

## Declaração de voto

### PJL n.º 839/XIII/3.ª (PSD) e PJL n.º 981/XIII/3.ª (CDS-PP)

#### 1- Resumo

Os PJL n.º 839/XIII/3.ª (PSD) e n.º 981/XIII/3.ª (CDS-PP) visam, por via de uma alteração à Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), no essencial impedir as cativações nos orçamentos das Entidades Reguladoras, bem como as restrições à gestão de recursos humanos. **Os projetos abordam um problema sério que existe** – o desacerto entre aquilo que está pasmado por um lado na LQER e nos Estatutos das várias entidades e sucessivos Orçamentos de Estado (OE) – **mas dão-lhe a solução errada.**

As entidades reguladoras, são entidades administrativas independentes, devem assim ter um regime especial de autonomia administrativa e financeira maior em relação ao consagrado para outros fundos e serviços autónomos. **Assegurar uma regulação verdadeiramente independente exige assegurar essa autonomia financeira e de gestão.**

**Optámos pela abstenção relativamente a ambos os PJL** porque, sendo claramente favoráveis a uma eventual clarificação da LQER que aponte para a não aplicação de cativações ou limitações à autonomia administrativa, financeira e de gestão (nomeadamente em matéria de contratação de pessoal), **somos também de entendimento que a LQER não prevalece sobre as normas da Lei do Orçamento do Estado (LOE) e para ser eficaz teria de ser acompanhada de normas de sentido idêntico nos OE. Este voto é assim, a manifestação do desejo que o governo e a AR em sede de OE de 2019, passe a tratar as Entidades Reguladoras, do ponto de vista da sua autonomia financeira e de gestão, de forma mais consentânea com a LQER, bem como dos seus Estatutos.**

#### 2- Os projetos em apreciação

Os PJL n.º 839/XIII/3.ª (PSD) e n.º 981/XIII/3.ª (CDS-PP) visam, por via de uma alteração à LQER, no essencial impedir as cativações nos orçamentos das Entidades Reguladoras. O PJL do PSD vai um pouco mais longe que o PJL do CDS, procurando impedir a existência de restrições impostas pelo Governo a contratações de pessoal nas Entidades Reguladoras e consagrando uma invulgar norma de prevalência que pretende que a LQER e esta pretensa alteração prevaleça sobre a LOE. O PJL do CDS, também, contém uma norma de prevalência, mas com um conteúdo moderado que não difere de normas de teor idêntico existentes noutros diplomas.

Em nosso entender estes PJL abordam um tema relevantíssimo, de reflexão complexa e que tem sido objeto de discussão no quadro da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, e que esteve em debate na anterior sessão legislativa

aquando da apresentação pelo BE do PJR 1623/XIII/3.<sup>a</sup> que, de resto, mereceu a minha abstenção com declaração de voto<sup>1</sup>.

Conforme afirmámos nos momentos em que este tema foi objeto de discussão na atual legislatura, existem problemas ligados ao financiamento das Entidades Reguladoras, alguns dos quais duram há já mais de uma década:

1. O facto de várias Entidades Reguladoras terem recursos financeiros para contratarem pessoal e adquirirem bens e serviços, mas não o poderem fazer sem autorização do Ministro das Finanças, mesmo após aprovação pela tutela e pelo Ministro das Finanças do respetivo Plano de Actividades.

2. O facto de os recursos financeiros das Entidades Reguladoras provirem na sua quase totalidade das empresas por elas reguladas, constituindo uma cativação, uma retenção de verbas dessas entidades reguladas que as pagam à mesma ao regulador, algo que do ponto de vista económico não deixa de ser estranho.

Há um terceiro problema – a eventual desadequação dos recursos das entidades reguladoras em relação à sua missão e responsabilidades – que não é abordado por estes projetos de lei, mas que comentaremos no final.

### **3- As cativações nos Orçamentos de Estado e as não cativações na Lei Quadro das Entidades reguladoras**

O OE de 2015 (Lei 82-B/2014), aprovado durante a vigência da maioria PSD-CDS, previu algumas exceções ao regime de cativações, nomeadamente quando as entidades não recebessem transferências do OE, mas não abriu a exceção às Entidades Administrativas Independentes. