



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

O Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública veio convidar o Tribunal de Contas a pronunciar-se sobre a Proposta de lei 124/XII/2ª (GOV), que procede à sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

Assim, apresenta-se o Parecer solicitado:

I – ENQUADRAMENTO GERAL

- 1- O Governo assumiu, no âmbito do Memorandum de Entendimento, o compromisso de proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela lei 91/2001, de 20 de Agosto - entretanto objeto de seis alterações - a fim de transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia de governação orçamental.
- 2- O **Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Europeia e Monetária (TECG)** prevê (artigo 3º n.ºs 1 e 2) que os Estados Membros (EM) da UE devem introduzir na legislação normas sobre um mecanismo de correção orçamental que seja acionado automaticamente se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento. E, esse mecanismo de correção, deve ser consagrado no direito nacional *“através de disposições vinculativas e de carácter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais”*
- 3- A Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011 visa harmonizar os requisitos respeitantes às regras e procedimentos que constituem os quadros orçamentais dos EM e em particular especificar as medidas a tomar em caso de procedimento relativo aos défices excessivos, para cumprimento das disposições do Protocolo (nº12) anexo ao tratado da UE e ao tratado sobre o funcionamento da UE. (Vide considerando 1)
- 4- Estipulando o n.º 2 do art.º 3º do TECG que os mecanismos de correção a instituir pelos EM devem assentar em princípios comuns a propor pela Comissão Europeia, esta adotou uma iniciativa não legislativa - a Comunicação da Comissão - COM (2012)342 - através da qual estabeleceu 7 princípios comuns aos mecanismos de correção orçamental nacionais. Os princípios abrangem as questões fundamentais a contemplar na conceção dos mecanismos de correção, a saber:
 - O estatuto jurídico
 - A coerência com o enquadramento da UE
 - O acionamento dos mecanismos
 - A natureza da correção em termos de dimensão e calendário



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

- Os instrumentos operacionais
 - O funcionamento de eventuais clausulas de exceção; e
 - A função e independência das instituições de controlo (de supervisão)
- 5- A Proposta de lei 124/XII/2ª GOV visa adaptar a LEO às exigências decorrentes da Diretiva 2011/85/UE e do Pacto Orçamental a que Portugal se vinculou mediante a assinatura do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária. Importa, assim, perceber se a atual proposta de lei responde a essas exigências, devendo ainda as alterações ser confrontadas com o quadro jurídico-constitucional vigente, o qual se impõe ao legislador.
- 6- É parecer do Tribunal de Contas que esta iniciativa legislativa é positiva, sendo os motivos bem delineados no seu preâmbulo indispensáveis à solidez, ao equilíbrio e à sustentabilidade das finanças públicas. Tais motivos estão plasmados nas alterações e nos aditamentos que são propostos.
- 7- Afigura-se-nos pertinente aproveitar a presente iniciativa legislativa para reiterar a disponibilidade do Tribunal de Contas para antecipar a entrega do Parecer sobre a Conta Geral do Estado à Assembleia da República, dependendo da data de apresentação da mesma pelo Governo.

II - APRECIACÃO NA GENERALIDADE

- 8- A matéria versada na Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro, bem como na proposta de Lei, ora em análise, tem a maior importância para o TC, sobretudo na vertente da sua atividade que se prende com a emissão do Parecer sobre a CGE. De tal modo que, para futuro, o controlo a realizar nesse âmbito terá necessariamente de ter em conta as disposições daquela Diretiva que venham a ser aprovadas em sede de LEO. Veja-se, por exemplo, o art.º 10º da Diretiva quando estabelece que o orçamento anual deve ser compatível com as disposições do quadro orçamental a médio prazo. **Competirá ao TC ter em atenção esta compatibilidade.**
- 9- Em particular, merece uma especial atenção o contributo que as Recomendações do TC, ditas em sede do Parecer sobre a CGE, podem dar no âmbito **do processo de elaboração do Orçamento de Estado.**
- 10- Com efeito, para que este contributo possa ser mais efetivo, seria oportuno que esta alteração da LEO incluísse, nos elementos a ter em conta para efeitos do processo de elaboração do OE, quer a última CGE apresentada, quer o Parecer que sobre a mesma foi emitido pelo Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

- 11- Em França, por exemplo, a lei obriga que a CGE do ano (n-1) seja votada pelo Parlamento antes da discussão do projeto de lei do Orçamento para o ano (n+1).
- 12- Como referido em 7, o próprio Tribunal de Contas já declarou estar “disponível para antecipar a data de emissão do seu parecer **na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da conta pelo Governo**” (Vide p. I do Parecer sobre a CGE de 2011).
- 13- O Tribunal estaria, assim, disponível para emitir o seu Parecer até 30 de Setembro do ano seguinte àquele a que respeite a Conta Geral do Estado, se o Governo a apresentasse à Assembleia da República até 31 de Março. Pensamos que esta seria uma medida apta a contribuir para previsões orçamentais mais realistas e para uma discussão mais frutífera dos projetos de leis do Orçamento.
- 14- A matéria desta Proposta de Lei reveste-se de grande interesse para este Tribunal também na medida em que a ele compete, *maxime* na vertente da fiscalização sucessiva, assegurar que **as regras de contabilidade**, das quais depende, em muito, a fiabilidade e a correção quer das previsões quer das estatísticas, são **comuns a todos os subsectores da administração pública** (vide art.ºs 3º e 12º da Diretiva).
- 15- A este respeito é de salientar o esforço do TC para os serviços públicos aplicarem o POCP e os planos setoriais e bem assim as melhores práticas de contabilidade. Leia-se, a título de exemplo o ponto 11 da síntese do Parecer sobre a CGE de 2011:

11. Em 2011, catorze anos após a sua aprovação, apenas 50,2% dos serviços utilizava POCP ou plano sectorial, estando a sua total utilização prevista para 2013. No entanto, o Tribunal entende que a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

- 16- Apesar do recorrente reparo do TC, mantém-se a mesma redação do art.º 37º nº 2 da Lei 91/2001, **sem que haja a previsão de sanção para os serviços incumpridores:**

“2 - A apresentação dos elementos informativos sobre a situação patrimonial dos serviços e fundos autónomos depende da aplicação a cada um do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).”



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

17- Sublinha-se, aliás, que nos termos do considerando 7 da Diretiva, a compilação prévia de dados de tesouraria ou equivalentes, que é fornecida pela contabilidade de exercício, pode desempenhar um papel preponderante no reforço atempado do controlo orçamental por forma a **evitar a deteção tardia de erros orçamentais significativos**.

18- Por último, chama-se a atenção para o art.º 4º da Diretiva 2011/85/UE.

Por exemplo, segundo o nº 5 do citado artigo “[o]s Estados-Membros devem identificar a instituição que é responsável pela elaboração das previsões macroeconómicas e orçamentais, e tornar públicas as previsões oficiais macroeconómicas e orçamentais elaboradas para efeitos de planeamento orçamental, incluindo as metodologias, os pressupostos e os parâmetros relevantes subjacentes a essas previsões. [...]”.

Contudo, a instituição responsável pela elaboração de tais previsões não está identificada na Proposta de Lei.

Pensamos, pois, que as normas do capítulo VI da Diretiva 2011/85/UE [*Transparência nas finanças da Administração Pública e Quadros Orçamentais Abrangentes*] não estão adequadamente transpostas, sem aparente justificação, cabendo referir que o Tribunal sublinhou no seu Parecer sobre a CGE 2011 a necessidade de a proposta de orçamento se reportar a previsões credíveis.

Recomendação 1 – PCGE/2011

“O Planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómicas”

III - APRECIACÃO NA ESPECIALIDADE

19- O Tribunal tem uma posição favorável face às medidas que estabelecem uma maior exigência na prossecução dos objetivos definidos para alcançar finanças públicas sustentáveis. Vejam-se, por exemplo, os artigos seguintes:

19.1 Artº 12-D

Não só obriga o Governo a apresentar à Assembleia da República uma **proposta de lei** com o **Quadro plurianual de programação orçamental**, como explicita os aspetos principais do respetivo conteúdo.



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

19.2 Art.º 36º - “Conteúdo do Relatório”

Este artigo impõe maiores exigências e detalhe ao nível do conteúdo do Relatório da Proposta de Lei do Orçamento, nomeadamente em sede de previsões macroeconómicas.

Assim, visa assegurar um maior **rigor e transparência no estabelecimento das previsões orçamentais** evitando-se desvios muito significativos ao nível da execução e do *deficit* orçamental, com o conseqüente endividamento.

