

Relatório UTAO n.º 14/2020

Análise à Proposta de Lei n.º 37/XIV: alteração da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015

Coleção: Análises de Impacto Orçamental e Outros Assuntos

24 de junho de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo foi elaborado por Rui Nuno Baleiras, Coordenador da UTAO.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Análise à Proposta de Lei n.º 37/XIV: alteração da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015

Coleção: Análises de Impacto Orçamental e Outros Assuntos

Relatório UTAO n.º 14/2020

Data de publicação: 24 de junho de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 24/06/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Figuras.....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
1 Objeto e justificação do relatório	1
2 As alterações que a PPL promove na LEO/2015	2
3 Observações da UTAO	2
3.1 Informação sobre previsões macro-orçamentais do Governo.....	2
3.2 Informação nova a incluir na documentação das POE	3
3.3 Período de apreciação parlamentar das POE.....	4
3.4 Limites à despesa, anuais e de médio prazo	4
3.5 Eliminação das demonstrações previsionais segundo o princípio do acréscimo	5
3.6 Transparência orçamental e financeira	6
3.7 Novo adiamento de prazos para implementação da LEO	7
3.8 Prestação de contas sobre implementação da LEO/2015, incluindo o SNC-AP	8
3.9 Processo legislativo parlamentar e atividade da UTAO	9
3.10 Ausência de fundamentação (nota de admissibilidade da PPL)	10
4 Conclusão.....	11

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Propostas de alteração formuladas pelos Grupos Parlamentares às propostas de lei do OE para os anos de 2017 a 2020	9
---	---

Índice de Figuras

Figura 1 – Reprodução da página-e da PPL em 24/06/2020, 16h20m	11
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
CE	Comissão Europeia
PPL	Proposta de Lei
DGO	Direção-Geral do Orçamento
POE	Proposta de Orçamento do Estado
OE	Orçamento do Estado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
CFP	Conselho das Finanças Públicas
PAOE/2020	Proposta de Alteração do Orçamento do Estado de 2020
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
MF	Ministério das Finanças
COFMA	Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
p.	Página
p.p.	Ponto(s) percentual(is)
PE	Programa(s) de Estabilidade
pp.	Páginas
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

1 Objeto e justificação do relatório

1. O presente relatório analisa a Proposta de Lei n.º 37/XIV/1.^a, apresentada pelo Governo e que pretende alterar a Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República (AR) em 17 do corrente mês de junho, com pedido de prioridade e urgência, como consta da [Nota de Admissibilidade](#), estando agendada a sua discussão na generalidade para o próximo dia 26.

2. Na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estão as traves-mestras das finanças públicas nacionais.

Juntamente com as suas declinações subnacionais (lei das finanças regionais e lei das finanças locais),¹ estabelece o quadro de referência para a governança das contas do sector das Administrações Públicas (AP). Define as *regras do jogo*, ou seja: para todos os subsectores das AP, fixa os princípios e as regras de disciplina orçamental; para os subsectores da Administração Central e da Segurança Social, fixa, ainda, os fundamentos a que devem obedecer o processo orçamental, o sistema de informação contabilística, a avaliação, a fiscalização, o controlo e a auditoria das contas públicas. Por natureza, é o elemento normativo estruturante da qualidade das finanças públicas.

3. Portugal teve duas LEO em vigor até 31 de março e prepara-se para voltar a ter duas LEO em vigor após a publicação das alterações propostas.

A LEO que é intervencionada pela [Proposta de Lei n.º 37/XIV](#) (doravante, PPL) foi aprovada em 2015, pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#). Por simplicidade, será referida neste documento abreviadamente como LEO/2015. A par desta, existe uma LEO, adotada em 2001 pela [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), que foi apenas parcialmente revogada por aquela — doravante referida como LEO/2001. Concretamente, segundo o art. 7.º e o n.º 2 do art. 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, mantiveram a sua eficácia jurídica até 31 de março de 2020 todas as cláusulas da LEO/2001 relativas às seguintes matérias: processo orçamental, conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, execução orçamental, alterações orçamentais, controlo orçamental e responsabilidade financeira, desvio significativo e mecanismo de correção, contas, estabilidade orçamental, garantias da estabilidade orçamental, e disposições finais. Em bom rigor, portanto, e salvo melhor opinião jurídica, à data em que a PPL deu entrada na Assembleia da República já nenhuma norma da LEO/2001 permanece em vigor, tendo as matérias por elas abrangidas passado, desde 1 de abril último, a ser regidas pela LEO/2015. Como se verá, um dos objetivos da PPL é repriminar boa parte dos artigos da LEO/2001 que, entretanto, perdeu eficácia legal.

4. O presente relatório é justificado pela importância da LEO para a qualidade das finanças públicas e pelo desconhecimento público generalizado sobre as alterações preconizadas.

A importância da LEO decorre da natureza estruturante acima explicada. As alterações propostas são tudo menos insignificantes e deveriam justificar um debate público alargado e esclarecido sobre as opções tomadas pelo Governo na PPL. Infelizmente, não há documentação técnica que fundamente a PPL e o prazo que a AR entendeu atribuir para a discussão e a eventual aprovação do diploma é tão exíguo que acarreta o risco de uma decisão parlamentar com consequências sérias e duradouras para a qualidade das contas públicas não ter em conta vários argumentos que recomendam prudência e reflexão. A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) pretende, com esta sua iniciativa, trazer para o escrutínio público alguns desses argumentos, esperando que ainda seja possível ponderá-los. Portanto, o próprio relatório teve que se preparar em apenas dois dias e meio para poder chegar em tempo útil às senhoras e aos senhores deputados, e aos cidadãos em geral.

5. O relatório está assim organizado. A Secção 2 tipifica as alterações que a PPL preconiza para a LEO/2015. A Secção 3 apresenta as observações que a UTAO entende deverem ser ponderadas publicamente sobre aquelas modificações. Está estruturada em dez subsecções. A Secção 4 conclui.

¹ Lei das Finanças Regionais: Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro. Versão em vigor [aqui](#). Lei das Finanças Locais: Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Versão em vigor [aqui](#).

