



# DIÁRIO

## da Assembleia da República

III LEGISLATURA

1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (1983-1984)

### REUNIÃO PLENÁRIA DE 21 DE OUTUBRO DE 1983

Presidente: Ex.<sup>ma</sup> Sr. Manuel Alfredo Tito de Morais

Secretários: Ex.<sup>mas</sup> Srs. Leonel de Sousa Fadigas

Reinaldo Alberto Ramos Gomes

José Manuel Maia Nunes de Almeida

Manuel António de Almeida de Azevedo e Vasconcelos

**SUMARIO.** — O Sr. Presidente declarou aberta a sessão às 10 horas e 40 minutos.

Na ordem do dia foram apreciados os projectos de lei n.º 106/III, sobre o equilíbrio orçamental e a clarificação política da votação do Orçamento, 214/III, sobre o enquadramento do Orçamento, e 215/III, sobre a elaboração do Orçamento do Estado e respectiva execução, e a proposta de lei n.º 48/III, relativa ao enquadramento do Orçamento do Estado.

O Sr. Deputado Magalhães Mota (ASDI) fez a apresentação do projecto de lei n.º 106/III, tendo respondido no fim a um pedido de esclarecimento do Sr. Deputado Nogueira de Brito (CDS).

Os Srs. Deputados Lobo Xavier (CDS) e Octávio Teixeira (PCP) procederam, respectivamente, à apresentação dos projectos de lei n.º 214/III e 215/III.

Finalmente, o Sr. Ministro das Finanças e do Plano (Ernâni Lopes) apresentou a proposta de lei do Governo, tendo respondido no fim a pedidos de esclarecimento dos Srs. Deputados Lobo Xavier (CDS), José Magalhães (PCP), Octávio Teixeira (PCP) e António Vitorino (UEDS).

No debate dos projectos e da proposta de lei usou da palavra o Sr. Deputado António Vitorino (UEDS).

O Sr. Presidente encerrou a sessão às 12 horas e 50 minutos.

O Sr. Presidente: — Srs. Deputados, temos quórum, pelo que declaro aberta a sessão.

Eram 10 horas e 40 minutos.

Estavam presentes os seguintes Srs. Deputados:

Partido Socialista (PS):

Acácio Manuel Frias Barreiros.  
Agostinho de Jesus Domingues.

Alberto Rodrigues Ferreira Gamboa.  
Alexandre Monteiro António.  
Almerindo da Silva Marques.  
Amadeu Augusto Pires.  
Américo Albino da Silva Salteiro.  
Aníbal Coelho da Costa.  
António Cândido Miranda Macedo.  
António da Costa.  
António Domingues de Azevedo.  
António Frederico Vieira de Moura.  
António Gonçalves Janeiro.  
António José dos Santos Meira.  
Beatriz Almeida Cal Brandão.  
Carlos Augusto Coelho Pires.  
Carlos Cardoso Lage.  
Carlos Justino Luís Cordeiro.  
Edmundo Pedro.  
Eurico Faustino Correia.  
Ferdinando Lourenço de Gouveia.  
Fernando Alberto Pereira de Sousa.  
Fernando Fradinho Lopes.  
Francisco Augusto Sá Morais Rodrigues.  
Francisco Igrejas Caeiro.  
Francisco Lima Monteiro.  
Francisco Manuel Marcelo Curto.  
Frederico Augusto Handel de Oliveira.  
Gaspar Miranda Teixeira.  
Gil da Conceição Palmeiro Romão.  
Henrique Aureliano Vieira Gomes.  
Hermínio Martins de Oliveira.  
João de Almeida Eliseu.  
João Eduardo C. Ferraz de Abreu.  
João do Nascimento Gama Guerra.  
João Luís Duarte Fernandes.

Joaquim José Catanho de Menezes.  
 Jorge Alberto Santos Correia.  
 Jorge Lacão da Costa.  
 Jorge Manuel Aparício Ferreira Miranda.  
 José de Almeida Valente.  
 José Augusto Fillol Guimarães.  
 José Barbosa Mota.  
 José da Cunha e Sá.  
 José Luís Diogo Preza.  
 José Manuel Nunes Ambrósio.  
 José Manuel Torres Couto.  
 José Maria Roque Lino.  
 José Martins Pires.  
 José António Borja S. dos Reis Borges.  
 Leonel de Sousa Fadigas.  
 Litério da Cruz Monteiro.  
 Luís Abílio da Conceição Cacito.  
 Luís Silvério Gonçalves Saias  
 Manuel Alfredo Tito de Moraes.  
 Manuel Fontes Orvalho.  
 Manuel Laranjeira Vaz.  
 Maria Ângela Duarte Correia.  
 Maria do Céu Sousa Fernandes.  
 Maria da Conceição Pinto Quintas.  
 Maria Luísa Modas Daniel.  
 Maria Margarida Ferreira Marques.  
 Mário Augusto Sotto Mayor Leal Cardia.  
 Nelson Pereira Ramos.  
 Paulo Manuel de Barros Barral.  
 Raúl d'Assunção Pimenta Rêgo.  
 Ricardo Manuel Rodrigues de Barros.  
 Rodolfo Alexandrino Suzano Crespo.  
 Rosa Maria da Silva Bastos Albernaz.  
 Rui Fernando Pereira Mateus.  
 Rui Joaquim Cabral Cardoso das Neves.  
 Silvino Manuel Gomes Sequeira.  
 Teófilo Carvalho dos Santos.  
 Victor Hugo Jesus Sequeira.  
 Victor Manuel Caio Roque.  
 Walter Ruivo Pinto Gomes Rosa.

#### Partido Social-Democrata (PPD/PSD):

Abílio Gaspar Rodrigues.  
 Abílio Mesquita Araújo Guedes.  
 Adérito Manuel Soares Campos.  
 Agostinho Correia Branquinho.  
 Amândio S. C. Domingues Basto Oliveira.  
 Amélia Cavaleiro Monteiro A. Azevedo.  
 António Augusto Lacerda de Queiroz.  
 António Joaquim Bastos Marques Mendes.  
 António Nascimento Machado Lourenço.  
 António Roleira Marinho.  
 António Sérgio Barbosa de Azevedo.  
 Arménio dos Santos.  
 Carlos Miguel Almeida Coelho.  
 Cristóvão Guerreiro Norte.  
 Daniel Abílio Ferreira Bastos.  
 Domingos Duarte Lima.  
 Eleutério Manuel Alves.  
 Fernando José da Costa.  
 Fernando Monteiro do Amaral.  
 Fernando dos Reis Condesso.  
 Francisco Antunes da Silva.  
 Francisco Jardim Ramos.  
 Gaspar de Castro Pacheco.

Guido Orlando de Freitas Rodrigues.  
 Jaime Adalberto Simões Ramos.  
 João Domingos de Abreu Salgado.  
 João Maurício Fernandes Salgueiro.  
 João Maria Ferreira Teixeira.  
 Joaquim Luís Esteves Pinto Monteiro.  
 Joaquim dos Santos Pereira Costa.  
 José de Almeida Cesário.  
 José António Valério do Couto.  
 José Bento Gonçalves.  
 José Luís de Figueiredo Lopes.  
 José Mário de Lemos Damião.  
 José Silva Domingos.  
 José Vargas Bulcão.  
 Leonardo Eugénio Ramos Ribeiro de Almeida.  
 Leonel Santa Rita Pires.  
 Luís António Martins.  
 Manuel António Araújo dos Santos.  
 Manuel Ferreira Martins.  
 Manuel Filipe Correia de Jesus.  
 Manuel Maria Moreira.  
 Manuel Pereira.  
 Mariana Santos Calhau Perdigão.  
 Marília Dulce Coelho Pires M. Raimundo.  
 Nuno Aires Rodrigues dos Santos.  
 Reinaldo Alberto Ramos Gomes.  
 Rogério da Conceição Serafim Martins.  
 Vasco Francisco Aguiar Miguel.

#### Partido Comunista Português (PCP):

Alvaro Augusto Veiga de Oliveira.  
 Álvaro Favas Brasileiro.  
 António Anselmo Aníbal.  
 António Guilherme Branco Gonzalez.  
 António José de Almeida Silva Graça.  
 António José Monteiro Vidigal Amaro.  
 António da Silva Mota.  
 Belchior Alves Pereira.  
 Carlos Alberto da Costa Espadinha.  
 Carlos Alberto Gomes Carvalhas.  
 Custódio Jacinto Gingão.  
 Francisco Miguel Duarte.  
 Georgete de Oliveira Ferreira.  
 Jerónimo Carvalho de Sousa.  
 João António Gonçalves do Amaral.  
 João António Torrinhos Paulo.  
 João Carlos Abrantes.  
 Joaquim António Miranda da Silva.  
 Joaquim Gomes dos Santos.  
 Jorge Manuel Abreu de Lemos.  
 José Manuel Niza Antunes Mendes.  
 José Manuel Maia Nunes de Almeida.  
 José Manuel Santos Magalhães.  
 José Rodrigues Vitoriano.  
 Lino Carvalho de Lima.  
 Manuel Correia Lopes.  
 Manuel Gaspar Cardoso Martins.  
 Manuel Rogério de Sousa Brito.  
 Maria Alda Barbosa Nogueira.  
 Maria Luíza Mesquita Cachado.  
 Maria Ilda Costa Figueiredo.  
 Maria Odete Santos.  
 Mariana Grou Lanita.  
 Octávio Augusto Teixeira.

## Centro Democrático Social (CDS):

António Gomes de Pinho.  
 António José de Castro Bagão Félix.  
 Armando Domingos Lima Ribeiro Oliveira.  
 Basílio Adolfo Mendonça Horta da Franca.  
 Francisco Manuel de Menezes Falcão.  
 Henrique António da C. Madureira.  
 Henrique Paulo das Neves Soudo.  
 João António de Moraes Silva Leitão.  
 João Carlos Dias M. C. de Lencastre.  
 João Gomes de Abreu Lima.  
 José Augusto Gama.  
 José Luís Nogueira de Brito.  
 Luís Filipe Paes Beiroco.  
 Manuel António de Almeida Vasconcelos.  
 Narana Sinai Coissoró.  
 Tomás Rebelo Espírito Santo.

Movimento Democrático Português  
(MDP/CDE):

Helena Cidade Moura.  
 João Cerveira Corregedor da Fonseca.

Agrupamento Parlamentar da União da  
Esquerda para a Democracia Socialista  
(UÉDS):

António Manuel C. Ferreira Vitorino.  
 António Poppe Lopes Cardoso.  
 Joel Eduardo Neves Hasse Ferreira.

Agrupamento Parlamentar da Acção Social-  
-Democrata Independente (ASDI):

Joaquim Jorge de Magalhães Mota.  
 Ruben José Almeida Raposo.

O Sr. Presidente: — Da nossa ordem de trabalhos para hoje — e rectifico assim uma primeira versão que foi distribuída e está a ser emendada — consta a apreciação dos projectos de lei n.º 106/III, sobre o equilíbrio orçamental e a clarificação política da votação do orçamento, apresentado pela ASDI, 214/III, sobre o enquadramento do orçamento, apresentado pelo CDS, e 215/III, sobre a elaboração do Orçamento do Estado e respectiva execução, apresentado pelo PCP, e ainda da proposta de lei n.º 48/III — enquadramento do Orçamento do Estado.

Para apresentação do projecto de lei n.º 106/III, tem a palavra o Sr. Deputado Magalhães Mota.

O Sr. Joaquim Miranda (PCP): — Dá-me licença, Sr. Presidente?

O Sr. Presidente: — Para que efeito deseja usar da palavra, Sr. Deputado?

O Sr. Joaquim Miranda (PCP): — Sr. Presidente, é apenas para uma pequena nota introdutória, que é a seguinte: parecia-nos correcto que o Governo estivesse presente nesta sessão, pois, além do resto, apresentou uma proposta de lei sobre a mesma matéria.

O Governo não está e o que nós gostaríamos de saber era se a Mesa está informada sobre se o Governo virá a estar presente nesta sessão.

O Sr. Presidente: — Sr. Deputado, fomos informados de que os membros do Governo estão a chegar.

Em todo o caso, se o Sr. Deputado Magalhães Mota desejar aguardar alguns minutos...

*Pausa.*

*Entretanto tomaram assento na bancada do Governo os Srs. Ministros das Finanças e do Plano (Ernâni Lopes) e do Trabalho (Amândio de Azevedo) e os Srs. Secretários de Estado dos Assuntos Parlamentares (Armando Lopes) e do Orçamento (Alípio Dias).*

O Sr. Presidente: — Sr. Deputado Magalhães Mota, na medida em que já estão presentes os membros do Governo, queira fazer o favor de iniciar a sua intervenção.

O Sr. Magalhães Mota (ASDI): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: Quando da revisão constitucional, tivemos oportunidade de salientar a importância do novo processo de discussão e aprovação introduzido relativo ao orçamento e tivemos então ocasião de salientar também que essa modificação representava uma inflexão profunda na nossa vida financeira e administrativa.

De facto, em vez de uma lei de meios — visto que na sua versão original a Constituição de 1976 nada tinha inovado substancialmente em relação ao regime financeiro então vigente —, é um autêntico orçamento aquilo que a revisão constitucional impôs que passasse a ser discutido e votado por esta Assembleia.

Passaremos a votar não apenas palavras, mas as opções quantificadas da política geral do Estado e, como tal, é o controle da vida financeira do Estado que passará a ser feito. Quer dizer, a Assembleia da República passará a exercer, em Portugal, o poder fiscalizador que tradicionalmente sempre coube aos Parlamentos — o que era também a nossa tradição constitucional desde 1822, só interrompida com a Constituição de 1933 — e passará também a forçar que a transparência democrática em matéria financeira seja uma realidade.

