



Proposta de Lei n.º 329/XII

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

30 de junho de 2015

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Índice

1. INTRODUÇÃO	2
2. APRECIÇÃO GERAL	3
a) <i>Oportunidade da proposta de lei.....</i>	3
b) <i>Opções consagradas pela proposta de lei.....</i>	3
c) <i>Condições de êxito da implementação da proposta de lei.....</i>	5
d) <i>Aspetos que podem ser melhorados.....</i>	7
3. APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE.....	9
REFERÊNCIAS.....	21

1. Introdução

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) contida na presente proposta de lei não é uma alteração cirúrgica a alguns aspetos do processo orçamental e distingue-se por isso claramente das revisões operadas à versão da lei em vigor (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto). Oferece um quadro jurídico novo que deve proporcionar à política orçamental portuguesa um enquadramento que permita priorizar as despesas públicas de acordo com as opções políticas do governo, tirando o melhor proveito dos recursos dos contribuintes, num contexto de disciplina orçamental que proteja o país das consequências adversas da acumulação persistente de défices orçamentais. De um modo geral, esta proposta de lei reflete um conjunto de princípios que as boas práticas internacionais consagram e cuja adoção a experiência nacional aconselha, temas para que o CFP tem insistentemente chamado a atenção e que sistematizou em textos publicados em 2014.¹

Como tal, a lei agora proposta representa um enorme desafio, em termos institucionais e técnicos, mas também políticos. A tradição de enquadramento orçamental entre nós centrou-se até agora num sistema de “comando e controlo”, que comete ao Ministério das Finanças a responsabilidade pelo controlo das despesas públicas, a nível muito detalhado, embora restrito na prática a uma ótica anual, de caixa e de cobertura parcial das responsabilidades do Estado. Como a experiência das últimas décadas ilustra, a disciplina assim obtida não impediu a política orçamental de seguir uma trajetória de acumulação de défices – quer nas fases de crescimento económico, quer nos períodos recessivos – de que resultou a instabilidade económica, a vulnerabilidade financeira e a conseqüente deterioração da confiança na economia e do seu potencial de crescimento.

A inclusão nas sucessivas versões da LEO de uma longa lista de princípios e de regras exigentes não impediu os desenvolvimentos que esses princípios e regras tinham por objetivo prevenir. Urge, assim, corrigir os aspetos do enquadramento orçamental que possibilitaram essa contradição, levando ao esgotamento do espaço orçamental do país. A proposta de lei agora em discussão é um passo importante nesse sentido e é nessa perspetiva que este Parecer a analisa, focando, numa primeira parte, a sua oportunidade, as opções que adota, as condições necessárias ao êxito da sua implementação, assim como alguns aspetos de ordem geral relativamente aos quais as soluções propostas podem ser melhoradas. O Parecer foca, além disso, numa segunda parte, um conjunto de pontos mais detalhados a nível do articulado proposto.

¹ Cardoso (2014), Baleiras (2014).

2. Apreciação geral

a) Oportunidade da proposta de lei

Devem sublinhar-se três pontos no que respeita à oportunidade desta proposta de lei. Em primeiro lugar, **uma reformulação com a profundidade que ela implica não era desejável em subordinação a um programa de assistência internacional.** A própria natureza da situação de emergência exigia que este se concentrasse prioritariamente em pôr-lhe termo, dentro de um horizonte temporal adequado. Assim, embora a revisão da LEO estivesse sempre entre as medidas contempladas no programa, concretizá-la nos termos agora propostos implicava um trabalho preparatório e um tempo de implementação inconciliáveis com a sucessão de medidas que a situação de emergência requeria.

Em segundo lugar, **o próprio modelo de governação económica europeia tem vindo a atravessar uma fase de revisão profunda,** que levou a diversas revisões pontuais da LEO com vista a acolhê-lo, mas cuja maturação era também útil como pano de fundo da sua revisão em profundidade.

Finalmente, e **mais importante, a revisão que se impõe ao enquadramento orçamental português deve ser de iniciativa nacional,** ter em conta as especificidades políticas e institucionais do país, assim como os recursos técnicos e financeiros de que pode dispor para a levar à prática. Faz, por isso, sentido a sua apresentação após a conclusão do programa de assistência internacional, beneficiando da experiência e do apoio técnico com ele adquiridos. Igualmente relevante é o facto de a sua apresentação no final da legislatura abrir caminho ao estabelecimento de novos princípios e métodos de decisão orçamental, não só compatíveis com opções políticas diferentes, mas necessários à sua concretização no decurso das legislaturas seguintes.

Da natureza desta reforma decorre que a sua adoção não pode constituir uma opção partidária. Tanto a criação e eficaz utilização dos instrumentos necessários à implementação da lei, como a sua aplicação prática, estendem-se por horizontes temporais que vão muito para além de uma legislatura, exigindo uma discussão amadurecida dos princípios nela consagrados. Nesse sentido, a proposta teria ganho em ser apresentada mais cedo. Importa, contudo, que este óbice não leve a elidir o debate das questões de fundo que qualquer governo futuro terá de encarar.

b) Opções consagradas pela proposta de lei

Três opções merecem especial realce:

- i) **A integração da política económica e orçamental.** Esta supõe a reformulação da Lei das Grandes Opções, a apresentar conjuntamente com o Programa de Estabilidade, sendo submetida a aprovação parlamentar e passando a incluir o quadro plurianual das despesas públicas (QPDP), definindo o limite da despesa total compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade, bem como os limites de despesa a respeitar por cada missão de base orgânica. Trata-se de uma alteração fundamental que deverá

finalmente atribuir à Lei das Grandes Opções o sentido que lhe faltava, ao ignorar o financiamento das políticas que enunciava. Ao pôr de parte a restrição financeira escusava-se a calcular o custo de oportunidade das diferentes escolhas, o que equivalia a torná-la num simples repertório de intenções, em contradição com a própria designação de "grandes opções".

ii) **A consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental.**

Está em estreita ligação com o ponto anterior e supõe que a revisão da Lei das Grandes Opções a defina claramente como um programa de política económica para a legislatura, constituindo as suas revisões anuais simples atualizações, devidamente fundamentadas. Este ponto aplica-se, em particular, ao QPDP, devendo a lei tornar claro o que acontece quando os seus limites são violados, bem como as condições de emergência que podem levar à sua alteração.

iii) **A adoção de um modelo de orçamento por programas,** especificando as metas a

alcançar e os respetivos custos totais, fontes de financiamento e entidade gestora. Por natureza, a grande maioria dos programas são plurianuais e a capacidade para os gerir, para avaliar a sua eficácia e a qualidade da sua gestão depende do conhecimento da restrição financeira que defrontam, mas também de alguma flexibilidade para a gerir dentro desse horizonte temporal. A conjugação destes dois aspetos exige prever uma articulação adequada entre o orçamento anual e os limites de despesas anuais e plurianuais.

Embora, em qualquer dos casos referidos, se trate de conceitos e temas desde há muito presentes na legislação portuguesa, o seu tratamento nesta proposta de lei é substancialmente mais aprofundado e poderá finalmente abrir caminho à sua operacionalização, se encarados como verdadeiras condições necessárias ao enquadramento de uma política económica e orçamental capaz de assegurar o crescimento e o uso eficiente dos recursos do país. Enumeram-se a seguir os pontos da proposta de lei que justificam esta expectativa.

Em primeiro lugar, a lei define agora conceitos mais claros e acompanha-os do estabelecimento de um conjunto de princípios e da criação ou redefinição de instrumentos essenciais a essa concretização. Nesta linha, a lei prevê um período transitório e determina um conjunto de ações a levar a cabo faseadamente durante esse período, reconhecendo a complexidade do processo e fixando metas que permitem acompanhar a respetiva implementação, ao mesmo tempo que cria uma entidade com a responsabilidade específica de assegurar essa implementação.

Aspetos acessórios, mas indispensáveis para garantir que ela tem lugar são também tratados na proposta de lei. Contam-se, entre estes, a definição abrangente do sector das administrações públicas, a definição da Entidade Contabilística Estado e do princípio de unidade de tesouraria. A consagração de um sistema contabilístico compreendendo uma contabilidade orçamental, uma contabilidade financeira e uma contabilidade de gestão é igualmente essencial e tem a vantagem de basear-se em trabalho em curso, que beneficia, além dos avanços internacionais na matéria, da

experiência resultante da aplicação do POC-P, implicando agora a adoção de uma metodologia sistemática de operacionalização que facilite a centralização e consolidação de contas, permitindo o conhecimento rápido da situação, a nível de programas e do orçamento no seu conjunto, nas óticas de tesouraria, de compromissos e da situação financeira consolidada. Desse sistema deve igualmente decorrer a capacidade de acompanhamento e avaliação dos custos dos programas, bem como a responsabilização dos respetivos gestores, base indispensável a uma gestão descentralizada e capaz de responder aos desafios microeconómicos com que a gestão dos programas inevitavelmente se defronta.

c) Condições de êxito da implementação da proposta de lei

Obter os resultados que esta proposta de lei procura alcançar não depende apenas da sua aprovação, nem mesmo da aprovação do conjunto de medidas legislativas complementares que a proposta enumera. A vasta experiência internacional com a adoção de sistemas de enquadramento orçamental a médio prazo e com a orçamentação por programas ilustra a necessidade de um conjunto de condições adicionais, que a própria experiência portuguesa reforça.

A primeira dessas condições respeita ao empenho político com o novo enquadramento, muito para além da aprovação legislativa, implicando uma nova forma de encarar o orçamento. Se a nova metodologia for vista como um exercício paralelo à elaboração “normal” do orçamento, irá usar recursos técnicos escassos sem produzir resultados visíveis, conduzindo ao seu descrédito. Este é um risco importante no caso da proposta de lei, dada a necessidade de manter o sistema atual durante o período transitório necessário para viabilizar a sua implementação.

O empenho político resultante da compreensão das vantagens do novo sistema constitui, assim, uma condição essencial do êxito deste e é indispensável para garantir que a sua implementação não se realiza em termos que anulam a eficácia da solução proposta. Tal supõe o reconhecimento de que medidas discricionárias, orientadas por objetivos de curto prazo sem atender às suas implicações sobre a sustentabilidade financeira do Estado e sobre a utilização eficaz dos recursos, agravam restrições que acabam por frustrar os objetivos que as políticas públicas se propõem alcançar. O papel do Parlamento será essencial neste domínio, na exigência quanto à qualidade da informação e no seu tratamento adequado, consagrando um horizonte de decisão de facto compatível com as prioridades políticas aceites. Igualmente fundamental será assegurar a efetiva coresponsabilização pela previsibilidade e pela sustentabilidade das finanças públicas entre o membro do Governo encarregado da área das finanças e os membros do Governo encarregados das políticas sectoriais e transversais.

