

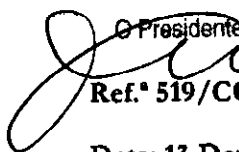
ADMITIDO, NUMERE-SE E

PUBLIQUE-SE

Caixa à Comissão: de Economia

Para parecer até 2011/12/23

2011/12/14

O Presidente  


Ref.º 519/CGAB/SEPCM/2011

Data: 13. De dezembro. 2011

Confidencial

Exmo. Senhor

Chefe do Gabinete do Presidente da Assembleia

Legislativa da Região Autónoma dos Açores

Encarrega-me o Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros de junto remeter para a audição prevista no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 116.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, o seguinte projecto de diploma:

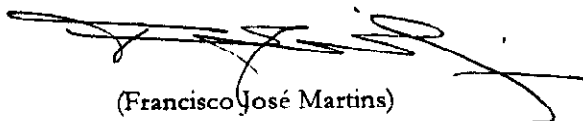
— Projecto de proposta de lei que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso – *PCM (MF)* – (Reg. PL 254/2011).

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 80.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores solicita-se a emissão de parecer, por razões de urgência, até ao próximo dia 23 de Dezembro de 2011.

A urgência fundamenta-se na necessidade de aprovação, com a maior brevidade, do projecto de diploma, a fim de cumprir uma medida prevista no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) e de a mesma entrar em vigor a 1 de Janeiro de 2012.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

  
(Francisco José Martins)

Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros  
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 7.º, 1399-022 Lisboa, PORTUGAL

TEL + 351 21 392 76 00 FAX + 351 21 392 79 97 EMAIL gabinetesepcm@pcm.gov.pt; relacoes\_publicas@pcm.gov.pt www.portugal.gov.pt

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA  
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
ARQUIVO

Entrada 4215 Proc. Nº 08-06

Data: 01/12/14 Nº 1751X



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

PL 254/2011

2011.12.13

#### 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 dívidas vencidas 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 muito para além da efectiva capacidade de pagamento dessa despesa.



## 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.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Proposta de Lei n.º .....

Deste modo, a assunção de compromissos, incluindo no que se refere a despesas «permanentes» como salários, comunicações, água, comunicações, 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 no trimestre (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.

Apenas podem ser assumidos compromissos de valor superior aos «fundos disponíveis» 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.

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.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

Os dirigentes e responsáveis de contabilidade das entidades públicas apenas podem efectuar pagamentos quando estes decorram de compromissos válidos. Por seu turno, os fornecedores de bens e serviços não podem reclamar qualquer pagamento ao Estado 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 dívidas vencidas (stock), ou que acumulem dívidas vencidas (fluxo) 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.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

Os dirigentes máximos e 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 responsáveis de contabilidade das entidades públicas terão igualmente que assinar uma declaração identificando individualmente todas as dívidas da entidade à data de 31 de Dezembro de 2011.

Todas as entidades com dívidas vencidas 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, preferencialmente, e sempre que possível, acordado com os respectivos credores.

O registo dos compromissos relativos a dívidas vencidas à data de 31 de Dezembro de 2011 deve ser efectuado, o mais tardar, três meses antes da data em que o pagamento é devido nos termos do plano de liquidação de dívidas vencidas apresentado pela entidade.

Nos casos em que 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 e autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças ou, nos casos das Administrações Regional e Local, autorização prévia, respectivamente, do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças e da Assembleia Municipal.

Os princípios gerais do novo modelo, bem como o seu âmbito de aplicação, serão vertidos em proposta de lei, a submeter pelo Governo à Assembleia da República antes do final de 2011.

Procede à aprovação das regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

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:

#### Capítulo I

#### Disposições gerais

#### Artigo 1.º

#### Objectivo

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 do 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, designadas, doravante, 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 à Administração Regional e Local, incluindo as entidades reclassificadas nestes subsectores.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

#### Artigo 3.º

#### Definições

- 1 - Compromissos constituem obrigações de efectuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos são assumidos quando é executada uma acção formal pela entidade, como a emissão de uma nota de encomenda ou documento equivalente, ou assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e associados pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, electricidade ou pagamentos de prestações diversas.
- 2 - Passivos são 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:
  - a) Um contrato vinculativo (por meio de termos explícitos ou implícitos);
  - b) Legislação;
  - c) Requisito estatutário; ou
  - d) Outra operação da lei.
- 3 - Contas a pagar são o subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis.
- 4 - Pagamentos em atraso são contas a pagar que permaneceram nessa situação há mais de 90 dias para além da data de vencimento acordada ou especificada na factura, contrato, ou documentos equivalentes.





## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

5 - Fundos disponíveis incluem, quando aplicável, e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:

- a) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes;
- b) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes;
- c) A receita efectiva própria que tenha sido cobrada, ou recebida como adiantamento;
- d) A previsão da receita efectiva própria a cobrar nos três meses seguintes;
- e) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei.

#### Artigo 4.º

##### Assunção de compromissos

- 1 - Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos no n.º 5 do artigo 3.º.
- 2 - A título excepcional, podem ser assumidos compromissos em excesso dos fundos disponíveis por montante expressamente autorizado:
  - a) Pelo membro do Governo responsável pela área das finanças quando estiverem em causa serviços pertencentes ao subsector da Administração Central e Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;
  - b) Pelo membro do Governo Regional responsável pela área das finanças quando estiverem em causa serviços da Administração-Regional;
  - c) Pelas assembleias municipais quando estiverem em causa serviços da Administração Local.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

- 3 - As entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respectiva maturidade.
- 4 - 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, ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou obrigação subjacente não é considerado válido.
- 5 - A autorização para a assunção de um compromisso é sempre precedida pela verificação da legalidade e conformidade da despesa, nos termos da lei.

#### Artigo 5.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 estiverem em causa serviços pertencentes ao subsector da Administração Central e Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;
  - b) Do membro do Governo Regional responsável pela área das finanças quando estiverem em causa serviços da Administração Regional;
  - c) Das assembleias municipais quando estiverem em causa serviços da Administração Local.
- 2 - É obrigatória a inscrição dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

**Proposta de Lei n.º .....**

**Artigo 6.º**

**Atrasos nos pagamentos**

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

**Artigo 7.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 alínea d) do n.º 5 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 e extraordinário.
- 2 - A aplicação do disposto no número anterior às entidades nele referidas cessa quando estas deixarem de ter pagamentos em atraso.
- 3 - As entidades que violem o disposto no artigo 6.º da presente lei 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 no n.º 5 do artigo 3.º.
- 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 6.º.



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

### Proposta de Lei n.º .....

#### Artigo 8.º

##### Pagamentos

- 1 - Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade só podem fazer pagamentos quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei 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, nota de encomenda, ou documento equivalente tenha a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso, obtido nos termos do n.º 4 do artigo 4.º da presente lei não poderão reclamar do Estado o respectivo pagamento.
- 3 - Sem prejuízo do disposto no artigo 10.º da presente lei, os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade são pessoal e solidariamente responsáveis perante os agentes económicos.

#### Artigo 9.º

##### Prestação de informação

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

#### Artigo 10.º

##### Violação das regras relativas a assunção de compromissos

Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade disciplinar, financeira, incluindo a responsabilidade sancionatória e reintegratória, civil e criminal.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

**Proposta de Lei n.º** .....

Artigo 11.º

Auditorias

As entidades que tenham violado a presente lei ou que apresentem riscos acrescidos de incumprimento são auditadas pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), ou pela inspeção sectorial.

Artigo 12.º

Prevalência

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

Artigo 13.º

Regulamentação

Os procedimentos necessários à aplicação da presente lei e à operacionalização da prestação de informação constante do artigo 9.º são regulados em decreto-lei.

Capítulo II

Disposições finais e transitórias

Artigo 14.º

Declarações

1 - Os dirigentes das entidades devem até ai 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;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º .....

- b)* Identificar, em declaração emitida para o efeito, de forma individual todas as dívidas 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:
- a)* Ao membro do Governo responsável pela área das finanças quando estiverem em causa serviços pertencentes ao subsector da Administração Central e Segurança Social e entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde;
- b)* Ao membro do Governo Regional responsável pela área das finanças quando estiverem em causa serviços da Administração Regional;
- c)* Às assembleias municipais quando estiverem em causa serviços da Administração Local.
- 3 - As declarações são 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 15.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.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

---

**Proposta de Lei n.º .....**

4 - Nos casos em que o plano de pagamentos gere encargos plurianuais é aplicável o disposto no artigo 5.º.

Artigo 16.º

Entrada em vigor

A presente lei-entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2012.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de

O Primeiro-Ministro

O Ministro de Estado e das Finanças

O Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares