



Oitava alteração à Lei de Enquadramento Orçamental: Projeto de Lei n.º 550/XII

Parecer do Conselho das Finanças Públicas

n.º 1/2014

abril de 2014

Parecer relativo ao:

Projeto de Lei n.º 550/XII, de 04.04.2014: Oitava alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP.¹

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PJL) n.º 550/XII procura aclarar “algumas dúvidas interpretativas no texto transposto” para a ordem jurídica interna, na sétima alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), da nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais, decorrentes do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011, relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados membros.

Este parecer encontra-se centrado nas alterações relativas ao papel do Conselho das Finanças Públicas e nas alterações relativas ao saldo estrutural decorrentes do referido Tratado. Contudo, verifica-se que o processo legislativo não aproveita a revisão da LEO para proceder a alterações que se tornam necessárias em face do chamado “two-pack”, ou pacote duplo, em particular o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, publicado após a sétima alteração da LEO. Consequentemente, este Parecer deixa à consideração do legislador a inclusão na LEO de algumas dessas novas disposições.

ALTERAÇÕES RELATIVAS AO PAPEL DO CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A exposição de motivos justifica em parte a alteração legislativa com a necessidade de proceder a esclarecimento do texto transposto «face à existência de algumas dúvidas interpretativas», «nomeadamente no que se refere à intervenção do Conselho das Finanças Públicas no processo de correção de desvio orçamental significativo». Com efeito, o n.º 5 do artigo 72.º-C clarifica que o plano de correção deve ser precedido de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas, situação que não era clara no atual n.º 5 do artigo 72.º-C, mas já decorria do n.º 3 do artigo 72.º-D no tocante às medidas.

¹ Proposta legislativa disponível em: www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhelIniciativa.aspx?BID=38343

Contudo, relativamente à intervenção em concreto do Conselho das Finanças Públicas, o PJI em apreço mantém integralmente a redação do atual n.º 4 do artigo 72.º-D, que é revogado, mas passa a constituir o n.º 6 do artigo 72.º-C:

Do Programa de Estabilidade e Crescimento constam:

- a) As propostas 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.

Esta formulação caracteriza mal o papel do CFP, e enferma de incoerência interna:

- A alínea a) refere “propostas apresentadas pelo CFP”. Contudo, o plano com as medidas necessárias para corrigir o desvio significativo deve ser apresentado pelo Governo, sendo as propostas nele contidas da responsabilidade do Governo;
- A alínea b) refere-se, pelo contrário, a “recomendações apresentadas pelo CFP” e atribui ao Governo a faculdade de as avaliar. Porém, o enquadramento europeu prevê que sejam os organismos independentes a proceder a uma avaliação «da ocorrência de circunstâncias que determinem o acionamento do mecanismo de correção, da conformidade da correção com as regras e os planos nacionais e da ocorrência de circunstâncias de acionamento, extensão e saída de cláusulas de exceção». Ver:

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

[Função e independência das instituições de supervisão]

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

Assim, sugere-se uma **redação alternativa para o n.º 6 do artigo 72.º-C:**

Do plano de correção constam:

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

Adicionalmente, alerta-se para a **exiguidade do prazo** em que terá de decorrer todo este processo. O n.º 1 do artigo 72.º-C estipula um prazo de trinta dias para apresentação do plano de correção à Assembleia da República, contados a partir do reconhecimento do desvio significativo. O n.º 5 do mesmo artigo prevê que o plano de correção integre o Programa

de Estabilidade que, nos termos da legislação comunitária, deve ser apresentado preferencialmente até 15 de abril, com limite até 30 de abril. Esta conjugação pressupõe que a identificação do desvio apenas ocorra no seguimento da primeira notificação pelo INE no âmbito do procedimento dos défices excessivos, que ocorre até ao final de março. Contudo, para além de existirem outros momentos em que tal identificação pode ter lugar, com base em estatísticas referentes ao saldo orçamental do ano anterior (a 2.ª notificação de setembro ou eventuais reservas do EUROSTAT), a identificação do desvio também pode ocorrer em termos previsionais, nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento (artigo 6.º do Regulamento (CE) 1466/97). Sugere-se assim:

- Que se torne claro que o plano de correção é um documento independente, embora possa, a seu tempo, vir a integrar o Programa de Estabilidade;
- Que se pondere um alargamento para 60 dias do prazo previsto no n.º 1, de molde a acomodar a elaboração de propostas por parte do Governo e a sua avaliação por parte do CFP.

Sugestão de redação - artigo 72.º-C

1 — Quando se reconheça a situação prevista no n.º 3 do artigo anterior, deve o Governo apresentar à Assembleia da República, **no prazo de 60 dias**, um plano com as medidas necessárias a garantir o cumprimento dos objetivos constantes do artigo 12.º-C.

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 — O plano de correção referido no n.º 1 com as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos constantes do artigo 12.º -C, deve ser precedido de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas, o qual deve dispor de um mínimo de 15 dias úteis para o efeito.

6 — Do plano de correção constam:

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

No artigo 72.º-D o n.º 3 não parece ser necessário, pois apenas repete o disposto no 72.º-C. A atual redação do n.º 2 tem uma referência ao programa de estabilidade e não refere o papel do CFP em consonância com as orientações europeias, pelo que se propõe uma redação alternativa.

Sugestão de redação - artigo 72.º-D

Artigo 72.º-D	
[...]	
1 -	[...]:
a)	[...];
b)	[...];
c)	[Revogada].
2 -	O reconhecimento da situação de excecionalidade prevista no número anterior é objeto de proposta do Governo e de apreciação pela Assembleia da República, precedida de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas.
3 -	[anterior n.º 5]
4 -	[Revogado]
5 -	[Revogado].»

Posteriormente à 7.^a alteração da LEO, o Regulamento (UE) n.º 473/2013, do pacote duplo, especificou em mais detalhe o papel dos organismos independentes, pelo que **a credibilidade e a transparência do mecanismo de correção seriam muito reforçadas caso a Lei de Enquadramento Orçamental atribuísse explicitamente ao Conselho das Finanças Públicas o papel previsto no n.º 2 do artigo 5.º desse Regulamento (UE), na identificação do desvio significativo e acionamento do mecanismo de correção do desvio, na monitorização dessa correção e na avaliação das circunstâncias que podem permitir um desvio temporário do objetivo orçamental de médio prazo.**

Artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013	
<i>Organismos independentes encarregados de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais</i>	
1.	Os Estados-Membros devem dispor de organismos independentes para fiscalizar o cumprimento:
a)	Das regras orçamentais numéricas que incorporam nos processos orçamentais nacionais o seu objetivo orçamental de médio prazo, estabelecido no artigo 2.º -A do Regulamento (CE) n.º 1466/97;
b)	Das regras orçamentais numéricas a que se refere o artigo 5.º da Diretiva 2011/85/CE.
2.	Esses organismos devem, se for caso disso, facultar avaliações públicas das regras orçamentais nacionais relativas, nomeadamente:

- a) À ocorrência de circunstâncias conducentes ao acionamento do mecanismo de correção aplicável no caso de um desvio significativo observado em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento ao objetivo de médio prazo, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97;
- b) A saber se a correção orçamental está a decorrer de acordo com as regras e planos nacionais;
- c) À ocorrência e à cessação das circunstâncias a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, décimo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 que podem permitir um desvio temporário do objetivo orçamental de médio prazo ou da trajetória de ajustamento a esse objetivo desde que tal desvio não ponha em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

ALTERAÇÕES RELATIVAS AO SALDO ESTRUTURAL

O PJI em apreço introduz o limite inferior para o saldo estrutural em conformidade com o previsto no Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária (TECG).

Contudo, o princípio base de equilíbrio orçamental desse Tratado não é diretamente transposto, pelo que se sugere a seguinte redação alternativa:

Redação alternativa para o artigo 12.º-C

- 1 - A situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária.
- 2 - Considera-se que é respeitada a regra prevista no n.º 1 se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.
- 3 - [Anterior n.º 1]
- 4 - [Anterior n.º 2]
- 5 - O saldo estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, não pode ser inferior ao objetivo **de médio prazo**.

