

As alterações orçamentais no actual panorama das Finanças Públicas

Joaquim Miranda Sarmento

PHD in Finance (Tilburg), Professor Auxiliar de Finanças no ISEG

Rui Marques

Mestre em Direito e Economia, pela Faculdade de Direito de Lisboa

Inspector Tributário

Membro do Conselho Económico e Social [2003-2009]

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. As alterações orçamentais no âmbito da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto; 3. As revisões da Lei de Enquadramento Orçamental e as regras das alterações orçamentais; 4. O actual regime das alterações orçamentais; 5. A consequência deste regime de alterações orçamentais nos Orçamentos “retificativos” 6. Conclusões.

«As promessas são o modo exclusivamente humano de ordenar o futuro, tornando-o previsível e fiável na medida em que isso é humanamente possível».

HANNAH ARENDT, *in Crises of the Republic* [1906-1975]

1. INTRODUÇÃO

Rememorando as palavras do saudoso Professor António de Sousa Franco, o Orçamento do Estado é «*uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar as receitas e realizar despesas e, limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual*» (Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. 1, 4.^a edição,

Coimbra, 1992, p. 54). Ou seja, o Orçamento é um documento de gestão previsional, mas essa gestão previsional tem, contudo, uma diferença significativa entre receitas e despesas ^[1]. Do lado da receita, o Governo apresenta uma estimativa de cobrança dos impostos, taxas e outras receitas (correntes e de capital). Do lado da despesa, o Governo fixa um teto máximo da despesa total, mas também um teto máximo de cada rubrica da despesa (quer por entidade – classificação *orgânica*; quer por tipo de despesa – classificação *económica*).

Por conseguinte, o equilíbrio orçamental traduz-se na necessidade de todas as despesas previstas no orçamento terem de ser, efetivamente, cobertas por receitas. Assim sendo, a política orçamental respeita à gestão das variáveis orçamentais, sobretudo ao nível dos impostos, despesa pública e défices, no sentido de satisfazer os imperativos políticos nacionais, expressos em tais variáveis, e que, por tais motivos, todos os cidadãos deverão ter interesse em conhecer e acompanhar.

A *Lei de Enquadramento Orçamental* (LEO) constitui a pedra angular do sistema de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento do Estado. Representando, na ordem constitucional, o quadro jurídico fundamental que preside à concretização do princípio do consentimento (receitas e despesas), elemento essencial do Estado de Direito Democrático.

A actual LEO resultou aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, e a ela está subordinada a Lei do Orçamento de cada ano^[2].

[1] O conceito de despesa, na acepção de SOUSA FRANCO (ob. cit), consiste no gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens susceptíveis de satisfazer necessidades públicas. É um conceito de despesa pública com um máximo de abrangência, considerando, no seu âmbito de aplicação, todo e qualquer tipo de gasto que mereça dignidade orçamental. Concomitantemente, o conceito

de receita pública terá que observar o mesmo parâmetro de abrangência da despesa. Assim, poder-se-á entender a receita pública como o conjunto de todos os recursos de que o Estado lança mão para afetar às despesas públicas (regra geral, aferidas num determinado período económico).

[2] A Lei de Enquadramento Orçamental é uma lei de valor reforçado, que lhe é conferido pelo artigo 4.º,

da presente Lei), prevalecendo sobre todas as restantes normas orçamentais, nos termos do artigo 112.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa. A Lei de Enquadramento Orçamental é, assim, no quadro da jurisprudência do Tribunal Constitucional, uma Lei-norma, sendo que a Lei do Orçamento do Estado é uma Lei-Medida, sujeita à primeira e que, segundo alguns autores, não tem valor reforçado face às demais leis. Ademais,

Não estranhando, pois, que pertença à reserva absoluta da Assembleia da República a competência exclusiva para legislar sobre o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, bem como das regiões autónomas e das autarquias locais, em face do disposto no artigo 164.º, alínea r), da Constituição.

Efectivamente, as várias revisões da anterior Lei, bem como a reforma empreendida com a actual Lei, vieram concretizar aquilo que NAZARÉ COSTA CABRAL^[3] refere como a necessidade de um novo quadro legal^[4]. Esta autora salienta dois aspectos relevantes: por um lado, a Lei de 2001 foi pensada, sobretudo, por juristas, sendo o Orçamento do

JOÃO RICARDO CATARINO adianta, inclusive, que uma *lei de valor reforçado* não significa que todas as normas da mesma tenham, forçosamente, valor reforçado (Finanças Públicas e Direito Financeiro, Almedina, Coimbra, 2014). No caso da Lei de Enquadramento Orçamental, quer este autor, quer TIAGO DUARTE (A Lei por detrás do Orçamento, Almedina, Coimbra, 2007), entendem que todas as normas têm valor reforçado. Conforme bem refere GUILHERME W. d'OLIVEIRA MARTINS *et al.*, a necessidade de definir com clareza a relação entre a Assembleia da República e o Governo, no tocante aos poderes orçamentais, ditou a exigência das leis de enquadramento orçamental que, na vigência da Constituição da República de 1976, representam a consagração de um sistema normativo que envolve a iniciativa orçamental na Administração Central, os poderes de aprovação e de autorização, o regime de vigência e das alterações, bem como os princípios e os modos de concretização das diversas formas de responsabilidade financeira pública, no âmbito do Orçamento do Estado (Lei de Enquadramento Orçamental – Anotada e Comentada, Almedina, Coimbra, 2009).

Desta forma, o quadro jurídico fundamental da política orçamental e da gestão financeira, concretizado na LEO, resulta da Constituição da República Portuguesa e das disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e, com grande relevância em matéria de défice orçamental e de dívida pública, do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), e, bem assim, do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária (“Tratado Orçamental”).

A LEO, que estabelece as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o Sector Público Administrativo, aplica-se ao Orçamento do Estado, bem como às correspondentes contas, e tem por base os actuais artigos 105.º, 106.º e 107.º, da Constituição. Conforme refere NAZARÉ COSTA CABRAL, a LEO sinaliza, com o correr do tempo, a teorização mais recente e o “estado da arte” no domínio do “*public budgeting*” (A “nova” Lei de Enquadramento Orçamental: Reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos”, *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. V, Faculdade de Direito de Lisboa, Coimbra Editora, Lisboa, 2012).

[3] Ob. cit.

[4] A que se pode juntar o argumento de JOSÉ CASALTA NABAIS (Reflexões sobre a constituição económica, financeira e fiscal Portuguesa, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 144, n.º 3989, Coimbra Editora, Nov./Dez., 2014), em que este autor afirma que a ordem jurídica interna, nomeadamente a ordem constitucional, já não constitui a totalidade da ordem jurídica em matéria orçamental e fiscal, uma vez que as Constituições Fiscais (Orçamentais, diríamos nós) estão fortemente limitadas pela Constituição Económica Europeia. Este processo resulta da nossa participação na União Europeia e, posteriormente, da adesão à União Económica e Monetária, reforçada com o Tratado de Lisboa, em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2009. Decorre desta alteração o facto de que as normas orçamentais emanadas do Direito Europeu, nomeadamente o Tratado Orçamental, como veremos mais adiante, implicarem a sua introdução, ao nível interno, na Constituição ou numa lei de valor reforçado (tendo Portugal optado pela segunda hipótese).