e corresponde a um acréscimo de

14,7% em relação ao valor inicial do PIDDAC de 2004. Contudo, considerando as cativações orçamentais previstas o PIDDAC crescerá 12,6%.

PIDDAC Global Considerando as cativações orçamentais

(Valor: Milhões de euros)

	2004o	2005o	Variação
Financiamento Nacional	2869,0	3511,5	22,4%
Cap. 50 - Receitas Gerais	2361,8	2603,7	10,2%
Cativações	-384,6	-557,4	44,9%
Auto - Financiamento	891,8	1465,2	64,3%
Financiamento Comunitário	2607,8	2655,1	1,8%
TOTAL	5476,8	6166,6	12,6%

(o)- orçamento

Fonte: OE 2004; OE 2005

Em 2005, doze dos programas incluídos no PIDDAC envolvem um montante de 6.195,7 milhões de euros, 92,1 % do total, todos eles com investimento igual ou superior a 100 milhões de euros. São eles:

Programas PIDDAC 2005

Programa	Valor (milhões de euros)	Estrutura
Sociedade de Informação	387,4	5,8
Investigação Científica e Tecnologia	298,8	4,4
Formação Profissional	101,2	1,5
Justiça	142,2	2,1
Ensino Básico e Secundário	115,4	1,7
Saúde	167,1	2,5
Desenvolvimento Local, Urbano e Regional	261,8	3,9
Ambiente e Ordenamento do Território	179,0	2,6
Cultura	131,2	1,9
Agricultura e Desenvolvimento Rural	704,5	10,5
Transportes	2797,9	41,7
Modernização e Internacionalização da Economia	909,2	13,5
Outros	528,3	7,9
TOTAL	6724,0	100,0

Fonte: OE 2005

A Comissão, valorizando a importância da orçamentação por programas deverá centrar a sua acção sobre os 12 programas com maior expressão orçamental, requerendo aos Serviços competentes a necessária informação.

3.5. – Medidas de Controlo para a superação de Deficiências apontados pelo Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas continuou no ano de 2004, a apresentar relatórios que relatam deficiências nos registos e práticas de diversos órgãos da Administração, a maior parte dos quais com reflexo na Conta Geral do Estado.

Práticas de desorçamento, deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas e desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes, são algumas das deficiências encontradas e que conduzem às reservas colocadas em relação aos valores globais da receita e da despesa da Conta Geral do Estado e consequentemente do défice apresentados.

Assim, à semelhança do relatório de Apreciação da Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2004, recomenda-se ao Governo no sentido de dar prioridade:

- 1) à criação, bom funcionamento e reforço de serviços de auditoria interna, cujas funções são da maior importância face à profundidade dos problemas;
- 2) à uniformização dos sistemas de recolha e tratamento dos dados produzidos de forma a obter elementos coincidentes a partir das várias fontes;
- 3) ao modelo contabilístico exacto e completo, que satisfaça as normas legais e regras contabilísticas aplicáveis.

Só com a superação das deficiências apontadas, se contribuirá para um maior rigor e transparência da actividade financeira do Estado para assegurar a correcta utilização dos recursos públicos.

IV – Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social integra o Orçamento do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e reflecte a aplicação da Lei de Bases da Segurança Social – Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

A receita das Contribuições e das Cotizações continua a constituir a principal fonte do conjunto das receitas do Orçamento da Segurança Social, em 2004, atingindo o montante de 10.640 milhões de euros (equivalentes a 8,2% do PIB), correspondendo a um crescimento de apenas 1,8% quando comparado com a estimativa de execução em 2003.

Contudo, como é reconhecido no Relatório do OE de 2005, a variação das Contribuições de 2004 se “expurgado ao valor das Contribuições de 2003 a arrecadação da receita extraordinária, no âmbito do

processo de titularização, na ordem dos 306,9 milhões de euros, obtêm-se para o mesmo agregado um crescimento de 4,9%.”

Segurança Social

	2004(o)	2004e	Desvios
Receitas Correntes	17.042,2	17.095,0	0,3%
Contribuições	10.785,6	10.640,2	-1,3%
Operações Ext. Recuperação Dívidas	135,0	-	-100,0%
Adicional ao IVA a)	550,9	550,8	0,0%
Transferências do OE (*)	4.232,4	4.457,2	5,3%
Transferências do FSE	974,9	974,9	0,0%
Outras Receitas	363,4	471,9	29,9%
Receitas Capital	37,5	34,5	-8,0%
TOTAL RECEITA	17.079,7	17.129,5	0,3%
Despesas Correntes	16.592,7	16.673,5	0,5%
Pensões	9.856,8	9.863,6	0,1%
Subsídios de Desemprego	1.599,8	1.665,3	4,1%
Subsídios de Doença	464,2	501,1	7,9%
Subsídios Familiar	591,5	591,5	0,0%
Rendimento Social de Inserção	238,1	244,0	2,5%
Outras Prestações	474,7	477,3	0,5%
Acção Social	1.259,7	1.287,5	2,2%
Administrativo	417,5	402,5	-3,6%
Outras	599,4	559,7	-6,6%
Acções Formação Profissional	1.091,0	1.081,0	-0,9%
Despesas Capital	86,2	84,6	-1,9%
TOTAL DESPESA	16.678,9	16.758,1	0,5%
Activos Financ. Liq. Reembolso	277,7	570,2	105,3%
Saldo Global	400,83	371,4	-7,3%
(em % do PIB)	0,3	0,3	0,0%

(o) – orçamento

(e) – estimativa

(*) – m 2004, as transferências do OE incluem 224,8 milhões de euros referentes a regularização de dívidas

Fonte: OE 2004, OE 2005

Face ao Orçamento para 2004, os maiores desvios encontram-se, no que respeita às Receitas, na rubrica “Contribuições”, com menos 1,3%;

No que se refere à Despesa, os maiores desvios encontram-se nas rubricas:

- Subsídio de Desemprego com mais 4,1% ;
- Subsídio de Doença com mais 7,9%.

A execução orçamental da Segurança Social, em 2004, reflecte a deterioração do Saldo Global em 259 milhões de euros (-41%) relativamente ao ano de 2003. De facto, constata-se que o crescimento da Receita Efectiva Total (7,6%) em 2004 não foi suficiente para acomodar o aumento da Despesa Efectiva Total (+9,6%), isto é, mais 1.465 milhões de euros do que 2003, equivalente a 1,1 pp do PIB.

Este resultado decorre directamente da conjuntura negativa em que se desenvolveu o ano 2004, com reflexo directo no aumento do desemprego e com o consequente aumento em 11,8% das despesas

com o subsídio de desemprego e as medidas de apoio ao emprego, e ainda com o aumento em 11,7% dos encargos com a acção social.

Principais Receitas e Despesas da Segurança Social

(Milhões de Euros)

	Estimativa 2003 (1)	Estimativa 2004 (2)	Orçamento 2005 (3)	Variação %	
				EstExOrç2004/ /EstExOrç2003 (2)/(1)	OSS2005 /EstExOrç04 (3)/(2)
1. RECEITAS CORRENTES	15.887,1	17.095,0	17.559,2	7,6%	2,7%
Contribuições	10.447,6	10.640,2	11.172,6	1,8%	5,0%
Adicional ao IVA a) b)	530,4	550,8	592,1	3,8%	7,5%
Transferências do OE	3.703,5	4.457,2	4.640,2	20,4%	4,1%
Transferências do FSE	717,3	974,9	720,0	35,9%	-26,1%
Outras Receitas	488,3	471,9	434,3	-3,4%	-8,0%
2. RECEITAS DE CAPITAL	36,5	34,5	152,9	-5,7%	343,5%
Transferências do OE	21,7	16,6	20,6	-23,7%	24,1%
Outras	14,8	17,9	132,3	20,8%	639,2%
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	15.923,7	17.129,5	17.712,0	7,6%	3,4%
4. DESPESAS CORRENTES	15.217,5	16.673,6	17.420,2	9,6%	4,5%
Pensões	9.043,1	9.863,6	10.660,8	9,1%	8,1%
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off...	1.489,9	1.665,3	1.731,8	11,8%	4,0%
Subsídio de doença	482,0	501,1	476,0	3,9%	-5,0%
Subsídio familiar a crianças e jovens / Abono de Família	564,5	591,5	603,3	4,8%	2,0%
Rendimento Social de Inserção	243,7	244,0	252,5	0,2%	3,5%
Outras Prestações	481,6	477,3	521,6	-0,9%	9,3%
Acção Social	1.152,8	1.267,5	1.350,5	11,7%	4,9%
Administração	414,1	402,5	402,5	-2,8%	0,0%
Outras	537,8	559,7	606,6	4,1%	8,4%
das quais: Transferências Correntes	534,7	552,1	597,8	3,3%	8,3%
Ações de formação profissional	808,0	1.061,0	814,6	33,8%	-24,6%
das quais: com suporte no FSE	638,0	851,8	614,6	33,5%	-27,9%
5. DESPESAS CAPITAL	75,8	84,6	104,9	11,6%	24,1%
PIDDAC	56,4	57,4	75,3	1,7%	31,1%
Outras	19,3	27,2	29,7	40,7%	9,2%
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	15.293,3	16.758,1	17.525,1	9,6%	4,6%
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	627,6	570,2	282,4	-9,2%	-50,5%
8. SALDO GLOBAL (3-6)	630,4	371,4	186,9	-41,1%	-49,7%
(em percentagem do PIB)	0,5%	0,3%	0,1%	-42,9%	-52,0%
9. Saldo Global excl. Trf. entre subsect. e Adic. ao IVA	-1.956,0	-2.990,9	-3.370,3	52,9%	12,7%
(em percentagem do PIB)					