Trata-se, pois, de uma modificação de fundo sobre toda a actividade do Estado. Na realidade, julgamos que, face ao novo processo constitucional de discussão do Orçamento do Estado, o Estado passará a só poder exercer a sua função se for organizado de acordo com missões a realizar. As tarefas só podem ser levadas a cabo de acordo com as prioridades nacionais e para isso é necessário que os meios administrativos do Estado sejam redistribuídos de acordo com essas prioridades, ou seja, não é mais possível que a organização do Estado seja feita por motivos que têm a ver com hábitos do passado ou com relações de forças burocráticas. Agora o orçamento é outra coisa.

Creio também — e é importante salientar isto — que a modificação do sistema de discussão do orçamento faz cessar um certo poder superior ao dos seus

pares, que até à data era detido pelo Ministro das Finanças. Só se arbitra entre forças comparáveis, e a verdade é que o Ministro das Finanças em Portugal, e desde há muito, detinha um poder arbitral que eu não hesitarei em dizer que era, em muitos casos, superior ao do Primeiro-Ministro, porque, normalmente, o que acontecia era que o Primeiro-Ministro resolvia qualquer questão a favor do Ministro das Finanças e quando, excepcionalmente, o não fazia não tinha ele próprio meios de fazer executar e controlar essa decisão.

Por outro lado, este processo de discussão é um processo de conseguir a eliminação das estruturas duplicadas. Creio que brevemente este tipo de discussão clarificada das questões orçamentais nos levará, naturalmente e pela própria transparência dessa discussão, a pôr em realce, e portanto a eliminar, a duplicação de estruturas.

Outra consequência necessária será a modificação do tipo de acção do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas tem vivido até à data confinado a funções mais de mera repartição administrativa do que de um verdadeiro órgão jurisdicional de controle e creio que a tendência deste processo constitucional obrigará a que o Tribunal de Contas, tal como a Intendência do Orçamento, passem a poder inquirir nos serviços, a comparar os objectivos definidos com os meios disponíveis e até a introduzir propostas de redistribuição de efectivos e de meios materiais que serão, naturalmente, uma das bases das escolhas orçamentais.

Creio que a recente exibição de uma série televisiva terá chamado a atenção dos Portugueses para os problemas e o peso da burocracia e creio também que vale a pena acentuar que a burocracia existe em todo o lado — quem a não conhece um pouco por toda a parte? —, inclusive no sector privado. Mas neste momento gostaria de realçar que é importante assinalar, agora e neste lugar, que o próprio peso burocrático tem também a sua utilidade.

Julgo não ser de todo mau que as decisões que vão tocar em toda uma comunidade sejam tomadas a um escalão elevado e com a lentidão necessária, que pressupõe a reflexão. Não é mau que os funcionários não estejam inteiramente nas mãos do Poder, mas creio que todos concordaremos que é importante limitar os excessos e tornar a Administração apta à mudança.

A começar, disse que o Orçamento é expressão quantitativa de uma política e que, por assim ser, tem de existir uma relação entre as medidas tomadas, entre as escolhas orçamentais feitas e os objectivos que se pretende atingir. Por isso a necessidade da transparência, por isso a necessidade de um debate tão aprofundado quanto possível.

Penso que uma última consequência desta revisão em termos da discussão do Orçamento implica a necessidade de atentarmos mais detidamente sobre o julgamento das contas públicas. Julgar implica efectivar o nível mais elementar da nossa responsabilidade pelo passado. Julgar das políticas seguidas significa não só avaliar os seus resultados, mas definirmo-nos em relação a elas. Não se pode permanecer nos erros que se reconhece.

Creio que a situação portuguesa é, no mau sentido da palavra, exemplar a este preceito. A Assembleia da República não pode continuar a ter, como a última Conta do Estado recebida, a Conta de 1978, que foi

recebida em 20 de Julho de 1982. A Assembleia da República não pode manter como a última Conta do Estado, que apreciou a de 1971 ou a de 1972. A Assembleia da República, tendo votado a Lei n.º 64/77, que exigia, no seu artigo 22.º, que a Conta do Estado de 1982 — de 1982, repito — fosse publicada até 30 de Outubro deste ano (e estamos a escassos dias desse prazo), não pode permitir que a última Conta Geral do Estado que entrou no Tribunal de Contas seja a de 1979, que entrou em 20 de Abril deste ano.

Não é possível vivermos nesta situação, que é uma situação de pactuar com a irresponsabilidade, que é o demitirmo-nos do julgamento político sobre as contas do Estado!

#### Vozes da ASDI e do PSD: — Muito bem!

**O Orador:** — Creio que todas estas questões — que são questões essenciais da nossa noção de Estado, da nossa responsabilidade política e da vida colectiva de todos nós — vêm ao de cima e têm de ser encaradas a propósito da discussão do Orçamento do Estado para 1984 e, portanto, também a propósito da sua lei do enquadramento.

Por isso nos preocupámos, desde bastante cedo, em apresentar um projecto de lei alterando a Lei n.º 64/77. Nas alterações que procurámos introduzir na lei de enquadramento do Orçamento vigente tivemos em vista, essencialmente, 5 grande questões: primeira, o conteúdo do Orçamento, tal como ele deve ser discutido pela Assembleia da República; segunda, o regime de acordo, com o qual o Governo justifica e torna presentes perante a Assembleia as suas opções em termos da proposta de lei; terceira, o regime das alterações relativas à lei votada pela Assembleia da República; quarta, a questão da publicidade do Orçamento votado pela Assembleia e, portanto, dos meios de conhecimento pela opinião pública do debate e da votação aqui produzidos e, por último, os poderes do Governo na situação infelizmente ocorrida entre nós — e que este ano, louvavelmente, não ocorreu — de atraso na apresentação, e consequentemente na votação, do Orçamento.

Muito resumidamente, quais são as questões contempladas em cada um destes capítulos? Em primeiro lugar, o conteúdo do Orçamento.

Porque a ideia do Orçamento do Estado tem implícita a ideia de uma autorização política, julgamos que é necessário que o Orçamento surja em termos políticos, e portanto de votação desta Assembleia, como uma forma de limitação dos poderes dos órgãos de Estado. Isto pressupõe não só uma grande clareza e uma grande firmeza na definição deste Orçamento, como também, e consequentemente, que a sua execução seja sujeita a regras estritas, condicionando a Administração no respeito pela legalidade em geral e pelo Orçamento em especial, e que existam formas, quanto mais aperfeiçoadas melhor, de controle da execução orçamental.

Pensamos que a consequência directa e necessária da revisão constitucional operada implica que a lei do orçamento, tal como é votada na Assembleia da República, corresponda, quase na íntegra, àquilo que no sistema dualista antes vigente era o decreto orçamental. Ou seja, é preciso que a Assembleia da República vote receitas e despesas clarificadas. Poderá votá-las

agrupadas por grandes rubricas, mas antes dessa votação terá de conhecer com alguma exactidão essas verbas, que terão de ser devidamente especificadas para as poder votar. E esse grau de pormenorização é importante a duplo título: por um lado, pela clarificação, pela transparência da discussão, pela seriedade das opções tomadas pelo Parlamento e, por outro, porque, constitucionalmente, se a Lei do Orçamento não tivesse este grau de pormenorização o Governo ficaria desprovido de meios para depois obter qualquer pormenorização mais específica do que aquela que a lei orçamental lhe estabelecesse.

Na verdade, o artigo 201.º da Constituição, quando estabelece a competência legislativa do Governo, não permite, por forma legislativa, que o Governo venha, na sequência da lei orçamental, por forma de lei, a introduzir quaisquer outras regras ou instruções sobre o Orçamento. E se o não fizesse por forma de lei, o que o artigo 201.º lhe proíbe, cairia na situação do n.º 5 do artigo 115.º da Constituição, ou seja, estaríamos a admitir a possibilidade de criação de actos de outra natureza com o poder, com eficácia externa, de interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar quaisquer dos preceitos de uma lei, o que, como sabemos, o n.º 5 do artigo 115.º igualmente proíbe.

Portanto, a lei orçamental votada pela Assembleia da República tem de ter um grau de especificação equivalente ao do antigo decreto orçamental. Aliás, a regra de especificação constante do artigo 108.º da Constituição terá aqui de ser levada às suas naturais consequências.

Em relação ao regime de justificação, pensamos que as escolhas e opções formuladas pelo Governo só se tornarão clarificadas quando o conjunto de dados fornecidos a esta Assembleia permita que ela, com autêntica eficácia e conhecimento de causa, possa avaliar das situações. Por isso apresentamos no nosso projecto um elenco bastante vasto dos dados que nos devem ser fornecidos.

Apenas um exemplo de ordem prática sobre o modo como até à data temos votado as leis orçamentais, que torna transparente os motivos pelos quais situações desta natureza não podem repetir-se.

Todos sabemos a importância que a dívida externa tem na situação económica portuguesa e, portanto, todos sabemos a importância que tem o orçamento cambial. O orçamento cambial devia, de facto, autorizar os movimentos cambiais de cada ano relativamente às operações do Tesouro — incluindo os seus banqueiros no estrangeiro e os cofres consulares, além do circuito bancário normal —, das entidades administrativas autónomas e das empresas públicas não financeiras. É o que resulta dos Decretos com força de lei n.ºs 14 611, de 23 de Novembro de 1927, e 15 519, de 29 de Maio de 1928, e do Decreto-Lei n.º 513-I/79, de 24 de Dezembro.

Ora bem, em 1981 a Lei do Orçamento que aqui aprovámos previa que até 31 de Março de 1982, ou seja, 3 meses depois da sua aprovação, nos seria fornecido o orçamento cambial, mas até hoje a Assembleia da República não o recebeu. E também não recebeu o orçamento cambial para 1983.

Aqui estão as condições em que se votavam disposições cuja relevância me dispense de salientar face aos resultados que produziram na situação económica e financeira do País.

Há, portanto, elementos essenciais que o Governo não pode deixar de fornecer para permitir à Assembleia que julgue, em consciência, do orçamento que lhe é apresentado e das opções que lhe estão subjacentes.

Em terceiro lugar, há a questão da publicidade. Havemos de convir que não é fácil a votação de uma lei do orçamento para a Assembleia e, portanto, a lei do enquadramento terá, do nosso ponto de vista, que transferir para sede de comissão boa parte das votações da lei orçamental. Não é possível pensar que, em termos de um plenário de 250 deputados, se poderia fazer essa votação em tempo útil.

Mas haverá votações que terão de ser obrigatoriamente feitas em plenário. Um exemplo típico será o da criação de impostos. E, de modo a assegurar a publicidade de todos os trabalhos, as votações e os debates feitos em comissão não só deverão ser obrigatoriamente públicos, para que todos os portugueses possam conhecer do modo como as opções orçamentais foram tomadas, como deverá ser assegurada a publicação desses debates no *Diário da Assembleia da República*. Isto é, não basta que a sessão da Comissão seja aberta, não basta que aos trabalhos desta possam assistir outras pessoas que não deputados, importa que a acta da sessão seja registada no *Diário da Assembleia da República* para que possa ser conhecida em qualquer momento.

Parece evidente que, revestindo-se a lei orçamental desta importância e sendo votada pela Assembleia da República, o regime das alterações a essa lei deverá ser particularmente acautelado. Não é possível pensar-se, por exemplo, que se rodeasse de todas as cautelas a votação da Lei do Orçamento, que se obrigasse a que essa lei fosse votada pelo Plenário da Assembleia da República em determinadas condições e depois permitíssemos a sua alteração por decreto simples do Ministro das Finanças.

O regime das alterações da lei orçamental era evidentemente absurdo, na medida em que tem de estar adequado ao regime de rigor, que é o próprio regime da sua aprovação. De outra forma estaríamos a inverter, e a inverter por via menos clara, o processo constitucional, que obriga a que seja a Assembleia a fazer a apreciação e votação da lei orçamental.

**O Sr. Ruben Raposo (ASDI):** — Muito bem!

**O Orador:** — Os poderes do Governo, em caso de atraso de aprovação do Orçamento, precisarão também, em nosso entender, de ser modificados. A prática demonstrou-o e pensamos que, por isso mesmo, valerá a pena acautelar esse tipo de situações. E acautelá-lo de duas maneiras: primeiro, tentando evitar, reduzindo ou eliminando, as causas possíveis desse atraso, e daí que nós pensemos também que deve ser modificado, por antecipação, o prazo em que o Governo deve apresentar a proposta de lei orçamental na Assembleia da República. Até à data o prazo limite é o de 15 de Outubro. Há propostas que sugerem que esse prazo seja ainda dilatado. Nós pensamos, pelo contrário, que ele deve ser antecipado e que a proposta de lei orçamental deverá dar entrada na Assembleia da República, para permitir este debate aprofundado, até 15 de Setembro.

Há uma última questão que queria suscitar nesta introdução do projecto de lei da ASDI. É que temos

consciência óbvia das dificuldades que significa, em termos de adaptação da estrutura da nossa administração financeira, introduzir uma alteração desta importância e desta magnitude. Pensamos por isso mesmo que deveremos ser, ao mesmo tempo que exigentes, suficientemente prudentes nas alterações que venhamos a introduzir neste processo legislativo.

Na realidade, porque isto representa uma modificação não só dos poderes do Governo como dos próprios poderes dos serviços e, em especial, dos serviços do Ministério das Finanças, penso que é natural que este tipo de legislação lhes cause dificuldades, dificuldades até de adaptação e que, portanto, se refugiem na defesa natural, que é a de tentar pensar que a modificação de um sistema — que no fundo não é o sistema tradicional português, repito, mas um sistema que tem 50 anos em Portugal — é impossível. Mas pensar que a modificação de um sistema é impossível é uma coisa, pensar que, com certeza, vamos ter dificuldades é outra. A nossa função e o nosso papel é, pensamos nós, contribuir para que essas dificuldades sejam superadas.

São grandes — todos os sabemos — as dificuldades de preparação de um orçamento geral do Estado.

Penso que não errarei muito se disser que, em boa parte, a nossa previsão orçamental, quase sem informação estatística, como está condenada, é feita sem possibilidades de ultrapassar muito as regras do conde de Villelle. Não temos senão possibilidades de sonhar com modelos econométricos de previsão ou decisão, com contas previsionais da Nação ou coisas semelhantes a esta.

Em todo o caso, penso que algo se poderá avançar neste domínio. Na última legislatura falou-se bastante numa técnica recente, a do orçamento de base zero. Fez-se em 1979, sendo Ministro das Finanças o meu companheiro de partido Sousa Franco, uma tentativa de gestão por objectivos. Penso que haverá bastantes fórmulas possíveis de progresso neste campo e, porque as exigências com que estamos defrontados são efectivamente grandes, porque se trata de enfrentar um verdadeiro desafio, creio que aquilo que nos é pedido é que, num tempo que é o nosso, sejamos capazes de corresponder a esse desafio, que também é nosso, desafio de rigor, desafio de competência, desafio de seriedade, desafio de transparência democrática.

Num livro já não recente dizia-se que muitas vezes na política se utilizam processos semelhantes ao da publicidade comercial, que aí encontramos os mesmos esforços para entrar em contacto com o subconsciente, as mesmas técnicas de criar associações de ideias favoráveis ou desfavoráveis, tanto mais eficazes quanto menos racionais. Aí encontramos os mesmos subterfúgios e as mesmas reticências, os mesmos artifícios, visando criar uma convicção por afirmações repetidas que se dispensam de apresentar argumentos racionais que arriesariam acordar as faculdades críticas do povo.

Penso que, tal como nesta citação, se a imagem da mulher mais bonita é, a longo prazo, incapaz de manter as vendas de um mau cigarro, não existe uma segurança similar em matéria de escolhas políticas. Muitas decisões de uma importância crucial são de tal natureza que a opinião pública não as pode experimentar por sua conta e risco. Por isso, mesmo que tais experiências fossem realizáveis, não permitiriam a cada um de nós, que somos povo, formar tão facilmente uma

opinião como no caso dos cigarros, só que a interpretação dos resultados seria com certeza mais maléfica do que a dos produtos comerciais. É por isso que uma discussão desta natureza exige de nós profundidade e rigor.

Termino como iniciei, repetindo que este é um desafio que nos é colocado. Creio que a Assembleia da República saberá responder com seriedade, com rigor e com competência.

*Aplausos da ASDI, do PS, do PSD, do CDS e do MDP/CDE.*

O Sr. Presidente: — Tem a palavra o Sr. Deputado Nogueira de Brito, para pedir esclarecimentos.

O Sr. Nogueira de Brito (CDS): — Sr. Deputado Magalhães Mota, ouvi atentamente a sua intervenção, que apreciei, como, aliás, costumo apreciar as suas intervenções nesta Câmara, e queria colocar-lhe duas questões, que, posso bem dizer, se resumem numa só.

VV. Ex.<sup>as</sup> apresentaram aqui um projecto de alteração à Lei n.º 64/77. Eu diria mesmo mais: VV. Ex.<sup>as</sup> apresentaram um projecto de alteração a alguns — poucos — preceitos da Lei n.º 64/77. No entanto, o Sr. Deputado Magalhães Mota fez um discurso que deixou nesta Câmara a ideia de que têm nesta matéria ideias bastantes mais ambiciosas do que aquelas que se traduziram no projecto apresentado.

Começo por perguntar se V. Ex.<sup>a</sup> entende que a simples alteração de pormenor da Lei n.º 64/77 traduzirá em si a importância da alteração constitucional que nós visamos realizar com a aprovação deste novo método de discussão e aprovação do Orçamento na Assembleia da República. Por outro lado, no que respeita propriamente ao processo de aprovação do Orçamento, V. Ex.<sup>a</sup> mostrou dar o seu acordo no essencial ao projecto de lei do CDS, mas resta-me uma dúvida e por isso pergunto se está de acordo em que as regras sobre aprovação na Assembleia constem apenas do Regimento ou devam antes constar desta lei de enquadramento orçamental.

Era tudo quanto tinha para lhe perguntar, Sr. Deputado.

O Sr. Presidente: — Tem a palavra o Sr. Deputado Magalhães Mota, para responder, se assim o entender.

O Sr. Magalhães Mota (ASDI): — Agradeço ao Sr. Deputado Nogueira de Brito as referências amáveis que quis fazer-me e responderia aos seus pedidos de esclarecimento.

Nós pensamos que a Lei n.º 64/77 oferece um quadro que, nalguns aspectos, já revelou os seus méritos e que, como tal, as alterações propostas são, do nosso ponto de vista, suficientes. Mas isso não significa que as alterações que pretendemos não sejam profundas. Tive o cuidado de salientar que também pensamos que entre a exigência de um desafio, tal como o colocamos, e as necessidades de rigor que nos levam a reconhecer que não será talvez o método mais desejável o fazer de repente e por uma só vez uma modificação tão radical nos nossos hábitos e nos nossos costumes. As alterações à Lei n.º 64/77, ainda que poucas, mas profundas, porque profunda é a exigência da revisão constitucional, seriam o neces-

sário e suficiente neste momento da evolução legislativa para aquilo que pretendemos em relação ao processo orçamental.

Quanto ao processo de aprovação da lei, o que nós pensamos é que não bastarão disposições regimentais por duas razões: em primeiro lugar, porque o Regimento só nos obriga a nós, deputados, e, em segundo, porque só nos obriga em relação às regras próprias do debate.

Ora, o que nós pretendemos é que as regras de discussão do Orçamento sejam não só regras desta Casa, mas também regras transponíveis em termos de publicidade, com exigências de gravação dos debates, com exigências da sua publicidade, da sua difusão, que, portanto, ultrapassam o campo das simples relações entre parlamentares e implicam relações entre o Parlamento, o Governo, o público em geral e até os órgãos de comunicação social, relações essas que excedem o âmbito restrito desta Assembleia.

**O Sr. Presidente:** — Tem a palavra o Sr. Deputado Lobo Xavier, para fazer a apresentação do projecto de lei n.º 214/III, do CDS, sobre o enquadramento do orçamento.

**O Sr. Lobo Xavier (CDS):** — Sr. Presidente, Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo: A recente revisão da Constituição da República Portuguesa, operada pela Lei Constitucional n.º 1/82, introduziu importantes modificações no domínio do chamado «ciclo orçamental» e em matérias conexas.

Poderemos dizer que o fim pretendido pela alteração, em sede de revisão, do artigo 108.º da Constituição era o de reforçar o controle do Parlamento sobre a política financeira do Governo, aumentando, ao mesmo tempo — como já avisámos no preâmbulo do projecto de lei que ora apresentamos —, o grau de corresponsabilização da Assembleia na definição de tal política. Sem dúvida que a modificação que mais evidentemente traduz este sentido pretendido é aquela pela qual a Assembleia da República passa a discutir e votar não uma lei de orçamento, como até há pouco, mas o próprio Orçamento do Estado, elaborado e apresentado pelo Governo sob a forma de proposta de lei. Se no regime constitucional que vigorou até ao presente ano orçamental a Lei do Orçamento, com a sua configuração e o seu nível de especificação próprios, implicava já um grau apreciável de participação e responsabilização da Assembleia da República na definição da política financeira, constituindo um «quadro orçamental sumário» que se não pode confundir com a antiga Lei de Meios (apesar de algumas vozes contrárias), agora, após a Lei Constitucional n.º 1/82 e a partir do próximo exercício orçamental, a Assembleia da República, ao aprovar o próprio Orçamento através de uma sua lei, corresponsabiliza-se — até aos limites do possível — com a definição da referida política.

Não nos devemos esquecer, apesar de tudo, que esta intenção manifesta da revisão constitucional não parece acompanhar a tendência que se verifica nos países com sistemas parlamentares; aí, como claramente nos ensina Lalumière e Gangemi e como podemos concluir dos resultados que D. Coombes colheu num simpósio recentemente realizado a propósito do chamado «Power of the Purse», fala-se, predominante-

mente, na tendência para diminuir os poderes parlamentares em benefício do executivo, recorrendo-se a argumentos que eu consideraria já de clássicos, apesar de tudo: a complexidade da tarefa administrativa, o elevado grau de tecnicidade que representa a discussão de um orçamento que perfilha a ideia keynesiana de um orçamento que perfilha a ideia Keynesiana de integração entre a actividade económica e financeira. Não deve esquecer esta Assembleia, no entanto, que se fala — como de facto falam Lalumière, Gangemi e Coombes — em tendência para a diminuição do papel parlamentar nas decisões orçamentais relativamente a países onde esse papel parlamentar é muito superior àquele que esta Assembleia desempenhava quando aprovava a Lei do Orçamento: de facto, e por exemplo, tanto a *loi de finances*, em França, como a *legge di Bilancio*, em Itália, aproximam-se muito mais daquilo a que chamamos hoje «Orçamento» do que da «Lei do Orçamento» do regime constitucional de 1976.

Não estamos de acordo, pois, com quem disser que o sentido da revisão constitucional, nesta matéria, constitui apenas um reviver de uma velha tradição política; para além da importância que atribuímos ao acordo do Parlamento sobre as grandes opções financeiras do Governo, achamos que a publicidade conseguida por este sistema satisfaz uma exigência fundamental que se mantém e que o Dr. Teixeira Ribeiro formula, com a sua habitual expressividade, nos termos que já uma vez referi aqui à Câmara:

O povo quer saber, através dos seus representantes, o destino que o Estado dá ao dinheiro que lhe leva!

De facto, só enquanto for o Parlamento a aprovar o Orçamento do Estado se satisfará este «direito popular», que depende, efectivamente, da publicidade de que a aprovação parlamentar se pode revestir.

Julgamos, no entanto, que só agora chegou o momento de precisar o alcance da revisão constitucional; de facto, apesar desta, era possível esvaziar bastante o sentido que se pretendia dar ao artigo 108.º da Constituição, nomeadamente através de uma lei de enquadramento orçamental que regulasse — porque achamos que deve regular —, em termos muito apertados, a discussão e votação parlamentares, como acontece no direito comparado com a definição de limites ao direito de iniciativa dos deputados (Itália e França) e com a criação de regras de discussão e aprovação que beneficiam o executivo (Itália e França, aqui com especial relevância para o chamado *vote bloqué*). Esta ideia, aliás, de que tudo dependia de uma futura lei de enquadramento já tinha sido intuída nos debates da Comissão Eventual de Revisão Constitucional e vai ganhar evidência neste debate de hoje, segundo cremos.

Gostaria, pois, Sr. Presidente, Srs. Deputados, de, após essa introdução, apresentar algumas linhas mestras do projecto de lei do CDS sobre o enquadramento do Orçamento.

Em primeiro lugar, não pode o CDS deixar de deplorar o facto de estarmos a discutir o enquadramento orçamental após a apresentação feita pelo Governo nesta Câmara da sua proposta de orçamento. Este facto, sendo uma demonstração de uma certa indiferença governamental pelo direito orçamental, é subli-



nhado pela própria exposição de motivos da proposta de lei do Governo sobre o enquadramento orçamental, onde se afirma, com uma certa ingenuidade, que «se procurou adaptar a proposta de lei do enquadramento do Orçamento ao Orçamento já elaborado».

A maioria pode muito em democracia, mas não tanto que consiga fixar, através de uma votação, a ideia de que é o Orçamento que enquadra a lei do enquadramento ...

Há, pois, 3 pontos fundamentais no nosso projecto, cuja explicação e fundamentação eu gostaria de tentar, ainda que de forma resumida.

Em primeiro lugar, fixou-se um critério de equilíbrio substancial que não é outro senão o do orçamento corrente. Julgamos ser importante a fixação de um norte à elaboração do Orçamento e julgamos que esse norte deve ser o de equilíbrio económico entre receitas e despesas correntes.

A um interesse prático de disciplina da actividade financeira aliamos, assim, um interesse teórico na definição de um ponto que, relativamente à Lei n.º 64/77, tem dividido a opinião da doutrina mais significativa.

A par desta definição admitiu-se a possibilidade excepcional de existência de um défice conjuntural, que, no entanto, só poderá ser financiado através de processos que se não traduzam na criação de moeda.

De seguida, procurou fixar-se aquilo que, segundo o artigo 108.º da Constituição, se deveria entender por «proposta de orçamento». A «proposta de orçamento» é elaborada pelo Governo, de acordo com o que a doutrina chama um «poder-dever» (Amatulli, Carlo Tacile, por exemplo), e passa a conter, além da discriminação das receitas e despesas da administração central do Estado, o orçamento da segurança social.

É neste campo que se coloca uma questão fundamental: que grau de especificação deverá apresentar a proposta de orçamento? Entendemos, no CDS, que o grau de especificação que apresenta a proposta vai reflectir-se no alcance do voto parlamentar e no regime das alterações orçamentais, de que adiante falaremos: o que a Assembleia da República votou só por ela poderá, pois, ser alterado.

Impõe-se aqui, como aliás, em todo o nosso projecto, uma adequada ponderação de interesses: por um lado, é preciso dar cumprimento ao texto constitucional, que não admitiria uma proposta de orçamento com um grau de especificação semelhante ao da lei do orçamento; por outro lado, interessa dotar o Executivo de alguma flexibilidade nestes domínios. Desta forma, entendemos que a proposta de orçamento do Governo deve conter uma especificação que chegue ao nível dos departamentos em que se dividem os ministérios e as secretarias de Estado. Para termos uma ideia numérica, diremos que na Lei do Orçamento para 1983 a Assembleia da República votou 31 verbas de classificação orgânica, de acordo com a nossa proposta votaria 272 e, se se descesse mais na especificação — até ao nível dos serviços, como quer o Prof. Sousa Franco —, ter-se-iam de votar mais de 600 verbas! Para o CDS, o ponto de equilíbrio entre os interesses acima mencionados encontra-se numa fórmula que consiste em dotar a proposta de orçamento da especificação contida no antigo decreto orçamental.

Finalmente — e ainda quanto ao conteúdo da proposta de orçamento —, gostaríamos de sublinhar a nossa adesão à doutrina que considera a possibilidade — e mesmo a necessidade — da inclusão de preceitos

fiscais no Orçamento. Com efeito, como poderemos ver em Ganggmi, a constituição alemã veda, de certa forma, a inclusão de preceitos fiscais na lei de aprovação do orçamento; a constituição italiana veda também a inclusão da *legge di bilancio* de preceitos que estabeleçam novos tributos. Já, por outro lado, em França, como ensino Lalumière, a proibição dos *cavaliers budgétaires* não atinge as disposições de índole fiscal e, entre nós, Cardoso da Costa considera, com o nosso integral apoio, a possibilidade, senão mesmo a necessidade, de inclusão de normas tributárias na lei do orçamento. As razões que militam a favor desta ideia relativamente à lei do orçamento são as mesmas que justificam a nossa posição no que diz respeito, agora, ao Orçamento: se o Parlamento se quer pronunciar sobre as orientações do programa financeiro do Governo terá de conhecer, para as assumir ou não, a política das receitas pretendida!

Quanto à discussão e votação do Orçamento, entendemos, com forte apoio no direito comparado, que esta matéria pode ser incluída na lei do orçamento, em vez de se abandonar a sua regulamentação ao regimento da Assembleia da República. Assim, adoptámos, de entre os vários procedimentos que se nos ofereciam, o procedimento normal, introduzindo-lhe, no entanto, as seguintes especialidades:

- a) Votação obrigatória, no Plenário, das normas tributárias e das fontes de financiamento do défice global;
- b) Votação na especialidade, na Comissão de Economia, Finanças e Plano, que para o efeito terminará em sessão pública;
- c) Ordem de precedências na votação dos elementos do Orçamento, como exigência de racionalidade e disciplina.

Finalmente, diríamos alguma coisa em sede de execução do Orçamento sobre a normatividade da fixação das receitas e despesas e sobre as alterações orçamentais.

Efectivamente, é importante distinguir aqui 2 tipos de alterações do Orçamento. Em primeiro lugar, quanto àquelas alterações que impliquem aumento da despesa global, o CDS entende, naturalmente, que elas devem ser aprovadas pela Assembleia da República. Mas não só estas: as alterações orçamentais que impliquem transferências de verbas ou suspensão de dotações relativas a capítulos correspondentes aos departamentos dos ministérios e secretarias de Estado têm de ser também aprovadas pela Assembleia da República. E não poderia ser de outra maneira: não se pode fazer aqui sair pela janela o que entrou pela porta, o que equivale a dizer que, se estas alterações pudessem ser feitas pelo Executivo ou — o que seria ainda mais inaceitável — por um dos seus membros, o Orçamento votado previamente pela Assembleia poderia ser totalmente subvertido pelo Governo. Desta forma, as alterações orçamentais de competência do Governo só podem dizer respeito a níveis de classificação orgânica inferiores ao nível mínimo aprovado pela Assembleia da República.

Por outro lado — e de acordo com o nosso entendimento, atrás enunciado, sobre a natureza orçamental das normas tributárias —, o CDS entende que na proposta de alteração orçamental que implique aumento



da despesa global deve ser incluída a criação das receitas necessárias para a sua cobertura.

Nunca se poderá aceitar que as receitas criadas a meio do ano venham a ser inscritas no Orçamento após a sua cobrança: tal procedimento, para além de envolver manifesta inconstitucionalidade, equivaleria a transformar o Orçamento numa verdadeira «conta», o que se torna liminarmente inaceitável.

Sr. Presidente, Srs. Deputados: Julgamos que após a descrição da filosofia do nosso projecto de lei e a explicação de alguns aspectos tecnicamente mais complexos resulta claro para esta Câmara a preocupação do CDS na precisão e definição do direito orçamental português, através das fórmulas que VV. Ex.<sup>as</sup>, por certo, bem julgarão.

*Aplausos do CDS.*

O Sr. Presidente: — Para fazer a apresentação do projecto de lei do PCP, tem a palavra o Sr. Deputado Octávio Teixeira.

O Sr. Octávio Teixeira (PCP): — Sr. Presidente, Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo: Começamos hoje a discutir as normas a que devia ter obedecido a organização e elaboração do Orçamento do Estado neste ano. Basta dizer isto para ficarem realçadas as características anómalas da situação que vivemos.

Neste momento já deu entrada nesta Assembleia uma concreta proposta de lei do Orçamento do Estado, elaborada de acordo com normas, concepções e padrões de que esta Assembleia não teve conhecimento nem aprovou, como só a ela cabe nos termos constitucionais.

Criou-se assim uma «situação embaraçosa», como expressamente se reconhece na exposição de motivos da proposta de lei n.º 48/III.

Infelizmente, porém, a situação não é apenas embaraçosa: é inquietante. O debate começa tarde e começa torto.

Se prevalecessem alguns dos vícios graves de que enferma a base de trabalho que o Governo aqui veio trazer, se não fossem tidas em conta as contribiuições para que apontam projectos entretanto apresentados e neste momento em debate, então, nesse caso, teríamos não uma lei de enquadramento conforme ao artigo 108.º da Constituição, mas uma lei conforme à concreta proposta de Orçamento do Estado para 1984. Assistir-se-ia então a uma dupla violação da constituição financeira.

É isso que a todo o custo importa evitar.

Na verdade, a partir do Orçamento para 1984, a Assembleia da República deixa de aprovar uma mera lei de autorização de receitas e despesas (que a prática dos sucessivos governos, com o apoio das respectivas maiorias parlamentares, veio a transformar numa autêntica «Lei de Meios» de má memória), passando a aprovar efectivamente o Orçamento do Estado. E se é certo que a nova situação prestigia o órgão de soberania Assembleia da República e reforça a sua importância no conjunto das instituições democráticas portuguesas, não é menos verdade que se trata fundamentalmente de uma responsabilidade acrescida da Assembleia da República, que esta tem por dever assumir na sua plenitude. Responsabilidade acrescida porque reforçados os poderes do Parlamento em relação ao

Governo em matéria orçamental e fiscal e porque se lhe exige agora uma fiscalização de toda a vida financeira do Estado. Face ao novo regime constitucional em matéria orçamental, não é mais possível que a Assembleia da República se limite a aprovar meras dotações globais com desconhecimento das suas aplicações e destinos concretos, isto é, sem conhecimento da sua finalidade, necessidade e adequação. Como não é lícito à Assembleia da República excluir do seu dever de fiscalização áreas de actividade financeira com importantes reflexos na vida económica e social do País, como vinha sucedendo nos últimos anos.

Tal como se reforça a inadmissibilidade de qualquer maioria parlamentar autorizar o Governo ou o Ministro das Finanças a alterarem livremente aquilo que a Assembleia da República aprovou.

O projecto de lei do PCP exclui, deliberadamente, quaisquer propostas que significassem alterações de fundo aos princípios gerais ou às regras sobre execução e fiscalização orçamental hoje constantes da Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto. Visa-se apenas alterar o que não poderia subsistir face à actual estrutura orçamental e corrigir aquilo que nem face à anterior era admissível ou desejável, mas vinha sendo reiteradamente praticado.

O articulado dá cumprimento ao disposto no artigo 108.º da Constituição, na sua redacção actual, a qual implica, do nosso ponto de vista, que do Orçamento do Estado sejam expurgadas todas as disposições legais alheias à matéria orçamental. Estas abundaram, com abuso, no período em que à Assembleia da República cabia apenas a aprovação da lei do orçamento, convertida num aglomerado híbrido de normas de natureza, âmbito de vigência e finalidades muito diversos. Não nos parece, porém, de admitir que se prossiga por tal caminho. As providências relativas ao sistema fiscal (criação de impostos, revisão de taxas e incidências, isenções, etc.) devem constar de propostas autónomas apresentadas à Assembleia da República simultaneamente com a proposta do Orçamento do Estado.

Só assim é possível atingir o máximo rigor e transparência do Orçamento. Deste entendimento e desta delimitação resultará ainda uma útil clarificação do papel e do âmbito de cada uma das leis que regulam a vida financeira do Estado e cuja vigência em geral não se confina a um único ano económico. O que não se justifica é incluir no Orçamento do Estado normas que ou fazem parte de códigos autónomos, e só nessa sede devem ser tratadas, ou devem ser objecto de leis especiais em razão da sua própria excepionalidade (como sucede com as normas que em relação à execução orçamental de um determinado ano impliquem alteração do regime geral constante da lei do enquadramento).

Plenamente necessário se afigura, por outro lado, o cuidado posto na regulamentação da obrigação governamental de justificar as medidas que proponha, informando a Assembleia da República e o País sobre a realidade da vida orçamental. Todo o trabalho de elaboração orçamental até agora desenvolvido pela Assembleia da República corrobora as graves consequências dessa obscuridade, que têm impedido o conhecimento da situação real de vastas regiões das finanças públicas, bem como a importância de uma atempada, rigorosa e completa informação por parte dos responsáveis governamentais.

Respeitando os limites e objectivos já referidos, o projecto do PCP não deixa, porém, de ter implicações positivas em domínios conexos.

É assim que se procura contrariar e corrigir o perigoso esvaziamento de competências da Assembleia da República a que se assistiu em matéria de aprovação de empréstimos. A fixação orçamental do montante máximo do recurso a empréstimos internos e externos não substitui, não pode substituir, a necessária e oportuna aprovação das condições de todos e de cada um dos empréstimos que o Governo pretende concretizar, acabando-se assim com a intolerável situação de a Assembleia da República desconhecer as condições em que foram firmados empréstimos, internos e externos, que afinal ela autorizou... autenticamente e branco.

Por outro lado, modificaram-se as disposições da lei do enquadramento respeitantes à alteração do Orçamento do Estado no decurso do ano económico, com base numa regra simples e que deverá ser pacífica para todos aqueles que da legalidade democrática se reclamam, não apenas formal, mas substancialmente. O princípio de que aquilo que a Assembleia da República aprovou só por esta pode ser alterado. Tal significa que as alterações orçamentais que se tornem necessárias no decurso do ano económico e incidam no nível de discriminação das verbas orçamentais objecto de autorização parlamentar só poderão ser aprovadas pela própria Assembleia da República, sob proposta do Governo. Assim se eliminam as práticas abusivas que se registaram nos últimos anos, em que a própria lei orçamental permitia ao Governo que alterasse e retalhasse a seu contento as dotações votadas na Assembleia, descaracterizando por completo e retirando todo o sentido útil à própria votação da lei orçamental.

Com o mesmo fundamento eliminámos o artigo 18.º da mesma lei, que permitia ao Ministro das Finanças a supressão ou redução de dotações votadas pelo Parlamento. Tal como se clarifica a ilegitimidade de diplomas como o Decreto-Lei n.º 93/78, de 13 de Maio, que, a pretexto de regulamentar os poderes orçamentais do Governo, escancarou as portas a toda a espécie de alterações irregulares.

Procurou-se ainda acautelar melhor e dar mais correcta expressão ao princípio da universalidade, de acordo com o sentido das alterações neste ponto introduzidas pela Lei Constitucional n.º 1/82. O Orçamento do Estado abrange todas as receitas e todas as despesas da administração central do Estado, excluindo, portanto, as empresas públicas que não são Administração e a administração local, autárquica e regional, que constitucionalmente têm orçamentos próprios, mas incluindo a segurança social e os fundos, institutos e serviços autónomos.

Enfim, adaptou-se a regra da especificação da proposta orçamental às novas realidades, às novas responsabilidades da Assembleia da República. Se a especificação orçamental «encontra o seu fundamento numa necessidade de clareza e nos próprios objectivos da instituição orçamental, que seriam defraudados sem esta exigência», o aumento dessa especificação na proposta de orçamento do Estado decorre, directa e obrigatoriamente, do facto de a Assembleia passar a aprovar o Orçamento e não já uma mera lei orçamental. Neste âmbito, o projecto do PCP pauta-se pelo princípio da especificação necessária e suficiente ao integral cumprimento de preceitos constitucionais e ao assumir pela

Assembleia da República da plenitude das suas obrigações. Tiveram-se em atenção as alterações constitucionais e o reforço dos poderes e das responsabilidades da Assembleia da República, como houve a preocupação de não esvaziar o poder regulamentar e as competências administrativas do Governo neste domínio e, bem assim, se tiveram em consideração as capacidades actuais do aparelho administrativo. Todos os mapas que o projecto do PCP propõe para objecto de votação ou como meros elementos informativos, bem como o grau da sua especificação, são já anualmente publicados pelo Governo.

É assim que consideramos necessário que as receitas sejam objecto de classificação por capítulos, grupos e artigos, sem agregações, incluindo as receitas escrituradas em contas de ordem, tal como, aliás, até agora tem sido feito no âmbito do decreto orçamental que deixa de existir.

No campo das despesas consideramos suficiente a discriminação por agrupamentos económicos (e não por grandes agrupamentos), na óptica da classificação económica, por objectivos finais (funções e subfunções), na óptica funcional, bem como a discriminação por capítulos e divisões, no âmbito da classificação orgânica.

