



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 191/VIII

LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO

I) Exposição de motivos

A experiência decorrente da aplicação da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, conjugada com as imensas mutações que se têm vindo a verificar na sociedade em geral e na economia em particular, reclamam algumas urgentes alterações ao actual quadro legal de enquadramento do Orçamento do Estado.

Nos últimos anos o País tem-se confrontado com o facto do Governo ter começado a recorrer, com uma preocupante frequência, à «desorçamentação» de despesas públicas, evitando, assim, não só o recurso imediato à dívida pública para o respectivo financiamento como, inclusive, a contabilização directa do respectivo montante nas contas do Estado. Tal prática cria, naturalmente, preocupantes défices ocultos nas nossas finanças públicas.

É o caso, por exemplo, do recurso às denominadas SCUT para o financiamento da construção de estradas, constante do Decreto-Lei n.º 267/97, de 2 de Outubro, da compra dos automóveis da Polícia Judiciária em regime de aluguer de longa duração ou, mesmo, da aquisição de material militar por recurso a supostas operações de *leasing*, com a constituição, especificamente para esse efeito, das denominadas empresas-veículo. Trata-se de claras responsabilidades que o Estado assume para o futuro, sem que, no entanto, estas apareçam devidamente relevadas nas nossas contas públicas.

Continuando esta política de financiamento público a ser seguida é legítimo temer que, no futuro, os governos possam ser tentados a financiar a construção de escolas,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

hospitais, prisões e demais obras com o recurso a outras fontes de financiamento, que não directamente a dívida pública, transformando o Orçamento do Estado num documento virtual, sem qualquer correspondência com a realidade. Acresce que o próprio custo financeiro destas operações é, obviamente, mais elevado do que o normal recurso à emissão de dívida por parte do Estado.

A generalização destes procedimentos sem qualquer tipo de limitações faz, assim, com que o défice oficial do Orçamento do Estado represente apenas uma parcela do défice real das nossas finanças públicas, permanecendo este perfeitamente incógnito, apesar de anualmente continuar a contribuir para o endividamento do País e para a dinamização da procura.

O recurso sistemático a operações de engenharia financeira, que não permitem uma correcta e completa contabilização de relevantes despesas públicas no défice e na dívida, compromete a execução orçamental dos anos subsequentes, cuja responsabilidade virá a caber a outros que, por esta via, se podem ver na contingência de não disporem de meios financeiros para a concretização das suas legítimas opções políticas.

Trata-se de uma prática pouco ortodoxa, num regime em que a escolha de projectos políticos alternativos por parte dos cidadãos é precisamente o seu principal alicerce. Não deve, pois, ele ser condicionado através de opções orçamentais que, na prática, são susceptíveis de inviabilizar esse aspecto nuclear do funcionamento da democracia.

Urge, pois, pôr uma travão a esta perigosa prática política e alterar a lei de enquadramento orçamental, no sentido de tornar obrigatório que a proposta de lei do Orçamento do Estado a apresentar anualmente pelo Governo à Assembleia da República não ultrapasse limites máximos para as despesas públicas que, por via da natureza de uma qualquer operação financeira subjacente, não sejam objecto de contabilização imediata no défice e na dívida pública. É, aliás, este o compromisso que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o próprio Partido Socialista assumiu no passado dia 16 de Junho em carta enviada à Comissão Parlamentar de Economia, Finanças e Plano.

A par deste objectivo fundamental e de outros acertos de menor impacte, o presente projecto de lei introduz também mais algumas alterações importantes.

Assim, estabelecem-se limites ao endividamento por parte das largas dezenas de institutos públicos entretanto criados, enquanto que se reforçam também os respectivos mecanismos de controlo.

Prevê-se um montante máximo para a dotação provisional, em coerência com a sua verdadeira natureza, ou seja, unicamente para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis.

Obriga-se à apresentação do PIDDAC regionalizado no momento em que a proposta orçamental dá entrada na Assembleia da República, consagra-se a análise da sua execução na Conta Geral do Estado e prevê-se que, durante o período de execução, qualquer afectação ou desafectação de verbas que alterem o aprovado pelo Parlamento apenas por este possam ser autorizadas a partir do momento em que a dotação inicial de um projecto já tenha sido anteriormente reduzida pelo Governo em 10%.

Consagra-se a obrigação de apresentação da conta do sector público administrativo na óptica das contabilidades pública e nacional, bem como da explicação das respectivas diferenças.

Reduzem-se os diversos prazos de apresentação e debate da proposta de lei orçamental na Assembleia da República e de apreciação da Conta Geral do Estado.

Finalmente, estabelece-se a realização de reuniões trimestrais da Comissão Parlamentar de Economia, Finanças e Plano com o Governo para efeitos de acompanhamento da execução orçamental.

Na elaboração do presente projecto de lei manteve-se a estrutura base da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, com importantes alterações aos artigos 4.º, 7.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

13.º, 14.º, 15.º, 20.º, 23.º, 24.º, 27.º, 29.º, 33.º e 34.º da referida lei, bem como a criação de um novo artigo 35.º.

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados, do Grupo Parlamentar do PSD, apresentam o seguinte projecto de lei:

II) Articulado

Artigo 1.º

Objecto

As regras referentes ao Orçamento do Estado, os procedimentos para a sua elaboração, discussão, aprovação, execução, alteração e fiscalização e a responsabilidade orçamental, bem como as regras relativas à Conta Geral do Estado, obedecem aos princípios e normas constantes da presente lei.

Capítulo I

Princípios e regras orçamentais

Artigo 2.º

Anualidade

1 — O Orçamento do Estado é anual, sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais.

2 — O ano económico coincide com o ano civil.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 3.º

Unidade e universalidade

O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas da Administração Central, incluindo as receitas e despesas de todos os organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresas públicas, adiante designados por serviços e fundos autónomos, bem como o orçamento da segurança social.

Artigo 4.º

Equilíbrio

1 — O Orçamento do Estado deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas.

2 — As receitas efectivas têm de ser pelo menos iguais às despesas efectivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir.

3 — As responsabilidades financeiras por via de compromissos plurianuais decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça uma contabilização directa do respectivo encargo total no Orçamento do ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado, não podem nunca globalmente exceder o limite de 1% da dívida pública total, existente à data de entrada em vigor do Orçamento.

4 — Para efeitos do cálculo do montante global das responsabilidades financeiras referidas no número anterior deve ser tida em conta a totalidade dos compromissos plurianuais decorrentes do cumprimento integral, até ao final do prazo, de todos os contratos existentes, com o devido arredondamento por excesso.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — Os encargos decorrentes das responsabilidades financeiras previstas nos números anteriores têm de ser discriminados em mapa próprio e não podem representar anualmente mais de 5% dos encargos com os juros da dívida pública.

6 — O montante global dos financiamentos contraídos por institutos públicos que não revistam a natureza jurídica de empresas públicas, bem como das entidades públicas empresariais, não pode nunca exceder o limite correspondente a 40% das respectivas receitas provenientes da transferência anual do Orçamento do Estado ou do montante do respectivo capital social.

7 — Os encargos anuais com amortizações e juros decorrentes das responsabilidades referidas no número anterior têm de ser discriminados em mapa próprio e não podem exceder 5% das receitas previstas nos orçamentos anuais das respectivas entidades.

Artigo 5.º

Orçamento bruto

1 — Todas as receitas são inscritas no Orçamento do Estado pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza.

2 — Todas as despesas são inscritas no Orçamento pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie.

Artigo 6.º

Não consignação

1 — No Orçamento do Estado não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — Exceptuam-se do disposto no número anterior os casos em que, por virtude de autonomia financeira ou de outra razão especial, a lei determine expressamente a afectação de certas receitas a determinadas despesas.

Artigo 7.º

Especificação

1 — O Orçamento do Estado deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas.

2 — Será inscrita no orçamento do Ministério das Finanças uma dotação provisional destinada a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, cujo montante não pode exceder 2,5% da despesa total do subsector Estado.

3 — São nulos os créditos orçamentais que possibilitem a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, sem prejuízo dos regimes especiais legalmente previstos de utilização de verbas que excepcionalmente se justifiquem por razões de segurança nacional, autorizados pela Assembleia da República, sob proposta do Governo.

Artigo 8.º

Classificação das receitas e despesas

1 — A especificação das receitas rege-se por código de classificação económica, o qual as agrupa em correntes e de capital.

2 — A especificação das despesas rege-se por códigos de classificação orgânica, funcional e económica, mesmo no caso de o Orçamento ser estruturado, no todo ou em parte, por programas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — A estrutura dos códigos de classificação referidos nos números anteriores é definida por decreto-lei.

Capítulo II

Procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento do Estado

Artigo 9.º

Proposta de orçamento

1 — O Governo deve apresentar à Assembleia da República, até 15 de Outubro, uma proposta de orçamento para o ano económico seguinte.

2 — Nos anos de eleições legislativas o novo Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de orçamento no prazo máximo de 70 dias após a apreciação do seu programa.

3 — A proposta de orçamento devidamente apresentada é discutida e votada pela Assembleia da República no prazo máximo de 50 dias após a admissão da respectiva proposta de lei.

4 — Na elaboração da proposta de orçamento deve ser dada prioridade às obrigações decorrentes de lei ou de contrato e à política de investimento e desenvolvimento, devendo o Governo propor à Assembleia as restantes prioridades orçamentais, tendo em conta os objectivos económicos e financeiros que pretende prosseguir e a necessária correlação entre as previsões orçamentais e a evolução provável da conjuntura.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 10.º

Conteúdo da proposta de orçamento

1 — A proposta de orçamento deve conter o articulado da respectiva proposta de lei e os mapas orçamentais e ser acompanhada de anexos informativos, nos termos do disposto na presente lei.

2 — As propostas de alteração à lei orçamental devem explicitar e justificar de forma clara cada uma das alterações a submeter à Assembleia da República, evidenciando a comparação entre a situação vigente e a decorrente da proposta.

3 — O não cumprimento integral do disposto nos números anteriores determina a devolução da proposta de orçamento ou da proposta de alteração ao Governo para imediata correcção.

Artigo 11.º

Conteúdo do articulado da proposta de lei

O articulado da proposta de lei deve conter:

1 — As condições de aprovação dos mapas orçamentais e as normas necessárias para orientar a execução orçamental;

2 — A indicação das fontes de financiamento que acresçam às receitas efectivas, bem como a indicação do destino a dar aos fundos resultantes de eventual excedente;

3 — O montante e as condições gerais de recurso ao crédito público;

4 — A indicação do limite das garantias pessoais a conceder pelo Estado durante o exercício orçamental;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — O montante adicional das responsabilidades financeiras do Estado referidas no n.º 3 do artigo 4.º, com expressa referência ao cumprimento do limite aí imposto;

6 — O montante total dos encargos a suportar nos termos do n.º 5 do artigo 4.º, com expressa referência ao cumprimento do limite aí imposto;

7 — O montante adicional dos financiamentos a contrair pelos institutos públicos que não revistam a natureza de empresas públicas e pelas entidades públicas empresariais com expressa referência ao cumprimento do limite imposto no n.º 6 do artigo 4.º;

8 — O montante total dos encargos a suportar nos termos do n.º 7 do artigo 4.º, com expressa referência ao cumprimento do limite aí imposto;

9 — O montante de empréstimos a conceder e de outras operações activas a realizar pelo Estado, incluindo os fundos e serviços autónomos, e pela segurança social, desde que não sejam de dívida flutuante;

10 — Todas as outras medidas que se revelem indispensáveis à correcta gestão orçamental do Estado para o ano económico a que o Orçamento se destina.

Artigo 12.º

Estrutura dos mapas orçamentais

1 — Os mapas orçamentais a que se refere o artigo 10.º são os seguintes:

I - Receitas do Estado, segundo uma classificação económica, especificada por capítulos, grupos e artigos;

II - Despesas do Estado, especificadas segundo uma classificação orgânica, por capítulos;

III - Despesas do Estado, especificadas segundo uma classificação funcional;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

IV - Despesas do Estado, especificadas segundo uma classificação económica;

V - Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação orgânica, por capítulos;

VI - Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, especificadas segundo uma classificação orgânica, por capítulos;

VII - Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, especificadas segundo uma classificação funcional;

VIII - Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, especificadas segundo uma classificação económica;

IX - Orçamento da segurança social;

X - Finanças locais;

XI - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC);

XII - Despesas correspondentes a programas, especificadas segundo as classificações orgânica, funcional e económica, nos termos do número seguinte;

XIII - Discriminação de todos os contratos em vigor que dão origem a responsabilidades financeiras previstas no n.º 3 do artigo 4.º, vigentes à data previsível da entrada em vigor da lei orçamental;

XIV - Discriminação, adequada ao seu carácter previsional, de todos os novos contratos a celebrar no ano a que respeita o Orçamento, que dêem origem a responsabilidades financeiras de natureza idêntica às referidas no mapa XIII;

XV - Discriminação de todos os contratos de financiamento contraídos pelos institutos públicos que não revistam a natureza jurídica de empresas públicas e pelas entidades públicas empresariais, vigentes à data da entrada em vigor da lei orçamental, com explicitação por instituto, dos montantes totais e dos respectivos encargos anuais com amortizações e juros, bem como das datas de início e de cessação de cada contrato;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

XVI - Discriminação, adequada ao seu carácter previsional, de todos os novos contratos de financiamento a contrair pelos institutos públicos que não revistam a natureza de empresas públicas e pelas entidades públicas empresariais no ano a que respeita o Orçamento, bem como os respectivos encargos anuais com amortizações e juros.

2 — As despesas do Estado e dos serviços e fundos autónomos podem ser apresentadas por programas, os quais deverão conter a definição dos objectivos fundamentais a prosseguir e a quantificação dos meios necessários para o efeito.

3 — O mapa X contém as verbas a distribuir pelos municípios, nos termos da Lei das Finanças Locais.

4 — O Mapa XI deve:

a) Apresentar os programas e projectos de investimento que a Administração Pública pretenda realizar, organizados por municípios agrupados nos respectivos distritos ou região autónoma com explicitação dos totais concelhios e distritais ou regionais e ainda por ministérios, bem como os respectivos encargos plurianuais;

b) Indicar as fontes de financiamento;

c) Evidenciar os programas e projectos novos.

5 — O Mapa XIII deve explicitar o investimento em causa, as entidades envolvidas, o período previsto de execução com indicação da data do seu início, o valor do respectivo encargo anual, o montante total dos encargos decorrentes do cumprimento integral da cada contrato, o *Diário da República* em que foi publicado e, sempre que possível, os totais por coluna.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 13.º

Anexos informativos

1 — O Governo apresentará à Assembleia da República, com a proposta de Orçamento, todos os elementos necessários à justificação da política orçamental apresentada e, designadamente, os seguintes relatórios:

a) Previsão da evolução dos principais agregados macro-económicos com influência no Orçamento;

b) Justificação das variações das previsões de receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;

c) Dívida pública, operações de tesouraria, contas do tesouro e dívidas provenientes de operações de financiamento dos institutos públicos que não revistam a natureza jurídica de empresas públicas e das entidades públicas empresariais;

d) Evolução detalhada das operações financeiras previstas no n.º 3 do artigo 4.º;

e) Situação financeira de todos os serviços e fundos autónomos;

f) Cumprimento da lei das finanças das regiões autónomas;

g) Transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta de Orçamento;

h) Benefícios fiscais e estimativa das receitas cessantes.

2 — Além disso, devem também ser remetidos os seguintes relatórios:

a) Formas de financiamento do eventual défice orçamental efectivo e das amortizações;

b) Situação financeira da segurança social;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- c) Transferências orçamentais para as autarquias locais e para as empresas públicas;
- d) Receitas e despesas das autarquias locais;
- e) Receitas e despesas das regiões autónomas;
- f) Orçamento consolidado do sector público administrativo na óptica da contabilidade pública e na óptica da contabilidade nacional com justificação das respectivas diferenças;
- g) Justificação económica e social dos benefícios fiscais;
- h) Transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos e de uma análise da evolução dos respectivos graus de execução;
- i) Justificação das previsões de receitas fiscais, com discriminação da situação dos principais impostos.

Artigo 14.º

Discussão e votação do Orçamento na especialidade

1 — O Plenário da Assembleia da República discute e vota obrigatoriamente na especialidade:

- a) A criação de novos impostos e o seu regime de incidência, taxas, isenções e garantias dos contribuintes;
- b) A extinção de impostos;
- c) Os benefícios fiscais.

2 — As restantes matérias são discutidas e votadas na Comissão de Economia, Finanças e Plano, excepto as relativas ao regime fiscal e relativas a empréstimos e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

outros meios de financiamento que forem objecto de requerimento subscrito por um décimo dos Deputados em efectividade de funções, as quais serão discutidas e votadas em Plenário.

3 — Serão igualmente discutidas e votadas em Plenário as matérias que forem objecto de avocação, nos termos regimentais.

4 — Para efeito das votações na especialidade, a Comissão de Economia, Finanças e Plano reunirá em sessão pública, que deverá ser integralmente registada e publicada no *Diário da Assembleia da República*.

5 — No âmbito da preparação do Orçamento do Estado, a Assembleia da República pode convocar directamente, a solicitação da Comissão de Economia, Finanças e Plano, as entidades cuja audição considerar relevantes para o cabal esclarecimento da matéria em apreço e não estejam submetidas ao poder de direcção do Governo.

Artigo 15.º

Atraso na votação ou aprovação da proposta de orçamento

1 — Se a Assembleia da República não votar ou, tendo votado, não aprovar a proposta de Orçamento, incluindo o articulado e os mapas orçamentais, de modo que possa entrar em execução no início do ano económico a que se destina, manter-se-á em vigor o Orçamento do ano anterior, incluindo o articulado e os mapas orçamentais, com as alterações que nele tenham sido introduzidas ao longo da sua efectiva execução.

2 — A manutenção da vigência do Orçamento do ano anterior abrange a autorização para a cobrança de todas as receitas nele previstas, bem como a prorrogação da autorização referente aos regimes das receitas que se destinavam apenas a vigorar até ao final do referido ano.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — Durante o período em que se mantiver em vigor o Orçamento do ano anterior a execução do orçamento das despesas deve obedecer ao princípio da utilização por duodécimos das verbas fixadas nos mapas das despesas.

4 — Durante o período transitório referido nos números anteriores são aplicáveis os princípios sobre alterações orçamentais estabelecidos no artigo 20.º da presente lei.

5 — Quando ocorrer a situação prevista no n.º 1, o Governo deve apresentar à Assembleia da República uma nova proposta de Orçamento para o respectivo ano económico, no prazo do 45 dias sobre a data da rejeição, quando a proposta anterior tenha sido votada e recusada ou sobre o facto que tenha determinado a não votação parlamentar.

6 — O novo Orçamento deve integrar a parte do Orçamento anterior que tenha sido executada até à cessação do regime transitório estabelecido nos números anteriores.

Capítulo III

Execução do Orçamento e alterações orçamentais

Artigo 16.º

Execução orçamental

O Governo deve tomar as medidas necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, devendo, no exercício do poder de execução orçamental, aprovar os decretos-lei contendo as disposições necessárias a tal execução, sem prejuízo da imediata aplicação das normas da lei do Orçamento que sejam directamente exequíveis e tendo sempre em conta o princípio da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e o princípio da melhor gestão de tesouraria.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 17.º

Efeitos do orçamento das receitas

1 — Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objecto de inscrição orçamental.

2 — A cobrança pode, todavia, ser efectuada mesmo para além do montante inscrito no Orçamento.

3 — Os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados.

Artigo 18.º

Execução do orçamento das despesas

1 — As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, tendo em conta as alterações orçamentais que forem efectuadas ao abrigo do artigo 20.º.

2 — Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento do Estado, tendo cabimento no correspondente crédito orçamental e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos, salvas nesta última matéria, as excepções autorizadas por lei.

3 — Nenhuma despesa deve ainda ser efectuada sem que, além de satisfazer os requisitos referidos no número anterior, seja justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia.

4 — Nenhum encargo pode ser assumido sem que a correspondente despesa obedeça aos requisitos dos números anteriores.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 19.º

Administração orçamental e contabilidade pública

1 — A aplicação das dotações orçamentais e o funcionamento da administração orçamental obedecem às normas da contabilidade pública.

2 — A vigência e a execução do Orçamento do Estado obedecem ao regime do ano económico.

Artigo 20.º

Alterações orçamentais

1 — As alterações orçamentais que impliquem aumento da despesa total do Orçamento do Estado só podem ser efectuadas por lei da Assembleia da República.

2 — No caso de as despesas da Administração Central, com exclusão das referidas no n.º 8 do presente artigo, não serem integradas em programas, as alterações dos montantes de cada ministério ou capítulo, bem como as que impliquem as transferências de verbas ou a supressão de dotações entre ministérios ou capítulos, ou ainda de natureza funcional, são também aprovadas por lei da Assembleia da República.

3 — No caso de as citadas despesas serem apresentadas por programas, nos termos do n.º 2 do artigo 12.º, as alterações dos montantes de cada ministério ou capítulo, bem como as que impliquem a transferência de verbas ou a supressão de dotações entre ministérios 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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

programas orçamentais aprovados pela Assembleia, tendo em vista a sua plena realização.

4 — Estão excluídas do previsto no número anterior as alterações ao PIDDAC que não constituam simples transferências entre projectos de um mesmo programa, nem impliquem globalmente uma redução desse projecto a menos de 90% da sua dotação inicial, as quais terão de ser aprovadas por lei da Assembleia da República.

5 — Exceptuam-se do disposto nos n.ºs 1 e 2 as despesas não previsíveis e inadiáveis, para as quais o Governo pode efectuar inscrições ou reforços de verbas, com contrapartida em dotação provisional, a inscrever no orçamento do Ministério das Finanças destinada a essa finalidade.

6 — Exceptuam-se ainda do regime definido nos n.ºs 1 e 2 as despesas que, por expressa determinação da lei, possam ser realizadas com a utilização de saldos de dotações de anos anteriores, bem como as despesas que tenham compensação em receitas.