2 As alterações que a PPL promove na LEO/2015

6. A PPL incorpora muito mais alterações do que as enunciadas concretamente no preâmbulo respetivo. O preâmbulo da PPL refere que a mesma procede, em concreto, “à recalendarização da adoção do modelo de programas orçamentais (...) e da Entidade Contabilística Estado” e à introdução de “requisitos de informação adicionais”. Para além das alterações que materializam estas finalidades, a PPL intervém em outros sete domínios. Na perceção da UTAO, a PPL modifica então:

- (i) o calendário de implementação da LEO/2015;
- (ii) a lista de elementos que devem acompanhar a Proposta de Orçamento do Estado (POE);
- (iii) a intervenção do Conselho das Finanças Públicas em caso de desvios significativos face ao Objetivo de Médio Prazo (OMP) ou à trajetória de convergência face ao OMP;
- (iv) as regras orçamentais sobre a despesa (tetos no quadro plurianual das despesas públicas);
- (v) a data-limite para a entrega da Proposta de Orçamento do Estado (POE) à AR;
- (vi) os requisitos de demonstrações financeiras, tanto previsionais como sobre contas consolidadas trimestrais e anuais;
- (vii) a exigência de informação sobre aspetos opacos da execução orçamental;
- (viii) o grau de autonomia legislativa da AR e a organização interna deste órgão de soberania;
- (ix) outras disposições.

7. A próxima secção comenta muitas destas propostas de modificação. Por razões de economia de linguagem, as observações são organizadas por temas e não pela ordem da tipificação de alterações acima apresentada nem, muito menos, pela ordem de inserção no diploma. A designação das subsecções na Secção 3 não coincide com o texto da lista acima numerada de (i) a (ix), mas remete claramente para ela. Como se verá, algumas modificações vão no sentido de melhorar a qualidade da informação sobre finanças públicas e outras constituem ameaças sérias à mesma, justificando uma atenção redobrada ao texto da PPL pois **sem um bom sistema de informação não pode haver gestão de qualidade nas finanças públicas.**

3 Observações da UTAO

8. Esta secção expõe as considerações que a análise da PPL suscitou à UTAO. Espera-se que os argumentos seguintes possam contribuir para discussões mais informadas no processo parlamentar e no espaço público.

3.1 Informação sobre previsões macro-orçamentais do Governo

9. O Governo compromete-se a dar mais informação pública sobre as suas previsões macroeconómicas e orçamentais; é positiva a fundamentação das diferenças face aos cenários macro-orçamentais da Comissão Europeia. Do acervo documental que já integra obrigatoriamente os planos orçamentais nacionais (entenda-se, Programas de Estabilidade e Propostas de Orçamento do Estado, incluindo as alterações ao orçamento em curso), constam a comparação entre as previsões do Governo e as previsões de “outros organismos nacionais e internacionais para o mesmo período”. A novidade trazida pela PPL está no compromisso que o Governo agora assume de justificar as diferenças entre os cenários do Governo e as previsões da Comissão Europeia. Refira-se que a comparação entre previsores é já uma prática estabelecida nos documentos do Ministério das Finanças (MF) e nas apreciações das entidades independentes portuguesas que avaliam as finanças públicas — UTAO e Conselho das Finanças Públicas (CFP). A explicitação de razões subjacentes às diferenças face ao cenário macro-orçamental da CE é bem-vinda, até porque a explicitação das hipóteses de trabalho e dos julgamentos inerentes à produção de previsões nem sempre é clara nas práticas dos previsores. Mais informação é, em princípio, melhor do que menos para enquadrar as escolhas da política orçamental. Esta alteração entrará na LEO, se aprovada, via alteração na redação da alínea c) do n.º 2 do art. 8.º da LEO/2015.

10. Há uma segunda alínea alterada no mesmo artigo, mas que nada acrescenta ao que o Ministério das Finanças já realiza. Trata-se da alínea b) ao mesmo n.º 2 do art. 8.º. A redação em vigor já obriga à inclusão de uma análise de sensibilidade a diferentes hipóteses sobre variáveis que o autor considerar principais. O relatório do MF que acompanha os planos orçamentais traz sempre estes exercícios de simulação, tipicamente para variáveis como preço do petróleo, taxa de juro e taxa de crescimento do produto observado. Ora o troço que a PPL acrescenta àquela norma vem dizer que, de entre as variáveis a simular, constarão obrigatoriamente a taxa de crescimento do produto e a taxa de juro. Portanto, é uma alteração que nada munda, na prática, e que consagra legalmente uma boa prática há muito instalada na comunidade de previsores.

11. Passa a ser obrigatória a existência de um relatório anual do MF sobre o cenário de políticas invariáveis, com indicação do impacto de medidas autorizadas na receita e na despesa: nada traz de novo e mantém as insuficiências das práticas atuais. Esta obrigação é introduzida por via da adição da alínea j) ao n.º 1 do art. 75.º da LEO/2015. É importante notar que a existência de tal cenário e com a quantificação previsional das medidas de política no ano corrente e no ano em curso já é obrigatória no Direito comunitário que vincula Portugal para aqueles dois anos nos planos orçamentais anuais e para o ano em curso e os quatro anos seguintes nos planos orçamentais de médio prazo. Com efeito, o MF reporta sobre tais cenários no relatório que acompanha as POE e os Programas de Estabilidade (PE). Lamenta-se que a PPL não aproveite a ocasião para ultrapassar um défice de informação que todos os anos a UTAO vem notando: i) discricionariedade quase total do MF na escolha das medidas de política orçamental sobre as quais entende dever apresentar informação previsional, com o critério a mudar quase todos os anos injustificadamente; ii) ausência total de informação (*ex-post*) sobre a execução das medidas em causa. **A excessiva discricionariedade e a volatilidade intertemporal na classificação pelo MF do que são medidas antigas impede o escrutínio independente sobre o contributo do passado** (efeitos de carregamento ou *carry-over*, efeitos de todas as medidas antigas mantidas em vigor no ano projetado, e efeitos repercutidos pela economia) para as metas do saldo em contabilidade nacional. **A segunda crítica que se faz às práticas atuais, e que a PPL não quer alterar, é a ausência de prestação de contas sobre a concretização das medidas de política novas** (no sentido de corresponderem a novas orientações do Governo). O impacto orçamental previsto para estas medidas pelo Governo é que explica a passagem do saldo do cenário de políticas invariáveis ao cenário final (meta do Governo).² A comunicação que acompanha as POE e os PE faz muita publicidade às medidas novas e ao seu impacto orçamental previsional, mas, apesar dos pedidos da UTAO, nunca o MF até hoje prestou contas do modelo de governação e do grau de execução orçamental das medidas anunciadas. Também no caso das medidas novas impera a arbitrariedade e a volatilidade na identificação quantificada das medidas. Estas limitações condicionam seriamente a explicação ao público pelas entidades independentes sobre como é que se passa do saldo orçamental no ano em curso para o(s) objetivo(s) de saldo orçamental no(s) ano(s) que é(são) objeto das POE ou dos PE.

3.2 Informação nova a incluir na documentação das POE

12. A PPL compromete o Governo a incluir informação individualizada sobre garantias e empréstimos improdutivos, o que melhora a transparência sobre uma área de risco patrimonial e orçamental importante para as AP; porém, pouco ou nada acrescenta face ao que a LEO/2015 já obriga. A PPL acrescenta um segmento à atual alínea m) do n.º 2 do art. 37.º. A ser aprovada, o relatório do MF que acompanhar a proposta de lei do OE trará a relação individualizada das garantias vivas e dos empréstimos concedidos pelo Estado que estejam em perigo de perda de capital ou de rendimento. A UTAO alertou, na sua avaliação da Proposta de Alteração do Orçamento do Estado de 2020 (PAOE/2020), para a subida muito elevada no valor das autorizações solicitadas à AR para concessão de garantias públicas, sobre empréstimos e seguros tomados por sociedades não-financeiras (cerca de 18,4 mil milhões de euros de fluxo líquido em 2020), bem como para o empréstimo à TAP até 1,2 mil milhões de euros com retorno duvidoso (*vide* parágrafos 3 e 13 do Sumário Executivo do [Relatório UTAO n.º 13/2020](#), de 15 de junho). A este propósito, a UTAO chegou a sugerir a criação no Parlamento de uma estrutura para acompanhar

² Explicação técnica no [Relatório UTAO n.º 2/2020](#), de 22 de janeiro — texto em torno do Gráfico 23.

politicamente a evolução das garantias públicas. Portanto, a prestação de mais informação nesta área é uma boa notícia, embora, só por si, uma lista de responsabilidades contingentes em vigor pouco ou nada esclareça sobre o nível de risco e as medidas em curso para o mitigar. A terminar, refira-se que, em bom rigor, esta norma acrescentada pela PPL não é inovadora, pois a LEO/2015 já obriga à prestação à AR trimestralmente de informação individualizada sobre empréstimos e garantias pessoais do Estado por força das alíneas g) e h) do n.º 1 do art. 75.º — o que a PPL acrescenta é a obrigação de essa informação também integrar o relatório que acompanhar as POE.

13. Informação sobre dividendos das empresas do Estado passará a integrar o relatório sobre as POE; mas permanece de fora a informação sobre a situação patrimonial. É um elemento novo que se saúda numa área em que o reporte regular do Estado não é tão forte como, por exemplo, no domínio da execução orçamental. A PPL traz esta inovação acrescentando uma nova alínea, a a), ao já mencionado art. 37.º, e distinguindo entre empresas dentro e fora do perímetro das AP. Espera-se que o reporte passe a ser por empresas e não se limite a totais por grupos de empresas, e que incida sobre o passado recente e a previsão para o ano seguinte. Sugere-se que seja aproveitado o ensejo para, em sede de discussão na especialidade, se acrescente a obrigação de reportar sobre ativos e passivos das empresas públicas. Também alargar o radar ao sector empresarial regional e local poderá ser uma boa ideia, já que se conhece muito pouco sobre esta realidade subnacional.

3.3 Período de apreciação parlamentar das POE

14. As POE chegarão à AR até ao dia 10 de outubro de cada ano, um adiamento do prazo previsto na LEO/2015, e acrescenta cinco dias ao período de apreciação parlamentar. Em circunstâncias normais (Governo na plena posse dos seus poderes), o prazo para entrega da documentação contendo a POE dará entrada no Parlamento até ao dia 10 de outubro, se for aprovada a norma relevante da PPL. Ora importa ter presente que o prazo para a entrega desta documentação é uma das muitas diferenças entre a LEO/2015 na redação publicada e a LEO/2001 vigente até há pouco. Com efeito, a norma a este propósito em vigor até 31 de março deste ano é a da LEO/2001 (n.º 1 do art. 12.º-E) e a mesma diz que 15 de outubro é a data-limite. Todavia, o que a PPL faz é mudar a LEO/2015 e não a LEO/2001. Ora na redação vigente do n.º 1 do art. 36.º está escrito que “o Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 1 de outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte”. Por isso, a nova redação para o n.º 1 do art. 36.º da LEO/2015 dará ao Governo mais dez dias para submeter a sua proposta. Há também uma alteração no período que o Parlamento dedicará à apreciação das POE. Por via da alteração proposta para o n.º 2 do art. 38.º, a AR deliberará sobre a POE nos 50 dias (em vez dos 45 na versão atual) contados sobre a data de admissão da POE. Portanto, a PPL pretende manter no final de novembro a conclusão do processo legislativo relativo ao OE para o ano seguinte, quando a redação em vigor na LEO/2015 pretendia antecipar em 15 dias a conclusão do mesmo, começando 15 dias mais cedo. A talhe de foice, a UTAO aproveita a oportunidade para solicitar ao Parlamento que os cinco dias a mais de apreciação na AR, face à LEO/2001 e à prática que vem sendo seguida, lhe sejam concedidos para poder produzir o seu relatório de análise às próximas POE em melhores condições. Como justificou no [Relatório UTAO n.º 13/2020](#), de 15 de junho, após ter disposto de apenas dois dias úteis para apreciar a PAOE/2020, sem respeito pelo tempo da análise técnica fica comprometida a utilidade da assistência técnica ao processo de decisão política.

3.4 Limites à despesa, anuais e de médio prazo

15. As várias modificações propostas ao Quadro Plurianual das Despesas Públicas, que é uma das traves-mestras da LEO/2015, vão-lhe retirar quase toda a eficácia económica. O Quadro Plurianual das Despesas Públicas, previsto no art. 35.º da LEO/2015, é uma inovação que nunca chegará a ser estreada se as alterações que a PPL traz forem aprovadas. Recorde-se que uma das ideias estruturantes da reforma das finanças públicas incorporada na LEO/2015 (em vários dos muitos artigos cuja produção de efeitos tem sido sucessivamente protelada) é a introdução de uma dimensão de médio prazo na gestão dos recursos financeiros públicos por parte da Administração Central e da Segurança Social. Como se sabe,

tal dimensão é uma ficção no enquadramento que Portugal pratica há décadas — os Programas de Estabilidade não têm poder vinculativo e podem ser revistos em 180° de um ano para o outro sem qualquer justificação, o mesmo sucedendo com o Quadro Plurianual de Programação Orçamental previsto no art. 12.º-D da LEO/2001. Com a criação de um pilar de médio prazo, o legislador de 2015 pretendeu assegurar estabilidade e previsibilidade às dotações de despesa e alinhar os incentivos dos ministros sectoriais com os do ministro das Finanças em torno da responsabilidade orçamental. Aquelas estabilidade e previsibilidade ajudarão sobremaneira todas as áreas da governação a empenhar-se no planeamento de médio prazo das suas políticas e na promoção de reformas sectoriais. Estes elementos são complementos naturais e mutuamente reforçantes da nova orçamentação por programas que a LEO/2015 também estipulou. O Quadro Plurianual das Despesas Públicas é um dos instrumentos essenciais desta reforma e, por isso, pode ser justamente considerado uma das traves-mestras da LEO/2015. Consubstancia-se na definição de tetos para a despesa total daqueles subsectores e tetos para a despesa de cada programa orçamental, em abril de cada ano, no âmbito da lei das Grandes Opções do Plano. Os tetos são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte e indicativos para os anos restantes da legislatura. Só circunstâncias de força maior, previstas no n.º 6 do art. 35.º, é que permitirão alterar os tetos vinculativos. **A PPL, ao rever como pretende o art. 35.º da LEO/2015, vem pôr em causa esta trave-mestra; mantém as justificações de força maior e dá enorme discricionariedade ao Governo e à AR para promoverem alterações aos limites às despesas a todo o momento.** Concretamente: **i)** a nova redação para o n.º 6 dá ao Governo a faculdade de alterar tetos entre programas orçamentais através da proposta de lei do OE (embora respeitando o teto para a despesa total conjunta dos dois subsectores); **ii)** o n.º 8 que é acrescentado permitirá que, em qualquer momento do exercício económico, a AR possa alterar tetos de programas orçamentais para acolher alterações legislativas com impacto na despesa, sujeita à obrigação de manter o teto à despesa total do conjunto dos subsectores; **iii)** o novo n.º 9 que se pretende introduzir permitirá à AR alterar o próprio teto à despesa total do conjunto da Administração Central e da Segurança Social para viabilizar iniciativas legislativas que aumentem a despesa (reduzam a receita) total, desde que compense esse efeito com alterações legislativas que reponham o saldo indicado no Programa de Estabilidade. Desta forma, nenhum teto é vinculativo e todos são efémeros. Nenhum ministro terá a garantia de acabar o ano com a mesma dotação total de despesa com que começar a executar o seu orçamento do ano em curso, quanto mais as dotações totais previstas para os orçamentos dos anos seguintes. O impacto desta instabilidade no planeamento e na racionalização de políticas pode ser devastador. Com esta instabilidade, dificilmente os ministros sectoriais poderão ser mais aliados, do que são hoje em dia, do ministro das Finanças no cumprimento das metas orçamentais.

16. Uma disposição transitória retira, em 2012, a programação orçamental plurianual da Lei das Grandes Opções do Plano. Todos os anos, em abril, cumprindo uma regra da LEO/2001 (art. 12.º-D) em vigor, o Governo submete à deliberação da AR o chamado Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). É o instrumento na LEO/2001 parecido³ com o Quadro Plurianual das Despesas Públicas presente na LEO/2015. O art. 5.º da PPL elimina esta obrigação em abril de 2021, mantendo o dever de a propor a votos na AR com a proposta de lei do OE. No entanto, esta alteração é inócua precisamente porque o QPPO nada vincula na programação orçamental já que o Parlamento tem a faculdade de alterar qualquer teto duas vezes por ano. Portanto, o QPPO nada amarra na programação orçamental de médio prazo.

3.5 Eliminação das demonstrações previsionais segundo o princípio do acréscimo

17. A concretizar-se, a intenção de revogar a introdução do relato contabilístico previsional segundo o princípio do acréscimo remove outra trave-mestra da reforma de 2015. Uma das maiores fragilidades do processo orçamental português, há décadas, é não ter contas consolidadas na base de caixa e na base de acréscimo, tanto na fase de elaboração da proposta de Orçamento do Estado como na fase de prestação de contas (trimestral e anual). O país fez um investimento considerável nos últimos cinco

³ Parecido, mas não igual. A principal diferença é que os indicadores de despesa no QPPO são menos abrangentes: só incluem a despesa cofinanciada por receitas gerais.

anos para se preparar para a implementação integral da LEO/2015, recorrendo, nomeadamente, a assistência técnica e financeira internacionais (e.g. Eurostat e Serviço de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia) para apoiar a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO), a qual, de acordo com os relatórios de acompanhamento da implementação publicados pelo Tribunal de Contas, nunca foi dotada dos meios adequados para uma efetiva gestão da mudança. O país foi elogiado em *fora* internacionais especializados pela reforma prenunciada no texto da LEO/2015. A serem aprovadas determinadas normas contidas na referida PPL, são eliminadas as demonstrações previsionais na base de acréscimo, tanto para cada entidade pública como em termos consolidadas para os subsectores da Administração Central e da Segurança Social (incluindo a estimativa para a execução do ano em curso). O país perde um dos pilares da reforma de 2015. Desta forma, fica sem um instrumento importante para reforçar o conhecimento sobre a verdadeira situação económico-financeira das Administrações Públicas. Fica impossível ponderar os efeitos económicos e financeiros da política orçamental vertida nas POE. O país perde também credibilidade internacional porque havia recebido financiamento externo e assistência técnica de organizações internacionais para projetos da UniLEO que vai abandonar — ver mais na Subsecção 3.8. A intenção de eliminar o instrumento que, assim, não chega sequer a ser criado, utilizado e avaliado, consta das seguintes propostas da PPL: novas redações para o n.º 6 do art. 5.º, o n.º 4 do art. 38.º, a alínea c) do art. 40.º, a primeira linha do art. 43.º, e ainda a proposta que revoga a alínea h) do art. 43.º.

18. O Orçamento do Estado continuará a ser planeado e discutido com a sociedade e o Parlamento nos moldes em que sempre tem sido, há décadas: só fluxos de caixa. Nenhuma empresa de pequena dimensão, já para não falar em empresas grandes e em organizações internacionais, prepara o futuro ignorando a situação patrimonial. Nenhuma organização estruturada em múltiplas entidades com autonomia contabilística e jurídica dispensa a consolidação de contas na preparação dos seus orçamentos anuais e de médio prazo. As Administrações Públicas, com este retrocesso estrutural preconizado na PPL, continuará a desprezar esta informação para decidir a sua política orçamental. **Sem um bom sistema de informação contabilística não pode haver gestão de qualidade nas finanças públicas.** Gerir finanças públicas é muito mais do que cumprir metas numéricas para rácios de saldos e dívida. Qualquer administrador de empresas grandes com o pelouro financeiro sabe a todo o momento qual é a situação financeira da sua empresa, mesmo que ela seja uma “holding” de unidades com autonomia administrativa e financeira. Conhece o balanço e a demonstração de resultados. O ministro das Finanças de Portugal não sabe porque não tem um bom sistema de informação contabilística. O administrador financeiro discute com e coloca à votação dos acionistas as propostas de balanço e demonstração de resultado para o ano seguinte. Com esta PPL, o ministro das Finanças pretende não o fazer com os deputados da AR e pretende acabar com a obrigação na LEO/2015 de o passar a fazer.⁴ Por que é que o Parlamento português não há de poder apreciar a POE tanto na base de caixa como na base de acréscimo? Aliás, não faria sentido um dia Portugal definir regras próprias de disciplina orçamental em termos de acréscimo? Note-se que a PPL não propõe adiar novamente a entrada em produção dos documentos previsionais consolidados na base de acréscimo; pretende mesmo eliminá-los para sempre, sem que alguma vez tenham sido criados, quanto mais avaliados. Não é sequer oferecida qualquer explicação para esta opção radical.

3.6 Transparência orçamental e financeira

19. A PPL remove a obrigação do Governo prestar contas sobre duas áreas das finanças públicas acerca das quais pouco se sabe: despesa fiscal e contabilidade financeira das AP. Este parágrafo cuida da despesa fiscal e o seguinte da contabilidade financeiro. A nova redação para o n.º 11 do art. 45.º elimina a possibilidade de existir um programa orçamental para gerir e controlar a despesa fiscal resultante da concessão de benefícios fiscais. Com um programa destes, haveria informação permanentemente atualizada no Ministério das Finanças (MF) e acessível pela UTAO sobre a execução desta despesa. Ela é, atualmente, uma zona cinzenta na informação sobre as contas públicas. Intui-se que até o

⁴ Vide a supressão cirúrgica da expressão “e financeiras” preconizada pela PPL para o n.º 4 do art. 38.º da LEO/2015 (artigo cuja epígrafe é “Discussão e votação (da proposta de lei do Orçamento do Estado)”).

MF tenha dificuldade em acompanhar mensalmente a despesa fiscal em toda a sua extensão. O nível historicamente elevado da carga fiscal, a par da fragmentação, também histórica, nos benefícios fiscais atribuídos, muito justificariam a criação de um tal programa, pois isso daria ao Estado, a começar pelo MF, informação preciosa para poder avaliar a pertinência de manter tantos benefícios fiscais à custa de uma carga elevada para a generalidade dos contribuintes que deles não beneficia, pelo menos diretamente. Seria também um ganho de transparência para a sociedade saber em que finalidades estão a ser concedidos privilégios fiscais e em que montantes. Afinal, os benefícios fiscais também são uma forma de utilização dos impostos de quem paga, como são a educação, o Serviço Nacional de Saúde a proteção civil. Se se discutem os recursos públicos para estas áreas, por que é que não se poderá discutir com evidência os recursos aplicados em benefícios fiscais? O debate sobre a política fiscal ganharia com a disponibilização desta informação.

20. A PPL remove a obrigação de o Estado manter um relato financeiro integral. Como se sabe, não há demonstrações financeiras consolidadas para nenhum subsector das AP (com exceção da Segurança Social) e, por maioria de razão, para o universo das AP. É por isso que se deve considerar o art. 62.º da LEO/2015 outra trave-mestra da reforma de 2015. Determina, no seu n.º 1, a obrigação de o Estado manter em funcionamento um sistema de contabilidade “financeira para todos os seus ativos, passivos, rendimentos e gastos” — sublinhado da UTAO. Pois bem, a PPL pretende alterar cirurgicamente o texto do n.º 1 para apagar o pronome indefinido “todos”. Com esta perda deliberada de precisão e completeza, fica o Governo com o poder arbitrário e, portanto, mutável a qualquer momento, de deixar de fora da prestação de contas partes, mais ou menos importantes, do balanço e da demonstração de resultados, tanto a nível consolidado, como também a nível das entidades individuais das AP. Significa abandonar a ambição de haver um relato financeiro abrangente sobre a situação patrimonial das AP. É outro retrocesso na qualidade da informação de suporte à gestão das finanças públicas, e logo numa pedra angular da reforma de 2015.

21. A UTAO aproveita esta oportunidade para sugerir ao Parlamento que considere a possibilidade de aceder, numa base mensal, a informação pertinente para o acompanhamento técnico e político da execução orçamental: cativações e alterações orçamentais. A PPL mexe no art. 75.º, cuja epígrafe é “Dever especial de informação ao controlo político”. A alínea d) manda o Governo reportar trimestralmente à AR “o volume e a evolução das cativações nos orçamentos das entidades que integram a administração direta e indireta do Estado, desagregados por ministério, por programa e por medida”. A Direcção-Geral do Orçamento (DGO) escuda-se num argumento legal para não facultar à UTAO a execução das cativações numa base mensal.⁵ A alínea e) do mesmo art. 75.º prevê a obrigação de o Governo enviar trimestralmente para a AR informação sobre as alterações orçamentais por si aprovadas. A UTAO tem um acesso intermitente às alterações orçamentais na base de dados da plataforma SIGO (Sistema de Informação de Gestão Orçamental). Havendo interesse do poder político numa informação atualizada com maior frequência sobre ambos os assuntos, o ensejo poderá ser aproveitado, para, em sede de discussão na especialidade da PPL, dar forma legal ao direito de acesso permanente da UTAO a cativações e alterações orçamentais no sistema de informação contabilística gerido pela DGO.

3.7 Novo adiamento de prazos para implementação da LEO

22. A PPL promove novo adiamento na produção de efeitos das normas mais inovadoras e estruturantes da LEO/2015. O Tribunal de Contas, a UTAO e o CFP têm chamado várias vezes a atenção para os atrasos na plena implementação da lei aprovada em setembro de 2015. O parágrafo 248 e a Tabela 31 do [Relatório UTAO n.º 8/2019](#), de 7 de maio, fizeram o ponto da situação sobre os sucessivos adiamentos que, à data, já se verificavam. Agora, a PPL vem propor mais uma vaga de adiamentos, entre dois e três anos, alterando os artigos 5.º e 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Atinge praticamente tudo o que já estava adiado e a ser regulado, em alternativa, pela LEO/2001 até 31 de março de 2020. Merecem particular nota de preocupação os **adiamentos de mais três traves-mestras da reforma de 2015:**

⁵ Art. 3.º da Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro.

criação da Entidade Contabilística Estado, programas orçamentais correspondentes a missões de base orgânica e demonstrações financeiras intercalares e de encerramento do exercício económico.