Só com um tal grau de discriminação será possível à Assembleia da República conhecer o Orçamento do Estado e votá-lo consciente e responsavelmente. Por exemplo, não é despidendo conhecer a composição da dotação para encargos da dívida, isto é, qual a dotação para a dívida interna e para a externa, para a consolidada e a amortizada, conhecer os eventuais encargos da dívida com aval do Estado. Tal como nos parece curial que em vez de uma única dotação para a Presidência do Conselho de Ministros a Assembleia da República tenha conhecimento, e eventualmente sobre elas se pronuncie, das dotações para o Gabinete do Primeiro-Ministro, para o Gabinete do Vice-Primeiro-Ministro, para um órgão relevante como o Conselho Nacional de Rendimentos e Preços ou a Direcção-Geral de Divulgação, etc. E não será o nível de discriminação proposto que arrastará excessivamente qualquer processo de votação do Orçamento, já que esta não terá de incidir sobre cada uma das verbas dotadas. É possível fazer agregações para efeitos de votação, tal como sucede, aliás, quando se vota um qualquer articulado: não é obrigatório votar cada uma das alíneas ou números de um artigo de *per si*, mas todo o artigo. Salvo, obviamente, quando haja propostas de alteração. O que a Assembleia da República não pode é votar um orçamento que, na verdade, não conhece suficientemente.

No que respeita aos fundos e serviços autónomos, e par além dos respectivos orçamentos consolidados, reputamos necessária a individualização das despesas e receitas referentes aos que tenham orçamento superior a um centésimo dos orçamentos consolidados. Tal individualização não abrangerá mais de 20 serviços e fundos, de entre os cerca de 300 existentes, mas abarcando mais de 80 % dos valores orçamentados nos serviços autónomos e mais de 90 % dos orçamentados nos fundos autónomos.

Não parece aceitável, por exemplo, que a Assembleia desconheça, pura e simplesmente, mas vote orçamentos relevantes como o do chamado Serviço Nacional de Saúde, da Junta Autónoma de Estradas, do Instituto de Acção Social Escolar, do Fundo de Desen-

volvimento da Mão-de-Obra, do Fundo Especial de Transportes Terrestres ou do Fundo de Turismo.

É de sublinhar, por último, que não se cuidou de propor neste projecto de lei larga cópia de normas tendentes a garantir a profundidade e adequada ordenação do debate parlamentar do Orçamento do Estado no Plenário e nas comissões especializadas.

Elaborar essas disposições em sede regimental é, no entanto, uma questão relevante e urgente. Com a ampliação dos poderes orçamentais da Assembleia da República, mais inaceitáveis se tornariam a compressão e o desnaturamento dos debates que tão negativamente têm marcado a experiência de elaboração orçamental. Por isso mesmo o PCP adiantará, na sede própria, propostas tendentes a dignificar o exercício de uma das competências fundamentais da Assembleia da República.

Não enjeitamos, porém, a possível integração na lei do enquadramento de alguns princípios básicos sobre o debate do Orçamento do Estado. Mas é para nós fundamental que tudo o que eventualmente venha a ser discutido e votado em comissão especializada seja objecto de dupla publicidade: livre assistência ao debate, como se verifica em qualquer debate no Plenário, e registo e publicação dos debates no *Diário da Assembleia da República*.

Mas, insistimos, é no Plenário que devem ser discutidas as questões essenciais.

Julgamos que o projecto apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP consegue assim um justo equilíbrio entre as competências indelegáveis da Assembleia da República e as competências regulamentares e administrativas do Governo. Exigir mais poderia fazer correr o risco de interferir na normal acção governativa. Aceitar menos será, certamente, desrespeitar o sentido das alterações constitucionais e transferir para o Governo os poderes e as competências da Assembleia da República.

Sr. Presidente, Srs. Deputados: Encontram-se igualmente em discussão dois outros projectos de lei e uma proposta do Governo visando a alteração da lei de enquadramento do Orçamento do Estado.

Impõe-se, pois, uma primeira apreciação global desses projectos, sem prejuízo da análise crítica mais aprofundada do meu grupo parlamentar durante o debate.

E se os projectos de lei apresentados nos merecem reservas e críticas em sede de especialidade, a proposta de lei do Governo n.º 48/III suscita-nos a mais viva e frontal oposição e condenação.

É que, Sr. Presidente e Srs. Deputados, a proposta do Governo não se limita a olvidar a essência das alterações constitucionais. Vai mais longe. Contraria clara e diremos mesmo provocatoriamente o sentido básico dessas alterações. Enquanto que a revisão constitucional reforçou em matéria orçamental os poderes da Assembleia da República de forma inequívoca, a proposta de lei de enquadramento do Orçamento do Estado apresentada pelo Governo propõe a inversão total dessa realidade, reforçando os poderes do Governo em detrimento acrescido das competências desta Câmara.

Desde logo, e com todo o despudor o Governo o afirma na exposição de motivos, a sua proposta de lei não visa um quadro normativo a que se deva submeter a elaboração e apresentação de um qualquer orçamento do Estado. É sim uma proposta adequada «ao concreto orçamento por ele proposto»! Isto é, a pro-

posta de lei do enquadramento não precede o Orçamento, nem este se adequa àquela lei. Inversamente, é o Orçamento que antecede a lei do enquadramento, e é esta que se adequa ao orçamento concreto que o Governo entendeu elaborar e apresentar fora do normativo constitucional.

Por outro lado, navegando mais uma vez de velas abertas contra a Constituição, pretende furtar-se à apresentação do relatório sobre as contas do Tesouro e, sem qualquer base legal, elimina a apresentação do anexo relativo às finanças locais.

No que respeita ao princípio da especificação, o Governo, omitindo o reforço de poderes da Assembleia da República, resultante das alterações constitucionais, deixa no fundamental tudo como dantes e vai mesmo ao ponto de eliminar a apresentação das despesas orçamentais na sua classificação económica.

Não existindo qualquer base constitucional que permita excepções ao princípio de que o que em matéria orçamental pela Assembleia da República é aprovado só por ela pode ser alterado, o Governo não se limita a consagrar a manutenção de todas as alterações irregulares. Vai mais longe. Pretende alargar o âmbito das irregularidades, aumentar a prepotência do Governo nessa matéria, propondo que a Assembleia da República aprove percentagens de variação das dotações por ela votadas, para que dentro dessas margens o Governo altere e torne a alterar tudo o que lhe der na real gana. Quem quer que tenha algumas noções de direito financeiro corará de indignação ao ver dar tamanha facada no consagrado princípio da veracidade ou exactidão das avaliações.

Mas a indignação não se quedará aqui. Lutando contra tudo e contra todos, na ânsia incontida de dizimar toda e qualquer limitação constitucional ou legal que se oponha à ditadura financeira do Governo, o artigo 17.º da proposta de lei pretende anular tudo o que até agora a teoria e a prática haviam construído e consagrado em matéria de segurança e certeza jurídicas dos contribuintes. A ser aprovado tal preceito, o que só por hipótese absurda se coloca, não mais seria condição necessária à cobrança de qualquer imposto a exigência universal da inscrição orçamental prévia.

Nunca mais qualquer cidadão português estaria livre de numa cinzenta manhã de inverno, ao sair de casa, encontrar à porta o fisco a exigir-lhe o pagamento de um novo imposto criado pelo Governo na noite anterior.

Expediente significativo da ténpera deste governo, visando assim fugir a uma clara e expressa condição prévia apontada pelo Tribunal Constitucional para que o imposto de 28 % sobre o 13.º mês possa ser cobrado: a condição da necessária e prévia inscrição orçamental, isto é, da necessária revisão orçamental.

Sr. Presidente, Srs. Deputados: É necessário aprovar uma lei de enquadramento do Orçamento que respeite integralmente a Constituição, os poderes e responsabilidades da Assembleia da República, sem invadir o exacto âmbito das competências governamentais.

A menos que a maioria parlamentar e o Governo pretendam impor a força numérica, é possível conseguir a adequação aos normativos constitucionais e um justo equilíbrio em aspectos essenciais. Designadamente no que respeita ao grau de especificação que o Orçamento deve ter, ao regime de alterações orçamentais, ao pleno cumprimento do princípio da unidade

e universalidade orçamental, bem como ao conjunto de mapas e quadros a apresentar, quer para efeitos de votação, quer a título informativo.

Tal como julgamos ainda possível, e reputamos de necessário, clarificar e melhorar o controle da Assembleia em matéria de endividamento, designadamente em matéria de endividamento externo, de modo que operações de crédito com consequências globais para o País, como, por exemplo, os acordos negociados com o Fundo Monetário Internacional, não sejam discutidas, nem tão-pouco passem, pela Assembleia da República.

Pela nossa parte, e tal como já o fizemos com a apresentação do nosso projecto de lei e em sede da Comissão de Finanças e do Plano, estamos dispostos a contribuir activamente para a elaboração e aprovação de uma lei que respeite a Constituição, honre a doutrina orçamental e dignifique a Assembleia da República.

#### *Aplausos do PCP e do MDP/CDE.*

O Sr. Presidente: — Para a apresentação da proposta de lei do Governo, tem a palavra o Sr. Ministro das Finanças e do Plano.

O Sr. Ministro das Finanças e do Plano (Ernâni Lopes): — Sr. Presidente, Srs. Deputados: A presente proposta de lei de enquadramento do Orçamento do Estado justifica-se desde logo pela alteração introduzida pela revisão constitucional no artigo 108.º da Constituição, mas corresponde também à intenção do Governo de introduzir algumas inovações significativas no sistema orçamental português.

O artigo 108.º da Constituição, na sua forma de 1976, previa um sistema em que o Governo apresentava à Assembleia da República uma proposta de lei contendo as linhas gerais das receitas e despesas, estas classificadas por ministérios e grandes funções, e em que a Assembleia apenas discutia e votava essas linhas gerais, sendo depois o Orçamento elaborado pelo Governo e posto em execução através de um decreto-lei orçamental.

Com a revisão constitucional, o Governo passa a apresentar a esta Câmara uma proposta com o próprio Orçamento, o qual é aqui discutido e votado e depois publicado sob a forma de uma lei.

Assim, há necessidade de alterar a lei do enquadramento de maneira a adaptá-la a este novo sistema, colocando-se as formas de apresentação parlamentar do Orçamento e da sua discussão e votação ao par do que se faz na generalidade dos países democráticos.

Por outro lado, aproveita-se a oportunidade desta proposta de lei para introduzir algumas inovações na gestão orçamental e de contabilidade pública, que são produto dos trabalhos que vêm sendo prosseguidos na Secretaria de Estado do Orçamento.

Com efeito, um dos instrumentos mais importantes para a estabilização financeira do País é a prática de uma boa gestão orçamental e de um controle evoluído das despesas públicas, pelo que aquela Secretaria de Estado vem desenvolvendo estudos no sentido de colocar essa gestão e esse controle ao par das técnicas mais evoluídas.

Entretanto, nesta matéria, mais do que em qualquer outra, é indispensável ter um particular cuidado com que as novas técnicas introduzidas no sistema orçamental não comprometam o equilíbrio do seu funcio-

namento e não provoquem rupturas que, especialmente numa situação de grave crise financeira como é a portuguesa, teriam consequências muito sérias.

Assim, mantém-se a estrutura geral da Lei n.º 64/77 e introduzem-se apenas as alterações que, como resultado da experiência adquirida, não são susceptíveis de provocar rupturas no sistema orçamental; contudo, deve acentuar-se de novo que se trata de alterações significativas que representam um avanço decisivo.

Não desconhece o Governo que alguns partidos da oposição apresentaram projectos de lei com o mesmo objectivo, sendo de saudar essas iniciativas pelo que traduzem de reconhecimento da importância de que se reveste a matéria, e essa saudação faço-a aqui eu em nome do Governo.

Considera, entretanto, o Governo que é sua obrigação propor, ele próprio, uma proposta de lei que tome em conta a experiência entretanto colhida no Ministério das Finanças e do Plano, ao longo dos últimos anos, em matéria de preparação e apresentação à Assembleia da República, para efeito de discussão e votação.

De resto, a presente proposta enquadra-se nos trabalhos que, como já referi, vêm sendo prosseguidos na Secretaria de Estado do Orçamento e que, entre outros aspectos, implicaram, naturalmente, a comparação das constituições e dos sistemas orçamentais de vários países, e, em especial, dos países da CEE, bem como a análise detalhada da evolução das constituições portuguesas e da evolução dos sistemas orçamentais e de contabilidade pública que têm vigorado em Portugal.

Sendo estas as duas linhas de força principais em que assenta a presente proposta de lei, convém explicitar o fundamento das principais inovações introduzidas.

Como tem sido salientado e como, de resto, é unanimemente reconhecido, quer pelos estudiosos de finanças públicas, quer pelos parlamentos e governos da generalidade dos países democráticos, a especificação das receitas e despesas não deve ser tão vaga que retire o importante significado político que reveste o controle parlamentar do Orçamento, nem deve ser tão detalhada que faça com que a Assembleia corra o risco de funcionar como uma «câmara orçamental», com os graves prejuízos de funcionamento que daí resultariam para ela própria e com o bloqueio que isso acarretaria para a normal acção governativa.

Com efeito, se a especificação das receitas e despesas for demasiadamente detalhada, o funcionamento normal da Assembleia fica perturbado, as decisões orçamentais atrasam-se e a gestão orçamental é seriamente prejudicada, o que, se em situação financeira normal é grave, em situação de crise é extremamente grave.

Portanto, houve necessidade de se apresentar aqui uma proposta de equilíbrio, de maneira a corresponder ao objectivo de um eficaz controle parlamentar e, simultaneamente, de uma eficaz gestão orçamental.

Assim (artigos 7.º, 8.º e 12.º), as receitas são classificadas no Orçamento, segundo a classificação económica, por capítulos, grupos e artigos, e as despesas são classificadas por departamentos e capítulos (ao nível de direcção-geral) e por funções (códigos funcionais).

Esta especificação corresponde ao que se faz na generalidade dos países da CEE.

Regulamentam-se com cuidado, nos artigos 9.º a 15.º, os procedimentos para a elaboração e apresentação da proposta de orçamento à Assembleia, de acordo com a nova versão do artigo 108.º da Constituição e de modo a evitar futuras dificuldades no relacionamento intitudinal dos órgãos de soberania.

Propõe-se que o Orçamento seja apresentado a esta Assembleia até 31 de Outubro, tendo em conta que a proposta de orçamento deve ser feita o mais proximamente possível do período a que o Orçamento se destina; ponto é que não se comprometa a eficácia da acção parlamentar.

Define-se com clareza a estrutura orçamental, melhorando-se o conjunto dos anexos informativos ao Orçamento, os quais vão permitir que a Assembleia disponha de uma informação completa e oportuna acerca das decisões a tomar.

Incluem-se no próprio Orçamento os programas e projectos plurianuais; esta solução, que consiste em esses programas e projectos fazerem parte do próprio Orçamento, serem votados pela Assembleia e as respectivas receitas e despesas serem orçamentadas, dentro do mesmo Orçamento, pelas verbas plurianuais e pelas verbas anuais, corresponde à prática dos países mais avançados neste domínio. Com efeito, a estrutura do Orçamento evolui a partir de dentro dele próprio, o qual se vai adaptando progressivamente aos requisitos de uma gestão mais avançada, sem se correrem os riscos de uma ruptura do sistema; por outro lado, esta inovação tem o importante significado político de os programas e projectos plurianuais serem aprovados pela Assembleia e de se criar, assim, um suporte político fundamental para a sua promoção e efectiva realização.

Propõe-se também que o Plenário da Assembleia discuta e vote o Orçamento na generalidade, mas que depois, na especialidade, apenas discuta e vote a criação de novos impostos, a alteração dos impostos em vigor, a autorização para essa criação ou alteração e a matéria relativa aos empréstimos, ficando a votação da restante matéria, na especialidade, para a Comissão de Economia, Finanças e Plano.

É uma solução que favorece extraordinariamente o controle parlamentar, permitindo à Assembleia uma análise mais perfeita de todo o Orçamento, e que é adoptada em vários países europeus.

Introduz-se, no artigo 18.º, o princípio de que nenhuma despesa pode ser realizada sem que, além do cumprimento dos requisitos jurídicos, seja verificada previamente a sua eficácia, eficiência e pertinência.

Trata-se de uma iniciativa concreta no sentido de, finalmente, fazer funcionar o controle económico das despesas.

Sendo que este controle é um objectivo da maior importância no sentido de uma eficaz disciplina financeira, bem poderá dizer-se que se a Assembleia aprovar esta iniciativa ela significará, na medida da sua efectiva realização prática, uma viragem decisiva no nosso sistema orçamental e de contabilidade pública.

Finalmente, no artigo 21.º, adequa-se o regime das alterações orçamentais ao novo sistema orçamental.

Propõe-se que a Assembleia passe a efectivar, aquando da aprovação do Orçamento e na respectiva lei de aprovação, alterações dos montantes fixados nos mapas orçamentais, através da fixação de percentagens máximas de variação relativamente às verbas aprova-

das e indicação expressa dos sectores orgânicos e funcionais a que as alterações respeitam.

Trata-se de uma prática corrente em vários países, que é perfeitamente compatível com a Constituição e que se justifica naqueles casos em que, no momento em que o Orçamento é aprovado pela Assembleia, logo se podem prever alterações na organização de departamentos do Estado. Nesses casos, a Assembleia estabelece de imediato as alterações previsíveis, evitando que se volte a discutir e votar no Parlamento essas alterações e facilitando assim o trabalho parlamentar.

Sr. Presidente e Srs. Deputados, uma palavra de conclusão: se esta proposta de lei revela a cautela indispensável para evitar rupturas no funcionamento do sistema orçamental, ela contém algumas importantes inovações que traduzem, também neste domínio, o esforço que o Governo está a empreender para a estabilização financeira que virá permitir o desenvolvimento económico do País.

*Aplausos do PS, do PSD e da ASDI.*

O Sr. Presidente: — Para pedir esclarecimentos, tem a palavra o Sr. Deputado Lobo Xavier.

O Sr. Lobo Xavier (CDS): — Sr. Ministro das Finanças e do Plano, V. Ex.ª acaba de apresentar a proposta de lei do Governo sobre o enquadramento orçamental e o CDS comunga com V. Ex.ª na preocupação de fazer uma lei tão perfeita quanto possível, de fazer uma revisão profunda daquilo que já existia.

A proposta de lei que V. Ex.ª apresentou tem alguns aspectos positivos, muito embora se encontrem a par com disposições claramente inaceitáveis, como é o caso, por exemplo, da possibilidade da inscrição orçamental *a posteriori*.

Queria, pois, perguntar-lhe se não acha desejável que a proposta de lei do Governo e o projecto de lei do CDS, que são globais, sejam ambos aprovados na generalidade, para depois, em comissão, serem discutidos na especialidade.

O Sr. Presidente: — Sr. Ministro, há mais oradores inscritos. Deseja responder já ou no fim?

O Sr. Ministro das Finanças e do Plano: — Respondendo no fim, Sr. Presidente.

O Sr. Presidente: — Para pedir esclarecimento, tem a palavra o Sr. Deputado José Magalhães.

O Sr. José Magalhães (PCP): — Sr. Ministro das Finanças e do Plano, a intervenção com que apresentou a proposta governamental suscita-nos algumas reflexões que gostaríamos de lhe transmitir.

Afirma-se que se trata de cumprir a Constituição e de introduzir inovações significativas no nosso sistema orçamental. Permita-me que lhe diga que nos surpreende a observação, uma vez que, quanto a nós, a proposta governamental — e isto é lamentável — se caracteriza um pouco pelo contrário, isto é, onde a Constituição determinaria, e determina, imperativamente, inovações não se inova; por outro lado, mantêm-se preceitos que são discutíveis e que corroboram práticas que eram já dubiamente constitucionais ou mesmo inconstitucionais, eliminam-se disposições da

actual lei do enquadramento que são positivas porque apontavam, em vários aspectos, para a reforma financeira e, finalmente, não se apresentam aspectos que a Constituição também imperativamente exige.

Concretizando, gostaríamos de saber a sua opinião de como é possível, por exemplo, que o Governo inclua nesta proposta disposições como aquela em que reivindica para si o poder de ele próprio, como entender, estabelecer classificações orgânicas e funcionais económicas, ao mesmo tempo que apresenta uma proposta de lei em que a especificação é insuficiente. A situação criada seria o seguinte: não só o Orçamento seria insuficientemente específico, como depois o Governo ficaria com o poder total de ser ele próprio a dizer o que é que se inclui nas classificações que o Orçamento prevê. Acharmos que tal é forçado, é grave; seria uma autorização legislativa em branco, insusceptível de ser consentida pela Assembleia.

Em segundo lugar, como é explicável que o Governo seja ele próprio a confessar que pretende não cumprir este ano, e remeter para 1985, obrigações de justificação que a Constituição, taxativamente, explicita e exige?

Em terceiro lugar, como é que se compreende que, em nome de um interesse que é tocante e que nós consideramos interessante, não se pretenda que a Assembleia da República aprecie global e rigorosamente as diversas verbas, inclusivamente no caso das despesas até às divisões, quando sabemos que há meios regimentais para que a Assembleia, tendo sido cabalmente informada, possa votar eficientemente? Isto é tanto mais importante quanto o Governo perdeu poderes orçamentais. Esta é outra questão que colocamos ao Sr. Ministro.

É preciso extrair todas as consequências do facto de o Governo não ter hoje a possibilidade, que anteriormente tinha, de poder fazer o decreto orçamental. Se esta Assembleia não aprovar, com o grau de detalhe bastante, o Orçamento do Estado, o Governo não pode desenvolver, tal como anteriormente desenvolvia, os princípios contidos na antiga lei, que desaparece. É preciso extrair implicações destes aspectos.

Também não compreendemos outros aspectos do articulado, designadamente quanto às alterações, mas essa questão será colocada por outro camarada da minha bancada.

**O Sr. Presidente:** — Para pedir esclarecimentos, tem a palavra o Sr. Deputado Octávio Teixeira.

**O Sr. Octávio Teixeira (PCP):** — O Sr. Ministro das Finanças e do Plano disse, e bem, que a proposta de lei do Governo introduz inovações significativas. Estamos de acordo com isso. Só que nos parece que as inovações significativas que aí surgem residem essencialmente em questões que não podiam, além de não deverem, ser inovadas.

**Vozes do PCP:** — Muito bem!

**O Orador:** — Desculpe que lhe diga, mas desconheço qualquer regime orçamental em que se permita que, simultaneamente com a aprovação das dotações pelo Parlamento, o Parlamento diga: bem, estas aprovações são as que aprovamos, mas vocês podem fazer umas alterações da ordem dos 10 %, 15 %, em cada uma, depois veremos — isso fica ao vosso critério.

Desconheço isso, é uma inovação. Simplesmente, é uma inovação que não devia ser feita.

Há também uma inovação em termos de elementos apresentados no Orçamento a esta Assembleia, designadamente em termos de especificação. Repare que nem sequer aquilo que era prática no decreto orçamental o Governo agora se propõe realizar. Por exemplo, no âmbito das receitas as contas de ordem não são discriminadas por capítulos, grupos e artigos. Poderá dizer-me que isto não está contido na proposta de lei do Governo agora em discussão, mas tenho de a computar com a proposta de lei do orçamento que já foi entregue, e a proposta de lei do orçamento explicita a intenção do Governo. Nem sequer o decreto orçamental se cumpre nessa matéria.

Por outro lado, vai-se atrás em relação àquilo que até agora era prática quando se aprovava uma mera lei orçamental, o problema da classificação económica das despesas. O Sr. Ministro considera que é irrelevante para a Assembleia da República conhecer a classificação económica das despesas.

Também em relação à questão do artigo 17.º — efeitos do orçamento das receitas —, subvertendo-se o princípio existente — e julgo que generalizado, universal — da necessidade da inscrição orçamental para que possa haver cobrança de impostos, gostaria de saber aonde irá o Governo com esta inovação. Para onde irá o princípio que já referi da exactidão e veracidade orçamental que é aceite em todos os manuais de direito financeiro, de finanças públicas e que é aceite em todas as escolas, aceite e consagrado em todos os países?

Gostaria, se for possível, que a estas questões o Sr. Ministro dê uma resposta cabal.

**O Sr. Presidente:** — Ainda para pedir esclarecimentos, tem a palavra o Sr. Deputado António Vitorino.

**O Sr. António Vitorino (UEDS):** — Sr. Ministro das Finanças e do Plano, V. Ex.<sup>a</sup>, na sua intervenção, a um enunciado de princípios gerais com o qual nós estamos de acordo e não negamos que a proposta de lei apresenta múltiplos e variados aspectos positivos.

Contudo, tivemos ocasião, na comissão — e tivemos ocasião de ouvir já hoje aqui nesta Câmara, e na intervenção que iremos proferir faremos referência a essas matérias —, de levantar dúvidas de constitucionalidade em relação a algumas disposições da proposta de lei.

Em suma, a proposta de lei, em nosso entender, não acata na íntegra um monismo total para que aponta o artigo 108.º da Constituição, deixa subsistir um certo monismo imperfeito, para não dizer um certo dualismo encapotado. V. Ex.<sup>a</sup> não fez referência à possibilidade de o Governo estar disponível para reapreciar o âmbito de repartição de competências entre a Assembleia da República e o Governo, tal como ele é definido na matriz inicial da proposta de lei do Governo.

A minha primeira questão era, portanto, a de saber se há ou não da parte do Governo disponibilidade para reapreciar esse quadro de repartição de competências que a proposta de lei inicialmente apresentava, atendendo às dúvidas de inconstitucionalidade que foram, e que ainda poderão vir a ser, suscitadas.

Uma segunda questão, que no fundo é apenas um corolário desta primeira, é a de saber qual é o grau



de abertura do Governo em relação às demais iniciativas legislativas que estão presentes na Câmara. Isto é, estamos perante uma matéria técnica e, por muito que possamos tentar fazer debate político em torno dela, o objectivo que se pretende obter é o de garantir o respeito pela letra da Constituição e não encetarmos aqui, antecipadamente, um debate sobre o Orçamento do Estado.

Todos os contributos — V. Ex.<sup>a</sup> disse-o — são úteis para o desiderato final que se pretende. O que pretendíamos saber era se o Governo está disponível a acatar as sugestões úteis que venham das demais iniciativas legislativas e até de deputados de outros partidos que não tiveram ocasião de apresentar nenhuma iniciativa legislativa, mas que poderão vir a apresentar propostas de alteração na especialidade, como é o caso do meu partido.

O Sr. Presidente: — Para responder, se assim o entender, tem a palavra o Sr. Ministro das Finanças e do Plano.

O Sr. Ministro das Finanças e do Plano: — Sr. Presidente, Srs. Deputados: Começaria por abordar o tema suscitado pelo Sr. Deputado Lobo Xavier, que me perguntou se o Governo está aberto a aceitar as propostas de alteração que forem apresentadas.

Penso que não é ao Governo que compete definir essa matéria, mas sim à própria Assembleia, e, sendo assim, as propostas de alteração serão objecto de trabalho da própria Assembleia da República.

O Sr. Lobo Xavier (CDS): — Sr. Ministro, dá-me licença?

O Orador: — Faça favor, Sr. Deputado.

O Sr. Lobo Xavier (CDS): — Sr. Ministro, desejava perguntar a V. Ex.<sup>a</sup> se acha útil, se acha oportuno, que essas propostas sejam presentes.

O Orador: — Sr. Deputado, suponho que fui claro na resposta que dei. Deixo esse problema ao critério, que respeitarei, da Assembleia da República. A única resposta clara que lhe posso dar é que respeitarei como me compete, o critério da Assembleia.

O Sr. Deputado José Magalhães, do PCP, refere, nos comentários que fez, alguns problemas em matéria de classificação e de especificação das despesas e das receitas que o Governo apresenta na sua proposta de lei.

Sr. Deputado, a proposta que o Governo apresentou tem a convergência de 2 problemas fundamentais: o primeiro, e dominante, respeita à competência da Assembleia da República no desempenho do papel que lhe foi conferido, e bem, pela Constituição; o outro liga-se com a viabilidade da gestão orçamental do Estado ao longo do ano.

