384044
— 21 12 1 2011

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício nº 21 /5ª-COF/2011

Junto se envia a Vossa Excelência o **Parecer** elaborado por esta Comissão Parlamentar sobre o **Proposta de Lei nº 47/XI - "Procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto"**, cujas Partes I e III foram aprovadas por unanimidade, na ausência do grupo parlamentar do PCP, em reunião de 12 de Janeiro de 2011.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Paulo Mota Pinto)

Palácio de São Bento, 12 de Janeiro de 2011.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

PARECER

Proposta de Lei n.º 47/XI/2ª

"Procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto"

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 – Introdução

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 47/XI/2ª, que "procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto".

A Proposta de Lei n.º 47/XI/2ª foi apresentada pelo Governo no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A Proposta de Lei n.º 47/XI/2ª do Governo deu entrada e foi admitida a 23 de Dezembro de 2010, tendo sido anunciada na sessão plenária de 5 de Janeiro de 2011.

Baixou à Comissão de Orçamento e Finanças, a 23 de Dezembro de 2010, para apreciação e emissão do respectivo parecer.

A discussão na generalidade desta iniciativa está agendada para a sessão plenária do dia 12 de Janeiro de 2011.

2 – Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa é apresentada sob a forma de Proposta de Lei e é subscrita pelo Senhor Primeiro-Ministro, pelo Senhor Ministro da Presidência e pelo Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares, tendo a sua aprovação ocorrido no Conselho de Ministros do dia 2 de Dezembro de 2010, nos termos do n.º 2 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do referido Regimento da Assembleia da República.

No entanto, a Proposta de Lei não é acompanhada de estudos, documentos e pareceres que a tenham fundamentado, pelo que não cumpre o requisito formal previsto no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

A matéria subjacente insere-se, no todo ou em parte, na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

3 – Verificação do cumprimento da Lei Formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, doravante designada como Lei Formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da iniciativa e que importa ter presentes quer no decurso da especialidade em Comissão quer no momento da respectiva redacção final.

Esta iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto, de acordo com o artigo 7.º da Lei Formulário.

Pretende introduzir alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, e pela Lei n.º 48/2010, de 19 de Outubro.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei Formulário, "os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas". A presente iniciativa pretende introduzir alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, mencionando o número de ordem da alteração a realizar no título do diploma.

Por seu lado, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Formulário, "sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações".

A presente iniciativa promove a republicação integral da Lei de Enquadramento Orçamental, embora se tenha optado pela não renumeração, questão que deverá ser melhor ponderada em sede de redacção final.

Os diplomas produzem efeitos após a sua entrada em vigor, podendo o legislador atribuir eficácia retroactiva ou diferida de todo o diploma ou de parte do seu normativo. A produção de efeitos pode ou não coincidir com a entrada em vigor. A presente iniciativa dispõe sobre aplicação no tempo (artigo 8.º) e produção de efeitos (artigo 9.º), mas não sobre entrada em vigor. Em caso de aprovação, aplica-se-lhe o n.º 2 do artigo 2.º da Lei Formulário que prevê que, "na falta de fixação do dia, os diplomas entram em vigor (…) no 5.º dia após a publicação".

Face ao exposto, na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da Lei Formulário.

4 – Consultas obrigatórias

O Senhor Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo das regiões autónomas, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 142.º do Regimento.

Parece-nos ainda conveniente que, nos termos do artigo 141.º do Regimento da Assembleia da República, o Senhor Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças, enquanto comissão parlamentar competente, promova também a consulta da Associação Nacional de Municípios

Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, consulta que é obrigatória sempre que estejam em causa projectos e propostas de lei respeitantes às autarquias locais ou outras iniciativas que o justifiquem.

5 – Iniciativas legislativas pendentes

A pesquisa efectuada na base do processo legislativo e actividade parlamentar (PLC) não revelou iniciativas pendentes na 5ª Comissão sobre matéria conexa, cuja discussão na generalidade se encontre agendada, com a presente iniciativa, para a sessão plenária de dia 12 de Janeiro de 2011.

Ainda na sequência da pesquisa efectuada ao PLC, verificou-se que se encontra pendente na Comissão de Orçamento e Finanças, para apreciação e votação na especialidade, uma iniciativa sobre a mesma matéria:

- Projecto de Lei n.º 436/XI, do Bloco de Esquerda - Estabelece o processo de orçamentação de “base zero” para o ano de 2012

6 – Objecto e Motivação

A Lei de Enquadramento Orçamental constitui a pedra angular do sistema de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento do Estado.

Na ordem constitucional representa o quadro jurídico fundamental que preside à concretização do princípio do consentimento - elemento essencial do Estado de direito democrático.

Segundo a exposição de motivos, “a prática vem demonstrando a necessidade de introduzir alterações significativas na lei de enquadramento orçamental, nomeadamente nas matérias respeitantes ao processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, bem como à determinação do universo a que a lei se aplica, a alguns princípios e regras orçamentais, à orçamentação por programas e à informação a prestar pelas entidades que compõem o sector público”.

Segundo a exposição de motivos, são propostas as seguintes alterações:

- Definição, com mais rigor, do "âmbito da lei, identificando, dentro do sector público administrativo, os subsectores que o integram" propondo "que os serviços e fundos autónomos que não apliquem o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou outro plano de substituição, fiquem sujeitos à disciplina financeira dos serviços integrados, sendo a estes equiparados para todos os efeitos, com excepção daqueles em que se justifica um regime especial de autonomia, por imperativo constitucional, por estarem integrados nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e da regulação e supervisão ou por serem competentes para gerir fundos comunitários".

- Que, "para efeitos da lei, se considerem integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respectivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais".

- Alargamento a todo o Orçamento do "âmbito dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental, que até agora estavam situados na lei na área dos procedimentos excepcionais da estabilidade orçamental".

- Imposição de "uma regra sobre o saldo orçamental conjunto das Administrações Públicas, estabelecendo um limite mínimo para o seu valor, compatível com os compromissos assumidos por Portugal no quadro europeu, visando a sustentabilidade das finanças públicas nacionais".

- Introdução de uma regra sobre o saldo orçamental, definido "de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias" e que "não pode ser inferior ao Objectivo de Médio Prazo", sendo que quando o "limite mínimo para o saldo for violado, a diferença é compensada nos anos seguintes".

- Criação de "uma regra de despesa, concretizada através de um quadro orçamental plurianual", sendo "definidos limites à despesa da Administração Central financiada por receitas gerais".

- Clarificação das “normas sobre os limites de endividamento das autarquias locais e das regiões autónomas (estas últimas já constantes da lei), no sentido de esclarecer que esses limites são os que resultam das respectivas leis de financiamento, com ressalva apenas dos procedimentos excepcionais que já se prevêem na lei para garantir a estabilidade orçamental”.

- Introdução de uma regra “sobre o saldo orçamental e da regra de despesa” que não se limite ao processo de aprovação do Orçamento do Estado, propondo que “se inicie com a apresentação ao Parlamento da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e de um quadro plurianual de programação orçamental”.

- Exigência, no âmbito do PEC, de “que as medidas de política económica e orçamental sejam apresentadas de forma suficiente, especificando devidamente os seus efeitos financeiros, e o respectivo calendário de execução”.

- Limitação “da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais, compatíveis com os objectivos estabelecidos no PEC, e que especifica a regra de despesa”.

- Definição, no quadro plurianual, dos “limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas”.

- Criação de uma entidade independente “o Conselho das Finanças Públicas, cuja missão consiste em avaliar a consistência dos objectivos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento da regra sobre o saldo e da regra sobre a despesa da Administração Central, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento” que “deve integrar personalidades, de reconhecido mérito, com experiência nas áreas económica e de finanças públicas”.

- Que “todo o Orçamento passe a ser estruturado obrigatoriamente por programas, e que cada programa possa ser executado por uma ou várias entidades pertencentes ao mesmo título ou ao mesmo ou a diferentes subsectores da Administração Central”.

- Fim da “distinção entre o orçamento de PIDDAC e o de funcionamento”.

- Propõe-se “que o Governo apresente no Parlamento, até 31 de Março, um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados”.

- Que “a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, deve ser apresentada até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeita” e que “as contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” passem “também a ser apresentadas, até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeitam, ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao respectivo ministro da tutela”, sendo a mesma data “aplicável à apresentação da conta do Tribunal de Contas”.

- Que as “propostas de criação ou alargamento de benefícios fiscais apenas são admitidas a discussão e votação quando acompanhadas da estimativa da receita cessante, da sua justificação económica e social e das medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais”.

- Finalmente, outras “alterações de carácter técnico que, não tendo um impacto directo sobre a elaboração e execução orçamental, permitem clarificar alguns aspectos da aplicação da presente lei”.

7 – Síntese das propostas

Conforme consta da nota divulgada na sequência do Conselho de Ministros de dia 2 de Dezembro de 2010, que aprovou a presente proposta, esta visa introduzir alterações, nomeadamente, nas matérias respeitantes ao processo elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, nomeadamente:

- Adoptando a orçamentação por programas, terminando a distinção entre orçamento do PIDDAC e o de funcionamento;

- Adoptando o orçamento plurianual, permitindo um planeamento a longo prazo das políticas do Governo e uma gestão orçamental mais rigorosa e estável, num período mais amplo;

- Adoptando uma metodologia para apuramento do saldo orçamental conjunto das Administrações Públicas, determinando-se um limite para o seu valor e um limite da despesa para os anos seguintes, contribuindo para evitar expansões da despesa;

- Criando o Conselho das Finanças Públicas, órgão independente de consulta sobre a coerência entre os objectivos propostos, os cenários macroeconómico e orçamental.

Convém notar que se verificaram ainda alterações à sequência dos artigos por questões de sistematização, pelo que há artigos aditados que respeitam a matérias que já estavam previstos em artigos que são revogados.

7.1 – Propostas de alteração e revogação

Âmbito

O artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental procede à definição do seu âmbito subjectivo de aplicação.

A presente alteração tem como objectivo introduzir mais rigor no âmbito da lei, identificando, dentro do sector público administrativo, os subsectores que o integram.

Além disso, alarga o âmbito de aplicação da lei às entidades dos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 2.º **Âmbito**	**Artigo 2.º** **[…]**

1 - A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.	1 - A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que abrange, dentro do sector público administrativo, os orçamentos do subsector da administração central, incluindo os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos e a segurança social, bem como às correspondentes contas.
2 – […]	2 - […].
3 – […]	3 - […].
4 - Entende-se por sistema de solidariedade e segurança social o conjunto dos subsistemas definidos na respectiva lei de bases, as respectivas fontes de financiamento e os organismos responsáveis pela sua gestão.	4 - Dentro do sector público administrativo, entende-se por subsector da segurança social o sistema de solidariedade e segurança social, constituído pelo conjunto dos subsistemas definidos na respectiva lei de bases, as respectivas fontes de financiamento e os organismos responsáveis pela sua gestão. 5 - Para efeitos da presente lei, consideram-se integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respectivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.
5 - Sem prejuízo do princípio da independência orçamental estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º, são aplicáveis aos orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.º, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.	6 - Sem prejuízo do princípio da independência orçamental estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º, são aplicáveis aos orçamentos dos subsectores regional e local os princípios e as regras contidos no título II, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.º, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.

Anualidade e plurianualidade

O artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental consagra a regra da anualidade. A proposta de revisão prevê um quadro plurianual de programação orçamental.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 4.º **Anualidade**	**Artigo 4.º** **Anualidade e plurianualidade**
1 - Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais.	1 - Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais.
2 - A elaboração dos orçamentos a que se refere o número anterior deve ser enquadrada na perspectiva plurianual que for determinada pelas exigências da estabilidade financeira e, em particular, pelas resultantes das obrigações referidas no artigo 17.º.	2 - A elaboração dos orçamentos é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental, que tem em conta os princípios estabelecidos na presente lei e as obrigações referidas no artigo 17.º.
3 - Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo podem integrar programas, medidas e projectos ou actividades que impliquem encargos plurianuais, os quais evidenciarão a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos dois anos seguintes.	3 - Os orçamentos integram os programas, medidas e projectos ou actividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes.
4 - […].	4 - […].
5 - […].	5 - […].

Unidade e universalidade

A regra da plenitude, no que toca ao Orçamento do Estado, tem uma abrangência limitada, uma vez que não abrange os fenómenos de autonomia regional.

Não obstante, actualmente, os orçamentos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais devem conter "o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado".

A proposta em apreço vai mais longe, propondo que os referidos orçamentos incluam o total das responsabilidades financeiras e não apenas as resultantes de despesas de capital.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 5.º **Unidade e universalidade**	**Artigo 5.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - […].	2 - […].
3 - O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais devem apresentar, nos termos do artigo 32.º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.	3 - O Orçamento do Estado e os orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais devem apresentar, nos termos do artigo 32.º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais, cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os compromissos são assumidos ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

Não compensação

Nos termos da não compensação, as receitas devem ser inscritas no Orçamento de forma bruta e não líquida, não devendo ser deduzidas:

- Às receitas as importâncias gastas com a sua cobrança (com excepção das estimativas de receitas cessantes previstas no n.º 2),

- Às despesas as receitas originadas pela sua realização (conforme previsto no n.º 3).

Esta regra permite um controlo mais efectivo da execução orçamental, em termos políticos e administrativos.

A proposta em apreço prevê que os n.ºs 1 a 3 não tenham aplicação no caso dos activos financeiros e que as operações de gestão da dívida pública directa do Estado sejam inscritas nos correspondentes orçamentos que integram o orçamento do Estado, introduzindo regras para a sua contabilização.

Adicionalmente, embora todas as despesas sejam inscritas pela sua importância integral, sem qualquer dedução, existe uma excepção, que agora de propõe eliminar, no caso da gestão da dívida pública directa. Actualmente, nesse caso, os fluxos financeiros associados a tais operações devem ser objecto de inscrição orçamental de acordo com regras próprias, estabelecidas na Lei de Enquadramento Orçamental e das leis de enquadramento orçamental das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 6.º **Não compensação**	**Artigo 6.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - […].	2 - […].
3 - […].	3 - […].
4 - O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de os fluxos financeiros associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com as regras próprias estabelecidas no presente diploma e nas leis de enquadramento orçamental das Regiões Autónomas ou das autarquias locais.	4 - [Revogado].
	5 - O disposto nos n.ºs 1 e 3 não se aplica aos activos financeiros.

	6 - As operações de gestão da dívida pública directa do Estado são inscritas nos correspondentes orçamentos que integram o orçamento do Estado nos seguintes termos: a) As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa; b) As receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado e/ou à gestão da tesouraria do Estado, são abatidas às despesas da mesma natureza; c) As receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria, são abatidas às despesas com juros da dívida pública directa do Estado. 7 - O disposto nas alíneas do número anterior não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas, nem a apresentação de todos eles na Conta Geral do Estado. 8 - A inscrição orçamental dos fluxos financeiros decorrentes de operações associadas à gestão da carteira de activos dos fundos sob administração do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P., é efectuada de acordo com as seguintes regras: a) As receitas obtidas em operações de derivados financeiros são deduzidas das despesas decorrentes das mesmas operações, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica de receita; b) Os juros corridos recebidos nas vendas de valores representativos de dívida são deduzidos dos juros corridos pagos na aquisição do mesmo género de valores, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica de receita.

Não consignação

Segundo a regra da não consignação, não pode, num Orçamento, afectar-se qualquer receita à cobertura de uma determinada despesas. Esta regra pretende evitar uma gestão financeira fragmentada da Administração Pública.

Não obstante, existem excepções à presente regra no caso das receitas consignadas excepcional e temporariamente por expressa estatuição legal ou contratual, nos termos da alínea f) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 7.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A proposta elimina aquelas situações de excepção e introduz duas no caso de:

- Receitas que resultem da disponibilização efectiva ou presumível de um bem ou serviço público, designadamente quando essa disponibilização é realizada em regime de concorrência com o sector privado, podem, por expressa estatuição legal, ser afectas à cobertura da correspondente despesa.

- Receitas afectas ao financiamento da segurança social, nos termos legais.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 7.º **Não consignação**	**Artigo 7.º** **[…]**
1 - Não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.	1 - […].
2 - Exceptuam-se do disposto no número anterior:	2 - […]:
a) […];	a) […];
b) […];	b) […];
c) […];	c) […];
d) […];	d) […];

e) […]; f) As receitas que sejam, por razão especial, afectadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual. 3 - As normas que consignem certas receitas a determinadas despesas têm carácter excepcional e temporário, em termos a definir em legislação complementar.	e) […]; f) As receitas que resultem da disponibilização efectiva ou presumível de um bem ou serviço público, designadamente quando essa disponibilização é realizada em regime de concorrência com o sector privado, podem, por expressa estatuição legal, ser afectas à cobertura da correspondente despesa. g) As receitas afectas ao financiamento da segurança social, nos termos legais. 3 - [Revogado].

Especificação

Segundo a regra da especificação, o Orçamento deve individualizar suficientemente cada receita e despesa.

Nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental, o Orçamento pode ser estruturado por programas, no todo ou em parte. Este preceito legal tem como objectivo permitir a reestruturação por programas, mesmo nos casos em que esta não seja obrigatória. Com a redacção proposta, a estruturação por programas torna-se obrigatória.

A proposta pretende ainda que a especificação desagregada do terceiro nível de detalhe da estrutura de códigos da classificação económica das receitas e das despesas possa ser definida por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 8.º **Especificação** 1 - […].	**Artigo 8.º** **[…]** 1 - […].

2 - […]. 3 - As despesas podem ainda ser estruturadas, no todo ou em parte, por programas. 4 - […]. 5 - […]. 6 - […]. 7 - A estrutura dos códigos da classificação económica das receitas e das classificações económica e funcional das despesas é definida por decreto-lei.	2 - […]. 3 - As despesas são ainda estruturadas por programas. 4 - […]. 5 - […]. 6 - […]. 7 - A estrutura dos códigos da classificação económica das receitas e das classificações económica e funcional das despesas é definida por decreto-lei, podendo a especificação desagregada do terceiro nível de detalhe ser definida por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Equilíbrio Orçamental

Os actuais números 2 e 3 do artigo 9º da Lei de Enquadramento Orçamental introduzem uma regra orçamental de endividamento aplicável às Regiões Autónomas, dependente de consagração expressa na Lei de Finanças das Regiões Autónomas. No entanto, a Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto, introduziu disposições (vide artigos 87.º e 92.º da Lei de Enquadramento Orçamental) que tornam inúteis estes números, pelo que o Governo propõe a sua eliminação. Deste artigo passam a constar, dos n.ºs 2 e 5, diversas definições.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 9.º **Equilíbrio** 1 - Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, sem prejuízo do disposto nos artigos 23.º, 25.º e 28.º. 2 - As Regiões Autónomas não poderão endividar-se	**Artigo 9.º** **[…]** 1 - Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, sem prejuízo do disposto nos artigos 23.º, 25.º e 28.º. 2 - As receitas e as despesas efectivas são as que

para além dos valores inscritos no Orçamento do Estado, nos termos da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. 3 - O aumento do endividamento em violação do número anterior origina uma redução no mesmo montante das transferências do Orçamento do Estado devidas no ano subsequente, de acordo com as respectivas leis de financiamento.	alteram definitivamente o património financeiro líquido. 3 - O património financeiro líquido é constituído pelos activos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos, pelos títulos, pelas acções e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros. 4 - A diferença entre as receitas efectivas e as despesas efectivas corresponde ao saldo global. 5 - A diferença entre as receitas efectivas e as despesas efectivas, deduzidas dos encargos com os juros da dívida, corresponde ao saldo primário.

