



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Parecer sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental - PL n.º329/XII

Audição na Assembleia da República
15 de julho de 2015



Um quadro jurídico novo e abrangente

- Iniciativa nacional que acolhe e **operacionaliza** os compromissos europeus
- **Tem em conta as especificidades políticas e institucionais do país**, assim como os recursos técnicos e financeiros indispensáveis para o levar à prática
- A criação e eficaz utilização dos instrumentos necessários à implementação da lei, bem 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
- A sua apresentação no final da legislatura abre 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**



Opções fundamentais

- **Efetiva integração da política económica e orçamental**
 - Incorporar a condicionante orçamental na Lei das Grandes Opções (LGO) permite
 - avaliar implicações macroeconómicas de diferentes políticas
 - estabelecer prioridades de despesas
 - definir **um programa de política económica viável para a legislatura**
 - Aprovação do QPDP no contexto da LGO e em conjunto com o Programa de Estabilidade **abre caminho à redistribuição de responsabilidades entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais**



Opções fundamentais

- **A consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental**
 - assegura maior **previsibilidade quanto aos recursos disponíveis em anos futuros**, o que viabiliza a responsabilização sectorial pelo cumprimento de limites de despesa e pela busca de ganhos de eficiência na gestão dos serviços
- **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
 - 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



Precisão de conceitos e criação de instrumentos

- **A lei precisa conceitos desde há muito presentes na legislação portuguesa**
- **Acompanha-os da criação ou redefinição de instrumentos essenciais a essa concretização**
 - 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
 - cria uma **entidade com a responsabilidade específica de assegurar essa implementação**



Empenho político

- **O empenho político com o novo enquadramento implica uma nova forma de encarar o orçamento**
 - Se a nova metodologia fosse vista como um exercício paralelo à elaboração “normal” do orçamento, não produziria resultados visíveis
 - Este é um risco importante no caso da proposta de lei, dada a necessidade de um período transitório
- **Essencial o papel do Parlamento**, consagrando um horizonte de decisão de facto compatível com a viabilização das prioridades políticas
- Fundamental assegurar a **efetiva coresponsabilização** entre o membro do Governo encarregado da área das finanças e os membros do Governo encarregados das políticas sectoriais e transversais



Outras condições de êxito

- Melhor articulação entre o orçamento anual e o quadro plurianual
- Abrangência do conceito de despesas enquadrado
- Alteração do papel dos intervenientes no processo e na gestão orçamental
 - reforço da responsabilidade do Ministério das Finanças pela definição e monitorização dos objetivos macro-orçamentais
 - maior capacidade de gestão e responsabilização sectorial pela **qualidade da programação e eficácia das políticas públicas**, pela busca de ganhos de eficiência na gestão dos serviços no contexto do cumprimento dos limites de despesa

- **A eficiência na informação a prestar é um aspecto-chave da orçamentação por programas** e um dos que a experiência internacional tem mostrado ser crítico para a sua implementação bem sucedida
- O excesso de detalhe e a insuficiente sistematização na informação solicitada ou prestada constitui um dos fatores de insucesso mais comuns
- Os requisitos de informação têm de abolir redundâncias e exigências de múltiplos reportes e de dados supérfluos
- O **tratamento informático** tem de ser **coerente, baseado numa arquitetura comum** que permita os desdobramentos necessários, sem pôr em causa a **rápida centralização e consolidação de dados**, indispensável ao acompanhamento da situação e à correção dos eventuais desvios



Aspetos a melhorar

- **Necessidade de caminhar no sentido de tornar os limites de despesa vinculativos a médio prazo**
 - aprovação do QPDP deve **tornar claro o que acontece quando os seus limites são violados**, bem como as condições de emergência que podem levar à sua alteração
 - dadas as dificuldades técnicas em avançar desde já para essa solução, seria pelo menos **desejável instituir a prática de justificar fundamentadamente os desvios que possam ocorrer**
- **Exigência e viabilização de plurianualidade dos programas, tanto na sua vertente financeira como real**
 - o objetivo de atribuir aos gestores dos programas maior autonomia – e a correspondente responsabilidade – tem implícito esse reforço da plurianualidade, **devendo a transição de saldos no final do ano ser objeto de reflexão**



Aspetos a melhorar

- **Definição abrangente do sector das administrações públicas**
 - **incluir na programação orçamental um indicador abrangente do endividamento das empresas e** outro tipo de entidades em que um ente administrativo detém uma posição de controlo, cabendo aos contribuintes a responsabilidade última pelos respetivos passivos
- **Melhor articulação entre a programação orçamental dos três níveis de governo:** central, regional e local



Aspetos a melhorar

- **Necessidade de trabalho adicional quanto à avaliação de desempenho** promovendo
 - a articulação a todos os níveis, desde os programas, aos serviços e aos funcionários
 - a responsabilização dos diferentes intervenientes na definição e gestão dos programas
- **Adoção plena da contabilidade de acréscimo**
 - 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

- A criação e eficaz utilização dos instrumentos necessários à implementação da lei, tal 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**
- 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**



APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Artigo 7.º - Conselho das Finanças Públicas

Proposta de redação do CFP

1 - O Conselho das Finanças Públicas **é o órgão independente que** tem por missão ~~pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos~~ **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** ~~ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.~~

Fundamentação

- As regras orçamentais têm sido objeto de diferentes alterações, ao mesmo tempo que a legislação comunitária passou a atribuir um papel especial às entidades independentes a nível nacional, em particular na avaliação das regras orçamentais.
- Propõe-se que a redação seja revista por forma a identificar o CFP como o órgão independente, referido na legislação europeia, a quem é atribuída a responsabilidade genérica de avaliar as regras orçamentais em vigor e os cenários macroeconómicos subjacentes ao OE e PE.

Artigo 10º - Estabilidade orçamental

Proposta de redação do CFP

- 1 - O setor das administrações públicas, incluindo todas as entidades e serviços que o integram, está sujeito, na aprovação e execução dos respetivos orçamentos, ao princípio da estabilidade orçamental.
- 2 - A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental **estrutural**.
- 3 - A concretização do princípio da estabilidade depende do cumprimento das regras orçamentais numéricas estabelecidas no capítulo III do presente título, sem prejuízo das regras previstas nas leis de financiamento regional e local.

Fundamentação

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

Artigo 23.º - Mecanismo de correção do desvio

Proposta de redação do CFP

1 - Quando se reconheça a situação prevista no n.º 3 do artigo anterior, o Governo deve apresentar à Assembleia da República ~~até ao dia 30 de maio~~ **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** ~~Programa de Estabilidade~~ constam:

- a) **A avaliação do** ~~As recomendações apresentadas pelo~~ Conselho das Finanças Públicas;
- b) ~~A avaliação das recomendações apresentadas pelo Conselho das Finanças Públicas e a justificação da sua~~ eventual não consideração ou aceitação **da avaliação do Conselho das Finanças Públicas.**

Fundamentação

- Vantagem em fixar uma data móvel para apresentação do plano de correção à Assembleia da República, 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 PDE.
- O prazo apresentado na PPL (30 de maio) não é compatível com a data prevista para a apresentação do Programa de Estabilidade (15 de abril).
- O n.º 6 parece trocar as funções do CFP e do Governo: na redação da PPL o papel de avaliação é cometido ao Governo.

Artigo 24.º - Situações excecionais

Proposta de redação do CFP

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 - A correção do desvio previsto no n.º 1 é efetuada mediante a incorporação no Programa de Estabilidade das medidas necessárias para garantir o cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º, devendo ser observado o disposto nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo anterior.~~

Fundamentação

- A definição de situações de exceção reforça a credibilidade do cumprimento das regras orçamentais, desde que estas estejam claramente definidas.
- A necessidade de aprovação parlamentar das circunstâncias que dão origem a estas situações também permitiria reforçar essa credibilidade.
- A obrigação de integrar as medidas necessárias, para cumprir a regra do saldo orçamental estrutural, no Programa de Estabilidade pode não ser exequível, caso ocorra por exemplo na sequência da segunda notificação no âmbito do PDE (em setembro). As medidas constam do plano de correção.

