

A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental

Joaquim Miranda Sarmento

Professor Auxiliar no ISEG/Universidade de Lisboa

Ph.D in Finance (Tilburg University)

Sumário:

A Lei 151/2015, de 11 de setembro veio proceder à reforma da Lei de Enquadramento Orçamental, revogando a Lei 91/2001, de 20 de agosto. Esta reforma visa quatro objetivos principais: 1) Implementar definitivamente as normas do Tratado Orçamental e o calendário do Semestre Europeu, bem como as regras do “Six-pack” e do “Two-pack”; 2) Implementar uma orçamentação por Programas, bem como 3) Simplificar e reduzir a fragmentação do processo orçamental e 4) Aumentar a responsabilidade dos ministérios setoriais, revendo profundamente o papel do Ministério das Finanças e melhorando o relato financeiro e a qualidade da informação orçamental. Este artigo visa comentar, de forma crítica, a reforma do processo orçamental agora levada a cabo; analisar a nova arquitetura orçamental face ao disposto na anterior Lei de Enquadramento Orçamental; relacionar a nova Lei de Enquadramento Orçamental com os condicionalismos orçamentais existentes a nível Europeu e analisar a forma e o conteúdo da reforma de programação orçamental, sobretudo à luz de experiências anteriores e da experiência internacional existente.

Palavras-chave: Finanças Públicas; Lei de Enquadramento Orçamental, Orçamentação por programas; reforma orçamental;

1. Introdução:

A Lei 151/2015 procede à reforma da Lei de Enquadramento Orçamental^{1 2 3 4}, publicando um novo normativo que revoga a anterior Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei 91/2001, de 20 de agosto.

¹ A Lei de Enquadramento Orçamental é uma lei de valor reforçado (o que lhe é conferido pelo Artº4 da presente Lei), prevalecendo sobre todas as restantes normas orçamentais, nos termos do Artº 112, nº3 da Constituição da República Portuguesa. A LEO é assim, no quadro da jurisprudência do Tribunal Constitucional, uma Lei-norma, sendo que a Lei do Orçamento do Estado é uma Lei-Medida, sujeita à primeira (e que na opinião de Catarino, não tem valor reforçado face às demais Leis. Ver João Ricardo Catarino, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 2014). No caso da LEO, quer o autor, quer Tiago Duarte (A Lei por detrás do Orçamento, Almedina, 2007), entendem que todas as normas tem valor reforçado.

Desta forma, o quadro jurídico fundamental da política orçamental e da gestão financeira, concretizado na presente lei, resulta da Constituição da República Portuguesa e das disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, do Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de défice orçamental e de dívida pública e, bem assim, do disposto no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança da União Económica e Monetária. A adoção em Portugal das normas do Tratado Orçamental gerou uma discussão se as mesmas deveriam ter sido objeto de lei constitucional ou se a sua implementação por uma Lei de valor reforçado era suficiente. Não deixa de ser uma crítica pertinente a que é feita por Campos (Manuel Fontaine Campos, A crise e a regulação internacional e europeia: o “Pacto Orçamental como solução para a crónica indisciplina financeira do Portugal democrático”, in A crise e o Direito Público, ICJP, 2013), que apesar da Lei de Enquadramento Orçamental ser uma lei de valor reforçado, esta é alterável por maioria relativa, o que permite que no futuro, uma maioria parlamentar possa alterar a Lei de Enquadramento Orçamental quando pretender que a Lei do Orçamento do Estado não cumpra a regra do equilíbrio orçamental. Contudo, somos de opinião que a inclusão das normas orçamentais na Constituição não traria nenhuma vantagem, e relativamente à opinião atrás expressa por Campos, somos de opinião, que embora possível no plano teórico, não se vislumbra que tal possa ocorrer no atual contexto de condicionalismo Europeu.

² A lei de enquadramento orçamental estabelece as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo, aplica-se ao Orçamento do Estado bem como às correspondentes contas e tem por base os atuais artigos 105.º, 106.º e 107.º da Constituição da República Portuguesa. Conforme refere Nazaré Costa Cabral (A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito de Lisboa), a Lei de Enquadramento Orçamental sinaliza, com o correr do tempo, a teorização mais recente e o “estado da arte” no domínio do “public budgeting”.

³ Contudo, e nos termos do Artº 5 da presente Lei, é salvaguardada a autonomia administrativa e financeira das instituições de ensino superior públicas (Artº 6), nos termos dos Artº 114 e 115 do Regime jurídico das Instituições de Ensino Superior: Artigo 114.0 [Saldo de gerência]: 1- Não são aplicáveis às Instituições de ensino superior públicas as disposições legais que prescrevem a obrigatoriedade de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência provenientes das dotações transferidas do Orçamento do Estado. 2 - A utilização pelas Instituições de ensino superior públicas dos saldos de gerência provenientes de dotações transferidas do Orçamento do Estado não carece de autorização do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela. 3 - As alterações nos orçamentos privativos das Instituições de ensino superior públicas que se traduzam em aplicação de saldos de gerência não carecem de autorização do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela. Artigo 115.0 [Receitas]: 1 - Constituem receitas das Instituições de ensino superior públicas: a) As dotações orçamentais que lhes forem atribuídas pelo Estado; b) As receitas provenientes do pagamento de propinas e outras taxas de frequência de ciclos de estudos e outras ações de formação; c) As receitas provenientes de atividades de investigação e desenvolvimento; d) Os rendimentos da propriedade intelectual; e) Os rendimentos de bens próprios ou de que tenham a fruição; f) As receitas derivadas da prestação de serviços, emissão de pareceres e da venda de publicações e de outros produtos da sua actividade; g) Os subsídios, subvenções, comparticipações, doações, heranças e legados; h) O produto da venda ou arrendamento de bens imóveis, quando autorizada por lei, bem como de outros bens; i) Os juros de contas de depósitos e a remuneração de outras aplicações financeiras; j) Os saldos da conta de gerência de anos anteriores; l) O produto de taxas, emolumentos, multas, colmas e quaisquer outras receitas que legalmente lhes advenham; m) O produto de empréstimos contraídos; n) As receitas provenientes de contratos de financiamento plurianual celebrados com o Estado; o) Outras receitas previstas na lei. 2 - As Instituições de ensino superior públicas podem recorrer ao crédito nos termos estabelecidos na lei, mediante autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela. 3 - Com exceção das dotações transitadas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as instituições de ensino superior públicas depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem. 4 - As receitas a que se refere a parte final do número

Em 2013, a Lei 37/2013, de 14 de junho, procedeu à sétima alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (antepenúltima alteração da lei agora revogada, mas a mais relevante desde 2011). O governo tinha apresentado à Assembleia da República, em janeiro desse ano, uma revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, com vista à introdução da chamada “regra do saldo orçamental

anterior são geridas pelas instituições de ensino superior públicas através dos respetivos orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos. 5 - As aplicações financeiras de cada instituição de ensino superior pública devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25 o/o do seu montante total. 6 - O princípio da não consignação de receitas não se aplica: a) As receitas provenientes do Orçamento do Estado destinadas ao financiamento de despesas ou de projetos específicos; b) As receitas que, nos termos da lei ou de contrato, se destinem a cobrir determinadas despesas.

No entanto saliente-se a opinião do Tribunal de Contas, no seu parecer sobre esta Lei (pag. 7) (Tribunal de Contas, “Parecer sobre a Lei de Enquadramento Orçamental”, disponível no site do Parlamento): *“Não se vê razão para a amplitude do regime consagrado no artigo 5, O artigo 76, n.2, da Constituição apenas estipula que as universidades são dotadas de autonomia administrativa e financeira (regime que nem sequer estende a outras instituições de ensino superior). Não resulta desse preceito que não se lhes apliquem os princípios e regras orçamentais gerais, os quais são, aliás, aplicáveis a outras entidades com autonomia também reconhecida constitucionalmente, como as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais. A redação e a inserção sistemática deste artigo permite dúvidas sobre o carácter reforçado e conformador da LEO sobre a autonomia financeira universitária, o que é completamente desajustado”* e na pág. 16: *“Por outro lado, a alínea b) estabelece um paralelismo entre os órgãos de soberania e as instituições de ensino superior em matéria de gestão da receita. Esse paralelismo é desajustado à luz das diferenças entre o estatuto constitucional dos órgãos- de soberania e a autonomia de que são dotadas as universidades, autonomia essa de que não estão, aliás, dotadas as demais instituições de ensino superior”*.

⁴ A presente iniciativa, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167. e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197 da Constituição e no artigo 11 do Regimento da Assembleia da República.

A matéria em causa integra as matérias da reserva absoluta da competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea r) do artigo 164 da Constituição da República Portuguesa, e que a Lei de Enquadramento Orçamental, por dever ser respeitada pela lei do Orçamento do Estado, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 106 da Constituição, tem valor reforçado, ao abrigo do n.º 3 do artigo 112 da Constituição.

A primeira Lei de Enquadramento Orçamental foi aprovada pela Lei n.º 64/79 de 26 de agosto, entretanto revogada pela Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro, que por sua vez foi revogada pela Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro, que foi revogada pela Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto, que estabeleceu as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas e todo o sector público administrativo - Lei de enquadramento orçamental.

A Lei 91/2001, de 20 de agosto, teve diversas alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de agosto (lei da estabilidade orçamental - Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, segunda alteração à Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro, e quinta alteração à Lei n.º 2/98, de 6 de agosto, e que nos artigos 82.º a 92.º, Capítulo V, adotou os preceitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento), e pelas Leis n.º 23/2003 de 2 de julho, Lei n.º 48/2004 de 24 de agosto, Lei n.º 48/2010 de 19 de outubro, Lei n.º 22/2011 de 20 de maio, Lei n.º 52/2011 de 13 de outubro (procede à sexta alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e determina a apresentação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015 em matéria de enquadramento orçamental), Lei n.º 64-C/2011 de 30 de dezembro (Aprova a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respetiva Implementação), Lei n.º 37/2013 de 14 de junho (Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica Interna a Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros), e a Lei n.º 41/2014 de 10 de julho, que a republicou.

Com a publicação da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, procedeu-se à aprovação da estratégia e dos procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Aprovou-se, igualmente, o calendário para a respetiva implementação até 2015, tendo sido prevista a sua revisão semestral, mediante Portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças. Nesta sequência, a Portaria n.º 47/2014 de 25 de fevereiro, procede à aplicação do artigo 2 da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, determinando a revisão do calendário de implementação da estratégia e dos procedimentos a adotar até 2015. A revisão introduzida pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, teve como objetivo transpor para a ordem jurídica interna a nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais, previstas nos artigos 3 a 8 do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e na Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho de 8 de novembro de 2011, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros. Por último, a Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, veio introduzir alterações aos artigos 12-C, 67, 72-B, 72-C e 72-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, revogando o n.º 4 do artigo 72-B e a alínea c) do n.º 1 e o n.º 4 do artigo 72-D, republicando-a em anexo.

estrutural”⁵ das Finanças Públicas^{6 7}. Já em 2011 a 5ª revisão tinha alterado substancialmente a Lei de Enquadramento Orçamental, procurando implementar um sistema orçamental limitador da despesa, com uma orçamentação top-down, reforçando a programação financeira e introduzindo regras de despesa e saldo^{8 9}.

Esta Lei agora aprovada, que não altera a anterior Lei de Enquadramento Orçamental, mas sim revoga-a (embora algumas partes da nova Lei não tenham aplicação imediata, como veremos mais adiante), muda de forma significativa o processo orçamental¹⁰. Assim, não é descabido referirmo-

⁵ Esta “regra do saldo orçamental estrutural” consiste na definição de um défice orçamental inferior a 0,5% PIB, com os desvios orçamentais a serem objeto de correção no espaço de 2 anos, salvo eventos extraordinários (definidos como catástrofes naturais ou recessão económica prolongada). Adicionalmente o limite da dívida pública é estabelecido em 60%. O ritmo anual de redução da dívida pública é estabelecido em 5% da diferença da média dos últimos 3 anos da dívida pública e o referencial de 60%. Para Portugal, este diferencial situar-se-á neste momento próximo dos 60% (para um valor de dívida pública que ronda os 120%), o que implica um saldo orçamental positivo de cerca de 3% anual, durante um período superior a duas décadas. Pese embora se trate de adotar para o normativo legal nacional as disposições aprovadas no Conselho Europeu, é bastante controversa a eficácia prática deste tipo de medidas.

Refira-se que em alguma comunicação social esta regra foi apelidada de “regra de ouro”. No entanto, em Finanças Públicas o conceito de “regra de ouro” é diferente do desta regra. Por “regra de ouro” entende-se que os empréstimos não deviam exceder as despesas em investimentos e teve por objetivo facilitar a utilização da política orçamental como instrumento para a estabilização macroeconómica (embora se possa admitir “desvios excecionais”). Ou seja, na teoria económica, a “regra de ouro” consiste em que o défice orçamental (*ceteris paribus*, as necessidades líquidas de financiamento caso não existam operações de Aquisição de ativos financeiros, de Regularização de dívidas e assunção de passivos ou de Receitas privadas usadas na amortização da dívida) seja exclusivamente resultado do investimento público. Por outras palavras ainda, que o saldo corrente seja equilibrado.

⁶ Esta proposta estabeleceu um conjunto de alterações à LEO, a saber: 1) Cria uma regra de convergência da dívida pública para os 60% do PIB, que determina que quando o valor da dívida pública for superior a esse referencial (o que é a situação atual de Portugal, com uma dívida pública em 2013 em redor dos 120% do PIB), o Governo está obrigado à sua redução em 5% da diferença do valor atual para os 60%, aferida numa média de 3 anos; 2) Cria uma regra para o saldo orçamental estrutural. O saldo orçamental passa a estar corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias. Enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, a redução do saldo não pode ser inferior a 0,5% PIB; 3) Cria-se uma regra de desvio significativo do saldo global e um mecanismo para a sua correção; 4) Considera-se como prioritária a despesa com o pagamento de juros da dívida pública; 5) A apresentação ao Parlamento de um quadro plurianual de programação orçamental; 6) Criação de uma “regra de despesa”.

⁷ Relativamente a este diploma, o Conselho de Finanças Públicas (CFP 2014) emitiu um parecer, em que não deixando de concordar com esta revisão da LEO, sugeria um conjunto de melhorias e aspetos adicionais. Nomeadamente, o CFP refere que pese embora se faça a transposição das normas comunitárias, não se integrou na LEO as disposições necessárias para assegurar o seu cumprimento. Ou seja, o CFP considera que o quadro orçamental não estava adequado de forma a assegurar as suas funções, nomeadamente na falta de articulação entre o orçamento anual e o quadro plurianual.

⁸ Sobre a 5ª revisão, ver Waldemar Oliveira Martins, “A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e as novas regras financeiras”, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2011.

⁹ Na área financeira a tendência é semelhante à da política orçamental, com as regras e medidas criadas para eliminar ou conter os défices a tornarem-se bastante populares a nível mundial. Isto porque estas regras tem um aspeto comum, que é o de dar credibilidade às políticas económicas através da eliminação (nós, ao contrário deste autor, diríamos apenas redução), das medidas discricionárias, embora tal implique um esforço de longo-prazo. Waldemar Oliveira Martins, “A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e as novas regras financeiras”, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2011.

¹⁰ Conforme refere Waldemar Oliveira Martins, (Processo e execução orçamental na União Europeia), “O processo orçamental público compreende o conjunto de atividades, constantes de um calendário oficial ou operacional, necessárias ao desenvolvimento, avaliação e concretização do plano para obtenção de receitas necessárias ao aprovisionamento de bens, serviços e ativos, tendo em vista a satisfação das necessidades de uma coletividade. Um processo completo abrange um conjunto mínimo de elementos: (1) a consideração de uma perspetiva de longo prazo; (2) o estabelecimento de conexões com objetos macroeconómicos; (3) o entendimento das decisões financeiras a partir dos resultados obtidos; (4) o envolvimento e a promoção de uma efetiva comunicação com os cidadãos e o eleitorado; (5) a previsão de um conjunto de incentivos ao governo na gestão dos recursos públicos. Nesta lógica, não só é transmitido o conjunto dos recursos e dos encargos anuais, como também são refletidos as metas e os objetivos plurianuais. As fases do processo orçamental estão divididas em quatro tempos: nos referimos são: (1) preparação; (2) aprovação; (3) execução e (4) controlo.

nos à Lei 151/2015, como uma reforma da arquitetura orçamental pública, como uma reforma da Lei de Enquadramento Orçamental. Conforme refere o Conselho de Finanças Públicas ¹¹ no seu parecer a esta Lei: “*A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) contida na presente proposta de lei não é uma alteração cirúrgica a alguns aspetos do processo orçamental e distingue-se por isso claramente das revisões operadas à versão da lei em vigor*”(CFP, 2015). O CFP entende que esta Lei proporciona um quadro jurídico novo, melhorando o enquadramento e a qualidade legislativa da política orçamental, no seguimento das boas práticas internacionais.

Na prática, as várias revisões da anterior Lei e a reforma agora realizada vem concretizar aquilo que Nazaré Costa Cabral ¹² refere como a necessidade de uma nova Lei ¹³. A autora salienta dois aspetos relevantes: por um lado, a Lei de 2001 foi pensada sobretudo por juristas, sendo o Orçamento do Estado concebido como uma Lei, com o seu elemento estático e o seu elemento

Enquanto a primeira e a terceira funções estão cometidas ao Governo, a segunda e a quarta funções estão afetas ao Parlamento.

¹¹ O Conselho das Finanças Públicas (previsto na Lei de Enquadramento Orçamental pela primeira vez na sua 5ª revisão, em 2011) tem como missão proceder a uma avaliação independente sobre a coerência, o cumprimento dos objetivos definidos e a sustentabilidade das finanças públicas, simultaneamente promovendo a sua transparência (Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro).

A existência de um Conselho desta natureza insere-se nas melhores práticas internacionais, mas também no disposto no Artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 “Organismos independentes encarregados de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais”:

1. Os Estados-Membros devem dispor de organismos independentes para fiscalizar o cumprimento: a) Das regras orçamentais numéricas que incorporam nos processos orçamentais nacionais o seu objetivo orçamental de médio prazo, estabelecido no artigo 2.º -A do Regulamento (CE) n.º 1466/97; b) Das regras orçamentais numéricas a que se refere o artigo 5.º da Diretiva 2011/85/CE. 2. Esses organismos devem, se for caso disso, facultar avaliações públicas das regras orçamentais nacionais relativas, nomeadamente: a) À ocorrência de circunstâncias conducentes ao acionamento do mecanismo de correção aplicável no caso de um desvio significativo observado em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento ao objetivo de médio prazo, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97; b) A saber se a correção orçamental está a decorrer de acordo com as regras e planos nacionais; c) À ocorrência e à cessação das circunstâncias a que se refere o artigo 5.º, n.º 1, décimo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 que podem permitir um desvio temporário do objetivo orçamental de médio prazo ou da trajetória de ajustamento a esse objetivo desde que tal desvio não ponha em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

Também se baseia na recomendação proferida na Comunicação da Comissão Europeia COM(2012) 342 final, de 20.06.2012, princípio 7: [Função e independência das instituições de supervisão]:

Os organismos independentes ou os organismos com autonomia funcional que ajam como instituições de supervisão devem apoiar a credibilidade e a transparência do mecanismo de correção. Essas instituições devem facultar apreciações públicas da ocorrência de circunstâncias que determinem o acionamento do mecanismo de correção, da conformidade da correção com as regras e os planos nacionais e da ocorrência de circunstâncias de acionamento, extensão e saída de cláusulas de exceção. 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.

¹² (A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito de Lisboa)

¹³ A que se pode juntar o argumento de Nabais (José Casalta Nabais, Reflexões sobre a constituição económica, financeira e fiscal Portuguesa, Revista de Legislação e Jurisprudência, nov-dez 2014), em que o autor afirma que a ordem jurídica interna, nomeadamente a ordem constitucional, já não constitui a totalidade da ordem jurídica em matéria orçamental e fiscal, uma vez que as constituições fiscais (orçamentais diríamos nós) estão fortemente limitadas pela constituição económica Europeia. Este processo resulta da nossa entrada na União Europeia e posteriormente da adesão à União Económica e Monetária e reforçada com o Tratado de Lisboa, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2009. Decorre desta alteração o fato de que as normas orçamentais emanadas do Direito Europeu, nomeadamente o Tratado Orçamental como veremos adiante, impliquem a sua introdução na Constituição ou numa lei de valor reforçado (Portugal optou pela segunda hipótese).

dinâmico ¹⁴. Mas as suas subseqüentes revisões (sobretudo a partir de 2011), já são focadas nas áreas económicas e orçamentais/financeiras. As alterações dos últimos anos e agora esta reforma alteram o paradigma da Lei de Enquadramento Orçamental, trazendo a influência da teoria económica e da gestão pública. De fato, o novo processo orçamental reflete sobretudo as influências da literatura internacional, mormente do FMI e da OCDE. Assim, temos não apenas linguagem jurídica, mas também linguagem económica e orçamental (e diríamos nós, sobretudo linguagem microeconómica). Na prática, o processo orçamental já não é visto antes de mais como um processo legislativo, mas sim como um processo político com dimensão económica e financeira. Por outro lado, e reforçando o primeiro aspeto, a reforma da Lei de Enquadramento Orçamental impõe-se dado as sucessivas revisões que a anterior Lei teve. Estas alterações transformaram-na num repositório de influências e linguagens diferentes, havendo a necessidade de simplificar a Lei e de reorganizar os “enxertos” que o tempo lhe foi impondo (por exemplo o aditamento de capítulos ou de artigos com as letras “A”, “B”, ...). Já na Lei de 22/2011, de 20 de maio, a autora supracitada estranhava a opção do legislador em não publicar uma nova Lei, procedendo novamente à sua revisão. Consequentemente temos assistido assim um aumento das formalidades associadas às matérias orçamentais. Esta dificuldade crescente para os aplicadores da legislação orçamental é o corolário do incremento da complexidade da legislação e do constante aumento do grau de exigência ao nível de reporte e acompanhamento da execução orçamental.

Esta reforma, que produziu a Lei 151/2015, tem duas grandes vertentes: por um lado, iniciar uma verdadeira orçamentação por programas em Portugal. Por outro lado, dá continuidade à adequação do processo orçamental às novas regras orçamentais Europeias, nomeadamente as decorrentes do Tratado Orçamental (oficialmente designado por TRATADO SOBRE ESTABILIDADE, COORDENAÇÃO E GOVERNAÇÃO NA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA), uma convenção internacional também chamada de “fiscal compact” ¹⁵ ¹⁶, ratificado pelos Estados Membros da EU, do Semestre Europeu, do “six-pack” e do “two-pack”. Recorde-se contudo, que a Lei 37/2013 (7ª alteração à Lei 91/2001), já tinha transposto parte significativa das regras Europeias.

¹⁴ Citando Sousa Franco (“Finanças Públicas e Direito Fiscal, Almedina, 1999, pg. 336), “o Orçamento é uma previsão, normalmente anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos para as cobrir, incorporando a autorização concedida à administração financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da administração em cada período orçamental”. Ou seja, O Orçamento é um documento de gestão previsional, mas essa gestão previsional tem contudo uma diferença significativa entre receitas e despesas. Do lado da receita o Governo apresenta uma estimativa de cobrança dos impostos, taxas e outras receitas (corrente e de capital). Do lado da despesa, o Governo fixa um teto máximo da despesa total, mas também um teto máximo de cada rubrica da despesa (quer por entidade – classificação orgânica; quer por tipo de despesa – classificação económica).

¹⁵ Sobre este aspeto saliente-se a diferença de nomenclatura entre o Inglês e o Português. Em Inglês, “fiscal” quer dizer “orçamental”, pelo que por “fiscal policy” entende-se a “política orçamental”. Já o termo Português para “fiscal” (no sentido de fiscalidade, tributos, impostos, etc.), em Inglês é usado o termo “taxation”.

¹⁶ Por política orçamental (mais abrangente que a fiscalidade), entende-se a política do Estado, que envolve a utilização de receitas e despesas com vista à prossecução de objetivos económicos, o que implica um conjunto de escolhas “implícitas” e “explícitas”, tais como bem-estar, eficiência, solidariedade, etc. (Martins, 2011) (guilherme Waldemar Oliveira Martins, “Política Fiscal: uma análise introdutória”, in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2011).

Adicionalmente a estes dois grandes objetivos, a nova Lei procura simplificar e reduzir a fragmentação do processo orçamental ^{17 18}, aumentando a responsabilidade dos ministérios setoriais e revendo profundamente o papel do Ministério das Finanças. A nova Lei procura também assegurar que a orçamentação por programas está de fato focada na obtenção de resultados, suscetíveis de serem avaliados por indicadores, alterando o paradigma de funcionamento da administração pública. Por último, a Lei procura melhorar o relato financeiro e a qualidade da informação orçamental. Neste aspeto, e seguindo a recomendação da 11ª revisão do Programa de Assistência Económica e Financeira (Comissão Europeia, 2014), relativamente às reformas orçamentais estruturais, é necessário criar no âmbito do Ministério das Finanças, através da Direção-Geral do Orçamento, uma área de Contabilidade e Relato, visando melhorar o relato e a monitorização dos fluxos de caixa e económicos, reconhecendo e mensurando ativos, passivos, rendimentos, gastos, despesas, receitas, pagamentos e recebimentos ¹⁹.

A literatura económica tem demonstrado que a qualidade do processo orçamental é determinante a médio prazo, no processo de consolidação orçamental e na sustentabilidade das Finanças Públicas ²⁰. No entanto, refira-se que mudar as leis é apenas um primeiro passo para um enquadramento orçamental eficaz²¹. É imprescindível que se melhore os processos de gestão da despesa pública, através de mecanismos de “expenditure reviews”, maior flexibilidade, criação de objetivos por programa orçamental, maior nível e detalhe da informação, bem como da sua qualidade. De fato, é um dado relativamente adquirido que a forma como a Administração Pública (AP) se organiza é um

¹⁷ Sistematiza-se a LEO num texto único e coerente ultrapassando os inconvenientes das sucessivas alterações introduzidas na LEO vigente que nem sempre asseguraram a desejável consistência do normativo no seu todo.

¹⁸ Conforme refere Morais Sarmiento, “As 6’s da reforma Lei de Enquadramento Orçamental”, a fragmentação orçamental define-se como o grau em que os custos marginais da despesa pública (não) são internalizados pelos decisores orçamentais quando tomam decisões de despesa. A fragmentação também pode ser definida como a dispersão de elementos que compõe o processo orçamental. Os processos descendentes (top-down) e a redução do número de decisores orçamentais ajudam a reduzir a fragmentação.

¹⁹ Conforme refere o Tribunal de Contas no seu parecer a esta Lei (pag.2): “*A Proposta de Lei prevê também o reforço das medidas para manutenção da sustentabilidade das finanças públicas (v.g.: a indicação obrigatória da fonte de financiamento das despesas de cada programa (artigo 17.º), a imposição, a todos os subsectores das administrações públicas (incluindo as Regiões Autónomas e as Antarquias Locais), do dever de prestar a informação necessária para um efetivo controlo de eventuais défices orçamentais e do endividamento público, incluindo o recurso ao controlo cruzado com informação prestada por outras autoridades, designadamente o Banco de Portugal e a consagração expressa da inclusão no cômputo do montante de dívida pública direta da dívida resultante do financiamento das entidades reclassificadas (artigo 54, n.º 4); o controlo (mais abrangente) das subvenções concedidas por conta de orçamentos de outras entidades públicas e não, apenas, das concedidas através do OE (artigo 70.º)*”

²⁰ Na opinião de Freitas Pereira (Sustentabilidade das Finanças Públicas, in Finanças Públicas na União Europeia, Coord. João Ricardo Catarino e José Tavares, Almedina, 2012), a sustentabilidade é cada vez mais encarada como uma condição prévia indispensável para a estabilidade e o crescimento económico, sobretudo numa união monetária. Acrescentaríamos nós, que é a sustentabilidade orçamental é uma condição necessária mas não suficiente para o crescimento e desenvolvimento económico. O autor também salienta que o efeito demográfico de envelhecimento das populações na Europa conduz a uma necessidade ainda mais premente de sustentabilidade das contas públicas.

²¹ Conforme refere o Conselho das Finanças Públicas, no seu parecer de 22-02-2013: “a experiência de instabilidade das finanças públicas portuguesas indica que, até agora, a LEO, não obstante transpor as normas definidas pela arquitetura europeia, não integrou, nos princípios, procedimentos e práticas consagradas a nível nacional, as disposições necessárias para assegurar o seu cumprimento”

dos fatores mais críticos na performance do Sector Público²². A experiência internacional tem demonstrado que efetuar mudanças na AP, não sendo fácil, não é tão difícil como por vezes se imagina²³.

A presente Lei encontra-se assim estruturada:

Título I- Objeto e Âmbito (artigos 1.0 a 5.0)

Título II - Política orçamental, princípios e regras orçamentais e relações financeiras entre administrações públicas

Capítulo I - Política orçamental (artigos 6 a 8)

Capítulo II- Princípios orçamentais (artigos 9 a 19)

Capítulo III- Regras orçamentais

Secção 1 - Regras gerais (artigos 20 a 26)

Secção 2- Regras específicas (artigos 27.º a 29)

Capítulo IV - Relações financeiras entre subsectores (artigos 30 a 31)

Título III-:- Processo orçamental

Capítulo I-Primeira fase do processo orçamental (artigos 32 a 35)

Capítulo II-Segunda fase do processo orçamental (artigos 36 a 38)

Capítulo III -Processo orçamental em situações especiais (artigo 39)

Título IV - Sistematização da lei orçamental e estrutura do Orçamento do Estado

Capítulo 1 - Sistematização da Lei Orçamental e conteúdo do articulado (artigos 40 a 44)

Capítulo II- Estrutura do Orçamento do Estado

Secção 1 - Programas orçamentais (artigos 45 a 48)

Secção 2 - Conteúdo dos orçamentos da Entidade Contabilística Estado e demais entidades públicas (artigos 49 a 51)

Título V - Execução do Orçamento do Estado e processo de revisão e alteração orçamental

Capítulo I – Regime geral da execução orçamental

Secção 1 - Princípios de execução orçamental (artigos 52 a 57)

Capítulo II- Regime transitório de execução orçamental.1 (artigo 58)

²² Uma estrutura pesada, demasiado hierarquizada e dispendiosa, torna-se uma barreira à implementação de medidas e novas políticas. Os entraves estruturais da AP limitam a gestão pública, aumentam os custos e reduzem a eficiência dos gastos públicos. Isso não só gera insatisfação nos cidadãos (que como contribuintes, percecionam a má utilização do seu dinheiro), como desmotiva os próprios funcionários públicos. Por outro lado, um excesso de regras, regulamentação e carga burocrática criam entropia e resistência nas organizações. Outro aspeto a considerar é a fraca perceção da missão e da estratégia de cada organismo. As experiências e melhores práticas internacionais demonstram que organismos públicos com uma missão clara, definida e conhecida geram melhores resultados e criam melhores condições para a implementação de políticas públicas.

²³ Sobre esse aspeto destaca-se o artigo “Changing Big Government Organizations: Easier than meets the eye?”, do Prof. Steven J. Kelman, da Kennedy School of Government da Harvard University.

Capítulo II - Processo de revisão e alteração orçamental (artigos 59 a 61)

Título VI -Contabilidade, relato, controlo e transparência

Capítulo I- Sistema contabilístico (artigos 62 a 64)

Capítulo II- Relato anual da Entidade Contabilística Estado e das entidades públicas (artigos 65 a 67)

Capítulo III- Controlo e responsabilidades (artigos 68 a 72)

Capítulo IV - Transparência (artigos 73 a 76)

Este artigo tem assim quatro objetivos: primeiro, procura analisar, de forma crítica, a reforma do processo orçamental agora levada a cabo. Segundo, procura analisar a nova arquitetura orçamental face ao disposto na anterior Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 91/2001). Terceira, relacionar a nova Lei de Enquadramento Orçamental com os condicionalismos orçamentais existentes a nível Europeu, atrás já descritos. Por último, analisar a forma e o conteúdo da reforma de programação orçamental, sobretudo á luz de experiências anteriores e da experiência internacional existente.

2. A reforma do processo orçamental.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental tem como objeto (tal como a anterior), os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas bem como o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, e as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social. O seu âmbito, definido no Artº 2, é o setor das administrações públicas, o que abrange todos os serviços e entidades dos subsetores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas. Inclui também, sem prejuízo do princípio da independência orçamental, o disposto no título II e nos artigos 44.º e 74.º sendo aplicável aos subsetores da administração regional e local, com as devidas adaptações, cabendo às respetivas leis de financiamento concretizar os termos dessa aplicação. O setor da Segurança Social é definido, no nº3 do supracitado artigo, como “o sistema de solidariedade e segurança social, constituído pelo conjunto dos sistemas e dos subsistemas definidos na respetiva lei de bases, as respetivas fontes de financiamento e os organismos responsáveis pela sua gestão”. Integram ainda o setor das administrações públicas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido

incluídas em cada subsetor no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais ²⁴, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas ^{25 26}. Às entidades públicas reclassificadas referidas no número anterior é aplicável o regime dos serviços e entidades do subsetor da administração central podendo as mesmas beneficiar de um regime simplificado de controlo da execução orçamental nos termos a fixar na lei anual do orçamento do Estado.

²⁴ As contas nacionais consistem num conjunto de informação baseada em conceitos, definições, classificações e normas contabilísticas, que integradas num sistema de contabilidade nacional, são contudo aceites internacionalmente. A OCDE define as contas nacionais como “uma técnica que procura apresentar de uma forma quantificada um quadro de conjunto da economia de um país”. A contabilidade nacional consiste, de acordo com a mesma definição, numa técnica que apresenta de uma forma quantificada um quadro de conjuntura da economia de um país/região. O SEC 2010 (Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union) é assim um sistema de estatísticas económicas, que privilegia o registo da realidade económica das transações, e não a sua forma legal. Com o objetivo de medir o défice e a dívida, isso implica definir a classificação das unidades, o momento de registo das operações e a sua natureza. Desta forma, os Estados Membros da União Europeia estão obrigados a preparar as Contas Nacionais com base no SEC 2010. O Sistema Europeu de Contas é o suporte contabilístico do apuramento das contas das Administrações Públicas, reportando assim o défice e a dívida ao Eurostat (sobre as contas nacionais, o reporte ao Eurostat e o Procedimento dos Défices Excessivos, ver Sarmiento (2015a), “O que são as contas nacionais e o Sistema Europeu de Contas?”, Revista de Contabilidade & Finanças nº 122 e Sarmiento (2015b), “Breves notas sobre o Procedimento de Défices Excessivos”, Revista Portuguesa de Contabilidade nº18.)

²⁵ Definição em contas nacionais do perímetro de consolidação: O perímetro em Contas Nacionais é definido pelas entidades que pertencem ao perímetro da contabilidade pública, mais as entidades que estando fora desse perímetro não cumpram o teste da receita mercantil. Os critérios para a classificação de uma unidade no sector das administrações públicas são os seguintes (passos a seguir): 1 – A entidade é uma unidade institucional? Se não, a entidade pertence ao sector da sua unidade institucional. Se sim, então: 2 – A entidade é controlada pelas administrações públicas? Se não, a entidade pertence a um dos outros setores (empresas financeiras, empresas não financeiras, famílias ou entidades sem fins lucrativos). Se sim, então: 3 – A unidade institucional pública é ou não mercantil? (Trata-se do critério da receita mercantil). Caso seja mercantil, não pertence ao sector das administrações públicas. Caso seja considerada não mercantil, então pertencerá ao sector das administrações públicas. A classificação é fundamental para o cálculo do défice e da dívida, uma vez que define o perímetro de consolidação. Ou seja, determina as unidades institucionais que serão objeto de reporte da receita, despesa e saldo nas contas nacionais. Desta forma, as empresas públicas consolidam para o défice e a dívida pública por via destas três regras, mas na prática, em função da terceira regra. O que significa então o teste da entidade ser ou não mercantil? Por receita mercantil entende-se a receita que está sujeita a um preço economicamente significativo. Um preço diz-se economicamente significativo se tem influência na decisão dos produtores e dos consumidores. Caso não tenha influência (ou esta seja negativa), diz-se que o preço não é economicamente significativo. Estes últimos apenas são cobrados para gerar alguma receita ou para moderar o seu consumo (o que não sucederia se o bem/serviço fosse gratuito). Quando os preços não são economicamente significativos, as receitas não podem ser consideradas como receitas mercantis para efeitos de cálculo do rácio dos 50%. Este facto determinou a alteração da classificação dos Hospitais EPE, que passaram a integrar o sector das AP. Para efeitos do SEC 2010 passou-se a considerar a totalidade dos custos para efeitos do cálculo dos 50% (antes no SEC95 só se considerava os custos operacionais). Desta forma, passa a considerar-se o custo financeiro (juros e comissões). Considerando que grande parte das empresas públicas fora do perímetro estão bastante endividadas, esta alteração implicou em setembro de 2014, uma passagem para dentro do perímetro de várias destas empresas. De acordo com a UTAO (2014) (UTAO: Nota rápida sobre as contas nacionais das administrações públicas, 2 de outubro de 2014): “Com a adoção do SEC 2010, o impacto da CP no défice é remetido para anos anteriores, na medida em que os resultados negativos anualmente incorridos por esta empresa (e por outras entidades reclassificadas) passam a ser contabilizados nos défices orçamentais nos anos em que ocorreram. Já em SEC 95, não estando a CP integrada no universo das administrações públicas, o respetivo financiamento e reconhecimento de dívida teriam um impacto negativo de 3843 M€ no défice do 1.º semestre de 2014, à semelhança do que sucede no caso da Carris e da STCP. Recorde-se que em SEC 95, considerando todas as operações com relevância para o apuramento das contas públicas, incluindo as operações da CP e do Novo Banco, o 2.º Orçamento Retificativo de 2014 tinha subjacente um défice orçamental que podia alcançar 10% PIB. Para uma análise mais detalhada poderá ser consultado o Parecer Técnico da UTAO n.º3/2014”.

²⁶ Saliente-se contudo a crítica do Tribunal de Contas sobre esta temática (pág. 6): “A opção da proposta, na senda da LEO atualmente em vigor, de aproximar os universos do perímetro orçamental ao do setor institucional das administrações públicas em contabilidade nacional, tal como definido no SEC 2010 (que acarretou a integração naquele universo de 162 novas entidades) tem virtualidades, mas também não é isenta de problemas de ordem prática como, por exemplo, serem reclassificadas entidades que não são detidas a 100% pelo Estado ou a reclassificação não abranger a totalidade da atividade, o que poderá distorcer os valores apresentados no orçamento e na conta. A nova LEO seria o instrumento oportuno para a correção destas discrepâncias”.

