



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 37/XIV

Exposição de Motivos

A implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, constitui uma reforma abrangente, multidimensional, complexa e muito exigente, visando a sustentabilidade, transparência, estabilidade das finanças públicas e *accountability* na sua gestão.

A experiência adquirida em resultado dos trabalhos de implementação desta Lei permitiu identificar, por um lado, alguns constrangimentos que têm obviado à sua plena implementação, e por outro, oportunidades de melhoria do processo de elaboração, acompanhamento e reporte orçamental, de forma a conferir ao processo orçamental uma maior transparência e uma maior qualidade da informação de suporte.

Neste sentido, por despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 2706/2020, de 28 de fevereiro, foi criado o Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental, com a missão de proceder à avaliação do ponto de implementação da nova LEO, à identificação do que tem de ser recalendarizado e revisto, bem como à apresentação de propostas que visem melhorar a transparência do processo orçamental e à melhoria da qualidade de informação, de modo a contribuir para um processo de tomada de decisão mais transparente e informado, que entregou o relatório respetivo em maio de 2020.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

A presente lei procede à alteração da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, no sentido de ajustar o calendário de integral produção de efeitos da Lei de Enquadramento Orçamental, introduzir alterações que contribuam para um processo de tomada de decisão mais transparente e informado, bem como alguns aperfeiçoamentos de redação das regras orçamentais.

Em concreto, procede-se à recalendarização da adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental e da criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), reconhecendo a necessidade de assegurar um quadro legal adequado à efetiva implementação da programação orçamental e à criação da ECE.

São ainda introduzidos requisitos de prestação de informação adicionais visando promover maior transparência do processo orçamental em sede de Orçamento do Estado, do processo de execução orçamental e no âmbito do processo de tomada de decisão.

A presente lei incorpora ainda ajustamentos que visam assegurar a plena transposição da Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011

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, com pedido de prioridade e urgência:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à terceira alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Lei n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, e 37/2018, de 7 de agosto, Lei de Enquadramento Orçamental, assegurando a transposição da Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011 e promovendo maior transparência na informação disponibilizada no Orçamento do Estado, no acompanhamento da execução orçamental e âmbito do processo de decisão.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

Os artigos 5.º e 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 5.º

Regulamentação dos programas orçamentais e Entidade Contabilística Estado

- 1 - O decreto-lei a que se refere o n.º 12 do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei é aprovado até ao final do primeiro semestre de 2021 e 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, identificando ainda um programa piloto e respetiva calendarização, ao qual se aplicam as normas constantes da Lei de Enquadramento Orçamental relativas a programas.
- 2 - [...].
- 3 - A adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, e das normas que fazem referência a programas orçamentais, designadamente as relativas à estrutura, conteúdo e competências legais em matéria de planeamento e execução, fazem-se no Orçamento do Estado do ano seguinte ao da conclusão do procedimento previsto no n.º 6, mantendo-se em vigor, para estas matérias, o disposto na Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual enquanto não for concluída a adoção do modelo de programas orçamentais, todas as referências ao conceito de missão de base orgânica devem, com as devidas adaptações, ser consideradas efetuadas para o conceito de programa orçamental constante da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- 4 - [Revogado].
- 5 - [Revogado].
- 6 - As entidades previstas no artigo 48.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, dispõem do prazo de dois anos após a entrada em vigor do decreto-lei previsto no n.º 1 para implementar os procedimentos contabilísticos, de custeio e de informação de desempenho e outros que se revelem necessários à apresentação da orçamentação por programas.
- 7 - A Entidade Contabilística Estado é criada no Orçamento do Estado para o ano de 2023.
- 8 - O disposto no artigo 64.º e no n.º 6 do artigo 66.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, concretiza-se no Orçamento do Estado para o ano de 2023.
- 9 - [Anterior n.º 6].

Artigo 8.º

[...]

- 1 - [...].
- 2 - Os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, produzem efeitos a partir de 1 de abril de 2020, sem prejuízo do estabelecido no número anterior e nos n.ºs 3, 7 e 8 do artigo 5.º. »



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 3.º

**Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º
151/2015, de 11 de setembro**

Os artigos 8.º, 22.º, 23.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 40.º, 43.º, 45.º, 62.º, 64.º e 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

Artigo 8.º

[...]

1 - [...].

2 - [...]:

a) [...]

b) [...]

c) A comparação com as previsões de outros organismos nacionais e internacionais para o mesmo período, devendo ser fundamentadas as diferenças significativas entre os cenários macroeconómico e orçamental apresentados e as previsões da Comissão Europeia;

d) A análise de sensibilidade do cenário macro-orçamental a diferentes hipóteses para as principais variáveis, designadamente para diferentes pressupostos de crescimento económico e taxas de juro.

3 - [...].

Artigo 22.º

[...]



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- 1 - [...]
- 2 - [...]
- 3 - [...]
- 4 - [...]
- 5 - [...]
- 6 - Caso se verificarem as circunstâncias previstas nos números anteriores, deve o Conselho das Finanças Públicas alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo.
- 7 - [*Anterior n.º 6*].
- 8 - [*Anterior n.º 7*].

Artigo 23.º

[...]

- 1 - [...].
- 2 - [...].
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - O plano de correção referido no n.º 1 com as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º deve ser precedido de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas.
- 6 - Do plano de correção constam:
 - a) A avaliação do Conselho das Finanças Públicas;
 - b) A justificação para a eventual não consideração ou aceitação da avaliação do Conselho das Finanças Públicas.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 35.º

[...]

- 1 - [...]:
 - a) O limite da despesa total e o saldo orçamental estrutural, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade;
 - b) [...]
 - c) [...]
- 2 - [...].
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - [...].
- 6 - O Governo, em sede de apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado, pode alterar os limites vinculativos referidos no n.º 3 para cada missão de base orgânica por contrapartida de alterações de sentido contrário noutras missões de base orgânica.
- 7 - [*Anterior próémio do n.º 6*].
 - a) [*Anterior alínea a) do n.º 6*]
 - b) [*Anterior alínea b) do n.º 6*]
 - c) Verificação de uma das situações previstas no artigo 60.º
- 8 - Os limites vinculativos por missão de base orgânica referidos no n.º 3 correspondentes à alínea b) do n.º 1 podem ser alterados pela Assembleia da República, de modo a permitirem alterações legislativas com impacto na despesa, incluindo em sede de aprovação do Orçamento do Estado, se forem compensados por alterações de montante equivalente nos limites de



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

outras missões de base orgânica , e respetivas alterações legislativas, que permitam acomodar as alterações desses limites.

9 - Os limites referidos no n.º 3 correspondentes à alínea *a*) do n.º 1 podem ser alterados pela Assembleia da República, incluindo em sede de aprovação do Orçamento do Estado, de modo a permitirem alterações legislativas com impacto na receita ou despesa total, desde que esse impacto seja compensado por alterações legislativas com impacto equivalente na despesa ou na receita, e respetivas dotações orçamentais.

10 - [*Anterior n.º 7*].

11 - [*Anterior n.º 8*].

Artigo 36.º

[...]

1 - O Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 10 de outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada de todos os elementos referidos no presente capítulo.

2 - [...]

Artigo 37.º

[...]

1 - [...].

2 - [...]:

a) [...];



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- b)* [...];
- c)* [...];
- d)* [...];
- e)* [...];
- f)* [...];
- g)* [...];
- h)* [...];
- i)* [...];
- j)* [...];
- k)* [...];
- l)* [...];
- m)* Informação sobre os encargos assumidos e em execução e sobre a totalidade das responsabilidades contingentes do Estado, incluindo informação individualizada sobre garantias e empréstimos improdutivos;
- n)* [...];
- o)* [...];
- p)* [...];
- q)* Informação sobre dividendos do setor empresarial do Estado, individualizando as empresas públicas reclassificadas e as que se encontram fora do perímetro das administrações públicas;
- r)* Atualização do quadro referido na alínea *j)* do n.º 1 do artigo 75.º.

3 - [...]:



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- a) Desenvolvimentos orçamentais que individualizem cada um dos programas, desagregados por serviços e entidades, evidenciando os respetivos custos, indicadores, resultados e fontes de financiamento;
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) Receita cessante dos benefícios tributários em vigor e dos que eventualmente sejam propostos, sua justificação económica e social e afetação da receita cessante dos principais benefícios tributários, tendo em conta essa justificação, por missão de base orgânica.
- k) [...].

Artigo 38.º

[...]

- 1 - [...].
- 2 - A votação da proposta de lei do Orçamento do Estado realiza-se no prazo de 50 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República.
- 3 - [...].



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- 4 - 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 constantes daquela proposta de lei.
- 5 - [...].
- 6 - [...].
- 7 - [...].

Artigo 40.º

[...]

[...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) Demonstrações orçamentais.

Artigo 43.º

Demonstrações orçamentais

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

- a) [...];
- b) [...];



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [Revogada].

Artigo 45.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...].

9 - [...].

10 - [...].

11 - Dentro do Ministério das Finanças, é obrigatória a constituição de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis.

12 - [...].

Artigo 62.º



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

[...]

- 1 - O Estado organiza uma contabilidade orçamental para todas as suas receitas e despesas, uma contabilidade financeira para 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.
- 2 - [...].

Artigo 75.º

[...]

1 - [...]:

- a)* [...];
- b)* [...];
- c)* [...];
- d)* [...];
- e)* [...];
- f)* [...];
- g)* [...];
- h)* [...];
- i)* [...];
- j)* Quadro de políticas invariantes incorporando o impacto de medidas autorizadas na receita e na despesa, com indicação do impacto no ano



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

em curso e no ano seguinte, designadamente com despesa fiscal, carreiras, prestações sociais e investimentos estruturantes;

k) Atualização do quadro de investimentos plurianuais estruturantes em contratação ou em execução cujo valor seja superior a 0,01% da despesa das administrações públicas.

2 - Os elementos informativos a que se referem as alíneas *a)*, *b)* e *d)* do número anterior são disponibilizados pelo Governo à Assembleia da República mensalmente, e os elementos referidos nas restantes alíneas do mesmo número, exceto na alínea *j)*, cuja disponibilização ocorre até 31 de agosto, são disponibilizados trimestralmente, devendo, em qualquer caso, o respetivo envio efetuar-se nos 60 dias seguintes ao período a que respeitam.

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].»

Artigo 4.º

Aditamento à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

É aditado à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, o artigo 75.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 75.º-A



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Dever de informação e transparência no processo de decisão

- 1 - A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros.
- 2 - A análise das propostas de iniciativa legislativa da Assembleia da República, incluindo as alterações apresentadas em sede de discussão do Orçamento do Estado, com potencial impacto orçamental na receita ou na despesa em orçamentos futuros superior a 0,01% da despesa das administrações públicas é precedida de estudo técnico que verse o referido impacto.
- 3 - O estudo técnico a que se refere o número anterior é realizado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental e instrui a tomada de decisão relativa às propostas de iniciativa legislativa da Assembleia da República, incluindo a indicação, num quadro de neutralidade orçamental, de qual seria a alteração correspondente da receita.»

Artigo 5.º

Disposição transitória

No ano de 2021 a Lei das Grandes Opções não inclui a programação orçamental plurianual para os subsectores da administração central e da segurança social, sendo a mesma efetuada na proposta de lei do Orçamento do Estado.

Artigo 6.º



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Norma revogatória

São revogados:

- a)* Os n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º, o artigo 6.º e o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual,
- b)* A alínea *b)* do artigo 43.º, a alínea *e)* do artigo 50.º e a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 51.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

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

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de junho de 2020

O Primeiro-Ministro



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

O Ministro de Estado e das Finanças

O Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares