

CONTRIBUTO PARA O DEBATE SOBRE A REVISÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

(Seminário realizado a 10 de janeiro de 2014 integrado no ciclo “Sextas da Reforma”)

Norberto Rosa

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tendo sido convidado para participar no seminário a realizar no dia 10 de Janeiro de 2014 sobre a lei do enquadramento orçamental, no âmbito do ciclo “Sextas da Reforma” organizado conjuntamente pelo Banco de Portugal, Conselho das Finanças Públicas e Fundação Gulbenkian, elaborei esta nota, dividida em cinco partes, com uma incidência especial nalguns dos princípios e regras orçamentais e que servirá de base à minha apresentação.

No primeiro ponto apresenta-se o **objeto, âmbito e valor da lei de enquadramento orçamental**.

No segundo ponto apresentam-se as **normas constitucionais sobre o orçamento** e a **evolução da lei do enquadramento orçamental** ao longo destas quase quatro décadas. A primeira lei do enquadramento do Orçamento Geral do Estado é aprovada em 1977. Em 1991 publica-se a lei n.º 6/91 como fazendo parte integrante da reforma da administração financeira do Estado. Em 2002 aprova-se a lei da estabilidade orçamental e em 2013 procede-se à sétima alteração à lei do enquadramento orçamental de 2001, visando incorporar o Pacto Orçamental aprovado no âmbito do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

No terceiro ponto expõem-se os **princípios orçamentais** da anualidade e plurianualidade, da equidade intergeracional, da unidade e universalidade, do orçamento bruto/não compensação, da não consignação, da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca, da transparência orçamental, da sustentabilidade, da economia, eficiência e eficácia, da responsabilidade e da publicidade.

No quarto ponto apresentam-se as **regras orçamentais** da especificação, do equilíbrio orçamental, da gestão por objetivos, de execução orçamental, das alterações orçamentais e do controlo orçamental, fazendo ainda uma referência aos instrumentos de gestão e à criação do Conselho das Finanças Públicas.

No quinto ponto fazem-se algumas **comparações internacionais**, com destaque para a constitucionalização da regra do equilíbrio orçamental na Alemanha e em Espanha e para a forma como diversas países da União Europeia estabeleceram tetos da despesa a médio prazo, compatíveis com o princípio orçamental da anualidade.

No último ponto analisam-se, com mais detalhe, a **regra do equilíbrio orçamental**, o **princípio da plurianualidade** e a **gestão flexível**, tendo em consideração a experiência passada no nosso país e o benchmarking internacional.

Da análise realizada julgo poder concluir, em primeiro lugar, pela desnecessidade de proceder a alterações constitucionais, pois verifica-se que um enquadramento legal sobre saldos orçamentais, mesmo vertido para a constituição, não garante o cumprimento desses saldos e muito menos a estabilidade do rácio da dívida pública, como evidencia o caso da Alemanha. Acresce que a lei de enquadramento orçamental já é uma lei orgânica de valor reforçado.

O princípio do equilíbrio orçamental é um mero instrumento para garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Complexar a forma de cálculo do saldo orçamental, como o fez a União Europeia, não parece ser a melhor solução.

Sem prejuízo de manter as regras atuais do saldo orçamental, por imposição comunitária, adicionaria uma nova norma que garantisse a sustentabilidade das finanças públicas através de um saldo primário positivo e com um valor que permitisse a redução gradual do rácio da dívida pública para os valores de referência de 60 por cento

No quadro plurianual de programação orçamental passaria a ser obrigatório o limite máximo da despesa primária das administrações públicas.

No âmbito da gestão flexível reduziria a capacidade do Governo restringir anualmente, na lei do Orçamento de Estado ou em outra legislação avulsa, a capacidade de gestão autónoma dos serviços consagrada na lei. Reforçaria essa flexibilidade através da agregação de vários serviços de um Ministério numa única unidade orçamental e da possibilidade dos serviços utilizarem, nos anos seguintes, os saldos das dotações orçamentais apurados no final do ano.

Apesar de ser uma questão meramente semântica, alteraria a designação “serviços integrados” para serviços com autonomia administrativa, recuperando o conceito plasmado na lei de bases da contabilidade.

Neste contexto seria também de simplificar a lei do orçamento de Estado, não introduzindo normas que não decorram da mera necessidade de aprovação do orçamento e deixando de impor cativações às dotações orçamentais que burocratizam desnecessariamente a gestão da execução orçamental.

Para reforçar a confiança dos mercados no Estado Português aditaria uma nova norma que garantisse a senioridade no pagamento do serviço da dívida pública titularizada.

As alterações profundas que se têm vindo a verificar na lei do enquadramento orçamental, tornando-a demasiado complexa e longa, parecem aconselhar a revisão global da atual lei.

1. OBJETO, ÂMBITO E VALOR DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

A **lei de enquadramento orçamental** estabelece as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo, aplica-se ao Orçamento do Estado bem como às correspondentes contas e tem por base os atuais artigos 105.º, 106.º e 107.º da Constituição da República Portuguesa.

O Orçamento do Estado abrange os orçamentos dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos¹, incluindo as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais pela autoridade estatística nacional², e da segurança social³.

O disposto na lei de enquadramento orçamental tem valor reforçado⁴, isto é, prevalece, nos termos do n.º3 do artigo 112.º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

2. O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO E A EVOLUÇÃO DA LEI DO ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

O Orçamento Geral do Estado, como era designado na Constituição aprovada em 1976, abrangia apenas a discriminação das receitas e a das despesas na parte respeitante às dotações globais correspondentes às funções e aos Ministérios e Secretarias de Estado, assim como as linhas fundamentais de organização do orçamento da segurança social.

Com a primeira revisão constitucional de 1982 o Orçamento do Estado passa a conter a discriminação das receitas e despesas do Estado, segundo a respetiva classificação orgânica e funcional, e o orçamento da segurança social.

Na segunda revisão constitucional de 1989 incluem-se também os orçamentos dos fundos e serviços autónomos, acrescentando-se a possibilidade do orçamento poder ser estruturado por programas e definindo-se os critérios em que o Governo poderá proceder a alterações orçamentais no âmbito de cada programa orçamental.

A importância do “Plano” tem vindo a reduzir-se ao longo das sucessivas revisões constitucionais.

¹ Já prevista em 1977, mas tornada constitucionalmente obrigatória a partir da II Revisão Constitucional de 1989. A alínea a) do n.º 1 do art.º 108.º passa a ter a seguinte redação: “O Orçamento do Estado contém: a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;”

² A partir de 2011 – Quinta alteração à Lei do Enquadramento Orçamental

³ Obrigatório a partir da I Revisão Constitucional de 1982

⁴ A partir de 2001

O Plano, consagrado na versão inicial da Constituição, é sucessivamente substituído pelas expressões “opções do Plano”, “grandes opções do plano anual” e “grandes opções em matéria de planeamento”.

A constituição também impõe, desde 1989, um conjunto de relatórios obrigatórios⁵ que devem acompanhar a proposta de Orçamento e que, de acordo com a lei de enquadramento orçamental, podem ser apresentados num único documento – o relatório da proposta de lei do Orçamento de Estado que integra também todos os outros elementos informativos previstos na lei.

De acordo com a Constituição, a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República.

Desde a elaboração da primeira lei de enquadramento orçamental aprovada em 1977, na sequência da entrada em vigor da Constituição, efetuaram-se sucessivas e profundas alterações decorrentes das revisões constitucionais, da reforma da administração financeira do Estado (no início da década de noventa) e dos compromissos internacionais assumidos aquando da integração de Portugal na União Europeia e na União Económica e Monetária.

Na lei aprovada em 1983 o orçamento da Segurança Social passa a fazer parte do Orçamento do Estado e identifica-se explicitamente a estrutura dos mapas orçamentais, incluindo os programas e projetos com encargos plurianuais, e respetivos anexos informativos.

Em 1991, no âmbito da reforma da administração financeira do Estado, é aprovada nova lei de enquadramento orçamental onde se:

- Reforça a obrigatoriedade de integrar todos os organismos públicos da Administração Central que não tenham a natureza, forma e designação de empresa pública;
- Substitui o conceito de saldo corrente por saldo primário no critério de equilíbrio;
- Admite a possibilidade de o Orçamento ser estruturado, no todo ou em parte, por programas;
- Incluem, nos anexos informativos, os relatórios previstos no novo artigo 109.º resultante da segunda Revisão Constitucional de 1989
- Define, pela primeira vez, a estrutura da Conta Geral do Estado.

⁵ A proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre:

- a) A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas;
- b) A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;
- c) A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro;
- d) A situação dos fundos e serviços autónomos;
- e) As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais;
- f) As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento;
- g) Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

A lei de enquadramento orçamental de 2001:

- Passa a ser uma lei de valor reforçado;
- Designa por serviços integrados os serviços que não disponham de autonomia administrativa e financeira;
- Vincula a elaboração do orçamento às obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia;
- Limita o endividamento das Regiões Autónomas aos valores inscritos no Orçamento do Estado;
- Desenvolve o regime dos programas orçamentais, as regras de execução orçamental e as normas de controlo orçamental e responsabilidade financeira.

No entanto, tendo-se verificado, em 2001, o incumprimento das obrigações decorrentes do atual artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento e constatando-se que o Governo não dispunha dos instrumentos adequados que garantissem o controlo do défice das Administrações Públicas, o Governo propôs e a Assembleia da República aprovou a **lei da estabilidade orçamental** como lei orgânica integrada na lei do enquadramento orçamental.

Esta lei foi aprovada por uma maioria qualificada de dois terços dos deputados, tem valor reforçado e os seus princípios abrangem não só o Orçamento de Estado, como também os orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sobrepondo-se às respetivas Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

A lei do Orçamento passa a estabelecer **limites específicos de endividamento** anual da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do sector público administrativo, que podem ser inferiores aos que resultariam das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector.

A lei do Orçamento pode também determinar **transferências do Orçamento do Estado** de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector. Esta possibilidade só pode ser acionada em circunstâncias excecionais, imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento, após audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos e deve obedecer aos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca.

A lei n.º 48/2004, que procede à terceira alteração à lei do enquadramento orçamental, torna obrigatória a apreciação da revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento pela Assembleia da República e antecipa para 30 de Abril a data de apresentação da lei das Grandes Opções do Plano, a qual é discutida em simultâneo com o debate de orientação da política orçamental.

Na quinta alteração à lei do enquadramento orçamental:

- O Governo passa a apresentar à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental;
- Alarga-se o conceito de serviços e fundos autónomos às empresas públicas que tenham sido incluídas nas administrações públicas pela autoridade estatística nacional;
- Define-se limites para o saldo corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias;
- Cria-se o Conselho das Finanças Públicas;
- Regula-se o processo de orçamentação de base zero.

Em 2013 estabelecem-se as regras do saldo orçamental estrutural e os limites da dívida pública, definindo-se a forma de determinar os desvios significativos e os mecanismos para os corrigir, de acordo com as normas do Pacto Orçamental.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS

3.1. Anualidade e plurianualidade

O princípio da anualidade dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo continua válido, ainda que se denote uma preocupação crescente com a plurianualidade.

Em 1983 refere-se a possibilidade de serem integrados programas e projetos com encargos plurianuais identificando o respetivo mapa orçamental.

Em 2001 considera-se que a elaboração dos orçamentos deve ser enquadrada na perspetiva plurianual que for determinada pelas exigências da estabilidade financeira e pelas resultantes das obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

Estabelece-se também a obrigatoriedade de, durante a 1.^a quinzena de Maio, o Governo apresentar na Assembleia da República a avaliação das medidas e resultados da política da despesa pública e das revisões ocorridas no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Em 2004 alarga-se o debate sobre a orientação da política orçamental com a apresentação, até 30 de Abril, das Grandes Opções do Plano e de um relatório contendo as orientações gerais de política económica, onde se destaca a evolução da despesa pública a médio prazo, incluindo as projeções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos.

O Governo passa a submeter à apreciação da Assembleia da República a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento.

A partir de 2011, o Governo apresenta à Assembleia da República, em substituição da orientação da política orçamental, uma proposta de lei com o quadro plurianual

de programação orçamental incluindo a descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas.

O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central para cada programa orçamental e é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

O processo orçamental inicia-se com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, o qual especifica as medidas de política económica e orçamental, os seus efeitos financeiros e o respetivo calendário de execução.

A elaboração dos orçamentos passa a ser enquadrada pelo quadro plurianual de programação orçamental, passando a integrar (sem ser com carácter facultativo) os programas, medidas e projetos ou atividades que implicam encargos plurianuais.

3.2. Equidade intergeracional

A partir de 2004 o Orçamento do Estado passa a explicitar o princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações onde se incluem as responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Central, o investimento público, os encargos com a dívida pública, as necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado e as pensões de reforma.

3.3. Unidade e universalidade

O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.

Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.

O Orçamento do Estado e os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais devem apresentar o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais

3.4. Orçamento Bruto / não compensação

Todas as receitas e despesas são orçamentadas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie, com exceção dos ativos financeiros.

3.5. Não consignação

O produto de quaisquer receitas não se pode afetar à cobertura de determinadas despesas, com exceção das receitas das reprivatizações, da segurança social, das

transferências provenientes da União Europeia ou de organizações internacionais e dos subsídios, donativos ou legados de particulares.

As receitas que sejam, por razão especial, afetadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual, têm caráter excecional e temporário, em termos a definir em legislação complementar.

Ao longo do tempo tem-se verificado alguns enviesamentos a este princípio, consignando receitas em condições não contempladas na lei do enquadramento orçamental.

3.6. Estabilidade orçamental

A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores.

3.7. Solidariedade recíproca

O princípio da solidariedade recíproca obriga todos os subsectores do sector público administrativo, através dos seus organismos, a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade.

3.8. Transparência orçamental

O princípio da transparência orçamental implica a existência de um dever de informação entre todas as entidades públicas.

3.9. Sustentabilidade

Entende-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública.

3.10. Economia, eficiência e eficácia

A economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia, em particular, em relação às despesas que, pelo seu elevado montante, pela sua continuidade no tempo ou por qualquer outro motivo envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.

3.11. Responsabilidade

Os subsectores que constituem as administrações públicas estão vinculados ao cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal nos termos da legislação europeia e são responsáveis pelos compromissos por si assumidos.

3.12. Publicidade

O Governo assegura a publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução.

4. REGRAS ORÇAMENTAIS

4.1. Especificação

As receitas devem ser especificadas de acordo com uma classificação económica e as despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional

A possibilidade das despesas poderem ser estruturadas por programas, desde a revisão constitucional de 1989, passou a ser obrigatória a partir de 2011.

4.2. Equilíbrio orçamental

Os orçamentos dos organismos do setor público administrativo devem prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.

Na primeira Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (1977) definia-se ainda que as receitas correntes deveriam ser pelo menos iguais às despesas correntes, isto é, um saldo corrente não negativo, salvo se a conjuntura do período a que se referia o orçamento justificadamente o não permitisse.

Aquando da revisão da lei do enquadramento orçamental, em 1991, altera-se o critério de equilíbrio, impondo um saldo primário positivo⁶.

Esta alteração teve como objetivo definir uma condição necessária que garantisse a estabilidade da dívida pública através de um conceito facilmente perceptível e quantificável.

Na lei do enquadramento orçamental de 2001 estabeleceu-se um saldo global nulo ou positivo para cada serviço ou fundo autónomo vedando-se o recurso ao crédito, com exceção da dívida flutuante⁷.

No entanto, nos casos em que a execução orçamental do conjunto das instituições do setor público administrativo o permita, poderá o Governo dispensar, em

⁶Para que o rácio da dívida pública relativamente ao PIB seja sustentável, verificando-se uma taxa de juro implícita na dívida pública superior à taxa de crescimento nominal do PIB, o saldo primário deve ser superior à: (taxa de juro implícita na dívida pública - taxa de crescimento nominal do PIB) * rácio da dívida pública relativamente ao PIB. Ver documento sobre "Condições de Estabilidade do Rácio da Dívida Pública" em anexo.

⁷Dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada

situações excepcionais, a aplicação da regra de equilíbrio. Nestas circunstâncias, o serviço ou fundo autónomo pode emitir dívida fundada⁸, desde que a respetiva lei orgânica o possibilite.

Relativamente à segurança social, as receitas efetivas têm de ser maiores ou iguais às despesas efetivas e o recurso ao crédito só é permitido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, desde que não dê origem a dívida fundada.

Em 2011 impôs-se adicionalmente que o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Em 2012 foi aprovado o Pacto Orçamental, no âmbito do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG)⁹, obrigando os Estados-membros subscritores a ter uma maior disciplina sobre as finanças públicas, impondo limites para o défice e para a dívida pública.

O TECG exige que os orçamentos nacionais estejam em situação de equilíbrio ou excedentária, regra que deverá ser incorporada no direito nacional.

Considerou-se que a situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária se o saldo estrutural, isto é, o saldo global corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias tiver atingido o objetivo de médio prazo, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com um limite de menos 0,5% do PIB.

Sempre que a relação entre a dívida pública e o PIB for significativamente inferior a 60 % e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o défice estrutural pode atingir, no máximo, 1,0 % do PIB.

Um Estado membro pode desviar-se temporariamente do equilíbrio orçamental quando se verificar uma circunstância excepcional não controlável e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas ou uma recessão económica grave, desde que esse desvio temporário não ponha em risco a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo.

Quando a relação entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência de 60%, o Estado em que se verificar esta situação deverá reduzi-la, na parte em excesso, a uma taxa média de um vigésimo por ano.

Estas normas foram transpostas para a ordem jurídica interna, integrando-as na lei de enquadramento orçamental, através de um artigo designado “Regra do saldo orçamental estrutural” e de um capítulo onde se identificam a forma de cálculo dos chamados desvios significativos e respetivos mecanismos de correção.

⁸ Dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada

⁹ Assinado entre os Estados Membros da União Europeia com exceção do Reino Unido e da República Checa.

4.3. Gestão por objetivos

Os orçamentos e contas dos organismos devem ser geridos por objetivos, visando fundamentar as decisões sobre a reorientação e o controlo da despesa pública:

- No conhecimento da missão, objetivos e estratégia do organismo;
- Na correta articulação de cada área de atividade em relação aos objetivos;
- Na responsabilização dos agentes empenhados na gestão das atividades pela concretização dos objetivos e bom uso dos recursos que lhes estão afetos;
- Na identificação de atividades redundantes na cadeia de valor do organismo.

4.4. Execução orçamental

As operações de execução do orçamento das receitas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança.

As operações de execução do orçamento das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento.

Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem que tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada.

As dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas.

Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente, respeite as normas legais aplicáveis, disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

Apenas podem ser assumidos compromissos de despesa após os competentes serviços de contabilidade exararem informação prévia de cabimento.

Os compromissos que deem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Tutela ou, alternativamente, respeitarem a despesas correspondentes a programas, medidas, projetos ou atividades constantes do mapa XV da lei do Orçamento do Estado e que sejam consistentes com o quadro plurianual de programação orçamental.

4.5. Alterações orçamentais

Compete à Assembleia da República as alterações orçamentais relativas:

- À inscrição de novos programas, ao aumento do montante total das despesas de cada programa e às transferências de verbas entre programas.
- Ao acréscimo dos limites do endividamento líquido do Estado.

- Ao aumento das despesas da segurança social, com exceção das respeitantes a prestações que constituam direitos dos beneficiários.

De acordo com o Decerto Lei n.º 71/95 sobre alterações orçamentais:

- As transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional são da competência do Ministro das Finanças;
- As alterações destinadas ao reforço de outras despesas por contrapartida de remunerações certas e permanentes, as realizadas dentro dos programas quando impliquem transferências de verbas entre ministérios, as efetuadas com contrapartida em dotações anteriormente reforçadas pela dotação provisional e as resultantes de créditos especiais carecem de autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela;
- As alterações entre diferentes serviços do mesmo Ministério e no âmbito do mesmo programa são da competência do ministro da Tutela.
- As transferências de verbas efetuadas no âmbito do funcionamento de cada serviço ou organismo são da competência do respetivo órgão dirigente.
- As alterações efetuadas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos que envolvam transferências de verbas no âmbito da administração central, passivos financeiros ou aplicação de saldo de gerência devem ser autorizadas pelos Ministros das Finanças e da Tutela, enquanto as que resultem de acréscimo de receitas e despesas são autorizadas apenas pelo ministro da Tutela. Todas as restantes alterações são da responsabilidade dos respetivos órgãos dirigentes.

4.6. Controlo orçamental

O controlo da execução orçamental tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas e a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública.

A execução do Orçamento do Estado é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político.

O controlo administrativo compete ao próprio serviço ou instituição responsável pela respetiva execução, aos respetivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e aos serviços gerais de inspeção e de controlo da Administração Pública.

O controlo jurisdicional compete ao Tribunal de Contas. Contudo, o controlo jurisdicional de atos de execução do Orçamento e a efetivação das responsabilidades não financeiras deles emergentes incumbem também aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências.

O controlo político é exercido pela Assembleia da República, devendo o Governo enviar tempestivamente à Assembleia da República todos os elementos

informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar a execução do Orçamento do Estado, podendo solicitar ao Tribunal de Contas todas as informações relacionadas com as respetivas funções de controlo financeiro.

As despesas dos organismos integrantes no Orçamento de Estado deverão ser sujeitas a auditoria externa, pelo menos de oito em oito anos, abrangendo a avaliação da missão e objetivos do organismo, bem como a economia, eficiência e eficácia da despesa correspondente.

O sistema e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento devem ser sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do Sistema de Controlo Interno.

4.7. INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A partir de 2001 a lei de enquadramento orçamental consagra o Plano Oficial de Contabilidade Pública como o instrumento contabilístico dos organismos do sector público administrativo, sem prejuízo de poderem dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros públicos.

4.8. CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em 2011 foi criado o conselho das finanças públicas, cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento das regras sobre o saldo orçamental, a despesa da administração central no quadro plurianual de programação orçamental e o endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais.

5. COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

5.1. Espanha

Em 2011 o Estado espanhol decidiu introduzir, na constituição, uma regra orçamental que limita o défice orçamental estrutural e a dívida pública ao valor de referência do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

As normas constitucionais aprovadas apontam para a necessidade de todas as Administrações Públicas deverem adaptar a sua atividade ao princípio da estabilidade orçamental e de não poderem incorrer num défice estrutural que ultrapasse os limites estabelecidos pela União Europeia para cada um dos seus Estados Membros.

Uma lei orgânica determinará o défice estrutural máximo permitido ao Estado e às Comunidades Autónomas, devendo as autarquias locais apresentarem um orçamento equilibrado.

Os pagamentos dos juros e das amortizações da dívida pública, emitida pelo Estado e pelas Comunidades Autónomas, deverão ser sempre orçamentados e terão prioridade absoluta sobre todas as restantes despesas.

Os limites do défice estrutural e do volume da dívida pública só podem ser superados em caso de desastres naturais, recessão económica ou situações de emergência extraordinária fora do controlo do Estado e que prejudiquem significativamente a situação financeira ou a sustentabilidade económica ou social do Estado.

As Comunidades Autónomas, de acordo com seus respetivos estatutos e dentro dos limites referidos na constituição, adotarão os procedimentos adequados para a aplicação efetiva do princípio da estabilidade orçamental nas suas normas e decisões orçamentais.

5.2. Alemanha

O enquadramento orçamental alemão inclui na constituição regras de equilíbrio orçamental para os governos federal e estadual (Länder), bem como regras de equilíbrio orçamental para a segurança social e administração local. As regras constitucionais para os governos federal e estaduais remontam à primeira grande reforma do federalismo orçamental alemão em 1969. Esta reforma substituiu as disposições iniciais do artigo 115^o da Constituição, que previa empréstimos apenas em caso de necessidades extraordinárias e apenas para fins lucrativos, pela chamada regra de ouro.

A “regra de ouro” estipulava que os empréstimos não deviam exceder as despesas em investimentos e teve por objetivo facilitar a utilização da política orçamental como instrumento para a estabilização macroeconómica. Desvios excecionais da regra eram permitidos apenas para "evitar perturbações no equilíbrio macroeconómico”.

No entanto, a regra de ouro acabou por ser ineficaz¹⁰. Após sua introdução o rácio da dívida em percentagem do PIB aumentou mais de 60 pontos percentuais, de 17,8% em 1970 para 82,4%, em 2010. O saldo global, excluindo os investimentos, na ótica das contas nacionais, foi negativo em 18 anos.

O crescimento acelerado da dívida, em 2009, resultante dos pacotes de estímulo à economia e das medidas tomadas com vista à estabilização do sector financeiro desencadeou um amplo debate político sobre a sustentabilidade das finanças públicas, o que levou a nova alteração da constituição.

Substituiu-se a regra de ouro por uma contenção ao crescimento da dívida através do princípio de orçamentos equilibrados para os governos federal e estaduais. Aplica-se o conceito de orçamento corrigido do ciclo, definindo um limite máximo para o défice estrutural federal, em condições normais, de 0,35 % do PIB a partir de 2016, com um período de transição a partir de 2011.

Os orçamentos dos “Länder” devem estar equilibrados a partir de 2020. Este princípio de equilíbrio orçamental para os “Länder” pode ser vertido nas respetivas constituições estaduais ou em leis orçamentais próprias, de acordo com as decisões de cada Estado.

Neste processo, e para o orçamento federal, regista-se uma inovação que consiste na implementação de uma conta de controlo (virtual) que regista os desvios na execução orçamental. As derrapagens são registadas a débito e os excedentes a crédito. Débitos na conta de controlo têm que ser reduzidos, desde que ultrapassem 1% do PIB, mas apenas em períodos de crescimento económico e com um valor não superior a 0,35% do PIB ao ano.

Para os orçamentos federal e estaduais prevêem-se cláusulas derogatórias em caso de desastres naturais e situações de emergência extraordinária, fora do controlo do governo, desde que se adotem simultaneamente planos de reembolso.

Além disso, a emenda constitucional incluiu também a criação de um Conselho de Estabilidade com vista a reforçar o controlo da execução orçamental, a nível federal e estadual.

5.3. Áustria

O enquadramento das despesas a médio prazo refere-se apenas ao governo federal e é acompanhado por um relatório de estratégia orçamental.

O parlamento é obrigado a adotar um plano de quatro anos fixando o limite das despesas, em termos nominais, para as cinco principais rubricas orçamentais.

No entanto, os limites máximos das despesas são divididos em fixas (cerca de 80 % da despesa total) e flexíveis (para os 20% restantes). Estas últimas dizem respeito, nomeadamente, as áreas afetadas pelo ciclo económico tais como o subsídio de

¹⁰ Mesmo tendo em consideração que, no primeiro quinquénio da década de 90, se registou um aumento de cerca de 15 pontos percentuais provocado, em grande parte, pelo efeito da reunificação alemã.

desemprego. São definidos tetos a nível de sub-rubrica, mas estes são obrigatórias somente para o ano seguinte e têm um carácter indicativo para os restantes três anos. Ao mesmo tempo, os ministérios têm a liberdade para utilizar, nos anos seguintes, os saldos das dotações orçamentais apurados no final do ano.

5.4. República Checa

O principal objetivo é o saldo das administrações públicas em percentagem do PIB. Este saldo é não vinculativo, podendo ser revisto duas vezes por ano.

Os tetos da despesa da administração central, a médio prazo (três anos), são vinculativos e calculados com base no objetivo do défice e nas projeções da receita.

Os limites máximos de despesa a médio prazo para administração central podem ser revistos apenas em situações especiais definidas pela Lei.

5.5. Finlândia

O atual enquadramento orçamental da Finlândia baseia-se em limites máximos de despesas plurianuais a preços constantes.

Esta regra é aplicada à Administração Central, cobre cerca de 80% da despesa e tem um prazo de 4 anos. Em cada ano é definido o limite máximo da despesa, em termos nominais, tendo em consideração o enquadramento plurianual.

5.6 Holanda

No início do mandato do governo definem-se, em termos nominais e para os próximos 4 anos, os limites máximos da despesa.

Numa segunda etapa os tetos de despesa são convertidos em termos reais usando projeções da inflação a quatro anos.

Na primavera, quando o orçamento para o ano em curso é atualizado, o teto da despesa é ajustado de acordo com a nova previsão do deflator da procura interna, permanecendo fixo, em termos nominais, até ao final do ano.

Os tetos são definidos com vista a garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

5.7. Suécia

O objetivo de um *superavit* engloba o conjunto das Administrações Públicas. Esse objetivo entrou em vigor em 2000 estipulando um excedente global de 2% do PIB, posteriormente revisto para 1%¹¹, a ser atingido ao longo do ciclo económico e medido através de cinco indicadores.¹²

¹¹ Em 2007 foi alterado para 1% do PIB devido a uma reclassificação, do sector público para o setor privado, de um dos pilares do sistema de segurança social.

¹² i) a média do saldo das administrações públicas desde a introdução do objetivo (ou seja, 2000);

(ii) a correspondente média corrigida das variações cíclicas;

(iii) uma média móvel de sete anos (incluindo os três anos anteriores, o ano em curso e nos três anos seguintes);

(iv) a correspondente média corrigida das variações cíclicas;

(v) o saldo orçamental estrutural (excluindo medidas temporários e fatores especiais).

Os tetos da despesa, em termos nominais e a três anos, incluem as despesas da administração central (excluindo os juros) e da Segurança Social, tendo vindo a ser utilizados como um meio de controlar as derrapagens orçamentais e reforçar a credibilidade da meta do *superavit*. A partir de janeiro de 2010 o governo é obrigado a estabelecer limites máximos de despesas para os três anos seguintes. Estes limites são apresentados no projeto de lei de orçamento. Os tetos são em termos nominais e não são ajustados a alterações nas previsões da inflação. Ajustamentos técnicos podem ser realizados se, por exemplo, se verificarem transferências de responsabilidade do Estado para os municípios. Para garantir que as despesas não excedem o valor previsto, devido a acontecimentos inesperados, as despesas orçamentadas devem ser sempre inferiores aos valores definidos no teto. Se houver margem orçamental e o *superavit* for totalmente cumprido essa margem pode ser utilizada.

A regra de orçamento equilibrado abrange a administração local (municípios e condados). Um município ou condado não pode aprovar um orçamento em que as despesas excedam as receitas. Se posteriormente se verificar um défice, este deve ser compensado por um excedente nos três anos seguintes. A administração local recebe um sexto das suas receitas através de transferências do Estado.

5.8. Reino Unido

Desde 2010 o Reino Unido tem um novo enquadramento orçamental baseado em três pilares que consistem em definir um objetivo para o saldo global corrigido das variações cíclicas, definir uma data limite para o início da redução da dívida líquida em percentagem do PIB e criar uma entidade formada por peritos independentes com o objetivo de produzir previsões oficiais "Office for Budget Responsibility (OBR)".

No novo enquadramento exige-se que o saldo orçamental corrente (i.e. excluindo as despesas de investimento) corrigido das variações cíclicas, deve estar em equilíbrio, até o final de um período de previsão de cinco anos, complementado por uma redução da trajetória da dívida líquida do setor público em percentagem do PIB.

O Governo define ainda tetos plurianuais para despesas departamentais previsíveis, como, por exemplo, salários, aquisição de bens e serviços e investimentos, através da publicação, a cada três ou quatro anos, do designado "Spending Review". Os Departamentos são responsáveis por manterem estes limites de despesa.

As restantes despesas, como as da segurança social, juros da dívida pública, pensões do setor público e contribuições para a União Europeia, são classificadas como "despesas geridas anualmente". Apesar do OBR fazer previsões para este tipo de despesas, estas não são consideradas para a definição dos tetos plurianuais.

A partir de 2012 os departamentos poderão renunciar a realizar parte da despesa que lhe está atribuída (dentro de determinados limites) por contrapartida de um aumento correspondente no próximo orçamento.

6. O EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL, A PLURIANUALIDADE E A GESTÃO FLEXÍVEL

6.1. O equilíbrio orçamental

Deve-se entender o princípio do equilíbrio orçamental não como um fim em si, mas como um instrumento que garanta a sustentabilidade das finanças públicas.

Para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, isto é a solvabilidade de um Estado, deve-se ter em consideração dois indicadores – o nível e a trajetória do endividamento e a capacidade das Administrações Públicas gerarem recursos suficientes para fazerem face ao pagamento de juros e amortizações da dívida.

Na sequência da crise financeira de 2008 verificou-se um crescimento acelerado da dívida, resultante do aumento da despesa provocado pelos pacotes de estímulo à economia e pelas medidas tomadas com vista à estabilização do sector financeiro.

A média do rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, dos países da Área de Euro atingiu 96%, nos Estados Unidos esse rácio ultrapassou os 110% e em Portugal, que até o início da crise tinha valores muito próximos dos da União Europeia e da ordem dos 70%, excedeu os 127%.

Verifica-se, assim, que as restrições legais e mesmos constitucionais aos défices orçamentais manifestaram-se ineficazes.

Para obviar as insuficiências do atual enquadramento legal e tendo em consideração que os crescentes níveis de endividamento público precisavam ser estabilizados e colocados numa trajetória sustentável, que assegurasse a confiança do mercado, foi aprovado o Pacto Orçamental que impõe aos Estados-membros subscritores limites para a dívida pública e orçamentos nacionais em situação de equilíbrio ou excedentária.

O valor de referência definido para o rácio da dívida pública foi de 60%. Sempre que um Estado exceda esse valor de referência, a dívida deverá ser reduzida, na parte em excesso, a uma taxa média de um vigésimo por ano.

Considerou-se que a situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária se o saldo estrutural, isto é, o saldo global corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias tiver atingido o objetivo de médio prazo, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com um limite de menos 0,5% do PIB.

Terá sido esta a melhor decisão para garantir finanças públicas sustentáveis?

Já se verificou que um enquadramento legal sobre saldos orçamentais, mesmo vertido para a constituição, não garante o cumprimento desses saldos e muito menos a estabilidade do rácio da dívida pública.

Complexar a forma de cálculo do saldo orçamental introduzindo *a priori* objetivos para um saldo estrutural de muito difícil compreensão, para o público em geral, e

onde se verificam revisões sistemáticas do seu valor, mesmo que apenas por atualização das perspetivas macroeconómicas futuras, será melhor solução?

A principal função dos saldos corrigidos do ciclo é avaliar a orientação da política orçamental dado que os saldos observados dependem, entre outros fatores, da evolução da atividade económica.

Foi necessário, por isso, desenvolver indicadores que fizessem a distinção entre as variações dos saldos orçamentais que resultam do funcionamento dos estabilizadores automáticos e as que refletem outros fatores como medidas discricionárias de política orçamental, efeitos temporários sobre os saldos, ou evolução de componentes estruturais.

No entanto, o melhor instrumento para garantir a estabilidade da dívida pública é o saldo primário, desde que não se verifiquem a ocorrência de despesas não orçamentadas nem a aquisição líquida de ativos financeiros.

Para que o rácio da dívida pública se reduza será necessário garantir um saldo primário superior ao produto desse rácio pela diferença entre a taxa de juro implícita na dívida pública e a taxa de crescimento nominal do PIB.

Como não há condições para alterar o art.º 12.º-C (Regra do saldo orçamental) da lei do enquadramento orçamental, devido aos compromissos internacionais, acrescentaria um número 2 ao art.º 9.º (Equilíbrio) com o seguinte teor:

“2.- O saldo primário das administrações públicas deve ser sempre positivo e com um valor que permita a redução gradual do rácio da dívida pública relativamente ao PIB para os valores de referência de 60 por cento.”

Esta alteração teria como objetivo definir uma condição necessária que garantisse a redução da dívida pública através de um conceito facilmente perceptível e monitorizado.

A lei do orçamento definiria, em cada ano, a percentagem do rácio da dívida pública a diminuir e o saldo primário necessário para atingir esse objetivo.

Tendo em consideração que o rácio da dívida previsto para 2014 é de 126,7%, o valor do saldo primário¹³ necessário para reduzir esse rácio para 60%, a uma taxa média de um vigésimo por ano, conforme estipula o Tratado Orçamental, teria que variar entre 4,6% em 2015 e cerca de 4% em 2034, o que implicaria a necessidade de um corte na despesa primária da ordem dos 5 mil milhões de € em 2015.

Verificando-se que estes elevados saldos primários são praticamente impossíveis de serem atingidos, pelo menos no curto e médio prazo, julgo que o Estado Português devia negociar com a União Europeia uma trajetória de redução da dívida mais gradual, assumindo o compromisso de garantir saldos primários positivos e crescentes para um patamar não inferior a 3% a partir de 2017.

¹³ Admitindo como hipótese o crescimento do PIB nominal de 3% e de uma taxa de juro implícita na dívida pública de 4%.

Neste caso seria ainda necessário uma redução da despesa primária de cerca de 900 milhões de €, em 2015, havendo condições para essa despesa crescer novamente a partir de 2017. O valor de referência da dívida pública seria atingido ao fim de 33 anos.

Apesar de a Alemanha e mais recentemente a Espanha terem na constituição a regra do equilíbrio orçamental, continuo a ter dúvidas sobre a vantagem e interesse em “constitucionalizar” uma regra orçamental endógena, isto é, que depende de vários fatores não controláveis pelo Governo.

Não é pelo facto de haver uma regra desse tipo que torna constitucionais medidas que não obedeçam a princípios de equidade e proporcionalidade. Por absurdo, não passaria a ser constitucional o corte das reformas para todos os pensionistas com mais de 70 anos, ainda que resolvesse o problema do défice orçamental.

A definição de um saldo primário positivo já consta da lei de enquadramento orçamental, desde 1991, e foi generalizadamente cumprido até o ano de 2000, período em que se verificou uma estabilização do rácio da dívida pública relativamente ao PIB. É precisamente a partir de 2000, e com mais incidência depois de 2008, que défices primários conduziram a aumentos significativos da dívida pública.

Sendo esta medida consensual, os partidos do chamado “arco da governação” deviam comprometer-se a, nos seus programas eleitorais e mais tarde nos programas de Governo, garantirem o compromisso de elaborarem e fazerem cumprir orçamentos com saldos primários claramente positivos (da ordem dos 3%).

6.2. A plurianualidade

Como foi referido anteriormente, o quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central para cada programa orçamental e é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Há, assim, uma contradição latente entre o princípio da anualidade e a exigência de ter um quadro estável para a despesa pública a médio prazo, limitando a capacidade dos Governos definirem, em cada ano, a política orçamental considerada a mais adequada.

No entanto, as exigências decorrentes da integração na União Europeia e a grave situação das finanças públicas não se compadecem com estas liberdades orçamentais.

É necessário atingir uma situação de equilíbrio orçamental e reduzir o endividamento público.

A confiança nos mercados só se conquista se houver a firme convicção de que Portugal tomará as medidas adequadas para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e que passam por um controlo da despesa pública que não depende dos ciclos eleitorais.

Ao nível europeu verificam-se diversas situações em que se estabelecem limites máximos para a despesa em termos nominais ou a preços constantes, podendo incluir ou não as chamadas despesas flexíveis, isto é, aquelas que são afetadas pelo ciclo económico, como o subsídio de desemprego.

No Reino Unido incluem-se, nas chamadas despesas geridas anualmente, os juros da dívida pública, as despesas da segurança social, as pensões do setor público e as contribuições para a União Europeia.

Em geral, estes tetos são obrigatoriamente aplicados à Administração Central e por vezes à Segurança Social.

Em Portugal, a lei do enquadramento orçamental, no número 5 do art.º 12.º-D sobre o quadro plurianual de programação orçamental, “define os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.”

Apesar desta obrigatoriedade acrescentaria no art.º 12.º-D novos números com o seguinte teor:

“No quadro plurianual de programação orçamental devem constar, para os próximos 4 anos, os limites máximos das despesas, sem juros, das administrações públicas desagregados pela Administração Central, Administração Regional e Local e Segurança Social compatíveis com o valor do saldo primário calculado de acordo com um número 2 do art.º 9.º.”

“O quadro plurianual de programação orçamental e as Grandes Opções do Plano devem ser elaborados em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento e apresentados à Assembleia da República até 30 de Abril.”

“Os tetos para a despesa, sem juros, da Administração Central e da Segurança Social são vinculativos, devendo as dotações orçamentais anuais serem sempre inferiores aos limites das despesas para garantir que as despesas não excedem o valor previsto, devido a acontecimentos inesperados.”

“Os tetos para a despesa, sem juros, das Administrações Regionais e Locais, ainda que não vinculativos, estão também subordinados ao estabelecido nos artigos 12.º-A (Endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais) e 87.º (Equilíbrio orçamental e limites de endividamento).”

6.3. Gestão flexível

Continua a verificar-se uma crítica generalizada à falta de autonomia dos serviços na gestão orçamental, aparentemente ao arrepio dos objetivos previstos na Reforma da Administração Financeira do Estado corporizada na lei de bases da contabilidade pública, com uma intervenção demasiado tutelada do Ministério das Finanças.

Recorde-se que a lei de bases da contabilidade pública extinguiu os designados serviços simples passando os serviços da Administração Central a dispor, em regra, de autonomia administrativa nos atos de gestão corrente, traduzida na competência dos seus dirigentes para autorizarem a realização de despesas e o seu pagamento e para praticarem, no mesmo âmbito, atos administrativos definitivos e executórios.