Instrumentos de gestão

O artigo 11.º estipula a sujeição dos organismos do sector público administrativo ao Plano Oficial de Contabilidade Pública, sem prejuízo da utilização de outros instrumentos de gestão previstos na Lei.

A proposta introduz regras no que respeita aos Serviços e Fundos Autónomos que ainda não apliquem o Plano Oficial de Contabilidade Pública, que ficam sujeitos à disciplina financeira dos serviços integrados. Esta regra não se aplica às entidades que já aplicam o Sistema de Normalização Contabilística ou que elaboram as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 11.º **Instrumentos de gestão** Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública, podendo ainda dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros e outros activos públicos, nos termos previstos na lei.	**Artigo 11.º** **[…]** 1- [Anterior corpo do artigo].

	2 - Todos os serviços e fundos autónomos que ainda não apliquem o Plano Oficial de Contabilidade Pública ou outro plano de substituição, ficam sujeitos à disciplina financeira dos serviços integrados, sendo a estes equiparados para todos os efeitos, sem prejuízo do regime especial de autonomia administrativa e financeira que decorra de imperativo constitucional, da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde, da regulação e supervisão, bem como do facto de se tratar de organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários que tenham a autonomia indispensável à sua gestão. 3 - O disposto nos números anteriores não abrange as entidades que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade.

Regime – Orçamento por programas

Novamente, a proposta altera a Lei de Enquadramento Orçamental no sentido de prever que as despesas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento do Estado deverão estruturar-se por programas.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 18.º **Regime**	**Artigo 18.º** **[…]**
1 - Sem prejuízo da sua especificação de acordo com as classificações orgânica, funcional e económica, as despesas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento do Estado podem estruturar-se, no todo ou em parte, por programas, nos termos previstos na presente lei.	1 - Sem prejuízo da sua especificação de acordo com as classificações orgânica, funcional e económica, as despesas inscritas nos orçamentos que integram o Orçamento do Estado estruturam-se por programas, nos termos previstos na presente lei.
2 - Com o objectivo de racionalizar a preparação e reforçar o controlo da gestão e da execução orçamental,	2- [Revogado].

o orçamento deve ser estruturado por programas, medidas e projectos ou actividades. 3 - A estruturação por programas deve aplicar-se às despesas seguintes: a) Despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social, com excepção das que digam respeito a passivos financeiros; b) Despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários; c) Despesas correspondentes às leis de programação militar ou a quaisquer outras leis de programação; d) Despesas correspondentes a contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos sectores público e privado.	3- [Revogado].

Programas Orçamentais

Os programas devem conter indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

A este respeito, é retirada a referência, no caso ao carácter plurianual do conjunto de medidas a que respeitam as despesas (vide artigo 4.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

A proposta prevê ainda a definição de agrupamentos de programas de acordo com as respectivas áreas de actuação.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 19.º **Programas orçamentais**	**Artigo 19.º** **[…]**

1 - O programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objectivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.	1 - O programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objectivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.
2 - […].	2 - […].
	3 - O governo define agrupamentos de programas de acordo com as respectivas áreas de actuação.
3 - O programa orçamental pode ser executado por uma ou várias entidades pertencentes:	4 - [Anterior n.º 3]:
a) Ao mesmo ou a diferentes ministérios;	a) Ao mesmo título;
b) Ao mesmo ou a diferentes subsectores da administração central.	b) [Anterior alínea b) do n.º 3].
4 - Cada programa orçamental divide-se em medidas, podendo existir programas com uma única medida.	5 - [Anterior n.º 4].
5 - Os programas orçamentais com financiamento comunitário devem identificar os programas comunitários que lhes estão associados.	6 - [Anterior n.º 5].

Medidas

A proposta pretende alterar o regime jurídico das medidas orçamentais, não permitindo várias entidades executoras de diferentes ministérios.

Altera ainda, no sentido de clarificar, que as medidas podem ser definidas durante a execução orçamental desde que as alterações correspondentes à criação de medidas conste expressamente do “relatório informativo sobre a execução orçamental a publicar mensalmente”.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 20.º **Medidas**	**Artigo 20.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - A medida pode ser executada por uma ou várias entidades pertencentes: a) Ao mesmo ou a diferentes ministérios; b) Ao mesmo ou a diferentes subsectores da administração central.	2 - A medida pode ser executada por uma ou várias entidades pertencentes ao mesmo ou a diferentes subsectores da administração central.
3 - […].	3 - […].
4 - […].	4 - […].
5 - […].	5 - […].
6 - As alterações decorrentes da criação de medidas, nos termos do número anterior, deverão constar expressamente do Boletim Informativo de Execução Orçamental.	6 - As alterações decorrentes da criação de medidas, nos termos do número anterior, devem constar expressamente do relatório informativo sobre a execução orçamental a publicar mensalmente.

Saldo primário dos serviços integrados

Para apuramento do equilíbrio do orçamento dos serviços integrados, aplica-se o critério do activo de tesouraria, na sua vertente do saldo primário. Este critério tem por base a distinção entre verbas efectivas e não efectivas. A proposta resume a expressão “as receitas efectivas do orçamento dos serviços integrados têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública” por “os serviços integrados têm de apresentar saldo primário positivo”.

Elimina-se, por seu lado, a regra que actualmente permite que, excepcionalmente, para o orçamento dos serviços integrados, devem considerar-se como receitas e despesas não efectivas apenas os passivos financeiros.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 23.º **Equilíbrio**	**Artigo 23.º** **Saldo primário dos serviços integrados**
1 - As receitas efectivas do orçamento dos serviços integrados têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente o não permitir.	1 - Os serviços integrados têm de apresentar saldo primário positivo, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente o não permitir.
2 - […].	2 - […].
3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se efectivas todas as receitas e despesas, com excepção das respeitantes aos passivos financeiros.	3 - [Revogado].

Especificação – Orçamento dos Serviços e Fundos Autónomos

Novamente, é proposta a estruturação das despesas apenas por programas.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 24.º **Especificação**	**Artigo 24.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - No orçamento do subsector dos serviços e fundos autónomos, incluindo o de cada um destes serviços e fundos, as respectivas despesas podem, ainda, estruturar-se, no todo ou em parte, por programas, nos termos do disposto nos artigos 18.º a 21.º.	2 - No orçamento do subsector dos serviços e fundos autónomos, incluindo o de cada um destes serviços e fundos, as respectivas despesas estruturam-se ainda por programas, nos termos do disposto nos artigos 18.º a 21.º.

Equilíbrio – Segurança Social

Para apuramento do equilíbrio do orçamento da segurança social aplica-se o critério do activo de tesouraria, o qual tem por base a distinção entre verbas efectivas e não efectivas. Actualmente, são consideradas receitas e despesas não efectivas os activos e os passivos financeiros. Além disso, deverá ser excluído do cômputo das receitas e despesas totais o saldo do subsistema previdencial do ano anterior.

A proposta vem esclarecer o disposto nos n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Enquadramento Orçamental, não considerando "as receitas provenientes de activos e passivos financeiros, bem como, do saldo da gerência anterior, nem das despesas relativas a activos e passivos financeiros".

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 28.º **Equilíbrio**	**Artigo 28.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - […].	2 - […].
	3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, não são consideradas as receitas provenientes de activos e passivos financeiros, bem como, do saldo da gerência anterior, nem das despesas relativas a activos e passivos financeiros.

Mapas orçamentais

O artigo em apreço estabelece a estrutura dos mapas orçamentais. A proposta introduz alterações ao nível do grupo de mapas dedicado aos programas orçamentais, eliminando o mapa XV («PIDDAC, que inclui apenas os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das NUT II») e renumerando e alterando a epígrafe do mapa XV-A (passa a designar-se Mapa XVI

«Repartição regionalizada dos programas e medidas, de apresentação obrigatória, mas não sujeito a votação»).

A revisão à lei concretiza, assim, a intenção de fundir os orçamentos de PIDDAC e de funcionamento, passando a obrigar a que o Orçamento do Estado seja estruturado por programas.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 32.º **Mapas orçamentais**	**Artigo 32.º** **[…]**
Os mapas a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo anterior são os seguintes:	Os mapas a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo anterior são os seguintes:
Mapa I, «Receitas dos serviços integrados, por classificação económica»;	Mapa I, «Receitas dos serviços integrados, por classificação económica»;
Mapa II, «Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos»;	Mapa II, «Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos»;
Mapa III, «Despesas dos serviços integrados, por classificação funcional»;	Mapa III, «Despesas dos serviços integrados, por classificação funcional»;
Mapa IV, «Despesas dos serviços integrados, por classificação económica»;	Mapa IV, «Despesas dos serviços integrados, por classificação económica»;
Mapa V, «Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada serviço e fundo»;	Mapa V, «Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada serviço e fundo»;
Mapa VI, «Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica»;	Mapa VI, «Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica»;
Mapa VII, «Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo»;	Mapa VII, «Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo»;
Mapa VIII, «Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação funcional»;	Mapa VIII, «Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação funcional»;
Mapa IX, «Despesas dos serviços e fundos autónomos,	Mapa IX, «Despesas dos serviços e fundos autónomos,

por classificação económica»;	por classificação económica»;
Mapa X, «Receitas da segurança social, por classificação económica»;	Mapa X, «Receitas da segurança social, por classificação económica»;
Mapa XI, «Despesas da segurança social, por classificação funcional»;	Mapa XI, «Despesas da segurança social, por classificação funcional»;
Mapa XII, «Despesas da segurança social, por classificação económica»;	Mapa XII, «Despesas da segurança social, por classificação económica»;
Mapa XIII, «Receitas de cada subsistema, por classificação económica»;	Mapa XIII, «Receitas de cada subsistema, por classificação económica»;
Mapa XIV, «Despesas de cada subsistema, por classificação económica»;	Mapa XIV, «Despesas de cada subsistema, por classificação económica»;
Mapa XV, «Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), que inclui apenas os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano (GOP) e com o Quadro Comunitário de Apoio (QCA), evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das Nomenclaturas de Unidades Territoriais - NUT II»;	
Mapa XV-A, «Repartição regionalizada dos programas e medidas - PIDDAC da Regionalização, de apresentação obrigatória, mas não sujeito a votação»;	
Mapa XVI, «Despesas correspondentes a programas»;	Mapa XV «Despesas correspondentes a programas»;
	Mapa XVI «Repartição regionalizada dos programas e medidas, de apresentação obrigatória, mas não sujeito a votação»;
Mapa XVII, «Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministérios»;	Mapa XVII, «Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministérios»;
Mapa XVIII, «Transferências para as Regiões Autónomas»;	Mapa XVIII, «Transferências para as Regiões Autónomas»;
Mapa XIX, «Transferências para os municípios»;	Mapa XIX, «Transferências para os municípios»;

Mapa XX, «Transferências para as freguesias»; Mapa XXI, «Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social».	Mapa XX, «Transferências para as freguesias»; Mapa XXI, «Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social».

Espécies de mapas orçamentais (Revogado)

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 33.º **Espécies de mapas orçamentais** 1 - Os mapas a que se referem os artigos anteriores classificam-se em mapas de base e derivados. 2 - São mapas de base: a) Os mapas contendo as receitas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, especificadas por classificação económica; b) Os mapas contendo as despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos, especificadas por programas e medidas e por classificação funcional e orgânica; c) O mapa contendo as despesas da segurança social, especificadas por classificação funcional. 3 - São mapas derivados os que apresentam todas ou parte das receitas e das despesas inscritas nos mapas de base, de acordo com outras classificações ou formas complementares de especificação. 4 - Compreendem-se no n.º 2 os mapas I a III, V, VI, VII, VIII, X, XI e XV e no n.º 3 todos os restantes mapas da lei do Orçamento do Estado.	**Artigo 33.º** ***[Revogado]***

5 - As espécies de receitas e os montantes relativos às despesas inscritos nos mapas orçamentais de base a que se refere o n.º 2 são vinculativos para o Governo, que só os poderá alterar nos casos previstos no capítulo IV. 6 - Os mapas orçamentais derivados a que se refere o n.º 3 não têm carácter vinculativo para o Governo, que os poderá alterar, salvo nos casos em que as alterações em causa implicarem alterações reflexas em algum mapa orçamental de base e nos demais casos previstos no capítulo IV.	

Desenvolvimentos orçamentais

A proposta de Lei de Orçamento do Estado deve ser acompanhada de desenvolvimentos orçamentais, respeitantes aos serviços integrados, aos fundos e serviços autónomos e à segurança social.

Em consequência do que já foi referido anteriormente, os desenvolvimentos orçamentais passam a estruturar-se exclusivamente por programas e medidas, pelo que as respectivas despesas deverão ser devidamente evidenciadas.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 35.º **Desenvolvimentos orçamentais**	**Artigo 35.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - […].	2 - […].
3 - […].	3 - […].
4 - […].	4 - […].
5 - Nos casos em que se estruturem, total ou parcialmente, por programas, os desenvolvimentos orçamentais dos serviços integrados, o orçamento de	5 - Os desenvolvimentos orçamentais dos serviços integrados, o orçamento de cada serviço e fundo autónomo e o orçamento da segurança social evidenciam

cada serviço e fundo autónomo e o orçamento da segurança social evidenciam as despesas relativas aos programas e medidas a cargo da respectiva entidade gestora.	as despesas relativas aos programas e medidas a cargo da respectiva entidade gestora.

Elementos informativos

Há ainda um conjunto de elementos informativos que deverão ser respeitados e que têm a finalidade de facultar aos deputados informação rigorosa sobre as condições económicas e financeiras em que se prevê que o Orçamento seja aplicado, no sentido de permitir a fundamentação da decisão.

A presente proposta introduz a obrigação de acompanhar o Orçamento do Estado com a "identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais".

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 37.º **Elementos informativos**	**Artigo 37.º** **[…]**
1 - A proposta de lei do Orçamento do Estado é acompanhada, pelo menos, pelos seguintes elementos informativos:	1 - […]:
a) […].	a) […].
b) […].	b) […].
c) […].	c) […].
d) […];	d) […];
e) […];	e) […];
f) […];	f) […];
g) […];	g) […];

h) […];	h) […];
i) […].	i) […].
j) […];	j) […];
l) […];	l) […];
m) […];	m) […];
n) […];	n) […];
o) […];	o) […];
p) […];	p) […];
q) […];	q) […];
r) […];	r) […];
s) […];	s) […];
	t) Identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais.
2 - […].	2 - […].

Prazo de apresentação (Revogado)

Vide artigo 12.º-E.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 38.º **Prazos de apresentação** 1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, até 15 de Outubro de cada ano, a proposta de lei do	**Artigo 38.º** ***[Revogado]***

Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada por todos os elementos a que se referem os artigos 35.º a 37.º. 2 - O prazo a que se refere o número anterior não se aplica nos casos em que: a) O governo em funções se encontre demitido em 15 de Outubro; b) A tomada de posse do novo governo ocorra entre 15 de Julho e 14 de Outubro; c) O termo da legislatura ocorra entre 15 de Outubro e 31 de Dezembro. 3 - Nos casos previstos no número anterior, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada pelos elementos a que se referem os artigos 33.º a 35.º, é apresentada, pelo Governo, à Assembleia da República, no prazo de três meses a contar da data da sua posse.	

Discussão e votação (Revogado)

Vide artigo 12.º-F.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 39.º **Discussão e votação** 1 - A proposta de lei do Orçamento do Estado é discutida e votada nos termos do disposto na Constituição, na presente lei e no Regimento da Assembleia da República. 2 - A votação da proposta de lei do Orçamento do Estado realiza-se no prazo de 45 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República.	**Artigo 39.º** ***[Revogado]***

3 - O Plenário da Assembleia da República discute e vota, na generalidade, a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos e nos prazos estabelecidos no Regimento da Assembleia da República. 4 - A discussão e votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado decorre na comissão especializada permanente competente em matéria de apreciação da proposta de lei do Orçamento e tem por objecto o articulado e os mapas orçamentais constantes daquela proposta de lei. 5 - O Plenário discute e vota obrigatoriamente na especialidade: a) A criação de impostos e o seu regime de incidência, taxas, isenções e garantias dos contribuintes; b) As alterações aos impostos vigentes que versem sobre o respectivo regime de incidência, taxas, isenções e garantias dos contribuintes; c) A extinção de impostos; d) As matérias relativas a empréstimos e outros meios de financiamento. 6 - Quaisquer matérias compreendidas na fase da discussão e votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado podem ser objecto de avocação pelo Plenário da Assembleia da República. 7 - No âmbito do exame e da discussão da proposta de lei do Orçamento do Estado, a Assembleia da República pode realizar quaisquer audições nos termos gerais. 8 - Para efeitos do disposto no número anterior, pode, designadamente, a Assembleia da República convocar directamente, a solicitação da comissão especializada permanente competente em matéria orçamental, as entidades que não estejam submetidas ao poder de direcção do Governo e cujo depoimento considere relevante para o cabal esclarecimento da matéria em apreço.	

Publicação do conteúdo integral do Orçamento (Revogado)

Vide artigo 12.º-G.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 40.º **Publicação do conteúdo integral do Orçamento** O Governo assegura a publicação anual do conteúdo integral do Orçamento do Estado até ao final do 2.º mês após a entrada em vigor da lei do Orçamento do Estado.	**Artigo 40.º** ***[Revogado]***

Prorrogação da vigência da lei do Orçamento (Revogado)

Vide artigo 12.º-H.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 41.º **Prorrogação da vigência da lei do Orçamento** 1 - A vigência da lei do Orçamento do Estado é prorrogada quando se verifique: a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado; b) A tomada de posse do novo governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de Julho e 30 de Setembro; c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do governo proponente ou de o governo anterior não ter apresentado qualquer proposta; d) A não votação parlamentar da proposta de lei do Orçamento do Estado.	**Artigo 41.º** ***[Revogado]***

2 - A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado abrange o respectivo articulado e os correspondentes mapas orçamentais, bem como os seus desenvolvimentos e os decretos-leis de execução orçamental. 3 - A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado não abrange: a) As autorizações legislativas contidas no seu articulado que, de acordo com a Constituição ou os termos em que foram concedidas, devam caducar no final do ano económico a que respeitava a lei; b) A autorização para a cobrança das receitas cujos regimes se destinavam a vigorar apenas até ao final do ano económico a que respeitava a lei; c) A autorização para a realização das despesas relativas a serviços, programas e medidas plurianuais que devam extinguir-se até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei. 4 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução do orçamento das despesas obedece ao princípio da utilização por duodécimos das verbas fixadas nos mapas orçamentais que as especificam, de acordo com a classificação orgânica, sem prejuízo das excepções previstas na alínea a) do n.º 5 do artigo 43.º. 5 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, o Governo e os serviços e fundos autónomos podem: a) Emitir dívida pública fundada, nos termos previstos na respectiva legislação; b) Conceder empréstimos e realizar outras operações activas de crédito, até ao limite de um duodécimo do montante máximo autorizado pela lei do Orçamento em cada mês em que ela vigore transitoriamente;	

c) Conceder garantias pessoais, nos termos previstos na respectiva legislação. 6 - As operações de receita e despesa executadas ao abrigo do regime transitório são imputadas às contas respeitantes ao novo ano económico iniciado em 1 de Janeiro. 7 - Para efeitos do disposto no número anterior, os decretos-leis de execução das leis do Orçamento do Estado que entrem em vigor com atraso estabelecerão os procedimentos a adoptar nos casos em que nestas deixem de constar dotações ou sejam modificadas designações de rubricas existentes no Orçamento anterior e por conta das quais tenham sido efectuadas despesas durante o período transitório. 8 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento respeitante ao ano anterior, o Governo pode aprovar, por decreto-lei, as normas de execução orçamental necessárias para disciplinar a aplicação do regime estabelecido no presente capítulo.	

Assunção de compromissos – Execução orçamental

A presente alteração visa adaptar o artigo 45.º à redacção proposta para o artigo 32.º, ambos da Lei de Enquadramento Orçamental – eliminação do mapa XV e renumeração.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 45.º **Assunção de compromissos**	**Artigo 45.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - Os compromissos que dêem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos	2 - […]:

Ministros das Finanças e da tutela, salvo se, alternativamente: a) Respeitarem a programas, medidas, projectos ou actividades constantes dos mapas XV e XVI da lei do Orçamento do Estado; b) […]. 3 - […].	a) Respeitarem a programas, medidas, projectos ou actividades constantes do mapa XV da lei do Orçamento do Estado, que sejam consistentes com o quadro plurianual de programação orçamental a que se refere o artigo 12.º-D; b) […]. 3 - […].

Leis de alteração orçamental

A alteração proposta ao artigo 50.º da Lei de Enquadramento Orçamental tem como objectivo proceder à correcção do articulado, fazendo referência ao título da referida Lei em que se insere o capítulo II em questão.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 50.º **Leis de alteração orçamental** 1 - A estrutura e o conteúdo das leis de alteração orçamental obedecem ao disposto no capítulo II, cujas normas são aplicáveis com as necessárias adaptações. 2 - […]. 3 - […].	**Artigo 50.º** **[…]** 1 - A estrutura e o conteúdo das leis de alteração orçamental obedecem ao disposto no capítulo II, do título III, cujas normas são aplicáveis com as necessárias adaptações. 2 - […]. 3 - […].

Alterações orçamentais da competência do Governo

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 51.º **Alterações orçamentais da competência do Governo**	**Artigo 51.º** **[…]**
1 - Competem ao Governo:	1 - No âmbito da execução dos programas orçamentais, competem ao Governo as alterações orçamentais não referidas no artigo anterior.
a) Todas as alterações aos desenvolvimentos orçamentais que não impliquem alterações dos mapas orçamentais de base, a que se refere o artigo 33.º; b) As alterações orçamentais referentes a transição de saldos; c) As demais alterações orçamentais que, de acordo com o disposto no presente capítulo, por ele devam ser efectuadas.	
2 - O Governo pode reduzir ou anular quaisquer dotações orçamentais que careçam de justificação, desde que fiquem salvaguardadas as obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato.	2 - Competem ao Governo as alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa aprovadas no mapa XV da Lei do Orçamento do Estado, quando as mesmas resultem: a) De saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; b) Da dotação provisional.
3 - O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência.	3 - As alterações efectuadas nos termos do número anterior devem constar do relatório de execução dos programas a que se refere o artigo 72.º-A.
4 - As alterações orçamentais que, nos termos da presente lei, sejam da competência do Governo podem também ser efectuadas pelos dirigentes dos serviços sob a sua direcção ou tutela, nos casos previstos no decreto-lei a que se refere o número anterior.	4 - [Revogado].

Publicação das alterações orçamentais

O objectivo da proposta de alteração ao artigo 52.º da Lei de Execução Orçamental é permitir que as alterações orçamentais e os mapas da lei do Orçamento do Estado modificados em virtude das alterações neles introduzidas no trimestre em causa sejam divulgados na página electrónica da entidade encarregue do acompanhamento da execução orçamental – Direcção-Geral do Orçamento.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 52.º **Publicação das alterações orçamentais**	**Artigo 52.º** **[…]**
Nos casos em que a respectiva publicidade não seja assegurada através da obrigatoriedade da publicação no Diário da República dos actos que as aprovam, as alterações orçamentais são divulgadas através da publicação no mesmo Diário dos mapas da lei do Orçamento do Estado modificados em virtude das alterações neles introduzidas durante o trimestre em causa:	Nos casos em que a respectiva publicidade não seja assegurada através da obrigatoriedade da publicação no Diário da República dos actos que as aprovam, as alterações orçamentais e os mapas da lei do Orçamento do Estado modificados em virtude das alterações neles introduzidas durante o trimestre em causa são divulgadas na página electrónica da entidade encarregue do acompanhamento da execução orçamental:
a) Até ao final do mês seguinte a cada trimestre, no caso dos três primeiros trimestres do ano económico;	a) […];
b) Até final do mês de Fevereiro, no caso do 4.º trimestre.	b) […].

Alterações do orçamento das receitas (Revogado)

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 53.º **Alterações do orçamento das receitas**	**Artigo 53.º** **[Revogado]**

1 - Competem à Assembleia da República as alterações do orçamento das receitas dos serviços integrados, do orçamento de cada serviço ou fundo autónomo ou da segurança social que: a) Sejam determinadas por alterações dos respectivos orçamentos das despesas, da competência da Assembleia da República; b) Envolvam um acréscimo dos respectivos limites do endividamento líquido fixados na lei do Orçamento do Estado. 2 - Competem ao Governo as alterações do orçamento das receitas não incluídas no número anterior.	

Orçamento por programas (Revogado)

Vide artigo 50.º-A.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 54.º **Orçamento por programas** 1 - Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais que consistam na inscrição de novos programas. 2 - Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa, salvo o disposto no número seguinte. 3 - Competem ao Governo as alterações orçamentais a que se refere o número anterior, nos casos em que o aumento do montante total das despesas de cada programa tenha contrapartida:	**Artigo 54.º** **[Revogado]**

a) Em aumento da previsão de receitas efectivas que estejam consignadas; b) Em saldos de gerência ou de dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; c) Na dotação provisional. 4 - São da competência da Assembleia da República as transferências de verbas entre diferentes programas, com excepção do disposto no número seguinte. 5 - São da competência do Governo as transferências de verbas: a) Entre programas, desde que com o mesmo título e capítulo e se se mantiver a respectiva classificação funcional; b) Entre as diversas medidas, projectos ou actividades num mesmo programa; c) Decorrentes das transferências das competências de uma entidade gestora de um programa ou medida para outras entidades ou da sucessão destas nas competências da primeira; d) Provenientes de medidas, projectos ou actividades existentes para novas medidas, projectos ou actividades a criar no decurso da execução do Orçamento do Estado. 6 - No caso das despesas inscritas no mapa XVI, as alterações dos montantes de cada título ou capítulo, bem como as que impliquem a transferência de verbas ou a supressão de dotações entre títulos ou capítulos, são da competência do Governo e poderão ser introduzidas, de acordo com os critérios definidos na lei anual do Orçamento, no âmbito de cada um dos programas orçamentais aprovados pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização. 7 - O disposto no presente artigo não prejudica as competências atribuídas ao Governo no âmbito das leis de programação.	

Orçamento dos serviços integrados (Revogado)

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 55.º **Orçamento dos serviços integrados** 1 - Competem à Assembleia da República as alterações do orçamento dos serviços integrados: a) Que consistam num aumento do montante total de cada título ou capítulo; b) De natureza funcional. 2 - Competem ao Governo as alterações orçamentais a que se refere o número anterior, nos casos em que o aumento dos montantes totais das despesas em causa tenha contrapartida: a) Em aumento de receitas efectivas consignadas; b) Em saldos de dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; c) Em reforço ou inscrição de receitas de transferências provenientes dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos ou do orçamento da segurança social; d) Na dotação provisional. 3 - São da competência da Assembleia da República as transferências de verbas do orçamento dos serviços integrados: a) Entre diferentes títulos ou capítulos; b) De natureza funcional. 4 - Competem ao Governo as transferências de verbas do orçamento dos serviços integrados:	**Artigo 55.º** **[Revogado]**

a) Entre diferentes títulos ou capítulos, nos casos em que as mesmas decorram de modificações das leis orgânicas do Governo ou dos ministérios ou da transferência ou sucessão de competências entre diferentes serviços; b) Entre diferentes títulos ou capítulos e de natureza funcional, nos casos em que aquelas sejam efectuadas com contrapartida na dotação provisional; c) Entre rubricas do mapa da classificação económica das despesas. 5 - Nos casos em que as modificações legislativas a que se refere a alínea a) do número anterior o exijam, o Governo pode inscrever novos títulos ou capítulos no mapa da classificação orgânica das despesas, para os quais efectuará as devidas transferências de verbas.	

Orçamento dos serviços e fundos autónomos (Revogado)

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 56.º **Orçamento dos serviços e fundos autónomos** 1 - Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais que consistam no aumento do montante: a) Das despesas globais de cada serviço ou fundo autónomo; b) Das despesas de cada serviço ou fundo autónomo afectas a uma rubrica da classificação funcional. 2 - Competem ao Governo as alterações orçamentais a que se refere o número anterior, nos casos em que o aumento dos montantes das despesas em causa tenha contrapartida:	**Artigo 56.º** **[Revogado]**

a) Em cobranças efectivas de receitas próprias do serviço ou fundo autónomo, que não provenham do recurso ao crédito, superiores aos valores previstos no respectivo orçamento; b) Em saldos de gerência ou de dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; c) Em reforço ou inscrição de receitas de transferências provenientes do orçamento dos serviços integrados, de outros serviços e fundos autónomos ou da segurança social; d) Na dotação provisional. 3 - Competem à Assembleia da República as transferências de verbas no orçamento de cada serviço ou fundo autónomo que consistam em transferências de natureza funcional. 4 - Competem ao Governo as transferências de verbas no orçamento de cada serviço ou fundo autónomo, com excepção das previstas no número anterior.	

Orçamento da segurança social (Revogado)

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 57.º **Orçamento da segurança social** 1 - Competem à Assembleia da República as alterações do orçamento da segurança social que consistam num aumento do montante total das despesas, com excepção das referidas a prestações que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social. 2 - Competem ao Governo as alterações orçamentais decorrentes do aumento das despesas com as prestações referidas no número anterior.	**Artigo 57.º** **[Revogado]**

3 - Competem, ainda, ao Governo as alterações orçamentais que consistam no aumento do montante total das despesas a que se refere o n.º 1 que tenham contrapartida em: a) Aumento de receitas efectivas que lhe estejam consignadas; b) Saldos de gerência ou de dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por expressa determinação da lei; c) Transferências de outros subsectores da Administração Pública. 4 - São da competência da Assembleia da República as transferências de verbas do orçamento da segurança social entre diferentes grandes funções ou funções no respeito pela adequação selectiva das fontes de financiamento consagrada na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social. 5 - Competem ao Governo as transferências de verbas entre diferentes rubricas do mapa da classificação económica das despesas do orçamento da segurança social.	

Orientação da política orçamental (Revogado)

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 60.º **Orientação da política orçamental** 1 - Em cada sessão legislativa, durante o mês de Maio e em Plenário da Assembleia da República, terá lugar um debate de política geral, iniciado com uma intervenção do Governo sobre a orientação da política orçamental. 2 - O debate incide, designadamente, sobre a avaliação das medidas e resultados da política global e sectorial	**Artigo 60.º** **[Revogado]**

com impacte orçamental, as orientações gerais de política económica, especialmente no âmbito da União Europeia, a execução orçamental, a evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo e as futuras medidas da política global e sectorial. 3 - Para cumprimento do disposto nos números anteriores, o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de Abril, além das Grandes Opções do Plano, um relatório contendo, designadamente: a) As orientações gerais de política económica e, em especial, as orientações de finanças públicas específicas para Portugal no âmbito da União Europeia; b) A avaliação da consolidação orçamental no contexto da União Europeia; c) A evolução macroeconómica recente e as previsões no âmbito da economia nacional e da economia internacional; d) A evolução recente das finanças públicas, com destaque para a análise das contas que serviram de base à última notificação relativa aos défices excessivos; e) A execução orçamental no 1.o trimestre do respectivo ano; f) A evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo, incluindo as projecções dos principais agregados orçamentais para os próximos três anos. 4 - O debate de orientação da política orçamental é sujeito a perguntas dos grupos parlamentares e inclui um debate generalizado, encerrado pelo Governo.	

Apreciação da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento (Revogado)

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 61.º **Apreciação da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento** 1 - O Governo submete à apreciação da Assembleia da República a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, efectuada de acordo com a regulamentação comunitária. 2 - A Assembleia da República procede à apreciação a que se refere o número anterior no prazo de 10 dias úteis a contar da data da apresentação na Assembleia. 3 - O Governo envia à Assembleia da República a revisão final do Programa de Estabilidade e Crescimento, antes de o entregar definitivamente ao Conselho e à Comissão.	**Artigo 61.º** **[Revogado]**

Sistemas e procedimentos de controlo interno

A este respeito, não se identifica qualquer proposta de alteração.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 63.º **Sistemas e procedimentos do controlo interno** O Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º, especificando o respectivo impacte financeiro.	**Artigo 63.º** **[…]** O Governo envia à Assembleia da República, acompanhando o relatório da Conta Geral do Estado, uma informação sobre os resultados do funcionamento do sistema e dos procedimentos do controlo interno das operações de execução do orçamento a que se refere o n.º 5 do artigo 58.º, especificando o respectivo impacte financeiro.

Gestão por objectivos

Os n.ºs 2 e 3 do artigo 64.º da Lei de Enquadramento Orçamental prevêem que os desenvolvimentos por objectivos das contas e dos organismos mencionados no n.º 1 do artigo 2.º devem ser introduzidos faseadamente, desde que esses trabalhos preparatórios e os processos registados na aplicação da referida sistematização sejam apreciados em sede do debate das medidas de orientação da política orçamental, previsto no artigo 60.º.

Nos termos da redacção da proposta, aquela menção deverá ser feita no momento da apresentação do quadro plurianual de programação orçamental a que se refere o artigo 12.º-D – vide aditamentos.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 64.º **Gestão por objectivos**	**Artigo 64.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - […].	2 - […].
3 - Os trabalhos preparatórios e os progressos registados na aplicação da sistematização por objectivos devem ser objecto de especial menção no debate a que se refere o n.º 1 do artigo 60.º.	3 - Os trabalhos preparatórios e os progressos registados na aplicação da sistematização por objectivos devem ser objecto de especial menção no momento da apresentação do quadro plurianual de programação orçamental a que se refere o artigo 12.º-D.

Conta Geral do Estado

A este respeito, relativamente à data limite para a apresentação da Conta Geral do Estado, a proposta altera a expressão “deve apresentar” para “apresenta”.

Convém notar que não é alterado o prazo para apresentação da Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, para dia 31 de Maio, conforme constava da exposição de motivos.

Adicionalmente, nos termos da proposta em apreço, a Conta Geral do Estado deixa de incluir os agrupamentos de contas.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 73.º **Conta Geral do Estado**	**Artigo 73.º** **[…]**
1 - O Governo deve apresentar à Assembleia da República a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeite.	1 - O Governo apresenta à Assembleia da República a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeite.
2 - A Assembleia da República aprecia e aprova a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, precedendo parecer do Tribunal de Contas, até 31 de Dezembro seguinte e, no caso de não aprovação, determina, se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade.	2 - […].
3 - O parecer do Tribunal de Contas será acompanhado das respostas dos serviços e organismos às questões que esse órgão lhes formular.	3 - […].
4 - A Conta Geral do Estado inclui o relatório, os mapas contabilísticos gerais, os agrupamentos de contas e os elementos informativos.	4 - A Conta Geral do Estado inclui o relatório, os mapas contabilísticos gerais e os elementos informativos.

Mapas contabilísticos gerais

A este respeito, a proposta limita-se a alterar a numeração de mapas constantes do n.º 3 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, relativos à situação de tesouraria.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 75.º **Mapas contabilísticos gerais**	**Artigo 75.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - […].	2 - […].
3 - Os mapas referentes à situação de tesouraria são os seguintes:	3 - Os mapas referentes à situação de tesouraria são os seguintes:
Mapa XXIV - cobranças e pagamentos orçamentais;	a) Mapa XXIV - cobranças e pagamentos orçamentais;
Mapa XXV - reposições abatidas nos pagamentos;	b) Mapa XXV - reposições abatidas nos pagamentos;
Mapa XXVI - movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado;	c) Mapa XXVI - movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado;
Mapa XXVII - movimentos e saldos nas caixas da Tesouraria do Estado;	d) Mapa XXVI-A – movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social;
Mapa XXVII-A — movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social;	e) Mapa XXVII – movimentos e saldos nas caixas da Tesouraria do Estado;
Mapa XXVII-B — movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social.	f) Mapa XXVII-A – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social.
4 - […].	4 - […].
5 - […].	5 - […].
6 - […].	6 - […].
7 - […].	7 - […].

Elementos informativos

A proposta clarifica os elementos informativos referentes, em comum, às contas do subsector dos serviços integrados, do subsector dos serviços e fundos autónomos e do sistema de

segurança social são, nomeadamente, o “montante global das transferências e dos subsídios” (substituindo a expressão “montante global dos auxílios financeiros”). Adicionalmente, substitui a expressão “particulares” por “entidades privadas exteriores ao sector público administrativo”, no sentido de clarificar o âmbito.