A nova Lei reforça as competências do Conselho de Finanças Públicas (Artº 7, em linha com o disposto no nº4 do Artº4 do Regulamento (UE) 473/2013 ²⁷), mas também torna mais relevante as previsões macroeconómicas subjacentes a todo o exercício orçamental. O Artº 8 refere que as projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental previstos na presente lei devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente. Assim, os documentos de programação orçamental devem incluir: a) O cenário macroeconómico e orçamental, com explicitação das hipóteses consideradas; b) A comparação com as últimas previsões efetuadas pelo Governo e a explicação das revisões efetuadas; c) A comparação com as previsões de outros organismos nacionais e internacionais para o mesmo período; d) A análise de sensibilidade do cenário macro orçamental a diferentes hipóteses para as principais variáveis. Por último, o nº3 do Art 8 indica que os documentos de programação orçamental devem indicar se o cenário subjacente foi apreciado pelo Conselho das Finanças Públicas.

O Regime transitório da reforma da Lei de Enquadramento Orçamental:

A nova Lei optou, e bem na nossa opinião, por criar um período de transição na aplicação do novo processo orçamental. Desta forma, a aplicação do novo processo orçamental, previsto nos Artº 20 a 76 é feita apenas 3 anos após a publicação da Lei (artº 8 do preâmbulo que aprova a Lei 151/2015, estabelece que a nova Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, mas também estabelece uma derrogação de três anos para a produção de efeitos dos Artº 20 a 76). Isto significa, para esses artigos, uma “vacatio legis” até 2018. Ou seja, como é referido no nº2 do Artº 8 do preâmbulo, durante estes três anos mantem-se em vigor as normas da Lei 91/2001, de 20 de agosto com as suas sucessivas revisões, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, as garantias da estabilidade orçamental, bem como as disposições finais. Este é um aspeto relevante, dado que a entrada em vigor destas normas apenas ocorrerá 11 de setembro de 2018. Ou seja, em nossa opinião, apenas o Orçamento do Estado de 2019 (entregue pelo Governo ao Parlamento em outubro de 2018) já serão submetido às novas regras, e apenas a atualização do Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2019 (para o período 2019-2023), também terá de seguir as novas regras. Desta forma, a entrega da atualização do Programa de

²⁷ Este regulamento estabelece que: «Os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamentos a que se referem os nº 1 e 2 devem basear-se em previsões macroeconómicas independentes e indicar se as previsões orçamentais foram produzidas ou endossadas por um organismo independente. Essas previsões devem ser tornadas públicas juntamente com os planos orçamentais nacionais de médio prazo e os projetos de orçamento aos quais são subjacentes.»

Estabilidade que se realiza em abril de 2018 (para o período 2018-2022), ainda estará abrangida pelas normas da anterior Lei de Enquadramento Orçamental. Para que tal ocorresse, a nova Lei teria de entregar em vigor no 3º ano do processo orçamental.

Adicionalmente, o Governo aprovará, no prazo de um ano após a entrada em vigor da nova Lei, alteração dos seguintes diplomas, de forma a compatibilizá-los com a nova Lei de Enquadramento Orçamental:

- a) Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro;
- b) Lei n.º 43/91, de 27 de julho;
- c) Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro;
- d) Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro;
- e) Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro;
- f) Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro;
- g) Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março;
- h) Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, alterada pelas Leis n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, 51/2013, de 24 de julho, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 75-A/2014, de 30 de setembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro;
- i) Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

No prazo de seis meses o Governo aprova o decreto-lei previsto no Artº 45, nº 13 da Lei 151/2015, que regule os programas orçamentais a serem implementados. Adicionalmente, no prazo de um ano, o Governo aprovará um decreto-lei que contém as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas orçamentais junto de todos os serviços e organismos dos subsectores da administração central e da segurança social. No ano anterior à entrada em vigor dos programas orçamentais (que nos termos do Artº 5 nº3 do preâmbulo que aprova a Lei 151/2015, ocorrerá no prazo de 3 anos, ou seja, em 2018, para o exercício de 2019), ou seja, em 2018, o Governo aprovará um decreto-lei, de duração e alcance limitados, com vista a regular, nesses primeiros anos de vigência, a sua compatibilização com a legislatura em curso e com os limites globais e parcelares de despesa resultantes, para esse período, da lei das grandes opções. O sistema

de informação de desempenho é introduzido gradualmente, no prazo de três anos a contar da data da entrada em vigor da presente lei, nos termos a definir por decreto-lei. O Governo aprovará a demais regulamentação necessária à execução da Lei de Enquadramento Orçamental.

Saliente-se a criação de uma unidade de implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (art 4 do preambulo que aprova a Lei 151/2015). Esta entidade tem por missão assegurar a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados ²⁸.

3. Os princípios orçamentais

Os Artº 9 a 19 da Lei 151/2015, que consistem no Capítulo II, enumeram e explicitam os princípios orçamentais ²⁹ que regem a política orçamental. Neste aspeto existem poucas diferenças face aos princípios anteriormente elencados na Lei 91/2001, após a sua 7ª revisão (Lei Lei n.º 37/2013 de 14 de junho).

O Artº 9 indica o princípio da unidade e universalidade ³⁰ (também designado por princípio da plenitude), ou seja, que apenas existe um Orçamento ao nível do Estado (sem prejuízo da independência de Orçamentos das Regiões e das Autarquias), e que esse orçamento contempla todas as receitas e despesas, quer da Administração Central, quer da Segurança Social. Também os orçamentos regionais e locais devem contemplar todas as suas receitas e despesas. Este artigo tinha correspondência no Artº 5 da anterior Lei, e apenas reitera a unidade orçamental da Administração Central, enquanto que a anterior redação referia os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos.

²⁸ Contudo, a definição da composição e funcionamento desta unidade ficará para o próximo governo que sair das eleições legislativas de 4 de outubro.

²⁹ Para uma descrição extensiva dos princípios orçamentais ver Sousa Franco “Finanças Públicas e Direito Fiscal”, Almedina, 1999, pg. 336 e João Ricardo Catarino, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 2014.

³⁰ A universalidade engloba a necessidade de o orçamento ser claro e não um conjunto falho de coerência, uma espécie de logogrifo. Da universalidade resulta a chamada transparência e clareza financeira, como condição essencial de uma fiscalização orçamental eficaz, por parte dos órgãos competentes. Ao prever a existência de “um só orçamento e tudo no orçamento”, pretende-se evitar a existência de receitas e despesas que escapem à autorização parlamentar e ao controlo orçamental. Nestes termos, a regra da plenitude tem sido entendida como imposição de aprovação de orçamentos que permitam aos serviços e organismos administrativos tomar conhecimento das receitas que podem cobrar e das despesas que podem realizar. Para que o referido conhecimento seja cabal, exige-se que conste dos respetivos documentos orçamentais o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumida por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras, cuja natureza impeça a contabilização direta do respetivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou dos bens em causa postos à disposição do Estado. (Waldemar Oliveira Martins, Processo e execução orçamental na União Europeia).

O Artº 10 estabelece o princípio da estabilidade orçamental, substituindo o disposto no Artº 10-A da anterior Lei. O fator inovador é que determina como princípio de estabilidade orçamental o cumprimento das regras orçamentais numéricas estabelecidas no capítulo III da nova Lei (e que abordaremos mais à frente) ³¹, sem prejuízo das regras previstas nas leis de financiamento regional e local. Este artigo é complementado pelo Artº 11, que define o conceito de sustentabilidade das finanças públicas (artº 10-D na anterior Lei), na esteira do definido no Artº 9 do Tratado Orçamental ³². Define-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural ³³ ³⁴ e da dívida pública ³⁵ ³⁶, conforme estabelecido na presente lei ³⁷ ³⁸.

³¹ Conforme refere Nazaré Costa Cabral (A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito de Lisboa), existe uma escolha entre regras de “soft law” e de “hard law”, sendo estas últimas o caso das regras Europeia ou se existisse um limite do défice ou da dívida na Constituição. As regras orçamentais podem ser de dois tipos: de natureza procedimental, ou seja, regulam os procedimentos e o papel dos diversos autores no processo orçamental; e de natureza quantitativa/numérica, ou seja, fixam objetivos quantitativos específicos para um determinado agregado (défice, dívida, despesa, etc.)

³² Artigo 9.º do Tratado Orçamental: *Com base na coordenação das políticas económicas, tal como definida no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, as Partes Contratantes comprometem-se a atuar conjuntamente no sentido de uma política económica que promova o bom funcionamento da união económica e monetária e o crescimento económico, mediante o reforço da convergência e da competitividade. Para o efeito, as Partes Contratantes adotam as ações e medidas necessárias em todos os domínios cruciais para o bom funcionamento da área do euro, prosseguindo os objetivos de promover a competitividade, incentivar o emprego, contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas e reforçar a estabilidade financeira.*

³³ Conforme refere Serrão (Miguel Serrão, Política Orçamental em Portugal, CTF, 1996), sendo o saldo global a diferença entre a totalidade das receitas e das despesas efetivas, este não reflete com rigor a relação entre receitas e despesas discricionárias. O autor aponta dois motivos principais: por um lado o valor dos juros da dívida pública, que refletem o stock da dívida e as condições de mercado (uma política expansionista ou contracionista pode resultar apenas da variação das taxas de juro. Atente-se o que se passou em Portugal entre 1995 e 2000, em que a redução do saldo global resultou sobretudo da significativa redução das taxas de juro pré entrada de Portugal na zona Euro e na UEM) e a variação do PIB (via estabilizadores automáticos). Acrescentaríamos ainda um terceiro motivo, a utilização pelos governos, desde 2002, de medidas “pontuais” (“one-off”), sobretudo do lado da receita, com o objetivo de redução contabilística do saldo global, mas sem qualquer efeito estrutural.

³⁴ Refira-se que a Comunidade Europeia (CE), na sua evolução de sustentabilidade da dívida pública a longo prazo analisa qual o saldo primário e o crescimento do PIB que permitem manter a dívida pública num determinado patamar, ou, em alternativa, que faz a dívida pública convergir para esse patamar. Assim, procura-se avaliar as necessidades futuras de financiamento, através das respostas futuras da despesa, em particular ao nível da Segurança Social, via impacto do envelhecimento populacional. A Comissão avalia periodicamente a sustentabilidade orçamental de cada Estado-Membro, no contexto do PEC. Os indicadores sintéticos de sustentabilidade são (Projeções da dívida pública com análise de sensibilidade): S1: Alteração permanente nas receitas e/ou despesa primária em % PIB para alcançar um rácio de dívida de 60% num determinado momento (prazo de médio/longo prazo); S2: Alteração permanente nas receitas e/ou despesa primária em % PIB que garanta que o valor atual dos saldos primários futuros é igual ao stock atual da dívida bruta; Saldo primário exigido nos primeiros cinco anos das projeções para garantir o cumprimento da restrição orçamental intemporal. Refira-se que o S1 e o S2 são calculados para o final do ano anterior à análise e para o final do PEC

³⁵ Naturalmente o conceito de dívida pública é crítico em qualquer análise de sustentabilidade das Finanças Públicas. Dado que são análises a 40-50 anos (ou mais), o conceito de dívida pública tem de ser abrangente, incluindo não apenas a dívida pública direta (reconhecida pelos critérios das contas nacionais, ou seja, dívida financeira), mas também a dívida pública indireta (todas as obrigações e passivos contingente, haja ou não um contrato em forma legal, tais como dívidas a fornecedores, encargos futuros com PPP e concessões, garantias dadas a entidades fora do setor das Administrações Públicas, mas também os défices futuros da Segurança Social) (Freitas Pereira, “Sustentabilidade das Finanças Públicas, in Finanças Públicas na União Europeia”, Coord. João Ricardo Catarino e José Tavares, Almedina, 2012). Para uma descrição exaustiva dos diferentes tipos de dívida pública ver João Ricardo Catarino, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 2014.

³⁶ Para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos, e ao contrário do saldo orçamental (que segue um princípio de base de especialidade do exercício), a dívida pública é compilada periodicamente numa base de caixa. De tal facto resulta ser necessário um ajustamento do défice (fluxo) – dívida (stock), o que se deve a este diferente critério valorização. As entidades nacionais responsáveis pela compilação dos dados da dívida pública são o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) para o subsector Estado e a Direção Geral do Orçamento (DGO) para os restantes subsectores.

O Artº 12 estabelece o princípio da solidariedade recíproca, isto é, todos os subsectores, através dos respetivos serviços e entidades, devem contribuir proporcionalmente para a realização da estabilidade orçamental referida no artigo 10.º e para o cumprimento da legislação europeia no domínio da política orçamental e das finanças públicas.

O Artº 13 estabelece o princípio da equidade geracional, substituindo o Artº 10 da anterior Lei ³⁹. Assim, a atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual. Este artigo é substancialmente alterado face à redação anterior, conforme é visível na tabela abaixo. A redação anterior limitava-se a referir a necessidade do princípio de equidade. A redação atual é muito mais explícita, reforçando a necessidade de equilibrar a repartição de benefícios e custos entre gerações, não onerando excessivamente as gerações futuras, o que implica uma distribuição equilibrada dos

³⁷ Cita-se Waldemar Oliveira Martins, (Processo e execução orçamental na União Europeia): “O equilíbrio pode ser encarado de duas perspetivas: (I) Equilíbrio formal – que postula a estrita igualdade entre as receitas e as despesas, o que traduz a interdição dos défices e excedentes de receita. A interdição dos défices pressupõe que nunca a totalidade das despesas exceda a totalidade das receitas (tributárias, patrimoniais). Caso assim sucedesse, os referidos défices só poderiam ser financiados pelo recurso ao empréstimo, o que viria agravar as dificuldades financeiras do Estado ou pela criação de um imposto suplementar (na realidade, o empréstimo é um imposto diferido e agravado, que no extremo pode conduzir o Estado à bancarrota) ou pelas manipulações monetárias – as despesas públicas vêm agravar um mal, que é a inflação, que conduz à desvalorização da moeda nacional. A interdição dos excedentes é mais difícil de compreender já que o aumento das receitas, poderia, em teoria, contribuir para o aumento da poupança estadual. Para o compreender é preciso recordar que o equilíbrio formal foi pensado para o Estado liberal, no qual havia que garantir a intervenção mínima do Estado, por um lado, e que os impostos apenas seriam criados de acordo com a sua indispensabilidade, por outro. Para além disso, considerava-se que o excedente de receita de hoje é o défice de amanhã, porque o excedente de receitas permite a persistência das receitas. O conceito de equilíbrio formal foi sendo abandonado quando a unidade orçamental sofreu algumas inflexões e em virtude do conseqüente aumento da intervenção do Estado, fundamentalmente após a 2ª Grande Guerra; (II) Equilíbrio substancial – baseia-se nas teorias do défice sistemático e dos orçamentos cíclicos. A ideia de défice sistemático tem pressupostos claros: (a) O combate ao desemprego e a prevenção de novas situações depressivas como a ocorrida nos anos trinta exigia um papel ativo do Estado, através das políticas financeiras públicas; (b) A reconstrução das economias destruídas pela guerra exigia uma forte iniciativa pública (pela complementaridade entre a ação internacional do Plano Marshall e a utilização de estabilizadores económicos discrecionários); (c) A estabilização da conjuntura económica obrigaria à existência de Orçamentos cíclicos”.

³⁸ Por sustentabilidade entenda-se, na opinião de Freitas Pereira, a possibilidade de manutenção das políticas públicas atuais (no policy change) Freitas Pereira (Sustentabilidade das Finanças Públicas, in Finanças Públicas na União Europeia, Coord. João Ricardo Catarino e José Tavares, Almedina, 2012). Na opinião de Blanchard (Blanchard, The sustainability of fiscal Policy, OECD, 1989) ou de Balassone (Balassone e Franco, Assessing Fiscal Policy, Bank of Italy, 2001), a sustentabilidade das contas públicas prende-se com a capacidade ou não de honrar, ao longo do tempo, as obrigações decorrentes da dívida pública (juros e amortização de capital). Ou seja, os autores distinguem sustentabilidade como um conceito de médio-longo prazo, que deve ser distinguido do conceito de curto prazo de solvência. Na opinião de Blanchard, a sustentabilidade orçamental, ao ser colocada numa perspetiva de “restrição orçamental intemporal”, obriga à obtenção de um saldo primário excedentário (ou seja, que a receita seja superior à despesa sem juros), sobretudo em cenários em que a diferença entre a taxa de crescimento do PIB e a taxa de juro média seja reduzida ou mesmo negativa, dado o efeito bola de neve – snowball – ou seja, o “efeito bola de neve” decorre do facto de a taxa de juro implícita na dívida pública poder ser superior à taxa de crescimento nominal do PIB. Como tal, uma vez que o numerador cresce a uma velocidade maior do que o denominador, para que o rácio da dívida pública não aumente é necessário que exista um excedente orçamental. A situação inversa (taxa de juro inferior ao crescimento nominal do PIB) permite reduzir o rácio, mesmo na ocorrência de um défice primário.

Ainda sobre sustentabilidade ver, entre outros, Afonso, António, “Fiscal policy sustainability: some unpleasant European evidence”, ISEG working papers; Afonso & Rault, 3-step Analysis of Public Finance sustainability, ISEG working paper; Chalk, “Assessing fiscal sustainability in theory in practice”, IMF; Para quem queira uma perspetiva histórica sobre Portugal ver Marinheiro, “Sustainability of Portuguese Fiscal policy in historical perspective”, CESifo Working paper.

³⁹ Desde 2004 que o Orçamento do Estado passa a explicitar o princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações onde se incluem as responsabilidades contratuais plurianuais da Administração Central, o investimento público, os encargos com a dívida pública, as necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado e as pensões de reforma (Rosa, 2014).

custos por vários exercícios orçamentais. Este princípio está naturalmente relacionado com o princípio da sustentabilidade das Finanças Públicas, atrás descrito. A responsabilização de gerações futuras por níveis de bem-estar da geração presente, quando acarretam níveis de dívida pública não sustentáveis, coloca naturalmente um problema de ordem ética ⁴⁰. Não é neutro, do ponto de vista económico (mesmo que numa perspetiva intemporal), financiar a despesa pública através de impostos ou através de dívida pública ⁴¹.

Lei de Enquadramento Orçamental (redação constante da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que a republicou)	Proposta de Lei n.º 329/XII/4.ª (GOV)
<p>Artigo 10.º Equidade intergeracional</p> <p>1 - O Orçamento do Estado subordina-se ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações.</p> <p>2 - A apreciação da equidade intergeracional incluirá necessariamente a incidência orçamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Das medidas e ações incluídas no mapa xvii; b) Do investimento público; c) Do investimento em capacitação humana, co-financiado pelo Estado; d) Dos encargos com a dívida pública; e) Das necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado; f) Das pensões de reforma ou de outro tipo. 	<p>Artigo 13.º Equidade intergeracional</p> <p>1 - A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.</p> <p>2 - O relatório e os elementos informativos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 37.º, devem conter informação sobre os impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado e sobre responsabilidades contingentes.</p> <p>3 - A verificação do cumprimento da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental das seguintes matérias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dos investimentos públicos; b) Do investimento em capacitação humana, cofinanciado pelo Estado; c) Dos encargos com os passivos financeiros; d) Das necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado; e) Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes; f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual; g) Das pensões de velhice, aposentação, invalidez ou outras com características similares; h) Da receita e da despesa fiscal, nomeadamente aquela que resulte da concessão de benefícios tributários.