7 — Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, podem ser reduzidas ou anuladas, mediante decreto-lei, as dotações que careçam de justificação, desde que fiquem salvaguardadas as obrigações do Estado.

8 — São ainda da competência do Governo as alterações nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos que não envolvam recurso ao crédito para além dos limites fixados na lei anual do Orçamento.

9 — O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais que forem da sua competência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo IV

Fiscalização e responsabilidade orçamentais

Artigo 21.º

Fiscalização orçamental

1 — A fiscalização administrativa da execução orçamental compete, além de à própria entidade responsável pela gestão e execução, a entidades hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos gerais de inspecção e controlo administrativo e aos serviços de contabilidade pública, devendo ser efectuada nos termos da legislação aplicável.

2 — A fiscalização jurisdicional da execução orçamental compete ao Tribunal de Contas e é efectuada nos termos da legislação aplicável.

Artigo 22.º

Responsabilidade pela execução orçamental

1 — Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da legislação aplicável, que tipificará a natureza e efeitos das infracções, conforme sejam ou não cometidas com dolo.

2 — Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente, pelas suas acções e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental, nos termos do artigo 271.º da Constituição e da legislação aplicável.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 23.º

Informações a prestar à Assembleia da República

1 — O Governo deve informar trimestralmente a Assembleia da República acerca do montante, condições, entidades financiadoras e utilização de todos os empréstimos contraídos, incluindo os contraídos por institutos públicos que não revistam a natureza jurídica de empresas públicas e pelas entidades públicas empresariais e ainda todas as responsabilidades referidas no n.º 3 do artigo 4.º, bem como acerca do montante, condições e entidades beneficiárias de empréstimos e outras operações activas concedidas pelo Governo.

2 — O Governo deverá também informar a Assembleia da República sobre todas as operações de *swap* sobre a dívida pública, bem como de quaisquer outras transformações de dívida realizadas com recurso a derivados financeiros.

3 — O Governo deve enviar regularmente à Assembleia da República os balancetes trimestrais relativos à execução orçamental elaborados pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

4 — A Comissão de Economia, Finanças e Plano reúne trimestralmente com o Governo para apreciação dos documentos constantes do presente artigo.

Artigo 24.º

Contas públicas

1 — O resultado da execução orçamental consta de contas provisórias trimestrais e da Conta Geral do Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — O Governo deve publicar contas provisórias trimestrais, 30 dias após o termo do mês a que se referem, e 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.

3 — 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.

4 — O parecer do Tribunal de Contas será acompanhado das respostas dos serviços e organismos às questões que esse órgão lhes formular.

Artigo 25.º

Âmbito da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado abrange as contas de todos os organismos da Administração Central que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, incluindo a conta da Assembleia da República, a conta do Tribunal de Contas e a conta da segurança social.

Artigo 26.º

Princípios fundamentais

1 — A Conta Geral do Estado deve ter uma estrutura idêntica à do Orçamento do Estado, sendo elaborado com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

2 — A Conta poderá ser apresentada também sob forma consolidada.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 27.º

Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado compreende:

I - O relatório do Ministro das Finanças sobre os resultados da execução orçamental, o qual deverá incluir as contas consolidadas do sector público administrativo nas ópticas das contabilidades pública e nacional, com a justificação das respectivas diferenças;

II - O mapa da conta geral dos fluxos financeiros do Estado;

III - Os mapas referentes à execução orçamental;

1) Conta geral das receitas e despesas orçamentais;

2) Receitas do Estado, segundo uma classificação económica;

3) Despesas do Estado, segundo uma classificação orgânica;

4) Despesas do Estado, segundo uma classificação funcional;

5) Despesas do Estado, segundo uma classificação económica;

6) Despesas de investimentos organizadas por municípios agrupados em distritos ou região autónoma e por ministérios;

7) Despesas do Estado, cruzadas segundo as classificações utilizadas;

8) Conta geral das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos;

9) Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação orgânica;

10) Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação económica;

11) Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação orgânica;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

12) Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação funcional;

13) Despesas globais dos serviços e fundos autónomos segundo uma classificação económica;

14) Conta da segurança social.

IV) Os mapas relativos à situação de tesouraria:

1) Fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais;

2) Reposições abatidas nos pagamentos, por ministérios;

3) Conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos;

4) Conta geral, por cofres, de todo o movimento de receita e despesa e respectivos saldos existentes no início e no final do ano;

V) Os mapas referentes à situação patrimonial:

1) Aplicação do produto dos empréstimos;

2) Movimento da dívida pública;

3) Situação das responsabilidades financeiras assumidas pelo Estado nos termos do n.º 3 do artigo 4.º e a evolução dos respectivos encargos plurianuais;

4) Situação dos empréstimos contraídos por institutos públicos que não revistam a natureza de empresas públicas e pelas entidades públicas empresariais;

5) Balanço e demonstração de resultados da segurança social.

Artigo 28.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Apresentação por programas

As contas referentes às despesas do Estado e dos serviços e fundos autónomos serão apresentadas por programas quando se verificar a situação prevista no n.º 2 do artigo 12.º da presente lei.

Artigo 29.º

Anexos informativos

O Governo deve remeter à Assembleia da República, com o relatório a que se refere o artigo 27.º, todos os elementos necessários à justificação da conta apresentada e, designadamente, os seguintes mapas:

- a) Despesas de investimentos, organizados por municípios agrupados em distritos ou região autónoma e por ministérios, com a respectiva análise de desvios relativamente ao orçamentado;
- b) Despesas excepcionais;
- c) Relação nominal dos beneficiários das garantias pessoais concedidas pelo Estado com explicitação individual dos respectivos valores, bem como do montante global em vigor.

Capítulo V

Normas gerais e transitórias

Artigo 30.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Operações do Tesouro

A Direcção-Geral da Contabilidade Pública continuará a proceder à conferência de todos os saldos das operações do Tesouro, em colaboração com os organismos competentes.

Artigo 31.º

Conta da Assembleia da República

1 — O relatório e a conta da Assembleia da República são elaborados pelo Conselho de Administração e aprovados pelo Plenário.

2 — Para efeitos da alínea d) do artigo 8.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, o relatório e a conta da Assembleia da República são remetidos ao Tribunal de Contas até 31 de Março do ano seguinte a que digam respeito.

Artigo 32.º

Remessa da conta do Tribunal de Contas

A conta anual do Tribunal de Contas, depois de aprovada, será remetida, para informação, à Assembleia da República até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que diz respeito.

Artigo 33.º

Disposição transitória



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Se por força de situações do passado os limites estabelecidos nos n.ºs 3, 5, 6 e 7 do artigo 4.º se demonstrarem ultrapassados fica o Governo obrigado a tomar as iniciativas necessárias ao seu cumprimento até ao final da execução orçamental do ano 2002.

Artigo 34.º

Revogação

É revogada a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, com as alterações aprovadas pela Lei n.º 53/93, de 30 de Julho.

Artigo 35.º

Aplicação no tempo

A presente lei entra imediatamente em vigor, devendo o novo regime de enquadramento ser já observado no Orçamento do Estado para o ano 2001 e em eventuais alterações ao Orçamento do Estado para o ano em curso, bem como na Conta Geral do Estado relativa ao ano 2000, excepto na medida em que tal se revele inexecutável.

Palácio de São Bento, 26 de Abril de 2000. Os Deputados do PSD: *Durão Barroso — António Capucho — Carlos Encarnação — Teresa Patrício Gouveia — Rui Rio — Vieira de Castro — Ofélia Moleiro — Luís Marques Guedes — Manuel Moreira — Manuela Ferreira Leite — Artur Torres Pereira — Arménio Santos — Artur Torres Pereira.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Relatório e parecer da Comissão de Economia, Finanças e Plano

Relatório

1 - Objecto

O projecto de lei n.º 191/VIII, admitido pelo Presidente da Assembleia da República em 2 de Maio de 2000, visa alterar o quadro legal actual de enquadramento do Orçamento do Estado.

O projecto de lei em apreço, apresentado por Deputados do Grupo Parlamentar do PSD, apresenta-se, formalmente, como um projecto de substituição integral da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 53/93, de 30 de Julho.

2 - Enquadramento

A partir da revisão de 1997 da Constituição da República Portuguesa a matéria respeitante ao regime de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais foi transferida do âmbito da reserva relativa de competência da Assembleia da República para a sua esfera da reserva absoluta de competência (artigo 164.º, alínea r)).

O regime legal de enquadramento do Orçamento do Estado foi inicialmente fixado pela Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto, e veio a ser sucessivamente alterado pelas Leis n.º 40/83, de 13 de Dezembro, n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e n.º 53/93, de 30 de Julho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Sendo certo que sucessivas revisões constitucionais têm tido incidência no domínio orçamental, nem sempre essas alterações tiveram adequada expressão nas diversas versões da lei de enquadramento do Orçamento do Estado (por exemplo, a disciplina do orçamento da segurança social, o regime de elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos e os prazos de apresentação à Assembleia da República do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado (implicando, igualmente, a fixação da apresentação pelo Governo da Conta Geral do Estado ao Tribunal).

3 - Do projecto de lei n.º 191/VIII

A actual lei de enquadramento do Orçamento do Estado carece - parece pacífico afirmá-lo - de uma profunda revisão, no sentido, designadamente, de acolher todas as alterações de incidência orçamental registadas nas últimas revisões constitucionais e de assegurar quer maiores rigor e disciplina orçamentais quer o exercício pleno e efectivo dos poderes orçamentais pelos órgãos constitucionalmente competentes, em particular pela Assembleia da República.

Não tem esse âmbito global o projecto de lei n.º 191/VIII. Mas essa foi, legitimamente, a opção dos seus subscritores que, de acordo com a respectiva exposição de motivos, entenderam confinar as alterações substantivas a introduzir na actual Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado às seguintes:

a) Fixação de um limite máximo de 1% da dívida pública total (à data da entrada em vigor do Orçamento) para as responsabilidades financeiras que, por via de determinados compromissos plurianuais, não sejam objecto de contabilização imediata no défice e na dívida pública, não podendo, cumulativamente, os respectivos encargos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

anuais com juros representarem mais de 5% dos encargos com os juros da dívida pública - visando, expressamente, a limitação dos compromissos assumidos por recurso às denominadas SCUT e, igualmente, as operações em regime de *leasing* ou outro similar;

b) Estabelecimento de limites ao endividamento dos institutos públicos que não revistam a natureza jurídica de empresas públicas, bem como das entidades públicas empresariais, fixando esses limites em 40% das respectivas receitas provenientes de transferências do Orçamento do Estado ou do respectivo capital social;

c) Limitação do valor da dotação provisional a 2,5% da despesa total do subsector Estado (parece deprender-se que se trata das despesas efectivas do subsector, isto é, excluindo as despesas com passivos financeiros);

d) Explicitação de que o PIDDAC regionalizado deve ser apresentado à Assembleia da República simultaneamente com a apresentação da proposta orçamental, consagração da análise da respectiva execução na CGE e limitação das respectivas alterações por iniciativa do Governo;

e) Consagração da obrigatoriedade de apresentação pelo Governo, com a proposta orçamental, da conta do sector público administrativo na óptica da contabilidade nacional, bem como da sua conciliação com a conta na óptica da contabilidade pública;

f) Alteração, no sentido da sua redução, de diversos prazos relacionados com a apresentação e debate da proposta orçamental e da apreciação da CGE;

g) Consagração legal de reuniões trimestrais da CEFP com o Governo no âmbito do acompanhamento da execução orçamental.

Porém, da análise do articulado do projecto de lei resulta uma outra alteração que se afigura muito substantiva e, pelo seu significado e consequências, merecedora de realce no âmbito deste relatório.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Trata-se da alteração ao equilíbrio orçamental previsto no n.º 2 do artigo 4.º, pretendendo impor-se (salvo melhor opinião) o princípio da impossibilidade de a proposta orçamental apresentar qualquer défice, a não ser em situações excepcionais.

De facto, o regime actualmente em vigor exige o equilíbrio orçamental entre as receitas efectivas e as despesas efectivas, excluídas destas os encargos com juros da dívida pública. O projecto de lei integra, expressamente, esses encargos na despesa efectiva para efeitos do referido equilíbrio.

(Exemplificando com o Orçamento do Estado para o ano corrente, isso significaria que, no quadro da manutenção do quadro de receitas aprovado, as despesas orçamentais deveriam ser reduzidas em cerca de 560 milhões de contos).

Por outro lado, o projecto de lei parece eliminar os actuais n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da lei actual, que, respectivamente, consagram quer a independência relativamente ao Orçamento do Estado (na sua elaboração, aprovação e execução) «dos orçamentos das regiões autónomas, das autarquias locais e das empresas públicas» quer a obrigatoriedade de do Orçamento do Estado constarem, em anexo, «os elementos necessários à apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial» (pela análise geral do projecto de lei parece poder admitir-se que essa eliminação não terá sido pretendida pelos seus autores).

Não cabendo no quadro deste relatório qualquer apreciação de natureza política sobre o fundo e conteúdo das alterações propostas, conclui-se com o seguinte

Parecer

O projecto de lei n.º 191/VIII está em condições de ser apreciado e votado pelo Plenário da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assembleia da República, 19 de Maio de 2000. O Deputado Relator, *Octávio Teixeira* — A Presidente da Comissão, *Manuela Ferreira Leite*.

Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP e CDS-PP, registando-se a ausência do BE).