Artigo 25.º - Limite da dívida pública

Proposta de redação do CFP

- 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.~~

Fundamentação

- Há um problema de português na redação proposta quando se introduz o padrão de referência.
- Propõe-se a simplificação do artigo fazendo uma remissão para o “Pacto de Estabilidade e Crescimento” em vez de citar os regulamentos comunitários, que podem ser alterados e até revogados.

Artigo 35.º - Quadro plurianual das despesas públicas

Proposta de redação do CFP

- 1 - O quadro plurianual das despesas públicas dos subsectores da administração central e da segurança social, a que se refere o n.º 5 do artigo anterior, define, para o respetivo período de programação:
 - a) O limite da despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade;
 - b) Os limites de despesa para cada missão de base orgânica;
 - c) As projeções de receitas, por fonte de financiamento.
- 2 - Anualmente, o Governo apresenta o quadro plurianual, que inclui o ano em curso e os quatro anos seguintes.
- 3 - 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** ~~ano a que respeita o orçamento~~ e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.

(...)

Fundamentação

O n.º 3 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. A norma ficaria mais clara com uma redação alternativa.

Artigo 37.º - Elementos que acompanham a proposta de Lei do OE (1/2)

Proposta de redação do CFP (1/2)

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 Governação da União Económica e Monetária;
- c) Evolução da situação financeira **global do sector das administrações públicas e** de cada subsector e dos sectores empresariais públicos, incluindo informação sobre o respetivo endividamento global;
- d) Sustentabilidade da dívida pública, incluindo a análise **da sua** dinâmica de **evolução**;

Fundamentação

A proposta apresenta uma fusão de vários artigos em vigor. Por razões de transparência e sistematização da informação relevante, importaria que ficassem claros na Lei:

1. Os elementos que acompanham a Proposta de Lei do OE;
2. O conteúdo do relatório que acompanha a proposta de Lei do OE;
3. Os elementos que devem constar em anexo ao relatório e que complementam a análise realizada no relatório;
4. Os elementos informativos adicionais que devem ser disponibilizados e que complementam a análise feita no relatório e a Lei do OE.

Artigo 37.º - Elementos que acompanham a proposta de Lei do OE (2/2)

Proposta de redação do CFP (2/2)

- 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;**
- 2 - ...
- 3 - **O relatório a que se refere o número anterior** ~~A proposta de lei do Orçamento do Estado~~ é ainda acompanhado, pelo menos, pelos seguintes elementos informativos:
- a) ...
 - b) Estimativa **para o ano em curso** e previsão da execução orçamental consolidada do sector 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 subsector da administração central **e o** ~~incluindo o~~ subsector da segurança social;

Fundamentação

A proposta apresenta uma fusão de vários artigos em vigor. Por razões de transparência e sistematização da informação relevante, importaria que ficassem claros na Lei:

1. Os elementos que acompanham a Proposta de Lei do OE;
2. O conteúdo do relatório que acompanha a proposta de Lei do OE, ou seja, os elementos cuja análise deve constar;
3. Os elementos que devem constar em anexo ao relatório e que complementam a análise realizada;
4. Os elementos informativos adicionais que devem ser disponibilizados e que complementam a análise feita no relatório e a Lei do OE.

Artigo 41.º - Conteúdo do articulado

Redação a reavaliar

Artigo 40.º Sistematização da Lei Orçamental

A lei do Orçamento do Estado integra:

(...)

c) Demonstrações orçamentais e financeiras.

Artigo 41.º Conteúdo do articulado

1 - O articulado da lei do Orçamento do Estado contém, nomeadamente:

a) ...

b) A aprovação dos mapas contabilísticos e a integração das demonstrações orçamentais e financeiras;

Artigo 43.º Demonstrações orçamentais e financeiras

As demonstrações orçamentais e financeiras a que se refere a alínea c) do artigo 40.º são as seguintes:

(...)

d) Estimativas para o ano em curso para as demonstrações indicadas nas alíneas anteriores;

(...)

Fundamentação

- A PPL prevê a integração no articulado da Lei Orçamental (para aprovação pela AR) de um conjunto de mapas com demonstrações orçamentais e financeiras, particularmente as relativas ao ano em curso.
- Poderá não se justificar a integração de todas as demonstrações orçamentais e financeiras na Lei, conforme previsto no art. 43.º, podendo constar como elementos informativos a prever no n.º 3 do art. 37.º (elementos informativos que acompanham a proposta de lei do OE).

Artigo 42.º - Mapas contabilísticos

Proposta de redação alternativa

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;**
- d) *(anterior alínea c))*
- e) *(anterior alínea d))*
- (...)

Fundamentação

- A redução dos mapas orçamentais a aprovar pela Assembleia da República tem a vantagem de centrar o debate nas políticas propostas pelo Governo, aumentando a flexibilidade na gestão do Orçamento. Porém, é necessário garantir um equilíbrio entre transparência, flexibilidade e adequação dos mapas à análise pretendida.
- A lista da PPL omite o mapa relativo à despesa da administração central por classificação económica, obrigatório por via da especificação prevista no artigo 17.º (princípio da especificação)
- Nota: São propostos novos mapas de difícil elaboração e monitorização, como o mapa 5 (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.

Artigo 45.º - Caracterização dos programas orçamentais

Proposta de redação do CFP

1 ...

2 ...

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

4 – *(anterior n.º3)*

(...)

10 - O membro do Governo responsável por cada missão de base orgânica determina a entidade gestora do conjunto dos respetivos programas.

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

12 - *(anterior n.º 11)*

(...)

Fundamentação

- Não devem coexistir, sob a mesma missão de base orgânica, programas que sejam executados por entidades de subsectores distintos. Seria útil que a norma previsse a autonomia do subsector da segurança social, dado que as regras e o financiamento aplicável são distintas e obedecem a diplomas próprios.
- O desempenho eficaz das competências atribuídas às entidades gestoras dos programas não parece compatível com a atribuição destas funções a entidades distintas sempre que se verifique uma mudança do membro do Governo.

Artigo 46.º - Programas com finalidades comuns

Redação que o CFP considera ser útil reavaliar

1 - Nas matérias que digam respeito a duas ou mais missões de base orgânica, os programas que as concretizam mantêm autonomia orçamental relativa no âmbito de cada uma delas.

2 - No caso previsto no número anterior, os programas podem ter ou não a mesma denominação.

3 - As matérias que respeitam a duas ou mais missões de base orgânica podem convergir num programa comum sempre que haja razões de economia, eficiência e eficácia.

4 - O membro do Governo responsável pela condução política dos programas comuns é determinado por decisão do Governo em função da matéria.

5 - A responsabilidade orçamental dos programas comuns é dos respetivos membros do Governo sectoriais.

6 - A escolha da entidade gestora dos programas com finalidades comuns é efetuada no âmbito de cada missão de base orgânica, nos termos do n.º 9 do artigo anterior.

Fundamentação

- O n.º 3 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 n.º 5 e 6 parecem contradizer o disposto nos n.º 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 ° - Orçamento da Entidade Contabilística Estado

Proposta de redação do CFP

1 – **O** ~~No~~ orçamento da Entidade Contabilística Estado **apresenta**
~~são inscritas, nomeadamente:~~

- 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 – *(anterior n.º 1)*

3 – *(anterior n.º 3)*

4 – *(anterior n.º 4).*

Fundamentação

Por uma questão de clareza e harmonia com os artigos 50.º e 51.º (que contêm a especificação e tipo de mapas a ser apresentados pelos subsectores da administração central e da segurança social), deveria identificar-se a especificação e o tipo de mapas a apresentar pela Entidade Contabilística Estado.

Artigo 52 ° - Princípios gerais de receita e de despesa

Redação que o CFP considera ser útil reavaliar

Artigo 35.º Quadro plurianual das despesas públicas

1 - O quadro plurianual das despesas públicas dos subsectores da administração central e da segurança social, a que se refere o n.º 5 do artigo anterior, define, para o respetivo período de programação:

- a) O limite da despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade;
 - b) Os limites de despesa para cada missão de base orgânica;
- (...)

3 - Os limites de despesa a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 são vinculativos para o ano a que respeita o orçamento e indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura.

Artigo 52.º Princípios gerais de receita e de despesa

(...)

