

Ciclo de Finanças Públicas 2014
IDEFF – Faculdade de Direito de Lisboa

Workshop “A nova Lei de Enquadramento Orçamental”

09/10/2013

Mesa Redonda:

Prof. Doutora Nazaré da Costa Cabral (Apresentação)

Prof. Doutor Guilherme W. D’Oliveira Martins (Moderação)

Deputado Jorge Paulo Oliveira (PSD)

Deputado Pedro Marques (PS)

Deputada Cecília Meireles (CDS-PP)

Deputado Paulo Sá (PCP)

Deputado Pedro Filipe Soares (BE)

Apresentação do Workshop

A Lei n.º 37/2013, de 16 de junho, aprovou as mais recentes alterações à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e surge num contexto especialmente crítico das finanças públicas portuguesas, quando estamos em plena execução do programa de assistência financeira celebrado entre Portugal e a ‘Troika’ (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional). As alterações agora introduzidas percorrem um caminho similar ao das alterações à LEO, aprovadas há pouco mais de dois anos, em 2011: trata-se de reforçar o quadro plurianual de despesa pública e de trazer, para o domínio da orçamentação pública, um conjunto de novas regras orçamentais, regras numéricas (de dívida e de despesa), em linha com as orientações internacionais dominantes. Trata-se, agora, especialmente, de concretizar na legislação interna portuguesa as prescrições impostas pelo direito comunitário no domínio das finanças públicas e da orçamentação, concretamente a transposição da Diretiva 2011/85/EU, de 8 de novembro (ela, por seu turno, diploma integrante do pacote legislativo vulgarmente conhecido como ‘Six Pack’) e, bem assim, a concretização interna do bem conhecido ‘*Pacto Orçamental*’, celebrado em março de 2012. Das novidades, assinalamos:

- Regras de saldo ou equilíbrio: saldo estrutural, ajustado do ciclo e de medidas temporárias/excecionais

Com a alteração de 2011, fora aditado à LEO o artigo 12.º-C, concretizando-se a regra do saldo estrutural ajustado do ciclo e das medidas temporárias, em conformidade com o objetivo orçamental de médio prazo resultante do PEC (sobretudo após revisão de 2005). A Lei de 2013 aditou um novo artigo 10.º-H e que justamente contempla uma regra de saldo estrutural, ainda que em moldes ligeiramente diferentes dos resultantes do mencionado artigo 12.º-C. A regra do artigo 10.º-H pretende aproximar a noção de ajustamento orçamental daquela que vigora nos termos do PEC, ao mesmo tempo que remete para a metodologia do PEC o apuramento do saldo estrutural. Nesta medida, o ajustamento terá em conta a melhoria do saldo orçamental estrutural, ajustado das flutuações cíclicas e de medidas excecionais. Paralelamente, concretiza-se um novo princípio de orientação orçamental (artigos 72.º-B a 72.º-D), denominado de *desvio significativo*, definindo-se objetivamente quando se considera existir um tal desvio e, bem assim, as circunstâncias excecionais em que o mesmo se justifica (recessão profunda, catástrofes naturais, reformas estruturais tendo em vista o reforço da sustentabilidade).

- Novas regras de natureza numérica: regra de dívida aplicável ao Estado

Concretizando em parte a ‘regra de ouro’ ínsita no Pacto Orçamental de 2012, a Lei de 2013 introduz uma nova regra quantitativa para a dívida pública (artigo 10.º-G - Limite da dívida pública), nos seguintes termos: “1 - Quando a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) exceder o valor de referência de 60%, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, a uma taxa de um vigésimo por ano, aferida numa média de 3 anos. 2 - Para efeitos de determinação do valor da redução na dívida é considerada a influência do ciclo económico, nos termos do Regulamento UE n.º 1177/2011, de 8 de novembro. 3 - A variação anual da dívida pública é corrigida dos efeitos decorrentes da alteração do perímetro das Administrações Públicas efetuada pelas autoridades estatísticas, nos termos do n.º 5 do artigo 2.º”.

- Novos princípios orçamentais

Com especial destaque para os princípios da sustentabilidade (artigo 10.º-D) e da responsabilidade (artigo 10.º-F).

O Workshop que hoje realizamos pretende justamente refletir sobre a forma e o conteúdo destas mais recentes alterações à LEO. No plano formal, algumas questões podem ser suscitadas:

- 1) Uma certa desorganização formal da LEO, com regras apresentadas em duplicado e por vezes de forma algo contraditória nos termos (cf. os mencionados artigos 12.º-C e 10.º-H);

- 2) Institutos com naturezas e forças jurídicas pouco claras, designadamente enquanto instrumentos de vinculação externa do Orçamento do Estado: o caso paradigmático da lei de programação plurianual da despesa pública que, agora, na versão de 2013, aparece com vocações ainda mais ambíguas e objetivos matriciais distintos.

Mas é o plano substantivo, o que mais nos deve importar. E aqui pretendemos avaliar o significado profundo destas alterações, mormente no contexto em que vivemos e indagar sobre a existência de soluções alternativas que permitissem garantir a compatibilização entre crescimento económico de curto prazo e a disciplina orçamental. Recorde-se que o grande óbice à definição de regras numéricas, como é o caso da nova regra de dívida, está na sua alegada pró-ciclicidade. Ora, embora a minimização de tais efeitos possa ser alcançada, seja através do recurso a instrumentos de programação plurianual da despesa pública (o referido 'quadro plurianual de programação orçamental'), seja através da gestão orçamental ao longo do ciclo, importa saber se estes instrumentos (tal como estão agora desenhados na nossa Lei) serão suficientes, ou sequer, se serão os necessários. Por outro lado, este conceito fundamental que hoje norteia a gestão orçamental no quadro europeu – o de 'saldo ajustado do ciclo' (o saldo correspondente ao PIB potencial, descontada a componente cíclica) – não deixa, também ele, de ser suscetível de crítica: alguns autores apontam as falhas na estimação do produto potencial (e a própria Comissão parece tê-lo reconhecido, já que vem trabalhando em torno da revisão do filtro H-P¹); outros autores vão mais longe e contestam que o PIB potencial continue a ser, como na tradição inicial, o PIB de pleno emprego; nessa medida, há mesmo quem afirme que a obsessão em torno da estimação do saldo estrutural significou afinal a resignação da Europa, em não assumir o pleno emprego como seu objetivo prevalecente e estatutário. Será assim ou não?

Os Oradores que hoje aqui se encontram para debater estas e outras questões são Deputados à Assembleia da República e representam a grande maioria dos grupos parlamentares. Trazem-nos aqui uma visão política diferenciada, não apenas sobre a situação orçamental e económica portuguesa, mas também, concretamente, sobre o papel que esta nova LEO pode vir a ter em resposta aos desafios da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas portuguesas e de superação do impasse económico em que temos vivido nos últimos anos e que todos desejamos possa vir a ser bem resolvido.

¹ Hodrick-Prescott.

Em nome da Faculdade de Direito de Lisboa e do IDEFF, quero agradecer a Vossa presença que muito nos honra. Para nós, docentes universitários e na presença dos nossos alunos e de outros estudiosos nesta área, é muito salutar podermos trazer o Parlamento à Academia, contribuindo assim para uma partilha de conhecimentos e de informações, mas também para uma participação cívica mais ativa e informada nos assuntos coletivos, e que a todos dizem respeito.

Muito obrigada.