



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

- **5. Compreender o Orçamento do Estado (OE)**
 - **Noção, âmbito do OE, regras orçamentais e ciclo orçamental**
 - **Fase I – A preparação da Proposta de Lei do Estado**
 - **Fase II – O debate e aprovação da Lei do OE na AR**
 - **Fase III – A execução do OE pelo governo**
 - **Fase IV - A Conta Geral do Estado**



Bibliografia

- Livro *Economia e Finanças Públicas*, **Cap. 12**, 6ª edição, p. 435-447 e 476-485

Orçamento Cidadão 2014 e 2019, Ministério das Finanças.
Orçamento para o Cidadão 2021, Institute of Public Policy

- **Facultativo:** Lei nº 151/2015, de 11 de Setembro (*Lei de Enquadramento Orçamental*) na atual versão



Conceitos a reter e objetivos da aula

- Orçamento do Estado (OE)
 - Contexto legal
 - Noção, âmbito e conteúdo
- Ciclo orçamental
 - Quatro fases do ciclo
 - Prazos e competências

- Objetivos:
 - Saber onde estão os dados do Orçamento do Estado (proposto e aprovado), da execução orçamental e da Conta Geral do Estado.



O contexto legal do orçamento

- **Em Portugal**, o contexto legal do OE está estabelecido na
 - ***Constituição da República Portuguesa*** (CRP)
 - Define princípios relativos a:
 - Âmbito, conteúdo e organização do OE
 - Definição da partilha de competências entre Governo e AR
 - ***Lei de Enquadramento Orçamental*** (LEO)
 - *Lei de valor reforçado* que regula a elaboração, apresentação, discussão, votação e execução do OE
- Importa ainda ter presente que o **quadro jurídico da política orçamental e da gestão financeira** concretizado na LEO decorre também do
 - *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*
 - *Pacto de Estabilidade e Crescimento*
 - *Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária*



Orçamento de Estado - noção

Documento, apresentado sob a **forma de lei**, que comporta:

- uma **descrição detalhada da previsão para o ano t de todas as receitas e de todas as despesas de alguns subsectores das Administrações Públicas.**
- **propostas pelo *Governo* e autorizadas pela *AR***
 - Governo apresenta a **Proposta de Lei** na AR
 - Após a aprovação pela AR e promulgação pelo Presidente da República, aquela proposta passa a **Lei do OE**



Orçamento de Estado - âmbito

O Orçamento de Estado

- **integra** os orçamentos do Estado:
 - *da Administração Central*
 - *da Segurança Social*
- **não integra** os orçamentos
 - *das Administrações Regionais e Locais*



O OE e as regras orçamentais

- Conjunto de **princípios** (*CRP e LEO*) a que deve obedecer a organização do OE
- **Origem histórica:** limitação dos poderes financeiros públicos, com origem nas correntes liberais do séc. XIX

Regras de anualidade, unidade, universalidade, não compensação, não consignação e **especificação**



Fugir às regras? A desorçamentação

- O que deve ser entendido por *desorçamentação*?
 - Criação de organismos **fora do âmbito das AP** que desempenham, no todo ou em parte, funções antes atribuídas a organismos das AP
 - Isto implica que certas receitas e despesas deixam de estar no OE
 - *Exemplo*: criar organismos de direito privado que substituam (ou complementem) entidades da AC – caso de Fundações
- **Vantagens**, quando corresponde a:
 - imperativos de formas flexíveis e autónomas de gestão
 - critérios de descentralização e eficácia económica
- **Inconvenientes**, quando ocorre por:
 - pura indisciplina; para evitar o controlo e fiscalização correntes para o sector público (Ex: S.A. de capitais públicos,...)
- **Problema**: as *vantagens* e *inconvenientes* são muitas vezes difíceis de dissociar



Especificação

- **Conteúdo:**

- o OE deve especificar suficientemente as receitas e as despesas previstas, de acordo com *classificações legalmente estabelecidas*.

- **Fundamentos:**

- critérios de racionalidade financeira e necessidade de transparência, que facilitam o controlo político e técnico.

- **Exceções:**

- dotações genéricas, previstas na Lei
 - **Exemplo:** a *dotação provisional* no orçamento do MF para fazer face a “despesas imprevisíveis e inadiáveis” ou a *Reserva Orçamental*.



Classificadores das despesas

Principais critérios de classificação (adoptados em **Portugal**):

- Classificação **económica**: já apresentada.
 - Efetivas e não efetivas, correntes e de capital
- Classificação **funcional**
 - Adaptada da *Classification of the Functions of Government, COFOG* –
- Classificação **orgânica**
- Classificação por **programas** (muito incipiente)



Classificação funcional das despesas

Segundo a classificação funcional, a despesa é desagregada por **diferentes domínios de intervenção do Estado** (funções e subfunções) a que correspondem **finalidades específicas** :

- 1. Funções gerais de soberania** (defesa nacional, ...)
- 2. Funções sociais** (educação, saúde, segurança social, ...)
- 3. Funções económicas** (agricultura, indústria, ...)
- 4. Outras funções** (operações da dívida pública, ...)