a) A partir de 2003 (inclusivé), inclui apenas o aumento de 1 p.p. da taxa normal de IVA. Em 2003, a diferença entre o montante considerado e os 676 milhões de euros considerados no OE-2003 está classificada em Transferências do OE.

b) Em 2004, as transferências do OE incluem 224,8 milhões de euros referentes a regularização de dívidas.

Fonte: OE 2005

Com o Orçamento de Estado para 2004, o Governo assumiu a pretensão em alterar a composição do financiamento dos encargos do subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional. Neste âmbito e com impacto na leitura da execução orçamental, foi feita a repriminção da consignação da recita de 1% da taxa normal do IVA, sendo a diferença relativamente ao financiamento de 40% das despesas daquele subsistema, por parte do Estado, considerado nas transferências do Orçamento de Estado.

Assim, as transferências correntes do Orçamento de Estado, em 2004 aumentaram 753,7 milhões de euros, representando um crescimento de 20,4%, face à estimativa de execução de 2003, reflectem o acréscimo dos recursos necessários para cumprir a Lei de Bases da Segurança Social, e inclui ainda uma transferência do OE de cerca de 225 milhões de euros, relativos a regularização de dívidas.

O montante destinado ao encargo com o Abono de Família, ascenderá a 591,5 milhões de euros, mais 4,8% do que o previsto para 2003.

As pensões e os respectivos complementos deverão ascender a 9.863,6 milhões de euros (7,7% do PIB), a que corresponde um agravamento de 9,1% e representam cerca de 58,9% da despesa total.

O Orçamento da Segurança Social para 2005 prevê a continuação da deterioração da situação orçamental da segurança social estimando que o saldo global atinja o valor de 186,9 milhões de euros, isto é, menos 184,5 milhões de euros que o saldo estimado para 2004.

Nesta perspectiva da degradação do saldo orçamental regista-se ainda a intenção do Governo de eventualmente não transferir até ao limite de dois pontos percentuais das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, por razões de conjuntura económica.

A acontecer este facto regista-se que pelo terceiro ano consecutivo, o Orçamento do Estado recorre à cláusula de excepção prevista na Lei de Bases da Segurança Social no que se refere ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

A receita total prevista para o ano de 2005 deverá atingir os 17.712 milhões de euros (excluindo o saldo do ano anterior, os activos e os passivos financeiros), o que se traduz numa taxa de crescimento de 3,4% face à última estimativa de execução orçamental para 2004.

As contribuições, principal fonte de receita (63%), atinge um valor de 11.172,6 milhões de euros (8% do PIB).

A acrescer a esta receita, prevê-se a realização de uma operação especial de receita, no montante de 100 milhões de euros, os quais deverão reverter para reforço do Fundo de capitalização pública de estabilização.

Esta operação deve ser melhor caracterizada pelo Governo e, neste contexto, a Comissão de Execução Orçamental deverá ser informada detalhadamente sobre esta operação.

A despesa total em 2005, excluindo os activos e os passivos financeiros, com um valor previsto de 17.525,1 milhões de euros (12,5% do PIB), tem implícito um crescimento de 4,6%, que compara aos 9,5% previsto para 2004 face à execução de 2003.

As pensões e respectivos complementos traduzem um esforço financeiro de 10.660,8 milhões de euros, representa 61% da Despesa Total e 7,6% do PIB. Este montante inclui as pensões de velhice que representam 71,8% do total e verificam um crescimento de 8,4%. As pensões de sobrevivência que representam 14,3% e as pensões de invalidez 13,3% e apresentam taxas de crescimento respectivamente de 9,3% e 5%.

Realça-se a assunção por parte do Senhor Ministro da Segurança Social da Família e da Criança do compromisso de fazer convergir as pensões mínimas indexadas ao salário mínimo nacional, no entanto, para o relator, a estimativa da despesa com Pensões parece insuficiente. Apresenta um acréscimo de 8,1% em relação à estimativa de 2004, quando a variação de 2004 para 2003 é estimada em 9,1%. Mesmo em valores absolutos o acréscimo para 2005 de 797,1 milhões de euros é inferior ao acréscimo de 2003 para 2004, 820,5 milhões de euros.

A despesa orçamentada com prestações de desemprego de 1.731,8 milhões de euros, evidencia um crescimento na ordem dos 4% em relação à estimativa de 2004. O Governo fundamenta este valor na previsão do abrandamento do número de dias subsidiados e nos efeitos das medidas legislativas previstas no Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS).

No âmbito da Reforma da Segurança Social, está prevista a alteração dos princípios de atribuição do subsídio de desemprego em função do número de anos de descontos.

Para o subsídio de doença, está orçamentado o valor de 476 milhões de euros, menos 5% que no ano anterior, com base no novo Regime de Protecção Social na doença, que altera as percentagens para cálculo do montante do subsídio de doença privilegiando a protecção das doenças de maior duração, e os trabalhadores com maiores agregados familiares, a par de eliminar as possibilidades de recebimento de valores superiores aos que o trabalhador auferia em efectividade de funções.

As despesas com Acção Social, no montante de 1.350 milhões de euros, que corresponde maioritariamente a acordos de cooperação celebrados com as Instituições Particulares de Solidariedade Social, cresceu 4,9% relativamente à previsão de exercício de 2004.

Nas acções de formação profissional o montante orçamentado de 814,6 milhões de euros, reflecte o decréscimo de 24,6% relativamente ao ano anterior, dos quais 614,6 milhões de euros são suportados pelo Fundo Social Europeu, menos 27,9% que no período homólogo de 2004.

As despesas de capital com suporte no PIDDAC, assume um valor de cerca de 105 milhões de euros e reflectem um crescimento de 24,1% relativamente ao ano anterior.

V – Política da Dívida Pública

5.1. – Dívida pública: o ano 2004

A avaliação do processo de consolidação orçamental português no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento é realizada pelo controlo do défice das Administrações Públicas e pela evolução da Dívida Pública.

O trabalho desenvolvido no âmbito da Comissão, sistemático e regular sobre a Dívida Pública, tem permitido a par com a avaliação positiva da gestão da dívida, com recurso a diferentes instrumentos financeiros na procura de minimizar os custos da dívida numa perspectiva de longo prazo até à sua liquidação, acompanhar a evolução da dívida pública.

Em 2004 as necessidades líquidas de financiamento do subsector Estado (óptica da contabilidade pública), deverão atingir os 7.092 milhões de euros, o que representa 5,4% do PIB.

Comparativamente a 2003, o valor nominal das necessidades de financiamento aumenta 1.854 milhões de euros, cerca de 1,4% do PIB.

Este aumento é explicado pelo aumento do défice orçamental, estimado em 1,5 ponto percentual do PIB, valor que é compensado em parte pelo maior volume de receitas de privatização aplicadas na amortização da dívida.

Por outro lado, as amortizações e anulações da dívida deverão registar um aumento face a 2003, na ordem de 3.775 milhões de euros. O maior volume de amortizações de dívida verifica-se sobretudo nas maturidades de médio e longo prazo, com o vencimento de Obrigações do Tesouro no valor nominal aproximado de 5,2 mil milhões de euros.

Deste modo, as necessidades brutas de financiamento decorrentes da execução orçamental de 2004 deverão atingir os 21.765 milhões de euros, ou seja, mais 5.669 milhões de euros relativamente a 2003, prevendo-se que o volume de emissões de dívida em 2004 atinja cerca de 21.798 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 6.818 milhões de euros face ao verificado em 2003.