Fonte: Assembleia da República

O Artº 14 estabelece o princípio da anualidade ⁴² e plurianualidade, substituindo, sem grandes diferenças, o Artº 4 da anterior Lei. O princípio da anualidade estabelece que o exercício orçamental é anual (sendo que esse ano económico coincide com o ano civil, mesmo nos casos em que o Orçamento do Estado é entregue já com o ano a decorrer, como veremos mais á frente). No entanto estabelece-se que a existência de um período complementar de execução orçamental ⁴³, nos termos do decreto-lei de execução orçamental, não viola o princípio da anualidade. Contudo, a introdução de uma nova realidade de programas orçamentais estabelece a plurianualidade destes.

⁴⁰ Ver João Ricardo Catarino, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, 2014.

⁴¹ Tema desenvolvido em José Neves Cruz, Economia e Política, uma abordagem dialética da escolha pública, Coimbra Editora, 2008

⁴² A regra da anualidade envolve uma dupla exigência: votação anual do Orçamento pelo Parlamento e execução anual do Orçamento pelo Governo e Administração Pública. De acordo com o princípio da anualidade incluem-se no Orçamento tanto todas as receitas a cobrar como todas as despesas a realizar efetivamente durante o ano, independentemente do momento em que juridicamente tenham nascido (orçamento de gerência), bem como todos os créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do momento em que se venham a concretizar (orçamento de exercício). Fonte: Waldemar Oliveira Martins, (Processo e execução orçamental na União Europeia).

⁴³ Admite-se a possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental, remetendo a sua definição para o decreto-lei de execução orçamental. Ora, um aspeto tão importante como a existência e fixação de um período complementar para a execução orçamental deveria gozar da estabilidade que deve caracterizar a disciplina orçamental

Ou seja, considera-se que a elaboração dos orçamentos deve ser enquadrada na perspectiva plurianual que for determinada pelas exigências da estabilidade financeira e pelas resultantes das obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

O Artº 15 estabelece o princípio da não compensação, ou seja, que todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza. A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, são efetivamente cobrados. No entanto, o nº3 do supracitado artigo permite algumas exceções:

- a) As operações relativas a ativos financeiros;
- b) As operações de gestão da dívida pública direta do Estado, que são inscritas nos respetivos programas orçamentais, nos seguintes termos:
 - i) As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como despesa;
 - ii) As receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão de dívida pública direta do Estado e ou à gestão da Tesouraria do Estado são abatidas às despesas da mesma natureza;
 - iii) As receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de Tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria, são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado;
 - iv) As receitas de juros resultantes de operações ativas da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

O Art 16 da presente Lei, que corresponde na sua essência ao Artº7 da anterior Lei, estabelece o princípio da não consignação. Este princípio refere que não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas. Contudo, o nº2 deste artigo prevê algumas exceções:

- a) As receitas das reprivatizações;
- b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;

- c) As receitas afetas ao financiamento da segurança social e dos seus diferentes sistemas e subsistemas, nos termos legais;
- d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia e de organizações internacionais;
- e) As receitas provenientes de subsídios, donativos e legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afetados à cobertura de determinadas despesas;
- f) As receitas que sejam, por razão especial, afetas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual.

Contudo, o nº3 do supracitado artigo estabelece que as normas que, nos termos da alínea f) do número anterior, consignem receitas a determinadas despesas têm carácter excecional e temporário.

O Art 17 estabelece o princípio da especificação, ou seja, que as despesas são estruturadas por programas, por fonte de financiamento e por classificadores orgânico, funcional e económico. Já as receitas são especificadas por classificador económico e por fonte de financiamento.

O Artº 18 estabelece o princípio da Economia, eficiência e eficácia (correspondente ao Artº 10-E da anterior Lei, com a exceção da inovação do nº3, que veremos a seguir). Este princípio estabelece que a assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsetores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia. A economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público; na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa; na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar. No entanto, existe uma inovação na nova Lei, que consiste no nº3 deste artigo, que estabelece que a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de investimentos públicos que envolvam montantes totais superiores a cinco milhões de euros, devem incluir, sempre que possível, a estimativa das suas incidências orçamental e financeira líquidas ano a ano e em termos globais.

Por último, o Artº 19 adiciona um conjunto de obrigações e deveres do Governo, com vista ao reforço da transparência orçamental ⁴⁴. Este princípio implica a disponibilização de informação

⁴⁴ 4 - O princípio da transparência orçamental inclui:

a) O dever de informação pelo Governo à Assembleia da República, no quadro dos poderes de fiscalização orçamental que a esta competem;

sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsetor. A informação disponibilizada deve ser fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente, de modo a permitir avaliar com precisão a posição financeira do setor das administrações públicas e os custos e benefícios das suas atividades, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.

4. A reforma orçamental e os condicionalismos orçamentais a nível da União Europeia.

Um dos objetivos desta reforma foi o aprofundar e melhorar a transposição para o processo orçamental das normas Europeias constantes no Tratado Orçamental, no Semestre Europeu e no “six-pack” e “two-pack”.

A transposição das regras do Tratado Orçamental:

O Tratado Orçamental tem como objetivo reforçar o pilar económico da união económica e monetária, adotando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental, a reforçar a coordenação das políticas económicas e a melhorar a governação da zona Euro ⁴⁵. Procura-se assim um instrumento de apoio à realização dos objetivos da União Europeia, em matéria de crescimentos sustentável, emprego, competitividade e coesão social. Naturalmente, o Tratado Orçamental é aplicado e interpretado em conformidade com os Tratados em que se funda

b) O dever de informação financeira entre os subsetores, nos termos do artigo 30.º;

c) O dever de disponibilização de informação à entidade com competência de acompanhamento e controlo da execução orçamental, nos termos e prazos a definir no decreto-lei de execução orçamental.

⁴⁵ A crise das dívidas soberanas (2010-2012) resultou em parte de uma deficiente arquitetura da zona Euro (De Grauwe, 2012) (De Grauwe, P. (2012). The governance of a fragile eurozone. Australian Economic Review, 45(3), 255-268.) e (De Grauwe, 2014) (De Grauwe, P. (2014). Economics of monetary union. Oxford University Press), uma vez que os mercados “assumiram”, durante a década de 2000, que nenhum país da zona Euro poderia falir. Isto apesar dos Tratados Europeus proibirem o “bail-in” de um Estado por outro Estado e a compra direta, em mercado primário, pelo BCE, de dívida pública dos Estados Membros (posição que posteriormente foi interpretada de forma mais flexível pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, aquando da criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade. Sobre essa decisão ver Nuno Cunha Rodrigues (2013) (Nuno Cunha Rodrigues, “A reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento – Quo vadis Europa, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2011). Mas não se ignore que as condições orçamentais dos países intervencionados (Grécia, Irlanda, Portugal e numa fase posterior, Chipre), era desastrosa. Por diferentes razões é certo, todos eles tinham, em 2010, défices orçamentais acima de 10% do PIB e dívidas públicas acima de 100% do PIB.

a União Europeia, só sendo aplicável na medida em que for compatível com os restantes Tratados, não colidindo com as competências da UE para atuar nos domínios da união económica.

Com base nestes objetivos, os Estados acordaram (art.º 3 do Tratado, sendo este artigo o que consubstancia as regras orçamentais do Tratado) que a situação orçamental das suas AP's deverá ser equilibrada ou excedentária, através de um Objetivo de Médio Prazo (OMP). Ao abrigo do Tratado Orçamental, a partir de janeiro de 2014 os objetivos orçamentais de médio prazo devem ser consagrados na legislação nacional e terá de ser fixado um limite de 0,5% do PIB para os défices estruturais (que poderá ser aumentado para 1% se o rácio da dívida em relação ao PIB for claramente inferior a 60%). Trata-se do chamado Pacto Orçamental. O Tratado também estabelece que os mecanismos de correção automática devem ser desencadeados se o limite do défice estrutural (ou o percurso de ajustamento em direção ao mesmo) for posto em causa, o que exigirá que os Estados-Membros definam na legislação nacional o modo e o momento em que retificarão o incumprimento no decurso de futuros orçamentos. Mas também estabelece que deve existir uma rápida convergência para o OMP, mas que esse prazo de convergência é proposto pela Comissão Europeia. Esse prazo deve ter em conta os riscos para a sustentabilidade orçamental específicos do país em causa. Os progressos realizados para atingir o objetivo de médio prazo e o cumprimento do mesmo são apreciados com base numa avaliação global que tenha como referência o saldo estrutural, incluindo uma análise da despesa líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, em linha com o Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto.

No entanto, este prazo é dado com alguma flexibilidade. As Partes Contratantes podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais. 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 pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1,0 % do produto interno bruto a preços de mercado. Refira-se que se entende por saldo estrutural, nos termos do nº3 do Artº 3 do Tratado Orçamental: “o saldo anual corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias. E entende-se por circunstâncias excecionais: “o caso de ocorrência excecional não controlável pela Parte Contratante em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas ou períodos de recessão económica grave tal como constam do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, desde que o desvio temporário da Parte Contratante em causa não ponha em risco a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo”.

O Tratado Orçamental estabelece também, no seu Artº 5, que caso um país seja sujeito a um Procedimento dos Défices Excessivos, deve ser criado um programa de ajustamento orçamental e económico, que indique as reformas estruturais a adotar por forma a assegurar uma correção efetiva e sustentável do défice excessivo. O teor e o formato desses programas são definidos pela

Comissão Europeia, e são homologados pelo Conselho Europeu. Saliente-se um aspeto que tem sido pouco referido, uma vez que apenas consta do preâmbulo do Tratado (mas que não deixa de ser aplicável). A concessão de assistência financeira (do género que a Grécia, a Irlanda e Portugal tiveram entre 2010 e 2014), passa, com o Tratado Orçamental, a ficar condicionada a dois requisitos: o primeiro é que o país que solicite essa assistência financeira tem de ter ratificado o Tratado e transpostas as suas normas para o direito interno (via normas constitucionais ou normas numa lei de valor reforçado). O segundo requisito é que um país só poderá solicitar assistência financeira dos instrumentos Europeus se cumprir a “regra de equilíbrio orçamental”, ou caso não a cumpra, tenha adotado um mecanismo de correção automática, ou seja, tenha implementado um programa condicional, através de um plano de ajustamento orçamental.

Um dos aspetos mais relevante do Tratado Orçamental diz respeito à convergência das dívidas públicas para o valor de 60% do PIB previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (naturalmente esta regra só se aplica aos Estados que não cumprem este limite). Nos termos do artº 4, quando o valor da dívida pública excede os 60% do PIB, o país em causa deve reduzir o rácio de dívida pública a uma taxa média de um vigésimo por ano como padrão de referência. Ou seja, se a dívida pública for de 80%, a taxa média de redução deve ser de 5% do valor acima dos 60%. Neste caso, deve ser de 1 p.p. por ano. Mas se a dívida pública for de 130% (caso de Portugal), a redução tem de ser de 3,5 p.p. por ano.

No ordenamento jurídico nacional as normas previstas no Tratado Orçamental já tinham sido parcialmente transpostas para a Lei de Enquadramento Orçamental, na sua 8ª revisão, através da Lei 417/2014, de 10 de julho ⁴⁶. Esta Lei aditou o artº 12 –C, que determina que “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 e temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade e Crescimento, tendo por objetivo alcançar um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado”. Assim, este artigo transpôs para a Lei nacional o normativo do Artº 3 nº1 do Tratado Orçamental. Já o aditamento do Artº 72-B determinou a adoção das normas previstas no Artº 3, alínea c do Tratado, que determina as condições em que o desvio orçamental pode ser maior que o definido no Tratado. Já o aditamento do Artº 72-C determinou a obrigação do governo em apresentar um plano de correção quando se verificarem desvios face ao acordado em sede do Tratado Orçamental.

⁴⁶ Embora o CFP, no seu parecer à 8ª revisão da LEO, referisse que: “verifica-se que o processo legislativo não aproveita a revisão da LEO para proceder a alterações que se tornam necessárias em face do chamado “two-pack”, ou pacote duplo, em particular o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, publicado após a sétima alteração da LEO.

Na nova Lei de Enquadramento Orçamental, o Artº 20 estabelece uma regra do saldo orçamental anual, cujo objetivo orçamental de médio prazo é aquele que for definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Também determina, no nº2 do supracitado artigo, que a trajetória de convergência é definida no Programa de Estabilidade. Já o nº3 estabelece que o saldo estrutural 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 e temporárias. A metodologia para o cálculo do saldo estrutural, nomeadamente o hiato do produto ⁴⁷, é estabelecida no Programa de Estabilidade. Este saldo estrutural não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade, tendo por objetivo alcançar um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado. Assim, o artº 20 da Lei 151/2015 transpõe para o ordenamento jurídico nacional o previsto no Artº 3, nº1, alínea a) e b) do Tratado Orçamental.

Já o nº5 do Artº 20 da Lei 151/2015 transpõe o disposto no Artº3, nº1, alínea d: “sempre que a relação entre a dívida pública e o PIB 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 pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1 % do PIB”.

O nº6 e o nº7 do Artº 20 da nova Lei de Enquadramento Orçamental determinam que enquanto o Objetivo de Médio Prazo não for atingido, o Governo fica obrigado por um lado a fazer um ajustamento anual do saldo estrutural não inferior a 0,5% do PIB, e por outro lado, fica restringido no seu poder discricionário de realização de despesa pública ⁴⁸. Isto porque o nº6 estabelece a obrigatoriedade (enquanto o objetivo de médio prazo de um saldo estrutural de -0,5% do PIB não for alcançado, volte a frisar-se), de a taxa de crescimento taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não pode ser superior à taxa de referência de médio prazo de crescimento do PIB potencial, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Adicionalmente, o nº7 impõe que reduções discricionárias na receita (e em particular, embora não esteja expresso na Lei, reduções de impostos) devem ser compensadas (de forma direta, acrescentamos nós), por reduções de despesa ou aumento de outras

⁴⁷ O Hiato do Produto corresponde à diferença entre o produto atual e o produto potencial, em percentagem do produto potencial; O saldo estrutural é calculado a partir do saldo orçamental corrigido do ciclo económico, líquido de medidas pontuais e temporárias. Tratando-se de um indicador não diretamente observável, o saldo estrutural encontra-se bastante dependente da estimativa do hiato do produto, o qual é difícil de avaliar em tempo real (1). Deste modo, o saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental ajustado dos efeitos da conjuntura económica (a influência estimada da conjuntura económica sobre o orçamento) e dos efeitos das medidas temporárias, extraordinárias ou pontuais (não repetíveis). Os valores ajustados do ciclo são calculados por uma metodologia comum na UE, usando uma estimativa do hiato do produto do Ministério das Finanças.

⁴⁸ O poder discricionário de realização da despesa pública consiste na atuação por parte de um governo na alocação dos recursos públicos. Ou seja, existem vários tipos de despesa onde a atuação do governo é bastante condicionada por fatores exógenos. Essas despesas são os juros da dívida pública (aqui diríamos que a capacidade de atuação do governo no curto prazo é mesmo praticamente nula), as despesas com prestações sociais como as pensões e o subsídio de desemprego, e como as decisões do Tribunal Constitucional de 2012 e 2013 demonstraram, as remunerações certas e permanentes (ou seja, todas as remunerações pagas como forma principal de retribuição dos trabalhadores em funções públicas, assumindo, assim, um caráter certo e permanente) dos funcionários públicos.

fontes de receita (subentenda-se, de aumento de outros impostos ou taxas, ou outra espécie de tributos) ⁴⁹. No entanto, o nº8 do Artº 20 é claro em excluir desta regra de despesa ^{50 51} as despesas com juros, as despesas com programas financiados pela União Europeia e a despesas com subsídios de desemprego. As razões são relativamente simples de entender: exclui-se a despesa com juros porque ela resulta do stock da dívida e da taxa de juro de cada emissão de dívida realizada no passado. Pelo que consiste numa rubrica de despesa não controlada pelo executivo. A exclusão de despesa com programas financiados pela União Europeia visa não impedir a utilização destes fundos, que pressupõem sempre uma comparticipação nacional. Já a despesa com os subsídios de desemprego, a sua exclusão deve-se ao fato de se tratar de um estabilizador automático ⁵². Saliente-se que o ajustamento orçamental deverá considerar a posição cíclica da economia (nº 10 do Artº 20).

Um ponto que não é resultante do Tratado Orçamental, é o Artº 21, relativo a excedentes orçamentais. Com a aprovação desta Lei, o Governo fica obrigado a utilizar os excedentes orçamentais que possam vir a verificar no futuro na amortização da dívida pública enquanto se verificar o incumprimento do limite de 60% do PIB. Após o cumprimento desse limite, ou seja, quando no futuro (e se) a dívida pública estiver abaixo dos 60%, aos excedentes orçamentais o Governo poderá continuar a amortizar dívida pública, ou em alternativa, criar uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função anti cíclica em contextos de recessão económica, quando se verificar o cumprimento do limite referido na alínea anterior. No entanto, o nº2 deste artigo exceciona a utilização dos excedentes provenientes da Segurança Social. Os excedentes anuais do sistema previdencial reverterem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social.

⁴⁹ Saliente-se que o nº9 do Artº 20 estabelece que “o excedente do crescimento da despesa em relação à referência de médio prazo não é considerado um incumprimento do valor de referência na medida em que seja totalmente compensado por aumentos de receita impostos por lei.

⁵⁰ Regra de despesa consiste numa regra numérica que procura, para um determinado período (normalmente uma legislatura), definir tetos máximos de despesa, em função de uma regra que determina que despesas são consideradas e que despesas são excluídas. Sobre o impacto das “expenditure rules” ver IMF (2015), “Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?”, disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>

Contudo, não é possível determinar tecnicamente qual o nível ótimo de despesa, tratando-se antes de uma escolha política, entendida como tal mesmo nos países com maior tradição em matéria de regras de despesa (por exemplo, a Holanda e a Suécia). A experiência de países que implementaram regras de despesa mostra que, mesmo quando essas regras são globalmente bem-sucedidas, se verificam pressões no sentido de aumentar a despesa fiscal (Entende-se por despesa fiscal uma receita tributária que deixa de ser arrecadada em virtude da concessão de um tratamento fiscal mais favorável). Fonte: Relatório da COP, 2008.

⁵¹ Conforme refere Martins (2011), a sugestão de uma regra de despesa em Portugal surge da ideia de que o orçamento deve definir, como ponto de partida do processo orçamental, grandes agregados de despesa, construindo o Orçamento do Estado em torno de grandes objetivos, de forma a ser possível construir níveis inferiores de despesa, mais operacionais. Waldemar Oliveira Martins, “A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e as novas regras financeiras”, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2011.

⁵² Os estabilizadores automáticos consistem na perda de receita fiscal e aumento das prestações sociais no decorrer de uma desaceleração económica ou de uma recessão.

O Artº 22 da Lei 151/2015 cria a figura orçamental de desvio significativo. Trata-se de um desvio face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de convergência, que ocorre numa de duas situações: ou se o desvio do saldo estrutural for de 0,5% num ano ou de 0,25% na média de dois anos; ou se a evolução da despesa líquida de medidas extraordinárias e temporárias em matéria de receita tiver um contributo negativo no saldo das administrações públicas de, pelo menos, 0,5% do PIB, num só ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos (nº3, alínea a) e b), respetivamente). No entanto, nos termos do nº4 do Artº 22, esta segunda condição não será considerada se o objetivo de médio prazo de um saldo estrutural de -0,5% do PIB já tiver sido alcançado, desde que haja a possibilidade de receitas excecionais ou se o aumento de despesa, no âmbito do Programa de Estabilidade, não colocar em causa o objetivo de médio prazo. Um desvio significativo decorre da comparação do valor verificado no Procedimento dos Défices Excessivos com o valor previsto no Programa de Estabilidade. Saliente-se contudo que não será considerado desvio significativo, nos termos do nº5, nos casos em que resulte de ocorrência excecional não controlável pelo Governo, nos termos previstos no artigo 24.º, com impacto significativo nas finanças públicas, e em caso de reformas estruturais que tenham efeitos de longo prazo na atividade económica, desde que tal não coloque em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

Caso exista um desvio significativo, a iniciativa da sua comunicação às entidades Europeia é do Governo, após consulta do Conselho de Finanças Públicas, ou da iniciativa do Conselho da União Europeia, através da apresentação de recomendação dirigida ao Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997.

Caso exista um desvio significativo, o Artº 23 prevê um mecanismo de correção do desvio, que transpõe o princípio constante do Artº 3, nº1, alínea e) e nº2 do Tratado Orçamental⁵³. Assim, em caso de desvio significativo, o Governo deve apresentar até 30 de maio, um plano de correção com as medidas necessárias para resolução desse desvio (medidas que devem privilegiar a redução de despesa e a necessidade de repartir o ajustamento por todos os subsetores das Administrações Públicas) e retomar a trajetória do objetivo de médio prazo. Uma vez que o apuramento do défice anual em Contas Nacionais é realizado no final de março do ano seguinte, e a apresentação do Programa de Estabilidade é realizada a 15 abril no Parlamento e a 30 de abril na Comissão Europeia, como veremos a seguir, este prazo implica um período de 60 dias de preparação do mecanismo, embora possa determinar uma correção ao próprio Programa de Estabilidade (este plano de correção dos desvios tem obrigatoriamente, nos termos do nº5, de constar do Programa de Estabilidade). O desvio deve ser corrigido em pelo menos 2/3, com um mínimo de 0,5% do

⁵³ De acordo com o Tratado Orçamental, Artº 3, nº2: “As Partes Contratantes instituem, a nível nacional, o mecanismo de correção referido no n.º 1, alínea e), com base em princípios comuns a propor pela Comissão Europeia quanto, designadamente, ao caráter, dimensão e escalonamento no tempo das medidas corretivas a adotar, mesmo no caso de circunstâncias excecionais, e ao papel e independência das instituições responsáveis, a nível nacional, por controlar o cumprimento das regras que constam do n.º 1. Esse mecanismo de correção respeita integralmente as prerrogativas dos parlamentos nacionais”.

PIB, até ao final do ano subsequente aquele em que foi reconhecido. Na prática, a existência de um desvio significativo no ano t , reconhecido em $t+1$, permite a correção do desvio em $t+2$ até $2/3$, sendo o restante corrigido em $t+3$ (exceto em circunstancia excecionais, definidas no Artº 24 ⁵⁴). Há contudo que considerar que o ajustamento não poder ser inferior aquele que veremos mais à frente ser obrigatório para a dívida pública.

Adicionalmente à regra do objetivo de médio prazo de um saldo estrutural de $-0,5\%$ e das condicionantes da trajetória do saldo estrutural, o outro ponto fulcral do Tratado Orçamental visa a trajetória da dívida pública. O Artº 25 da nova Lei transpõe o disposto no Artº 4 do Tratado Orçamental ⁵⁵. Assim, o Governo fica comprometido a anualmente reduzir $1/20$ do excedente de dívida pública face ao limite de 60% estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Considerando que a dívida pública Portuguesa ronda os 130% , o valor excedente é de 70 p.p.. Embora, como atrás referido, toda a nova Lei de Enquadramento Orçamental, do artº 20 e seguintes, só tenha aplicação dentro de 3 anos, a sua aplicação neste momento implicaria uma redução da dívida pública de $3,5$ p.p. no primeiro ano.

A transposição das regras do Semestre Europeu:

Antes da crise das dívidas soberanas e da introdução dos novos mecanismos de governação económica e orçamental, a coordenação e planeamento das políticas orçamentais era realizado

⁵⁴ Artigo 24.º

Situações excecionais

1 - A admissão de um desvio face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de ajustamento constante, respetivamente, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 20.º, apenas é permitida temporariamente e em situações excecionais, não controláveis pelo Governo e desde que não coloquem em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo, resultantes, nomeadamente:

- a) De recessão económica profunda em Portugal, na área do euro ou em toda a União Europeia;
- b) De catástrofes naturais ou outras situações excecionais com significativo impacto orçamental.

2 - O reconhecimento da situação de excecionalidade prevista no número anterior é objeto de proposta do Governo e de apreciação pela Assembleia da República, precedida de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas.

3 - A correção do desvio previsto no n.º 1 é efetuada mediante a incorporação no Programa de Estabilidade das medidas necessárias para garantir o cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º, devendo ser observado o disposto nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo anterior.

4 - Ocorrendo a situação prevista no n.º 1, a correção da trajetória de convergência deve ser efetuada, no máximo, nos quatro exercícios orçamentais subsequentes e de acordo com o previsto no número anterior.

⁵⁵ O Artº4 do Tratado Orçamental dispõe que: “Quando a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto de uma Parte Contratante exceder o valor de referência de 60% a que se refere o artigo 1.º do Protocolo (n.º 12) sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo aos Tratados da União Europeia, essa Parte Contratante redu-la a uma taxa média de um vigésimo por ano como padrão de referência, tal como previsto no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011. A existência de um défice excessivo em razão da violação do critério da dívida será decidida pelo procedimento previsto no artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.”

sobretudo num âmbito nacional. Embora existisse, os limites orçamentais previstos nos Tratados Europeus, bem como a monitorização através do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), não existia uma visão global dos esforços e políticas levadas a cabo nacionalmente. As alterações introduzidas com o Semestre Europeu procuram dar essa coordenação ao longo de todo o ano, permitindo também que os países a U.E. possam ter a oportunidade de discutir uma estratégia coletiva em matérias económico, financeiras e orçamentais.

Desta forma, o Semestre Europeu, introduzido em 2010, permite que os Estados Membros discutam, ao longo de diversos momentos do ano, como iremos ver a seguir na sua calendarização, os seus planos económico e orçamentais com os restantes países e com as diversas entidades Europeias ⁵⁶. Para além da discussão entre países, este mecanismo permite que a Comissão Europeia possa pronunciar-se e emitir recomendações e orientações em tempo útil, para que influenciem as decisões tomadas a nível nacional. A Comissão verifica também se os Estados-Membros estão a trabalhar de forma conducente à realização dos objetivos da estratégia de crescimento a longo prazo da UE, Europa 2020, nos domínios do emprego, da educação, da inovação, do clima e da redução da pobreza.

O Semestre Europeu inicia-se em novembro de cada ano, no momento em que se realiza a “Análise anual do Crescimento da Comissão”. Este documento consiste nas prioridades económicas gerais estabelecidas para a U.E. Desta forma, a Comissão fornece aos Estados Membros as orientações da política económica para o ano seguinte. Estes, têm até dezembro para apresentar os seus projetos de planos orçamentais, que são avaliados pela Comissão (que também avalia a posição orçamental da zona Euro no global) e discutidos pelos Ministros das Finanças. Posteriormente, na primavera (já do ano seguinte), a Comissão publica as suas recomendações específicas para cada país. Estas recomendações visam providenciar a cada Estado Membro um conjunto de conselhos adaptados sobre o aprofundamento das reformas estruturais. Ao longo do ano a Comissão procede ao seguimento da aplicação das prioridades e reformas várias vezes por ano, com incidência na área do euro e nos Estados-Membros que enfrentam problemas orçamentais ou financeiros. A Tabela 1 sintetiza o cronograma do Semestre Europeu.

⁵⁶ Conforme refere Silva (António Martins da Silva, Sistema Político da União Europeia, Almedina, 2012), o Semestre Europeu pretende corrigir uma incongruência do calendário orçamental da UE, uma vez que no passado a análise das políticas económicas de cada país era feita a nível Europeu na primavera, e os planos orçamentais eram analisados em outubro. Com o novo mecanismo estabelece-se uma calendarização comum, com o desenvolvimento de um programa faseado ao longo do primeiro semestre.

Tabela 1 – Cronograma do Semestre Europeu

Mês	
Novembro	Análise Anual de Crescimento define as prioridades económicas globais da UE para o ano seguinte. O Relatório do Mecanismo de Alerta analisa a situação dos Estados-Membros, tentando identificar os desequilíbrios económicos. A Comissão publica os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais (para todos os países da área do euro) e programas de parceria económica (para os países da área do euro com défices orçamentais excessivos). Os planos orçamentais são também debatidos pelos ministros das Finanças da área do euro.
Dezembro	Os Estados-Membros da área do euro adotam os respetivos orçamentos anuais definitivos, tendo em conta o parecer da Comissão e dos Ministros das Finanças.
Fevereiro/Março	O Parlamento Europeu e os Ministros relevantes da UE (das áreas do emprego, da economia e finanças e da competitividade), reunidos em Conselho, discutem a Análise Anual de Crescimento. A Comissão publica as suas previsões económicas do inverno. O Conselho Europeu adota as prioridades económicas da UE, com base na Análise Anual do Crescimento. É por volta desta altura que a Comissão publica análises aprofundadas dos Estados-Membros com desequilíbrios potenciais (identificados no Relatório do Mecanismo de Alerta).
Abril	Os Estados-Membros apresentam os seus Planos de Estabilidade/Convergência (planos orçamentais a médio prazo) e os seus Planos Nacionais de Reformas (planos económicos), que devem ser compatíveis com todas as recomendações anteriores da UE. Os planos devem de preferência ser apresentados até 15 de abril mas nunca depois de 30 de abril de cada ano. O Eurostat publica dados verificados sobre a dívida e o défice do ano anterior, que são importantes para verificar se os Estados-Membros estão a cumprir os seus objetivos orçamentais.
Maio	A Comissão propõe Recomendações Específicas por País (REP), um aconselhamento político adaptado à situação de cada Estado-Membro com base nas prioridades identificadas na Análise Anual do Crescimento e na informação sobre os planos recebidos em abril. Em maio, a Comissão publica também as suas previsões económicas da Primavera.
Junho/Julho	O Conselho Europeu aprova as REP, que são discutidas pelos Ministros da UE reunidos em Conselho. São os Ministros das Finanças da UE, em julho, quem adota em última análise essas recomendações.
Outubro	Os Estados-Membros da área do euro apresentam à Comissão (até 15 de outubro) os seus projetos de planos orçamentais para o ano seguinte. Se um desses planos não estiver em conformidade com os objetivos de médio prazo do Estado-Membro em questão, a Comissão pode solicitar que seja reformulado. Os Estados-Membros que sejam objeto de um Procedimento por Défice Excessivo devem apresentar, não só planos orçamentais, como também Programas de Parceria Económica, que incluirão planos pormenorizados de reformas orçamentais e estruturais (por exemplo no que respeita ao sistema de pensões de reforma, à fiscalidade ou ao sistema público de saúde) que permitam corrigir os seus défices de forma duradoura.

Fonte: autor, com base na informação da Comissão Europeia

O “six-pack” descreve um conjunto de medidas legislativas Comunitárias, com o objetivo de reformar o Pacto de Estabilidade e Crescimento e introduzir maior vigilância económica e orçamental. Estas medidas estabelecem e reforçam as medidas corretivas ao nível dos desequilíbrios macroeconómicos e da redução dos défices orçamentais. Refira-se que estas medidas não alteram as condições impostas quer pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, quer pelo Tratado Orçamental. Pelo contrário, o seu objetivo é aumentar a “compliance” destes Tratados, reforçando a disciplina orçamental dentro da União Europeia.

Estas medidas foram adotadas em Setembro de 2010, num conjunto de 6 diplomas (daí a designação “six-pack”), que consiste em cinco regulamento e uma diretiva, aplicável a todos os

Estados Membros, mas com regras específicas para aqueles que são membros da zona Euro. Em março de 2011 o Ecofin chegou a um acordo com a Comissão Europeia, relativamente a estas disposições, tendo-se iniciado o processo de aprovação no Parlamento Europeu. Este pacto legislativo entrou em vigor a 13 de dezembro de 2011, e consiste nos seguintes diplomas (os primeiros quatro diplomas são de política orçamental e os últimos 2 são de desequilíbrios económicos:

- Regulamento 1175/2001, que altera o Regulamento 1466/97, reforçando a vigilância orçamental e a vigilância e coordenação das políticas económicas.
- Regulamento 1177/2011, que altera o Regulamento 1467/97, na simplificação, melhoria e reforço da capacidade interventiva do Procedimento dos Défices Excessivos.
- Regulamento 1173/2011, que efetiva a aplicação e implementação de uma vigilância orçamental para a zona Euro.
- Diretiva 2011/85, que estabelece os requisitos do enquadramento orçamental dos Estados Membros
- Regulamento 1176/2011, que cria o mecanismo de prevenção e correção de desequilíbrios macroeconómicos.
- Regulamento 1174/2011, que aplica e estabelece as ações necessárias para a implementação do procedimento por desequilíbrios macroeconómicos.

O “two-pack” foi estabelecido a 23 de novembro de 2011, tendo como objetivo reforçar os esforços encetados com o “six-pack”. Como o nome também sugere, trata-se de um pacote legislativo comunitário com dois diplomas:

- Regulamento 473/2013, que estabelece as regras comuns para a monitorização e avaliação dos planos orçamentais apresentados por cada país e assegurar a correção dos défices excessivos dos Estados Membros da zona Euro.
- Regulamento 472/2013, que reforça a vigilância económica e orçamental dos membros da zona Euro.

Estes dois regulamentos reforçam e complementam a supervisão e vigilância orçamental estabelecida no “six-pack”. No entanto, todos os membros da zona Euro estão obrigados apenas ao primeiro regulamento. O segundo é apenas aplicável a um Estado que peça assistência financeira ou que tenha um procedimento por desequilíbrios macroeconómicos.

Desta forma, verifica-se que existem dois momentos chave no processo do Semestre Europeu: Abril, em que os Estados Membros entregam os seus programas de estabilidade para o triénio seguinte e Outubro em que entregam os seus Orçamentos para o ano seguinte. Assim, com a nova

Lei, o processo orçamental passa a ter duas fases, ligadas a estas datas-chave do Semestre Europeu: a atualização do Programa de Estabilidade, acompanhada das propostas de Grandes Opções do Plano e de Quadro Orçamental Plurianual ⁵⁷, a 15 de abril (data indicada no Artº 33 da Lei 151/2015), e a entrega à Assembleia da República da proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano seguinte, a 1 de outubro.

O Artº 32 da nova Lei indica que o processo orçamental inicia-se com a apresentação, pelo Governo, à Assembleia da República, destes dois documentos (a atualização anual do Programa de Estabilidade e a proposta de Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual). Naturalmente, a atualização do Programa de Estabilidade é realizada em harmonia e de acordo com a regulamentação em vigor em sede da União Europeia. O Parlamento dispõe de 10 dias para a apreciação do Programa de Estabilidade, dado que a sua entrega em Bruxelas, por parte do Governo, é feita até 30 de abril ⁵⁸. A atualização do Programa de Estabilidade específica, partindo de um cenário de políticas invariantes ⁵⁹, as medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando de forma detalhada os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas. Já as Grandes Opções é uma proposta de Lei, que é acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. Encontra-se estruturada em duas partes: Identificação e planeamento das opções de política económica; Programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social, concretizada por um quadro plurianual das despesas públicas. O Parlamento dispõe de 30 dias para aprovar esta proposta de Lei.

Já a segunda fase do processo orçamental realiza-se com a apresentação a 1 de outubro do Orçamento do Estado, nos termos do Artº 36 da nova Lei de Enquadramento Orçamental (anteriormente a data de apresentação era de 15 de outubro). Recorde-se no entanto que apenas em 2018 (3 anos de *vacatio legis* destas normas) entrará em vigor esta norma. Pelo que apenas o Orçamento do Estado de 2019 é que terá de ser entregue a 1 de outubro. Até lá, os Orçamentos do Estado continuarão a ser entregues a 15 de outubro. Adicionalmente, e também nos termos do Artº 36, o Governo envia à Comissão Europeia para efeitos de emissão das recomendações nacionais específicas a proposta de lei do Orçamento do Estado, também até 1 de outubro.

⁵⁷ Conforme refere o CFP (2015): “Trata-se de uma alteração fundamental que deverá finalmente atribuir à Lei das Grandes Opções o sentido que lhe faltava, ao ignorar o financiamento das políticas que enunciava. Ao pôr de parte a restrição financeira escusava-se a calcular o custo de oportunidade das diferentes escolhas, o que equivalia a torná-la num simples repertório de intenções”.

⁵⁸ Naturalmente, o Parlamento não vota (formalmente) o Programa de Estabilidade (qualquer votação será meramente simbólica, do ponto de vista político. Recorde-se, conforme refere Guilherme Waldemar Oliveira Martins, Lei de Enquadramento Orçamental – Anotada e comentada, Almedina, 2009, o modelo constitucional português não prevê a intervenção do parlamento nos assuntos comunitários em matérias que não sejam da reserva da sua competência legislativa (artigo 161.º, alínea n) da CRP).

⁵⁹ Por políticas invariantes entende-se a ausência de quaisquer novas medidas de política orçamental

A antecipação da entrega pelo Governo da proposta de Lei do Orçamento do Estado não vem contudo dar mais tempo para a discussão do mesmo no Parlamento. Atualmente o prazo para discussão, alteração e votação do diploma é de 45 dias, e esse prazo mantém-se, nos termos do Artº 38, n.º 2 da Lei 151/2015. Este é um dos pontos surpreendentes da nova Lei, que não seja dado mais tempo ao Parlamento para discussão do Orçamento do Estado. Isto porque de acordo com a OCDE (“Avaliação do processo orçamental”, 2008), Portugal, com 45 dias, é o país com menos tempo para a discussão no Parlamento. No extremo oposto os EUA dispõem de 8 meses. Países como a Holanda, a França ou a Suécia dispõem de cerca de 3 meses. É verdade que o objetivo de antecipar a entrega do Orçamento do Estado para 1 de outubro, não se prendendo com o Semestre Europeu (que permitiria que a entrega continuasse a ser realizada até 15 de outubro), visa antecipar (de preferência para 1 de janeiro), a publicação do decreto-lei de execução orçamental (que por regra só é publicado em abril/maio, criando naturalmente fortes constrangimento ao controlo da execução orçamental). Contudo, teríamos preferido uma opção de entrega do Orçamento do Estado mais cedo, que permitisse mais tempo de discussão do documento.

Ainda sobre a discussão em sede de Assembleia da República ⁶⁰, a nova Lei de Enquadramento Orçamental mantém a discussão e aprovação em Plenário, conforme já ocorrida na redação do Artº 12-F da Lei anterior. No entanto, o Plenário passa a discutir e votar, não apenas na generalidade, mas também na especialidade, a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos e nos prazos estabelecidos no Regimento da Assembleia da República. Com exceção das matérias votadas na especialidade pelo Plenário nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado decorre na comissão parlamentar competente e tem por objeto o articulado, os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais e financeiras constantes daquela proposta de lei. Os elementos constantes da proposta de Lei do Orçamento do Estado encontram-se no Artº 37 da nova Lei ⁶¹. Ou seja, nos termos do Artº 40, a

⁶⁰ Esta discussão não prejudica naturalmente a função de controlo política sobre a execução orçamental da Lei do Orçamento do Estado, nos termos do Artº 71 da Lei 151/2015.

Artigo 71.º

Controlo político

- 1 - No âmbito do controlo político, a Assembleia da República acompanha a execução do Orçamento do Estado e dos demais orçamentos da administração central e da ECE e aprova a Conta Geral do Estado.
- 2 - O Governo informa anualmente a Assembleia da República dos programas de auditoria que promove por sua iniciativa, no âmbito dos sistemas de controlo da administração financeira do Estado, acompanhados dos respetivos termos de referência.
- 3 - A Assembleia da República pode solicitar ao Governo e ao Tribunal de Contas auditorias suplementares.
- 4 - Os resultados das auditorias a que se refere o número anterior são enviados à Assembleia da República no prazo de um ano, prorrogável até 18 meses, por razões devidamente justificadas.
- 5 - O Governo responde em 60 dias às recomendações da Assembleia da República que incidirem sobre as auditorias referidas no n.º 3.

⁶¹ Artigo 37.º

Elementos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado

-
- 1 - A proposta de lei do Orçamento do Estado incorpora os elementos constantes do artigo 40.º e é acompanhada pelo respetivo relatório e pelos elementos informativos, referidos nos números seguintes.
- 2 - O relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta e inclui a análise dos seguintes aspetos:
- a) Evolução, previsões e projeções das principais variáveis orçamentais e macroeconómicas relevantes, de acordo com o artigo 8.º;
 - b) Linhas gerais da política orçamental e a sua adequação às obrigações decorrentes do Pacto de Estabilidade e do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária;
 - c) Evolução da situação financeira global de cada subsetor e dos setores empresariais públicos, incluindo informação sobre o respetivo endividamento global;
 - d) Sustentabilidade da dívida pública, incluindo a análise dinâmica;
 - e) Informação sobre a previsão da receita fiscal, permitindo verificar o montante da receita bruta, reembolsos e transferência para outros subsectores;
 - f) Situação das operações de tesouraria e das contas do Tesouro;
 - g) Composição da despesa anual de cada um dos programas orçamentais, por missão de base orgânica;
 - h) Medidas de racionalização da gestão orçamental incluindo a identificação de riscos orçamentais;
 - i) Medidas de consolidação orçamental e medidas temporárias;
 - j) Memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos setores público e privado;
 - k) Informação global e individualizada sobre despesas anuais e plurianuais com parcerias público-privadas e sobre a situação de endividamento global respetiva;
 - l) Informação sobre os encargos assumidos e em execução e sobre a totalidade das responsabilidades contingentes do Estado;
 - m) Evolução dos pagamentos em atraso em cada missão de base orgânica;
 - n) Demonstração do desempenho orçamental consolidada, preparada de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, onde se evidenciam os diferentes subsectores do setor das administrações públicas, e se demonstra o cálculo das necessidades ou da capacidade líquida de financiamento;
 - o) Outras matérias consideradas relevantes para a justificação da decisão orçamental.
- 3 - O relatório a que se refere o número anterior é ainda acompanhado, pelo menos, dos seguintes elementos informativos:
- a) Desenvolvimentos orçamentais que individualizem cada um dos programas, desagregados por serviços e entidades, evidenciando os respetivos custos e fontes de financiamento;
 - b) Estimativa e previsão da execução orçamental consolidada do setor das administrações públicas e por subsetor, na ótica da contabilidade orçamental e da contabilidade nacional;
 - c) Memória descritiva das razões que justificam as diferenças entre valores apurados, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional;
 - d) Situação financeira e patrimonial das entidades que compõem o subsetor da administração central, incluindo o subsetor da segurança social;
 - e) Transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência no Orçamento do Estado;
 - f) Transferências orçamentais para as regiões autónomas;
 - g) Transferências orçamentais para as autarquias locais e entidades intermunicipais;
 - h) Transferências orçamentais para entidades não integradas no setor da administração central;
 - i) Benefícios tributários, estimativas de receitas cessantes, sua justificação económica e social e, bem assim, a identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais.

Lei do Orçamento do Estado integra um articulado ⁶², os mapas contabilísticos ⁶³ e as demonstrações orçamentais e financeiras ⁶⁴.

⁶² Artigo 41.º

Conteúdo do articulado

1 - O articulado da lei do Orçamento do Estado contém, nomeadamente:

- a) As normas necessárias para orientar a execução orçamental, incluindo as relativas ao destino a dar aos fundos resultantes excedentes dos orçamentos das entidades do subsetor da Administração Central e as respeitantes a eventuais reservas;
 - b) A aprovação dos mapas contabilísticos e a integração das demonstrações orçamentais e financeiras;
 - c) A determinação do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido e as demais condições gerais a que se deve subordinar a emissão de dívida pública fundada pelo Estado e pelos serviços e entidades do subsetor da administração central;
 - d) A indicação das verbas inscritas em cada missão de base orgânica a título de reserva e as respetivas regras de gestão;
 - e) A determinação dos montantes suplementares ao acréscimo de endividamento líquido autorizado, nos casos em que se preveja o recurso ao crédito para financiar as despesas com as operações a que se refere a alínea c) ou os programas de ação conjuntural;
 - f) A determinação das condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública legalmente previstas;
 - g) A determinação do limite máximo das garantias pessoais a conceder pelo Estado e pelos serviços e entidades do subsetor da administração central, durante o ano económico;
 - h) A determinação do limite máximo dos empréstimos a conceder e de outras operações de crédito ativas, cujo prazo de reembolso exceda o final do ano económico, a realizar pelo Estado e pelos serviços e entidades do subsetor da administração central;
 - i) A determinação do limite máximo das antecipações a efetuar, nos termos da legislação aplicável;
 - j) A determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos setores público e privado;
 - k) A determinação dos limites máximos do endividamento das regiões autónomas, nos termos previstos na respetiva lei de financiamento;
 - l) A eventual atualização dos valores abaixo dos quais os atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas;
 - m) O montante global máximo de autorização financeira ao Governo para satisfação de encargos com as prestações a liquidar referentes a contratos de investimento público no âmbito da Lei de Programação Militar, sob a forma de locação;
 - n) As demais medidas que se revelem indispensáveis à correta gestão financeira dos serviços e entidades dos subsetores da administração central e da segurança social no ano económico a que respeita a lei do Orçamento do Estado.
- 2 - As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado limitam-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira.

⁶³ Artigo 42.º

Mapas contabilísticos

A lei do Orçamento do Estado contém os seguintes mapas contabilísticos:

- a) Mapa 1 - Mapa das despesas por missão de base orgânica, desagregadas por programas dos subsetores da administração central e da segurança social;
- b) Mapa 2 - Mapa relativo à classificação funcional das despesas do subsetor da administração central;
- c) Mapa 3 - Mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da administração central;
- d) Mapa 4 - Mapa relativo à classificação económica das receitas públicas do subsetor da administração central;
- e) Mapa 5 – Mapa relativo às despesas com vinculações externas e despesas obrigatórias;

Ou seja, o Artº 33 vem assim dar cumprimento à obrigação, nos termos do Semestre Europeu, de entrega do Programa de Estabilidade e do Plano Nacional de Reformas em abril. O legislador optou por utilizar o prazo limite de 30 de abril para a entrega dos documentos à Comissão Europeia, e não o prazo indicativo de 15 de abril. Já o Art 36 vem dar cumprimento à obrigação de entrega do Orçamento do Estado à Comissão Europeia em outubro.

5. A orçamentação por Programas e os Programas orçamentais

A principal reforma da nova Lei de Enquadramento Orçamental visa a implementação de uma verdadeira orçamentação por programas, algo já defendido há vários anos por entidades

-
- f) Mapa 6 – Mapa relativo à classificação funcional das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da segurança social;
 - g) Mapa 7 - Mapa relativo à classificação económica das despesas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da segurança social;
 - h) Mapa 8 - Mapa relativo à classificação económica das receitas de cada sistema e subsistema e do total do subsetor da segurança social;
 - i) Mapa 9 – Mapa relativo às receitas tributárias cessantes dos subsectores da administração central e da segurança social;
 - j) Mapa 10 – Mapa relativo às transferências para as regiões autónomas;
 - k) Mapa 11 – Mapa relativo às transferências para os municípios;
 - l) Mapa 12 – Mapa relativo às transferências para as freguesias;
 - m) Mapa 13 – Mapa relativo às responsabilidades contratuais plurianuais das entidades dos subsectores da administração central.
 - n) Mapa 14 - Mapa relativo às responsabilidades contratuais plurianuais das entidades dos subsectores da administração central.

⁶⁴ Artigo 43.º

Demonstrações orçamentais e financeiras

As demonstrações orçamentais e financeiras a que se refere a alínea c) do artigo 40.º são as seguintes:

- a) Demonstração consolidada do desempenho orçamental, preparada segundo a contabilidade orçamental para os subsectores da administração central e da segurança social, onde se demonstre o cálculo dos saldos orçamentais;
- b) Demonstração consolidada do desempenho orçamental de cada missão de base orgânica, preparada segundo a contabilidade orçamental, onde se demonstre o cálculo dos saldos orçamentais;
- c) Demonstração do desempenho orçamental, preparada segundo a contabilidade orçamental, para o subsetor da segurança social;
- d) Estimativas para o ano em curso para as demonstrações indicadas nas alíneas anteriores;
- e) Plano de recursos humanos e respetivo orçamento;
- f) Demonstração da evolução da dívida direta do Estado por instrumento;
- g) Dotações para pagamentos de cada programa orçamental, desdobradas pelas respetivas ações;
- h) Demonstrações financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social, contendo uma estimativa para a execução do ano em curso.

internacionais (OCDE, 2008) ⁶⁵ e por comissões nacionais (Ecordep, 2001 e COP, 2008). A experiência internacional demonstra que a introdução de um enquadramento orçamental de médio prazo e de uma orçamentação por programas, embora muito exigente, representa uma melhoria substancial da qualidade do processo orçamental e da eficiência dos gastos públicos.

A Orçamentação por Programas compreende a criação de um ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da atuação do Estado, com vista a garantir aos contribuintes uma melhor aplicação dos seus impostos, contribuindo para uma despesa pública que maximize os efeitos socioeconómicos (outcomes) capazes de melhorar o seu nível de bem-estar, i.e., potenciar o *value-for-money* ⁶⁶ dos cidadãos. Assim, com a OP pretende-se aprimorar o processo de alocação dos recursos públicos, tornando a atuação das entidades envolvidas mais clara, responsável e transparente, enquadrada por três princípios base: *accountability*, plurianualidade e enfoque nos resultados ⁶⁷.

De uma forma esquemática, as principais diferenças entre a elaboração do OE nos moldes tradicionais e de acordo com as regras da OP são as que a seguir apresentamos:

Tabela II – OE tradicional vs OE por Programas

Orçamento Tradicional	Orçamento por Programas
Fase com maior relevância: <i>Execução</i>	Fase com maior relevância: <i>Planeamento</i>
Enfoque: <i>Recursos</i>	Enfoque: <i>Resultados / Impactos</i>
Período: <i>Annual</i>	Período: <i>Plurianual</i> , +/- 4 anos, revisto e aprovado em cada ano
Fixação da despesa e previsão da receita de uma forma incrementalista.	Fixação da despesa com a respectiva associação a <i>Objectivos e Metas</i>

⁶⁵ O relatório “Avaliação do processo orçamental” da OCDE refere na sua pag. 85 e seguintes: “Portugal enfrenta desafios específicos com a introdução da orçamentação baseada no desempenho, pois pretende efectuar uma transição de um sistema hierárquico baseado no controlo detalhado dos recursos para um sistema orçamental flexível baseado nos resultados e no desempenho. O calendário para a implementação destas mudanças é ambicioso, pois a informação de desempenho é, presentemente, limitada quer em quantidade quer em qualidade. O desafio aprofunda-se com a falta de capacidade no MFAP e nos ministérios sectoriais para o desenvolvimento destas iniciativas. Neste contexto, é importante que as reformas sejam introduzidas incrementalmente em fases distintas, e que se desenvolva um plano de implementação com prazos concretos, que seja objecto de uma supervisão contínua e que defina com clareza os responsáveis por assegurar o seu efectivo cumprimento. Primeira fase: desenvolvimento de uma estrutura de orçamentação por programas e de um quadro conceptual de médio prazo para a despesa. Segunda fase: desenvolvimento de informação de desempenho relevante e dos correspondentes sistemas de informação. Terceira fase: integração da informação de desempenho no processo orçamental

⁶⁶ O Value for Money consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público. Baseia-se não no menor custo de aquisição/produção, mas sim na máxima eficiência dos gastos públicos.

⁶⁷ O Performance Budgeting, que em Portugal foi designado de Orçamentação por Programas, é uma importante ferramenta de gestão da despesa pública, que tem vindo a ser implementada em vários países, principalmente nos da OCDE.

A Orçamentação por Programas trata especificamente da despesa pública, e procura associar as dotações orçamentais aos resultados que se pretendem obter (*outputs*), tendo em conta as prioridades definidas pelo Governo, as quais são traduzidas em Programas. Ou seja, surge assim como um instrumento de orçamentação e gestão que visa fortalecer a relação entre os dinheiros públicos e os impactos socioeconómicos que a aplicação desses fundos pode gerar para a sociedade, através da utilização de informação sobre o desempenho no processo de tomada de decisão sobre a alocação dos recursos, durante a elaboração e a execução do orçamento. Essa informação sobre o desempenho, de natureza física e financeira, é recolhida através de indicadores financeiros e não financeiros, custos totais e médios dos *outputs* e *outcomes* produzidos, numa ótica de eficácia, eficiência e/ou qualidade ⁶⁸.

No entender do legislador, esta nova Lei de Enquadramento Orçamental vem assim permitir avaliar a eficiência da despesa pública, uma vez que permitem comparar os resultados alcançados com os recursos utilizados, designadamente comparar os recursos públicos obtidos através dos impostos utilizados por um determinado programa com os resultados alcançados por esse programa. A informação proporcionada pelos programas orçamentais deve permitir avaliar o custo das políticas públicas e deve estar na base da decisão de cada ministro responsável relativamente à afetação dos recursos públicos atribuídos entre programas, em função da sua maior ou menor eficiência.

A Lei agora aprovada vem assim definir um sistema integrado de programação orçamental, no qual as diferentes peças que o constituem funcionam entre si numa lógica de «cascata», que implica uma alteração de toda a estrutura e composição da Lei de Enquadramento Orçamental, em matéria de princípios e regras, execução e controlo. O preâmbulo da Lei define que “um programa orçamental tem como objetivo associar a utilização de recursos públicos à obtenção de um certo resultado. A ênfase num programa é mais colocada no lado dos resultados em vez dos recursos. Isto significa que a orçamentação por programas não é necessariamente uma forma de reduzir a despesa pública”.

O Capítulo II – estrutura do Orçamento do Estado, na sua secção I – programas orçamentais, desenvolve toda a arquitetura que os programas orçamentais terão, a partir do OE/2019 ⁶⁹. O Artº

⁶⁸ Para tal torna-se imprescindível que cada entidade pública adote uma contabilidade de custos, sendo condição necessária e prévia a implementação de uma contabilidade financeira que cumpra os princípios contabilísticos e que permita um apuramento de ganhos, gastos e resultados de forma adequada e realista. Esses objetivos encontram-se explanados no novo Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública (SNC-AP). O SNC-AP faz a transposição e adaptação das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards), em linha com as regras do sistema Europeu de contabilidade pública (EPSAS – European Public Sector Accounting Standards). Adicionalmente, a aprovação e implementação do SNCAP procurará reduzir a fragmentação que neste momento existe ao nível contabilístico no setor público, bem como aproximar a contabilidade patrimonial da contabilidade nacional. Este último aspeto é bastante relevante: ao implementar o SNCAP, reforçando o princípio do acréscimo, e tendo um plano de contas em linha com o do SEC 2010, permite-se que exista informação mais fidedigna e relevante para a compilação das contas nacionais, base sob a qual se apura o défice e a dívida pública reportadas ao Eurostat para efeito do Procedimento dos Défices Excessivos.

⁶⁹ Saliente-se no entanto a crítica que é apontada pelo Tribunal de Contas no seu parecer (pág. 5): “Tem-se presente que a LEO tem valor reforçado e carece de legislação ulterior que a desenvolva e concretize. Nesse sentido, a Comissão

45 apresenta a caracterização dos programas orçamentais. Cada programa orçamental tem, nos termos dos nº2 a 6 do Artº 45, como nível mais agregado a missão de base orgânica, seguindo-se um conjunto de ações (a unidade básica de realização de um programa orçamental), que por sua vez são desagregadas em projetos e atividades. Cada programa inclui as receitas e despesas dos orçamentos dos serviços e das entidades dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social que lhe estão afetos. São estas entidades que executam as ações do programa, ações essas que são de duração variável. No início da legislatura, e nos termos do nº7 o membro do Governo responsável por cada política pública sectorial definida na missão de base orgânica propõe, no cumprimento do programa do Governo e no respeito pelo disposto no artigo seguinte, a criação de programas, a sua denominação, o período de programação, os custos totais, as fontes de financiamento e as metas a alcançar, sendo a aprovação dos programas uma competência do Conselho de Ministros, de acordo com o nº8. Cada membro do governo responsável por um programa indica a entidade que é responsável, na sua base orgânica, pela gestão dos respetivos programas. Esta entidade gestora dos programas orçamentais tem as suas competências definidas no Artº 48 ⁷⁰, dispondo de 3 anos para implementarem os procedimentos orçamentais, contabilísticos e outros que se revelem necessário à implementação dos programas orçamentais. No entanto, o Artº 46 é explícito que nas matérias que digam respeito a duas ou mais missões de base

Permanente limita-se a assinalar que não é clara a estrutura do orçamento/programas orçamentais (artigo 45) e dos orçamentos dos serviços e entidades, assim como a forma e conteúdo dos documentos a produzir em sede de orçamento e de contas (decorrentes da implementação dos sistemas contabilísticos previstos nos artigos 62.º e seguintes).

⁷⁰ Artigo 48.º

Entidade gestora dos programas orçamentais

- 1 - Compete à entidade gestora dos programas orçamentais, designadamente:
 - a) Definir e fazer aplicar de forma sistemática um modelo de gestão de riscos, identificando e promovendo as melhores práticas no âmbito da prevenção e mitigação de riscos financeiros e de governação;
 - b) Propor e desenvolver os programas da missão de base orgânica de acordo com o disposto no artigo 45.º e avaliar a necessidade de alterações orçamentais;
 - c) Elaborar os orçamentos de tesouraria relativos a cada um dos programas, exigindo e recolhendo os elementos das entidades abrangidas pelos mesmos, e fazendo as correções necessárias, na sequência da monitorização e controlo da gestão da tesouraria;
 - d) Acompanhar o controlo orçamental e financeiro do programa, em estreita articulação com as autoridades de controlo competentes, procedendo às recomendações que considerar adequadas à garantia do cumprimento dos objetivos de cada programa e à fiabilidade, tempestividade e comparabilidade da prestação de informação orçamental, financeira e de custeio;
 - e) Definir os indicadores que permitam a avaliação do programa orçamental, nos termos do artigo 45.º, em plataforma partilhada e transparente para as entidades que concorrem para a sua execução;
 - f) Preparar informação orçamental, financeira e de tesouraria consolidada por programa, incluindo um apuramento de custos das ações do programa.
- 2 - A entidade gestora de programas orçamentais colabora com o Ministério das Finanças, com vista à orçamentação por programas e à definição do quadro plurianual.
- 3 - É da responsabilidade do membro do Governo da tutela a adequação dos recursos humanos e materiais necessários à boa execução dos deveres e competências da entidade gestora de programas orçamentais.
- 4 - O regime jurídico da entidade gestora consta de decreto-lei a aprovar, no prazo de 180 dias a contar da data da entrada em vigor da presente lei.

orgânica, os programas que as concretizem mantêm autonomia orçamental relativa no âmbito de cada uma delas, podendo os programas ter a mesma designação ou não. No caso de matérias que abrangem duas ou mais bases orgânicas, nada obsta a que, por motivos de economia, eficiência e eficácia não possam ser agrupados no mesmo programa. Saliente-se que a dotação orçamental de cada programa, nos termos do Artº 47, é feita apenas numa base de caixa (ou seja, apenas numa base de contabilidade pública e não de patrimonial ou nacional).

Saliente-se que o nº10 do Artº 45 refere que no caso dos órgãos de soberania, a definição dos respetivos programas cabe ao membro do Governo responsável, mediante prévia indicação do órgão de soberania. A sua gestão é competência, nos termos do nº11, do Ministro das Finanças. Ainda no âmbito da competências do Ministro das Finanças, é obrigatória a constituição de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, bem como de um programa não vinculativo destinado a gerir e controlar a despesa fiscal resultante da concessão de benefícios tributários. Toda a operacionalização da orçamentação por programas será objeto de um decreto-lei, a publicar no prazo de dois anos.

6. A gestão orçamental na nova Lei de Enquadramento Orçamental

O Artº 27 da nova Lei dispõe que os serviços e entidades integrados nas missões de base orgânica do subsetor da administração central devem apresentar na elaboração, aprovação e execução, um saldo global nulo ou positivo, bem como resultados positivos antes de despesas com impostos, juros, depreciações, provisões e perdas por imparidade, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir (nestes casos, tal tem de ser aprovado pelo Ministro das Finanças, devendo os relatórios da proposta de lei do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado apresentar a justificação para tal exceção). Este saldo exclui naturalmente as receitas e despesas com ativos e passivos financeiros ⁷¹. Já o subsetor da segurança social deve apresentar um saldo global nulo ou positivo, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir. As regras do saldo orçamental e do limite à dívida,

⁷¹ Por ativos financeiros compreende as receitas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes do reembolso, de empréstimos ou subsídios concedidos.

Por passivos financeiros compreende as operações financeiras que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis, quer, ainda, da execução de avales ou garantias.

Desta forma, a receita efetiva não inclui: Passivos financeiros receita – empréstimos contraídos pelas Administrações Públicas; Ativos financeiros receita – reembolso de empréstimos concedidos. Por seu lado, a despesa efetiva não inclui: Passivos financeiros despesa – reembolso de empréstimos contraídos pelas Administrações Públicas; Ativos financeiros despesa – despesas com a concessão de empréstimos.

aplicáveis aos subsectores das administrações regional e local, constam das respectivas leis de financiamento. Saliente-se ainda que para estes subsectores, o Artº 30 prevê que para assegurar o cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, a lei do Orçamento do Estado pode determinar transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria da aplicação das leis financeiras especialmente aplicáveis aos subsectores da administração regional e local, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito do sistema de solidariedade e de segurança social. Esta possibilidade depende da verificação de circunstâncias excepcionais imperiosamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e dos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca e carece de audição prévia dos órgãos competentes dos subsectores envolvidos.

O Artº 29 estabelece as regras para o limite de endividamento. A lei do Orçamento do Estado estabelece limites específicos de endividamento anual da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto das administrações públicas. Saliente-se que para a administração regional e local, a nova Lei estabelece que os limites de endividamento a que se refere o número anterior podem ser inferiores aos que resultariam das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsector. Também por uma questão de gestão de Tesouraria e de reembolso da dívida pública por parte do IGCP, o nº3 deste artigo permite que em acréscimo à variação máxima do endividamento líquido global consolidado da administração central, esta pode financiar-se, antecipadamente, até ao limite de 50% das amortizações previstas de dívida fundada a realizar no ano orçamental subsequente.

O Artº 39 estabelece as regras para a elaboração do Orçamento do Estado em situações especiais:

- 1) Quando a tomada de posse do novo Governo ocorra entre 15 de julho e 30 de setembro;
- 2) O Governo em funções se encontra demitido em 1 de outubro;
- 3) O termo da legislatura ocorra entre 1 de outubro e 31 de dezembro.

Nestes casos não se aplica o prazo de entrega do Orçamento do Estado a 1 de outubro. Para estas situações, o nº2 do artigo em questão estabelece que a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte é apresentada pelo Governo à Assembleia da República e enviada à Comissão Europeia no prazo de noventa dias a contar da tomada de posse do Governo. Em função destas situações especiais, o Artº 58 prevê um regime transitório de execução orçamental. Este regime permite que a lei do Orçamento do Estado seja prorrogada quando se verifique:

- a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado;
- b) A tomada de posse do novo Governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de julho e 30 de setembro;
- c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do Governo proponente.

Nestes casos, a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado abrange o respetivo articulado e os correspondentes mapas, bem como decretos-leis de execução orçamental. Contudo, não abrange as autorizações legislativas contidas no seu articulado que, de acordo com a

Constituição ou os termos em que foram concedidas, devam caducar no final do ano económico a que respeitava a lei, a autorização para a cobrança das receitas cujos regimes se destinavam a vigorar apenas até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei e a autorização para a realização das despesas relativas a programas que devam extinguir-se até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei. Esta prorrogação, do ponto de vista orçamental, é feita através de uma execução mensal dos programas que não exceda a regra dos duodécimos, exceto para despesas com prestações sociais e despesas com aplicações financeiras, mas incluindo a concessão de empréstimos, que também não pode exceder um doze avos do valor autorizado na lei do Orçamento do Estado ⁷². É ainda permitido que durante o período de transição, o Governo possa emitir dívida pública e conceder garantias.

A Seção I, do Capítulo I do Título V da presente Lei (Artº 52 a 57) estabelece os princípios da execução orçamental, entre os quais figura um artigo novo para a gestão da tesouraria do Estado (Artº 54- unidade de tesouraria) e um artigo novo para as receitas próprias (Art 57). O Orçamento é um documento de gestão previsional, mas essa gestão previsional tem contudo uma diferença significativa entre receitas e despesas. Do lado da receita o Governo apresenta uma estimativa de cobrança dos impostos, taxas e outras receitas (corrente e de capital). Do lado da despesa, o Governo fixa um teto máximo da despesa total, mas também um teto máximo de cada rubrica da despesa (quer por entidade – classificação orgânica; quer por tipo de despesa – classificação económica). Naturalmente, a diferença entre a receita e a despesa origina o saldo orçamental. Como entre nós, o saldo orçamental tem sido sempre negativo, refletindo um défice, esse saldo global é também (grosso modo, já que pode ser diferente se houver, como tem sido caso nos últimos anos, aquisições de ativos financeiros), o valor das necessidades líquidas de financiamento (NLF). Assim, o Orçamento do Estado apresenta-se como uma autorização legislativa do Parlamento face a duas componentes do mesmo: o montante máximo de despesa e o montante máximo das necessidades líquidas de financiamento, o que somado ao reembolso da dívida pública que se vence no ano em causa, representa as necessidades brutas de financiamento.

O Art 52 estabelece que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem que, cumulativamente:

- a) Seja legal;
- b) Tenha sido objeto de correta inscrição orçamental;
- c) Esteja classificada.

Naturalmente a receita pode ser cobrada acima da sua inscrição orçamental.

⁷² O regime de duodécimos estabelece que durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação de vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução mensal dos programas em curso não pode exceder o duodécimo da despesa total da missão de base orgânica, com exceção das despesas referentes a prestações sociais devidas a beneficiários do sistema de segurança social e das despesas com aplicações financeiras. Isto é, para as restantes despesas, cada organismo apenas pode realizar o compromisso (e o pagamento) em cada mês de 1/12 do valor cabimentado no ano anterior. No entanto este valor não inclui as verbas sujeitas a cativação durante o ano anterior. Por cativação entende-se a retenção de verbas do orçamento de despesa determinado na Lei do Orçamento do Estado, no decreto-lei de execução orçamental anual ou outro ato legal específico, que se traduz numa redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos. A libertação destes montantes – descativação – é sujeita à autorização do Ministro das Finanças, que decide em função da evolução da execução orçamental e das necessidades de financiamento.

Este artigo estabelece também que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis; b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa; c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia. Adicionalmente, nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade. O montante anual de um programa estabelece o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos. O Governo define por decreto-lei (no decreto-lei de execução orçamental) as operações de execução orçamental da competência dos membros do Governo e dos dirigentes dos serviços sob sua direção ou tutela. O decreto-lei de execução orçamental também estabelece as disposições necessárias à execução da lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas da presente lei que sejam exequíveis por si mesmas.

O Capítulo III da presente Lei determina o regime das revisões e alterações orçamentais. Da competência absoluta da Assembleia da República são as seguintes alterações orçamentais: a) O aumento da despesa total do subsector da administração central e da segurança social; b) O aumento da despesa total de cada missão de base orgânica; c) Alteração dos programas orçamentais que acarretem o aumento dos compromissos do Estado; d) Transferências de verbas entre programas correspondentes a diferentes missões de base orgânica com exceção das efetuadas por recurso a verbas do programa referido na primeira parte do n.º 12 do artigo 45.º; e) Um acréscimo dos respetivos limites do endividamento líquido fixados na lei do Orçamento do Estado; f) O aumento das despesas do orçamento da segurança social, com exceção das despesas referentes a prestações sociais devidas aos beneficiários do sistema de segurança social; g) Transferências de verbas do orçamento da segurança social entre diferentes grandes funções ou funções no respeito pela adequação seletiva das fontes de financiamento consagradas na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

Um aumento da despesa para lá do limite definido para a despesa máxima carece sempre de uma autorização legislativa da Assembleia da República, através de um Orçamento Retificativo. Também o aumento do limite das necessidades líquidas de financiamento obriga a um orçamento retificativo. Isso pode ocorrer (a necessidade de mais dívida pública), nos casos em que se aumente a despesa pública (obrigado a que o orçamento retificativo permita estas duas alterações), ou nos casos em que a receita fique abaixo do estimado, fazendo com que o défice orçamental seja maior.

Por regra, podemos afirmar que alterações aos mapas da Lei do Orçamento de Estado tem obrigatoriamente que ser objeto de aprovação parlamentar ⁷³.

Todas as restantes alterações orçamentais são da competência do governo, mediante decreto-lei, sendo que contudo tem de ser comunicadas à Assembleia da República, nos termos do Artº 75 da nova Lei. Ao governo competem as alterações orçamentais que não estejam especificamente previstas como reserva absoluta da Assembleia da República. Adicionalmente, competem ao Governo as alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total das despesas de cada missão de base orgânica, aprovadas no mapa 1 da lei do Orçamento do Estado quando as mesmas resultem: a) De saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; b) Da utilização das verbas do programa referido na primeira parte do n.º 12 do artigo 45.º; c) Do aumento das receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano.

7. O Relato Financeiro e a Transparência na nova Lei de Enquadramento Orçamental

No Título VI da nova Lei é legislada as matérias relativas à contabilidade, relato, controlo e transparência, matéria em que a Lei 151/2015 traz algumas inovações.

O Art.º 62 aborda os princípios geria do sistema contabilístico, que nos termos do Artº 63 inclui uma contabilidade orçamental, financeira e de gestão ⁷⁴, determinando que o Estado organiza uma

⁷³ Ou seja, e como refere Santos (2010) (Santos (2010), Manual de Finanças Públicas, Edições INA), pode dizer-se, de grosso modo, que as alterações orçamentais da competência do governo resultam, no essencial, a modificações que não impliquem alterações nos mapas da Lei (ou seja, nos mapas do OE), ou que sejam financiadas pela transição de saldos de anos anteriores. Outro aspeto explanado pelo autor tem a ver com a utilização de expressões nos media como “orçamento retificativo” ou “orçamento suplementar”. Embora o autor refira que a ordem jurídica não acolhe nenhuma destas expressões, não deixa de ensaiar uma delimitação dos termos. Um orçamento retificativo consiste numa simples redistribuição de verbas previstas, sem que exista um aumento da despesa total, através de transferências de verbas entre rubricas orçamentais. O aumento de algumas rubricas é integralmente compensado pela redução de outras rubricas, com um saldo neutro. Já orçamento suplementar implica um acréscimo de despesa total. Ou seja, o aumento de despesa em algumas rubricas não é totalmente compensado pela redução em outras rubricas ou pela utilização da dotação provisional. A dotação provisional corresponde à dotação orçamental que é inscrita num capítulo específico do orçamento de despesa do Ministério das Finanças (capítulo 60 do Orçamento do Estado) e que constitui uma provisão para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis.

Por último, refira-se que qualquer alteração orçamental, seja da reserva de competência absoluta da Assembleia da República ou da competência do governo, parte sempre da iniciativa governativa. Ou seja, tal como o OE (o que o Governo apresenta é uma proposta de Lei do Orçamento) é apresentado pelo governo e aprovado pela Assembleia, as alterações orçamentais também são sempre propostas pelo governo, mesmo que tenham de ser aprovadas pelo Parlamento. Como referem Canotilho e Moreira (2007) (Canotilho e Moreira (2007), “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Coimbra Editora): “tal como a AR não pode aprovar inicialmente o orçamento sem iniciativa governamental, também não pode alterá-lo por iniciativa própria”.

⁷⁴ Nos termos do Artº 63, nº3 a nº5: A contabilidade financeira regista as operações que afetam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa; A contabilidade orçamental proporciona um registo da execução do orçamento e de eventuais alterações; A contabilidade de gestão permite avaliar o resultado das ações que contribuam para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objetivos em termos de serviços a prestar aos cidadãos.

contabilidade orçamental para todas as suas receitas e despesas, uma contabilidade financeira para todos os seus ativos, passivos, rendimentos e gastos, e prepara demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas, que proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa. Adicionalmente, as entidades públicas devem preparar demonstrações orçamentais e financeiras que proporcionem uma imagem verdadeira e adequada da execução orçamental, da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa.

Uma das alterações mais significativas da nova Lei prende-se com a alteração da data limite da entrega ao Parlamento da Conta Geral do Estado ⁷⁵. Anteriormente essa entrega era realizada a 30 de junho, com a nova Lei, a entrega (a partir de 2019, ou seja, para a Conta Geral do Estado de 2018) passa a ser realizada até 31 de maio, sendo submetida a parecer do Tribunal de Contas, no âmbito do controlo jurisdicional realizado pelo Tribunal ^{76 77}.

Por ultimo, as regras de transparência e “accountability são reforçadas, tendo a nova Lei dedicado a este tema o Capítulo IV do seu articulado ⁷⁸. O Artº 73 estabelece o dever de divulgação, o Artº 74 o dever de informação e o Artº 75 o dever especial de informação ao controlo político. Saliente-se a obrigação de divulgação, através de sitio de internet próprio, da informação relativa aos programas orçamentais. Adicionalmente, é reforçada a capacidade do Ministério das Finanças no controlo

⁷⁵ A Conta Geral do Estado compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integraram o perímetro do orçamento do Estado, tal como definido no artigo 2.º e compreende um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às demonstrações orçamentais e financeiras.

⁷⁶ O controlo jurisdicional compete ao Tribunal de Contas. Contudo, o controlo jurisdicional de atos de execução do Orçamento e a efetivação das responsabilidades não financeiras deles emergentes incumbem também aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências (Rosa, 2014) (Rosa, Norberto (2014), “Contributo para o debate sobre a revisão da lei de enquadramento orçamental (Seminário realizado a 10 de janeiro de 2014 integrado no ciclo “Sextas da Reforma”). Já o controlo administrativo compete ao próprio serviço ou instituição responsável pela respetiva execução, aos respetivos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela e aos serviços gerais de inspeção e de controlo da Administração Pública. O princípio da transparência orçamental naturalmente torna mais fácil e eficiente o controlo orçamental nos seus diferentes planos, bem como no âmbito da prestação de contas e da responsabilização financeira. Conforme refere Waldemar Oliveira Martins, (Processo e execução orçamental na União Europeia), o processo orçamental tem como principal função a necessária prestação de esclarecimentos que deve ser dada pelos governos aos cidadãos, para que enquanto administrados possam aceitar, com toda a informação disponível, as decisões respeitantes aos objetivos, serviços e utilização de recursos.

⁷⁷ Saliente-se a posição do Tribunal de Contas (pág. 10 do relatório sobre a LEO): “o Tribunal afirmou e reiterou a sua disponibilidade para antecipar a entrega do seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado e a Segurança Social à Assembleia eia da República até 30 de setembro se o Governo apresentasse essa conta até 31 de março. O Tribunal sublinhava a importância de o exame das contas do ano n-1 pela Assembleia da República preceder o debate sobre o orçamento do ano n+1 enriquecendo-o, na linha aliás de uma boa prática há anos consagrada em Lei pela França (vide também comentários mais detalhados ao artigo 66 . A Comissão Permanente lembra e sublinha a importância desta proposta para a cooperação entre o Tribunal de Contas e o Parlamento em matéria de processo orçamental e controlo da respetiva execução. Com a antecipação do prazo de apresentação da CGE para 30 de maio o Tribunal de Contas estará disponível para antecipar a emissão do seu Parecer até 30 de novembro”.

⁷⁸ Embora o papel central no processo orçamental seja do Governo, não podemos ignorar o papel regular e intenso do Parlamento, quer na fase de aprovação da Lei do Orçamento do Estado, quer no controlo da sua execução.

orçamental e financeiro, através de um artigo novo, o Artº 74 ⁷⁹, bem como do Parlamento, através do Artº 75, também ele sem correspondência na anterior Lei de Enquadramento Orçamental ⁸⁰.

⁷⁹ Artigo 74.º

Dever de informação

- 1 - A transparência orçamental implica a existência de um dever de informação, nos termos seguintes:
- a) O membro do Governo responsável pela área das finanças pode exigir dos organismos que integram o setor das administrações públicas uma informação pormenorizada e justificada da observância das medidas e procedimentos que têm de cumprir nos termos da presente lei;
 - b) Sempre que se verifique qualquer circunstância que envolva o perigo de ocorrência, no orçamento de qualquer dos serviços e ou entidades que integram o setor das administrações públicas, de uma situação orçamental incompatível com o cumprimento dos objetivos orçamentais, o respetivo membro do Governo deve remeter, imediatamente, ao membro do Governo responsável pela área das finanças uma informação pormenorizada e justificada acerca do ocorrido, identificando as receitas e as despesas que a originou, e uma proposta de regularização da situação verificada;
 - c) O membro do Governo responsável pela área das finanças pode solicitar ao Banco de Portugal e a todas as instituições de crédito e sociedades financeiras toda a informação que recaia sobre qualquer serviço ou entidade do setor das administrações públicas e que considere pertinente para a verificação do cumprimento da presente lei;
 - d) O membro do Governo responsável pela área das finanças pode solicitar fundamentadamente às entidades que integram os subsectores das administrações regional e local, informações suplementares sobre a situação orçamental e financeira;
 - e) O membro do Governo responsável pela área das finanças pode solicitar ainda ao Banco de Portugal e a todas as instituições de crédito e sociedades financeiras informações sobre entidades do subsector das administrações regional e local que sejam clientes daquelas instituições e sociedades, tendo em vista o cumprimento da presente lei.
- 2 - Com o objetivo de permitir uma informação consolidada do setor das administrações públicas, as regiões autónomas e as autarquias locais devem remeter, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental, os seguintes elementos:
- a) Orçamentos e contas anuais;
 - b) Contas trimestrais;
 - c) Informação sobre a dívida contraída e sobre os ativos expressos em títulos da dívida pública;
 - d) 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, com regularidade mensal.

