



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

PARECER RELATIVO À PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Julho de 2020



Parecer
n.º 01/2020

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

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

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

Este Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 22 de junho de 2020.



Índice

Considerações gerais	4
Regras orçamentais.....	6
Gestão financeira pública: eliminação da informação previsional na base do acrécimo.....	8
1. Eliminação da orçamentação na base do acréscimo	8
2. Proposta de alteração ao novo artigo 75.º-A	11
Quadro Plurianual da Despesa Pública.....	12
Outras alterações ou questões pertinentes	15
Da apreciação dos cenários macroeconómicos por parte do CFP.....	15
Da aprovação da Conta Geral do Estado - prazo	16
Da revisão orçamental	16
Conclusão	18

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Este Parecer incide sobre a [Proposta de Lei 37/XIV](#) que altera a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), que deu entrada na Assembleia da República a 17 de junho de 2020.

Dadas as exigências de reformulação dos processos de gestão financeira pública, da regulamentação jurídica dos mesmos, da necessidade de capacitação da Administração Pública e gestão da mudança institucional, a LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, entraria plenamente em vigor na elaboração do Orçamento do Estado para 2019 (*vide* redação inicial do artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

Como instrumento de implementação, foi desde o início prevista a criação da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO), estipulando o artigo 4.º da referida lei que essa unidade seria constituída no prazo de 180 dias contados a partir de 11 de setembro de 2015, estando previstos três anos para a sua duração.

Somente em novembro de 2016, através do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, foi juridicamente constituída a UniLEO. Esta unidade preparou um plano de implementação da LEO com vários projetos estruturados em torno de eixos de implementação, relativamente ao qual o CFP teve a oportunidade de enviar contributos, no quadro da sua participação no Gabinete Técnico previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro. O CFP não tem informação sobre o grau de implementação desse plano, tendo somente acesso aos relatórios de implementação que o Tribunal de Contas tem publicado, os quais assinalam a ausência de progressos na implementação.

Por iniciativa do Governo, através da Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, o artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi alterado no sentido de os artigos 3.º e 20.º a 76.º somente produzirem efeitos a partir de abril de 2020, ou seja, com impacto no orçamento de 2021.

De acordo com a informação publicamente disponível, o Ministério das Finanças, através da UniLEO, beneficiou de um conjunto de apoios de entidades internacionais, nomeadamente do Eurostat e do *Directorate-General for Structural Reform Support* da Comissão Europeia, relativos aos projetos: i) na área da contabilidade financeira, designadamente na implementação da Entidade Contabilística Estado e do novo sistema de consolidação de contas e contas nacionais, alinhado com os objetivos preconizados com o lançamento, sob a égide do Eurostat, das *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS)¹; ii) sobre a gestão integrada da tesouraria pública e a sua relação com a gestão da dívida; e iii)

¹ Informação sobre as EPSAS pode ser consultada em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/overview>

de implementação da orçamentação por programas com integração dos limites de despesa no âmbito do quadro plurianual de programação das despesas públicas.

O CFP desconhece o estado de implementação destes projetos e quais as eventuais dificuldades que existiram na sua implementação que justificam de novo o adiamento da entrada em vigor da Entidade Contabilística Estado e da orçamentação por programas, conforme a proposta de lei aqui em apreço.

A proposta de lei em apreço introduz vários **adiamentos de entrada em vigor de disposições da LEO**:

- O decreto-lei contendo as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais a que se refere o n.º 12 do artigo 45.º da LEO e que nos termos da lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, deveria ter sido aprovado até ao final do primeiro semestre de 2019 é, nos termos da proposta de lei em apreço, aprovado até ao final do primeiro semestre de 2021;
- A adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na LEO faz - se no Orçamento do Estado do ano seguinte ao da conclusão dos procedimentos contabilísticos, de custeio e de informação de desempenho e outros que se revelem necessários à apresentação da orçamentação por programas para o qual as entidades dispõem do prazo de dois anos após a entrada em vigor do referido decreto-lei (anteriormente no Orçamento do Estado para o ano de 2021);
- A Entidade Contabilística Estado é criada no Orçamento do Estado para o ano de 2023;
- As demonstrações financeiras intercalares e a certificação da Conta Geral do Estado pelo Tribunal de Contas concretiza-se no Orçamento do Estado para o ano de 2023.

A proposta de lei introduz ainda aperfeiçoamentos na transposição das regras orçamentais bem como alterações nas disposições de gestão previsional e no Quadro Plurianual da Despesa Pública que são objeto de uma análise detalhada neste Parecer.

REGRAS ORÇAMENTAIS

A proposta de lei inclui alterações na redação dos artigos 22.º e 23.º no sentido de melhorar a transposição para a legislação nacional do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG) na União Económica e Monetária.² O CFP considera que essas alterações melhoram inequivocamente a redação desses artigos, no entanto, ainda se verificam lacunas na transposição que podem ser melhoradas em sede de discussão na especialidade.

O novo **n.º 6 do artigo 22.º** concede ao CFP a possibilidade de alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo. Procura-se assim tornar a legislação nacional compatível com os princípios comuns relativos aos mecanismos de correção orçamental nacionais, definidos pela Comissão Europeia, em particular com o princípio n.º 7. No entanto, a disposição alterada não se encontra suficientemente de acordo com esse princípio comum ao não integrar o elemento de “comply or explain” aí expressamente previsto. Em conformidade, o CFP sugere que se acrescente esse elemento no referido n.º 6.

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo 22.º, n.º 6	Caso se verifiquem as circunstâncias previstas nos números anteriores, deve o Conselho das Finanças Públicas alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo.	Caso se verifiquem as circunstâncias previstas nos números anteriores, deve o Conselho das Finanças Públicas alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo, <u>devendo este apresentar uma justificação para a sua eventual não consideração ou aceitação.</u>

Fundamentação:

Comunicação da Comissão Europeia COM (2012) 342 final, de 20.06.2012, relativa aos “Princípios comuns aos mecanismos de correção orçamental nacionais” princípio 7: [Função e independência das instituições de supervisão]

Os organismos independentes ou os organismos com autonomia funcional que ajam como instituições de supervisão devem apoiar a credibilidade e a transparência do mecanismo de correção. Essas instituições devem facultar apreciações públicas da ocorrência de circunstâncias que determinem o acionamento do mecanismo de correção, da conformidade da correção com as regras e os planos nacionais e da

² Assinado 2 de março de 2012 e ratificado pela Resolução da Assembleia da República n.º 84/2012, aprovada em 13 de abril e publicada a 3 de julho de 2012 (o processo legislativo pode ser consultado na página da Proposta de Resolução n.º 30/XII).

ocorrência de circunstâncias de acionamento, extensão e saída de cláusulas de exceção. O Estado-Membro em causa deve ser obrigado a cumprir ou, em alternativa, a explicar publicamente a razão por que não segue as avaliações desses organismos.

As alterações propostas ao **artigo 23.º** corrigem problemas identificados no [Parecer do CFP relativo à proposta de lei n.º 329/XII](#), pelo que o CFP manifesta a sua concordância com o proposto.

Importa, no entanto, ter em conta a insuficiência de disposições quanto à operacionalização do mecanismo de correção do desvio na LEO. A [avaliação da Comissão](#) à transposição do TCEG concluiu que a LEO não inclui disposições quanto à participação do CFP na avaliação da correção estar a prosseguir de acordo com o planeado ou acerca da ocorrência de circunstâncias que possam conduzir à prorrogação da situação de excecionalidade ou à sua revogação. Ainda de acordo com a Comissão Europeia, as autoridades portuguesas em carta datada de 20 de julho de 2016 confirmaram formalmente que apesar dessas avaliações não estarem codificadas *per se* na LEO elas estão incluídas nos princípios gerais e no espírito da legislação.

No sentido de uma maior certeza jurídica pode ser recomendável aditar esses elementos ao texto da lei, razão pela qual se faz a seguinte **proposta de aditamento**:

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo 24.º-A	-	Acompanhamento do plano de correção e encerramento de desvio significativo 1 - Compete ao Conselho das Finanças Públicas efetuar anualmente uma avaliação pública do cumprimento dos objetivos do plano de correção. 2 - Caso tenha sido reconhecida uma situação de excecionalidade nos termos do n.º 2 do artigo 24.º, na avaliação referida no número anterior o Conselho das Finanças Públicas deverá analisar se essa situação de excecionalidade deve ser prorrogada ou revogada. 3 - O prolongamento ou revogação da situação de excecionalidade é objeto de proposta do Governo e de apreciação pela Assembleia da República, precedida do parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas referido no número anterior. 4 - Compete ao Governo encerrar o mecanismo de correção do desvio, mediante prévia consulta do Conselho das Finanças Públicas.

Fundamentação:

[Anexo relativo a Portugal](#) da Comunicação da Comissão C(2017) 1200 final, intitulada "[The Fiscal Compact: Taking Stock](#)", de 22.2.2017

"A non-binding opinion of the PFC should also precede the recognition of exceptional circumstances (Article 72 -D(2) of the 2014 BFL), whereas no such requirement exists with regard to their possible extension or repealing of the exceptional circumstances. Likewise, no specific provisions are laid down for assessments of whether the correction is proceeding in accordance with national rules and plans. However, the Portuguese authorities have formally confirmed that, while the assessments of whether the correction is proceeding in accordance with national rules and plans and the occurrence of circumstances for extending and exiting escape clauses are not codified per se in the BFL, they are included in the overall principles and in the spirit of the law⁴."

Nota de rodapé n.º 4: "Letter from the Portuguese authorities of 20 July 2016."

GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA: ELIMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO PREVISIONAL NA BASE DO ACRÉSCIMO

A LEO na sua redação inicial de 2015 alargou substancialmente o âmbito da documentação a apresentar pelas entidades públicas ao incluir demonstrações financeiras previsionais individuais e consolidadas, as quais consubstanciam a introdução da base do acréscimo no modelo orçamental nacional, à qual estão associadas algumas vantagens como abaixo se indica. A proposta de lei em apreço apresenta um retrocesso neste domínio ao eliminar a orçamentação na base do acréscimo da LEO.

Eliminação da orçamentação na base do acréscimo

Na área da informação preparada segundo a base do acréscimo (*accrual basis*), a proposta de Lei 37/XIV elimina as demonstrações financeiras previsionais como um instrumento essencial para o novo modelo de gestão financeira pública, porquanto seria através daquelas demonstrações que se concretizaria a orçamentação na base do acréscimo (*accrual budgeting*), existindo várias vantagens associadas a esta ótica de orçamentação, como abaixo se procura fundamentar.

Mais especificamente, esta proposta de lei elimina a orçamentação na base do acréscimo, concretizada através da preparação das demonstrações financeiras previsionais, na sequência dos ajustamentos propostos aos artigos 38.º, 40.º, 43.º, 50.º e artigo 51.º, nos seguintes termos:

Quadro 1 – Orçamentação na base do acréscimo eliminada pela proposta de lei em apreço

Disposição	Redação em vigor	Nova redação decorrente da PPL em apreço
Artigo 38.º, n.º 4	Com exceção das matérias votadas na especialidade pelo Plenário nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado decorre na comissão parlamentar competente e tem por objeto o articulado, os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais e financeiras constantes daquela proposta de lei [negrito nosso]	Com exceção das matérias votadas na especialidade pelo Plenário nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado decorre na comissão parlamentar competente e tem por objeto o articulado, os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais constantes daquela proposta de lei
Artigo 40.º, alínea c)	Demonstrações orçamentais e financeiras [negrito nosso]	Demonstrações orçamentais
Artigo 43.º, Epígrafe	Demonstrações orçamentais e financeiras [negrito nosso]	Demonstrações orçamentais
Artigo 43.º, alínea h)	Demonstrações financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social, contendo uma estimativa para a execução do ano em curso	Revogada pelo artigo 6.º da proposta de lei
Artigo 50.º [entidades integradas na administração central], alínea e):	Demonstrações financeiras previsionais, sendo a respetiva regulamentação aprovada por decreto-lei	Revogada pelo artigo 6.º da proposta de lei
Artigo 51.º [segurança social], n.º 2, alínea b):	Demonstrações financeiras previsionais	Revogada pelo artigo 6.º da proposta de lei

Além das alterações aos artigos da LEO acima identificados, a proposta de lei aqui em análise, no seu artigo 6.º, propõe também a revogação do artigo 6.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o qual estipula o seguinte:

Artigo 6.º

Base contabilística dos programas orçamentais

As entidades gestoras dos programas orçamentais previstas no artigo 48.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, dispõem do prazo de três anos após a entrada em vigor da mesma para implementar os procedimentos contabilísticos e outros que se revelem necessários à apresentação, no Orçamento do Estado, das demonstrações financeiras que envolvam uma ótica de acréscimo.

Conjugando as alterações identificadas no Quadro 1 acima e a revogação deste artigo 6.º, **conclui-se que esta proposta de alteração à LEO pretende o regresso à base de caixa como a única ótica possível de preparação de informação previsional**, o que não é compatível, na nossa opinião, com um conjunto de objetivos de boa gestão pública, como a seguir passaremos a expor.

A orçamentação na base do acréscimo, tal como prevista na versão inicial da LEO, implicaria a preparação de informação sobre o futuro, adotando uma perspetiva diferente da usada até então, assente exclusivamente na base de caixa.

Esta ótica de orçamentação materializar-se-ia através da preparação de demonstrações financeiras previsionais (e.g. a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração dos resultados e o balanço), tendo em vista capturar os efeitos económico-financeiros das decisões de política orçamental, para além dos efeitos de tesouraria, devendo ser preparadas de acordo com os mesmos princípios e políticas contabilísticas utilizadas para as demonstrações financeiras históricas (estas reportadas ao passado). A nova informação resultante desta ótica de orçamentação alteraria a estrutura de incentivos dos decisores, favorecendo decisões consistentes com uma melhor gestão de ativos, gestão de custos, gestão de passivos e equidade intergeracional, para além de assegurar a consistência entre a informação previsional (sobre o futuro) e a informação histórica (sobre o passado).

Concretizando, nesta ótica de orçamentação passar-se-ia a apresentar nas demonstrações financeiras previsionais informação sobre depreciações, financiamento através de locações ou parcerias público-privadas e imparidades, podendo daqui resultar incentivos para uma melhor gestão dos ativos públicos, em termos de planeamento das aquisições, escolhendo as opções de contratação com melhor *value for money*, manutenção, substituição e alienação.

Já no que respeita à gestão de custos e gestão de passivos, com a orçamentação na base do acréscimo tratar-se-ia de orçamentar custos e passivos, ainda que não tendo efeitos de tesouraria no ano seguinte, tais como depreciações e passivos relativos a provisões e de médio e longo prazo (não correntes), associados, por



exemplo, a locações, parcerias público-privadas ou benefícios dos empregados (e.g. pensões de reforma).

Adicionalmente, com esta ótica de orçamentação, os efeitos económicos das decisões, desde que captados pelos conceitos de ativo e de passivo previstos no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, seriam inscritos nas demonstrações financeiras previsionais, sendo objeto de escrutínio público e político ainda na fase de planeamento. Haveria desta forma uma limitação das motivações políticas visando privilegiar a gestão de curto prazo, em detrimento do interesse público de longo prazo e da equidade intergeracional.

Em termos de coerência entre a informação previsional e a informação histórica, a orçamentação na base de acréscimo permitiria a comparação das demonstrações financeiras previsionais com as demonstrações financeiras históricas, possibilitando a divulgação transparente dos efeitos económicos das decisões orçamentais (decisões políticas tomadas na fase de planeamento), bem como o apuramento de desvios, e responsabilização associada, numa lógica económico-financeira. Em suma, a implementação plena da orçamentação na base do acréscimo, conjuntamente com a execução orçamental e seus desvios (base de caixa) permitiria dispor de uma execução económico-financeira e seus desvios (base do acréscimo), melhorando amplamente a transparência da execução da política orçamental.

Por todas estas razões, o Conselho das Finanças Públicas considera que a orçamentação na base do acréscimo deverá ser mantida na LEO, já que se trata de efetivo instrumento de boa gestão, transparência e prestação de contas.

