



Conselho das Finanças Públicas  
Portuguese Public Finance Council



# PARECER RELATIVO À PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Proposta de Lei 37/XIV

Apresentação na Comissão de Orçamento e Finanças da  
Assembleia da República

10 de julho de 2020

# Índice



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



# Adiamentos sucessivos



- A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2015 entraria plenamente em vigor na elaboração do Orçamento do Estado para 2019
  - previa a criação da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO) no prazo de 180 dias contados a partir de 11 de setembro de 2015
  - somente em novembro de 2016 foi juridicamente constituída a UniLEO
- Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto adiou a entrada em vigor dos artigos 3.º e 20.º a 76.º para abril de 2020, ou seja, na elaboração do orçamento de 2021.
- UniLEO, beneficiou de um conjunto de apoios de entidades internacionais, nomeadamente do Eurostat e do Directorate-General for Structural Reform Support da Comissão Europeia
- CFP desconhece o estado de implementação destes projetos e quais as eventuais dificuldades que existiram na sua implementação que justificam de novo o adiamento da entrada em vigor da Entidade Contabilística Estado (2023) e da orçamentação por programas (2 anos após DL adiado para 1.º semestre de 2021)



# Regras Orçamentais



## Regras orçamentais



- A proposta de lei inclui alterações na redação dos artigos 22.º e 23.º no sentido de melhorar a transposição para a legislação nacional do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG) na União Económica e Monetária.
- O CFP considera que essas alterações melhoram inequivocamente a redação desses artigos, no entanto, ainda se verificam lacunas na transposição que podem ser melhoradas em sede de discussão na especialidade.
- O novo **n.º 6 do artigo 22.º** concede ao CFP a possibilidade de alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo.
  - No entanto, a disposição alterada não integra o elemento de “comply or explain”, não se encontrando assim suficientemente de acordo com os [princípios comuns](#) relativos aos mecanismos de correção orçamental nacionais, definidos pela Comissão Europeia, em particular com o princípio n.º 7

# Proposta de alteração 22.º, n. 6



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

## Fundamentação:

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

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

## Artigos 23.º e 24.º



- As alterações propostas ao **artigo 23.º** corrigem problemas identificados no [Parecer do CFP relativo à proposta de lei n.º 329/XII](#), pelo que o CFP manifesta a sua concordância com o proposto.
- Importa, no entanto, ter em conta a **insuficiência de disposições quanto à operacionalização do mecanismo de correção do desvio na LEO**.
  - Faltam disposições para o seu encerramento, prorrogação e acompanhamento ao nível nacional
  - A [avaliação da Comissão](#) à transposição do TCEG concluiu que a LEO não inclui disposições quanto à participação do CFP na avaliação do modo como a correção está a prosseguir (ou não) de acordo com o planeado ou acerca da ocorrência de circunstâncias que possam conduzir à prorrogação da situação de excecionalidade ou à sua revogação.
  - As autoridades portuguesas em carta datada de 20 de julho de 2016 confirmaram formalmente que apesar dessas avaliações não estarem codificadas per se na LEO elas estão incluídas nos princípios gerais e no espírito da legislação.
  - No sentido de uma maior certeza jurídica pode ser recomendável aditar esses elementos ao texto da lei, razão pela qual o CFP faz a uma **proposta de aditamento ao artigo 24.º**



# Proposta de aditamento ao artigo 24.º



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

## Fundamentação:

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

"A non-binding opinion of the PFC should also precede the recognition of exceptional circumstances (Article 72 -D(2) of the 2014 BFL), whereas no such requirement exists with regard to their possible extension or repealing of the exceptional circumstances. Likewise, no specific provisions are laid down for assessments of whether the correction is proceeding in accordance with national rules and plans. However, the Portuguese authorities have formally confirmed that, while the assessments of whether the correction is proceeding in accordance with national rules and plans and the occurrence of circumstances for extending and exiting escape clauses are not codified per se in the BFL, they are included in the overall principles and in the spirit of the law <sup>4</sup>."

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





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



## Informação previsional



- A LEO na sua redação inicial de 2015 alargou substancialmente o âmbito da documentação a apresentar pelas entidades públicas ao incluir demonstrações financeiras previsionais individuais e consolidadas, as quais consubstanciam a introdução da base do acréscimo no modelo orçamental nacional, à qual estão associadas algumas vantagens como abaixo se indica.
- A proposta de lei em apreço apresenta um retrocesso neste domínio ao eliminar a orçamentação na base do acréscimo da LEO concretizada através da preparação das demonstrações financeiras previsionais
  - Eliminação resulta dos ajustamentos propostos aos artigos 38.º, 40.º, 43.º, 50.º e artigo 51.º
  - Propõe a revogação do também artigo 6.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

## Informação previsional



- A proposta de alteração à LEO pretende o regresso à base de caixa como a única ótica possível de preparação de informação previsional, o que não é compatível, na nossa opinião, com um conjunto de objetivos de boa gestão pública
- O Conselho das Finanças Públicas considera que a orçamentação na base do acréscimo deverá ser mantida na LEO, já que se trata de efetivo instrumento de boa gestão, transparência e prestação de contas.
- O CFP é de opinião que não devem ser aprovadas as alterações elencadas no Quadro 1, nem revogado o artigo 6.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.
- Propõe-se um aditamento ao artigo 75.º-A, n.º 1 para refletir os efeitos sobre o balanço consolidado.