23. Nenhuma informação acompanha a PPL que permita acreditar que estes adiamentos serão os últimos. Adiamentos anteriores da implementação plena da LEO/2015 e do instrumento gêmeo que é o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) foram introduzidos pelos diplomas: Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro e Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio. Em nenhuma destas ocasiões apresentou o Governo as razões concretas para os adiamentos nem planos de trabalhos com os recursos necessários que dessem credibilidade aos novos prazos. A situação repete-se com esta PPL. Pede-se à AR uma aprovação sem a mais pálida evidência de que, desta vez, será de vez, *i.e.*, que os novos prazos serão mesmo para cumprir. Nada mais pode acontecer ao incumprimento que a eventual censura política. Até se verifica o caso de só agora, em junho de 2020, haver uma proposta legislativa que visa sanar, embora empurrando para o futuro, a ultrapassagem de um prazo que já terminou há um ano. Com efeito, o n.º 1 do art. 5.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, determina a aprovação até 30 de junho de 2019 de um decreto-lei com “as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais”. A PPL altera este prazo, já ultrapassado, para 30 de junho de 2021.

24. Salvo melhor opinião, fica confuso para não-juristas perceber quais os domínios do enquadramento orçamental da LEO/2015 e da LEO /2001 que vão produzir efeitos imediatos após a aprovação da PPL. Na redação atual da Lei n.º 151/2015, a leitura conjugada dos artigos 5.º a 8.º dá para perceber imediatamente quais são os artigos da LEO/2001 que permaneciam em uso. Correspondiam a domínios não sobrepostos do enquadramento orçamental: processo orçamental, conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, execução orçamental, alterações orçamentais, controlo orçamental e responsabilidade financeira, desvio significativo e mecanismo de correção, contas, estabilidade orçamental, garantias da estabilidade orçamental, e disposições finais. A PPL altera a redação dos artigos 5.º e 8.º da Lei n.º 151/2015 de uma maneira que impede a perceção imediata das LEOs a aplicar em cada domínio e até ou a partir de que data. Mesmo juristas, diferentes dos que produziram a PPL, terão que construir um cronograma para saberem qual é a norma aplicável em cada momento e refazê-lo sempre que futuros adiamentos vierem a ser aprovados.

3.8 Prestação de contas sobre implementação da LEO/2015, incluindo o SNC-AP

25. Estranha-se que a PPL não seja acompanhada da prestação de contas sobre o Plano de Implementação da LEO nem sobre o estado dos projetos com financiamento e assistência técnica internacionais. A UniLEO concluiu em junho de 2017 a elaboração de um Plano de Implementação da LEO/2015 — informação na p. 10 de um relatório de auditoria do Tribunal de Contas.⁶ Qual é o ponto da situação sobre a concretização deste plano? Quais são as causas objetivas que estão a bloquear ou atrasar algumas tarefas? Como tem evoluído o número e os perfis técnicos da equipa de implementação? Por que é que houve mudanças na direção da UniLEO? O Plano de Implementação está escorado nalguns projetos técnicos cuja complexidade levou à contratação de estruturas especializadas da OCDE e do Banco Mundial, e cujo carácter inovador a nível internacional motivou o Eurostat e o *Structural Reform Support Service* da CE a compartilhar no financiamento das despesas dos projetos. São os projetos:

- Contabilidade Financeira (de acréscimo) e Contabilidade Nacional;
- Entidade Contabilística Estado;
- Gestão de tesouraria;
- Orçamentação por programas;
- Modelo de programação orçamental plurianual;

⁶TRIBUNAL DE CONTAS (2019), *Auditoria à Implementação do SNC - AP e da ECE: Relatório Intercalar VI*, Segunda Secção, Relatório n.º 13/2019, 8 de abril, Lisboa: Tribunal de Contas. Consult. 24 Jun, disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2019/2s/rel013-2019-2s.shtm.

- Reconhecimento dos contratos de concessão do Estado na Entidade Contabilística Estado nos termos da IPSAS 32: *Service Concession Arrangements: Grantor*;
- Formação em gestão financeira pública.

26. Salvo melhor opinião, impõe-se, pois perguntar: o que é feito destes projetos e que contas têm sido prestadas aos parceiros internacionais? Para além do custo de oportunidade dos recursos nacionais e internacionais já afundado na execução destes projetos, o país deve também acautelar os eventuais danos reputacionais internacionais que poderão emergir, com elevada probabilidade, da eliminação para sempre de traves-mestras da reforma de 2015 e do adiamento, sem justificação plausível apresentada, da concretização de outras peças estruturantes.

3.9 Processo legislativo parlamentar e atividade da UTAO

27. A PPL pretende que todas as iniciativas legislativas da AR com impacto orçamental acima de 0,01% da despesa das AP⁷ sejam instruídas com estudo de avaliação do impacto a realizar pela UTAO; é uma intromissão na organização interna da AR e no próprio processo legislativo parlamentar. O art. 4.º da PPL adita o art. 75.º-A à LEO/2015. Percebe-se que a intenção do proponente seja travar significativamente o número e a extensão financeira das alterações legislativas com origem na Assembleia da República. Na verdade, é difícil explicar perante observadores externos a racionalidade de cerca de mil propostas de alteração, com origem nos deputados, às Propostas de Orçamento do Estado apresentadas pelo Governo em outubro de cada ano — evidência na Tabela 1. Salvo melhor opinião, o processo escolhido pelo proponente para disciplinar esta prática também não se afigura desejável, a vários títulos. Talvez valesse a pena, antes de se propor uma iniciativa tão drástica, refletir no que está em causa, perceber o que é, do ponto de vista profissional, uma avaliação de impactos económico-orçamentais e estudar o modo como outros parlamentos nacionais lidam com as propostas de alteração legislativa dos partidos políticos. Do ponto de vista político, a UTAO não julga, mas constata alguma surpresa por ver o Governo sugerir uma alteração ao modo como outro órgão de soberania se organiza internamente para participar no processo legislativo. Já sobre a existência de condições operacionais para cumprir o que é proposto nos números 2 e 3 do proposto art. 75.º-A, a UTAO tem o dever de lealdade institucional de informar com clareza que não tem tais condições nem vislumbra a possibilidade de as vir a ter a curto prazo.