Classificação das receitas

- **Aplicado apenas um critério:**

- **Classificação económica** (AC e Segurança Social)
 - Recordar conceitos de *receitas efetivas e não efetivas*

- **Importância da classificação económica:**

- Peso das receitas fiscais no financiamento da despesa pública
- Recurso ao crédito e seu efeito sobre a Dívida Pública
- Importância do SEE como fonte de receita (Rendimentos de Propriedade)



Ciclo orçamental – 4 fases

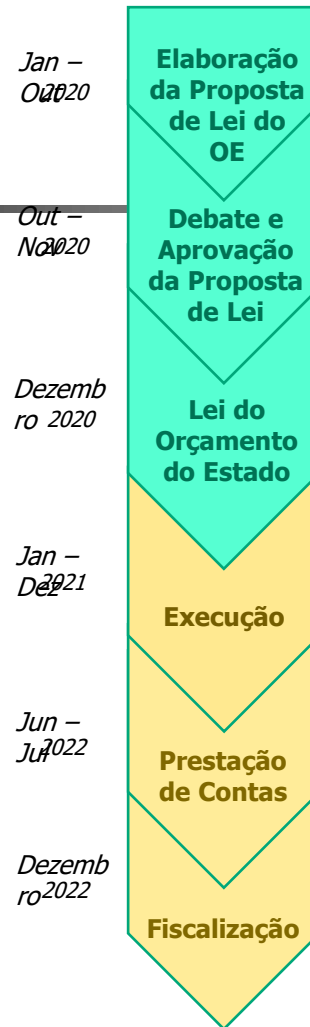
■ **Ciclo orçamental**

- **Conjunto de todas as fases, distintas mas interdependentes, relacionadas com cada orçamento**
- O início do processo orçamental foi adaptado, a partir de 2015, às datas chave do **Semestre Europeu** ; assim, o Governo deve apresentar **até 15 de Abril** os seguintes documentos: i) actualização anual do Programa de Estabilidade; ii) proposta de lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento (GOP)

■ **Identificação das fases**

- **Fase I - Elaboração** do **OE** e da respectiva proposta de lei
- **Fase II - Discussão e votação** da proposta de lei,
- **Fase III - Execução e fiscalização** (da Lei) do OE
- **Fase IV** - Elaboração, discussão, votação e fiscalização da **Conta Geral do Estado**

O CICLO DO ORÇAMENTO



LINKS ÚTEIS:

Integra a **Lei do Orçamento de Estado** o articulado da lei e os Mapas orçamentais que podem ser consultados aqui:

[Orçamento do Estado para 2021.](#)

A **proposta de Lei do OE do governo**, contém adicionalmente o **Relatório** do Orçamento de Estado:

[Proposta de Lei do Orçamento do Estado](#)

Este Orçamento para o Cidadão 2021 é uma publicação do **Instituto de Políticas Públicas (IPP)**.

Os Orçamentos Cidadão de 2014 e 2019 da responsabilidade do Ministério das Finanças podem ser encontrados aqui:

[Orçamentos Cidadão](#)

Para mais informações, contactar:

admin@ipp-jcs.org

Fonte: Orçamento Cidadão 2021 –
Institute of Public Policy

Ciclo orçamental – Fase I- Proposta de Lei

- **Constitui uma competência do Governo**, no âmbito das suas *funções políticas e administrativas*, a iniciativa de **apresentação da proposta de lei**, até 10 de Outubro de cada ano (CRP, Art. 197º; LEO, Art. 36º, nº1)
- **A Proposta de Lei do OE integra** (Art.º 36, 37, 41,43 da LEO):
 - **Articulado**
 - **Mapas orçamentais** (*ver Anexos*)
 - **Demonstrações orçamentais e financeiras**
 - Previsão plurianual da variáveis orçamentais e macroeconómicas; despesa anual e plurianual das PPP; sustentabilidade da dívida

Sendo acompanhada:

- **Relatório do OE** - narrativa importante explicativa do OE que não é reelaborado após aprovação.
- **Elementos Informativos**
 - Orçamento consolidado das AP (em CP e CN) e por subsector; transferências da AC para ARL e SS; benefícios fiscais e despesa fiscal cessante



Ciclo orçamental – Fase I- Proposta de Lei (preparação)

- O processo orçamental se inicia com a apresentação à Comissão Europeia (até 15 de Abril) da actualização anual do Programa de Estabilidade (Ver Cap.6)
- A nível nacional, o processo de elaboração do OE (Etapa I do ciclo orçamental) é desenvolvido em **etapas** (*ver* Figura 12.1 do Livro EFP) que culmina com a aprovação em Conselho de Ministros da proposta de lei a submeter à AR
- As **três primeiras etapas correspondem a:**
 - Elaboração do **cenário macroeconómico** (deve ter rigor e ser realista)
 - *Componentes da procura (Consumo privado e publico, Investimento, Exp. Imp.),desemprego, inflação, etc.*
 - Com base na anterior: previsão das receitas efectivas
 - Dada a meta relativa ao Saldo Orçamental, previsão das despesas efectivas
 - as duas últimas etapas devem obedecer aos **requisitos estabelecidos pela OCDE** –

Ciclo orçamental – Fase I – Proposta de Lei



Para “navegar”

no OE:

- Ir ao site da
DGO




















(<https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx>)

- Escolher

“Política
Orçamental” e
depois

“Orçamento do
Estado”

- Para aceder à
Proposta de Lei
escolher

-  [Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2021-2023](#)
-  [Proposta de Lei do OE2021](#)
-  [Mapa 01 - Mapa das despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsetores da administração central e da segurança social](#)
-  [Mapa 02 - Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da administração central](#)
-  [Mapa 03 - Mapa relativo à classificação económica das despesas do subsetor da administração central](#)
-  [Mapa 04 - Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da administração central](#)
-  [Mapa 04 - Desenvolvimentos do Mapa 04 \[NOVO\]](#)
-  [Mapa 05 - Mapa relativo à classificação económica das receitas públicas do subsetor da administração central](#)
-  [Mapa 06 - Mapa relativo às despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias](#)
-  [Mapa 07 - Mapa relativo à classificação funcional das despesas cada sistema e subsistema e total subsetor segurança social](#)
-  [Mapa 08 - Mapa relativo à classificação económica das despesas cada sistema e subsistema e total subsetor segurança social](#)
-  [Mapa 09 - Mapa relativo à classificação económica das receitas cada sistema e subsistema e total subsetor segurança social](#)
-  [Mapa 10 - Mapa relativo às receitas tributárias cessantes dos subsetores da administração central e da segurança social](#)
-  [Mapa 11 - Mapa relativo às transferências para as regiões autónomas](#)
-  [Mapa 12 - Mapa relativo às transferências para os municípios](#)
-  [Mapa 13 - Mapa relativo às transferências para as freguesias](#)
-  [Mapa 14 - Mapa relativo às responsabilidades contratuais plurianuais das entidades dos subsetores da administração central](#)
-  [Relatório do OE2021
\(versão atualizada em 13-10-2020\)](#)
-  [Relatório do OE2021 - Elementos informativos e complementares
\(versão atualizada em 16-10-2020\)](#)



Ciclo orçamental – Fase II

- No âmbito da sua *competência política e legislativa*, cabe à **AR** aprovar a **lei do OE** (CRP, Art.161, alínea g)
 - **Votação**: até 45 dias após apresentação da proposta
 - **Aprovação (AR) e Promulgação (PR)**: até final do ano
 - Duas fases na discussão e votação:
 - **Generalidade** (Plenário da AR)
 - **Especialidade** (Plenário - Matérias referentes ao sistema fiscal e limites ao endividamento do Estado e ARL - e Comissões)

- **Conteúdo da Lei do OE**
 - **1. Articulado**
 - **2. Mapas orçamentais** (*Ver Anexos*)
 - **3. Demonstrações orçamentais e financeiras**



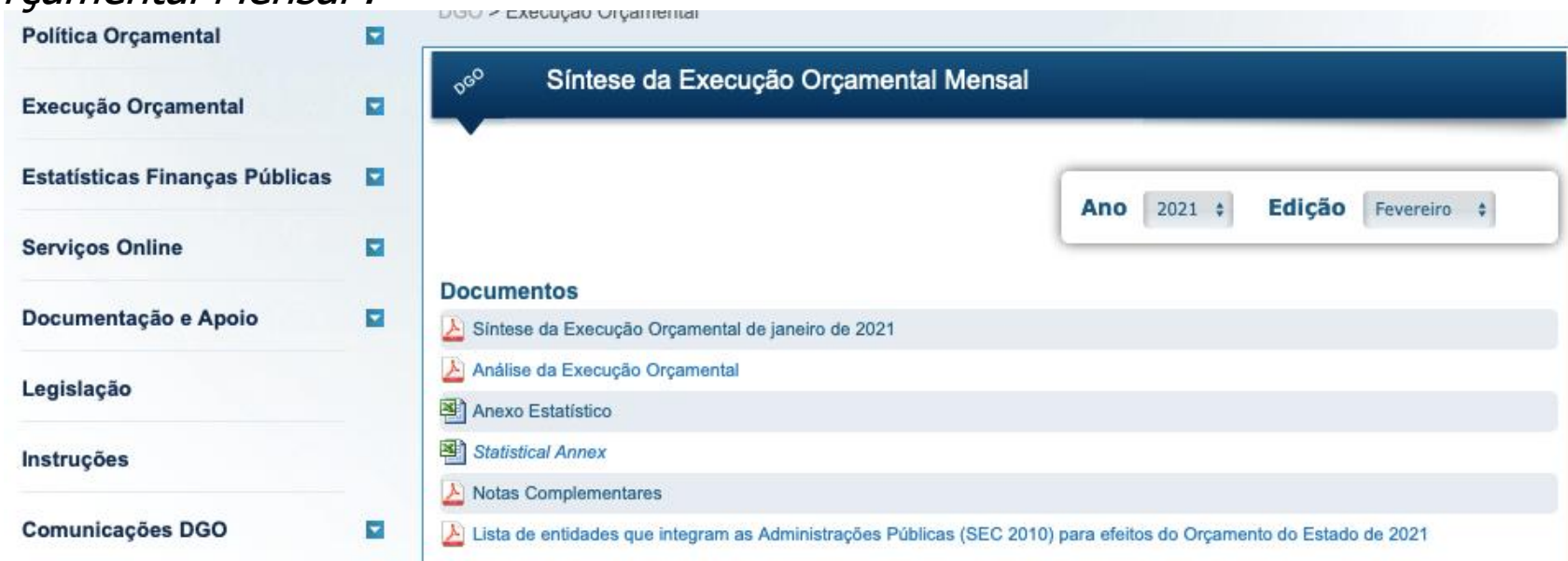
Ciclo orçamental – Fase III

- Compete ao **Governo executar e fazer executar** o OE, no respeito pela **autorização concedida** pela **AR**
 - A 31 de Dezembro do ano t cessa a vigência do OE
- **Princípios na execução das receitas:**
 - Legalidade e regularidade orçamental
 - **O valor orçamentado pode ser ultrapassado**
- **Princípios na execução das despesas:**
 - Legalidade e regularidade orçamental
 - **O valor inscrito como despesa é um limite máximo**
 - Execução por *duodécimos*

Ciclo orçamental – Fase III

As sínteses de execução orçamental são publicadas mensalmente pelo Ministério das Finanças.

Ir ao site da DGO, escolher "Execução Orçamental" e "Síntese da Execução Orçamental Mensal".



The screenshot displays the DGO website interface. On the left, a navigation menu lists various categories: Política Orçamental, Execução Orçamental, Estatísticas Finanças Públicas, Serviços Online, Documentação e Apoio, Legislação, Instruções, and Comunicações DGO. The main content area is titled 'Síntese da Execução Orçamental Mensal'. It features a filter for 'Ano' set to 2021 and 'Edição' set to Fevereiro. Below the filters, a section titled 'Documentos' lists several files: 'Síntese da Execução Orçamental de janeiro de 2021', 'Análise da Execução Orçamental', 'Anexo Estatístico', 'Statistical Annex', 'Notas Complementares', and 'Lista de entidades que integram as Administrações Públicas (SEC 2010) para efeitos do Orçamento do Estado de 2021'.



Ciclo orçamental – Fase IV

- A elaboração da **Conta Estado** é da competência do **governo**, sendo a sua votação e fiscalização da competência da **AR**
 - é uma síntese da **execução** orçamental durante o ano t
 - *As previsões iniciais* de receitas e de despesas dão lugar a *receitas obtidas* e *despesas pagas*
 - o seu **âmbito** é similar ao do OE
- Com a sua aprovação (AR) até 31 de Dezembro de **$t+1$** encerra-se o ciclo orçamental do **ano t**

Ciclo orçamental – Fase IV

[NOTA]

A Conta Geral do Estado de 2019 foi entregue à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas, pela primeira vez em formato integralmente desmaterializado, a 30 de junho de 2020.

- Dado o desfasamento na aprovação da Conta Geral do Estado na AR pouca importância é dada ao seu debate na AR.

- Para navegar na CGE ir ao site da dgo e escolher “Política Orçamental” e “Conta Geral do Estado.”


Ano 2019 ↓


Relatório e Mapas Contabilísticos

 Relatório de análise global; Conta da Segurança Social
[Volume I - Tomo I]

 Relatório do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
[Volume I - Tomo II]

 Mapas contabilísticos gerais; Conta da Assembleia da República; Conta do Tribunal de Contas
[Volume I - Tomo III]

 Gráficos constantes do Relatório da Conta Geral do Estado
(Volume I - Tomo I)

 Quadros constantes do Relatório da Conta Geral do Estado
(Volume I - Tomo I)

 Quadros constantes do Relatório da Conta Geral do Estado
(Volume I - Tomo II)

 Mapas constantes da Conta Geral do Estado
(Volume I - Tomo III)