



Caixa – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2017

Na presente Caixa procede-se a uma análise da gestão dos instrumentos de controlo orçamental efetuada pelo Ministério das Finanças no ano de 2017. Embora os dados estejam na ótica da contabilidade pública, o seu tratamento é semelhante em contas nacionais.

As **cativações orçamentais** correspondem à retenção de uma parte das dotações de despesa dos serviços e organismos da administração central, com o objetivo de assegurar um controlo flexível da execução orçamental. A utilização condicionada das dotações orçamentais para 2017 ficou inicialmente estabelecida no artigo 4.º da Lei do OE/2017.¹ Esta norma condiciona a utilização de algumas dotações orçamentais das entidades da administração central, sujeitando-as a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças.

De acordo com informação prestada pela DGO, os **cativos iniciais** incidentes sobre as dotações de despesa efetiva dos serviços e organismos da administração central para 2017 totalizaram 1880 M€ - o valor mais alto aplicado nos últimos anos. Porém, **a Conta das AP para 2017 em contabilidade nacional tinha implícita a não utilização de despesa em 516 M€**, dos quais 427,1 M€ no âmbito da reserva orçamental (classificada na rubrica "outras despesas correntes" em contabilidade pública e em "consumo intermédio" em contabilidade nacional, como se explica mais adiante).

O referido abatimento reflete a expectativa de não utilização de uma parte das dotações de despesa, sendo utilizado pelo MF para previsão da conta das AP na ótica da contabilidade nacional. Essa conta consolidada faz parte do relatório da POE que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado, mas que não está sujeito a aprovação na Assembleia da República.

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, o único documento do OE sujeito a aprovação na Assembleia da República é a proposta de lei do Orçamento do Estado, que contém o articulado e os designados "mapas da lei" em contabilidade pública (previstos no artigo 32.º da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho). As dotações de despesa que constam nos mapas da Lei do OE são apresentadas na ótica da contabilidade pública e são aprovadas na Assembleia da República sempre em termos brutos, ou seja, sem estarem afetadas pelos abatimentos.

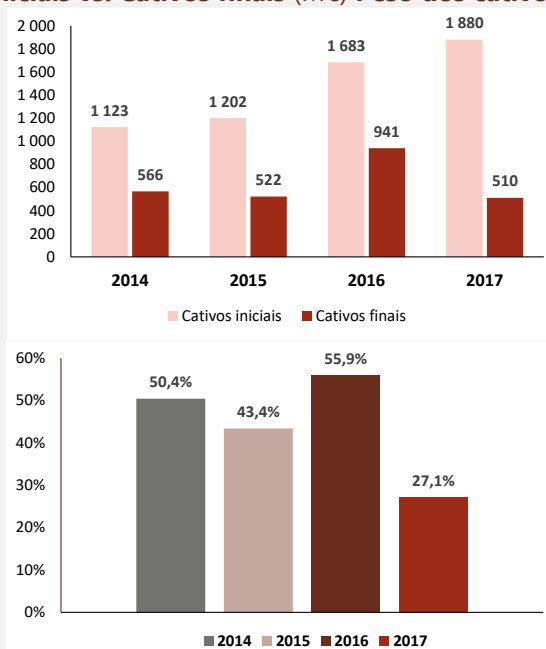
**Quadro 1 – Cativações sobre a despesa efetiva da administração central em 2017** (em M€)

	Cativos iniciais	Descativações		Cativos finais	
		Valor	Grau	Valor	Grau
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)
Despesas correntes:	1 612	1 137	70,6%	475	29,4%
Despesas com pessoal	242	173	71,5%	69	28,5%
Aquisição de bens e serviços	748	513	68,6%	235	31,4%
Juros e outros encargos	11	8	69,9%	3	30,1%
Transferências correntes	59	41	69,7%	18	30,3%
Outras despesas correntes	552	402	72,8%	150	27,2%
- Reserva orçamental	427	272	63,6%	155	36,4%
Despesas de capital:	268	232	86,7%	36	13,3%
Aquisição de bens de capital	233	205	88,2%	27	11,8%
Transferências de capital	34	25	75,5%	8	24,5%
Outras despesas de capital	1	1	100,0%	0	0,0%
Total	1 880	1 370	72,9%	510	27,1%

Fonte: DGO (cativos iniciais) e SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: não inclui ativos nem passivos financeiros; não inclui os cativos reflexos que incidiram sobre as verbas transferidas do OE para as entidades com autonomia financeira; os cativos incidentes sobre "outras despesas correntes" incluem a reserva orçamental.