⁸⁰ Artigo 75.º

Dever especial de informação ao controlo político

- 1 - O Governo disponibiliza à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar, de modo efetivo, a execução do Orçamento do Estado, designadamente relatórios sobre:
- a) A execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social;
 - b) A utilização de dotações no âmbito do programa integrado na missão de base orgânica do Ministério das Finanças destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis;
 - c) A execução do orçamento consolidado dos serviços e entidades do setor das administrações públicas;
 - d) As alterações orçamentais aprovadas pelo Governo;
 - e) As operações de gestão da dívida pública, o recurso ao crédito público e as condições específicas dos empréstimos públicos celebrados nos termos previstos na lei do Orçamento do Estado e na legislação relativa à emissão e gestão da dívida pública;
 - f) Os empréstimos concedidos e outras operações ativas de crédito realizadas nos termos previstos na lei do Orçamento do Estado;
 - g) As garantias pessoais concedidas pelo Estado nos termos da lei do Orçamento do Estado e demais legislação aplicável, incluindo a relação nominal dos beneficiários dos avales e fianças concedidas pelo Estado, com explicitação individual dos respetivos valores, bem como do montante global em vigor;
 - h) Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia.

8. O quadro de programação de médio prazo

A nova Lei estabelece que o controlo orçamental faz-se fundamentalmente através de quadros de programação de médio prazo (os medium term fiscal frameworks – os programas de estabilidade – e os medium term budget frameworks – o quadro plurianual das despesas públicas, que muitos autores consideram ser a base fundamental de uma consolidação orçamental sustentável ⁸¹), os quais condicionarão, a jusante, a gestão orçamental num plano mais «micro» ⁸².

O Conselho de Finanças Públicas (CFP, 2014) já havia destacado a necessidade de definir e respeitar um quadro plurianual de programação orçamental. Uma estratégia de médio prazo da política orçamental constitui uma peça fundamental de uma política macroeconómica sustentável e de políticas sectoriais equilibradas. Por um lado, fornece aos agentes económicos a orientação e estabilidade necessárias à otimização das suas decisões de poupança e investimento; por outro, é

2 - Os elementos informativos a que se referem as alíneas a) e b) do número anterior são disponibilizados pelo Governo à Assembleia da República mensalmente, e os elementos referidos nas restantes alíneas do mesmo número são disponibilizados trimestralmente, devendo, em qualquer caso, o respetivo envio efetuar-se nos 60 dias seguintes ao período a que respeitam.

3 - O Tribunal de Contas envia à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao exercício das suas competências de controlo orçamental.

4 - A Assembleia da República pode solicitar ao Governo, nos termos previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, a prestação de quaisquer informações suplementares sobre a execução do Orçamento do Estado, para além das previstas no n.º 1, devendo essas informações ser prestadas em prazo não superior a 60 dias.

5 - A Assembleia da República pode solicitar ao Tribunal de Contas:

a) Informações técnicas relacionadas com as respetivas funções de controlo financeiro;

b) Relatórios intercalares e pareceres sobre os resultados do controlo da execução do Orçamento do Estado ao longo do ano;

c) Quaisquer informações técnicas ou esclarecimentos necessários ao controlo da execução orçamental, à apreciação do Orçamento do Estado e do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

⁸¹ Entre outros salienta-se: Blöndal, J. R. (2003). Budget reform in OECD member countries. OECD Journal on Budgeting, 2(4), 7-25.; Schick, A. (2003). The Performing State. OECD Journal on Budgeting, 3(2), 71-103.; Schick, A. (2003). Does Budgeting have a future?. OECD Journal on Budgeting, 2(2), 7-48.; Schick, A. (2008). The federal budget: Politics, policy, process. Brookings Institution Press;

⁸² Na Lei anterior a figura Quadro Plurianual da Despesas Públicas resultava essencialmente na obrigatoriedade da definição, dentro do total da despesa fixada, dos limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas; e num conjunto de vinculações: o limite fixado para cada programa é vinculativo para o primeiro ano; o limite para cada agrupamento de programas é vinculativo para o segundo ano; e o limite para o conjunto de todos os programas é vinculativo para os terceiro e quarto anos seguintes (Artº 12 – D da Lei 91/2001). O objetivo consiste, de acordo com Nazaré Costa Cabral (Programação e decisão orçamental, Coleção Teses, Almedina), definir, com caráter plurianual, os limites de despesa da Administração Central, em linha com os objetivos fixados no PEC e definir tetos de despesa dos programas orçamentais.

indispensável ao estabelecimento de métodos de gestão pública eficientes e promotores de uma iniciativa privada adaptada às condições de mercado e de competitividade da economia ⁸³.

Assim, o Artº 35 estabelece que o quadro plurianual das despesas públicas dos subsectores da administração central e da segurança social, define, para o respetivo período de programação o limite da despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade; os limites de despesa para cada missão de base orgânica; as projeções de receitas, por fonte de financiamento. Estabelece também que anualmente, o Governo apresenta o quadro plurianual, que inclui o ano em curso e os quatro anos seguintes. Nesse ano, os limites de despesa são vinculativos, sendo indicativos para o período de programação que coincida com o resto da legislatura. O limite de despesa definido para a missão de base orgânica respeitante ao subsector da segurança social apenas pode ser excedido quando resulte do pagamento de prestações que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social e que se encontrem diretamente afetadas pela posição cíclica da economia.

9. Entidade Contabilística Estado

Outra inovação da Lei de Enquadramento Orçamental consiste na criação de uma Entidade Contabilística Estado (projeto que tem sido desenvolvido no âmbito da DGO desde há vários anos, em articulação com a implementação dos serviços partilhados – ESPAP, bem como a aplicação de um novo normativo contabilístico – SNC-AP, que se encontra em fase de publicação, e que assenta nas normas das IPSAS – International Public Sector Accounting Standards, ou seja, Normas internacionais Contabilidade para o Setor Público, que substitui o POCP e os POC setoriais). Conforme refere o diploma que aprova a nova Lei, a criação da Entidade Contabilística Estado na proposta de lei de Enquadramento Orçamental visa reconhecer de acordo com o método das partidas dobradas e obedecendo ao princípio do acréscimo, os rendimentos fiscais, a dívida direta do Estado, os juros dessa dívida, os instrumentos financeiros do Estado, os investimentos financeiros, os contratos de concessão, e outras transações que se reconduzam ao Estado como entidade soberana, obedecendo aos princípios contabilísticos geralmente aceites. Assim, o Artº 3 da Lei 151/2015, estabelece que o orçamento da administração central integra os orçamentos dos serviços e entidades públicas e da Entidade Contabilística Estado (que é gerida pelo Ministério das

⁸³ O mesmo relatório referia que “Na verdade, as pressões orçamentais resultantes da demografia e do elevado peso da dívida continuam a exigir um importante esforço no sentido do aumento de eficiência na provisão de serviços públicos, a par com a maior capacidade de geração de rendimento e de atração de financiamento por parte do sector privado”.

Finanças). A Entidade Contabilística Estado é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado e integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado.

A criação da Entidade Contabilística Estado (ECE) decorreu da necessidade de ter um sistema de informação capaz de refletir, numa ótica de contabilidade patrimonial, os fluxos financeiros entre o Estado e os organismos da administração central, e de garantir a adequada integração com os novos mecanismos de gestão de tesouraria, em implementação pelo IGCP. Ou seja possibilitará no futuro apresentar, de forma universal, o Orçamento e das contas patrimoniais do Estado, de forma a garantir uma maior qualidade e transparência das contas públicas, criando um Balanço do Estado.

10. Síntese Conclusiva

A Lei 151/2015, de 11 de setembro, que aprova a nova Lei de Enquadramento orçamental e a reforma do processo orçamental nela implícita, implicam, conforme refere o CFP (2015), um enorme desafio institucional, político e técnico, na medida em que altera o paradigma das Finanças Públicas nacionais. Até agora, o modelo de gestão orçamental centrava-se num Ministério das Finanças “controlador”, até ao ínfimo detalhe (coisa que em nossa opinião foi agravada com a Lei dos Compromissos, um mal talvez necessário em período de assistência financeira, mas claramente uma “supercentralização” de controlo micro no “Terreiro do Paço”), sem que isso tivesse impedido a acumulação de défices excessivos e de uma dívida pública muito elevada, acima dos 130% do PIB em 2015. Já a OCDE referia em 2008 que: “a simplificação da gestão financeira, a adoção da Orçamentação por Programas e a alteração no papel desempenhado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), abrem caminho para a delegação de responsabilidades aos ministérios sectoriais, os quais deveriam assumir a responsabilidade primária na gestão dos programas e na execução do orçamento (OECD Review of Budgeting in Portugal, 2008).

Deve-se assim avançar para um aumento da flexibilidade gestonária dos organismos, com uma maior responsabilização dos ministérios sectoriais, e uma maior autonomia financeira, reduzindo o grau de rigidez das despesas correntes⁸⁴. Cada Ministério sectorial deve ter um organismo

⁸⁴ A função do Ministro das Finanças é a de controlar e garantir que esse teto de despesa não é ultrapassado (daí a importância de haver uma rubrica para gastos com pessoal, fortemente auditada). Não compete ao Ministério das Finanças decidir como gastar o dinheiro, mas sim que não se gasta mais que o previsto. Por analogia: numa empresa o CFO determina o orçamento de marketing, mas quem decide onde gastar (se em anúncios na TV, nos jornais, em eventos, outdoors, etc), é o departamento de marketing. Da mesma forma, não é o Ministério das Finanças que decide se o ministério da saúde vai gastar mais numa determinada especialidade médica ou poupar noutra. Quem detém o negócio toma essas decisões, dentro do envelope financeiro que lhe foi atribuído. Trata-se de definir claramente as regras de elaboração, abrangência e execução orçamental num quadro orçamental de médio prazo, que permita corrigir os

responsável pela gestão orçamental e estratégica do Ministério, que será o único interlocutor do Ministério das Finanças. Esse organismo reportará à Direção Geral do Orçamento (DGO) enquanto entidade gestora global do Orçamento do Estado e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública (GPEARI), enquanto organismo responsável pela coordenação global da avaliação dos serviços da Administração Pública. A responsabilidade pela gestão diária da execução orçamental deve ser transferida para os Ministérios sectoriais. O papel do Ministério das Finanças na elaboração do orçamento necessita de ser revisto, passando de uma análise detalhada para uma visão mais global e com maior conteúdo analítico de todo o orçamento.

Deveria esta Lei ter sido apresentada antes do final da legislatura? É interessante a posição do CFP (2015), que entende que não teria sido possível apresentar esta Lei antes, baseando a sua argumentação em três pontos: primeiro, uma reformulação com a profundidade que ela implica não era desejável em subordinação a um programa de assistência internacional (embora a revisão da LEO estivesse sempre entre as medidas contempladas no programa, concretizá-la nos termos agora propostos implicava um trabalho preparatório e um tempo de implementação inconciliáveis com a sucessão de medidas que a situação de emergência requeria). Em segundo lugar, o próprio modelo de governação económica europeia tem vindo a atravessar uma fase de revisão profunda, que levou a diversas revisões pontuais da LEO com vista a acolhê-lo, mas cuja maturação era também útil como pano de fundo da sua revisão em profundidade. Terceiro, e mais importante, a revisão que se impõe ao enquadramento orçamental português deve ser de iniciativa nacional, tendo em conta as especificidades e características nacionais, sobretudo institucionais, políticas e administrativas, bem como os recursos disponíveis. Assim, o CFP é de opinião que *“faz sentido a sua apresentação após a conclusão do programa de assistência internacional, beneficiando da experiência e do apoio técnico com ele adquirido. Igualmente relevante é o facto de a sua apresentação no final da legislatura abrir caminho ao estabelecimento de novos princípios e métodos de decisão orçamental, não só compatíveis com opções políticas diferentes, mas necessários à sua concretização no decurso das legislaturas seguintes”*.

Outro aspeto relevante é que a nova Lei de Enquadramento Orçamental não opta por um reforço das regras de despesa. Em nossa opinião, a utilização de uma regra orçamental com as características de uma regra da despesa pode revelar-se mais eficaz que as alterações produzidas aquando da 7ª revisão da LEO. Contudo, a eficácia de uma regra de despesa dependerá da metodologia que vier a ser seguida. Regras demasiado complexas ou que deixem parte significativa da despesa fora do seu âmbito afiguram-se de utilidade limitada. Nesse sentido, caso a regra de despesa não se aplique à despesa financiada por receitas próprias dos organismos terá um impacto reduzido, dado que deixará uma parte significativa da despesa primária fora do alcance desta regra

desequilíbrios. Desta forma, visa-se uma articulação coerente entre o orçamental anual e o quadro plurianual, dando estabilidade e sustentabilidade às Finanças Públicas.

⁸⁵. Outro aspeto interessante é que a nova Lei abandona o conceito de orçamento de base zero, que estava previsto no Artº 21-A a Artº 21-E da anterior Lei. Esta metodologia de orçamento ⁸⁶, bastante criticada e controversa, tinha sido incluída na anterior Lei de Enquadramento Orçamental pela sua 5ª alteração, através da Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio.

Outro aspeto que a nova Lei de Enquadramento Orçamental é relativamente parca tem a ver com as diferenças entre contabilidade pública e contabilidade nacional. Embora essas diferenças possam não ser objeto desta Lei, mas sim de alterações administrativas ao nível da contabilidade pública (aproximando-a ainda mais da contabilidade nacional, algo que desde 2012 tem vindo a suceder), não deixamos de notar a ausência de normas que possam orientar esse processo ⁸⁷ ⁸⁸. No entanto, o novo sistema contabilístico para a Administração Pública (o Sistema de Normalização Contabilística da AP, uma adaptação do SNC privado e das IPSAS ao setor público Português, e que substitui o POCP e setoriais, aguardando publicação), permitirá reduzir as diferenças no momento de registo das operações, dado que cria um plano de contas baseado no SEC 2010.

⁸⁵ Conforme refere o Conselho de Finanças Públicas (parecer à 7ª revisão da LEO): Ancorar a regra do 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. Com efeito, a regra do saldo estrutural regula a evolução do saldo orçamental, mas a sua observância só pode ser verificada à posteriori, por vezes com um atraso considerável, dado que procura corrigir o efeito da evolução cíclica da economia. Por seu lado, o montante das receitas, que depende fortemente do crescimento da economia, não pode ser diretamente fixado pelo orçamento, mas apenas influenciado por decisões quanto às taxas dos impostos ou a alterações do sistema fiscal. Pelo contrário, as despesas 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. Assim, uma regra explícita de despesa, realista, observável em tempo real e incluindo cláusulas de salvaguarda definidas de forma explícita e estrita, é uma peça fundamental para assegurar a observância dos compromissos assumidos.

⁸⁶ O moderno processo de Orçamento Base Zero teve a sua origem no meio empresarial, tendo sido divulgado na Harvard Business Review (Pyhrr, 1970) (Pyhrr, Peter A, (1970), Zero-Base Budgeting, Harvard Business Review, Nov./Dec. 1970, vol 48, issue 6.), De acordo com Schick (1978) (Schick, Allen (1978), The Road from ZBB, Public Administration Review, Vol. 38, n° 2.), a nível empresarial “O objetivo do processo de OBZ é ajudar a administração a avaliar despesas e a realizar escolhas entre operações correntes, necessidades de desenvolvimento e lucros para as principais decisões de topo da administração e na afetação de recursos”. Para Pyhrr (1976, p. 6). (Pyhrr, Peter A, (1976), Zero-Base Budgeting: Where to use it and how to begin, S.A.M Advanced Management Journal.), “O processo de Orçamentação de Base Zero requer que cada organização avalie e reveja todos os seus programas e atividades (correntes, bem como as novas) sistematicamente, com base nos resultados ou na performance, assim como nos custos...”.

⁸⁷ Já na 5ª revisão da anterior Lei de Enquadramento Orçamental, Martins (2011), referia a necessidade cada vez mais premente de aproximar as duas ópticas contabilísticas, visando corrigir os efeitos mais perniciosos das divergências. Waldemar Oliveira Martins, “A reforma da Lei de Enquadramento Orçamental e as novas regras financeiras”, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2011.

⁸⁸ Desde 2012, e no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, a DGO tem aproximado o seu Boletim mensal de execução orçamental (em contabilidade pública), à contabilidade nacional, nomeadamente através da inclusão das entidades que passam a ser consideradas no perímetro de consolidação do setor das Administrações Públicas nas contas nacionais (designados por Entidades Públicas Reclassificadas). Em 2012 houve várias entidades que passaram a consolidar no perímetro das Administrações Públicas. Mais recentemente, a mudança do SEC 95 para o SEC 2010, efetuada em outubro de 2014 fez com que em 2015, ocorre-se a integração no perímetro das Administrações Públicas de um alargado conjunto de Entidades Públicas como Serviços e Fundos Autónomos decorrente da alteração ao quadro metodológico para a produção de dados das contas nacionais. Recorde-se que, nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental consideram-se integradas no setor público administrativo as entidades incluídas nas últimas contas setoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento.

Mas se as diferenças de universo praticamente se esbateram, permanecem diferenças no momento do registo das operações (que em contabilidade pública é numa lógica de “caixa” e na contabilidade nacional é numa lógica de “compromisso”) e no “caixa ajustado” da receita de IVA e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (para efeitos de cálculo do défice em contas nacionais, deduz-se à receita do IVA do ano t, 75% da receita de IVA de janeiro e fevereiro desse ano, que contam para o défice de t-1; e adiciona-se 75% da receita de janeiro e fevereiro de t+1. Quanto aos Impostos Especiais sobre o Consumo, o ajustamento é idêntico, mas apenas considerando a receita de janeiro).

Um último aspeto é que a Lei de Enquadramento Orçamental não deve ser vista como uma “panaceia”, que resolverá todos os problemas das Finanças Públicas em Portugal. Os três objetivos da política orçamental ⁸⁹ não podem, por si só, ser assegurados apenas pela nova Lei. Conforme refere Morais Sarmiento (2014) ⁹⁰, a Lei de Enquadramento Orçamental trata de procedimentos orçamentais e os procedimentos orçamentais não asseguram resultados. Os objetivos e resultados são do âmbito da política. Bons procedimentos orçamentais permitem identificar problemas e definir soluções, tais como os meios auxiliares de diagnóstico, mas por si só não curam.

Em nossa opinião esta é uma reforma da Lei de Enquadramento Orçamental que aponta no sentido certo e em linha com as principais recomendações, quer de entidades nacionais (como a ECORDEP e o CFP), quer internacionais (Comissão Europeia, FMI e OCDE). Quer o parecer do Tribunal de Contas, quer o do CFP são genericamente positivos relativamente a este diploma. Sem deixarem de fazer sugestões (algumas delas acolhidas na redação final da Lei), estes organismos concordam com a esmagadora maioria das normas. Por último, salientamos que apesar de se abster na votação no Parlamento, as novas medidas constantes desta Lei merecem a aprovação e concordância do Partido Socialista. Isso afigura-se vital, quer para a estabilidade da política orçamental, quer para o alcançar dos objetivos desta reforma.

⁸⁹ Esses objetivos consistem na estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas; na eficaz afetação dos recursos que a economia pode proporcionar ao sector público e na provisão estável e eficiente dos serviços públicos.

⁹⁰ Morais Sarmiento, “ “As 6^{as} da reforma Lei de Enquadramento Orçamental