Por outro lado, impõe uma **fundamentada sustentação técnica dos desvios entre as previsões orçamentais e as previsões de outras entidades internas** (Banco de Portugal, Instituto de Estatística, etc) e **externas** (Comissão Europeia).

A norma permitirá ainda melhorar os desempenhos na **conceção de previsões e mitigação de riscos**, bem como **antecipar resultados**, através de previsões assentes na trajetória das principais variáveis orçamentais a partir de diferentes cenários, pressupostos de crescimento e taxas de juros adequando-se, assim, ao estipulado no artigo 4º da Diretiva 2011/85/UE.

19.3 Aditamento da al. c) ao artigo 68.º

De acordo com o aditamento da al. c) ao artigo 68.º, os municípios e as regiões autónomas passam a ter de remeter ao MF:

[Artigo 68.º 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.»

Na versão atual o art.º 68º obriga os municípios e as regiões autónomas a remeter ao MF apenas os seguintes elementos:

- a) Orçamentos e contas trimestrais e contas anuais;*
- b) Informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública.*

ew Considera-se positiva a alínea ora proposta, destinada aos **municípios e regiões autónomas**, porquanto ela visa permitir o controlo dos compromissos assumidos, da situação de tesouraria e dos passivos, relativos a ambas as administrações. Este elemento informativo só está previsto, no atual quadro legal, para os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

autónomos e para a conta do sistema da segurança social (art.º 76º n.º 3 al. j) e n.º 4 al. g) e n.º 5 al. f) da LEO na redação dada pela Lei 52/2011, de 13 de Outubro).

Será útil para o TC poder passar a dispor de informação mais detalhada sobre a execução orçamental destes subsectores da administração pública, a qual é relevante para o controlo das situações de endividamento.

19.4 Artigo 10.º - D

Este artigo assume especial importância na medida em que para além de subordinar ao princípio da sustentabilidade todos os subsectores que constituem as Administrações Públicas, incluindo os organismos e entidades que os integram (n.º 1) procede à densificação conceptual do princípio no n.º 2.

“2 - Entende-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na presente lei e na legislação europeia.”

20. Os artigos a seguir indicados poderão ser objeto de aperfeiçoamento, nos termos abaixo referidos:

20.1 Artigo 10.º - E n.º 2

O Tribunal considera ser positiva a introdução, pela primeira vez, na LEO, de uma densificação do Princípio da economia, eficiência e eficácia. É uma mais-valia face às anteriores versões da Lei que apenas lhe faziam alusão (v.g. no art.º 42º n.º 6 al. c) na redação vigente). No entanto, sugere-se, para evitar que tais conceitos técnicos fiquem encerrados de forma demasiado hermética, que o legislador substitua “**consistem**” por **traduzem-se**. Propõe-se a seguinte redação:

“Artigo 10.º - E

1 - ...

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, a economia, eficiência e eficácia traduzem-se na utilização...”

ew Por outro lado, sugerimos que, para reforço do princípio em apreço, seja feita alusão neste artigo à consequência jurídica que advém da sua violação. Assim, propomos o aditamento de um n.º 3 com a seguinte redação:



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

3 – A violação do disposto nos artigos 10.º-E e 42.º n.º 6 alínea c) da presente Lei constitui infração financeira punível com multa de valor igual ao previsto nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de Dezembro e Lei n.º 2/2012, de 6 de Janeiro, sem prejuízo da eventual responsabilidade financeira reintegratória.

20.2 Artigo 10.º- F n.º 2

A redação proposta no n.º 2 do Artigo 10.º- F sobre o Princípio da responsabilidade [*“O Estado não assume nem é responsável pelos compromissos assumidos pelos subsectores regional e local...”*] causa perplexidade e suscita algumas dúvidas quanto a *ratio legis* da norma, entendendo-se embora o cuidado do legislador com o princípio da independência orçamental das autonomias.

Assim:

- ✓ De acordo com o edifício constitucional o Estado português é um Estado unitário (art.º 6º d CRP).
- ✓ A desresponsabilização financeira do Estado-administração central relativamente aos subsectores regional e local ora prevista, colide com o disposto no art.º 10.º-B, n.º 1, da LEO (solidariedade recíproca).
- ✓ A redação parece incongruente com o n.º 3 do Artigo 10.º-H, da Proposta de Lei, segundo o qual o saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental das Administrações Públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.
- ✓ Os subsectores regional e local contribuem para o cálculo do endividamento nacional, conforme resulta do SEC95 e é reconhecido no art.º 12.º- A da LEO.
- ✓ A Diretiva, no seu artigo 12º estipula que os Estados Membros devem garantir que todas as medidas adotadas **para assegurar o cumprimento** dos capítulos referentes à Contabilidade Pública e Estatísticas (II), às Previsões (III) e às regras orçamentais numéricas (IV) abrangam, de forma coerente e exaustiva, **todos os subsectores da administração pública**.
- ✓ O texto **não responde às exigências da Diretiva**, que determina no seu art.º 13º, n.º 2 *“A fim de promover a responsabilização orçamental, deve ser claramente estabelecida a responsabilidade das autoridades públicas nos diferentes subsectores da administração pública”*. Ora, a Proposta de Lei não estabelece claramente a responsabilidade das autoridades públicas nos diferentes subsectores, antes procede a uma delimitação negativa ao eximir o Estado da responsabilidade pelos compromissos assumidos pelos subsectores regional e local e vice-versa.

lar



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

- ✓ O texto não se nos afigura compatível com as exigências e obrigações atribuídas ao Governo, designadamente, no âmbito dos artigos 10º- G e 72º- C do Diploma.

Neste contexto, a violação do **Princípio da sustentabilidade**, definido na redação proposta para o nº 2 do artigo 10.º- D, poderia justificar um enquadramento jurídico próprio.

Assim, esta matéria deveria ser regulada ao nível do regime jurídico das infrações financeiras e dos crimes da responsabilidade dos titulares de cargos políticos, onde se retirariam as consequências jurídicas decorrentes de tais infrações. Poderia ser reenquadrada a questão no âmbito da responsabilidade financeira, a aferir em sede própria, com novas sanções específicas.

20.3 Artº 10º - H

Sugerimos também para efeitos de melhor identificação do documento que nos nºs 1 e 4 do artigo se acrescente: [Pacto de Estabilidade e Crescimento] *referido no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.*

Por outro lado, a forma de cálculo e os limites do saldo estrutural constantes do nº3 deste artigo suscita dúvidas conceptuais face ao disposto no artº 12º-C nºs 1 e 4 da Lei, devendo usar-se uma fórmula semelhante nos dois casos.

Nesta matéria importaria que ficasse bem definido o conceito de saldo estrutural face às consequências que daí decorrem.

20.4 Artº 17º - A nº 1

É muito importante a norma do nº 1 do art.º 17º - A por razões de maior transparência e de maior eficácia no controlo da execução orçamental e do serviço da dívida. Vai também ao encontro do princípio da especificação do OE previsto no art.º 8º da Lei LEO.

Outra informação poderia, no entanto, ser disponibilizada ao Parlamento para garantir uma ainda maior transparência e controlo mais eficaz, como seja a projeção dos encargos e amortizações durante a vida de cada empréstimo contraído, até ao seu total reembolso (art.º 59º nº3 al. e) da LEO). Uma tal informação não vem proposta. Veja-se, a este propósito o teor do ponto 14 da síntese do Parecer do TC sobre a CGE 2011.

“14. A informação relativa à dívida pública direta que consta na CGE é incompleta e apresenta deficiências.”



Tribunal de Contas

Comissão Permanente

20.5 Artº 17º- A, nº 2

Atribui prioridade às despesas com o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública, em nome da garantia da “estabilidade financeira” e da “reputação internacional do Estado Português”. Admite-se que o legislador queira, com esta norma, evitar que se assumam compromissos para novos investimentos que não sejam fundamentais nem prioritários. No entanto, a norma terá de ser contextualizada no edifício constitucional, em que o Estado surge incumbido de tarefas fundamentais (art.º 9.º), bem como prioritárias, nomeadamente nos domínios económico e social (art.º 81.º).

20.6 Alínea b) do Artº 72.º-D

A propósito da alínea b) do Artigo 72.º- D, relativo às situações excecionais em que é admitido desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de ajustamento, decerto que o legislador terá querido a seguinte redação:

*b) De catástrofes naturais ou outras situações **excecionais** com significativo impacto orçamental;*

Lisboa, em 1 de fevereiro de 2013

O Presidente,

(Guilherme d'Oliveira Martins)