Além disso, elimina a norma que prevê a apresentação dos elementos relativos a compromissos assumidos apenas quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 76.º **Elementos informativos**	**Artigo 76.º** **[…]**
1 - […].	1 - […].
2 - Os elementos informativos referentes, em comum, às contas do subsector dos serviços integrados, do subsector dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social são os seguintes:	2 - […].
a) […];	a) […];
b) Montante global dos auxílios financeiros a particulares;	b) Montante global das transferências e dos subsídios para entidades privadas exteriores ao sector público administrativo;
c) Montante global das indemnizações pagas a particulares;	c) Montante global das indemnizações pagas a entidades privadas exteriores ao sector público administrativo;
d) […];	d) […];
e) […];	e) […];
f) […];	f) […];
g) […];	g) […];
h) […].	h) […].
3 - […].	3 - […].

4 - […].	4 - […].
5 - […].	5 - […].
6 - […].	6 - […].
7 - […].	7 - […].
8 - A apresentação dos elementos relativos a compromissos assumidos apenas será obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública.	8 - [Revogado].
9 - […].	9 - […].

Apresentação das contas

A primeira fase do processo de elaboração da Conta Geral do Estado é a da prestação de contas perante o Governo.

Com base na redacção proposta, o Ministro das Finanças poderá suspender as transferências do Orçamento do Estado para os serviços e entidades no perímetro das administrações públicas que não prestem regularmente informação relativa à despesa pública.

Em suma, a proposta introduz as seguintes alterações ao artigo 77.º da Lei de Enquadramento Orçamental:

- Correcções de pormenor ao n.º 1 – convém notar que não é alterado o prazo para apresentação das contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos para dia 31 de Março, conforme constava da exposição de motivos;

- Correcção à legislação a que se refere a alínea a) do n.º 2;

- A falta injustificada de apresentação de contas passa a ser fundamento (também) para a recusa dos pedidos de transferências relativamente ao orçamento em execução, enquanto permanecer a situação de atraso.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 77.º **Apresentação das contas**	**Artigo 77.º** **[…]**
1 — As contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos são também prestadas, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, ao Ministro das Finanças e ao respectivo ministro da tutela.	1 - As contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos são prestadas, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao respectivo ministro da tutela.
2 — A falta injustificada da prestação de contas a que se refere o número anterior constitui:	2 - […]:
a) Infracção financeira, punível com multa de valor igual ao previsto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pela qual são responsáveis os dirigentes dos serviços em causa;	a) Infracção financeira, punível com multa de valor igual ao previsto nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, pela qual são responsáveis os dirigentes dos serviços em causa;
b) Fundamento de recusa dos pedidos de requisição de fundos, de libertação de créditos e de autorização de pagamentos relativamente ao orçamento em execução, apresentados pelo serviço em causa, enquanto permanecer a situação de atraso.	b) Fundamento de recusa dos pedidos de requisição de fundos, de libertação de créditos, de autorização de pagamentos e de transferências relativamente ao orçamento em execução, enquanto permanecer a situação de atraso.

Contas do Tribunal de Contas

Actualmente, tal como acontece com as contas de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos, a conta do Tribunal de Contas é enviada à Assembleia da República e ao Governo até ao dia 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeita.

A proposta de lei em apreço propõe a antecipação desse prazo em 1 mês, para dia 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeita.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 79.º **Conta do Tribunal de Contas** Depois de aprovada, a conta do Tribunal de Contas é remetida, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeita, à Assembleia da República, para informação, e ao Governo, para efeitos da sua integração na Conta Geral do Estado.	**Artigo 79.º** **[…]** Depois de aprovada, a conta do Tribunal de Contas é remetida, até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeita, à Assembleia da República, para informação, e ao Governo, para efeitos da sua integração na Conta Geral do Estado.

Estabilidade orçamental - Objecto

Relativamente à proposta de alteração ao n.º 2 do artigo 82.º:

- É alterada a referência ao artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, na sequência da sua renumeração, passando a referir o artigo 126.º;

- É alterada a referência ao n.º 5 do artigo 2 para um n.º inexistente naquele artigo (n.º 7).

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 82.º **Objecto** 1 - […]. 2 - No âmbito da estabilidade orçamental, o presente título destina-se a cumprir as obrigações decorrentes do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, até à plena realização deste, e concretiza o disposto na parte final do n.º 5 do artigo 2.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea b) do artigo 17.º da presente lei.	**Artigo 82.º** **[…]** 1 - […]. 2 - No âmbito da estabilidade orçamental, o presente título destina-se a cumprir as obrigações decorrentes do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, até à plena realização deste, e concretiza o disposto na parte final do n.º 7 do artigo 2.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea b) do artigo 17.º.

Princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental (Revogado)

Vide artigos 10.º-A, 10.º-B e 10.º-C.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 84.º **Princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental** 1 - Os subsectores que constituem o sector público administrativo, bem como os organismos que os integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental. 2 - A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores. 3 - O princípio da solidariedade recíproca obriga todos os subsectores do sector público administrativo, através dos seus organismos, a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade. 4 - O princípio da transparência orçamental implica a existência de um dever de informação entre as entidades públicas, por forma a garantir a estabilidade orçamental e a solidariedade recíproca.	**Artigo 84.º** **[Revogado]**

Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo (Revogado)

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 85.º **Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo** 1 — É criado, junto do Ministério das Finanças, com natureza consultiva, o Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo. 2 — Compete ao Conselho: a) Apreciar a adequação da situação e das políticas financeiras dos diversos subsectores do sector público administrativo à evolução da economia e às obrigações de estabilidade assumidas pelo Estado Português; b) Promover a articulação entre os orçamentos das instituições dos diversos subsectores do sector público administrativo; c) Apreciar os documentos orientadores da política financeira apresentados pelo Estado Português às instâncias europeias, a programação financeira plurianual dos diversos subsectores e qualquer medida com repercussões financeiras das instituições que os integram; d) Emitir recomendações sobre quaisquer aspectos da actividade financeira das instituições dos diversos subsectores que, pelas suas características, careçam de uma acção coordenada. 3 — O Conselho tem a seguinte composição: a) O Ministro das Finanças, que preside; b) Os ministros responsáveis pelas áreas da administração do território, da segurança social e da saúde;	**Artigo 85.º** ***[Revogado]***

c) Os secretários dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira responsáveis pela área das finanças; d) Os presidentes da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.	

Transferências do Orçamento do Estado

Relativamente à proposta de alteração ao n.º 1 do artigo 88.º, é alterada a referência ao artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, na sequência da sua renumeração, passando a referir o artigo 126.º.

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 88.º **Transferências do Orçamento do Estado** 1 - Para assegurar o estrito cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, decorrentes do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a lei do Orçamento pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social. 2 - […].	**Artigo 88.º** **[…]** 1 - Para assegurar o estrito cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, decorrentes do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a lei do Orçamento pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social. 2 - […].

Dever de informação

A este respeito, não se identifica qualquer proposta de alteração.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 91.º **Dever de informação** 1 - […]. 2 - Sempre que se verifique qualquer circunstância que envolva o perigo de ocorrência, no orçamento de qualquer dos organismos que integram o sector público administrativo, de uma situação orçamental incompatível com o cumprimento das medidas de estabilidade a que se refere o artigo 86.º, o respectivo organismo deve remeter imediatamente ao Ministério das Finanças uma informação pormenorizada e justificada acerca do ocorrido, identificando as receitas e despesas que as originaram, e uma proposta de regularização da situação verificada. 3 - […].	**Artigo 91.º** **[…]** 1 - […]. 2 - Sempre que se verifique qualquer circunstância que envolva o perigo de ocorrência, no orçamento de qualquer dos organismos que integram o sector público administrativo, de uma situação orçamental incompatível com o cumprimento das medidas de estabilidade a que se refere o artigo 86.º, o respectivo organismo deve remeter imediatamente ao Ministério das Finanças uma informação pormenorizada e justificada acerca do ocorrido, identificando as receitas e despesas que as originaram, e uma proposta de regularização da situação verificada. 3 - […].

Incumprimento das normas do presente título

Relativamente à proposta de alteração ao n.º 3 do artigo 92.º, é alterada a referência ao artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, na sequência da sua renumeração, passando a referir o artigo 126.º.

Além disso, a proposta elimina a disposição que prevê a redução, na proporção do incumprimento, das transferências a efectuar em caso de incumprimento dos limites específicos de endividamento que se prevêem no artigo 87.º.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 92.º **Incumprimento das normas do presente título** 1 - […].	**Artigo 92.º** **[…]** 1 - […].

2 - […]. 3 - Tendo em vista o estrito cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de estabilidade orçamental, pode suspender-se a efectivação das transferências do Orçamento do Estado, em caso de incumprimento do dever de informação estabelecido no artigo anterior e até que a situação criada tenha sido devidamente sanada. 4 — Por efeito do não cumprimento dos limites específicos de endividamento que se prevêem no artigo 87.º, a lei do Orçamento pode determinar a redução, na proporção do incumprimento, das transferências a efectuar, após audição prévia dos órgãos constitucional e legalmente competentes dos subsectores envolvidos.	2 - […]. 3 - Tendo em vista o estrito cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de estabilidade orçamental, pode suspender-se a efectivação das transferências do Orçamento do Estado, em caso de incumprimento do dever de informação estabelecido no artigo anterior e até que a situação criada tenha sido devidamente sanada. 4 - [Revogado].

Serviços e fundos autónomos (Revogado)

Redacção em vigor	**Redacção da proposta**
Artigo 93.º **Serviços e fundos autónomos** 1 - Os serviços e fundos autónomos, cujo regime de autonomia administrativa e financeira não decorra de imperativo constitucional e da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e regulação e supervisão, que, nos anos económicos de 2000 e 2001, não tiverem tido pelo menos dois terços de receitas próprias relativamente às suas despesas totais passarão ao regime de autonomia meramente administrativa, nos termos que vierem a ser definidos na lei do Orçamento e no decreto-lei de execução orçamental para 2003. 2 - Os organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários podem manter o seu actual regime de autonomia, se isso se revelar indispensável àquela gestão.	**Artigo 93.º** ***[Revogado]***

Autonomia administrativa e financeira das universidades e dos institutos politécnicos (Revogado)

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 94.º **Autonomia administrativa e financeira das universidades e dos institutos politécnicos** O disposto na presente lei não prejudica a possibilidade de as universidades e os institutos politécnicos, bem como as suas unidades orgânicas, disporem de um regime especial de autonomia administrativa e financeira, nos termos estabelecidos nas respectivas leis de autonomia e legislação complementar.	**Artigo 94.º** ***[Revogado]***

Legislação complementar (Revogado)

Por ser extemporâneo, é proposta a revogação do artigo 95.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Redacção em vigor	Redacção da proposta
Artigo 95.º **Legislação complementar** Até ao final do ano de 2002 o Governo deve aprovar as normas complementares necessárias à boa execução do disposto na presente lei.	**Artigo 95.º** ***[Revogado]***

7.2 – Propostas de aditamento

Estabilidade orçamental

O aditamento do artigo 10.º-A à Lei de Enquadramento Orçamental tem como objectivo a aplicação do princípio da estabilidade orçamental aos subsectores que constituem o sector público administrativo, bem como aos organismos e entidades que os integram.

Conteúdo semelhante ao do referido artigo constava dos n.ºs 1 e 2 do artigo 84.º da Lei de Enquadramento Orçamental, os quais se propõe revogar.

(A respeito da obrigatoriedade do equilíbrio orçamental, ver também o artigo 12.º-C.)

Artigo 10.º-A
Estabilidade orçamental

1 - Os subsectores que constituem o sector público administrativo, bem como os organismos e entidades que os integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, ao princípio da estabilidade orçamental.

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

Solidariedade recíproca

O aditamento do artigo 10.º-B à Lei de Enquadramento Orçamental tem como objectivo a aplicação do princípio da solidariedade recíproca aos subsectores que constituem o sector público administrativo, bem como aos organismos e entidades que os integram.

Conteúdo semelhante ao do referido artigo constava dos n.ºs 1 e 3 do artigo 84.º da Lei de Enquadramento Orçamental, os quais se propõe revogar.

Artigo 10.º-B
Solidariedade recíproca

1 - A aprovação e a execução dos orçamentos dos subsectores a que se refere o n.º 1 do artigo anterior estão sujeitas ao princípio da solidariedade recíproca.

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

Transparência orçamental

O aditamento do artigo 10.º-C à Lei de Enquadramento Orçamental tem como objectivo a aplicação do princípio da transparência orçamental aos subsectores que constituem o sector público administrativo, bem como aos organismos e entidades que os integram.

Conteúdo semelhante ao do referido artigo constava dos n.ºs 1 e 4 do artigo 84.º da Lei de Enquadramento Orçamental, os quais se propõe revogar.

Artigo 10.º-C
Transparência orçamental

1 - A aprovação e a execução dos orçamentos dos subsectores a que se refere o n.º 1 do artigo 10.º-A estão sujeitas ao princípio da transparência orçamental.

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

3 - O princípio da transparência implica, designadamente, o dever de fornecimento de informação à entidade encarregada de monitorar a execução orçamental, nos termos e prazos a definir no decreto-lei de execução orçamental.

Endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais

Relativamente às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais que não cumpram os limites de endividamento estipulados, haverá lugar a penalização mediante redução das transferências do Orçamento do Estado.

Artigo 12.º-A
Endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais

1 - As Regiões Autónomas não podem endividar-se para além dos valores inscritos no Orçamento do Estado, nos termos das respectivas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.º.

2 - As autarquias locais só podem endividar-se nos termos das suas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.º.

3 - O aumento do endividamento em violação dos números anteriores origina uma redução das transferências do Orçamento do Estado devidas nos anos subsequentes, de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas leis de financiamento.

Processo Orçamental – Título II-A

A Proposta de Lei adita um novo título II-A (Processo Orçamental), composto pelos artigos 12.º-B a 12.º- I.

Programa de Estabilidade e Crescimento

Conforme refere o Relatório do Grupo de Trabalho para Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental "O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) permanece o principal instrumento de enquadramento de médio prazo da política orçamental" mas "o detalhe sobre as medidas de política a adoptar para alcançar as metas orçamentais definidas no PEC tem variado ao longo do tempo, sendo muitas vezes insuficiente".

O artigo 12.º-B que se propõe aditar estabelece os termos e prazos para a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, o qual deve ser considerado o início do processo orçamental.

Convém notar que é proposta a revogação do artigo 61.º Lei de Enquadramento Orçamental, relativo à apreciação da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Artigo 12.º-B
Programa de Estabilidade e Crescimento

1 - O processo orçamental inicia-se com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento, elaborada pelo Governo e efectuada de acordo com a regulamentação comunitária.

2 - O Programa de Estabilidade e Crescimento especifica as medidas de política económica e orçamental, apresentando de forma suficiente os seus efeitos financeiros, devidamente justificados, e o respectivo calendário de execução.

3 - A revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento inclui um projecto de actualização do quadro plurianual de programação orçamental, a que se refere o artigo 12.º- D, para os quatro anos seguintes.

4 - A Assembleia da República procede à apreciação do Programa de Estabilidade e Crescimento no prazo de dez dias úteis a contar da data da sua apresentação, pelo Governo.

5 - O Governo envia à Assembleia da República a revisão final do Programa de Estabilidade e Crescimento, antes de o entregar definitivamente ao Conselho Europeu e à Comissão Europeia.

6 - O disposto nos n.ºs 3 e 4 não prejudica a necessária aprovação do quadro plurianual de programação orçamental nos termos do artigo 12.º-D.

Saldo orçamental

O artigo 12.º-C a aditar à Lei de Enquadramento Orçamental estipula que o saldo orçamental, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio prazo, sendo que quando o limite mínimo para o saldo for violado, a diferença é compensada nos anos seguintes.

(A respeito da obrigatoriedade do equilíbrio orçamental, ver também o artigo 10.º-A.)

Artigo 12.º-C
Saldo orçamental

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 objectivo de médio prazo.

2 - Quando não for possível o cumprimento da regra estabelecida no número anterior, o desvio é corrigido nos anos seguintes.

3 - O cumprimento do disposto nos números anteriores é objecto de parecer do Conselho das Finanças Públicas previsto no artigo 12.º-I.

4 - O objectivo de médio prazo é o definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Quadro plurianual de programação orçamental

O aditamento do artigo 12.º-D tem como objectivo obrigar o Governo a apresentar uma Proposta de Lei com o quadro plurianual de programação orçamental, que defina limites à despesa e sirva de referência à elaboração anual do Orçamento.

A referida Proposta de Lei será apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento de Estado apresentada após tomada de posse do Governo.

O referido quadro plurianual de programação orçamental será actualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na Lei do Orçamento do Estado.

Artigo 12.º-D
Quadro plurianual de programação orçamental

1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental.

2 - A proposta referida no número anterior deve ser apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento de Estado apresentada após tomada de posse do Governo.

3 - O quadro plurianual de programação orçamental é actualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na Lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento a que se refere o artigo 12.º-B.

4 - O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

5 - O quadro plurianual de programação orçamental define ainda os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos, respectivamente, para o primeiro, para o segundo, e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.

6 - As leis de programação financeira e as transferências efectuadas no âmbito da lei de financiamento da segurança social ficam sujeitas aos limites resultantes da aplicação dos n.ºs 4 e 5.

7 - As despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública estão apenas sujeitas aos limites que resultam da aplicação do n.º 4.

8 - Os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respectivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com regras a definir pelo Governo.

9 - A dotação provisional prevista no n.º 5 do artigo 8.º concorre para os limites a que se refere o n.º 4 e pode destinar-se a despesas de qualquer programa.

Prazos de apresentação da proposta de Orçamento

O artigo 12.º-E aditado pela proposta define um prazo geral e um prazo extraordinário para apresentação da Proposta de Lei do Orçamento do Estado.

Este artigo estipula prazos para a entrega da Proposta de Lei do Orçamento do Estado e vem substituir o actual artigo 38.º da Lei de Enquadramento Orçamental (revogado pela proposta).

Artigo 12.º-E
Prazos de apresentação da proposta de Orçamento

1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, até 15 de Outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada por todos os elementos a que se referem os artigos 35.º a

37.º.

2 - O prazo a que se refere o número anterior não se aplica nos casos em que:

a) O governo em funções se encontre demitido em 30 de Setembro;

b) A tomada de posse do novo governo ocorra entre 15 de Julho e 30 de Setembro;

c) O termo da legislatura ocorra entre 30 de Setembro e 31 de Dezembro.

3 - Nos casos previstos no número anterior, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada pelos elementos a que se referem os artigos 35.º a 37.º, é apresentada, pelo Governo, à Assembleia da República, no prazo de três meses a contar da data da sua posse.

Discussão e votação

O artigo 12.º-F aditado pela proposta define os termos e prazos para discussão e votação da Proposta de Lei do Orçamento do Estado.

Convém notar que este artigo substitui o artigo 39.º da Lei de Enquadramento Orçamental em vigor (revogado pela proposta).

A este respeito convém salientar que o n.º 9 do artigo 12.º-F da proposta pode constituir um limite ao poder de emenda da Assembleia da República sobre a proposta de Orçamento apresentada pelo Governo.

De facto, uma vez que o n.º 2 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa não parece aplicar-se ao próprio Orçamento do Estado, os deputados não estão impedidos de propor alterações.

No entanto, conforme refere Gomes Canotilho, “resta saber se essa liberdade de modificação do Orçamento é ilimitada. Poderá porventura defender-se que, dada a relevância do equilíbrio orçamental e do nível da dívida pública por efeito do PEC da EU, as modificações orçamentais não deveriam agravar o défice previsto nem o nível de endividamento previstos na proposta governamental, sendo portanto obrigatório compensar as alterações com outras que mantenham o défice e o nível de endividamento de partida” (in “Constituição da República Anotada”, Volume I, página 1.118).

Artigo 12.º-F
Discussão e votação

1 - A proposta de lei do Orçamento do Estado é discutida e votada nos termos do disposto na Constituição, na presente lei e no Regimento da Assembleia da República.

2 - A votação da proposta de lei do Orçamento do Estado realiza-se no prazo de 45 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República.

3 - O Plenário da Assembleia da República discute e vota, na generalidade, a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos e nos prazos estabelecidos no Regimento da Assembleia da República.

4 - O Plenário da Assembleia da República discute na especialidade a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos e prazos estabelecidos no Regimento da Assembleia da República.

5 - Com excepção 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 em matéria de apreciação da proposta de lei do Orçamento e tem por objecto o articulado e os mapas orçamentais constantes daquela proposta de lei.

6 - Quaisquer matérias compreendidas na fase de votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado podem ser objecto de avocação pelo Plenário da Assembleia da República, nos termos previstos no respectivo Regimento.

7 - No âmbito do exame e da discussão da proposta de lei do Orçamento do Estado, a Assembleia da República pode realizar quaisquer audições nos termos gerais.

8 - Para efeitos do disposto no número anterior, pode, designadamente, a Assembleia da República convocar directamente, a solicitação da comissão especializada permanente competente em matéria orçamental, as entidades que não estejam submetidas ao poder de direcção do Governo e cujo depoimento considere relevante para o cabal esclarecimento da matéria em apreço.

9 - As propostas de criação ou alargamento de benefícios fiscais apenas são admitidas a discussão e votação quando acompanhadas da estimativa da receita cessante, da sua justificação económica e social e das medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais.

Publicação do conteúdo integral do Orçamento

O conteúdo do artigo 12.º-G, relativo à publicação anual do conteúdo integral do Orçamento do Estado, já constava do artigo 40.º da Lei de Enquadramento Orçamental (o qual se propõe revogar).

Artigo 12.º-G
Publicação do conteúdo integral do Orçamento

O Governo assegura a publicação anual do conteúdo integral do Orçamento do Estado até ao final do segundo mês após a entrada em vigor da lei do Orçamento do Estado.

Prorrogação da vigência da lei do Orçamento

O conteúdo do artigo 12.º-H, relativo à prorrogação da vigência da lei do Orçamento, já constava do artigo 41.º da Lei de Enquadramento Orçamental (o qual se propõe revogar).

Artigo 12.º-H
Prorrogação da vigência da lei do Orçamento

1 - A vigência da lei do Orçamento do Estado é prorrogada quando se verifique:

a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado;

b) A tomada de posse do novo governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de Julho e 30 de Setembro;

c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do governo proponente ou de o governo anterior não ter apresentado qualquer proposta;

d) A não votação parlamentar da proposta de lei do Orçamento do Estado.

2 - A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado abrange o respectivo articulado e os correspondentes mapas orçamentais, bem como os seus desenvolvimentos e os decretos-leis de execução orçamental.

3 - A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado não abrange:

a) As autorizações legislativas contidas no seu articulado que, de acordo com a Constituição ou os termos em que foram concedidas, devam caducar no final do ano económico a que respeitava a lei;

b) A autorização para a cobrança das receitas cujos regimes se destinavam a vigorar apenas até ao final do ano económico a que respeitava a lei;

c) A autorização para a realização das despesas relativas a serviços, programas e medidas plurianuais que devam extinguir-se até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei.

4 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução do orçamento das despesas obedece ao princípio da utilização por duodécimos das verbas fixadas nos mapas orçamentais que as especificam, de acordo com a classificação orgânica, sem prejuízo das excepções previstas na alínea a) do n.º 5 do artigo 43.º.

5 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, o Governo e os serviços e fundos autónomos podem:

a) Emitir dívida pública fundada, nos termos previstos na respectiva legislação;

b) Conceder empréstimos e realizar outras operações activas de crédito, até ao limite de um duodécimo do montante máximo autorizado pela lei do Orçamento em cada mês em que ela vigore transitoriamente;

c) Conceder garantias pessoais, nos termos previstos na respectiva legislação.

6 - As operações de receita e de despesa executadas ao abrigo do regime transitório são imputadas às contas respeitantes ao novo ano económico iniciado em 1 de Janeiro.

7 - Para efeitos do disposto no número anterior, os decretos-leis de execução das leis do Orçamento do Estado que entrem em vigor com atraso estabelecem os procedimentos a adoptar nos casos em que nestas deixem de constar dotações ou sejam modificadas designações de rubricas existentes no Orçamento anterior e por conta das quais tenham sido efectuadas despesas durante o período transitório.

8 - Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento respeitante ao ano anterior, o Governo pode aprovar, por decreto-lei, as normas de execução orçamental necessárias para disciplinar a aplicação do regime estabelecido no presente capítulo.

Conselho das Finanças Públicas

O artigo 12.º-I da proposta cria o novo Conselho das Finanças Públicas que deverá escrutinar as contas do Estado.

Segundo a proposta de revisão da lei de Enquadramento Orçamental este novo órgão será criado e definido por decreto-lei ("A composição, as competências, a organização e o funcionamento do Conselho, bem como o estatuto dos respectivos membros, são definidos por decreto-lei").

Ou seja, será o Conselho de Ministros a escolher quem fará parte desta nova entidade, quais as suas atribuições e em que termos irá funcionar.

Nos termos do n.º 5 da Proposta de Lei, o Governo aprovará o referido decreto-lei no prazo de 60 dias após a entrada em vigor da presente lei.

Artigo 12.º-I
Conselho das Finanças Públicas

1 - É criado um órgão independente, o Conselho das Finanças Públicas, cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objectivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, prevista no artigo 12.º-C, da regra da despesa da Administração Central prevista no artigo 12.º-D, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento.

2 - O Conselho deve integrar personalidades de reconhecido mérito, com experiência nas áreas económica e de finanças públicas.

3 - A composição, as competências, a organização e o funcionamento do Conselho, bem como o estatuto dos respectivos membros, são definidos por decreto-lei.

Alterações orçamentais da competência da Assembleia da República

Artigo 50.º-A
Alterações orçamentais da competência da Assembleia da República

Competem à Assembleia da República as alterações orçamentais que:

a) Consistam na inscrição de novos programas;

b) Consistam num aumento do montante total das despesas de cada programa aprovadas no mapa XV da Lei do Orçamento;

c) Consistam em transferências de verbas entre programas;

d) Consistam numa alteração do orçamento das receitas dos serviços integrados, do orçamento dos serviços ou fundos autónomos ou da segurança social determinadas por alterações dos respectivos orçamentos das despesas, da competência da Assembleia da República;

e) Envolvam um acréscimo dos respectivos limites do endividamento líquido fixados na lei do Orçamento do Estado;

f) Consistam num aumento do montante total das despesas do orçamento da segurança social, com excepção das referidas a prestações que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social;

g) Envolvam transferências de verbas do orçamento da segurança social entre diferentes grandes funções ou funções no respeito pela adequação selectiva das fontes de financiamento consagradas na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

Informação a prestar por outras entidades pertencentes ao sector público administrativo

Alarga a obrigação de enviar os elementos informativos definidos no decreto-lei de execução orçamental às "entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento".

Artigo 67.º-A
Informação a prestar por outras entidades pertencentes ao sector público administrativo

As entidades referidas no n.º 5 do artigo 2.º remetem ao Ministério das Finanças os elementos informativos definidos no decreto-lei de execução orçamental.

Relatório com indicadores de resultados

Pelo aditamento do artigo 72.º-A à Lei de Enquadramento Orçamental pretende-se que o Governo apresente no Parlamento, até 31 de Março, um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

Artigo 72.º-A
Relatório com indicadores de resultados

O Governo envia à Assembleia da República, até 31 de Março, um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

7.3 – Aplicação da Lei no tempo e produção de efeitos

A este respeito, ver comentários no final do ponto 3 do capítulo I deste Relatório.

Artigo 8.º
Aplicação da lei no tempo

1 - A regra estabelecida no artigo 12.º-C aplica-se a partir do ano económico de 2015 inclusive, devendo as revisões anuais do Programa de Estabilidade e Crescimento, a apresentar até essa data, prever a trajectória de ajustamento do saldo orçamental compatível com o cumprimento daquela regra.

2 - O prazo previsto no n.º 1 do artigo 73.º, no n.º 1 do artigo 77.º e no artigo 79.º aplica-se às Contas referentes à execução orçamental de 2015 e seguintes.

3 - Para o mandato em curso, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, nos termos e nas condições estabelecidas no artigo 12.º-D, conjuntamente com a primeira proposta de lei do Orçamento de Estado que seja apresentada 90 dias após a data de entrada em vigor da presente lei.

Artigo 9.º
Produção de efeitos

A presente lei produz efeitos no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação.

8 – Doutrina (Nota Técnica)

Relativamente aos estudos já existentes nesta área, convém salientar os seguintes:

- Relatório do Grupo de Trabalho para a "Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental", nomeado pelo Despacho n.º 8065/2010, de 30 de Abril, disponível em: www.min-financas.pt/inf_economica/140710_relatorio_revLeiEnquadramentoOrcamental.pdf;

- Estudo da OCDE sobre a "Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE", disponível em: www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf.

A Nota Técnica, elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, indica ainda algumas obras com especial relevância para o estudo deste tema:

- "DEROOSE, Servaas - Finances publiques et soutenabilité. Reflets et Perspectives de la Vie Économique. Bruxelles. Tome 49, nº 2-3 (2010), p. 41-55. Cota: RE-83.

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre a forma como a crise financeira actual pode afectar, de forma directa ou indirecta, o equilíbrio orçamental dos países da União Europeia. Explica as razões pelas quais a situação orçamental surge como a questão mais preocupante e sugere um conjunto de reformas e de medidas que poderão conduzir à sustentabilidade das finanças públicas, designadamente a reforma dos quadros orçamentais nacionais.

- FERNANDES, Abel L. Costa - A economia das finanças públicas. Coimbra: Almedina, 2010. 579 p. ISBN 978-972-40-4337-1. Cota: 24 – 596/2010.

Resumo: No âmbito da matéria da Proposta de Lei 47/XI, salientamos a parte IV da presente obra, intitulada «o Orçamento e a Conta Geral do Estado». O autor aborda o enquadramento jurídico do orçamento do Estado e as regras da sua elaboração; a questão do equilíbrio e estabilidade orçamental; a execução do orçamento e sua fiscalização. São ainda tratadas neste capítulo questões como: a dívida pública, os défices orçamentais e a obrigação constitucional de um orçamento equilibrado.

- MARTINS, Maria d'Oliveira - O valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental. Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. Lisboa, 2006. V. 3, p. 9-32. Cota: 36.11 - 154/2007 (1-3)

Resumo: O presente estudo analisa o valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental e os seus efeitos jurídicos. Aborda a perspectivação de outras leis de valor reforçado a que está vinculado o Orçamento do Estado. Procede à análise do artigo 105º, nº2 da Constituição «em especial no que toca ao dever de elaboração do Orçamento do Estado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento». Por fim, analisa as vinculações do Orçamento do Estado e o direito de emenda parlamentar, bem como o enquadramento orçamental para os subsectores regional e local.

- PEREIRA, Paulo Trigo - O (des) controlo das finanças públicas em Portugal. O Economista. Lisboa. A. 23, nº 23 (2010), p. 38-43. Cota: RP-100

Resumo: O autor aborda três tópicos essenciais, procurando mostrar o padrão de gestão das finanças públicas em Portugal: as finanças públicas no pós-25 de Abril, os factores que explicam o problema crónico das finanças públicas em Portugal e, por fim, os aspectos que necessitam ser alterados de forma a permitir um maior controlo orçamental.

- PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada. Org. Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins, Maria d'Oliveira Martins. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2009. 487 p. ISBN 978-972-40-4044-8. Cota: 24 - 711/2009.

- PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada. Org. Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins, Maria d'Oliveira Martins. Coimbra: Almedina, 2007. 488 p. ISBN 978-972-40-3171-9. Cota: 24 - 646/2007.

- TIAGO, Duarte, A Lei Por Detrás do Orçamento - A Questão Constitucional da Lei do Orçamento, Coimbra, Almedina, 2007, ISBN: 978-972-40-2872-9.

- WALINE, Charles [et al.] - Contrôle et évaluation des finances publiques. Les Études de la Documentation Française. Paris. Nº 5302 (2009), 126 p. Cota: RE-92.

Resumo: Os autores abordam o tema do controlo e avaliação das finanças públicas em França, nomeadamente no que se refere ao controlo orçamental por parte do Parlamento, ao controlo externo através das jurisdições financeiras e ao controlo interno da despesa pública."

9 – Enquadramento europeu (Nota Técnica)

Interessa ainda ter em atenção a parte da Nota Técnica relativa ao enquadramento do tema no plano europeu, a qual se passa a transcrever:

"A actual crise económica, financeira e social demonstrou que o modelo de governação económica em vigor na União Europeia não teve capacidade de resposta. Com efeito, o quadro de supervisão revelou-se muito frágil e as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (principal instrumento de coordenação e supervisão orçamental) não foram suficientemente respeitadas, nomeadamente no que respeita à vertente preventiva. Assim, a União iniciou uma discussão interna com vista ao reforço do governo económico da UE, através da adopção de medidas com vista ao cumprimento mais rigoroso do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a uma melhor coordenação das políticas orçamentais.

No Conselho Europeu de 25 e 26 de Março de 2010[1] foi solicitado ao Presidente do Conselho Europeu que estabelecesse, em cooperação com a Comissão, um Grupo de Missão constituído por representantes dos Estados-Membros, da presidência rotativa e do BCE, que ficaria encarregue de apresentar ao Conselho, antes do final deste ano, as medidas necessárias para atingir o objectivo de definir um quadro aperfeiçoado para a resolução de crises e uma melhor disciplina orçamental.

Refere o Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu[2] que para o necessário reforço da disciplina orçamental "*há que prestar mais atenção à sustentabilidade orçamental e da dívida, para aumentar o nível de observância e assegurar que os quadros orçamentais nacionais respeitem as regras orçamentais da União Europeia".* Neste sentido apresentou um conjunto de orientações que mereceram o acordo do Conselho Europeu[3].

[1] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/113612.pdf
[2] http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st15/st15302.pt10.pdf
[3] O relatório final do Grupo de Missão foi aprovado pelo Conselho Europeu de 28 de Outubro de 2010.

O Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010 [4] acordou nas primeiras orientações no que diz respeito ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e à supervisão orçamental, tendo aprovado orientações conducentes ao reforço da implementação das regras sobre disciplina orçamental, designadamente:

> *"a) Reforço da vertente preventiva e correctiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, incluindo a aplicação de sanções associadas à prossecução da consolidação na via do objectivo de médio prazo, tendo devidamente em conta a situação específica dos Estados-Membros da área do euro;*
>
> *b) Atribuição, no âmbito da supervisão orçamental, de um papel de maior destaque aos níveis e à evolução da dívida e à sustentabilidade em geral;*
>
> *c) A partir de 2011, no contexto de um "semestre europeu", apresentação à Comissão, na Primavera, dos Programas de Estabilidade e Convergência para os próximos anos, tendo em conta os procedimentos orçamentais nacionais;*
>
> *d) Garantia de que todos os Estados-Membros dispõem de regras orçamentais nacionais e de quadros orçamentais de médio prazo que se coadunem com o Pacto de Estabilidade e Crescimento."*

Por seu lado a Comissão foi encarregue de apresentar propostas legislativas no sentido da execução destas orientações. Esta instituição europeia tinha já, em 12 de Maio de 2010, emitido a Comunicação intitulada "Reforçar a coordenação da política económica"[5], na qual dedica o ponto III.3 à "coordenação integrada da política económica para a UE: Semestre Europeu". Neste documento é referido pela primeira vez o "semestre europeu", enquanto período de seis meses em cada ano durante o qual serão analisadas as políticas orçamentais e estruturais dos Estados-Membros a fim de detectar eventuais incoerências e desequilíbrios emergentes.

[4] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/115353.pdf
[5] COM(2010)250 in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:PT:PDF

Em 30 de Junho de 2010, a Comissão Europeia emitiu nova Comunicação, desta feita intitulada "Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da União Europeia"[6].

Nesta Comunicação, a Comissão actualiza e aprofunda as propostas efectuadas anteriormente, nomeadamente, no que diz respeito à criação do "semestre europeu" e ao seu processo e calendário relativos à contribuição europeia para as decisões políticas nacionais. Nessa Comunicação pode ler-se, que "*a criação de um Semestre Europeu permitirá agrupar os diferentes aspectos da coordenação das políticas económicas, a fim de promover uma melhor coordenação das mesmas a montante*."

A Comissão incita depois o Conselho Ecofin a confirmar o lançamento do "semestre europeu" através da aprovação da revisão da "Secção II – Orientações respeitantes à apresentação e conteúdo dos Programas de Estabilidade e Convergência" do Código de Conduta para os Programas de Estabilidade e de Convergência[7], o que ocorre em 7 de Setembro de 2010[8]. Nas conclusões do Ecofin é referido que "*os Estados-Membros devem assegurar-se de que dispõem dos procedimentos nacionais necessários à aplicação destas disposições a partir de 2011*".

Em 29 de Setembro de 2010, a Comissão Europeia apresentou o pacote legislativo de reforço da governação económica composto por seis diplomas, entre os quais, quatro propostas relativas às questões orçamentais que visam o efectivo respeito pelo PEC e uma coordenação reforçada da política orçamental[9].

---

[6] COM(2010)367 in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi objecto de escrutínio pela Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia e pela Comissão de Assuntos Europeus, que se encontram publicitados em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COM20100367/pid/57117.

7 O nome completo do Código de Conduta é: «Especificações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento e linhas directrizes respeitantes ao conteúdo e apresentação dos Programas de Estabilidade e Convergência».

[8] Versão consolidada aprovada pelo Ecofin disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2010-09-07_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf

[9] As restantes duas propostas prendem-se com os défices macroeconómicos e ultrapassam o objecto da presente Nota Técnica, pelo que não serão analisadas.

- Proposta de Regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[10], que estabelece as normas que regulam o conteúdo, a apresentação, o exame e o acompanhamento dos programas de estabilidade e dos programas de convergência, no âmbito da supervisão multilateral.

Atendendo a que os progressos realizados a nível dos Estados-Membros para concretização dos objectivos orçamentais a médio prazo se revelaram insuficientes para salvaguarda da estabilidade das finanças públicas face à conjuntura económica desfavorável, a presente iniciativa consigna a proposta de reforma da vertente preventiva do PEC, que exige que os Estados-Membros alcancem e mantenham um objectivo orçamental a médio prazo e canalizem os programas de estabilidade para esse efeito, introduzindo um novo *princípio de prudência orçamental*, que pretende tornar mais operacionais os objectivos orçamentais a médio prazo, definidos nos programas de estabilidade, e o requisito de convergência anual de 0,5% do PIB.

Tal como refere a Comissão no texto da proposta, "*tal princípio exige que o crescimento anual da despesa não exceda (e se o OMP não tiver sido alcançado, esta deverá situar-se claramente abaixo) uma taxa prudente de crescimento do PIB a médio prazo, a não ser que o OMP tenha sido significativamente suplantado ou que o excedente do crescimento da despesa ao longo do período de cálculo da taxa prudente de médio prazo seja compensado com medidas discricionárias do lado da receita… O objectivo essencial consiste em assegurar que as receitas não são gastas mas antes canalizadas para a redução do défice. O novo princípio estabelecerá um valor de referência que servirá de base à avaliação dos planos orçamentais dos vários países no âmbito do programa de estabilidade e convergência*"[11].

[10] COM/2010/526 de 29.09.2010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0526:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que não se pronunciou. Assim, o escrutínio foi efectuado pela Comissão de Assuntos Europeus, que concluiu que "*Sem prejuízo da necessidade de um modelo de coordenação económica com capacidade de resposta à crise e às exigências de crescimento económico e justiça social na Europa, a Proposta em análise não deve colidir com as competências do Estado e com as opções nacionais em matéria orçamental e de política económica. Neste sentido se evoca o Artigo 9.º da CRP que, sob a epígrafe, "tarefas nacionais do Estado" estipula a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais, bem como o artigo 106.º, relativo à elaboração do orçamento, o artigo 107.º, relativo à sua fiscalização e, sobretudo, a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República consagrada no artigo 164.º, alínea "r) relativo ao regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais". Não deve, ainda, a presente iniciativa subordinar as necessidades da economia nacional a critérios que podem agravar a situação de crise e de desemprego. A natureza "preventiva" da Proposta sujeita a Parecer sai distorcida pela política de sanções, ainda em aberto, pelo novo princípio de prudência orçamental, que condicionará todo o investimento e despesa públicos, com sequelas no dito "modelo Social europeu", e pela natureza do processo decisório."* Parecer publicado em DAR – II Série-A, n.º 48 de 10 de Dezembro de 2010 e disponível em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100280/pid/57929.

[11] Cfr. p. 4 da COM(2010)526

Estão igualmente previstas as acções a desencadear a nível da Comissão e do Conselho em caso de desvio significativo da política orçamental prudente por parte dos Estados-Membros da zona Euro.

- Proposta de Regulamento que altera o Regulamento (CE) nº 1467/97 do Conselho de 7 de Julho de 1997 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos[12]

Esta proposta de reforma da vertente correctiva do PEC visa reforçar as regras de disciplina orçamental pela atribuição de um papel mais relevante ao critério da dívida pública no mecanismo de supervisão orçamental, nomeadamente no que se refere à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos. Pretende-se que o critério da dívida seja aplicado de maneira eficaz com base numa referência numérica clara e simples para estabelecer um ritmo satisfatório de redução da dívida.

Refere concretamente a proposta que "se deverá *apostar na operacionalidade do critério da dívida do PDE, nomeadamente através da adopção de um valor de referência numérico para avaliar se a redução do rácio da dívida é suficiente para atingir um valor-limite de 60 % do PIB. Mais especificamente, considera-se que um rácio de endividamento em relação ao PIB acima dos 60 % apresenta uma redução satisfatória se, nos três anos anteriores, o seu desvio em relação aos 60 % do valor de referência do PIB tiver tido uma redução na ordem de um vigésimo por ano*"[13].

A presente proposta prevê igualmente, em caso de incumprimento do valor de referência, os factores pertinentes a considerar na avaliação relativa à situação da dívida e em especial os que influem sobre a sua evolução futura, abrangidos pelo relatório da Comissão nos termos do Artigo 126º, nº3, do Tratado, a ter em conta para efeitos de abertura de um procedimento de défice excessivo contra o país infractor.

---

[12] COM/2010/522 de 29.09.21010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0522:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que não se pronunciou. Assim, o escrutínio foi efectuado pela Comissão de Assuntos Europeus, que concluiu que "*1. As matérias em causa não recaem no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto. 2. A referida proposta de Regulamento está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, pois julga-se que pela via legislativa europeia adoptada, os objectivos a que se propõe serão melhor concretizados.*". Parecer publicado em DAR – II Série-A, n.º 48 de 10 de Dezembro de 2010 e disponível em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_CNS20100276/pid/57926.

[13] Cfr. p. 5 da COM(2010)522

- Proposta de Regulamento relativo à aplicação eficaz da supervisão orçamental na área do euro[14]

Atendendo à necessidade de reforçar a credibilidade do quadro de supervisão orçamental da UE, esta proposta visa estabelecer um sistema de sanções para reforçar a aplicação das vertentes preventiva e correctiva do Pacto de estabilidade e de crescimento na área do euro, a impor numa fase muito mais precoce do processo e de forma gradual. As sanções por incumprimento podem assumir, consoante os casos, a forma de depósitos remunerados, de depósitos não remunerados e de multas, nas condições nela especificadas.

De forma a reduzir o poder discricionário em matéria de execução, está previsto o recurso ao "mecanismo de inversão da regra de votação" para impor novas sanções nas sucessivas fases do PDE.

- Proposta de Directiva que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros[15]

Esta proposta decorre do acordo dado pelo Conselho relativamente aos princípios orientadores da reforma a introduzir a nível dos quadros orçamentais nacionais apresentados pela Comissão na sua Comunicação de 30 de Junho de 2010[16], nomeadamente no que se refere à *"garantia de que todos os Estados-Membros dispõem de regras orçamentais nacionais e de quadros orçamentais de médio prazo que se coadunem com o Pacto de Estabilidade e Crescimento".*[17]

---

[14] COM/2010/524 de 29.09.2010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0524:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que decidiu não se pronunciou. Assim, o escrutínio foi efectuado pela Comissão de Assuntos Europeus, que concluiu que *"1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia. 2 – Quanto ao Principio da Subsidiariedade, a proposta de Regulamento em causa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade. 3 – Importa, todavia, mencionar que a alínea r) do artigo 164º da Constituição da República Portuguesa determina que "…é da competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre (…) regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado (…)". Ora, o que está aqui em causa é a adopção de medidas específicas na área do euro a fim de assegurar o bom funcionamento da União Económica e Monetária reforçando a coordenação e a supervisão da respectiva disciplina orçamental, nos termos da alínea a) do nº1 do artigo 136º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. 4 – Deste modo, a matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto."*. Parecer publicado em DAR – II Série-A, n.º 48 de 10 de Dezembro de 2010 e disponível em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100278/pid/57927.

[15] COM/2010/523 de 29.09.2010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, onde se encontra a aguardar deliberação sobre eventual escrutínio.

[16] COM/2010/367 pag.7/8 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:PT:PDF

[17] Veja-se igualmente o Relatório Final do Grupo de Missão de 21 de Outubro de 2010, relativo ao item"Reforçar as regras e quadros orçamentais nacionais" p. 13 no endereço http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st15/st15302.pt10.pdf

Com efeito a execução eficaz do quadro de coordenação orçamental da UEM, indispensável à ao reforço da consolidação orçamental e da sustentabilidade das finanças públicas implica, devido especialmente à descentralização que se verifica a nível da tomada de decisões em matéria orçamental que, para além das disposições estabelecidas a nível da UE, os objectivos do PEC se reflictam nos quadros orçamentais nacionais.

Neste contexto, e em complemento das medidas propostas para reforço do Pacto de Estabilidade, foi apresentada pela Comissão, com base no artigo 126º, nº 14 do TFUE, uma proposta de directiva[18] que estabelece normas específicas aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, necessárias para garantir a eficácia do procedimento relativo aos défices excessivos, de acordo com o estabelecido no Protocolo nº 12 anexo ao Tratado.

Considera a Comissão que, respeitando-se embora as necessidades e especificidades dos Estados-Membros, estes devem implementar um certo número de regras e procedimentos relativos aos respectivos quadros orçamentais que assegurem o cumprimento de certas normas de qualidade, o respeito pelos valores de referência constantes do Tratado relativamente à dívida pública e ao défice e que permitam que sejam consistentes com os objectivos orçamentais de médio prazo estabelecidos a nível da União.

Neste sentido a proposta prevê o seguinte conjunto de exigências mínimas a respeitar pelas autoridades na elaboração dos quadros orçamentais nacionais, no que respeita aos sistemas públicos de contabilidade e estatísticas regras numéricas, sistemas de previsão, quadros orçamentais de médio prazo eficazes e cobertura adequada das finanças públicas, nomeadamente:

- Assegurar que os elementos fundamentais dos quadros orçamentais nacionais, nomeadamente os sistemas contabilísticos, as estatísticas e as práticas previsionais, respeitem os requisitos mínimos europeus de forma a facilitar a transparência e a supervisão das evoluções orçamentais, prevendo nomeadamente que, *no que respeita aos sistemas nacionais de contabilidade pública, os sistemas contabilísticos abranjam, de forma integral e consistente, todos os subsectores da administração pública* e que contenham a informação necessária para aplicação das normas contabilísticas do SEC 95[19], que seja garantida a divulgação dos dados orçamentais relativos a todos os

[18] COM/2010/523 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:PT:PDF
[19] Refira-se a este propósito que foi apresentada em 20.12.2010 uma Proposta de Regulamento (COM/2010/0774), com o objectivo de rever o SEC 95 tanto no que respeita à metodologia relativa às normas, definições, nomenclaturas e

subsectores da administração pública, bem como a fiabilidade e imparcialidade das previsões macroeconómicas e orçamentais que baseiam o planeamento orçamental;

- Estabelecer, de acordo com as exigências nela previstas, regras orçamentais numéricas conducentes ao cumprimento dos limiares do défice e da dívida pública, em conformidade com o Tratado, e que sejam conformes com o objectivo orçamental de médio prazo;

- "*Estabelecer um quadro orçamental de médio prazo que facilite a adopção de um plano orçamental de, pelo menos, três anos, assegurando assim o seguimento de uma perspectiva plurianual por parte do plano orçamental nacional",* e que preveja procedimentos para incluir os elementos especificados na proposta de directiva, permitindo que o planeamento orçamental nacional seja compatível com as vertentes preventiva e correctiva do PEC;

- Assegurar, para garantia de maior eficácia na promoção da disciplina orçamental e na transparência das finanças públicas, que os procedimentos previstos nesta directiva se apliquem a todos os subsectores da administração pública, que todas as operações dos fundos e organismos extra-orçamentais sejam integrados no processo regular de orçamentação e providenciar informação detalhada sobre diversos aspectos referidos na proposta de directiva, nomeadamente sobre o impacto das despesas fiscais nas receitas e eventuais passivos.

Os Estados-Membros deverão adoptar as disposições nacionais de transposição desta directiva até 31 de Dezembro de 2013.

Saliente-se que, à data, as propostas legislativas atrás mencionadas aguardam decisão do Parlamento Europeu em primeira leitura[20].

Sobre a questão da política de reformas dos quadros orçamentais nacionais refiram-se igualmente as recomendações do Conselho Ecofin de 18 de Maio de 2010, que nas "Conclusões relativas aos quadros orçamentais"[21], *"destaca a conveniência de existirem quadros orçamentais abrangentes, que englobem regras orçamentais numéricas, quadros*

regras contabilísticas comuns, como ao programa de transmissão, para fins da União, de contas e quadros elaborados de acordo com a metodologia.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0774:FIN:PT:PDF

[20] Consulta à base OEIL do PE em 4 de Janeiro de 2010

[21] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ecofin/114774.pdf

orçamentais de médio prazo, instrumentos credíveis e transparentes de controlo e execução orçamental, processos orçamentais e instituições orçamentais credíveis, e incentiva os Estados-Membros a aperfeiçoar os mecanismos de reforço da sua governação orçamental". Neste sentido convida os EM a adoptarem um conjunto de medidas relativas aos quadros, processos e regras orçamentais para uma consecução dos objectivos de disciplina orçamental e implementação eficiente do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Cumpre de igual modo referir que a matéria em apreciação foi objecto de uma "Resolução do Parlamento Europeu com recomendações à Comissão tendo em vista melhorar a governação económica e o quadro de estabilidade da União Europeia, em particular na área do euro"[22], com base no Relatório de iniciativa da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu (Relator Diogo Feio), de 11 de Outubro de 2010[23].

As principais ideias expressas nesta resolução encontram-se enunciadas em oito recomendações, que se destinam a formular, em linhas gerais, o que deve ser a governação económica e a estabilidade na União Europeia, abarcando não só a posição do PE sobre as matérias objecto das propostas legislativas da Comissão Europeia, mas também um conjunto de novas iniciativas."

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Nos termos das disposições regimentais aplicáveis, o Deputado Autor do Parecer reserva para o debate a sua opinião sobre a iniciativa legislativa em análise.

PARTE III - CONCLUSÕES

1) O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 47/XI/2ª que "procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto".

[22] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0377+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT#BKMD-24.
[23] Documento A7-0282/2010 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0282+0+DOC+PDF+V0//PT&language=PT

2) A Comissão de Orçamento e Finanças considera que a Proposta de Lei n.º 47/XI/2ª reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais, para subir a Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições de voto para plenário.

Palácio de S. Bento, 10 de Janeiro de 2011

O Deputado Autor do Parecer,

João Pinho de Almeida

O Presidente da Comissão,

Paulo Mota Pinto

NOTA TÉCNICA

Proposta de Lei n.º 47/XI/1ª (GOV) – *Procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto*

Data de Admissão: 23 de Dezembro de 2010

Comissão de Orçamento e Finanças (5ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos e situações.....

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário.....

III. Enquadramento legal, doutrinário e antecedentes .....

IV. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria.....

V. Consultas obrigatórias e facultativas.....

Elaborada por: Cristina Neves Correia e Maria João Costa (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Fernando Marques Pereira (DILP), Maria Teresa Félix e Paula Faria (BIB)

Data: 8 de Janeiro de 2011

I. Análise sucinta dos factos e situações

A Proposta de lei supra referenciada, da iniciativa do Governo, procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto

Entrada e admitida a 23 de Dezembro de 2010, a iniciativa baixou à Comissão de Orçamento e Finanças nesse mesmo dia, tendo sido nomeado o Senhor Deputado João Almeida (CDS - PP) para elaboração do Parecer da Comissão, em reunião de 5 de Janeiro de 2011. A sua discussão na generalidade encontra-se agendada para a sessão plenária de dia 12 de Janeiro de 2011.

Na sua exposição de motivos, o Governo começa por salientar a necessidade de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), *no actual contexto de crise internacional e especiais exigências de contenção do défice orçamental e controlo da dívida pública*. O objectivo declarado do Governo é a revisão das seguintes matérias:

- ✓ Âmbito de aplicação da lei;
- ✓ Princípios e regras orçamentais;
- ✓ Processo Orçamental;
- ✓ Orçamentação por programas;
- ✓ Prestação de Contas pelas entidades que compõem o sector público.

1. Âmbito de aplicação da lei

A iniciativa vem especificar quais os subsectores que integram o sector público administrativo e aos quais a lei se deve aplicar, o que é justificado pelo Governo como um contributo para uma maior disciplina e rigor na gestão orçamental, bem como para a aproximação do universo da contabilidade pública do universo relevante para as contas nacionais.

Neste contexto, procede-se à alteração do art.º 2.º da LEO, nele se integrando os serviços e organismos sem autonomia financeira, os serviços e fundos autónomos e a segurança social,

bem como as correspondentes contas.

O art.º 11.º sujeita à disciplina financeira dos serviços integrados os serviços e fundos autónomos que não apliquem ainda o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou outro plano de substituição. Excepcionam-se os serviços e fundos autónomos para os quais *se justifica um regime especial de autonomia, por imperativo constitucional, por estarem integrados nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e da regulação e supervisão ou por serem competentes para gerir fundos comunitários.*

O art.º 2.º alarga ainda o âmbito de aplicação da lei às entidades dos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

2. Princípios e regras orçamentais

São aditados ao Título II (Princípios e Regras Orçamentais) quatro novos artigos (arts. 10.º-A, 10.º-B, 10.º-C e 12.º-A). Os três primeiros alargam o âmbito dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental. O art.º 12.º - A estabelece limites ao endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais, prevendo a redução de transferências do Orçamento do Estado em caso de violação dos referidos limites.

3. Processo Orçamental

A Proposta de Lei adita um novo título II-A (Processo Orçamental), composto pelos arts. 12.º-B a 12.º- I.

O art.º 12.º-B estabelece a correlação entre o Programa de Estabilidade e Crescimento, que deverá ser considerado o início do processo orçamental, devendo incluir as medidas de política económica e orçamental, respectivos efeitos e calendário de execução.

O art.º 12.º -C, sob a epígrafe saldo orçamental, determina que o referido saldo, 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 objectivo de médio prazo. Quando ocorra, o desvio é corrigido nos anos seguintes. De acordo com

a exposição de motivos, esta medida visa a sustentabilidade das finanças públicas nacionais. Acrescenta-se ainda que, *para além da atenção sobre a evolução do défice orçamental, a regra sobre o saldo reforça a observância do critério da dívida pública. O seu cumprimento contribui para uma trajectória sustentável do rácio da dívida pública.*

O art.º 12.º-D - Quadro plurianual de programação orçamental - limita a despesa da Administração Central financiada por receitas gerais. Considera o Governo que tal se consubstancia numa regra de despesa, uma vez que, anualmente, a limita para o terceiro ano seguinte. O Governo espera ainda um reforço da programação e da previsibilidade da despesa pública, bem como uma limitação à expansão da despesa, *designadamente em resposta a eventuais aumentos não esperados da receita fiscal.*

Os arts. 12.º- E a 12.º-H estabelecem regras sobre prazos de apresentação, discussão e votação, publicação e prorrogação de vigência do Orçamento do Estado.

