



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
SUBCOMISSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

**RELATÓRIO E PARECER SOBRE PROPOSTA DE LEI N.º 47/XI –
“PROCEDE À QUINTA ALTERAÇÃO À LEI DE ENQUADRAMENTO
ORÇAMENTAL, APROVADA PELA LEI N.º 91/2001, DE 20 DE AGOSTO”**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	0340 Proc. Nº 02.08
Data:	01/01/2011 Nº 1001/X

PONTA DELGADA, 26 DE JANEIRO DE 2011



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A Subcomissão da Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 24 de Janeiro de 2011, na sede da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade da Horta, a fim de apreciar e dar parecer sobre a Proposta de Lei n.º 47/XI – “Procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto”.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apreciação da presente Proposta de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

CAPÍTULO II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

A presente Proposta de Lei pretende alterar a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Assim, são identificados, dentro do sector público administrativo, os subsectores que o integram. Propõe-se que os serviços e fundos autónomos que não apliquem o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou outro plano de substituição, fiquem sujeitos à disciplina financeira dos serviços integrados, com excepção daqueles em que se justifica um regime especial de autonomia.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Propõe-se também que se considerem integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respectivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

Em matéria de princípios e regras orçamentais, alarga-se a todo o Orçamento o âmbito dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental. Passa-se a impor uma regra sobre o saldo orçamental conjunto das Administrações Públicas, estabelecendo um limite mínimo para o seu valor, compatível com os compromissos assumidos por Portugal no quadro europeu, visando a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

Assim, o saldo orçamental, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao Objectivo de Médio Prazo. Quando o limite mínimo para o saldo for violado, a diferença é compensada nos anos seguintes, o que concorre para minimizar os desvios face à trajectória sustentável da dívida pública.

É criada uma regra de despesa, concretizada através de um quadro orçamental plurianual. Neste quadro são definidos limites à despesa da Administração Central financiada por receitas gerais.

A introdução, em cada ano, de um limite da despesa para o terceiro ano seguinte, reforça a programação e a previsibilidade da despesa pública, contribuindo para evitar expansões da despesa, designadamente em resposta a eventuais aumentos não esperados da receita fiscal.

Clarificam-se, ainda, as normas sobre os limites de endividamento das autarquias locais e das regiões autónomas, no sentido de esclarecer que esses limites são os que resultam das respectivas leis de financiamento, com ressalva apenas dos procedimentos excepcionais que já se prevêem na lei para garantir a estabilidade orçamental.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A introdução da regra sobre o saldo orçamental e da regra de despesa provoca alterações significativas no processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado. Propõe-se que esse processo se inicie com a apresentação ao Parlamento da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e de um quadro plurianual de programação orçamental.

No âmbito do PEC, exige-se que as medidas de política económica e orçamental sejam apresentadas de forma suficiente, especificando devidamente os seus efeitos financeiros, e o respectivo calendário de execução.

O Governo apresenta à Assembleia da República, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, a qual é apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento de Estado apresentada após tomada de posse do novo governo. Este quadro plurianual é actualizado anualmente na Lei do Orçamento do Estado, para os quatro anos seguintes, em consonância com os objectivos estabelecidos no PEC. Com esse fim, o Governo passa a incluir na revisão anual do PEC um projecto de actualização do quadro plurianual.

Esta lei define os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais, compatíveis com os objectivos estabelecidos no PEC, e que especifica a regra de despesa. Este quadro plurianual define ainda os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas.

As leis de programação financeira e as transferências efectuadas no âmbito da lei de financiamento da segurança social estão sujeitas a esses limites. As despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública estão apenas sujeitas aos limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais. Os saldos apurados em cada ano nos programas



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

orçamentais e o respectivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com regras a definir pelo Governo.

Propõe-se ainda a criação, de uma entidade independente, o Conselho das Finanças Públicas, cuja missão consiste em avaliar a consistência dos objectivos relativamente aos cenários macro-económico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento da regra sobre o saldo e da regra sobre a despesa da Administração Central, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento.

Em matéria de programação orçamental, propõe-se que todo o Orçamento passe a ser estruturado obrigatoriamente por programas, e que cada programa possa ser executado por uma ou várias entidades pertencentes ao mesmo título ou ao mesmo ou a diferentes subsectores da Administração Central. Uma vez que todo o Orçamento deve ser estruturado por programas, termina-se com a distinção entre o orçamento de PIDDAC e o de funcionamento. Este novo entendimento sobre a programação orçamental obrigatória para todo o Orçamento obriga também a fazer a correspondente adaptação das normas sobre as alterações orçamentais.

Em matéria de prestação de contas propõe-se que o Governo apresente no Parlamento, até 31 de Março, um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

A Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, deve ser apresentada até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeita. As contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos passam também a ser apresentadas, até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeitam, ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao respectivo ministro da tutela. A mesma data é aplicável à apresentação da conta do Tribunal de Contas.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

As propostas de criação ou alargamento de benefícios fiscais apenas são admitidas a discussão e votação quando acompanhadas da estimativa da receita cessante, da sua justificação económica e social e das medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais.

A Lei de Enquadramento Orçamental consagra o princípio da independência orçamental das Regiões Autónomas, no n.º 2 do seu artigo 5.º, dispondo que *“Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.”*

No entanto, e independentemente desse princípio, a Lei do Enquadramento Orçamental dispõe, no n.º 5 do seu artigo 2.º que são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas os princípios e regras orçamentais, estabelecidos no Título II da mesma, bem como o disposto no artigo 17.º, relativo a vinculações externas.

O artigo 17.º da Lei do Enquadramento Orçamental estipula que os Orçamentos das Regiões Autónomas devem conter as dotações necessárias para a realização das despesas obrigatórias, referidas no artigo 16.º da mesma Lei, respeitar as obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia e ter em conta as grandes opções em matéria de planeamento e a programação financeira plurianual elaborada pelo Governo.

Assim, e ainda nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, as leis de enquadramento orçamental das Regiões devem conter as normas que respeitem o acima descrito.

O Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores foi aprovado pela Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, alterada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de Outubro.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

É consagrado no n.º 2 do artigo 4.º desta Proposta um quadro plurianual de programação orçamental.

Sendo revogado o n.º 4 do artigo 6.º desaparece a possibilidade de os fluxos financeiros associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental.

As alterações constantes desta Proposta de Lei aos artigos 18.º a 37.º, integram-se no Título III da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, referente ao Orçamento do Estado, e correspondem, na Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, às normas do Capítulo II – Procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento da Região Autónoma dos Açores.

Por seu lado, as alterações aos artigos 45.º a 64.º integram-se no novo Título III-A, relativo à Execução Orçamental. A Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, alterada pela Lei n.º 62/2008, de 31 de Outubro, estabelece regras próprias quanto à execução do Orçamento e alterações orçamentais, no seu Capítulo III.

Ainda as alterações propostas para os artigos 73.º a 79.º referem-se à Conta Geral do Estado, não se aplicando na Região.

O Título V da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, trata da Estabilidade Orçamental, aplicando-se aos orçamentos das Regiões Autónomas por força do disposto no artigo 83.º da mesma.

Assim, as propostas de alteração apresentadas para os artigos 82.º a 92.º aplicar-se-ão na Região Autónoma dos Açores.

Quanto às propostas de aditamento, são introduzidos os princípios da estabilidade orçamental (artigo 10.º-A), da solidariedade recíproca (artigo 10.º-B) e da transparência orçamental (artigo 10.º-C.), aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas por força do disposto no n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

É ainda acrescentado um artigo referente ao endividamento das Regiões Autónomas (artigo 12.º-A) estipulando que as mesmas não podem endividar-se para além dos valores inscritos no Orçamento do Estado, nos termos das respectivas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.º, referente ao equilíbrio orçamental e limites de endividamento.

O artigo 30.º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro) estabelece os limites ao endividamento regional, estipulando que *“Tendo em vista assegurar a coordenação efectiva entre as finanças do Estado e das Regiões Autónomas e o cumprimento do princípio da estabilidade orçamental, são definidos anualmente na Lei do Orçamento do Estado limites máximos de endividamento regional, compatíveis com os conceitos utilizados em contabilidade nacional, os quais incluem os avales executados.”*

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 12.º-A desta Proposta de Lei *“O aumento do endividamento em violação dos números anteriores origina uma redução das transferências do Orçamento do Estado devidas nos anos subsequentes, de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas leis de financiamento.”*

É ainda acrescentado um Título II-A com regras relativas ao Processo Orçamental.

O artigo 12.º-D da Proposta em análise estabelece um quadro plurianual de programação orçamental, referindo os seus n.ºs 4 e 5, que o mesmo define os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais e ainda os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas.

No entanto, e nos termos do n.º 7 do mesmo artigo, as despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública estão apenas sujeitas aos limites que



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

resultam da aplicação do n.º 4, ou seja, os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais.

Os artigos do Título II-A exclusivamente atinentes ao processo orçamental do OE não se aplicam na Região Autónoma dos Açores.

Os artigos 50.º-A, 67.º-A e 72.º-A inserem-se no Título III-A, relativo à Execução Orçamental. Reiteramos aqui que a Lei de Enquadramento Orçamental da Região Autónoma dos Açores, estabelece regras próprias quanto à execução do Orçamento e alterações orçamentais, no seu Capítulo III.

Apesar de na Região vigorar a Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, alterada pela Lei nº 62/2008, de 31 de Outubro, que aprovou o Enquadramento Orçamental na Região Autónoma dos Açores, a Lei que a Proposta agora em análise pretende alterar (Lei do Enquadramento Orçamental), é, em parte aplicável à Região Autónoma dos Açores, tal como a própria estipula no n.º 5 do seu artigo 2.º.

Somos ainda de opinião que as alterações agora implementadas levam a que, por uma questão de conciliação, a Lei n.º 79/98, de 24 de Novembro, deverá ser alterada em conformidade.

A Subcomissão deliberou por maioria, nada ter a opor ao presente diploma, com os votos a favor do PS, PSD e PPM, a abstenção do CDS/PP e os votos contra do BE.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Relator

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Francisco V. César".

Francisco V. César

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "José de Sousa Rego".

José de Sousa Rego