5 - O montante anual de um programa estabelece o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos.

Artigo 60.º Alterações orçamentais da competência do Governo

Competem, nomeadamente, ao Governo as alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total das despesas de cada missão de base orgânica quando as mesmas resultem:

- a) De saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei;
- b) Da utilização das verbas do programa referido na primeira parte do n.º 12 do artigo 45.º;
- c) Do aumento das receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano.

Fundamentação

- O art. 60.º permite ao Governo aumentar os limites de despesa aprovados na AR de três formas distintas.
- O art. 35.º estabelece que determinados limites são vinculativos para o ano a que respeita o orçamento.
- O n.º 5 do art. 52.º refere que o montante anual de um programa estabelece o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos.

Importa clarificar como os limites para cada programa se articulam com o montante de despesa previsto no art. 60.º e clarificar a informação que deve ser disponibilizada pelo Governo para demonstrar o cumprimento dos limites aprovados pela Assembleia da República.

Artigo 57 ° - Receitas próprias

Proposta de redação do CFP

3 - São entidades com autonomia especial para a gestão da receita:

- a) Os serviços e entidades que disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei;
- b) As entidades que tenham um especial regime de autonomia por imperativo constitucional ou que decorra do regime jurídico das instituições de ensino superior;
- c) As entidades que tenham autonomia que decorra da integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e as de regulação e supervisão;
- d) Os organismos especialmente competentes para a gestão de fundos comunitários com a autonomia indispensável à sua gestão.

(...)

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.

~~5 - A percentagem do saldo de gerência gerado pela utilização das receitas gerais implica a redução do saldo de gerência no valor que lhe é correspondente.~~

Fundamentação

- A proposta refere em que condições entidades da administração central podem ter estatuto de autonomia especial para a gestão de receita. Importaria clarificar como é que estas se diferenciam dos demais serviços da administração central. Não é claro se a gestão de receita se refere a toda a receita destes organismos e não apenas a receita própria.
- Do n.º 5 decorre que não seja possível gerar saldos de receitas gerais e que um saldo gerado em receitas próprias, que resulte da utilização de receitas gerais, deve dar origem à devolução de um montante equivalente às receitas gerais utilizadas. A redação proposta cobre também as situações em que o saldo gerado em receitas próprias seja inferior ao montante de receitas gerais utilizado.

Artigo 59 ° - Revisões orçamentais

Proposta de redação do CFP

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~~;

(...)

f) O aumento das despesas do orçamento da segurança social, com exceção das despesas referentes a prestações sociais devidas aos beneficiários do sistema de segurança social;

Fundamentação

- Redundâncias 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 proposta nada dispõe sobre as leis de alteração orçamental, nomeadamente a estrutura e o conteúdo a que devem obedecer.

Artigo 64 ° - Demonstrações financeiras intercalares

Proposta de redação do CFP

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

~~demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas.~~

Fundamentação

- O artigo 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.

Artigo 73 ° - Dever de divulgação

Proposta de redação do CFP

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**.

Fundamentação

- A informação relativa aos orçamentos das entidades e serviços que integram o OE deve ser disponibilizada publicamente, permitindo o seu escrutínio, tal como hoje sucede com a publicação dos desenvolvimentos orçamentais na página eletrónica da DGO.
- A proposta prevê que o desdobramento dos programas por entidade e serviço (n.º 3 do artigo 37.º) acompanhe a proposta de Lei do OE. 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 num classificador comum. Tal facilita a leitura pelo cidadão e a agregação da informação.

Artigo 74 ° - Dever de informação

Proposta de redação do CFP

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 2 - Com o objetivo de **permitir a uma consolidação de** informação **a que se refere o número anterior** ~~do setor das administrações públicas,~~ as regiões autónomas e as autarquias locais devem remeter, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental, os seguintes elementos:
(...)

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.

Fundamentação

- A disponibilização de informação por parte das entidades que integram as administrações públicas é um elemento fundamental para o acompanhamento da situação das finanças públicas.
- 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.



Parecer completo disponível em:

<http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2015/06/Parecer-CFP-LEO-PL-329-XII.pdf>