De: Joana Mota Pinto [mailto:Joana.MotaPinto@ar.parlamento.pt]
Enviada: quarta-feira, 4 de Janeiro de 2012 13:16
Para: chefegabinete; Fernando Silva; presidencia
Cc: Virginia Francisco; Isabel Pereira
Assunto: Proposta de Lei nº 40/XII
Importância: Alta

Exmo. Senhor Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores,

Para efeitos do disposto no nº 2 do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 142º do Regimento da Assembleia da República, encarrega-me a Chefe de Gabinete de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de enviar cópia da seguinte iniciativa, para emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos da Lei nº 40/96, de 31 de Agosto:

Proposta de Lei 40/XII – Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso

Com os melhores cumprimentos,

Joana Mota Pinto

Gabinete da Presidente

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ADMITIDO. NUMERE-SE E
PUBLIQUE-SE
Baixa à Comissão:
Para parecer até 2012 01 18
2012 01 05
O Presidente

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO
Entrada 0054 Proc. Nº 02.08
Data: 2012 01 04 Nº 133/IX

Assembleia da República
Gabinete do Presidente
Nº de Entrada 417058
Classificação
06 02 02
Data
3 1 2012

ADMITIDO. NUMERE-SE
E PUBLIQUE-SE.
Baixa à 5.ª Comissão
4/01/2012
O PRESIDENTE,

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Subida em RAR.

Proposta de Lei n.º 40/XII

PL 254/2011

2012.01.29

Exposição de Motivos

O controlo da execução orçamental e, em particular, da despesa pública é um elemento crítico para garantir o cumprimento das metas orçamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Neste âmbito, o controlo dos pagamentos em atraso («*arrears*») assume uma relevância particular, sendo a não acumulação de pagamentos em atraso um critério quantitativo permanente de avaliação do PAEF.

O Ministério das Finanças passou a compilar, desde meados de 2011, informação sobre os encargos assumidos e não pagos e sobre pagamentos em atraso de todas as entidades públicas, incluindo entidades não integradas no sector das Administrações Públicas numa óptica de contabilidade Nacional. Esta informação é divulgada mensalmente no Boletim Informativo da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Os pagamentos em atraso atingem montantes particularmente expressivos. Em termos muito genéricos, a origem deste fenómeno explica-se, nomeadamente, por uma deficiente aplicação dos procedimentos de registo e controlo de compromissos e pela sobrestimação recorrente das receitas orçamentadas, permitindo, no quadro dos procedimentos actuais, comprometer despesa durante a execução orçamental muito para além da efectiva capacidade de pagamento dessa despesa.

Por determinação de S. Exa. o PAR,
à 9APLeg.
Palácio, 3/1/2012

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º .....

A interrupção de acumulação de dívidas implica a adopção de procedimentos mais estritos e de emergência visando o controlo dos compromissos assumidos pelas entidades públicas. Actualmente, o enfoque do controlo da despesa é colocado nos pagamentos. A eficácia do controlo obriga, no entanto, a que este seja antecipado para o momento da assunção do compromisso, momento a partir do qual a despesa é incorrida, não havendo alternativa que não seja o pagamento. A ausência de registo da factura, ou equivalente, no sistema contabilístico ou, simplesmente, o não pagamento, apenas conduzem à acumulação de pagamentos em atraso.

Assim, torna-se necessário aprovar um novo modelo legislativo que permita inverter a tendência de acumulação de dívida.

As novas regras e procedimentos aplicar-se-ão às seguintes entidades públicas:

- A todas as entidades da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e Segurança Social, incluindo as entidades públicas reclassificadas (EPR);
- Aos hospitais EPE;
- Com as devidas adaptações, a todas as entidades da Administração Regional e Administração Local, incluindo as respectivas entidades públicas reclassificadas (EPR).

O novo modelo assenta num conjunto de ideias-chave a seguir explicitadas.

O princípio fundamental é o de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso.

Deste modo, a assunção de compromissos, incluindo no que se refere a despesas «permanentes» como salários, comunicações, água, electricidade, rendas, ou outras, passa a ser feita tendo por referência os «fundos disponíveis» para os três meses seguintes. O processo de cabimentação não sofre alterações, continuando a ter por referência o orçamento anual do serviço (dotação anual corrigida líquida de cativos). O registo dos compromissos deve ocorrer o mais cedo possível (em regra, pelo menos três meses antes da data prevista de pagamento, para os compromissos conhecidos nessa data).

As entidades públicas apenas podem assumir compromissos quando, para o efeito, tenham «fundos disponíveis». Por «fundos disponíveis» entendem-se as disponibilidades de caixa ou valores a receber nos próximos três meses com elevado grau de probabilidade, abatidos dos compromissos assumidos e pagamentos efectuados. Concretamente, integram o conceito de «fundos disponíveis» as dotações a receber do Orçamento do Estado nos três meses seguintes (incluindo transferências e subsídios), a receita própria efectivamente cobrada pela entidade, as projecções de receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes, e o produto de empréstimos já contratados.

