



**Sétima Alteração à Lei de
Enquadramento Orçamental: Proposta
de Lei n.º 124/XII**

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

22 de fevereiro de 2013

Sétima Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental: Proposta de Lei n.º 124/XII

Parecer do Conselho das Finanças Públicas¹

I. A necessária revisão da LEO

A proposta de lei agora em discussão tem por finalidade explícita corresponder ao compromisso assumido no âmbito do Memorando de Entendimento no sentido de proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, com o “objetivo estruturante” de transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia, em termos de regras e de procedimentos orçamentais.

Simultaneamente, ela constitui um passo importante do projeto de “*Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas*” que o Ministério das Finanças lançou em Outubro de 2012, descrito no Anexo 1 ao *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*. Contudo, no contexto deste projeto, o governo refere a intenção de, “num horizonte temporal mais alargado e ainda a definir, (...) apresentar uma proposta de alteração mais profunda da LEO, com o objetivo de proceder à sua reorganização e simplificação, aproximando a sua estrutura e conteúdo das melhores práticas seguidas internacionalmente.”

No entender do CFP, é indispensável não perder de vista a ligação entre esses dois objetivos. Com efeito, a experiência de instabilidade das finanças públicas portuguesas indica que, até agora, a LEO, não obstante transpor as normas definidas pela arquitetura europeia, não integrou, nos princípios, procedimentos e práticas consagrados a nível nacional, as disposições necessárias para assegurar o seu cumprimento. Este ponto é tanto mais importante quanto o que está em causa não é apenas o compromisso internacional – cuja importância obviamente não se discute – mas também a adequação de todo o quadro da política orçamental nacional por forma a assegurar a sua capacidade para desempenhar estavelmente as funções que lhe são próprias² e que constituem uma base essencial do bem-estar da sociedade e da confiança na economia. Em particular no domínio macroeconómico, faltou até agora, no enquadramento orçamental português, uma articulação bem definida entre o orçamento anual e o quadro plurianual necessário para dar conteúdo efetivo aos objetivos de estabilização da economia e de sustentabilidade da dívida pública. Frustrados estes, ficam igualmente em causa as funções respeitantes à distribuição do rendimento e mesmo à provisão de serviços públicos.

Os princípios e procedimentos que necessitam de revisão na legislação nacional incluem a definição de regras claras quanto à elaboração, abrangência e execução do orçamento anual,

¹ Parecer apresentado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República, na sequência do convite do respetivo Presidente.

² Funções relativas à provisão de serviços públicos, à distribuição do rendimento e à estabilização da economia, na conhecida taxonomia de Musgrave.

integrado num quadro de médio prazo que defina regras, realistas e eficazes, de correção dos desvios observados. Para as tornar operacionais, é indispensável a exigência de um reporte abrangente, transparente e atempado da execução anual, a par com o acompanhamento regular dos desenvolvimentos que afetam o cumprimento dos objetivos de médio prazo.

Ancorar a regra do saldo orçamental numa regra de despesa abrangente, realista e exequível tem demonstrado, na experiência de diferentes países, constituir um apoio importante para a sua concretização, tanto no curto como no médio prazo. Com efeito, a regra do saldo estrutural regula a evolução do saldo orçamental, mas a sua observância só pode ser verificada *a posteriori*, por vezes com um atraso considerável, dado que procura corrigir o efeito da evolução cíclica da economia. Por seu lado, o montante das receitas, que depende fortemente do crescimento da economia, não pode ser diretamente fixado pelo orçamento, mas apenas influenciado por decisões quanto às taxas dos impostos ou a alterações do sistema fiscal. Pelo contrário, as despesas prestam-se a uma vasta gama de decisões discricionárias, úteis para a correção atempada dos desvios que possam pôr em causa o cumprimento da regra de saldo. Assim, uma regra explícita de despesa, realista, observável em tempo real e incluindo cláusulas de salvaguarda definidas de forma explícita e estrita, é uma peça fundamental para assegurar a observância dos compromissos assumidos. Ao mesmo tempo, fornece um contributo importante para a eliminação do *deficit bias* que põe em causa a capacidade da política orçamental como instrumento de estabilização da economia.

O atual quadro plurianual não se encontra ancorado em qualquer regra de despesa e uma regra desse tipo não constitui uma exigência específica da nova arquitetura europeia. Contudo, a diretiva 2011/85/UE de 8 de Novembro de 2011 estabelece, com clareza, que:

Cada Estado-Membro deve estabelecer as suas regras orçamentais numéricas específicas, que promovam eficazmente o cumprimento das suas obrigações no domínio da política orçamental previstas no TFUE num contexto plurianual para o conjunto da administração pública. Essas regras devem promover, nomeadamente:

a) O cumprimento dos valores de referência aplicáveis ao défice e à dívida estabelecidos nos termos do TFUE;

b) A adoção de um horizonte plurianual de planeamento orçamental, no qual se inclua o respeito dos objetivos orçamentais a médio prazo do Estado-Membro.

(sublinhado nosso).

Atendendo, pois, quer à lógica atrás exposta, quer à experiência empírica já largamente analisada³, tanto a definição adequada do quadro orçamental plurianual, como a introdução de uma regra de despesa e dos mecanismos necessários ao seu acompanhamento e

³ Citações relevantes a este respeito encontram-se no Relatório do CFP nº 3/2012 sobre a proposta de Orçamento do Estado para 2013.

cumprimento, são questões prioritárias a ter em conta na reforma de fundo da Lei de Enquadramento Orçamental portuguesa prevista pelo Ministério das Finanças. O Anexo 1 do Relatório do OE 2013 refere, com algum detalhe, aspetos que tenciona tratar numa reforma mais profunda da LEO, que cobrem muitos dos pontos aqui suscitados. O CFP congratula-se com essa intenção, reconhece a necessidade de um horizonte temporal mais alargado para a sua concretização e declara-se pronto a colaborar no debate desse projeto, no âmbito das suas atribuições. Para o efeito, o [Relatório do CFP nº 3/2012](#) contém já um conjunto de sugestões de aperfeiçoamento do enquadramento legislativo português e o Conselho está, neste momento, a preparar um Relatório especificamente dedicado à matéria.

II. A PPL 124/XII

A revisão constante da PPL 124/XII tem uma finalidade mais modesta, porque mais urgente: a de “transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais”. Atendendo ao que foi dito antes quanto à necessidade de ajustamento das regras e procedimentos a nível nacional, esta transposição é necessariamente incompleta, destinando-se sobretudo a fixar princípios consagrados na arquitetura europeia, que deverão orientar a futura revisão de fundo, ao mesmo tempo que procura corrigir deficiências já detetadas e remediáveis. Adiantaremos, assim, algumas observações pontuais a respeito da presente proposta de lei.

PPL 124/XII	Comentário
Artigo 10.º-G Limite da dívida pública	
1- Quando a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) exceder o valor de referência de 60%, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, a uma taxa de um vigésimo por ano, aferida numa média de 3 anos.	A legislação europeia relevante – Pacto de Estabilidade e Crescimento e artigo 4.º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM – inclui uma salvaguarda que foi omitida na atual proposta, nomeadamente: <i>... o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, a uma taxa de um vigésimo por ano, <u>como padrão de referência</u>, aferida numa média de 3 anos (sublinhado nosso)</i> Embora se compreenda o desejo de rigor acrescido, atendendo à situação portuguesa, a concretização dessa intenção depende mais da introdução na legislação nacional dos necessários requisitos (ver supra) que da formulação do princípio. Parece-nos, por isso, que deveria ser mantida a salvaguarda contida na legislação europeia, e simultaneamente garantir a introdução desses requisitos na futura revisão da LEO.

Artigo 10º - H Regra do saldo orçamental estrutural	
3- O saldo estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das Administrações Públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, <u>corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias, não pode ser inferior ao objetivo anualmente fixado no Programa de Estabilidade e Crescimento.</u>	Observação geral: O Tratado Orçamental⁴ começa por determinar (Artº 3º, nº 1): <i>a) A situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária.</i> Este princípio básico deveria, também na legislação portuguesa, anteceder os pontos relativos ao saldo estrutural, que são instrumentais relativamente a ele. Segunda observação: O atual Artigo 12º-C, que não é alterado, contém uma definição diferente de saldo estrutural: <i>1- 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. (sublinhado nosso)</i> A expressão “medidas extraordinárias” não tem uma definição consagrada. Aparentemente, poderá ser mais extensiva que a de “medidas temporárias” (incluindo, por exemplo, as não recorrentes), mas deve ser precisada. Adicionalmente, cremos conveniente usar um único conceito de saldo estrutural na mesma lei. Terceira observação: Com respeito ao limite ao défice estrutural, a proposta de lei refere o limite anualmente definido no Programa de Estabilidade. Contudo, o Tratado Orçamental refere-se ao objetivo de médio prazo, impondo ainda um limite quantitativo. Assim, uma redação mais consentânea com a do Tratado poderia ser: O saldo estrutural (...) não pode ser inferior ao objetivo <u>de médio prazo tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com um limite inferior de saldo estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.</u> Quarta observação: Ainda que não aplicável a Portugal no futuro próximo, este artigo deveria incluir uma alínea adicional, com uma redação

⁴ Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

	equivalente à alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Tratado Orçamental: <i>Sempre que a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado for significativamente inferior a 60 % e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo fixado no n.º 3 pode ascender, no máximo, a um défice estrutural de 1,0% do produto interno bruto a preços de mercado.</i> Quinta observação: O artigo 12.º-C poderia ser revogado, por conter disposições semelhantes ao 10.º-H, mas não inteiramente coincidentes. A sua revogação implica no entanto o aperfeiçoamento atrás mencionado ao n.º 3 do artigo 10º-H (objetivo de médio prazo)
Atual Artº 12º -I Conselho das finanças públicas	
	Com vista a refletir o disposto nos artigos aditados pela PPL, afigura-se necessária a atualização deste artigo. Sugerimos o seguinte texto para o nº 1 do mesmo: <i>É criado um órgão independente, o conselho das finanças públicas, cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, <u>a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, o cumprimento da regra do saldo orçamental estrutural, prevista nos artigos 10.º-H e 12.º-C, o mecanismo de correção do desvio, previsto no artigo 72.º-C, o reconhecimento da situação de excecionalidade, previsto no artigo 72.º-D, o cumprimento da regra da despesa da administração central, prevista no artigo 12.º-D, o cumprimento do previsto no n.º 5 do artigo 10.º-H e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.</u></i>
Artigo 17.º-A Pagamento de juros e amortização da dívida pública	

2. Para garantir a estabilidade financeira e a reputação internacional do Estado Português, consideram-se prioritárias as despesas com o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública.	A justificação apresentada, que consideramos válida, é igualmente aplicável a nível nacional. Sugerimos, por isso, a eliminação do qualificativo “internacional”.
Artº 72º-B Desvio significativo	
2- Para efeitos do disposto no número anterior, o valor verificado é calculado com base nos dados constantes da notificação do procedimento dos défices excessivos efetuada pelo Instituto Nacional de Estatística.	Sugerimos a seguinte adição ao texto: <i>Para efeitos do disposto no número anterior, o valor verificado é calculado com base nos dados constantes da notificação do procedimento dos défices excessivos efetuada pelo Instituto Nacional de Estatística e na metodologia definida no n.º 4 do artigo 10.º-H.</i> Pontos a tratar na futura revisão devem respeitar a: • quem calcula o desvio, o hiato do produto e a componente cíclica do saldo orçamental; • quem identifica as “medidas extraordinárias”.
Artº 72º - B e C Identificação e correção do desvio	
Artº 72º - B 5-O reconhecimento da existência de um desvio significativo é da iniciativa do Governo, mediante prévia auscultação do Conselho das Finanças Públicas, ou do Conselho da União Europeia, mediante a apresentação de recomendação dirigida ao Governo nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento do Conselho n.º 1466/97, de 7 de julho. Artº 72º - C	A Comunicação da Comissão Europeia COM(2012) 342 final, de 20.06.2012, no seu princípio 7, refere o seguinte: <i>[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. <u>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.</u> A</i>

5-O plano de correção é submetido pelo Governo à apreciação do Conselho das Finanças Públicas.	<i>conceção dos organismos acima referidos deve ter em conta o quadro institucional atual e a estrutura administrativa específica do país. A criação das entidades acima referidas deve fundar-se em disposições nacionais que assegurem um grau de autonomia funcional elevado, incluindo: i) um estatuto fundado na lei; ii) isenção de interferência, não podendo as referidas entidades aceitar instruções, devendo poder comunicar publicamente em devido tempo; iii) procedimentos de nomeação baseados na experiência e na competência; iv) adequação dos recursos e do acesso às informações para cumprimento do mandato.</i> (sublinhado nosso). A inclusão destes princípios, além de corresponder à orientação expressa nesta Comunicação, reforçaria a transparência da política orçamental e a utilidade dos dispositivos previstos nesta revisão da LEO.
Alterações relativas ao quadro plurianual	
	Pontos positivos: • <i>Introdução da descrição das políticas previstas e avaliação do impacto sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas</i> • <i>Inclusão das projeções de receitas gerais e próprias, o que melhora a transparência</i> O enquadramento do quadro plurianual permanece, contudo, insuficiente: • <i>Mantém-se a <u>contradição entre limites vinculativos a 4 anos (n.º 5) e atualização anual na lei do Orçamento do Estado (n.º 3, renumerado)</u></i> • <i>A definição da despesa das administrações públicas abrangidas por limites superiores continua parcial e a informação fornecida pelo critério contabilístico utilizado (fluxos de caixa) inviabilizam o seu acompanhamento por forma a permitir a correção atempada de desvios</i> • <i><u>Desvio face aos limites não obriga a correção</u>, mas apenas a comunicação do Governo à Assembleia da República</i>

Em síntese, com respeito aos princípios e práticas a que deve obedecer o quadro plurianual de programação orçamental, a presente proposta não parece constituir uma transposição suficientemente adequada do artº 10º da Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, que nomeadamente estipula:

O orçamento anual deve ser compatível com as disposições do quadro orçamental a médio prazo. Em termos concretos, as projeções e prioridades em termos de receitas e despesas que resultam do quadro orçamental a médio prazo, tal como referido no artigo 9º, nº 2º devem constituir a base para a preparação do orçamento anual. Qualquer desvio em relação a estas disposições deve ser devidamente fundamentado.

(sublinhado nosso)

Atendendo aos maus resultados até agora decorrentes para a política orçamental portuguesa da falta de articulação bem definida entre o orçamento anual e o quadro plurianual, este mantém-se um ponto essencial a ter em conta na revisão da LEO no contexto do projeto de “Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas”.