De acordo com dados provisórios extraídos do SIGO (base de dados da DGO), no ano de 2017 terão sido descativados 1370 M€, tendo os **cativos finais ascendido a 510 M€**. Este valor corresponde a **27,1% do total de cativos iniciais**, sendo em termos relativos o mais baixo dos últimos anos: no último triénio os cativos finais ascenderam a metade dos cativos iniciais, em média. **Em termos absolutos, os cativos finais em 2017 ficaram em linha com os valores registados nos anos de 2014 (566 M€) e 2015 (522 M€)**, mas bastante abaixo dos 941 M€ registados no ano anterior.

Gráfico 1 – Gestão das cativações orçamentais no período 2014-2017
Cativos iniciais vs. Cativos finais (M€) Peso dos cativos finais (%)



Fonte: DGO (2014-2016), DGO (cativos iniciais 2017) e SIGO (cativos finais 2017). Cálculos do CFP. | Notas: não inclui ativos nem passivos financeiros; não inclui os cativos reflexos que incidiram sobre as verbas transferidas do OE para as entidades com autonomia financeira; o peso dos cativos finais representa o seu peso no total de cativos iniciais.

Atendendo a que a Conta das AP para 2017, tanto em contabilidade pública como em contas nacionais, já tinha implícita uma poupança de 516 M€ (atribuível a uma parcela dos cativos iniciais) e que os cativos finais atingiram 510 M€, conclui-se que **os cativos permanentes em 2017 ficaram praticamente em linha com o previsto no OE/2017**.

Como habitualmente, a maioria dos cativos finais incidiu sobre a despesa com a **aquisição de bens e serviços**: 235 M€. Trata-se de uma poupança superior em 146,1 M€ à considerada pelo MF na Conta das AP para 2017 (que foi de 88,9 M€). Em sentido contrário, a poupança na rubrica **“outras despesas correntes”** (onde se inclui a reserva orçamental) foi de 150 M€.

A **reserva orçamental** (prevista no artigo 4.º da Lei do OE/2017) correspondeu a uma cativação de 2,5% do orçamento de cada programa orçamental da administração central para 2017 e ascendeu a um total de 433,6 M€. De acordo com esclarecimentos prestados pelo MF no âmbito da análise da POE/2017, a reserva orçamental líquida de cativos ascendia a 6,5 M€ que, em contabilidade pública, foram imputados na rubrica “outras despesas correntes” e, em contas nacionais, foram considerados na rubrica de consumo intermédio.

Contudo, de acordo com dados provisórios relativos ao conjunto do ano de 2017, **a reserva orçamental teve uma utilização de 278 M€, tendo ficado 272 M€ acima da despesa inicialmente prevista para efeitos da Conta das AP para 2017**. A reserva orçamental foi maioritariamente utilizada para reforço do orçamento do Instituto de Gestão Financeira da Educação: 113 M€, destinados aos Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário). O CFP solicitou a identificação das rubricas de despesa que foram reforçadas com contrapartida



na reserva orçamental em 2017, tendo a DGO respondido que essa análise ainda não foi finalizada pela DGO para integração no relatório da Conta Geral do Estado de 2017.