Tabela 1 – Propostas de alteração formuladas pelos Grupos Parlamentares às propostas de lei do OE para os anos de 2017 a 2020
(número de propostas)

	2017	2018	2019	2020
N.º total de propostas submetidas	450	655	943	1332
N.º total de propostas aprovadas	213	217	234	287

Fontes: UTAO

28. Os obstáculos práticos para concretizar as intenções da PPL são os seguintes:

- a) A UTAO tem cinco analistas, um programa intenso de atividades aprovado anualmente pela Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF), um acesso muito limitado a bases de dados (só parte da base de dados de execução orçamental; por exemplo, nada de impostos nem da segurança social) e não dispõe de competências técnicas para realizar determinados estudos de avaliação de impacto económico e orçamental. Não há boas análises de impacto orçamental sem boas análises prévias de impacto económico e o país não é pródigo em economistas da tributação;
- b) O Governo atribui, implicitamente, à UTAO o poder de identificar as propostas legislativas sujeitas a estudo prévio, na medida em que ficarão legalmente obrigadas ao mesmo todas as propostas de iniciativa legislativa da AR com impacto orçamental direto potencial superior a 0,01% da despesa (cerca de 9 milhões de euros, pelas contas provisórias de 2019). É, aliás, um princípio

⁷ Presume-se que a referência seja a despesa efetiva (em contabilidade pública) ou despesa total (contabilidade nacional) consolidada das PA no último ano para o qual haja contas provisórias. A PPL é omissa sobre este critério.

bizarro, pois só se poderá saber se uma proposta excede este limiar e se deve ser sujeita ao estudo depois de, precisamente, elaborar o estudo;

- c) Pretende o novo artigo que a UTAO fique obrigada a fazer este estudo para toda e qualquer proposta legislativa da AR com “potencial impacto orçamental”. Com base no que sucedeu na discussão da POE/2020, a ideia do Governo seria colocar a UTAO a avaliar não só as 1332 propostas que surgiram em janeiro de 2020 a meia dúzia de dias da votação na especialidade, como certamente outros milhares de propostas que surgem em todas as comissões parlamentares fora da época POE. Outros serviços da AR saberão dizer quantas propostas por ano encaixam atualmente no universo definido por esta PPL. Para dar cumprimento a este artigo, nem quicá dez UTAOs com a escala da atual chegariam, devendo o legislador ter consciência que, em média, várias semanas seriam necessárias para avaliar com seriedade profissional cada proposta, já para não falar no tempo indispensável para os serviços das AP fornecerem à UTAO os dados necessários. A ser aprovado este artigo, a UTAO que se conhece ficará bloqueada e nada mais fará do que avaliações de impacto orçamental, com as limitações de qualidade para as quais as senhoras e os senhores membros da ex-COFMA⁸ foram alertadas pelo Coordenador da Unidade no Relatório de Atividades da UTAO referente às 3.ª e 4.ª sessões legislativas da XIII Legislatura.⁹ Obviamente, a medida também acaba limitando substancialmente o número e a dimensão financeira das propostas legislativas de iniciativa das senhoras e dos senhores deputados de toda a Assembleia da República.

3.10 Ausência de fundamentação (nota de admissibilidade da PPL)

29. A PPL não cumpre o disposto no n.º 3 do art. 124.º do [Regimento da AR](#). Esta norma determina que “As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. Quem o afirma é a própria [Nota de Admissibilidade](#) desta PPL lavrada pela Divisão de Apoio ao Plenário no passado dia 18 de junho. Apenas o impresso com a Avaliação Prévia de Impacto de Género acompanhava na altura o texto da PPL. Ora, como se pôde constar à data de 24 de junho de 2020 na [página-e da AR](#) na qual a documentação desta iniciativa legislativa está depositada, nada mais foi arquivado no período posterior à emissão da Nota de Admissibilidade — ver imagem na Figura 1. No entanto, segundo o mesmo art. 124.º, a ausência dos documentos de fundamentação não é critério de recusa da admissibilidade de qualquer PPL.

30. Não sendo obrigatório fundamentar, a UTAO entende que a natureza estruturante das alterações que esta PPL pretende introduzir no enquadramento orçamental português justificaria conhecer e discutir os fundamentos. Crê-se que a análise nas nove subsecções anteriores demonstrou a centralidade de muitas alterações preconizadas pela PPL n.º 37/XIV. Quando está em causa a eliminação ou o aditamento de traves-mestras da lei mais importante para as finanças públicas portuguesas, lei que levou vários anos a ser trabalhada e aprovada na AR, custa entender como é que se pode dispensar um debate esclarecido e informado sobre o assunto e se queira aprovar em poucos dias uma proposta de lei que deu entrada na AR há precisamente uma semana. No julgamento profissional da UTAO, justifica-se o exercício do contraditório, a discussão pública e a audição formal de personalidades e entidades qualificadas. Neste universo, a UTAO sugere a auscultação de indivíduos com conhecimento e experiência comprovados em gestão financeira pública e a auscultação de entidades, tanto ministeriais, como independentes do poder político, competentes nos domínios da normalização contabilística, do controlo orçamental e financeiro das Administrações Públicas e da monitorização da execução e da sustentabilidade das finanças públicas.

⁸ COFMA: Comissão parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa. Antecedeu a COF na legislatura anterior.

⁹ Documento concluído em 29 de julho de 2019 e disponível no [portal Intranet](#) da AR. O parágrafo 58 resume o diagnóstico e a solução proposta para superar os constrangimentos de capacidade. Ganham nova atualidade perante o art. 4.º desta PPL.

Figura 1 – Reprodução da [página-e da PPL](#) em 24/06/2020, 16h20m

Proposta de Lei 37/XIV

Altera a Lei de Enquadramento Orçamental [[formato DOCX](#)] [[formato PDF](#)]

Anexos

A.I.G [[formato PDF](#)]

Autoria

Autor: Governo

2020-06-17 | Entrada
Nota de Admissibilidade [[formato PDF](#)]

2020-06-18 | Admissão

2020-06-18 | Anúncio

2020-06-18 | Audição promovida pelo PAR para a ALRAA

2020-06-18 | Audição promovida pelo PAR para a ALRAM

2020-06-18 | Audição promovida pelo PAR para o Governo da RAA

2020-06-18 | Audição promovida pelo PAR para o Governo da RAM

2020-06-18 | Baixa comissão distribuição inicial generalidade
Comissão de Orçamento e Finanças - Comissão competente

2020-06-26 | Discussão generalidade

Fontes: UTAO.

4 Conclusão

31. Este relatório foi produzido para suscitar o conhecimento público e a discussão política na AR acerca de uma Proposta de Lei que visa alterar os alicerces da gestão das finanças públicas portuguesas. Tais alicerces ou traves-mestras, como foi referido nas páginas anteriores, estão na Lei de Enquadramento Orçamental anexa à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (LEO/2015). A Proposta de Lei n.º 37/XIV (PPL) deu entrada na AR apenas há uma semana e há a intenção de deliberar sobre a mesma já nos próximos dias. A urgência é companheira da profundidade das alterações preconizadas e não há nenhum documento entregue pelo Governo para fundamentar a sua proposta. Esta análise da UTAO pretende alimentar intelectualmente a consciência pública para o que está em causa e fornecer informação às senhoras e aos senhores deputados para participarem na apreciação política com evidência técnica.

32. Os próximos parágrafos resumem os resultados principais deste estudo. Todos estão devidamente justificados nas secções anteriores.