Reformas estruturais

O n.º 6 do artigo 72.º-B admite que o desvio pode não ser tido em consideração em caso de reformas estruturais que tenham efeitos de longo prazo na atividade económica, desde que tal não coloque em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Contudo, o n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 (Pacto de estabilidade e Crescimento)

não é explícito quanto à consideração desta exceção na identificação de um desvio significativo. As reformas estruturais podem ser tidas em conta para eventualmente permitir ao Conselho da UE, nos termos do artigo 5.º desse Regulamento, alterar a trajetória (de convergência) em relação ao objetivo de médio prazo, ou autorizar um desvio temporário face a esse objetivo de médio prazo. Quando as reformas que estejam a ser planeadas tiverem um impacto inicial negativo sobre o saldo orçamental, o Governo poderia, assim, solicitar autorização ao Conselho para um desvio temporário em relação ao objetivo de médio prazo, levando a que esse desvio pudesse deixar de ser identificado como um desvio significativo. De acordo com esta interpretação, propõe-se um novo número, integrando uma formulação que parece estar em linha com o previsto no PEC.

Artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97, 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas

(...)

Ao definir a trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo no que se refere aos Estados-Membros que ainda não alcançaram este objetivo e, no que se refere aos países que já o alcançaram, ao autorizar um desvio temporário em relação ao objetivo, na condição de ser garantida uma margem de segurança suficiente para assegurar a observância do valor de referência para o défice e de se esperar que a situação orçamental regresse ao objetivo de médio prazo dentro do período do programa, o Conselho e a Comissão devem ter em conta as reformas estruturais importantes cuja aplicação tenha efeitos orçamentais positivos diretos a longo prazo, inclusive através do reforço do crescimento sustentável potencial, e que, consequentemente, tenham um impacto verificável na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

Deve ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões, com a introdução de um sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral. Os Estados-Membros que apliquem tais reformas devem ser autorizados a desviar-se da trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo, ou do próprio objetivo, devendo o desvio refletir o montante da incidência adicional direta da reforma no saldo da administração pública, desde que seja preservada uma margem de segurança adequada relativamente ao valor de referência do défice.

Sugestão de novo número no artigo 72.º-B caso o legislador pretenda incluir referência às reformas estruturais importantes:

6 – [manter a redação do atual n.º 6 em vez da alteração proposta no P/L]

7 – Em caso de reformas estruturais importantes, cuja aplicação tenha um impacto verificável positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, inclusive através do reforço do crescimento sustentável potencial, o Governo pode solicitar ao Conselho da União Europeia autorização para um desvio temporário em relação ao objetivo de médio prazo, na condição de ser garantida uma margem de segurança suficiente para assegurar a observância do valor de referência para o défice e de se esperar que a situação orçamental regresse ao objetivo de médio prazo dentro do período do programa de estabilidade.

8 – [anterior n.º 7]

9 – [anterior n.º 8]

Em consequência, a redação do atual n.º 6 seria mantida inalterada.

ALTERAÇÕES DECORRENTES DO PACOTE DUPLO NÃO INCORPORADAS NA LEO

Conteúdo do Relatório do Orçamento do Estado

Poder-se-ia aproveitar a oportunidade de revisão da LEO para harmonizar o conteúdo do relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado (artigo 36.º da LEO) com o disposto nos artigos 3.º a 5.º do Regulamento citado, para que a Assembleia da República receba formalmente o conjunto de elementos enviados às instituições europeias. Assim, o artigo 36.º da LEO, com epígrafe “*Conteúdo do Relatório*”, poderia ser revisto em conformidade para adicionar os elementos a incluir no “projeto de plano orçamental para o ano seguinte” a apresentar anualmente à Comissão e ao Eurogrupo, até 15 de outubro. Uma formulação simples poderá consistir na adição de um novo número a esse artigo com a redação:

Proposta de novo número 6 do artigo 36.º da LEO:

6 – O relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado inclui os elementos previstos no n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

O conteúdo desse n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 é o seguinte:

O projeto de plano orçamental deve conter as seguintes informações respeitantes ao ano seguinte:

- a) O objetivo para o saldo orçamental das administrações públicas em percentagem do produto interno bruto (PIB), discriminada por subsetor das administrações públicas;
- b) As projeções, feitas com base num cenário de manutenção das políticas em vigor, das despesas e receitas e suas principais componentes em percentagem do PIB, no que respeita às administrações públicas, com inclusão da formação bruta de capital fixo;
- c) Os objetivos de despesas e de receitas e suas principais componentes, em percentagem do PIB, no que respeita às administrações públicas, tendo em conta as condições e os critérios utilizados na determinação da trajetória de crescimento da despesa pública, excluídas as medidas discricionárias em matéria de receitas previstas no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97;
- d) Informação relevante sobre a despesa das administrações públicas discriminada por função, nomeadamente as despesas com a educação, a saúde e o emprego, e, se possível, indicações sobre os efeitos distributivos esperados das principais medidas em matéria de despesa e receita;
- e) Uma descrição e quantificação das medidas em matéria de despesa e receita a incluir no projeto de orçamento para o ano seguinte a nível de cada subsetor, a fim de colmatar a diferença entre os objetivos a que se refere a alínea c) e as projeções num cenário de manutenção das políticas apresentadas nos termos da alínea b);

- f) Os principais pressupostos das previsões macroeconómicas independentes e dos acontecimentos económicos importantes que sejam relevantes para atingir os objetivos orçamentais;
- g) Um anexo descrevendo a metodologia, os modelos económicos e os pressupostos, bem como quaisquer outros parâmetros relevantes que estejam subjacentes às previsões orçamentais, e o impacto estimado das medidas orçamentais agregadas sobre o crescimento económico;
- h) Indicações sobre o modo como as reformas e medidas que fazem parte do projeto de plano orçamental, designadamente o investimento público, dão seguimento às recomendações em vigor dirigidas ao Estado-Membro em causa nos termos dos artigos 121.º e 148.º do TFUE e sobre o modo como contribuem para a consecução dos objetivos fixados pela estratégia da União para o crescimento e o emprego.

A descrição a que se refere a alínea e) do primeiro parágrafo pode ser menos pormenorizada para as medidas com um impacto orçamental estimado em menos de 0,1 % do PIB. Deve ser dada especial atenção, explicitamente, aos grandes planos de reforma da política orçamental suscetíveis de produzir efeitos de contágio nos outros Estados-Membros cuja moeda é o euro.

Previsões macroeconómicas

O n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 estabelece que:

«Os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos a que se referem os n.os 1 e 2 devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por um organismo independente. Essas previsões devem ser tornadas públicas juntamente com os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamento aos quais são subjacentes.»

Desconhecendo-se o instrumento legal que será utilizado para exercer a opção prevista neste artigo deixa-se à consideração do legislador ponderar se a mesma deverá ser exercida em sede de revisão da LEO.

DESIGNAÇÃO DO PROGRAMA DE ESTABILIDADE

A LEO utiliza a designação “Programa de Estabilidade e Crescimento”, quando a designação consagrada no direito comunitário é “programa de estabilidade”. Tal opção pode ser resultado de confusão com o “Pacto de Estabilidade e Crescimento”. Ver o n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento (CE) N.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas:

«Cada Estado-Membro participante presta ao Conselho e à Comissão as informações necessárias ao exercício da supervisão multilateral regular prevista no artigo 121.º do

TFUE sob a forma de um «programa de estabilidade» que proporcione uma base essencial para a sustentabilidade das finanças públicas que conduza à estabilidade dos preços, a um crescimento sustentável forte e à criação de emprego.»

Deixa-se à consideração do legislador a oportunidade de proceder a uma alteração sistémica em toda a LEO da designação “Programa de Estabilidade e Crescimento” para “Programa de Estabilidade”.