De salientar a regra contida no n.º 9 do art.º 12.º-F, de acordo com a qual as propostas de criação ou alargamento de benefícios fiscais apenas são admitidas a discussão e votação quando acompanhadas da estimativa da receita cessante, da sua justificação económica e social e das medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais. Em relação a este ponto, remete-se para quanto exposto *infra,* na Parte II da presente Nota Técnica, sobre a eventualidade de esta disposição poder constituir um limite ao poder de emenda da Assembleia da República sobre a proposta de orçamento apresentada pelo Governo.

O art.º 12.º-I prevê a criação do Conselho de Finanças Públicas, uma entidade independente, *cuja missão consiste em avaliar a consistência dos objectivos relativamente aos cenários macro - económico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento da regra sobre o saldo e da regra sobre a despesa da Administração Central, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento.* Estabelece o n.º 2 que *este Conselho deve integrar personalidades, de reconhecido mérito, com experiência nas áreas económica e de finanças públicas.*

No que concerne aos contornos concretos desta entidade (composição, competências, organização e funcionamento do Conselho, e o estatuto dos seus membros), os mesmos são remetidos para decreto-lei.

4. Orçamentação por programas

O orçamento passa a ser totalmente estruturado por programas, alterando-se o teor dos arts.º 18.º, 19.º e 20.º, deixando de se distinguir entre o orçamento PIDDAC e o de funcionamento. Conforme explicitado pelo Governo, esta alteração repercute-se nas normas sobre as alterações orçamentais, plasmadas no novo art.º 50.º-A, bem como nas alterações aos arts. 50.º, 51.º e 52.º.

5. Prestação de Contas pelas entidades que compõem o sector público

A Proposta prevê, no seu novo art.º 72.º-A, que o Governo apresente ao Parlamento, até 31 de Março, um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

No que concerne à Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, a exposição de motivos refere que esta será apresentada até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeita. No entanto, compulsada a nova redacção do art.º 73.º,verifica-se que esta se continua a referir a 30 de Junho, conforme já acontece actualmente. A diferença de redacção apenas ocorre na substituição da expressão "…deve apresentar …" para "apresenta a Conta Geral do Estado". Será assim conveniente que, nomeadamente em sede de apreciação na especialidade da iniciativa, seja clarificado se se pretende, ou não, alterar a data de apresentação da Conta.

A mesma questão deverá ser colocada em relação às contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos. Com efeito, enquanto a exposição de motivos refere que *estas passam também a ser apresentadas até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeitam, ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao respectivo ministro da tutela,* o art.º 77.º mantém a data de 30 de Abril, à semelhança do que se encontra actualmente em vigor.

Contrariamente aos dois casos anteriores, a data de 31 de Março, indicada na exposição de motivos para a apresentação da conta do Tribunal de Contas é coincidente com a nova redacção do art.º 79.º.

O Governo termina a exposição de motivos, salientando que se pretende *melhorar o processo de elaboração do Orçamento do Estado, impondo e dando visibilidade à*

restrição orçamental plurianual do sector público, aumentando a capacidade de gestão orçamental dos decisores públicos, e reforçando, ainda, o papel da Assembleia da República na definição dos limites de despesa e no escrutínio dos resultados da aplicação dos dinheiros públicos.

Para a consecução destes objectivos, o Governo apresenta a iniciativa ora em análise, constituída por 9 artigos, procedendo ainda à republicação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

Definido o objecto no art.º 1.º, o art.º 2.º da iniciativa vem alterar os seguintes artigos da LEO: 2.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 11.º, 18.º, 19.º, 20.º, 23.º, 24.º, 28.º, 32.º, 35.º, 37.º, 45.º, 50.º, 51.º, 52.º, 63.º, 64.º, 73.º, 75.º, 76.º, 77.º, 79.º, 82.º, 88.º, 91.º e 92.º. As principais alterações foram já salientadas. Muitas das restantes resultam de "adaptações técnicas", conforme terminologia do Governo.

Cumpre aqui alertar que, em relação ao art.º 91.º, não é perceptível a alteração pretendida, porquanto o texto actual da LEO é coincidente com o da Proposta de Lei. Trata-se de um ponto cuja clarificação se sugere em sede de apreciação na especialidade.

O artigo 3.º da Proposta procede ao aditamento dos artigos 10.º-A, a 10.º-C, 12.º-A a 12.º-I, 50.º-A, 67.º-A e 72.º-A, também já mencionados, em grande parte, ao longo dos anteriores parágrafos.

O artigo 4.º introduz alterações sistemáticas à LEO, que são depois reproduzidas em sede de republicação:

O título III, actualmente denominado «Orçamento do Estado» passa ter a epígrafe «Conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado»;

Conforme já mencionado no ponto 3, é aditado o título II-A (arts. 12.º-B a12.º -I), com a epígrafe «Processo orçamental»

É aditado o título III-A, com a epígrafe «Execução orçamental», composto por três Capítulos: I (arts.º 42.º-48.º) - «Execução orçamental»; II (arts. 49.º-57.º) - «Alterações orçamentais»; III (arts. 58.º- 72.º-A) - «Controlo orçamental e responsabilidade financeira».

O artigo 5.º, sob a epígrafe "Legislação complementar", determina que o decreto-lei sobre o Conselho de Finanças Públicas deverá ser aprovado no prazo de 60 dias.

O artigo 6.º procede à revogação de normas da actual LEO (n.º 4 do artigo 6.º, 0 n.º 3 do artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º, n.º 3 do artigo 23.º, artigos 33.º, 38.º a 41.º, n.º 4 do artigo 51.º, artigos 53.º a 57.º, 60.º, 61.º, n.º 8 do artigo 76.º, artigos 84.º, 85.º, n.º 4 do artigo 92.º, e artigos 93.º a 95.º).

O artigo 7.º determina a republicação da LEO.

O art.º 8.º, sob a epígrafe "Aplicação da lei no tempo", estabelece a aplicação diferida de algumas das normas contidas na proposta de lei em análise: a regra do saldo orçamental do art.º 12.º- C, bem como o n.º 1 do artigo 73.º, no n.º 1 do artigo 77.º e no artigo 79.º para 2015.[1]

Estabelece, ainda, que *para o mandato em curso, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, nos termos e nas condições estabelecidas no artigo 12.º-D, conjuntamente com a primeira proposta de lei do Orçamento de Estado que seja apresentada 90 dias após a data de entrada em vigor da presente lei.*

Por fim, o artigo 9.º determina que a lei produz efeitos no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação.

Nesta sede cumpre ainda sublinhar que, conforme enunciado na parte IV da presente Nota Técnica, se encontra pendente na Comissão de Orçamento e Finanças, para apreciação e votação na especialidade, uma iniciativa do BE que estabelece o processo de orçamentação de base zero para 2012.[2] Sendo a iniciativa ora em análise omissa em relação a este processo de orçamentação e considerando que, de acordo com o art.º 106.º da Constituição *a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento*, parece-nos pertinente deixar esta nota, para que, caso assim seja entendido, se possam compatibilizar as disposições das duas iniciativas.

[1] De recordar, nesta sede, quanto já exposto sobre a não coincidência entre a intenção declarada do Governo e o texto dos artigos.
[2] PJL 436/XI, disponível em:http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=35691

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:**

A Lei de Enquadramento Orçamental representa na ordem constitucional o quadro jurídico fundamental para a organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento do Estado. Pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar absoluta [alínea r) do artigo 164.º da Constituição]. Embora não seja uma lei orgânica (nos termos do n.º 2 do artigo 166.º), nem precise de ser votada por maioria qualificada, a lei de enquadramento orçamental funciona - por força da própria Constituição (n.º 1 do artigo 106.º e n.º 3 do artigo 112.º), como uma lei reforçada face à lei do orçamento, que não pode deixar de a respeitar (artigo 3.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Presidência e pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 2 de Dezembro de 2010, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento. No entanto, não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, não obedecendo assim ao requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento.

Conforme referido *supra*, na Parte I da presente Nota Técnica, o n.º 9 do artigo 12.º-F desta iniciativa prevê que: "*As propostas de criação ou alargamento de benefícios fiscais apenas são admitidas a discussão e votação quando acompanhadas da estimativa da receita*

cessante, da sua justificação económica e social e das medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais." Esta disposição pode, eventualmente, constituir um limite ao poder de emenda da Assembleia da República sobre a proposta de orçamento apresentada pelo Governo. Isto porque, "*Os deputados e os grupos parlamentares não estão impedidos pela Constituição de fazer propostas de alteração, visto que o limite estabelecido no n.º 2 do artigo 167.º* (lei travão) *não se aplica ao próprio orçamento*"[3] No entanto, refere ainda Gomes Canotilho que "*Resta saber se essa liberdade de modificação do Orçamento é ilimitada. Poderá porventura defender-se que, dada a relevância do equilíbrio orçamental e do nível da dívida pública por efeito do PEC da UE, as modificações orçamentais não deveriam agravar o défice previsto nem o nível de endividamento previstos na proposta governamental, sendo portanto obrigatório compensar as alterações com outras que mantenham o défice e o nível de endividamento de partida*".

- **Verificação do cumprimento da lei formulário:**

A iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto, de acordo com o artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, adiante designada como lei formulário.

Pretende introduzir alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (que alterou o Título V, aditou um Título VI e a republicou em anexo), pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho (que alterou o artigo 35.º), pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto [que alterou o nº 3 do artigo 4º, os nºs 1 e 2 do artigo 15º, os artigos 16º, 17º e 29º, o nº 5 do artigo 32º, o nº 7 do artigo 39º, a alínea a) do nº 2 do artigo 42º, as alíneas b) e d) do nº 5 do artigo 51º, o artigo 57º e o nº 2 do artigo 58º, aditou-lhe novos artigos 10º, 14º, 15º e 58º, revogou o artigo 72º, e a renumerou e republicou em anexo], e pela Lei n.º 48/2010, de 19 de Outubro (que alterou o artigo 39.º).

[3] Vd Designadamente Gomes Canotilho, in Constituição da República Anotada, Vol. I, pag. 1118 e Tiago Duarte in "A lei por detrás do Orçamento",

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário "*Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações*". A lei de enquadramento orçamental tem sido quase sempre objecto de republicação integral e a presente iniciativa, mais uma vez, promove-a. No entanto, pese embora as grandes alterações sistemáticas que esta alteração à lei do enquadramento orçamental envolve optou-se pela não renumeração dos respectivos artigos em sede de republicação, opção que – em caso de aprovação - deverá ser melhor ponderada em sede de especialidade.

Os diplomas produzem efeitos após a sua entrada em vigor, podendo o legislador atribuir eficácia retroactiva ou diferida de todo o diploma ou de parte do seu normativo. A produção de efeitos pode ou não coincidir com a entrada em vigor. A presente iniciativa dispõe sobre aplicação no tempo (artigo 8.º) e produção de efeitos (artigo 9.º), mas não sobre entrada em vigor. Em caso de aprovação, aplica-se-lhe o n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que, "*na falta de fixação do dia, os diplomas entram em vigor (…) no 5.º dia após a publicação*".

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal, doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto[4], com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto[5] ("Lei da estabilidade orçamental - Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, segunda alteração à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, e quinta alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto"), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho[6], Lei n.º

[4] http://www.dgo.pt/legis/EnquadramentoOrcamental/Lei_enquad_orcamento.html
[5] http://dre.pt/pdf1s/2002/08/198A00/60726094.pdf
[6] http://dre.pt/pdf1s/2003/07/150A00/37923792.pdf

48/2004, de 24 de Agosto[7], e Lei n.º 48/2010, de 19 de Outubro[8], estabeleceu as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo – "Lei de enquadramento orçamental."

- **Enquadramento doutrinário**

Pesquisada bibliografia específica sobre o tema, podem ser indicadas as seguintes obras e artigos:

✓ DEROOSE, Servaas - Finances publiques et soutenabilité. Reflets et Perspectives de la Vie Économique. Bruxelles. Tome 49, nº 2-3 (2010), p. 41-55. Cota: RE-83.

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre a forma como a crise financeira actual pode afectar, de forma directa ou indirecta, o equilíbrio orçamental dos países da União Europeia. Explica as razões pelas quais a situação orçamental surge como a questão mais preocupante e sugere um conjunto de reformas e de medidas que poderão conduzir à sustentabilidade das finanças públicas, designadamente a reforma dos quadros orçamentais nacionais.

✓ FERNANDES, Abel L. Costa - A economia das finanças públicas. Coimbra: Almedina, 2010. 579 p. ISBN 978-972-40-4337-1. Cota: 24 – 596/2010.

Resumo: No âmbito da matéria da Proposta de Lei 47/XI, salientamos a parte IV da presente obra, intitulada «o Orçamento e a Conta Geral do Estado». O autor aborda o enquadramento jurídico do orçamento do Estado e as regras da sua elaboração; a questão do equilíbrio e estabilidade orçamental; a execução do orçamento e sua fiscalização. São ainda tratadas neste capítulo questões como: a dívida pública, os défices orçamentais e a obrigação constitucional de um orçamento equilibrado.

✓ MARTINS, Maria d'Oliveira - O valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental. Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. Lisboa, 2006. V. 3, p. 9-32. Cota: 36.11 - 154/2007 (1-3)

[7] http://dre.pt/pdf1s/2004/08/199A00/56335655.pdf
[8] http://dre.pt/pdf1s/2010/10/20300/0458504585.pdf

Resumo: O presente estudo analisa o valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental e os seus efeitos jurídicos. Aborda a perspectivação de outras leis de valor reforçado a que está vinculado o Orçamento do Estado. Procede à análise do artigo 105º, nº2 da Constituição «em especial no que toca ao dever de elaboração do Orçamento do Estado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento». Por fim, analisa as vinculações do Orçamento do Estado e o direito de emenda parlamentar, bem como o enquadramento orçamental para os subsectores regional e local.

- ✓ PEREIRA, Paulo Trigo - O (des) controlo das finanças públicas em Portugal. O Economista. Lisboa. A. 23, nº 23 (2010), p. 38-43. Cota: RP-100

Resumo: O autor aborda três tópicos essenciais, procurando mostrar o padrão de gestão das finanças públicas em Portugal: as finanças públicas no pós-25 de Abril, os factores que explicam o problema crónico das finanças públicas em Portugal e, por fim, os aspectos que necessitam ser alterados de forma a permitir um maior controlo orçamental.

- ✓ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada. Org. Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins, Maria d'Oliveira Martins. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2009. 487 p. ISBN 978-972-40-4044-8. Cota: 24 - 711/2009.

- ✓ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - A lei de enquadramento orçamental: anotada e comentada. Org. Guilherme d'Oliveira Martins, Guilherme Waldemar d'Oliveira Martins, Maria d'Oliveira Martins. Coimbra: Almedina, 2007. 488 p. ISBN 978-972-40-3171-9. Cota: 24 - 646/2007.

- ✓ TIAGO, Duarte - A Lei Por Detrás do Orçamento: A Questão Constitucional da Lei do Orçamento. Coimbra: Almedina, 2007, 719 p. ISBN: 978-972-40-2872-9. Cota: 12.06.4 - 399/2007.

- ✓ WALINE, Charles [et al.] - Contrôle et évaluation des finances publiques. Les Études de la Documentation Française. Paris. Nº 5302 (2009), 126 p. Cota: RE-92.

Resumo: Os autores abordam o tema do controlo e avaliação das finanças públicas em França, nomeadamente no que se refere ao controlo orçamental por parte do Parlamento,

ao controlo externo através das jurisdições financeiras e ao controlo interno da despesa pública.

Cabe ainda salientar o Relatório do Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho n.º 8065/2010, de 30 de Abril, coordenado pelo Dr. Luís Morais Sarmento, disponível em:

http://www.min-financas.pt/inf_economica/140710_relatorio_revLeiEnquadramentoOrcamental.pdf

Refira-se, por fim, o estudo da OCDE intitulado "Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE", disponível em: http://www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf e em relação ao qual foi elaborada a Nota Técnica n.º 4/2009 de 11 de Março pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República.

- **Enquadramento do tema no plano europeu**

A actual crise económica, financeira e social demonstrou que o modelo de governação económica em vigor na União Europeia não teve capacidade de resposta. Com efeito, o quadro de supervisão revelou-se muito frágil e as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (principal instrumento de coordenação e supervisão orçamental) não foram suficientemente respeitadas, nomeadamente no que respeita à vertente preventiva. Assim, a União iniciou uma discussão interna com vista ao reforço do governo económico da UE, através da adopção de medidas com vista ao cumprimento mais rigoroso do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a uma melhor coordenação das políticas orçamentais.

No Conselho Europeu de 25 e 26 de Março de 2010[9] foi solicitado ao Presidente do Conselho Europeu que estabelecesse, em cooperação com a Comissão, um Grupo de Missão constituído por representantes dos Estados-Membros, da presidência rotativa e do BCE, que ficaria encarregue de apresentar ao Conselho, antes do final deste ano, as medidas necessárias para atingir o objectivo de definir um quadro aperfeiçoado para a resolução de crises e uma melhor disciplina orçamental.

Refere o Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu[10] que para o necessário reforço da disciplina orçamental "*há que prestar mais atenção à sustentabilidade orçamental e da dívida, para aumentar o nível de observância e assegurar que os quadros*

[9] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/113612.pdf
[10] http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st15/st15302.pt10.pdf

orçamentais nacionais respeitem as regras orçamentais da União Europeia". Neste sentido apresentou um conjunto de orientações que mereceram o acordo do Conselho Europeu[11].

O Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010 [12] acordou nas primeiras orientações no que diz respeito ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e à supervisão orçamental, tendo aprovado orientações conducentes ao reforço da implementação das regras sobre disciplina orçamental, designadamente:

> *"a) Reforço da vertente preventiva e correctiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, incluindo a aplicação de sanções associadas à prossecução da consolidação na via do objectivo de médio prazo, tendo devidamente em conta a situação específica dos Estados-Membros da área do euro;*
>
> *b) Atribuição, no âmbito da supervisão orçamental, de um papel de maior destaque aos níveis e à evolução da dívida e à sustentabilidade em geral;*
>
> *c)A partir de 2011, no contexto de um "semestre europeu", apresentação à Comissão, na Primavera, dos Programas de Estabilidade e Convergência para os próximos anos, tendo em conta os procedimentos orçamentais nacionais;*
>
> *d) Garantia de que todos os Estados-Membros dispõem de regras orçamentais nacionais e de quadros orçamentais de médio prazo que se coadunem com o Pacto de Estabilidade e Crescimento."*

Por seu lado a Comissão foi encarregue de apresentar propostas legislativas no sentido da execução destas orientações. Esta instituição europeia tinha já, em 12 de Maio de 2010, emitido a Comunicação intitulada "Reforçar a coordenação da política económica"[13], na qual dedica o ponto III.3 à "coordenação integrada da política económica para a UE: Semestre Europeu". Neste documento é referido pela primeira vez o "semestre europeu", enquanto período de seis meses em cada ano durante o qual serão analisadas as políticas orçamentais e estruturais dos Estados-Membros a fim de detectar eventuais incoerências e desequilíbrios emergentes.

Em 30 de Junho de 2010, a Comissão Europeia emitiu nova Comunicação, desta feita intitulada "Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade,

---

[11] O relatório final do Grupo de Missão foi aprovado pelo Conselho Europeu de 28 de Outubro de 2010.
[12] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/115353.pdf
[13] COM(2010)250 in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:PT:PDF

crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da União Europeia"[14]. Nesta Comunicação, a Comissão actualiza e aprofunda as propostas efectuadas anteriormente, nomeadamente, no que diz respeito à criação do "semestre europeu" e ao seu processo e calendário relativos à contribuição europeia para as decisões políticas nacionais. Nessa Comunicação pode ler-se, que "*a criação de um Semestre Europeu permitirá agrupar os diferentes aspectos da coordenação das políticas económicas, a fim de promover uma melhor coordenação das mesmas a montante*." A Comissão incita depois o Conselho Ecofin a confirmar o lançamento do "semestre europeu" através da aprovação da revisão da "Secção II – Orientações respeitantes à apresentação e conteúdo dos Programas de Estabilidade e Convergência" do Código de Conduta para os Programas de Estabilidade e de Convergência[15], o que ocorre em 7 de Setembro de 2010[16]. Nas conclusões do Ecofin é referido que "*os Estados-Membros devem assegurar-se de que dispõem dos procedimentos nacionais necessários à aplicação destas disposições a partir de 2011*".

Em 29 de Setembro de 2010, a Comissão Europeia apresentou o pacote legislativo de reforço da governação económica composto por seis diplomas, entre os quais, quatro propostas relativas às questões orçamentais que visam o efectivo respeito pelo PEC e uma coordenação reforçada da política orçamental[17].

- ✓ Proposta de Regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[18], que estabelece as normas que regulam o

---

[14] COM(2010)367 in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi objecto de escrutínio pela Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia e pela Comissão de Assuntos Europeus, que se encontram publicitados em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COM20100367/pid/57117.

15 O nome completo do Código de Conduta é: «Especificações relativas à execução do Pacto de Estabilidade e Crescimento e linhas directrizes respeitantes ao conteúdo e apresentação dos Programas de Estabilidade e Convergência».

[16] Versão consolidada aprovada pelo Ecofin disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2010-09-07_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf

[17] As restantes duas propostas prendem-se com os défices macroeconómicos e ultrapassam o objecto da presente Nota Técnica, pelo que não serão analisadas.

[18] COM/2010/526 de 29.09.2010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0526:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que não se pronunciou. Assim, o escrutínio foi efectuado pela Comissão de Assuntos Europeus, que concluiu que "*Sem prejuízo da necessidade de um modelo de coordenação económica com capacidade de resposta à crise e às exigências de crescimento económico e justiça social na Europa, a Proposta em análise não deve colidir com as competências do Estado e com as opções nacionais em matéria orçamental e de política económica. Neste sentido se evoca o Artigo 9.º da CRP que, sob a epígrafe, "tarefas nacionais do Estado" estipula a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política,*

conteúdo, a apresentação, o exame e o acompanhamento dos programas de estabilidade e dos programas de convergência, no âmbito da supervisão multilateral.

Atendendo a que os progressos realizados a nível dos Estados-Membros para concretização dos objectivos orçamentais a médio prazo se revelaram insuficientes para salvaguarda da estabilidade das finanças públicas face à conjuntura económica desfavorável, a presente iniciativa consigna a proposta de reforma da vertente preventiva do PEC, que exige que os Estados-Membros alcancem e mantenham um objectivo orçamental a médio prazo e canalizem os programas de estabilidade para esse efeito, introduzindo um novo *princípio de prudência orçamental*, que pretende tornar mais operacionais os objectivos orçamentais a médio prazo, definidos nos programas de estabilidade, e o requisito de convergência anual de 0,5% do PIB.

Tal como refere a Comissão no texto da proposta, "*tal princípio exige que o crescimento anual da despesa não exceda (e se o OMP não tiver sido alcançado, esta deverá situar-se claramente abaixo) uma taxa prudente de crescimento do PIB a médio prazo, a não ser que o OMP tenha sido significativamente suplantado ou que o excedente do crescimento da despesa ao longo do período de cálculo da taxa prudente de médio prazo seja compensado com medidas discricionárias do lado da receita… O objectivo essencial consiste em assegurar que as receitas não são gastas mas antes canalizadas para a redução do défice. O novo princípio estabelecerá um valor de referência que servirá de base à avaliação dos planos orçamentais dos vários países no âmbito do programa de estabilidade e convergência*"[19].

Estão igualmente previstas as acções a desencadear a nível da Comissão e do Conselho em caso de desvio significativo da política orçamental prudente por parte dos Estados-Membros da zona Euro.

---

assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais, bem como o artigo 106.º, relativo à elaboração do orçamento, o artigo 107.º, relativo à sua fiscalização e, sobretudo, a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República consagrada no artigo 164.º, alínea "r) relativo ao regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais". Não deve, ainda, a presente iniciativa subordinar as necessidades da economia nacional a critérios que podem agravar a situação de crise e de desemprego. A natureza "preventiva" da Proposta sujeita a Parecer sai distorcida pela política de sanções, ainda em aberto, pelo novo princípio de prudência orçamental, que condicionará todo o investimento e despesa públicos, com sequelas no dito "modelo Social europeu", e pela natureza do processo decisório." Parecer publicado em DAR – II Série-A, n.º 48 de 10 de Dezembro de 2010 e disponível em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100280/pid/57929.

[19] Cfr. p. 4 da COM(2010)526

- ✓ Proposta de Regulamento que altera o Regulamento (CE) nº 1467/97 do Conselho de 7 de Julho de 1997 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos[20]

Esta proposta de reforma da vertente correctiva do PEC visa reforçar as regras de disciplina orçamental pela atribuição de um papel mais relevante ao critério da dívida pública no mecanismo de supervisão orçamental, nomeadamente no que se refere à aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos. Pretende-se que o critério da dívida seja aplicado de maneira eficaz com base numa referência numérica clara e simples para estabelecer um ritmo satisfatório de redução da dívida.

Refere concretamente a proposta que "se deverá *apostar na operacionalidade do critério da dívida do PDE, nomeadamente através da adopção de um valor de referência numérico para avaliar se a redução do rácio da dívida é suficiente para atingir um valor-limite de 60 % do PIB. Mais especificamente, considera-se que um rácio de endividamento em relação ao PIB acima dos 60 % apresenta uma redução satisfatória se, nos três anos anteriores, o seu desvio em relação aos 60 % do valor de referência do PIB tiver tido uma redução na ordem de um vigésimo por ano"*[21].

A presente proposta prevê igualmente, em caso de incumprimento do valor de referência, os factores pertinentes a considerar na avaliação relativa à situação da dívida e em especial os que influem sobre a sua evolução futura, abrangidos pelo relatório da Comissão nos termos do Artigo 126º, nº3, do Tratado, a ter em conta para efeitos de abertura de um procedimento de défice excessivo contra o país infractor.

- ✓ Proposta de Regulamento relativo à aplicação eficaz da supervisão orçamental na área do euro[22]

---

[20] COM/2010/522 de 29.09.21010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0522:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que não se pronunciou. Assim, o escrutínio foi efectuado pela Comissão de Assuntos Europeus, que concluiu que "*1. As matérias em causa não recaem no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto. 2. A referida proposta de Regulamento está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, pois julga-se que pela via legislativa europeia adoptada, os objectivos a que se propõe serão melhor concretizados.*". Parecer publicado em DAR – II Série-A, n.º 48 de 10 de Dezembro de 2010 e disponível em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_CNS20100276/pid/57926.

[21] Cfr. p. 5 da COM(2010)522

[22] COM/2010/524 de 29.09.2010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0524:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que decidiu não se pronunciou. Assim, o escrutínio foi efectuado pela Comissão de Assuntos Europeus, que concluiu que *"1 - O presente parecer foi*

Atendendo à necessidade de reforçar a credibilidade do quadro de supervisão orçamental da UE, esta proposta visa estabelecer um sistema de sanções para reforçar a aplicação das vertentes preventiva e correctiva do Pacto de estabilidade e de crescimento na área do euro, a impor numa fase muito mais precoce do processo e de forma gradual. As sanções por incumprimento podem assumir, consoante os casos, a forma de depósitos remunerados, de depósitos não remunerados e de multas, nas condições nela especificadas.

De forma a reduzir o poder discricionário em matéria de execução, está previsto o recurso ao "mecanismo de inversão da regra de votação" para impor novas sanções nas sucessivas fases do PDE.

- ✓ Proposta de Directiva que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros[23]

Esta proposta decorre do acordo dado pelo Conselho relativamente aos princípios orientadores da reforma a introduzir a nível dos quadros orçamentais nacionais apresentados pela Comissão na sua Comunicação de 30 de Junho de 2010[24], nomeadamente no que se refere à *"garantia de que todos os Estados-Membros dispõem de regras orçamentais nacionais e de quadros orçamentais de médio prazo que se coadunem com o Pacto de Estabilidade e Crescimento".*[25]

Com efeito a execução eficaz do quadro de coordenação orçamental da UEM, indispensável à ao reforço da consolidação orçamental e da sustentabilidade das finanças públicas implica,

---

elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia. 2 – Quanto ao Principio da Subsidiariedade, a proposta de Regulamento em causa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade. 3 – Importa, todavia, mencionar que a alínea r) do artigo 164º da Constituição da República Portuguesa determina que "…é da competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre (…) regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado (…)". Ora, o que está aqui em causa é a adopção de medidas específicas na área do euro a fim de assegurar o bom funcionamento da União Económica e Monetária reforçando a coordenação e a supervisão da respectiva disciplina orçamental, nos termos da alínea a) do nº1 do artigo 136º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. 4 – Deste modo, a matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.". Parecer publicado em DAR – II Série-A, n.º 48 de 10 de Dezembro de 2010 e disponível em http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100278/pid/57927.

[23] COM/2010/523 de 29.09.2010 *in* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:PT:PDF. Esta iniciativa foi distribuída à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, onde se encontra a aguardar deliberação sobre eventual escrutínio.

[24] COM/2010/367 pag.7/8 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:PT:PDF

[25] Veja-se igualmente o Relatório Final do Grupo de Missão de 21 de Outubro de 2010, relativo ao item"Reforçar as regras e quadros orçamentais nacionais" p. 13 no endereço http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st15/st15302.pt10.pdf

devido especialmente à descentralização que se verifica a nível da tomada de decisões em matéria orçamental que, para além das disposições estabelecidas a nível da UE, os objectivos do PEC se reflictam nos quadros orçamentais nacionais.

Neste contexto, e em complemento das medidas propostas para reforço do Pacto de Estabilidade, foi apresentada pela Comissão, com base no artigo 126º, nº 14 do TFUE, uma proposta de directiva[26] que estabelece normas específicas aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, necessárias para garantir a eficácia do procedimento relativo aos défices excessivos, de acordo com o estabelecido no Protocolo nº 12 anexo ao Tratado.

Considera a Comissão que, respeitando-se embora as necessidades e especificidades dos Estados-Membros, estes devem implementar um certo número de regras e procedimentos relativos aos respectivos quadros orçamentais que assegurem o cumprimento de certas normas de qualidade, o respeito pelos valores de referência constantes do Tratado relativamente à dívida pública e ao défice e que permitam que sejam consistentes com os objectivos orçamentais de médio prazo estabelecidos a nível da União.

Neste sentido a proposta prevê o seguinte conjunto de exigências mínimas a respeitar pelas autoridades na elaboração dos quadros orçamentais nacionais, no que respeita aos sistemas públicos de contabilidade e estatísticas regras numéricas, sistemas de previsão, quadros orçamentais de médio prazo eficazes e cobertura adequada das finanças públicas, nomeadamente:

- ✓ Assegurar que os elementos fundamentais dos quadros orçamentais nacionais, nomeadamente os sistemas contabilísticos, as estatísticas e as práticas previsionais, respeitem os requisitos mínimos europeus de forma a facilitar a transparência e a supervisão das evoluções orçamentais, prevendo nomeadamente que, *no que respeita aos sistemas nacionais de contabilidade pública, os sistemas contabilísticos abranjam, de forma integral e consistente, todos os subsectores da administração pública* e que contenham a informação necessária para aplicação das normas contabilísticas do SEC 95[27], que seja garantida a divulgação dos dados orçamentais

[26] COM/2010/523 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:PT:PDF

[27] Refira-se a este propósito que foi apresentada em 20.12.2010 uma Proposta de Regulamento (COM/2010/0774), com o objectivo de rever o SEC 95 tanto no que respeita à metodologia relativa às normas, definições, nomenclaturas e regras contabilísticas comuns, como ao programa de transmissão, para fins da União, de contas e quadros elaborados de acordo com a metodologia.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0774:FIN:PT:PDF

relativos a todos os subsectores da administração pública, bem como a fiabilidade e imparcialidade das previsões macroeconómicas e orçamentais que baseiam o planeamento orçamental;

- ✓ Estabelecer, de acordo com as exigências nela previstas, regras orçamentais numéricas conducentes ao cumprimento dos limiares do défice e da dívida pública, em conformidade com o Tratado, e que sejam conformes com o objectivo orçamental de médio prazo;

- ✓ "*Estabelecer um quadro orçamental de médio prazo que facilite a adopção de um plano orçamental de, pelo menos, três anos, assegurando assim o seguimento de uma perspectiva plurianual por parte do plano orçamental nacional",* e que preveja procedimentos para incluir os elementos especificados na proposta de directiva, permitindo que o planeamento orçamental nacional seja compatível com as vertentes preventiva e correctiva do PEC;

- ✓ Assegurar, para garantia de maior eficácia na promoção da disciplina orçamental e na transparência das finanças públicas, que os procedimentos previstos nesta directiva se apliquem a todos os subsectores da administração pública, que todas as operações dos fundos e organismos extra-orçamentais sejam integrados no processo regular de orçamentação e providenciar informação detalhada sobre diversos aspectos referidos na proposta de directiva, nomeadamente sobre o impacto das despesas fiscais nas receitas e eventuais passivos.

Os Estados-Membros deverão adoptar as disposições nacionais de transposição desta directiva até 31 de Dezembro de 2013.

Saliente-se que, à data, as propostas legislativas atrás mencionadas aguardam decisão do Parlamento Europeu em primeira leitura[28].

Sobre a questão da política de reformas dos quadros orçamentais nacionais refiram-se igualmente as recomendações do Conselho Ecofin de 18 de Maio de 2010, que nas "Conclusões relativas aos quadros orçamentais"[29], *"destaca a conveniência de existirem quadros orçamentais abrangentes, que englobem regras orçamentais numéricas, quadros orçamentais de médio prazo, instrumentos credíveis e transparentes de controlo e execução*

[28] Consulta à base OEIL do PE em 4 de Janeiro de 2010
[29] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ecofin/114774.pdf

orçamental, processos orçamentais e instituições orçamentais credíveis, e incentiva os Estados-Membros a aperfeiçoar os mecanismos de reforço da sua governação orçamental". Neste sentido convida os EM a adoptarem um conjunto de medidas relativas aos quadros, processos e regras orçamentais para uma consecução dos objectivos de disciplina orçamental e implementação eficiente do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Cumpre de igual modo referir que a matéria em apreciação foi objecto de uma "Resolução do Parlamento Europeu com recomendações à Comissão tendo em vista melhorar a governação económica e o quadro de estabilidade da União Europeia, em particular na área do euro"[30], com base no Relatório de iniciativa da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu (Relator Diogo Feio), de 11 de Outubro de 2010[31].

As principais ideias expressas nesta resolução encontram-se enunciadas em oito recomendações, que se destinam a formular, em linhas gerais, o que deve ser a governação económica e a estabilidade na União Europeia, abarcando não só a posição do PE sobre as matérias objecto das propostas legislativas da Comissão Europeia, mas também um conjunto de novas iniciativas.

- **Enquadramento internacional**

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

O artigo 134º[32] da *Constitución Española*, determina que cabe ao Governo a elaboração do Orçamento do Estado e às Cortes Gerais a sua análise, emenda e aprovação.

[30] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0377+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT#BKMD-24.
[31] Documento A7-0282/2010 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0282+0+DOC+PDF+V0//PT&language=PT
[32] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t7.html#a134

O *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre*[33], *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, estabelece os princípios orientadores para a definição da política orçamental no sector público, a fim de alcançar a estabilidade e o crescimento económico no âmbito da União Económica e Monetária, e determina os procedimentos necessários para a aplicação efectiva do princípio da estabilidade orçamental, de acordo com os princípios decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e com o propósito de coordenar o planeamento geral da actividade económica.

A *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*[34], tem por objecto a regulação do processo orçamental, económico, financeiro e contabilístico do sector público.

FRANÇA

A *Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001*[35] *relative aux lois de finances*, é o texto que determina o quadro jurídico das *lois de finances* e tem como objectivo estabelecer, para um exercício de um ano, a natureza, o montante e a afectação dos recursos e despesas do Estado, assim como o equilíbrio orçamental e financeiro.

A Constituição organiza as principais etapas do processo legislativo relativas à aprovação do Orçamento do Estado (artigo 47º[36]). No entanto, é a *Loi organique relative aux lois de finances*, que específica com maior precisão o procedimento próprio para adopção das *lois de finances*.

IV. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

As pesquisas efectuadas na base do processo legislativo e actividade parlamentar (PLC) revelaram que se encontra pendente na Comissão de Orçamento e Finanças, para apreciação e votação na especialidade, uma iniciativa sobre matéria idêntica, conforme já enunciado supra:

[33] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/rdleg2-2007.html
[34] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/l47-2003.t1.html
[35] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=57AC0F421485E3C811FD31BDE01ABDAC.tpdjo14v_2?cidTexte=LEGITEXT000005631294&dateTexte=20110107
[36] http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/acces-par-titres.5110.html#titre5

- Projecto de Lei n.º 436/XI (BE) - Estabelece o processo de orçamentação de Base Zero para o ano de 2012

V. Consultas obrigatórias/facultativas

O Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo das regiões autónomas, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Tendo em atenção o âmbito de aplicação da iniciativa, a Comissão de Orçamento e Finanças sugere-se a audição da Associação Nacional de Municípios e da Associação Nacional de Freguesias, nos termos do art.º 141.º do RAR.

À data de conclusão da presente Nota Técnica encontra-se já agendada na Comissão uma audição do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, para o dia 11 de Janeiro de 2011.

Em reunião da Comissão de 5 de Janeiro de 2011 foi ainda deliberado solicitar parecer à Unidade Técnica de Apoio Orçamental.