33. A PPL traz algumas melhorias ao enquadramento das finanças públicas. Traduzem-se no compromisso de o MF aumentar a informação que disponibilizará no acervo documental das Propostas de Orçamento do Estado — justificação de diferenças entre os seus cenários macro-orçamentais e os da CE, e informação sobre empréstimos improdutivos concedidos pelo Estado. São inovações bem-vindas, mas com pouco valor acrescentado face ao que a LEO/2015 já obriga. Introduz a obrigação de reporte sobre o cenário de políticas invariantes e as medidas de política respetivas, algo que já acontece e tem consagração jurídica no direito comunitário. É pena o ensejo não ser aproveitado para reduzir a discricionariedade e a volatilidade intertemporal na classificação pelo MF do que são medidas de política orçamental a incluir no cenário de políticas invariantes e no cenário final (com medidas novas), nem para criar a obrigação de prestação de contas sobre a concretização das medidas de política novas. Estas e outras sugestões concretas da UTAO de melhorias a introduzir no enquadramento orçamental estão explicadas nos parágrafos 11, 13, 14, 21 e 27 acima.

34. A PPL traz várias alterações que pioram o enquadramento das finanças públicas e, na opinião profissional da UTAO, estas têm um impacto muito mais expressivo no quadro institucional do que as melhorias acima reconhecidas. A serem aprovadas, desvirtuam o impulso reformista da LEO/2015 antes mesmo de esta ter tido oportunidade de ser testada e avaliada. Eliminam em definitivo traves-mestras do enquadramento e voltam a adiar, sem justificação nem plano credível, a concretização de outras traves-mestras. Os ingredientes na PPL mais danosos para a governança das contas públicas portuguesas são os seguintes:

- (i) **descredibilização dos limites à despesa, anuais e de médio prazo** — a estabilidade e a previsibilidade das dotações orçamentais ao dispor das áreas sectoriais da governação são trocadas por discricionariedade imprevisível, pondo em sério risco o alinhamento de incentivos entre os ministros sectoriais e o ministro das Finanças em torno da responsabilidade orçamental e do cumprimento das metas da política orçamental, dois objetivos da reforma de 2015 e que visavam combater vulnerabilidades do enquadramento em vigor há décadas;
- (ii) **eliminação das demonstrações financeiras previsionais** — desaparece uma das principais inovações da LEO/2015 e que consiste em trazer para a preparação do OE o princípio do acréscimo. Sem ele, desaparece a possibilidade de introduzir na discussão das propostas de OE a dimensão económico-financeira das políticas públicas e o conhecimento das implicações das escolhas orçamentais sobre o património público. O debate permanecerá dentro dos limites estreitos dos efeitos das escolhas coletivas sobre a tesouraria das AP, que é a situação vigente desde sempre. Perde-se a oportunidade de discutir o balanço e a demonstração de resultados previsionais em termos consolidados para os subsectores da Administração Central e da Segurança Social, para além de os serviços deixarem de os produzir para justificar as suas propostas de orçamento;
- (iii) **retrocesso na transparência orçamental e financeira nos domínios da despesa fiscal e da contabilidade financeira das Administrações Públicas** — a supressão de várias normas na LEO/2015 reduz a informação pública e para o próprio MF sobre duas áreas opacas das contas públicas, benefícios fiscais e património financeiro. Não chegará a ser possível acompanhar em tempo útil a execução dos benefícios fiscais e o Estado remove a auto-obrigação de manter um relato financeiro integral, tanto ao nível de cada entidade das AP como, por maioria de razão, ao nível consolidado. A UTAO aproveita o parágrafo 21 acima para sugerir ao legislador a atribuição do acesso permanente ao estado das cativações e das alterações orçamentais na base de dados da execução orçamental gerida pelo Direção-Geral do Orçamento;
- (iv) **nova vaga de adiamentos na implementação de instrumentos angulares da LEO/2015** — demonstrações financeiras intercalares e de encerramento de exercício, Entidade Contabilística Estado e programação orçamental correspondente a missões de base orgânica. Não são apresentados nenhuma justificação nem nenhum plano que credibilize os novos prazos, e também não há sancionamento para reiteradas prorrogações.
- (v) **ausência de prestação de contas quanto ao estado de concretização do Plano de Implementação da LEO finalizado pela UniLEO em junho de 2017 nem quanto aos projetos com financiamento e assistência técnica internacionais** — seria pertinente obter esclarecimentos cabais no debate parlamentar sobre as causas objetivas de derrapagem reiterada nos projetos, instabilidade na direção da UniLEO e insuficiência prolongada de recursos relatados pelo Tribunal de Contas em várias auditorias sobre a implementação da LEO e do SNC-AP. Também seria relevante conhecer o que se passa com aqueles projetos e que contas têm sido prestadas aos respetivos parceiros internacionais;
- (vi) finalmente, mas não menos importante, **intromissão no processo legislativo parlamentar e bloqueio da atividade da UTAO** — a PPL pretende que todas as propostas legislativas com origem na AR e que tenham um impacto potencial no saldo orçamental sejam previamente instruídas com um estudo da UTAO que avalie os impactos económico-orçamentais das mesmas. Percebe-se a intenção subjacente a esta proposta, mas o meio escolhido para reduzir substancialmente o número e a dimensão financeira das iniciativas legislativas da AR é completamente irrealista e inadequado.

35. A Nota de Admissibilidade da PPL já sinalizava, em 18 de junho, a ausência de documentação emitida pelo Governo que fundamente as opções da PPL. A situação mantém-se no dia em que este relatório é fechado, 24 de junho. A UTAO não exclui a possibilidade de ter corrigido pormenores neste relatório se tivesse tido acesso a essa evidência, cuja existência eventual noutra sede ignora. O único objeto de análise foi o texto da PPL e é sempre possível haver lapsos na interpretação de normas jurídicas quando não há documentação técnica de apoio. Em todo o caso, a haver, estes lapsos serão de detalhe e não prejudicam a substância das conclusões.

36. Atendendo aos riscos de desvirtuamento de uma reforma longamente trabalhada na AR que uma PPL discutida a correr prenuncia, a UTAO recomenda um período de discussão informada com um painel diversificado de experiências e conhecimentos profissionais relevantes. A discussão deve decorrer de forma pública. No mínimo, sugere-se a auscultação, sobre as consequências das alterações propostas à LEO/2015, do Governo, de personalidades de reconhecido mérito em gestão financeira pública e de entidades independentes do poder político com competências nos domínios da normalização contabilística, do controlo orçamental e financeiro das Administrações Públicas e da monitorização da execução e da sustentabilidade das finanças públicas.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>