Necessidades de Financiamento do Estado

	2002	2003	2004e	2005p
1.Necessidades de Financiamento Líquidas	6.022,30	5197,4	7.091,50	6.615,80
Défice Orçamental	4.942,30	4853,1	6896,1	4485,5
Aquisição Líquida de activos Financeiros	923,3	95,8	45,4	1500,3
Regularização Dívidas e Assunção de Passivos	554,4	257,1	400	1000
Receita Priv. Aplic. Amort.Dívida(-)	397,7	8,6	250	370
2. Amortizações e Anulações (Dívida fundada)	9.612,70	10899	14673,4	21741,2
Certificados de Aforro	1.407,90	1357,2	1419,6	1474,2
Dívida de Curto Prazo em euros	1.381,40	1423,4	5719,2	11722,4
Dívida de médio e longo prazo em euros	4.941,80	6812,5	6594,9	8521,6
Dívida em moedas não euro	2.139,90	1183,2	825,7	0
Fluxos de capital de <i>Swaps</i> (líq.)	-258,3	122,3	114	23,1
Necessid.Financiamento Brutas	15.635,00	16096	21764,9	28357
Fontes Financiamento	16.961,50	16500	22007,9	28397,3
Saldo Financiamento Orçamentos Anteriores	76,2	1326,7	403,7	49,7
Emissão Dívidas relativas Orçamento Anterior	16.885,30	14979,7	21604,2	28347,6
Emissões Dívida no Período Complementar	-	193,4	0	0
Saldo Financ. Para Exercic.Seguintes	1.326,50	403,7	49,7	40,3
Emissões Div.Ano Civil (D.Fundada)	17.231,00	14980	21797,6	28347,6
Relativas ao OE ano anterior (Per.Complem.)	345,7	0	193,4	0
Relativas ao OE do ano	16.885,30	14979,7	21604,2	28347,6

e - estimativa

p - previsão

Fonte: Ministério das Finanças OE 2005

Confirmando-se a continuidade do programa de emissões de Bilhetes do Tesouro (BT) em 2004, estes contribuirão com cerca de 45% do conjunto global de emissões, assumindo-se como a principal fonte de Financiamento do Estado. Paralelamente, assiste-se à redução do peso das Obrigações de Tesouro, visto que em 2004 representam cerca de 31% do total de emissões.

Composição do Financiamento do Estado

(Dívida Fundada em milhões de euros – ano civil)

	2003			2004			2005		
	Emissão	Amortização	Líquido	Emissão	Amortização	Líquido	Emissão	Amortização	Líquido
Dívida Euro	15.352,7	10.224,5	5.128,2	21.604,2	13.733,7	7.870,5	28.347,6	21.718,1	6.629,5
Certificados Aforro	1.726,1	1.349,9	376,3	1.401,7	1.419,6	-17,8	2.000,0	1.474,2	525,8
CEDIC	1.781,9	1.423,4	358,6	2.059,4	1.554,2	505,3	2.059,4	2.059,4	0,0
BT	4.247,0	0,0	4.247,0	9.662,9	4.165,0	5.497,9	10.000,0	9.662,9	337,1
OT – Taxa fixa	7.597,7	5.135,2	2.462,5	6.605,6	5.357,6	1.248,0	10.800,0	6.620,6	4.179,4
ORTV – Taxa variável	0,0	987,3	-987,3	-	336,8	-336,8	0,0	0,0	0
Outra Dívida Euro	0,0	1.328,8	-1.328,8	1.874,5	900,5	974,4	3.488,2	1.901,0	1.587,2
Dívida Não Euro	0,0	1.192,6	-1.192,6	0,0	825,7	-825,7	0,0	0,0	0,0
Fluxos de Capital de Swaps(Liq.)	0,0	156,0	-156,0	0,0	114,0	-114,0	0,0	23,1	-23,1
Total	15.352,7	11.573,0	3.779,7	21.604,2	14.673,4	6.930,8	28.347,6	21.741,2	6.606,4

Fonte: Ministério das Finanças

Prevê-se que o saldo vivo de Bilhetes do Tesouro atinja cerca de 10 mil milhões de euros no final de 2004, o que corresponde a um acréscimo líquido de cerca de 5,5 mil milhões de euros em relação a 2003.

Por seu turno os CEDIC (Certificados Especiais de Dívida Pública), aumentaram o seu peso no stock de dívida total em cerca de 0,5 pontos percentuais, facto que é justificado pelo alargamento da base de Instituições que utiliza os CEDIC como forma de aplicação dos excedentes temporários de Fundos de Tesouraria.

O acréscimo de necessidades brutas de financiamento, que se verificou em 2003 e que se estima para 2004, terá como consequência directa um aumento da dívida directa do Estado (óptica da contabilidade pública), quer em termos nominais quer em percentagem do PIB.

Dívida das Administrações Públicas

De acordo com os critérios definidos no PDE
(Milhões de euros)

	Dívida das AP	
	Montante	%do PIB
1999	58.657,10	54,30%
2000	61.566,40	53,30%
2001	68.335,30	55,80%
2002e	75.069,80	58,50%
2003e	78.345,20	60,30%
2004p	81.380,70	60,30%

e - estimativa

p - previsão

Fonte: Ministério das Finanças: Reporte Défices Excessivos de Setembro 2004

De referir que de acordo com os valores do reporte à Comissão Europeia no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) de Setembro de 2004, a dívida das Administrações Públicas devem ascender no fim de 2004 a 81.380,7, ultrapassando o limite de 60% do PIB.

Porém, após orçamento Rectificativo de 2004, com o aumento do endividamento líquido global directo até 11.094 milhões de euros, a dívida das Administrações Públicas corresponderá a cerca de 62% do PIB.

5.2. – Dívida pública: a proposta para 2005

Em 2005, as necessidades líquidas de financiamento do Estado estão orçamentadas em 6,6 mil milhões de euros, verificando-se assim uma diminuição de 7,2% face ao previsto para 2004, mas aumentando 15,2% face ao orçamentado para 2004.

Nos termos do artigo 62º da Proposta de Lei do OE/2005, o Governo pretende autorização para aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de 8.387 milhões de euros (11.094 milhões de euros no Orçamento Rectificativo de 2004), podendo este montante ser elevado até um limite de 900 milhões de euros (600 milhões de euros em 2004), quando se destine ao financiamento de assunções de passivos, bem como à regularização de responsabilidades (artigo 63º).

Prevendo-se amortizações e anulações da dívida no montante de 21.741,2 milhões de euros, as necessidades brutas de financiamento devem situar-se em cerca de 28.357 milhões de euros, contra um valor estimado para 2004 na ordem dos 21.765 milhões de euros.

Em 2005, prevê-se manter a estratégia de financiamento dos últimos anos, que se consubstancia na emissão de Obrigações de Tesouro (OT), no sentido de alimentar a liquidez da curva de rendimentos, e de Bilhetes do Tesouro (BT). Em relação às OT, considerando que a curva de rendimentos já apresenta títulos *benchmark* em todas as maturidades, prevê-se o lançamento de uma OT numa maturidade mais longa.

Para satisfazer as necessidades transitórias de tesouraria e uma maior flexibilidade de gestão da emissão de dívida pública fundada, fica o Governo autorizado em 2005 a emitir dívida flutuante até ao limite máximo do montante acumulado de 10.000 milhões de euros (artigo 66º), isto é, mais 2.000 milhões do que o valor previsto para 2004.

Com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos da dívida pública e a suprir necessidades de financiamento de muito curto prazo, fica também o Governo autorizado a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública directa do Estado, emitindo para o efeito dívida flutuante (artigo 69º).

5.3. – Garantias Autorizadas (2000 – 2004)

No período 2000 – 2004 foram autorizadas garantias pessoais do Estado através da Direcção Geral do Tesouro, sob a forma de fiança, cuja evolução está registada no quadro seguinte:

Evolução da Dívida Garantida

(Milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004*
Responsabilidades Assumidas	5.262,0	6.555,6	7.287,3	7.629,2	7.827,1
Responsabilidades Efectivas	4.984,0	6.053,4	6.955,2	7.510,7	7.688,6

(*) Os valores de 2004 reportam-se ao período até 30 de Junho.

Fonte: Ministério das Finanças e da Adm. Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Constata-se que a dívida garantida tem vindo progressivamente a aumentar nos últimos cinco anos, tanto ao nível das responsabilidades assumidas (montante contratual dos empréstimos garantidos), como ao nível das responsabilidades efectivas (somatório dos montantes utilizados dos empréstimos garantidos deduzidos das amortizações efectuadas).