Os «fundos disponíveis» a considerar para efeito da assunção de compromissos podem ser temporariamente aumentados mediante autorização do Ministro de Estado e das Finanças ou, nos casos das Administrações Regional e Local, mediante autorização, respectivamente, do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças e da câmara municipal.

Os sistemas contabilísticos de apoio à execução orçamental terão que emitir um número único e sequencial de compromisso. Este número de compromisso terá que estar obrigatoriamente reflectido na nota de encomenda, contrato, ou documento equivalente, sem o que o compromisso não é válido.

Proposta de Lei n.º .....

Os dirigentes e responsáveis de contabilidade das entidades públicas apenas podem efectuar pagamentos quando estes decorram de compromissos válidos. E, por seu turno, os fornecedores de bens e serviços não podem reclamar qualquer pagamento ou indemnização ao Estado ou às entidades públicas se este não tiver origem num compromisso válido.

Todas as entidades devem dispor de sistemas e procedimentos para registo de todos os encargos assumidos (compromissos e contas a pagar, vencidas ou vincendas) e respectivas datas de vencimento.

Só podem ser assumidos compromissos plurianuais mediante autorização do Ministro de Estado e das Finanças, ou, nos casos das Administrações Regional e Local, mediante autorização, respectivamente, do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças e da assembleia municipal. O pedido de assunção de compromissos plurianuais por parte das entidades da Administração Central tem que ser obrigatoriamente precedido de registo dos compromissos no sistema central mantido pelas entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública.

As regras aplicáveis às entidades com pagamentos em atraso serão mais restritivas. Assim:

- No caso das entidades com pagamentos em atraso à data de 31 de Dezembro de 2011, a previsão de receita efectiva própria a cobrar nos próximos três meses, utilizada na determinação dos «fundos disponíveis» para assunção de compromissos, tem como limite superior 75% da média da receita cobrada no período homólogo dos últimos dois anos;
- As entidades que acumulem pagamentos em atraso a partir de 1 de Janeiro de 2012, não poderão considerar a previsão de receita efectiva própria a cobrar nos próximos três meses na determinação dos «fundos disponíveis» para assunção de compromissos.

Proposta de Lei n.º .....

Os dirigentes máximos e os responsáveis de contabilidade das entidades públicas terão que assinar uma declaração de conformidade dos registos nas bases de dados centrais de compromissos plurianuais com os efectivos compromissos plurianuais da entidade.

Os dirigentes máximos e os responsáveis de contabilidade das entidades públicas terão, igualmente, que assinar uma declaração identificando individualmente todas os pagamentos em atraso da entidade à data de 31 de Dezembro de 2011.

Todas as entidades com pagamentos em atraso a 31 de Dezembro de 2011 terão que submeter ao Ministério das Finanças, até final de Março de 2012, um plano de liquidação dos pagamentos em atraso que seja, preferencialmente e sempre que possível, acordado com os respectivos credores. O registo dos compromissos relativos a tais pagamentos deve ser efectuado, o mais tardar, três meses antes da data em que o pagamento é devido nos termos do referido plano de liquidação.

Nos casos em que os planos de liquidação dos pagamentos em atraso acordados com os credores gerem compromissos plurianuais é necessário o registo na base de dados central de compromissos plurianuais, assim como a autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças ou, nos casos das Administrações Regional e Local, a autorização prévia, respectivamente, do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças e da assembleia municipal.

Foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

Assim:

Nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso.

Artigo 2.º

Âmbito

1 - A presente lei aplica-se a todas as entidades previstas no artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, e a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, doravante designadas como «entidades».

2 - Sem prejuízo do princípio da independência orçamental, estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, os princípios contidos na presente lei são aplicáveis aos subsectores regional e local, incluindo as entidades reclassificadas nestes subsectores.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos do presente diploma, consideram-se:

a) «Compromissos», as obrigações de efectuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma acção formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e estar associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, electricidade ou pagamentos de prestações diversas;

b) «Compromissos plurianuais», os compromissos que constituem obrigação de efectuar pagamentos em mais do que um ano económico;

c) «Passivos», as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos. Um acontecimento que cria obrigações é um acontecimento que cria uma obrigação legal ou construtiva que faça com que uma entidade não tenha nenhuma alternativa realista senão liquidar essa obrigação. Uma característica essencial de um passivo é a de que a entidade tenha uma obrigação presente. Uma obrigação é um dever ou responsabilidade para agir ou executar de certa maneira e pode ser legalmente imposta como consequência de:

   i. Um contrato vinculativo (por meio de termos explícitos ou implícitos);

   ii. Legislação;

   iii. Requisito estatutário; ou

   iv. Outra operação da lei;

d) «Contas a pagar», o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis;

e) «Pagamentos em atraso», as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na factura, contrato, ou documentos equivalentes.

f) «Fundos disponíveis», as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;

ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;

iii) A receita efectiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento;

iv) A previsão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes;

v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;

vi) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º.

Artigo 4.º

Aumento temporário dos fundos disponíveis

1 - A título excepcional, podem ser acrescidos aos fundos disponíveis outros montantes, desde que expressamente autorizados:

a) Pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades pertencentes ao subsector da Administração Central, directa ou indirecta, e Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;

b) Pelo membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades da Administração Regional;

c) Pela câmara municipal, sem possibilidade de delegação, quando envolvam entidades da Administração Local.

2 - Quando os montantes autorizados ao abrigo do número anterior divirjam dos valores efectivamente cobrados e ou recebidos deverá a entidade proceder à correcção dos respectivos fundos disponíveis.

Artigo 5.º

Assunção de compromissos

1 - Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea *f)* do artigo 3.º.

2 - As entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respectiva data de vencimento.

3 - Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos.

4 - A autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da conformidade legal da despesa, nos presentes termos e nos demais exigidos por lei.

Artigo 6.º

Compromissos plurianuais

1 - A assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projectos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios e parcerias público-privadas, está sujeita à autorização prévia:

a) Do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades pertencentes ao subsector da Administração Central, direta ou indireta, e Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;

b) Do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades da Administração Regional;

c) Da assembleia municipal, quando envolvam entidades da Administração Local.

2 - É obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública.

Artigo 7.º

Atrasos nos pagamentos

A execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.

Artigo 8.º

Entidades com pagamentos em atraso

1 - No caso das entidades com pagamentos em atraso em 31 de Dezembro de 2011, a previsão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes prevista na subalínea *iv)* da alínea *f)* do artigo 3.º tem como limite superior 75% da média da receita efectiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário.

2 - A aplicação do disposto no número anterior às entidades nele referidas cessa quando estas deixem de ter pagamentos em atraso.

3 - As entidades que violem o disposto no artigo 7.º da presente lei:

a) Não podem beneficiar da utilização da previsão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes para efeitos de determinação dos fundos disponíveis definidos na alínea *f)* do artigo 3.º;

b) Apenas podem beneficiar da aplicação da excepção constante do n.º 1 do artigo 4.º mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

4 - O impedimento previsto no número anterior cessa no momento em que as entidades nele referidas retomem o valor dos pagamentos em atraso anterior à violação do disposto no artigo 7.º.

Artigo 9.º

Pagamentos

1 - Os pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei, em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas e após o fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições.

2 - Os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da presente lei, não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respectivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma.

3 - Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, os responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos quanto aos danos por estes incorridos.

Proposta de Lei n.º .....

Artigo 10.º

Prestação de informação

Para efeitos de aplicação da presente lei, as entidades devem fornecer toda a informação sobre os compromissos e pagamentos em atraso.

Artigo 11.º

Violação das regras relativas a assunção de compromissos

1 - Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a demonstração da exclusão de culpa, nos termos gerais de direito.

Artigo 12.º

Auditorias

As entidades que tenham violado a presente lei ou que apresentem riscos acrescidos de incumprimento ficam sujeitas a auditorias periódicas pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF), ou pela inspecção sectorial.

Artigo 13.º

Prevalência

A presente lei tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas especiais ou excepcionais que disponham em sentido contrário.

Proposta de Lei n.º .....

Artigo 14.º

Regulamentação

Os procedimentos necessários à aplicação da presente lei e à operacionalização da prestação de informação constante do artigo 10.º são regulados por decreto-lei.

Capítulo II

Disposições finais e transitórias

Artigo 15.º

Declarações

1 - Os dirigentes das entidades devem, até ao trigésimo dia após a entrada em vigor da presente lei:

a) Declarar que todos os compromissos plurianuais existentes a 31 de Dezembro do ano anterior se encontram devidamente registados na base de dados central de encargos plurianuais;

b) Identificar, em declaração emitida para o efeito e de forma individual, todos os pagamentos em atraso existentes a 31 de Dezembro do ano anterior.

2 - As declarações são enviadas até ao 5.º dia útil após o termo do prazo referido no número anterior, respectivamente:

a) Ao membro do Governo responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades pertencentes ao subsector da Administração Central, direta ou indireta, e Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;

b) Ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças, quando envolvam entidades da Administração Regional;

c) À assembleia municipal e à câmara municipal, quando envolvam entidades da Administração Local.

3 - As declarações são, ainda, publicitadas no sítio da internet das entidades e integram o respectivo relatório e contas.

4 - A violação do disposto no presente artigo constitui infracção disciplinar.

Artigo 16.º

Plano de liquidação dos pagamentos em atraso

1 - As entidades com pagamentos em atraso a 31 de Dezembro de 2011 têm de apresentar um plano de liquidação de pagamentos, até 90 dias após a entrada em vigor da presente lei, à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), e, nos casos dos serviços da Administração Local, à Direcção-Geral da Administração Local (DGAL).

2 - Os valores a liquidar incluídos no plano de pagamentos referidos no número anterior acrescem aos compromissos nos respectivos períodos de liquidação.

3 - As restantes contas transitadas do ano anterior a pagar acrescem aos compromissos nas respectivas datas de liquidação.

4 - Nos casos em que o plano de pagamentos gere encargos plurianuais é aplicável o disposto no artigo 6.º.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Proposta de Lei n.º .....

Artigo 17.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1.º dia útil seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Dezembro de 2011

O Primeiro-Ministro

O Ministro de Estado e das Finanças

O Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares