

### 3. O Orçamento de Estado

#### 3.1. O Orçamento e as suas regras

##### 3.1.1 Noção, elementos e funções do OE

##### 3.1.2 As regras orçamentais

##### 3.1.3 Contexto Legal

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

### Bibliografia

#### Obrigatória:

Livro *Finanças Públicas e Direito Financeiro* vol 1, Sousa Franco, cap. V – pontos 1 a 3;  
Livro *Economia e Finanças Públicas*, Pereira et al, Parte IV – ponto 12 a 12.2

#### Legislação:

Constituição da República Portuguesa;  
Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto - Lei de enquadramento orçamental;  
Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro – OE 2007;  
DL n.º 50-C/2007, de 6 de Março - DL de execução orçamental.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

### Noção de ORÇAMENTO

“ É uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual”.

Prof. Sousa Franco

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Elementos do OE

**Elemento económico** – o OE constitui uma previsão da actividade financeira anual a realizar por determinados subsectores da AP sob comando do Governo;

**Elemento político** – o OE constitui uma autorização política concedida pela AR mediante a aprovação formal da proposta elaborada e submetida pelo Governo;

**Elemento jurídico** – o OE constitui um instrumento, sob a forma de lei, que limita os poderes financeiros do Estado no que respeita à realização de despesa e à obtenção de receita.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

---

## Funções do OE

### Funções económicas:

- Racionalidade económica;
- Eficácia económica.

### Funções políticas:

- Garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos;
- Garantia do equilíbrio e separação dos poderes.

### Funções jurídicas:

- Decorrem do elemento político e consubstanciam-se no aparecimento de um conjunto de normas destinadas a concretizar os fins de garantia.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

---

## Contexto Legal do Orçamento

### i. Lei Constitucional

- arts 105.º a 107.º CRP

### ii. Lei Orgânica orçamental e legislação conexas

- **Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental** - alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, 28 de Agosto – Lei de Estabilidade Orçamental; pela Lei n.º 23/2003, 2 Julho; e pela Lei n.º 48/2004, 24 de Agosto que procede à republicação da LEO;
- **Legislação conexas:**
  - Lei de Bases da Contabilidade Pública;
  - Regime da Administração Financeira do Estado;
  - Lei de Finanças Locais;
  - Lei de Finanças Regionais.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

---

## Contexto Legal do Orçamento

### iii. Lei anual do Orçamento de Decreto-Lei de execução orçamental

- Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro – OE 2007
- DL n.º 50-C/2007, de 6 de Março - DL de execução orçamental

#### Adicionalmente no contexto da União Europeia\*:

- Tratados subscritos por Portugal (Maastricht/ Nice)
- Regulamentos do Conselho Europeu (Pacto de Estabilidade e Crescimento - 1991)

\* Que originam a necessária adaptação da legislação nacional/ ex. fruto da adesão ao PEC – 1.ª alteração à LEO.

Docente: Soraia Gonçalves

## ESTRUTURA DO OE

- **Lei orçamental art. 30º LEO**
  - Articulado **art. 31º LEO**
  - Mapas orçamentais **arts. 32º / 33º LEO**
- **Anexos**
  - Desenvolvimentos orçamentais **art. 35º LEO**
  - Relatório **art. 36º LEO**
  - Elementos informativos **art. 37º LEO**
- **Decreto orçamental art. 43 LEO**

Docente: Soraia Gonçalves

## MAPAS ORÇAMENTAIS

|           |     |                |                         |          |
|-----------|-----|----------------|-------------------------|----------|
| Mapa I    | SI  | Receitas       | Classificação económica | Base     |
| Mapa II   |     | Despesas       | Classificação orgânica  | Base     |
| Mapa III  |     |                | Classificação funcional | Base     |
| Mapa IV   |     |                | Classificação económica | Derivado |
| Mapa V    | SFA | Receitas       | Classificação orgânica  | Base     |
| Mapa VI   |     |                | Classificação económica | Base     |
| Mapa VII  |     | Despesas       | Classificação orgânica  | Base     |
| Mapa VIII |     |                | Classificação funcional | Base     |
| Mapa IX   |     |                | Classificação económica | Derivado |
| Mapa X    | SS  | Receitas       | Classificação económica | Base     |
| Mapa XI   |     | Despesas       | Classificação funcional | Base     |
| Mapa XII  |     |                | Classificação económica | Derivado |
| Mapa XIII |     | Rec. Subsist.  | Classificação económica | Derivado |
| Mapa XIV  |     | Desp. Subsist. | Classificação económica | Derivado |

Docente: Soraia Gonçalves

## MAPAS ORÇAMENTAIS

|            |                                                                       |          |
|------------|-----------------------------------------------------------------------|----------|
| Mapa XV    | PIDDAC                                                                | Base     |
| Mapa XVI   | Despesas correspondentes a programas                                  | Derivado |
| Mapa XVII  | Responsabilidade contratuais plurianuais dos SI / SFA por ministérios | Derivado |
| Mapa XVIII | Transferências Regiões Autónomas                                      | Derivado |
| Mapa XIX   | Transferências Municípios                                             | Derivado |
| Mapa XX    | Transferências Freguesias                                             | Derivado |
| Mapa XXI   | Receitas Tributárias cessantes SI / SFA / SS                          | Derivado |

Docente: Soraia Gonçalves

## Regras Orçamentais Clássicas

- Regras de natureza técnica estabelecidas na época das finanças públicas clássicas;
- São regras tradicionais que apesar da evolução dos métodos de orçamentação mantêm-se;
- O seu objectivo é a garantia das funções da instituição orçamental.