Nesta mesma linha, **uma segunda condição fundamental respeita à integração do enquadramento de médio prazo no processo orçamental, em particular, à sua integração com a elaboração do orçamento anual.** A experiência portuguesa, quer no domínio dos Programas de Estabilidade, quer, mais recentemente, com a adoção de um quadro plurianual de despesas, foi francamente má, tendo-se reduzido a aspetos formais e à atenção aos objetivos anuais. A proposta

de lei trata este ponto, mas, mesmo no período transitório, há espaço para melhorar muito as práticas passadas, nomeadamente reforçando os passos já dados no sentido de tornar o Programa de Estabilidade apresentado em abril na primeira etapa do processo orçamental, que culmina com a aprovação do orçamento anual em novembro, a que logo se sucede a preparação da atualização da Lei das Grandes Opções, do Programa de Estabilidade e do quadro plurianual de despesas para os anos seguintes. O respeito pelos objetivos definidos a médio prazo, correspondendo inicialmente à legislatura e anualmente estendido por mais um ano, é essencial a este processo e terá de ser consagrado, não só na lei, mas na prática.

Uma terceira condição refere-se à necessidade de abrangência do conceito de despesas enquadrado. Uma das principais utilidades da nova metodologia consiste em implicar a definição de prioridades entre os diversos programas sectoriais, num contexto *top down* que as compatibilize, por um lado, com uma estratégia política clara, que o programa do governo deve definir para a legislatura, e por outro lado, com a inevitável restrição de recursos face aos múltiplos objetivos a satisfazer, em particular num contexto de reduzido espaço orçamental.

Uma orçamentação baseada em programas de médio prazo supõe uma profunda alteração do papel dos diferentes intervenientes. A elaboração das estratégias e dos programas sectoriais deve ser da responsabilidade dos respetivos ministros, tal como a sua gestão e avaliação. No caso do Ministério das Finanças, reforça-se a sua responsabilidade pela definição e monitorização dos objetivos macro-orçamentais, pela definição das normas a que os programas devem obedecer, pela coordenação e preparação do quadro plurianual de despesas e pela gestão do orçamento agregado. Tal significa uma diferente atribuição de responsabilidades, com menor intervenção do Ministério das Finanças no controlo detalhado da execução orçamental, mas um papel reforçado na definição da estratégia macro-orçamental e na respetiva gestão a médio prazo. Maior previsibilidade nos recursos disponíveis em anos futuros incentiva a responsabilização sectorial pelo cumprimento de limites de despesa e, ao mesmo tempo, a aposta na programação e na eficácia das políticas públicas, bem como a busca de ganhos de eficiência na gestão dos serviços. Os ministérios sectoriais têm, por isso, que reforçar as competências de elaboração e gestão dos seus programas, de definição de objetivos físicos, de avaliação de custos e de acompanhamento e reporte da execução. Por tudo isto, são significativas as exigências em matéria de pessoal com as competências necessárias, em geral não passíveis de *outsourcing*.

Mais geralmente, toda a gestão financeira pública tem de ser objeto de reforma, tal como a qualidade da informação a tratar, a nível macro e microeconómico. O tratamento informático desta, de forma coerente e interligada, é outra condição essencial à disponibilização de informação em tempo útil para apoiar o processo de decisão, com a cobertura completa e detalhada que ele exige. O tratamento da informação tem de ser eficiente, abolir redundâncias e exigências de múltiplos reportes e de dados supérfluos, sob pena de tornar ingeríveis o processo de decisão e os mecanismos de avaliação. A eficiência na informação a prestar é um aspeto-chave da orçamentação por programas a todos os níveis e um dos que a experiência internacional tem mostrado ser crítico para a sua implementação bem sucedida, sendo o excesso de detalhe e a

insuficiente sistematização na informação solicitada ou prestada um dos fatores de insucesso mais comuns.

Por todos estes motivos, o período de transição de três anos previsto na proposta de lei terá de ser aproveitado na íntegra, sendo de igual modo essencial o papel da Unidade de Implementação prevista, a sua autonomia e perícia técnicas, bem como a capacidade de relacionamento com todos os intervenientes no processo, eliminando silos e rivalidades, em função de uma finalidade comum.

d) Aspectos que podem ser melhorados

A proposta de lei deveria ir mais longe no incentivo à programação orçamental numa perspetiva de médio prazo. Em particular no respeitante aos tetos de despesa definidos pelo Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), deveria indicar-se a necessidade de caminhar no sentido de os tornar vinculativos a médio prazo. Compreendem-se as dificuldades técnicas em avançar desde já para essa solução, mesmo a nível do limite para a despesa total, mas seria pelo menos desejável instituir a prática de justificar fundamentadamente os desvios que venham a ocorrer.

A exigência de plurianualidade deve entretanto ser muito maior no caso dos programas, tanto na sua vertente financeira como real. Em termos financeiros, tal implica a inclusão da despesa financiada por receita própria, um aspeto contemplado na proposta de lei. A transição de saldos no final do ano, que envolve problemas complexos de compatibilização com a gestão dos limites anuais de despesa, deve também ser objeto de reflexão. O objetivo de atribuir aos gestores dos programas maior autonomia – e a correspondente responsabilidade – tem implícito esse reforço da plurianualidade que, a não ser respeitado, pode fazer fracassar toda a arquitetura da lei.

O país tem a ganhar se dispuser de uma estratégia económica de médio prazo, de uma estratégia orçamental de médio prazo e de articulação entre ambas. O QPDP deverá, por isso, ser o resultado dessa integração estratégica. Neste sentido, incluir o QDDP na lei das Grandes Opções é um passo no sentido correto. Com a redação proposta, o Governo apresentará todos os anos as suas opções de política económica mas também neste caso não existe qualquer obrigação de justificação de desvios programáticos ou de metas sempre que se procede à atualização da lei, procurando, para além do seu cumprimento formal, garantir a compatibilidade entre o diagnóstico, os instrumentos, as metas e o quadro de governança das estratégias económica e orçamental.

A definição de limites de despesa eficazes é um ponto-chave do novo sistema de enquadramento que esta proposta de lei introduz. A experiência internacional mostra a sua necessidade, mas também a diversidade de soluções e as suas exigências técnicas e de informação. Na fase atual não existem ainda condições que permitam a definição precisa das soluções a adotar entre nós, sendo necessário trabalho adicional, tanto a nível macro como microeconómico, assim como a disponibilidade de informação adequada. O que é importante nesta proposta de lei é abrir o caminho às soluções, em particular no que respeita à articulação entre o enquadramento plurianual e o orçamento anual e entre as responsabilidades do Ministério das Finanças, dos ministérios sectoriais e das administrações subnacionais.

Também no que respeita à definição abrangente do sector das administrações públicas a solução proposta apresenta insuficiências, bem ilustradas pela experiência recente. Se bem que, para efeitos do cumprimento das regras europeias, seja válida a definição adotada em cada momento pelo Eurostat, tal não obsta a que conste da programação orçamental a exigência de um indicador abrangente do endividamento das empresas, associações, fundações, cooperativas e outro tipo de entidades em que um ente administrativo detém uma posição de controlo, cabendo aos contribuintes a responsabilidade última pelos respetivos passivos. Neste caso, a informação é já fornecida pelas estatísticas do Banco de Portugal e seria importante tirar partido dela num contexto de programação a médio prazo e de preocupação com a sustentabilidade das finanças públicas.

Um caso especialmente delicado neste domínio respeita à forma de inclusão na programação orçamental agregada dos orçamentos das administrações subnacionais. A solução prevista, que mantém a adotada em 2002, apesar das alterações entretanto ocorridas no desempenho dos governos e nas leis de finanças subnacionais, tem revelado insuficiências práticas. O princípio da solidariedade, que permite à lei do Orçamento do Estado suspender as regras previstas nas leis de financiamento regional e local, nomeadamente em situações de emergência nacional que o justifiquem, levou a que, desde 2002, só num ano essa suspensão não tivesse sido efetuada no caso das autarquias locais. Tal decorre, em primeiro lugar, das insuficiências da programação orçamental a nível nacional, mas tem igualmente implicações não despidiendas para a gestão regional e local, aconselhando uma melhor articulação entre os três níveis de governo.

Uma questão insuficientemente tratada na proposta de lei respeita à avaliação de desempenho, que deve ser articulada a todos os níveis, desde os programas, aos serviços e aos funcionários, e promover a responsabilização dos diferentes intervenientes na definição e gestão dos programas. Também neste caso será necessário avançar mais nos trabalhos preparatórios da implementação da lei, mas é indispensável assinalar o ponto, dado a seu carácter crítico para permitir alcançar os resultados desejados.

Finalmente, no que se refere à adoção da contabilidade de acréscimo, observa-se que se mantém a definição em base de caixa dos limites de despesa definidos pelo QPDP, mesmo após terminar o período de transição. A necessidade de melhor integração entre o processo orçamental de médio prazo e o orçamento anual deverá exigir que este atenda aos compromissos contraídos em cada ano, para além dos pagamentos liquidados. Desse modo, seria importante consagrar a definição dos limites de despesa em base de acréscimo uma vez reunidas as condições técnicas para tal, depois de concluído o período de transição.

3. Apreciação na especialidade

Artigo 7.º - Conselho das Finanças Públicas

O artigo 7.º do projeto mantém a redação da LEO atualmente em vigor no respeitante às regras, cujo cumprimento compete ao CFP avaliar. Contudo, estas têm sido objeto de diferentes alterações, ao mesmo tempo que vários regulamentos comunitários passaram a atribuir um papel especial às entidades independentes a nível nacional, em particular na avaliação das regras orçamentais. Assim, propõe-se que a redação do artigo 7.º seja revista por forma a identificar o CFP enquanto órgão independente a que é atribuída a responsabilidade genérica de avaliar as regras orçamentais em vigor.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 7.º

Conselho das finanças públicas

1 - O Conselho das Finanças Públicas é o órgão independente que tem por missão avaliar os cenários macroeconómico e orçamental propostos, a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e o cumprimento das regras orçamentais, promovendo a transparência orçamental.

2 – As competências, a composição, a organização e o funcionamento do Conselho das Finanças Públicas, bem como o estatuto dos respetivos membros, são definidos por lei.

Artigo 10º - Estabilidade orçamental

O princípio da estabilidade orçamental aplica-se às administrações públicas no seu conjunto e, por definição, aplica-se a um horizonte de médio prazo. Deste modo, não incluir na redação do número 2 o termo “estrutural” leva a enunciar um princípio que dificilmente será cumprido, mesmo quando as regras que para ele concorrem o sejam.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 10.º

Estabilidade orçamental

- 1 -
- 2 - A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental **estrutural**.
- 3 -

Artigo 23.º - Mecanismo de correção do desvio

O CFP pronunciou-se sobre este artigo no [Parecer relativo à 8.ª revisão da LEO](#). O conteúdo desse Parecer continua atual, dado que se mantêm nesta versão a maior parte dos problemas de redação aí identificados. A formulação do n.º 6 do artigo 23.º não caracteriza bem o papel do CFP, parecendo trocar as funções do CFP e do Governo. Ao Governo compete apresentar propostas para corrigir o desvio significativo e ao CFP avaliar essas propostas. Na redação da proposta de lei o papel de avaliação é cometido ao Governo. Mais detalhadamente:

- A alínea a) refere «*recomendações apresentadas pelo CFP*». Contudo, o plano com as medidas necessárias para corrigir o desvio significativo deve ser apresentado pelo Governo, sendo as propostas nele contidas da responsabilidade do Governo; nos termos da Comunicação da Comissão COM (2012) 342 final, o que deveria constar nesta alínea era “A avaliação do Conselho das Finanças Públicas” ao plano de correção.
- A alínea b) refere-se à «*avaliação [subentende-se por parte do Governo] das recomendações apresentadas pelo CFP*”. Porém, o enquadramento europeu prevê que sejam os organismos independentes a proceder a uma avaliação «da ocorrência de circunstâncias que determinem o acionamento do mecanismo de correção, da conformidade da correção com as regras e os planos nacionais e da ocorrência de circunstâncias de acionamento, extensão e saída de cláusulas de exceção».

Alerta-se ainda para a vantagem em fixar para apresentação do plano de correção à Assembleia da República uma data móvel, ou seja, um determinado número de dias após a identificação do desvio significativo, que pode ocorrer na sequência da primeira ou da segunda notificação no âmbito do Procedimento por Défices Excessivos. Importa ainda assinalar que o prazo apresentado no n.º 1 da PPL (30 de maio) não é compatível com a data prevista para a apresentação do Programa de Estabilidade (15 de abril).

Legislação relevante:

Comunicação da Comissão Europeia COM (2012) 342 final, de 20.06.2012, princípio 7:

[Função e independência das instituições de supervisão]

Os organismos independentes ou os organismos com autonomia funcional que ajam como instituições de supervisão devem apoiar a credibilidade e a transparência do mecanismo de correção. Essas instituições devem facultar apreciações públicas da ocorrência de circunstâncias que determinem o acionamento do mecanismo de correção, da conformidade da correção com as regras e os planos nacionais e da ocorrência de circunstâncias de acionamento, extensão e saída de cláusulas de exceção. O Estado-Membro em causa deve ser obrigado a cumprir ou, em alternativa, a explicar publicamente a razão por que não segue as avaliações desses organismos.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 23.º

Mecanismo de correção do desvio

- 1 - Quando se reconheça a situação prevista no n.º 3 do artigo anterior, o Governo deve apresentar à Assembleia da República **no prazo de 30 dias**, um plano de

correção com as medidas necessárias para garantir o cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º

5 - O plano de correção referido no n.º 1 com as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º ~~consta do Programa de Estabilidade, o qual~~ deve ser precedido de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas.

6 - Do **plano de correção** constam:

- a) **A avaliação do** Conselho das Finanças Públicas;
- b) **A justificação da eventual não consideração ou aceitação da avaliação do Conselho das Finanças Públicas.**

Artigo 24.º - Situações excecionais

De um modo geral a definição de situações de exceção reforça a credibilidade do cumprimento das regras orçamentais, desde que essas situações de exceção estejam claramente definidas. A necessidade de aprovação parlamentar das circunstâncias que dão origem a uma situação de excecionalidade também permitiria reforçar essa credibilidade. Propõe-se a eliminação do n.º 3 do artigo 24.º por se entender que a obrigação de integrar as medidas necessárias para garantir os objetivos constantes do artigo 20.º no Programa de Estabilidade, pode não ser exequível, caso ocorra por exemplo no âmbito da segunda notificação no âmbito do Procedimento por Défices Excessivos (em setembro).

Proposta de redação alternativa:

Artigo 24.º

Situações excecionais

1 - A admissão de um desvio face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de ajustamento constante, respetivamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º, apenas é permitida temporariamente e em situações excecionais, não controláveis pelo Governo e desde que não coloquem em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo, resultantes ~~nomeadamente:~~

a)

b)

2 - O reconhecimento da situação de excecionalidade prevista no número anterior é objeto de proposta do Governo e de **aprovação** ~~apreciação~~ pela Assembleia da República, precedida de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas.

3 -

4 -

Artigo 25.º - Limite da dívida pública

Há um problema de português na redação proposta quando se introduz o padrão de referência.

Todo o artigo poderia ser muito simplificado se, em vez de citar os regulamentos comunitários, que podem ser alterados e até revogados por outros, se fizesse uma remissão para o “Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 25.º

Limite da dívida pública

- 1 - Quando a relação entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência de 60%, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, **tendo** como padrão de referência, ~~tal como o previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.~~
- 2 - Para efeitos de verificação do disposto no número anterior, considera-se a dívida pública conforme definida no **Pacto de Estabilidade e Crescimento** n.º 5 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 479/2009, do Conselho, de 25 de maio de 2009.
- 3 - Para efeitos de determinação do valor da redução na dívida é considerada a influência do ciclo económico, nos termos **do Pacto de Estabilidade e Crescimento** do Regulamento (UE) n.º 1177/2011, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.
- 4 -

Artigo 35.º - Quadro plurianual das despesas públicas

O n.º 3 do artigo 35.º refere que os limites de despesa a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 são vinculativos, sem contudo explicitar a que orçamento se refere. Considera-se que a norma ficaria mais clara se explicitasse que *“os limites de despesa a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 são vinculativos para o **orçamento do ano económico seguinte**”*.

Artigo 37.º - Elementos que acompanham a proposta de Lei do Orçamento do Estado

No que diz respeito à identificação dos elementos que acompanham a proposta de Lei do Orçamento do Estado, a PPL 329/XII apresenta uma fusão de vários artigos da lei atualmente em vigor. Importaria, por razões de transparência e sistematização da informação relevante, que ficassem claros na Lei:

- (i) Os elementos que acompanham a Proposta de Lei do Orçamento do Estado;
- (ii) O conteúdo do relatório que acompanha a proposta de Lei do Orçamento do Estado ou seja, os elementos cuja análise deve constar obrigatoriamente neste relatório;
- (iii) Os elementos que devem constar em anexo ao referido relatório e que complementam a análise feita no relatório;

- (iv) Os elementos informativos adicionais que devem ser disponibilizados e que complementam a análise feita no relatório e a Lei do Orçamento do Estado.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 37.º

Elementos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado

- 1 - A proposta de lei do Orçamento do Estado incorpora os elementos constantes do artigo 40.º e é acompanhada pelo respetivo relatório, pelos elementos informativos, referidos nos números seguintes e pelo **parecer do Conselho das Finanças Públicas sobre o cenário macroeconómico que lhe está subjacente**.
- 2 - O relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta e inclui a análise dos seguintes aspetos:
 - a) Evolução, previsões e projeções das principais variáveis orçamentais e macroeconómicas relevantes e **respetiva análise de sensibilidade** de acordo com o artigo 8.º;
 - b) Linhas gerais da política orçamental e a sua adequação às obrigações decorrentes do Pacto de Estabilidade e **Crescimento** e do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária;
 - c) Evolução da situação financeira global **do sector das administrações públicas e** de cada subsector e dos setores empresariais públicos, incluindo informação sobre o respetivo endividamento global;
 - d) Sustentabilidade da dívida pública, incluindo a análise **da sua** dinâmica de **evolução**;
 - e)
 - f)
 - g)
 - ~~h) Medidas de racionalização da gestão orçamental; incluindo a identificação de riscos orçamentais;~~
 - i) Medidas de **política** ~~consolidação~~ orçamental **identificadas por missão de base orgânica** e medidas temporárias;
 - j) Análise dos riscos orçamentais;**
- (...)
- 3 - **O relatório a que se refere o número anterior** é ainda acompanhado, pelo menos, pelos seguintes elementos informativos:
 - a)
 - b) Estimativa **para o ano em curso** e previsão da execução orçamental consolidada do setor das administrações públicas e por subsector, na

ótica da contabilidade orçamental ~~pública~~ e da contabilidade nacional;

c)

d) Os quadros que integram o Projeto de Plano Orçamental, a remeter à Comissão Europeia;

e) Situação financeira e patrimonial das entidades que compõem o subsetor da administração central ~~e o incluindo~~ e subsetor da segurança social;

f) Transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência no Orçamento do Estado;

g) Transferências orçamentais para as regiões autónomas;

h) Transferências orçamentais para as autarquias locais e entidades intermunicipais;

i) Transferências orçamentais para entidades não integradas no setor da administração central;

j) Benefícios tributários, estimativas de receitas cessantes, sua justificação económica e social e, bem assim, a identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais.

Artigo 41.º - Conteúdo do articulado

A lei do Orçamento do Estado contém os elementos que carecem de aprovação pela Assembleia da República. Nesse sentido questiona-se a integração no articulado da Lei Orçamental de um conjunto de mapas com demonstrações orçamentais e financeiras, particularmente as relativas ao ano em curso (conforme decorre da conjugação das alíneas b) do n.º1 do artigo 41.º com a alínea d) do artigo 43.º). Poderá não se justificar a integração de todas as demonstrações orçamentais e financeiras, previstas no artigo 43.º na lei, podendo constar como elementos informativos a prever no n.º 3 do artigo 37.º.

Artigo 42.º - Mapas contabilísticos

A PPL 329/XII apresenta uma significativa redução dos mapas orçamentais a aprovar pela Assembleia da República, dos atuais 21 para 13 mapas. Esta redução do detalhe orçamental tem a vantagem de centrar o debate nas políticas propostas pelo Governo, aumentando a flexibilidade do Governo na gestão do Orçamento. Porém, é necessário garantir um equilíbrio entre transparência, flexibilidade e adequação dos mapas a aprovar à análise pretendida.

São propostos novos mapas de difícil elaboração e monitorização, como seja o mapa 5 relativo a despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias que sendo aprovado pela Assembleia da República, torna vinculativo um limite máximo de despesa que não depende exclusivamente do Governo. Por outro lado, a lista de mapas contabilísticos omite o mapa relativo à despesa da

administração central por classificação económica, obrigatório por via da especificação prevista no artigo 17.º desta PPL (princípio da especificação).

Proposta de redação alternativa:

Artigo 42.º

Mapas contabilísticos

A lei do Orçamento do Estado contém os seguintes mapas contabilísticos:

- a)
 - b)
 - c) **Mapa 3 – Mapa relativo à classificação económica das despesas do subsector da administração central;**
- (...)

Artigo 45.º - Caraterização dos programas orçamentais

Dada a especificidade do subsector da segurança social, seria útil que esta norma previsse concretamente que este subsector constitui uma missão de base orgânica autónoma. As regras e o financiamento aplicável a este subsector são distintas, obedecem a diplomas próprios e por isso não devem coexistir, sob a mesma missão de base orgânica, programas que sejam executados por entidades de subsectores distintos.

O n.º 10 do artigo 45.º estabelece que cabe ao membro do Governo responsável por cada missão de base orgânica a escolha da entidade gestora do conjunto dos respetivos programas. O referido membro do Governo deverá ainda assegurar que a entidade gestora possui os recursos adequados (humanos e materiais) ao desempenho destas competências. Porém, o desempenho de forma eficaz das competências definidas no artigo 48.º, implica necessariamente a acumulação de experiência, quer no que diz respeito aos procedimentos contabilísticos a cargo desta entidade quer no que diz respeito às especificidades das áreas de negócio dos diversos serviços e entidades que executam os programas.

Esta experiência e a necessidade de desenvolver sistemas de informação que permitam a estas entidades desempenhar as competências atribuídas no artigo 48.º e funcionar, não só como uma entidade de controlo, mas também como um serviços de suporte à conceção e monitorização das políticas públicas, são requisitos que não parecem compatíveis com a prerrogativa prevista no n.º 10 do artigo 45.º que permite que estas funções sejam atribuídas a entidades distintas sempre que se verifique uma mudança do membro do Governo.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 45.º

Caraterização dos programas orçamentais

- 1 -
- 2 -

3 - O orçamento da segurança social constitui uma missão de base orgânica autónoma.

(...)

11 - No caso da missão de base orgânica correspondente ao subsector da segurança social e entidade gestora corresponde ao IGFSS, I.P.

(...)

Artigo 46.º - Programas com finalidades comuns

O n.º 3 do artigo 46.º determina a possibilidade de matérias que respeitam a duas ou mais missões de base orgânica serem integradas num programa único – programa comum- sendo nomeado apenas um membro do Governo como responsável pelo programa. Os números 5 e 6 parecem contradizer o disposto nos números 3 e 4, ao voltar a atribuir a responsabilidade orçamental a cada membro do Governo responsável pelas missões de base orgânica onde existem esses programas comuns e ao prever o seu acompanhamento por várias entidades gestoras.

Artigo 49.º - Orçamento da Entidade Contabilística Estado

Por uma questão de clareza e harmonia, à semelhança do que a prevê PPL 329/XII nos artigos 50.º e 51.º que dizem respeito à especificação e ao tipo de mapas que devem ser apresentados para os subsectores da administração central e da segurança social respetivamente, o artigo 49.º deve identificar a especificação e o tipo de mapas a que o orçamento da Entidade Contabilística Estado deve obedecer para além do tipo de receita e despesas a constar desse orçamento.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 49.º

Orçamento da Entidade Contabilística Estado

1 - O orçamento da Entidade Contabilística Estado apresenta:

- a) O orçamento da receita, especificado por fonte de financiamento e classificação económica;**
- b) O orçamento da despesa por classificação económica;**
- c) Demonstração com o desempenho orçamental, preparada segundo a contabilidade orçamental, evidenciando os saldos global, corrente, de capital e primário;**
- d) Encargos plurianuais, por fontes de financiamento;**
- e) Demonstrações financeiras previsionais;**
- f) Plano de investimentos, por fonte de financiamento.**

2 - No orçamento da ECE são inscritas, nomeadamente:

- a) As receitas gerais do Estado provenientes de impostos, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua**

detenção ou alienação, transferências de fundos da União Europeia;

- b) As despesas com aplicações financeiras do Estado, encargos da dívida, dotações específicas, financiamento do setor empresarial do Estado, transferências para as demais entidades públicas, transferências que resultam de imperativos legais e vinculações externas, incluindo aquelas que se destinam a outros subsectores das administrações públicas.

3 - A competência para a elaboração do orçamento da ECE é da Direção-Geral do Orçamento, estando as demais entidades públicas sujeitas a um dever de colaboração.

4 - A ECE apresenta uma demonstração de desempenho orçamental, preparada segundo a contabilidade na base de caixa, onde se evidenciam as despesas e receitas, os saldos global, corrente, de capital e primário.

Artigo 52.º - Princípios gerais de receita e de despesa

O n.º 5 do artigo 52.º não especifica a que montante se refere, se o montante aprovado por programa no Orçamento do Estado (mapa 1 a que se refere a alínea a) do artigo 42.º) ou outro limite distinto daquele, uma vez que o artigo 60.º permite ao Governo aumentar os limites de despesa: (i) por via da utilização de saldos de anos anteriores, (ii) pela utilização do programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis a que se refere o n.º 12 do artigo 45.º e ainda (iii) por via de uma melhor cobrança de receita própria ou consignada.

O n.º 3 do artigo 35.º estabelece que os limites de despesa total e por missão de base orgânica aprovados para os subsectores da administração central e da segurança social são vinculativos para o ano a que respeita o orçamento. O n.º 5 do artigo 52.º refere que o montante anual de um programa estabelece o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos. Assegurar o cumprimento dos vários limites aprovados implica assim, que se clarifique a informação que deve ser disponibilizada pelo Governo para demonstrar o cumprimento dos limites aprovados pela Assembleia da República. Importaria assim, clarificar a que se refere o n.º 5 do artigo 52.º e o n.º 3 do artigo 35.º, e como se articulam com o montante de despesa autorizada pelo Governo, ao abrigo das competências que esta lei confere ao Governo nos termos do artigo 60.º

Artigo 57.º - Receitas próprias

O artigo 57.º refere em que condições entidades da administração central podem ter estatuto de autonomia especial para a gestão de receita. Importaria clarificar como se diferenciam as entidades com estatuto de autonomia especial dos demais serviços da administração central.

Da redação do n.º 5 do artigo 57 decorre que não seja possível gerar saldos na fonte de financiamento de receitas gerais e que um saldo gerado numa fonte de financiamento de receita própria, que resulte da utilização de receitas gerais, deve dar origem à devolução ao Tesouro de um montante equivalente às receitas gerais utilizadas. Propõe-se uma redação alternativa que cobre também as situações em que o saldo gerado na fonte de financiamento de receitas próprias seja inferior ao montante de receitas gerais utilizado.

Assinala-se ainda que o artigo 35.º prevê a possibilidade de transição de saldos para anos seguintes no n.º 8, sem limitar esses saldos a fontes de financiamento de receitas próprias.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 57.º

Receitas próprias

- 1 -
- 2 -
- 3 -
- 4 -
- 5 - O saldo de gerência gerado pela execução de receitas gerais em incumprimento do disposto no número anterior, reverte a favor do Tesouro em montante igual ao da utilização de receitas gerais, ou na sua totalidade se o saldo for inferior.**

Artigo 59.º - Revisões orçamentais

O artigo 59.º parece ter algumas redundâncias nomeadamente entre a alínea a) e a alínea f) do n.º 1 na medida em que a despesa do subsector da segurança social corresponde à despesa do orçamento da segurança social.

Importa notar que a PPL 329/XII nada dispõe sobre as leis de alteração orçamental, nomeadamente a estrutura e o conteúdo a quem devem obedecer.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 59.º

Revisões orçamentais

- 1 - Competem à Assembleia da República as revisões orçamentais que envolvam:
 - a) O aumento da despesa total do subsector da administração central ~~e da segurança social;~~
- 2 -
- 3 -

Artigo 64.º - Demonstrações financeiras intercalares

O artigo 64.º estabelece a obrigação de reporte intercalar por parte de todas as entidades públicas. Porém, refere que as demonstrações orçamentais devem ser apresentadas até ao final do segundo mês seguinte ao trimestre a que respeitam, o que reflete um retrocesso face à situação atual. Atualmente a execução orçamental já é reportada até ao final do mês seguinte àquele a que diz respeito, pelo que se propõe uma adaptação da redação para manter esta obrigação.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 64.º

Demonstrações financeiras intercalares

1 - A ECE e as demais entidades públicas preparam, demonstrações orçamentais e financeiras até ao final do mês seguinte e do mês seguinte ao trimestre respetivamente, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental.

2 -

3 -

Artigo 73 º - Dever de divulgação

A informação relativa aos orçamentos das entidades e serviços que integram o Orçamento do Estado deve ser disponibilizada publicamente, permitindo o seu escrutínio, tal como hoje sucede com a publicação dos desenvolvimentos orçamentais na página eletrónica da Direção Geral do Orçamento.

A PPL 329/XII prevê a disponibilização do desdobramento dos programas por entidade e serviço (n.º 3 do artigo 37.º), elementos que deverão acompanhar a proposta de Lei do Orçamento do Estado. Porém, por razões de transparência, importa manter a disponibilização da informação orçamental por entidade, desagregada por classificação económica e por fonte de financiamento, na medida em que assentam numa classificador comum, o que facilita a leitura pelo cidadão e a agregação da informação.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 73.º

Dever de divulgação

1 - De acordo com o princípio da transparência orçamental, são disponibilizados ao público, em formato acessível, a informação sobre os programas dos subsetores da administração central e da segurança social, os objetivos da política orçamental, os orçamentos e as contas do setor das administrações públicas, por subsetor **e serviço**.

2 -

3 -

Artigo 74 º - Dever de informação

A disponibilização de informação por parte das entidades que integram o sector das administrações públicas é um elemento fundamental para o acompanhamento da situação das finanças públicas pelas entidades que detêm essas competências. Assim, para além de clarificar quais são as entidades com competência na consolidação e no acompanhamento das contas públicas, importa que a LEO estabeleça uma adequada base legal para acesso a toda a informação relevante e as sanções aplicáveis quando se verifique o incumprimento dessa disponibilização.

Proposta de redação alternativa:

Artigo 74.º

Dever de informação

- 1 -
- 2 - Compete ao Ministério das Finanças assegurar a disponibilização pública de informação financeira consolidada relativa ao sector das administrações públicas e por subsector.**
- 3 - Com o objetivo de **permitir a informação consolidada a que se refere o número anterior**, as regiões autónomas e as autarquias locais devem remeter, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental, os seguintes elementos:
 - a) Orçamentos e contas anuais;
 - b) Contas trimestrais;
 - c) Informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública;
 - d) Informação sobre a execução orçamental, nomeadamente os compromissos assumidos, os processamentos efetuados e os montantes pagos, bem como a previsão atualizada da execução orçamental para todo o ano e os balancetes, com regularidade mensal.
- 4 – O Ministério das Finanças, o Tribunal de Contas e o Conselho das Finanças Públicas têm acesso tempestivo a toda a informação necessária para o cumprimento das suas atribuições, sendo o acesso a informação de entidades públicas gratuito.**
- 5 - As entidades que integram o sector das administrações públicas devem fornecer toda a informação necessária às entidades a que se refere o número anterior, devendo assegurar a coerência das normas e procedimentos contabilísticos, bem como a integridade dos sistemas de recolha e processamento de dados.**

Referências

- Allen, Richard et al. eds. (2013), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave MacMillan, New York.
- Baleiras, Rui Nuno (2014), [Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a 'Controlo da Execução Orçamental do Estado'](#), Publicação Ocasional nº 2/2014. Conselho das Finanças Públicas, Lisboa.
- Cangiano, Marco et al. eds. (2013), *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Cardoso, Teodora (2014), [Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: reforma do processo orçamental](#), Publicação Ocasional nº 1/2014. Conselho das Finanças Públicas, Lisboa.
- OCDE (2008), [Avaliação do Processo Orçamental em Portugal](#). Direcção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças e da Administração Pública, Lisboa (edição em português).
- Robinson, Marc (2007), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Palgrave MacMillan, New York.
- Tarschys, Daniel (2002), "[Time Horizons in Budgeting](#)", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, nº 2. OECD, Paris.
- World Bank (2013), *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. World Bank, Washington D.C.