Assim, o CFP é de opinião que **não devem ser aprovadas as alterações elencadas no Quadro 1, nem revogado o artigo 6.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.**

Proposta de alteração ao novo artigo 75.º-A

É proposto o aditamento do artigo 75.º-A, relativamente ao qual julgamos adequada a seguinte proposta de alteração:

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo 75.º-A, n.º 1	A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros.	A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros, <u>bem como os efeitos sobre o balanço consolidado das administrações públicas, de acordo com o sistema contabilístico em vigor.</u>

QUADRO PLURIANUAL DA DESPESA PÚBLICA

Considera-se indesejável que o Quadro Plurianual de Despesa Pública (QPDP) possa sofrer alterações subsequentes por parte do Governo, aspeto que já resultava indevidamente da versão inicial (o n.º 6 do artigo 35.º com uma redação de resto infeliz) e que agora se acentua com a proposta de alteração, ao prever-se – no novo n.º 6 – que “o Governo, em sede de apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado, pode alterar os limites vinculativos referidos no n.º 3 para cada missão de base orgânica por contrapartida de alterações de sentido contrário noutras missões de base orgânica.” Por sua vez, o anterior n.º 6 não só não é abandonado (passa a n.º 7), como ainda lhe é aditada uma nova alínea a admitir o aumento dos limites nos casos de alterações orçamentais da competência do Governo (ou seja, as situações reguladas pelo artigo 60.º da LEO).

De um ponto de vista formal, o que está em causa não é ainda a possibilidade de os limites de despesa poderem ser revistos, mas a forma como se desvirtua a relação paramétrica existente entre duas leis, a Lei das Grandes Opções do Plano (de que o QPDP faz parte) e a Lei do OE, a primeira uma lei vinculante, a segunda uma lei vinculada (cf. artigo 105.º n.º 2 da Constituição). A Lei do OE é lei do OE não apenas materialmente, mas também o é formalmente (é de resto uma lei que ostenta o *nomen juris* de ser Lei do OE), pelo que não pode pretender-se assumir, em nenhum momento, como Lei das GOP. Daí que alterações à Lei das GOP, designadamente para o efeito de revisão dos limites de despesa contidos no QPDP, só possam fazer-se através de processos legislativos específicos, ou seja, da própria Lei das GOP (também ela uma lei ‘nominada’ e com particularidades do ponto de vista material).

Repare-se que, por outro lado, mesmo que se pudesse aceitar que alterações ao QPDP se fizessem pela própria Lei do OE, tais alterações não são feitas pelo Governo, como impropriamente resulta da redação do atual n.º 6 do artigo 35.º e do novo n.º 6 proposto: as alterações são feitas pela Assembleia da República, ainda que obviamente por proposta do Governo (que é quem propõe o OE).

De igual modo, agora de um ponto de vista substantivo, não se afigura desejável abrir o leque de situações em que os limites do QPDP possam ser revistos – como sucede na proposta de lei ora em apreço – desde logo porque isso contraria o modelo de programação orçamental plurianual e a construção de um processo orçamental de duas fases, que presidiu à feitura da LEO em vigor. Na verdade, o objetivo é o de que os grandes tetos de despesa sejam definidos na primeira fase do processo orçamental (em linha com o projetado no programa de estabilidade que é apresentado e discutido na Assembleia da República pela mesma altura) e que, uma vez aprovada a Lei das GOP em abril, eles passem a constituir uma verdadeira vinculação externa à qual os níveis mais desagregados de despesa, constantes dos mapas do OE – a apresentar na segunda fase do processo em outubro –, deverão necessariamente ater-se. De resto, esses limites são pretensamente vinculativos para o primeiro ano de programação, devendo ser apenas de admitir a sua revisão em circunstâncias excecionais, como seria o caso de

uma situação de recessão grave e inesperada. De outra forma, a banalização da revisão desses limites, sobretudo se ela for feita pelo próprio OE³ (que é um instrumento anual por natureza), acaba por fraudar essa natureza vinculativa e retirar interesse e utilidade à lógica de gestão orçamental plurianual e 'top-down' – ou seja, a uma visão de médio prazo das finanças públicas - subjacente ao tipo de processo e de modelo orçamental em causa.

No que diz respeito à alínea a) do n.º 1 do artigo 35.º a redação em vigor estabelece um limite para a despesa total compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade. A alteração da proposta de lei adiciona um limite ao saldo orçamental estrutural a ser introduzido no “quadro plurianual das despesas públicas” o que não parece fazer sentido, uma vez que esses objetivos para o saldo estrutural constam do Programa de Estabilidade. Importa ainda clarificar na LEO que o objetivo de médio prazo não é definido pela Comissão Europeia, mas pelas autoridades nacionais dentro dos limites do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do TCEG.

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo n.º 35, n.º 1 a)	O limite da despesa total e o saldo orçamental estrutural, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade;	Não aprovar
Artigo n.º 35, n.º 6	O Governo, em sede de apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado, pode alterar os limites vinculativos referidos no n.º 3 para cada missão de base orgânica por contrapartida de alterações de sentido contrário noutras missões de base orgânica.	A revisão dos limites constantes do Quadro Plurianual de Despesa Pública, mediante alteração da Lei das Grandes Opções do Plano, só pode ocorrer em caso de: a) Redefinição do objetivo de médio prazo; b) Nas situações excecionais referidas no artigo 24.º; c) No quadro do mecanismo de correção do desvio nos termos do artigo 23.º ou no quadro de Procedimento em caso de Déficit Excessivo nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
Artigo n.º 35, n.º 7	Anterior n.º 6	Manter o n.º 7 atual

³ Os números 8 e 9 agora aditados ao artigo 35.º pela proposta em apreço também não são claros a este respeito.

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo n.º 35, n.º 8	Os limites vinculativos por missão de base orgânica referidos no n.º 3 correspondentes à alínea b) do n.º 1 podem ser alterados pela Assembleia da República, de modo a permitirem alterações legislativas com impacto na despesa, incluindo em sede de aprovação do Orçamento do Estado, se forem compensados por alterações de montante equivalente nos limites de outras missões de base orgânica, e respetivas alterações legislativas, que permitam acomodar as alterações desses limites.	Manter o n.º 8 atual
Artigo n.º 35, n.º 9	Os limites referidos no n.º 3 correspondentes à alínea a) do n.º 1 podem ser alterados pela Assembleia da República, incluindo em sede de aprovação do Orçamento do Estado, de modo a permitirem alterações legislativas com impacto na receita ou despesa total, desde que esse impacto seja compensado por alterações legislativas com impacto equivalente na despesa ou na receita, e respetivas dotações orçamentais.	Não aprovar

OUTRAS ALTERAÇÕES OU QUESTÕES PERTINENTES

Da apreciação dos cenários macroeconómicos por parte do CFP

O reconhecimento dos efeitos adversos da utilização de previsões macroeconómicas enviesadas levou em 2013 o legislador europeu a obrigar a utilização de previsões macroeconómicas produzidas ou endossadas por organismos independentes.⁴ Com efeito, o n.º 4 do artigo 4.º do [Regulamento \(UE\) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 21 de maio dispõe que “os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos (...) devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por um organismo independente.” A alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo Regulamento define “Previsões macroeconómicas independentes” como sendo “previsões macroeconómicas produzidas ou endossadas por organismos independentes”. No caso português, as previsões macroeconómicas subjacentes a esses documentos elaborados no âmbito do Semestre Europeu continuam a ser produzidas pelo Governo e sujeitas ao processo de endosso por parte do CFP.

Em 2015, o legislador nacional introduziu na LEO (artigo 8.º) o princípio originário da legislação comunitária segundo o qual “as projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental previstos na presente lei devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente”. Para garantir a concretização deste princípio o n.º 3 do artigo 8.º dispõe que “Os documentos de programação orçamental devem indicar se o cenário subjacente foi apreciado pelo Conselho das Finanças Públicas.” Trata-se, no entanto, de uma disposição menos exigente do que a constante na legislação europeia ao meramente requerer que os documentos de programação orçamental indiquem se o cenário foi sujeito à apreciação pelo CFP, sem dispor que esse cenário seja efetivamente endossado pelo CFP. Assim, não se encontra garantido que o cenário macroeconómico seja sempre sujeito à apreciação do CFP, nem se exige que na apreciação do CFP o cenário esteja em conformidade com os princípios enunciados no n.º 1, ao não se requerer que esse cenário seja endossado (apreciação favorável), podendo assim uma apreciação desfavorável cumprir o disposto na LEO. Consequentemente, no entendimento do CFP seria oportuno alinhar o disposto na LEO com o disposto na legislação europeia e com as melhores práticas internacionais pelo que se propõe a alteração seguinte.

⁴ O Considerando n.º 10 do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio reconhece que: “O anúncio de previsões macroeconómicas e orçamentais enviesadas e irrealistas pode prejudicar consideravelmente a eficácia do planeamento orçamental e, consequentemente, comprometer o respeito pela disciplina orçamental.”

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo n.º 8, n.º 3	Os documentos de programação orçamental devem indicar se o cenário subjacente foi apreciado pelo Conselho das Finanças Públicas.	Os cenários macroeconómicos subjacentes aos documentos de programação orçamental devem ser apreciados para endosso pelo Conselho das Finanças Públicas.

Da aprovação da Conta Geral do Estado - prazo

Da versão inicial resulta uma lacuna que importa suprir. Esta lacuna prende-se com o prazo de aprovação da Conta Geral do Estado que, na anterior LEO, estava fixado no dia 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita.

Assim propõe-se o aditamento de um novo n.º 7 ao artigo 66.º da atual LEO:

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo n.º 66, n.º 7	-----	A Assembleia da República aprova a Conta Geral do Estado até ao dia 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita.

Da revisão orçamental

No processo de alteração orçamental que seja da competência da Assembleia da República (cf. artigo 59.º da versão atual da LEO) – e considerando que se trata de alterações de maior envergadura – deve prever-se a obrigatoriedade de apresentação, junto com a proposta de lei de alteração orçamental, de um relatório e elementos informativos, à semelhança do que sucede com a proposta de OE (e salvaguardadas as devidas adaptações). Esta é uma elementar exigência no plano da transparência orçamental.

O CFP propõe assim o aditamento de um novo n.º 2 ao artigo 59.º e a subsequente renumeração dos preceitos seguintes:

Disposição	Proposta de lei	Proposta CFP
Artigo n.º 59, n.º 2	-----	A proposta de revisão orçamental a que se refere o número anterior deve ser acompanhada de um relatório e de elementos informativos, previstos no artigo 37.º, com as devidas adaptações.
Artigo n.º 59, n.º 3	-----	Atual n.º 2
Artigo n.º 59, n.º 4	-----	Atual n.º 3

Por fim, e ainda relacionada com a formulação deste artigo, impõe-se uma derradeira questão: se, quer o Governo, quer o Parlamento, quer a opinião pública em geral vêm usando preferencialmente os termos ‘orçamento retificativo’ ou ‘orçamento suplementar’, nunca sendo usada a denominação técnica constante da LEO, porque não repensar o próprio nome das leis de revisão orçamental – ‘proposta de orçamento retificativo’ ou ‘proposta de orçamento suplementar’?

CONCLUSÃO

A experiência internacional demonstra que um enquadramento orçamental coerente e exigente, conjugado com capacidade técnica e o empenho político necessários para a sua implementação em muito contribui para os resultados orçamentais, bem como para alcançar os objetivos últimos das políticas públicas.

No [Parecer de junho de 2015](#) à proposta de lei que deu origem à atual LEO, o CFP destacou três das opções da nova LEO tendentes a reforçar o enquadramento orçamental português: i) a integração da política económica e orçamental; ii) a consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental; iii) a adoção de um modelo de orçamento por programas. Cinco anos volvidos boa parte das disposições da LEO de 2015 que concretizavam essas opções não foram implementadas, tendo vindo a ser sucessivamente adiadas.

A proposta de alteração da LEO em apreço introduz alguns aperfeiçoamentos relativos à transposição de legislação europeia, o que se saúda, mas também introduz novos adiamentos na entrada em vigor de disposições da LEO de 2015, assim como um claro retrocesso na disponibilização de informação previsional na base do acréscimo, defraudando a expectativa da lei original de colocar Portugal na vanguarda europeia de aplicação da base do acréscimo.

Neste Parecer, o Conselho das Finanças Públicas aborda as questões das regras orçamentais, da gestão financeira, do quadro de despesa, das previsões, da aprovação da Conta Geral do Estado e da revisão orçamental deixando sugestões concretas de alteração da LEO no sentido de contribuir para melhorar a sua redação.