Docente: Soraia Gonçalves

## Regras Orçamentais Clássicas

- Regra Anualidade
- Regra Plenitude
  - Regra Unidade
  - Regra Universalidade
- Regra Especificação
- Regra Não Compensação
- Regra Não Consignação
- Regra Equilíbrio

Docente: Soraia Gonçalves

## Regra da Anualidade

- Determina que o OE é um acto de vigência anual;
- O ano económico coincide, no caso português, com o ano civil;
- A anualidade fundamenta-se em razões de natureza política e de natureza económica;

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Anualidade

- Não colide com a possibilidade de apresentar programas plurianuais;
- Contexto legal:
  - CRP – art. 106º n.º 1;
  - LEO – art. 4º

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Anualidade

- Existem duas soluções quanto ao horizonte abrangido pela execução orçamental:
  - Orçamento de Gerência;
  - Orçamento de Exercício.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Plenitude

- **Regra da Unidade** – determina que o conjunto das receitas e das despesas deve ser apresentado num único orçamento;
- **Regra da Universalidade** – determina que devem ser inscritas num orçamento todas as receitas e todas as despesas de todas as entidades públicas.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Plenitude

- **Contexto Legal**
  - CRP – art. 105º n.º 3
  - LEO art. 5º
- **Excepções legais:**
  - Orçamentos das Regiões Autónomas e Autarquias Locais (SPA)
  - Orçamentos do Sector Empresarial (SP)

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Não Compensação

- Exige que as receitas e as despesas sejam inscritas pelos seus valores brutos, ou seja, sem qualquer dedução de eventuais despesas (encargos de cobrança) e de eventuais receitas (ganhos originados pela realização de despesa) que lhe estejam associados.
- Art.º 6º LEO

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Não Consignação

- Estabelece que a totalidade das receitas orçamentais deve servir para financiar a totalidade das despesas orçamentais;
- Art.º 7º LEO
- Excepções:
  - Receitas do orçamento da Segurança Social;
  - Receitas de reprivatizações;
  - Receitas próprias dos serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira;
  - Outras previstas na lei.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra da Especificação

- Determina que o orçamento deve especificar ou individualizar suficientemente as receitas e as despesas;
- Art.º 105º CRP
- Art.º 8º LEO
- Classificações :
  - Receitas segundo uma classificação económica;
  - Despesas segundo uma classificação económica, funcional e orgânica, e ainda facultativamente por programas;

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Regra do Equilíbrio

- **Equilíbrio em sentido formal** – situação contabilística de igualdade entre receitas e despesas (todos os orçamentos são equilibrados em sentido formal);
- **Equilíbrio em sentido material ou substancial** – determina uma relação concreta entre determinadas receitas e determinadas despesas.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Critérios de equilíbrio material

- Critério Clássico
- Critério do Activo de Tesouraria
- Critério do Orçamento Ordinário
- Critério do Orçamento Corrente

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Conceitos de saldo

- **Saldo corrente** – diferença entre receitas correntes e despesas correntes;
- **Saldo capital** - diferença entre receitas capital e despesas capital;
  - **Regra de ouro** da Finanças Públicas:
    - Excedente corrente
    - Défice de capital

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Conceitos de saldo

- **Saldo Global ou Efectivo** – diferença entre receitas totais (efectivas) e as despesas totais (efectivas), com exclusão dos activos e passivos financeiros.
- **Saldo Primário** – é obtido a partir do saldo global ou efectivo, ao qual é deduzido a despesa relativa a juros e outros encargos.
  - Em caso de défice, é uma medida de endividamento adicional gerado em cada orçamento.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Equilíbrio em Portugal

- **Equilíbrio do saldo “ordinário”** – este conceito de equilíbrio vigorou em Portugal entre 1928 e 1976.
- **Equilíbrio do saldo “corrente”** – este conceito de equilíbrio vigorou em Portugal entre 1977 e 1991.
- **Equilíbrio do saldo “primário”** – este conceito de equilíbrio vigorou em Portugal entre 1991 e 2001.

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---

## Equilíbrio em Portugal (situação actual)

### Contexto legal:

- Equilíbrio formal:
  - CRP – art. 105º n.º 4
  - LEO – art. 9º n.º 1
- Equilíbrio material (por subsectores):
  - **Serviços integrados** – equilíbrio do saldo primário – art. 23º LEO
  - **Serviços e fundos autónomos** – equilíbrio do saldo efectivo – art. 25º LEO
  - **Segurança social** – equilíbrio do saldo efectivo – art. 28º LEO

Docente: Soraia Gonçalves

---

---

---

---

---

---

---