Assim, pareceu ao Governo que a proposta de lei apresentada concilia de uma forma equilibrada estes 2 princípios. É basicamente um problema de equilíbrio, tal como referi na minha exposição, e por isso penso que haverá sempre a possibilidade de discutir onde é que o equilíbrio se encontra. No entanto o Governo pensa que neste momento o texto da proposta é aquele que melhor permite respeitar ambos os condicionantes,

isto é, a execução de funções da Assembleia e a possibilidade de gestão orçamental em termos de funcionamento do Governo.

Referiu também V. Ex.<sup>a</sup> que o Governo pretende este ano não cumprir obrigações de explicações. Creio que se refere a algumas normas transitórias do texto da proposta de lei relativas ao capítulo v, artigos 24.º, 25.º e 26.º.

Trata-se ainda aqui, julgo eu, de algo muito importante, e o Governo, ao formular a proposta que apresentou, pretende explicitar e respeitar claramente as suas obrigações perante a Assembleia da República. É um princípio de fundo que ficou inscrito no próprio articulado. No entanto devo salientar que não foi possível — reporto-me ao artigo 24.º — cumprir transitóriamente essa determinação que o Governo aceita e propõe. Daí uma norma transitória para este ano limitada a 31 de Dezembro.

No respeitante aos artigos 25.º e 26.º, o problema é mais complexo e tem uma dificuldade adicional. Isto é, em relação aos mapas plurianuais — refiro-me ao artigo 25.º —, o Governo tem a clara e firme intenção que fique na lei do enquadramento do orçamento esta responsabilidade, mas não é possível neste momento assegurar o cumprimento desse desejo, que fica, desde já, expresso através da introdução deste artigo 25.º como norma transitória. Analogamente, no que respeita ao artigo 26.º, há aqui um esforço pela parte do Governo de assegurar a informação à Assembleia da República e, por isso, o seu n.º 2 parece-nos ser exequível — o Ministério das Finanças e do Plano está empenhado em assegurar essa exequibilidade — ao apresentar o orçamento cambial do sector público até 31 de Março do ano a que diz respeito.

Sr. Deputado, não vou fazer comparações em matéria de prazos, acho que não vale a pena, mas julgo que é útil que a Assembleia fique esclarecida e consciente que o Governo, através do Ministério das Finanças e do Plano, se esforçará para dar cumprimento efectivo à disposição transitória que está integrada no n.º 2 do artigo 26.º, isto é, apresentar o orçamento cambial até 31 de Março do ano económico a que diz respeito.

O Sr. José Magalhães (PCP): — Sr. Ministro, dá-me licença?

O Orador: — Faça favor, Sr. Deputado.

O Sr. José Magalhães (PCP): — Sr. Ministro, a avaliar pela sua resposta, creio que não consegui exprimir-me bem em relação à questão que conloquei.

O que nos inquietava e o que nos preocupa é isto: há indicações constitucionais que têm carácter imperativo. O Governo podia chegar aqui e dizer: meus senhores, tenham paciência, a norma constitucional transitória da Lei n.º 1/82, que previu a aplicação deste novo regime de elaboração orçamental, não é exequível em 1984, o legislador enganou-se, sobrestimou as forças do Governo e a capacidade de elaboração e por isso não é possível este ano cumprir. Agora o que é difícil é sustentar que vai haver um incumprimento por bocadinhos, que não se cumpre transitóriamente as indicações quanto à obrigação de justificação este ano, mas sim para o próximo.

O Sr. João Amaral (PCP): — Muito bem!



O Sr. José Magalhães (PCP): — Isto é admitir implicitamente que há uma inconstitucionalidade transitória e um cumprimento a prestações de uma imperativa disposição constitucional que tem de ser cumprida, e se assim é tem de se fazer uma revisão constitucional extraordinária.

Ora, bem, em relação à primeira questão que lhe coloquei, de haver aqui uma norma através da qual o Governo quer obter poderes para alterar por seu inteiro critério as classificações das despesas, o Sr. Ministro sabe o que isto significa: é o poder de determinar os conteúdos e, portanto, definir o que nos chega, ou seja, pode-nos chegar 20, 30 ou 2, consoante aquilo que o Governo classifique. O Governo também reivindica o poder de ser ele a classificar aquilo que nos vai mandar, facto que nos parece abusivo.

O Sr. João Amaral (PCP): — Muito bem!

O Sr. José Magalhães (PCP): — Coloquei-lhe, Sr. Ministro, uma questão relativa ao artigo 8.º, n.º 3, à qual respondeu, em primeiro lugar, dizendo que estava preocupado com o equilíbrio. Só que a questão não era essa, mas sim que o Governo não pode pedir que o autorizemos a mexer nas classificações como muito bem entender, visto que deve vir cá propor em concreto quais os termos pertinentes.

O Governo, por outro lado, não pode vir dizer: meus senhores, não vamos agora cumprir a Constituição em relação aos artigos tal e tal e em relação aos relatórios tal e tal, isso fica para o ano — para já vamos cumprir isto e isto. O Sr. Ministro sabe que nós provámos; creio, que é possível mandar cá os elementos que insinuaram tradicionalmente — ou que são publicados anualmente — o orçamento desenvolvido, é possível obtê-los e mandá-los cá, ainda que provisórios. Mandem os provisórios, se não podem mandar os definitivos.

Vozes do PCP: — Muito bem!

O Sr. José Magalhães (PCP): — Não há nada que justifique a não apresentação desses elementos, ainda que provisoriamente. Não é assim, Sr. Ministro?

Vozes do PCP: — É, é assim, é!

O Orador: — Sr. Deputado, a resposta que lhe dei corresponde à pergunta que formulou: o Governo não tem possibilidade de ir além daquilo que propõe nesta proposta de lei. Assim, há um princípio que o Governo aceita e chama a si na própria proposta, concretizando-o da forma como aí está determinado.

Não creio que seja útil fazer um exercício de carácter geral com obrigações. Eventualmente poderão não ser cumpridas ou que terão de ser cumpridas de forma transitória. Por isso pareceu ao Governo que era mais correcta a solução que consta da própria proposta de lei nesta matéria.

Diz ainda V. Ex.ª que o Governo perdeu poderes orçamentais. Na minha opinião o Governo e a Assembleia da República, em conjunto, em nome dos Portugueses, têm poderes reforçados para definir e gerir bem o Orçamento, havendo, naturalmente, uma repartição de poderes.

O Sr. Deputado Octávio Teixeira referiu vários pontos, designadamente no que respeita ao artigo 17.º

O artigo 17.º contém, na proposta que foi apresentada, o efeito do orçamento das despesas e das alterações que constam ...

*Pausa.*

Creio que houve aqui uma diferença de referência do artigo. O Sr. Deputado queria referir-se ao artigo 21.º, em matéria de fixação de percentagens máximas de variação, em articulação com o artigo 17.º

O Sr. Octávio Teixeira (PCP): — Não, referi os dois artigos.

O Orador: — A matéria do artigo 21.º, que é uma matéria de alguma delicadeza, tal como, de um modo geral, as matérias constantes de uma lei de enquadramento do Orçamento, tem um objectivo que nos parece ser útil, isto é, a Assembleia da República poderá efectuar alterações e, ao fazê-las, pode definir limites e critérios que o Governo terá de cumprir.

Isto não retira poder à Assembleia. Em boa verdade facilita o seu trabalho e dá-lhe a possibilidade de trabalhar no futuro com uma certa flexibilidade, fixando, além de alterações, regras e limites para essas alterações. O Governo, aqui, não vem impor, vem pedir e vem suscitar, através desta proposta, uma possibilidade à Assembleia de melhor gerir o seu próprio trabalho. É esta a lógica do n.º 2 do artigo 21.º

Quanto ao ponto que foi suscitado pelo artigo 17.º, pensamos que esta proposta tem condições para ser trabalhada e enriquecida. Possivelmente pode haver um enriquecimento do seu articulado, ganhando maior precisão em relação à matéria que o Sr. Deputado suscitou na discussão.

Ainda em relação às perguntas postas pelo Sr. Deputado Octávio Teixeira e no que respeita às contas de ordem, devo salientar que as contas de ordem estão contidas nesta lei do enquadramento do Orçamento. Pareceu-nos que a solução que foi apresentada é a que está melhor adequada à situação actual. Em todo o caso podemos apresentar alguns desenvolvimentos posteriores.

No respeitante à classificação económica das despesas, pensamos que não há um empobrecimento do Orçamento, na medida em que, não estando propriamente prevista, está normalmente contida no relatório que será apresentado. Portanto, o problema relativo à classificação económica das despesas está contemplado no próprio relatório que normalmente deve acompanhar a proposta de lei do Orçamento.

O Sr. Deputado António Vitorino, para além de algumas considerações, fez-me uma pergunta concreta, no sentido de saber se o Governo está ou não disponível para apreciar o quadro de repartição das competências entre o Parlamento e o Governo, sublinhando bem que essa pergunta era formulada num quadro bem claro, em que o desiderato final é o de uma lei de enquadramento que dignifique não só a Assembleia da República e o Governo mas também o conjunto das instituições democráticas. A minha resposta à questão colocada é só uma: sim, estamos dispostos a apreciar este quadro que V. Ex.ª suscitou.

Falou-me também em matéria de propostas de alteração na especialidade. Quanto a isso, o Governo entende que o papel do debate das propostas de lei

na especialidade é precisamente o de serem debatidas, apreciadas e votadas as propostas de alteração na especialidade.

**O Sr. Presidente:** — Tem a palavra o Sr. Deputado Octávio Teixeira, creio que para um protesto.

**O Sr. Octávio Teixeira (PCP):** — Sr. Ministro, V. Ex.<sup>a</sup> procurou dar-me algumas explicações sobre a matéria que lhe coloquei. A esse propósito referiu, concretamente, o problema da classificação económica. Todavia, o que eu referi — e isso é que me parece substancial — foi que, em termos de articulado da proposta de lei de enquadramento apresentada pelo Governo, essa obrigação desaparece.

Por outro lado, para sabermos, em termos concretos e práticos, qual é o entendimento perfeito do Governo em relação à sua proposta de lei, temos de computá-la — porque nos é possível fazer isso neste momento — com a proposta de lei de orçamento que concretamente nos apresenta. E aí é que está a questão, porque esta proposta fica muito aquém do que era normal em anos anteriores.

Agora o Governo apresenta, em termos de relatório, uma classificação económica global, quando anteriormente essa classificação era apresentada ministério por ministério. Isto quer dizer que diminui a informação prestada a esta Assembleia, apesar de agora a Assembleia não votar uma lei de orçamento, mas sim o Orçamento. Repito: é esta, de facto, a questão.

Por outro lado, e em relação à questão dos fundos autónomos, verifica-se uma situação perfeitamente idêntica. Com efeito, estão em causa valores e áreas importantes da actividade financeira do Estado em que é reduzida a informação prestada a esta Assembleia comparativamente com anos anteriores, quando o sentido da alteração constitucional é, indubitavelmente, o inverso. É esta a questão, Sr. Ministro.

**O Sr. Presidente:** — Para responder, tem a palavra o Sr. Ministro das Finanças e do Plano.

**O Sr. Ministro das Finanças e do Plano:** — Sr. Presidente, em primeiro lugar, não vou fazer nenhum contraprotesto, porque não tenho ...

**O Sr. Morais Leitão (CDS):** — Tem de fazer!

**O Orador:** — Nesse caso, é melhor não responder, uma vez que não tenho nenhum contraprotesto a fazer.

**O Sr. Presidente:** — Peço desculpa, Sr. Ministro, mas o uso da figura do contraprotesto é a única forma que V. Ex.<sup>a</sup> tem para poder usar da palavra.

**O Orador:** — Eu quero respeitar as normas de funcionamento da Assembleia e, uma vez que não tenho contraprotesto a fazer e a lei de enquadramento dos protestos não prevê que os protestos constituam intervenções, julgo que não devo responder.

**O Sr. Presidente:** — Tem a palavra o Sr. Deputado António Vitorino, para uma intervenção.

**O Sr. António Vitorino (UEDS):** — Sr. Presidente, Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo: O debate que decorre hoje nesta Câmara acerca das iniciativas

legislativas de enquadramento do Orçamento do Estado reveste-se de um significado muito especial. Trata-se de completar a revisão constitucional em matéria orçamental, trata-se de elaborar legislação ordinária que concretize o normativo constitucional que se traduziu no cabal alargamento da esfera de competência do Parlamento e na definição das traves mestras da política orçamental do Estado. Trata-se, em suma, de definir os instrumentos jurídicos que asseguram o reforço dos poderes do Parlamento no conjunto do sistema político, nomeadamente face ao Governo.

Aliás, bem se pode dizer que a revisão constitucional, neste domínio, apenas se limitou a marcar o reencontro da instituição parlamentar com as raízes históricas do seu próprio aparecimento e primitivas funções. Remontam à Magna Carta os mais longínquos laços esboçáveis entre a existência e o papel do Parlamento e as responsabilidades dos poderes públicos no domínio da fiscalidade e da organização orçamental da vida do Estado. E nas mesmas relações entre o processo de tributação enquanto magna fonte das receitas e a administração das despesas no quadro de um exercício orçamental que poderemos encontrar a génese de uma das mais importantes nações do mundo ocidental, os Estados Unidos da América, já que a revolta dos colonos de Boston se desencadeou com o slogan *«taxation without representation is tyranny»*.

Modernamente, a problemática do Orçamento encontra-se no cerne do debate da evolução dos sistemas políticos democráticos: a tendência no sentido ou da sua maior governamentalização ou da sua mais acentuada parlamentarização está intimamente ligada, entre outros aspectos, ao maior ou menor grau de participação do Parlamento na elaboração do Orçamento do Estado.