# QUADRO PLURIANUAL DA DESPESA PÚBLICA





## Quadro plurianual de despesa pública



- Considera-se indesejável que o Quadro Plurianual de Despesa Pública (QPDP) possa sofrer alterações subsequentes por parte do Governo, aspeto que já resultava indevidamente da versão inicial (o n.º 6 do artigo 35.º com uma redação de resto infeliz) e que agora se acentua com a proposta de alteração,
  - ao prever-se – no novo n.º 6 – que “o Governo, em sede de apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado, pode alterar os limites vinculativos referidos no n.º 3 para cada missão de base orgânica por contrapartida de alterações de sentido contrário noutras missões de base orgânica.”
- Por sua vez, o anterior n.º 6 não só não é abandonado (passa a n.º 7), como ainda é alterada a alínea c) para admitir o aumento dos limites nos casos de alterações orçamentais da competência do Governo (ou seja, as situações reguladas pelo artigo 60.º da LEO). Isto consubstancia, aliás, uma falha técnica que importa corrigir (desde logo, porque as alterações orçamentais da competência do Governo, ao contrário do que impropriamente sugere o proémio do artigo 60.º, não envolvem aumento da despesa total).
- Esta possibilidade ampla de alterações ao QPDP põe em causa a utilidade e razão de ser do próprio Quadro e afeta a concretização de um modelo de programação orçamental plurianual (uma gestão de médio prazo das finanças públicas e da política orçamental) presente na versão aprovada da LEO.



## Quadro plurianual de despesa pública



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

## Proposta artigo 35.º



Proposta de n.º 6:

“A revisão dos limites constantes do Quadro Plurianual de Despesa Pública, mediante alteração da Lei das Grandes Opções do Plano, só pode ocorrer em caso de:

- a) Redefinição do objetivo de médio prazo;
- b) Nas situações excecionais referidas no artigo 24.º;
- c) No quadro do mecanismo de correção do desvio nos termos do artigo 23.º ou no quadro de Procedimento em caso de Défice Excessivo nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento.”

**CFP propõe não aprovar:** alteração à alínea a) do n.º1 (adição saldo estrutural) e demais alterações propostas na PPL



# OUTRAS ALTERAÇÕES OU QUESTÕES PERTINENTES



## Da apreciação dos cenários macroeconómicos por parte do CFP



- A legislação europeia dispõe que “os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos (...) devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por um organismo independente.”
- O n.º 3 do artigo 8.º da LEO dispõe que “Os documentos de programação orçamental devem indicar se o cenário subjacente foi apreciado pelo Conselho das Finanças Públicas.”
- Trata-se, de uma disposição menos exigente do que a constante na legislação europeia, requerendo apenas que os documentos de programação orçamental indiquem se o cenário foi sujeito à apreciação pelo CFP, sem dispor que esse cenário seja efetivamente endossado pelo CFP.

## Proposta de alteração ao artigo 8.º



- No entendimento do CFP seria oportuno alinhar o disposto na LEO com o disposto na legislação europeia e com as melhores práticas internacionais pelo que se propõe a alteração seguinte:

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



## Da aprovação da Conta Geral do Estado - prazo



- Da versão inicial resulta uma lacuna que importa suprir. Esta lacuna prende-se com o prazo de aprovação da Conta Geral do Estado que, na anterior LEO, estava fixado no dia 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita.
- Assim propõe-se o aditamento de um novo n.º 7 ao artigo 66.º da atual LEO:

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



# Da revisão orçamental



- No processo de alteração orçamental que seja da competência da Assembleia da República (cf. artigo 59.º da versão atual da LEO) – e considerando que se trata de **alterações de maior envergadura** – deve prever-se a **obrigatoriedade de apresentação**, junto com a proposta de lei de alteração orçamental, de um **relatório e elementos informativos**, à semelhança do que sucede com a proposta de OE (e salvaguardadas as devidas adaptações).
- Esta é uma elementar exigência no plano da transparência orçamental.
- O CFP propõe assim o aditamento de um novo n.º 2 ao artigo 59.º e a subsequente renumeração dos seguintes

## Proposta de aditamento:

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





## Derradeira questão



Se, quer o Governo, quer o Parlamento, quer a opinião pública, em geral, vêm usando preferencialmente os termos 'orçamento retificativo' ou 'orçamento suplementar', nunca sendo usada a denominação técnica constante da LEO

**Porque não repensar o próprio nome das leis de revisão orçamental** – 'proposta de orçamento retificativo' ou 'proposta de orçamento suplementar'?



# CONCLUSÃO





- No Parecer de junho de 2015 à proposta de lei que deu origem à atual LEO, o CFP destacou três das opções da nova LEO tendentes a reforçar o enquadramento orçamental português: i) a integração da política económica e orçamental; ii) a consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental; iii) a adoção de um modelo de orçamento por programas. Cinco anos volvidos boa parte das disposições da LEO de 2015 que concretizavam essas opções não foram implementadas, tendo vindo a ser sucessivamente adiadas.
- A proposta de alteração da LEO em apreço introduz alguns aperfeiçoamentos relativos à transposição de legislação europeia, o que se saúda, mas também introduz novos adiamentos na entrada em vigor de disposições da LEO de 2015, assim como um claro retrocesso na disponibilização de informação previsional na base do acréscimo, defraudando a expectativa da lei original de colocar Portugal na vanguarda europeia de aplicação da base do acréscimo.





Conselho das Finanças Públicas  
*Portuguese Public Finance Council*

Obrigada.

