

**PROPOSTA DE LEI N.º 124/XII – PROCEDE À SÉTIMA ALTERAÇÃO À LEI DE  
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL, APROVADA PELA LEI N.º 91/2001, DE 20 DE  
AGOSTO.**

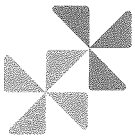
--- PARECER DA ANMP ---

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei em epígrafe, o qual consta do presente documento.

**A. Resumo das alterações propostas**

A proposta de lei em análise apresenta, resumidamente, as seguintes alterações:

- I. **Criação de 3 novos princípios fundamentais:** criação do princípio da sustentabilidade (artigo 10.º-D), do princípio da economia, eficiência e eficácia (artigo 10.º-E) e do princípio da responsabilidade (artigo 10.º-F), aplicáveis às Administrações Públicas e seus subsectores.
- II. **Criação de 2 novas regras orçamentais/ de dívida:** criação do limite da dívida pública (artigo 10.º-G) e da regra do saldo orçamental estrutural (artigo 10.º-H), aplicáveis às Administrações Públicas e seus subsectores.
- III. **Clarificação das regras para elaboração do quadro plurianual de programação orçamental (artigo 12.º-D):** este artigo clarifica a informação, no sentido de aumentar o grau de detalhe, a incluir neste relatório, elaborado pelo Governo e apresentado à Assembleia da República.
- IV. **Reforço das regras relativas ao pagamento de juros e amortização da dívida pública (artigo 17.º-A):** estabelece-se que aqueles montantes são obrigatoriamente inscritos nas dotações das despesas do Estado, que não podem ser objeto de alteração que os



desajuste das suas condições de emissão e que estas despesas passam a ser consideradas prioritárias.

**V. Reforço da informação a incluir no Relatório do Orçamento do Estado (artigo 36.º):**

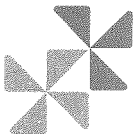
este artigo densifica a informação a incluir no relatório do OE, nomeadamente no que diz respeito às características das previsões macroeconómicas e orçamentais.

**VI. Reforço da informação a prestar pelos municípios e regiões autónomas (artigo 68.º):**

este artigo amplia o leque de informação a prestar pelos municípios, essencialmente no que se refere a indicadores de execução orçamental.

**VII. Regulamentação de desvios significativos:** a proposta de lei define e caracteriza a

situação de “desvios significativos” face aos objetivos de médio prazo ou às trajetórias de convergência estabelecidas (artigo 72.º-B), estabelece os respetivos mecanismos de correção (artigo 72.º-C) e prevê a admissão de tais desvios em situações excecionais (artigo 72.º-D).



## **B. Comentários ao articulado**

Relativamente ao articulado proposto, a ANMP entende dever emitir os seguintes comentários:

### **I. Artigo 10.º-D – Princípio da sustentabilidade**

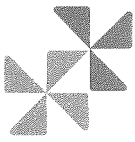
O n.º 1 deste artigo propõe a criação do princípio da sustentabilidade, ao qual estão sujeitos todas as entidades e organismos das Administrações Públicas, incluindo, portanto, a Administração Local.

Sendo objetivo expreso da Lei das Finanças Locais (LFL) a sua adequação à Lei de Enquadramento Orçamental, conforme estabelecido no Memorando de Entendimento, importaria verter este princípio também naquele diploma, à semelhança do que acontece com outros princípios fundamentais aplicáveis à Administração Local.

O n.º 2 do artigo concretiza que o princípio da sustentabilidade implica o respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, estabelecidos nos artigos 10.º-H e 10.º-G da proposta de lei, respetivamente.

A ANMP reconhece naturalmente que a Administração Local deve respeitar também o princípio da sustentabilidade, entendendo-se, no entanto, que os critérios a utilizar para operacionalizar o princípio neste nível de administração devem necessariamente ser distintos.

Como se sabe, a Administração Local (bem como, paralelamente, a Administração Regional) é regulada, ao nível de regras orçamentais e de endividamento, por legislação própria. No caso da Administração Local, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), estabelece critérios específicos de endividamento líquido e de médio longo prazo a que os municípios estão atualmente vinculados e aos quais estão associadas sanções por incumprimento.



A LFL encontra-se atualmente em revisão (Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª), tendo sido proposta pelo Governo a criação de dois novos critérios de controlo orçamental e de endividamento: a regra de Equilíbrio Orçamental (artigo 40.º) e o limite da Dívida Total (artigo 52.º).

Assim, importa distinguir no artigo 10.º-D, a situação da Administração Local, à qual o princípio da sustentabilidade se aplica, pela verificação dos critérios estabelecidos em legislação própria, neste caso, na Lei das Finanças Locais, e não através do respeito pelas regras estabelecidas nos artigos 10.º-G e 10.º-H, aplicável ao conjunto das Administrações Públicas (isto é, à totalidade do seu perímetro).

## **II. Artigo 10.º-E – Princípio da economia, eficiência e eficácia e Artigo 10.º-F – Princípio da responsabilidade**

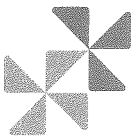
Nestes artigos é proposta a criação do princípio da economia, eficiência e eficácia e do princípio da responsabilidade, aplicáveis a todos os subsectores das Administrações Públicas.

Sendo objetivo expresso da Lei das Finanças Locais (LFL) a sua adequação à Lei de Enquadramento Orçamental, conforme estabelecido no Memorando de Entendimento, importaria verter estes princípios também naquele diploma, à semelhança do que acontece com outros princípios fundamentais aplicáveis à Administração Local.

## **III. Artigo 10.º-G – Limite da dívida Pública e Artigo 10.º-H – Regra do Saldo Orçamental Estrutural**

De forma análoga às regras propostas na revisão da LFL, é criado um limite que relaciona a dívida pública com o valor do PIB e uma regra de disciplina orçamental.

Considerando os comentários expendidos a propósito do artigo 10.º-D, importa clarificar que esta regras se aplicam ao conjunto das Administrações Públicas, e não à Administração Local em específico, existindo legislação própria que regula a sustentabilidade financeira dos municípios.



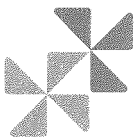
A propósito do artigo 10.º-H, a ANMP nada tem a objetar ao conteúdo da proposta de lei, desde que seja inequivocamente salvaguardado que os objetivos orçamentais definidos anualmente no Plano de Estabilidade e Crescimento são aplicáveis ao conjunto das Administrações Públicas, nunca podendo ser estabelecido, a nível central, um objetivo de saldo orçamental de médio prazo para a Administração Local.

#### **IV. Artigo 68.º - Informação a prestar pelos municípios e regiões autónomas**

Propõe-se, com o aditamento de uma nova alínea, que os municípios passem a ter que remeter a seguinte informação adicional ao Ministério das Finanças, com a periodicidade a definir no decreto-lei de execução orçamental: “c) Informação sobre a execução orçamental, nomeadamente, os compromissos assumidos, os processamentos efetuados e os montantes pagos, bem como a previsão atualizada da execução orçamental para todo o ano e os balancetes que evidenciem as contas das classes de disponibilidades e de terceiros, com regularidade mensal.”.

Em primeiro lugar, salienta-se que existe uma ligeira inconsistência entre o corpo do artigo e o texto da nova alínea, na medida em que o seu corpo estabelece que a periodicidade dos reportes deve ser estabelecida no decreto-lei de execução orçamental e esta alínea vem estabelecer uma periodicidade mensal.

Relativamente a este artigo, recuperamos o comentário expandido pela ANMP, no seu parecer à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 22/2011, de 20 de maio). Naquele documento, a ANMP alertou que, “para efeito da elaboração do mapa bienal de “Procedimento dos Défices Excessivos”, que espelha o contributo de cada subsector das Administrações Públicas para o défice, o subsector Administração Local é apresentado de forma agregada, incluindo não só o contributo da Administração Local propriamente dita, como também as contas relativas à Administração Regional.”



Na senda de garantir a transparência orçamental defendida por esta lei, a ANMP solicitou nessa ocasião que aquela informação pudesse ser desagregada, discriminando os saldos da Administração Regional e Local.

De fato, aquele relatório foi alterado, tendo sido criada uma nova tabela discriminativa dos saldos das administrações regionais e da administração local. No entanto, o mapa principal (e mais relevante) do procedimento dos défices excessivos mantém a designação de “Administração Local”, representando as 3 administrações, com o valor agregado da necessidade/ capacidade líquida de financiamento.

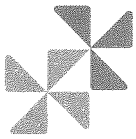
Considerando a informação enganadora transmitida por aquele indicador e reconhecendo que a Administração Local, ao contrário da Administração Regional, contribui positivamente para as contas públicas, solicita-se que se possa corrigir o mapa central do Procedimento de Défices Excessivos, alterando a designação “Administração Local” para “Administração Regional e Local”, promovendo o respeito pelo princípio da transparência orçamental consagrado no artigo 10.º-C da lei que aqui se pretende alterar.

Caso as alterações apresentadas nesta proposta de lei sejam adotadas, este pedido da ANMP torna-se ainda mais relevante, uma vez que a análise de desvios significativos passa a ser efetuada com base nos indicadores apresentados no Procedimento dos Défices Excessivos (n.º 2 do artigo 72.º-B).

#### **I. Artigo 72.º-C – Mecanismo de correção do desvio**

O presente artigo prevê, no seu n.º 4, que, em caso de desvios significativos no respeito pelas regras orçamental e de dívida pública, o plano de correção deve privilegiar a “distribuição do ajustamento entre os subsetores das Administrações Públicas em obediência aos princípios da responsabilidade e da solidariedade”.

Considerando o papel que o subsetor da Administração Local tem assumido no controlo do défice (contribuindo, há pelo menos dois anos, para a sua diminuição) e os cortes dos



sucessivos governos nas transferências do Orçamento do Estado e em outras receitas municipais, torna-se fundamental garantir que aqueles princípios são efetivamente considerados.

Em caso de desvios significativos, o ajustamento deve ser feito considerando a regra da proporcionalidade vertida no n.º 2 do artigo 10.º-B e o princípio da responsabilidade. Não devem os municípios ser prejudicados pelo incumprimento dos restantes subsectores das Administrações Públicas, como se tem verificado nos últimos anos, em violações sucessivas do princípio da solidariedade recíproca.

### **C. Nota Final**

Face ao exposto, consideradas as propostas e ressalvas apresentadas, a ANMP nada tem a opor à proposta de lei analisada.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES  
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO, CD – 19 DE FEVEREIRO DE 2013