No período posterior à 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial assistiu-se ao aparecimento de importantes correntes tecnológicas que, a pretexto da complexidade técnica destas matérias, levaram a um certo esvaziamento das competências orçamentais do Parlamento em benefício do Governo. Contudo, hoje em dia, sobretudo após o primeiro choque petrolífero, o agravamento da «crise fiscal» do Estado, a subida radical dos défices orçamentais, os riscos de indigência financeira de o «Estado-providência» apreciar as opções orçamentais, tornou-se cada vez mais um instrumento que responsabiliza a comunidade no seu todo e não apenas uma só fracção da sociedade, ainda que momentaneamente constituída em maioria parlamentar.

O melindre das decisões orçamentais afirma-se concomitantemente com a consciência de que é do interesse geral alargar à participação de todas as correntes políticas a elaboração do estatuto fundamental da administração financeira e fiscal do Estado, porque a pluralidade de opiniões políticas na definição do Orçamento é, neste contexto, um elemento fundamental de responsabilização de todas as correntes partidárias num debate de um instrumento tão relevante que exige uma análise exaustiva das reais alternativas que se colocam em cada momento.

Alargar a esfera de matérias a apreciar em sede de debate parlamentar conduz, assim, a uma exigência reforçada de responsabilização de todos os partidos, por forma a que o debate orçamental não seja um mero debate de filosofia geral a propósito do Orçamento, mas sim uma autêntica apreciação em detalhe

de opções determinantes para o futuro do conjunto da colectividade.

Em suma, Sr. Presidente, Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo, entendemos dever recordar estas ideias genéricas, não só porque consideramos útil explicitar o percurso que levou à revisão constitucional, já aqui recordado pelos Srs. Deputados Magalhães Motá e Lobo Xavier, mas também porque cabe a esta Assembleia, nos termos do n.º 3 do artigo 108.º, explicitar o pensamento do legislador constituinte e estatuir normas que sem grande dificuldade poderemos considerar como materialmente constitucionais.

Uma primeira questão a levantar é, também ela, de filosofia global: a revisão constitucional, no seu espírito, marca o regresso à estrutura monista ou unitária do Orçamento, que passa a ser na sua globalidade aprovado pela Assembleia da República, cessa o modelo dualista, torna-se desnecessário o decreto orçamental, como previa a Constituição na sua redacção de 1976, bem como o decreto-lei de aprovação do orçamento da segurança social.

Retorna-se a tradição histórico-constitucional portuguesa, rompe-se com a anátema da «Lei de Meios» e o seu resquício de prolongamento na Constituição de 1976.

Desta opção de filosofia global decorrem importantes consequências para o conjunto do articulado da lei de enquadramento do Orçamento do Estado. Consequências que se exprimem desde logo na definição do conteúdo do Orçamento (e naturalmente da respectiva proposta de lei), quer no que diz respeito ao grau de discriminação e especificação das verbas e dotações orçamentais, quer no que diz respeito ao complexo de relatórios e anexos justificativos da proposta e de informações da situação económico-financeira que envolve o Orçamento.

Nestes aspectos refira-se desde já que existe entre todas as iniciativas legislativas ora em apreço um alargado traço de união, ainda que quer o projecto da ASDI quer o projecto do PCP se nos afigurem mais detalhados, e com inteira razão de ser, aproximando-se neste particular, aliás, da redacção originária do projecto de revisão constitucional da FRS, que o PS, a ASDI e a UEDS apresentaram na II.ª Legistatura e que esteve na base da alteração da revisão constitucional.

Deste complexo de alterações resulta um entendimento, que se nos afigura correcto e pertinente, de que a proposta de lei do Orçamento deve acolher um grau de especificação e discriminação das receitas e despesas equivalentes ao grau de detalhe e especificidade que até aqui era contido no decreto orçamental em vigor anteriormente. Neste domínio de questões resulta que pensamos que a proposta de lei do Governo poderia ir um pouco mais longe, quer no que concerne aos relatórios justificativos, quer no que respeita aos elementos informativos de enquadramento do Orçamento do Estado, sobretudo se tivermos em linha de conta que, para além da especificação, a própria votação não se deve quedar, em termos de classificação orgânica, no nível de direcção-geral, mas descer ao nível dos próprios departamentos, como sugere a ASDI, sabendo-se desde já que de tal detalhe não resultaria grande demora nem estorvo na apreciação e votação das dotações orçamentais, na precisa medida em que as votações sempre serão feitas em bloco, só sendo autonomizáveis

até ao derradeiro nível se e quando tiverem sido apresentadas propostas de alteração com idênticos detalhes e especificidade.

Esta é, em si mesma, uma opção determinante: os projectos de lei da ASDI, do PCP e do CDS acolhem, sem dúvida, a perspectiva monista, embora admitam, se não explícita, pelo menos implicitamente, um monismo limitadamente imperfeito, em contraste com a proposta de lei do Governo, que parece apontar, em algumas das suas disposições, para um monismo gravemente imperfeito, cívico de resquícios de dualismo, incompatível com o espírito e a letra do texto constitucional. Estão neste caso os preceitos do artigo 8.º, n.º 3, no que diz respeito ao desenvolvimento dos princípios nele contidos, e dos artigos 15.º, n.º 4, 16.º, 19.º e 21.º, n.º 6. A sua plena compatibilização com o texto constitucional afigura-se-nos por isso imprescindível.

Do grau de especificidade e detalhe a que acabamos de fazer referência depende ainda a filosofia a acolher quanto ao regime de alteração do Orçamento do Estado e quanto à determinação da natureza dos poderes orçamentais do Governo após a revisão constitucional.

Torna-se evidente que a Assembleia da República, e só ela, pode determinar as alterações orçamentais no decurso da própria gestão orçamental, não sendo legítima qualquer alteração que se salde na expropriação da soberania parlamentar sobre as matérias orçamentais, o que, a verificar-se, seria manifestamente inconstitucional, além de moralmente condenável, porque convém recordar o provérbio popular que diz: «Quem dá e volta a tirar ao inferno vai parar.»

De igual modo importa aqui sublinhar que os efeitos do orçamento das receitas, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, da proposta de lei padece de inegável inconstitucionalidade material, por violação do princípio de segurança e da capacidade tributária, como resulta claro da parte segunda do recente Acórdão n.º 11/83, do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, de 20 de Outubro corrente. Com efeito, mesmo que se admita que qualquer alteração do orçamento das receitas não carece de uma alteração concomitante da respectiva inscrição orçamental (como defendemos aquando do debate da proposta de lei que criou o imposto extraordinário sobre os rendimentos do trabalho), o mínimo que se poderá exigir para cabal acatamento do princípio da unidade orçamental, entendido enquanto exigência da afectação de todas as receitas a determinadas despesas, é que no momento preciso da cobrança a sua inscrição orçamental esteja devidamente assegurada através da correspondente alteração pela Assembleia da República, e só por ela, do próprio Orçamento do Estado. É esta a jurisprudência do Tribunal Constitucional, que acolhemos sem grandes dificuldades.

Situado num plano de menos relevância, mas de igual forma merecedor de uma breve referência, é a problemática do processo de discussão no Parlamento. Somos de opinião que a lei de enquadramento do Orçamento do Estado deve conter regras mínimas reguladoras do *modus faciendi*, em termos que situaríamos da seguinte forma: o debate no Plénario deve ser sempre precedido de uma análise detalhada pelas comissões parlamentares especializadas, com a participação dos membros do Governo e sob a coordenação da Comissão de Economia, Finanças e Plano, por um

período que não seria superior a 20 dias; o debate na generalidade deve ocorrer no Plenário, tal como o debate e votação na especialidade de alguns elementos fundamentais, com especial relevo para as disposições fiscais e para os meios e instrumentos de financiamento dos eventuais défices, durante um período de, aproximadamente, 8 dias; finalmente, as demais votações na especialidade deverão ocorrer na Comissão de Economia, Finanças e Plano em sessão pública e assegurando a publicação dos seus debates no *Diário da Assembleia da República*, como sugeriu o Sr. Deputado Magalhães Mota, por um prazo não superior a 20 dias.

Sr. Presidente, Srs. Deputados, Srs. Membros do Governo: Escolhemos alguns tópicos de reflexão que reputamos fundamentais, sem a preocupação de encontrar um quadro exaustivo de questões, de opções e de soluções. E pensamos que as 4 iniciativas legislativas que nos estão submetidas para apreciação contêm, todas elas, elementos significativos e úteis, a ponderar e a acolher. Pensamos, por isso, que todas elas deveriam merecer o voto favorável desta Câmara, por forma que em torno desta questão, que consideramos como materialmente constitucional, seja possível reunir o consenso da Câmara, tanto mais que na anterior legislatura a alteração do artigo 108.º da Constituição foi, ela própria, aprovada por unanimidade.

Exige-se, pois, que legislemos, por um lado, com rigor e detalhe e com o sentido das responsabilidades num domínio onde importa não deixar lacunas nem contradições, dado o melindre das questões que se abordam. Mas, por outro lado, impõe-se também uma certa prudência e um certo cuidado nas decisões que somos chamados a tomar, assumindo, sem dúvida alguma, o compromisso de, com base na experiência, que continua a ser a mãe de todas as coisas, rever, num prazo determinado, esta lei, atendendo a que nos movemos num domínio de questões em que estamos a ser pioneiros — e felizmente que estamos a ser pioneiros.

Dizia um filósofo das luzes, Danton, que «depois do pão vem a educação». Hoje em dia as questões que modernamente poderíamos dizer referentes ao pão, à educação e a tantas outras concomitantes vêm incluídas no Orçamento e dependem das opções políticas orçamentais.

O desafio é grande, sem qualquer dúvida. Mas estamos convictos que o bom senso decerto prevalecerá e sobre esta matéria faremos obra útil para o futuro da colectividade.

O Sr. Presidente: — Srs. Deputados, não há mais inscrições na Mesa e estamos a chegar à hora regimental do fecho desta sessão.

Vou anunciar a ordem de trabalhos para a próxima sessão, que será na segunda-feira, dia 24, pelas 15 horas. Haverá período de antes da ordem do dia e a ordem do dia é a continuação da agenda de hoje.

Não havendo mais nada a tratar, está encerrada a sessão.

*Eram 18 horas e 50 minutos.*

*Entraram durante a sessão os seguintes Srs. Deputados:*

Partido Socialista (PS):

Dinis Manuel Pedro Alves.  
Joel Maria da Silva Ferro.

José Luís do Amaral Nunes.  
Manuel Alegre de Melo Duarte.  
Raul Fernando Sousela da Costa Brito.

Partido Social-Democrata (PPD/PSD):

Amadeu Vasconcelos Matias.  
António Maria de Ornelas Ourique Mendes.  
Fernando Manuel Cardoso Ferreira.  
João Pedro de Barros.  
Joaquim Eduardo Gomes.  
Rui Manuel de Oliveira Costa.  
Rui Manuel de Sousa Almeida Mendes.

Partido Comunista Português (PCP):

Jorge Manuel Lampreia Patrício.  
Zita Maria de Seabra Roseiro.

Centro Democrático Social (CDS):

Alfredo Albano de Castro Azevedo Soares.  
António Bernardo da Gama Lobo Xavier.  
Henrique Manuel Soares Cruz.  
José Miguel Anacoreta Correia.  
Luís Eduardo da Silva Barbosa.

Agrupamento Parlamentar da União da Esquerda para a Democracia Socialista (UEDS):

António César Gouveia de Oliveira.

*Faltaram à sessão os seguintes Srs. Deputados:*

Partido Socialista (PS):

Abílio Aleixo Curto.  
Alberto Manuel Avelino.  
António Jorge Mammerickx Trindade.  
António Jorge Duarte Rebelo de Sousa.  
Avelino Feliciano Martins Rodrigues.  
Bento Elísio de Azevedo.  
Eurico José P. Carvalho Figueiredo.  
João Joaquim Gomes.  
José Manuel Lello Ribeiro de Almeida.  
José Narciso Rodrigues Miranda.  
Manuel Filipe Pessoa Santos Loureiro.  
Maria de Jesus Barroso Soares.  
Rui Monteiro Picciochi.

Partido Social-Democrata (PPD/PSD):

Cecília Pita Catarino.  
Fernando José Alves Figueiredo.  
Fernando José Roque Correia Afonso.  
João Evangelista Rocha de Almeida.  
João Luís Malato Correia.  
Jorge Nélcio P. Ferraz Mendonça.  
José Adriano Gago Vitorino.  
José Ângelo Ferreira Correia.  
José Augusto Santos Silva Marques.  
José Pereira Lopes.  
Manuel da Costa Andrade.  
Manuel Maria Portugal da Fonseca.  
Mário Martins Adegas.  
Mário Júlio Montalvão Machado.  
Pedro Augusto Cunha Pinto.

Raul Gomes dos Santos.  
Victor Pereira Crespo.

**Partido Comunista Português (PCP):**

António Dias Lourenço.  
Carlos Alfredo de Brito.  
Domingos Abrantes Ferreira.  
Maria Margarida Tengarrinha.  
Octávio Floriano Rodrigues Pato.

**Centro Democrático Social (CDS):**

Abel Augusto de Sousa Gomes Almeida.  
Adriano José Alves Moreira.  
Eugénio Maria Nunes Anacoreta Correia.  
Francisco António Lucas Pires.

Hernâni Torres Moutinho.  
Horácio Alves Marçal.  
João Lopes Porto.  
José António de Moraes Sarmiento Moniz.  
José Vieira de Carvalho.

**Movimento Democrático Português (MDP/**

**CDE):**

António Monteiro Taborda.  
Agrupamento Parlamentar da Acção Social-  
Democrata Independente (ASDI):

Manuel Cardoso Vilhena de Carvalho.

O CHEFE DA DIVISÃO DE REDACÇÃO, José Pinto.

PREÇO DESTE NÚMERO 40\$00

IMPRENSA NACIONAL-CASA DA MOEDA