Acrescenta-se ainda que a concessão de autorização para a libertação de créditos depende apenas da verificação de cabimento e do cumprimento da obrigação de remessa dos elementos justificativos da despesa.

As transferências de verbas efetuadas no âmbito do funcionamento de cada serviço ou organismo são da competência do respetivo órgão dirigente com exceção das alterações destinadas ao reforço de outras despesas por contrapartida de remunerações certas e permanentes, as efetuadas com contrapartida em dotações anteriormente reforçadas pela dotação provisional e as resultantes de créditos especiais que carecem de autorização dos Ministros das Finanças e da Tutela.

As alterações efetuadas nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos são da responsabilidade dos respetivos órgãos dirigentes com exceção de transferências de verbas no âmbito da administração central, passivos financeiros ou aplicação de saldo de gerência que devem ser autorizadas pelos Ministros das Finanças e da Tutela, enquanto as que resultem de acréscimo de receitas e despesas são autorizadas apenas pelo ministro da Tutela.

O Governo tem também grande capacidade de gestão orçamental, pois apenas as alterações respeitantes à inscrição de novos programas, ao aumento do montante total das despesas de cada programa e às transferências de verbas entre programas competem à Assembleia da República.

Sem prejuízo de se considerar que o atual enquadramento legal parece ser adequado a uma gestão flexível por parte dos responsáveis pelos serviços públicos, sugere-se duas medidas adicionais que poderiam reforçar essa flexibilidade:

- A agregação de vários serviços de um Ministério numa única unidade orçamental responsável pela gestão do orçamento e que funcionaria como o único interlocutor com o Ministério das Finanças;
- A possibilidade dos serviços utilizarem, nos anos seguintes, os saldos das dotações orçamentais apurados no final do ano.

Na lei do enquadramento orçamental, aprovada em 2001, os serviços do Estado que não dispusessem de autonomia administrativa e financeira passaram a ser designados por serviços integrados. Apesar de ser uma questão meramente semântica, alteraria a designação para *serviços com autonomia administrativa*, recuperando o conceito plasmado na lei de bases da contabilidade pública para reforçar a ideia que todos os serviços do Estado têm efetivamente autonomia de gestão, a qual não deve ser restringida por decisões avulsas¹⁴ que contrariem o enquadramento legal.

6.4. Outras sugestões

Recorrendo ao exemplo espanhol, que verteu para a Constituição uma norma que estabelece a senioridade no pagamento do serviço da dívida pública, justificar-se-ia aditar um novo artigo à lei do enquadramento orçamental, com vista a reforçar a confiança dos mercados no Estado português, com o seguinte teor:

“Os pagamentos dos juros e das amortizações da dívida pública emitida pelo Estado deverão ser sempre orçamentados e terão prioridade absoluta sobre todas as restantes despesas”

Neste contexto seria também de *simplificar a lei do orçamento de Estado*¹⁵, não introduzindo normas que não decorram da mera necessidade de aprovação do orçamento e deixando de impor cativações às dotações orçamentais aprovadas na Assembleia da República que burocratizam desnecessariamente a gestão da execução orçamental.

As alterações profundas que se têm vindo a verificar na lei do enquadramento orçamental, tornando-a demasiado complexa e longa, parecem aconselhar a revisão global da atual lei.

¹⁴ Como por exemplo restrições adicionais à gestão flexível impostas pela lei do orçamento e pelo decreto-lei de execução orçamental.

¹⁵ A proposta de lei do orçamento de Estado de 2014 tem 345 páginas e 214 artigos. Dez anos antes a proposta de lei tinha 97 páginas e 71 artigos.

REFERÊNCIAS

Constituição da República Portuguesa.

Lei Constitucional n.º 1/82 de 30 de setembro – Primeira Revisão da Constituição.

Lei Constitucional n.º 1/89 de 8 de julho – Segunda Revisão da Constituição.

Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de setembro – Quarta Revisão Constitucional.

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto – Sétima Revisão Constitucional.

Lei n.º 64/77 de 26 de agosto – Lei do enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Lei n.º 14/83 de 13 de dezembro – Lei do enquadramento do Orçamento do Estado.

Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro – Enquadramento do Orçamento do Estado.

Lei n.º 92/2001 de 20 de agosto – Lei de enquadramento orçamental.

Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de agosto – Lei da Estabilidade Orçamental – Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, (lei de enquadramento orçamental), segunda alteração à lei n.º 13/98 e quinta alteração à lei n.º 42/98.

Lei n.º 48/2004 de 24 de agosto – Terceira alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 48/2010 de 19 de outubro – Quarta alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 22/2011 de 20 de maio – Quinta alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 52/2011 de 13 de Outubro – Procede à sexta alteração à lei de enquadramento orçamental e determina a apresentação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015 em matéria de enquadramento orçamental.

Lei n.º 37/2013 de 14 de junho – Sétima alteração à lei de enquadramento orçamental.

Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro – Bases da contabilidade pública.

Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de julho – Regime da administração financeira do Estado.

Decreto-lei n.º 71/95 de 15 de abril – Alterações orçamentais.

Lei n.º 28/2012 de 31 de julho – Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2013 a 2016.

Alteração ao art.º 135 da Constituição Espanhola – Boletín Oficial del Estado de 27 de septiembre de 2011.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera – Boletín Oficial del Estado de 30 de abril de 2012.

Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review – Occasional Papers 91 | February 2012.

Fiscal Frameworks in the European Union: May 2012 update on priority countries

(Addendum to Occasional Papers No.91) – Occasional Papers 113 | July 2012.

Neves, Pedro e Sarmiento, Luís (2001), “A utilização de saldos orçamentais ajustados do ciclo no Banco de Portugal”, Boletim Económico, Setembro, Banco de Portugal.

Braz, Cláudia (2006), “O cálculo dos saldos ajustados do ciclo no Banco de Portugal: Uma actualização”, Boletim Económico, Inverno, Banco de Portugal.

Rosa, Norberto (2013), “Condições de estabilidade do rácio da dívida pública”.