



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

7.^a alteração à
Lei de Enquadramento
Orçamental
PPL n.º 124/XII

Audição na COFAP | 22-02-2013



Contexto

A PPL 124-XII

O projeto de *“Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas”*



Contexto da proposta

- Objetivo: *transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia, em termos de regras e de procedimentos orçamentais*
- Simultaneamente, constitui um passo importante do projeto de “*Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas*” que o Ministério das Finanças lançou em Outubro de 2012, descrito no Anexo 1 ao *Relatório do Orçamento do Estado para 2013*.
- No contexto deste projeto, o governo refere a intenção de, *num horizonte temporal mais alargado e ainda a definir, (...) apresentar uma proposta de alteração mais profunda da LEO, com o objetivo de proceder à sua reorganização e simplificação, aproximando a sua estrutura e conteúdo das melhores práticas seguidas internacionalmente.*



Ligação entre os dois objetivos

- Até agora, a LEO, não obstante transpor as normas definidas pela arquitetura europeia, não integrou, nos princípios, procedimentos e práticas consagrados a nível nacional, as disposições necessárias para assegurar o seu cumprimento
- O que está em causa não é apenas o compromisso internacional, mas também a adequação de todo o quadro da política orçamental nacional por forma a assegurar a sua capacidade para desempenhar estavelmente as funções que lhe são próprias – **provisão de serviços públicos, distribuição do rendimento e estabilização da economia** – que constituem uma base essencial do bem-estar da sociedade e da confiança na economia



Articulação com o quadro plurianual

- No domínio macroeconómico, faltou até agora, no enquadramento orçamental português, uma articulação bem definida entre o orçamento anual e o quadro plurianual necessário para dar conteúdo efetivo aos objetivos de estabilização da economia e de sustentabilidade da dívida pública. Frustrados estes, ficam igualmente em causa as funções respeitantes à distribuição do rendimento e mesmo à provisão de serviços públicos
- Os princípios e procedimentos que necessitam de revisão na legislação nacional incluem a definição de regras claras quanto à elaboração, abrangência e execução do orçamento anual, integrado num quadro de médio prazo que defina regras, realistas e eficazes, de correção dos desvios observados.



Importância de uma regra de despesa

- Ancorar a regra de saldo orçamental numa regra de despesa abrangente, realista e exequível tem demonstrado, na experiência de diferentes países, constituir um apoio importante para a sua concretização, tanto no curto como no médio prazo
 - A regra de saldo estrutural regula a evolução do saldo orçamental, mas a sua observância só pode ser verificada *a posteriori*, por vezes com um atraso considerável
 - As despesas, pelo contrário, são susceptíveis de acompanhamento permanente e prestam-se a uma vasta gama de decisões discricionárias, úteis para a correção atempada dos desvios que possam pôr em causa o cumprimento da regra de saldo
 - A regra de despesa é fundamental para assegurar a observância dos compromissos assumidos e fornece um contributo importante para a eliminação do *deficit bias*
-



A diretiva 2011/85/UE

- O atual quadro plurianual não se encontra ancorado em qualquer regra de despesa e uma regra desse tipo não constitui uma exigência específica da nova arquitetura europeia.
- Contudo, a diretiva 2011/85/UE de 8 de Novembro de 2011 determina, com clareza, que:

Cada Estado-Membro deve estabelecer as suas regras orçamentais numéricas específicas, que promovam eficazmente o cumprimento das suas obrigações no domínio da política orçamental previstas no TFUE num contexto plurianual para o conjunto da administração pública.



A revisão abrangente da LEO

- A definição adequada do quadro orçamental plurianual, bem como a introdução de uma regra de despesa e dos mecanismos necessários ao seu acompanhamento e cumprimento, são questões prioritárias a ter em conta na reforma de fundo da Lei de Enquadramento Orçamental portuguesa prevista pelo Ministério das Finanças
- O CFP congratula-se com essa intenção e reconhece a necessidade de um horizonte temporal mais alargado para a sua concretização. Está pronto a colaborar no debate desse projeto, no âmbito das suas atribuições e já apresentou um conjunto de sugestões de aperfeiçoamento do enquadramento legislativo português
- Está, além disso, a preparar um Relatório especificamente dedicado à matéria.



A PPL 124-XII

Observações pontuais



Artigo 10.º-G

Limite da dívida pública

Proposta

1- Quando a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) exceder o valor de referência de 60%, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, a uma taxa de um vigésimo por ano, aferida numa média de 3 anos.

Comentário

A legislação europeia relevante – Pacto de Estabilidade e Crescimento e artigo 4.º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM – inclui uma salvaguarda que foi omitida na atual proposta, nomeadamente:

... o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, a uma taxa de um vigésimo por ano, como padrão de referência, aferida numa média de 3 anos (sublinhado nosso)



Artigo 10.º-G

Limite da dívida pública

- Embora se compreenda o desejo de rigor acrescido, atendendo à situação portuguesa, a concretização dessa intenção depende mais da introdução na legislação nacional dos necessários requisitos que da formulação do princípio.
- Parece-nos, por isso, que deveria ser mantida a salvaguarda contida na legislação europeia, e simultaneamente garantir a introdução desses requisitos na futura revisão da LEO

3- O saldo estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das Administrações Públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias, não pode ser inferior ao objetivo anualmente fixado no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Observação geral:

O Tratado Orçamental começa por determinar (Artº 3º, nº 1):

A situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária.

Este princípio básico deveria, também na legislação portuguesa, anteceder os pontos relativos ao saldo estrutural, que são instrumentais relativamente a ele.

Segunda observação:

O atual Artigo 12º-C, que não é alterado, contém uma definição diferente de saldo estrutural:

O saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo.
(sublinhado nosso)

A expressão “medidas extraordinárias” não tem uma definição consagrada. Aparentemente, poderá ser mais extensiva que a de “medidas temporárias” (incluindo, por exemplo, as não recorrentes), mas deve ser precisada. Adicionalmente, cremos conveniente usar um único conceito de saldo estrutural na mesma lei.

Terceira observação:

Com respeito ao limite ao déficit estrutural, a proposta de lei refere o limite anualmente definido no Programa de Estabilidade. Contudo, o Tratado Orçamental refere-se ao objetivo de médio prazo, impondo ainda um limite quantitativo. Assim, uma redação mais consentânea com a do Tratado poderia ser:

O saldo estrutural (...) não pode ser inferior ao objetivo **de médio prazo tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com um limite inferior de saldo estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.**

Quarta observação:

Ainda que não aplicável a Portugal no futuro próximo, este artigo deveria incluir uma alínea adicional, com uma redação equivalente à alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Tratado Orçamental:

Sempre que a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado for significativamente inferior a 60 % e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo fixado no n.º 3 pode ascender, no máximo, a um défice estrutural de 1,0% do produto interno bruto a preços de mercado.

Quinta observação:

O artigo 12.º-C poderia ser revogado, por conter disposições semelhantes ao 10.º-H, mas não inteiramente coincidentes.

A sua revogação implica no entanto o aperfeiçoamento atrás mencionado ao n.º 3 do artigo 10.-H (objetivo de médio prazo)

Com vista a refletir o disposto nos artigos aditados pela PPL, afigura-se necessária a atualização deste artigo. Sugerimos o seguinte texto para o nº 1 do mesmo:

É criado um órgão independente, o conselho das finanças públicas, cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, o cumprimento da regra do saldo orçamental estrutural, prevista nos artigos 10.º-H e 12.º-C, o mecanismo de correção do desvio, previsto no artigo 72.º-C, o reconhecimento da situação de excecionalidade, previsto no artigo 72.º-D, o cumprimento da regra da despesa da administração central, prevista no artigo 12.º-D, o cumprimento do previsto no n.º 5 do artigo 10.º-H e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.

PPL 124-XII

2. Para garantir a estabilidade financeira e a reputação internacional do Estado Português, consideram-se prioritárias as despesas com o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública.

Comentário

A justificação apresentada, que consideramos válida, é igualmente aplicável a nível nacional. Sugerimos, por isso, a eliminação do qualificativo “internacional”



PPL 124-XII

2- Para efeitos do disposto no número anterior, o valor verificado é calculado com base nos dados constantes da notificação do procedimento dos défices excessivos efetuada pelo Instituto Nacional de Estatística.

Sugerimos a seguinte adição ao texto:

Para efeitos do disposto no número anterior, o valor verificado é calculado com base nos dados constantes da notificação do procedimento dos défices excessivos efetuada pelo Instituto Nacional de Estatística e na metodologia definida no n.º 4 do artigo 10.º-H.

Pontos a tratar na futura revisão devem respeitar a:

- quem calcula o desvio, o hiato do produto e a componente cíclica do saldo orçamental;
- quem identifica as “medidas extraordinárias”.


PPL 124-XII, Artº 72º - B

5-O reconhecimento da existência de um desvio significativo é da iniciativa do Governo, mediante prévia auscultação do Conselho das Finanças Públicas, ou do Conselho da União Europeia, mediante a apresentação de recomendação dirigida ao Governo nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento do Conselho n.º 1466/97, de 7 de julho.

Artº 72º - C

5-O plano de correção é submetido pelo Governo à apreciação do Conselho das Finanças Públicas.

A Comunicação da Comissão Europeia COM(2012) 342 final, de 20.06.2012, no seu princípio 7, refere: *O Estado-Membro em causa deve ser obrigado a cumprir ou, em alternativa, a explicar publicamente a razão por que não segue as avaliações desses organismos*



Alterações relativas ao quadro plurianual: Pontos positivos

- Introdução da descrição das políticas previstas e avaliação do impacto sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas
- Inclusão das projeções de receitas gerais e próprias, o que melhora a transparência



Alterações relativas ao quadro plurianual: Insuficiências

- Mantém-se a contradição entre limites vinculativos a 4 anos (n.º 5) e atualização anual na lei do Orçamento do Estado (n.º 3, renumerado)
- A definição da despesa das administrações públicas abrangidas por limites superiores continua parcial e a informação fornecida pelo critério contabilístico utilizado (fluxos de caixa) inviabiliza o seu acompanhamento por forma a permitir a correção atempada de desvios
- Desvio face aos limites não obriga a correção, mas apenas a comunicação do Governo à Assembleia da República

- Com respeito aos princípios e práticas a que deve obedecer o quadro plurianual de programação orçamental, a presente proposta não parece constituir uma transposição suficientemente adequada do artº 10º da Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, que nomeadamente estipula:

O orçamento anual deve ser compatível com as disposições do quadro orçamental a médio prazo. Em termos concretos, as projeções e prioridades em termos de receitas e despesas que resultam do quadro orçamental a médio prazo, tal como referido no artigo 9º, nº 2º devem constituir a base para a preparação do orçamento anual. Qualquer desvio em relação a estas disposições deve ser devidamente fundamentado.



Conclusão

Atendendo aos maus resultados até agora decorrentes para a política orçamental portuguesa da falta de articulação bem definida entre o orçamento anual e o quadro plurianual, este mantém-se um ponto essencial a ter em conta na revisão da LEO no contexto do projeto de *“Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas”*