Quadro 2 – Utilização da reserva orçamental em 2017 (em M€)

Serviço/Organismo	Inicial	Final	Utilização
Reserva orçamental (dos quais:)	433,6	155,4	278,2
Instituto de Gestão Financeira da Educação	113,4	0,0	113,4
Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna	38,5	0,0	38,5
Infraestruturas de Portugal	36,2	0,0	36,2
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	23,2	0,0	23,2
ADSE - Instituto de Proteção e Assistência na Doença	13,3	0,0	13,3

Fonte: SIGO. Cálculos do CFP.

A **dotação provisional** constitui outro instrumento de controlo orçamental cuja utilização só pode ser autorizada, a título excecional, pelo Ministro das Finanças. A dotação provisional destina-se à cobertura de despesas excecionais e imprevisíveis que surjam ao longo do ano. Por essa razão, costuma estar incluída inicialmente na rubrica “outras despesas correntes” (tendo sido também esse o procedimento adotado no OE/2017). Ao longo do ano, à medida que forem identificadas necessidades de financiamento, a dotação provisional é anulada em contrapartida do reforço de outras rubricas de despesa (maioritariamente despesas com pessoal).

À semelhança do que sucedeu nos últimos anos, **a dotação provisional para 2017 foi integralmente utilizada, num total de 535 M€**. Cerca de dois terços deste valor destinaram-se a reforçar a dotação de despesas com pessoal dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário (355 M€). Saliente-se também a alocação de recursos ao SNS (108 M€, através da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), de modo fazer face aos pagamentos em atraso deste sector.

Quadro 3 – Reforços com contrapartida na dotação provisional em 2017 (em M€)

Ministério / Entidade	Despesas com pessoal	Transf correntes - SFA	Transf capital - SFA	Total
Encargos Gerais do Estado				
Fundo de Emergência Municipal		0,6		0,6
Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores	0,2			0,2
Ministério da Cultura				
Direção-Geral do Património Cultural			3,0	3,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior				
Universidades e Institutos Politécnicos		6,0		6,0
Ministério da Educação				
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	355,0			355,0
Ministério da Saúde				
Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.		107,8		107,8
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.		17,9		17,9
Administração Regional de Saúde de LVT, I.P.		37,4		37,4
Ministério do Planeamento e Infraestruturas				
Agência para o Desenvolvimento e Coesão		1,1		1,1
Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural				
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.		6,0		6,0
Total	355,2	176,8	3,0	535,0

Fonte: DGO. Cálculos do CFP.



As restantes **dotações centralizadas no Ministério das Finanças** com impacto em contas nacionais tiveram a seguinte execução: a referente à contrapartida pública nacional global (100 M€) teve uma utilização de 16,9 M€ e a destinada ao orçamento participativo de Portugal (3 M€) foi integralmente utilizada.

Conclui-se que, de acordo com os dados provisórios disponíveis, a gestão dos instrumentos de controlo orçamental acima referidos teve um **impacto favorável face ao previsto no OE/2017 de 77 M€ no saldo orçamental das AP em contas nacionais no ano de 2017**, resultantes de uma poupança de 83 M€ na despesa relativa à contrapartida pública nacional global e de um desvio desfavorável de 6 M€ nas cativações orçamentais face ao inicialmente previsto.

1 – No artigo 4.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, estão previstas as percentagens das cativações, exceções (entre as quais as rubricas relativas à aquisição de serviços de Saúde), redistribuição e descativação de verbas. Posteriormente, foram estabelecidas cativações adicionais, abrangendo dotações relativas a despesas com pessoal, no âmbito do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2017 (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março).

2 - Foram excecionadas da aplicação da reserva orçamental as instituições pertencentes ao SNS e ao Ensino Superior, bem como as EPR abrangidas pelo regime simplificado. O cálculo da reserva orçamental não incide sobre as despesas financiadas por fundos europeus, aplicações de ativos e passivos financeiros, as dotações relativas a pessoal colocado em situação de requalificação, nem sobre as chamadas dotações específicas.

“Caixa 2 – Instrumentos de controlo orçamental no ano de 2017”, originalmente publicada no Relatório 4/2018, “Análise da Conta das Administrações Públicas 2017”, de abril de 2018