VI – Conclusões e Parecer

A apreciação da proposta de Orçamento de Estado para 2005 na perspectiva da Comissão de Execução Orçamental permite-nos as seguintes conclusões:

1. A Proposta de Lei nº 146/IX(GOV) sobre o *“Orçamento do Estado para 2005”* foi apresentada ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 131.º e 138.º do Regimento da Assembleia da República.
2. Por despacho do PAR, datado de 15/10/2004, a proposta de lei vertente, baixou à Comissão de Execução Orçamental, para efeitos e nos termos regimentais aplicáveis de emissão do competente relatório e parecer.
3. O presente Relatório e Parecer incide exclusivamente sobre as áreas constantes do Orçamento do Estado para 2005 que se integram no âmbito da competência material da Comissão Parlamentar de Execução Orçamental.
4. O Orçamento de 2005 regista uma ligeira melhoria nos seguintes indicadores:
 - no que se refere às Administrações Públicas, verifica-se um decréscimo, em relação ao PIB, quer do consumo público (de 21,1% para 20,4%), quer da Despesa Corrente Primária (de 41,3% para 40,4%), quer da despesa total (de 49,7% para 48,8%).
 - no que se refere ao Sub-Sector Estado, verifica-se um decréscimo, em relação ao PIB, quer do consumo público (de 10,5% para 10%), quer da Despesa Corrente Primária (de 24,7% para 22%), quer da despesa total (de 30,1% para 27,6%).

Considera-se que esta trajectória, embora positiva, é ainda insuficiente, devendo, pois, continuar o esforço de consolidação, de forma a traduzir-se em melhorias mais significativas no saldo global efectivo e ajustado do ciclo e no saldo primário efectivo e ajustado do ciclo.

5. A série de necessidades de financiamento elevadas com repercussões no crescimento da dívida pública é susceptível de alterar as perspectivas de risco para a dívida da República Portuguesa.

Apesar do esforço de consolidação invocado, no próximo Orçamento de Estado é devido à rigidez da despesa, a dívida pública ainda irá aumentar, eventualmente, até 64% do PIB.

A Standard and Poor's acaba de emitir um aviso sugerindo que a República Portuguesa pode ver a sua notação de rating modificada, se não se verificarem melhorias nas finanças públicas portuguesas.

6. É um Orçamento onde ainda se verifica a necessidade de realizar receitas baseadas em operações não recorrentes, nomeadamente a alienação de património imobiliário, parte do qual afecto aos serviços do Estado, obrigando ao pagamento futuro de rendas de utilização, embora no apuramento dos custos/benefícios haja que introduzir o custo alternativo da emissão de dívida e outros encargos relacionados com a conservação e manutenção dos imóveis que vierem a ser alienados.
7. No Orçamento para 2005, o Governo assume não transferir os dois pontos percentuais das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Esta decisão, de acordo com o Governo, tem fundamento legal, embora tenha como efeito um não acréscimo da solidez do sistema.

8. O Orçamento de 2005 prevê um acréscimo de 2,9% de despesas com a saúde, o qual se poderá revelar insuficiente, nomeadamente face ao acréscimo verificado em 2004.
9. O Orçamento de Estado apresenta despesas de capital com significado similar, em termos de PIB, em 2004 e 2005.
Admite-se que ainda persistem práticas de incluir nas despesas de capital puras despesas correntes, situação que, a acontecer, deve ser ultrapassada.
10. O ano de 2005 revela-se como um exercício orçamental que exigirá um reforço de acompanhamento da 6ª Comissão Parlamentar assim sejam reforçados os seus meios operacionais e lhe seja prestada a informação atempada.
11. Reforça-se a importância do controlo político da execução orçamental em matérias já identificadas em 2004:
 - A execução da despesa;
 - O orçamento do Serviço Nacional de Saúde, nomeadamente o acompanhamento da empresarialização dos hospitais;
 - O acompanhamento do processo de celebração de Parcerias Público – Privadas;
 - Acompanhamento dos 12 programas orçamentais que só por si envolvem um financiamento correspondente a 92,1% do PIDDAC 2004;
 - Acompanhamento do processo de Alienação de Imóveis;
 - Acompanhamento do processo de regularização do Acordo de Titularização de créditos fiscais celebrado com o Citigroup.
 - Acompanhamento do endividamento dos Municípios.

Parecer

- a) A Proposta de Lei nº 146/IX(GOV) sobre o *"Orçamento do Estado para 2005"*, preenche, salvo melhor e mais qualificado entendimento, os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poder ser discutida e votada pelo Plenário da Assembleia da República.
- b) Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.
- c) Nos termos regimentais aplicáveis, o presente relatório e parecer é remetido ao PAR.

Assembleia da Republica, 16 de Novembro de 2004

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão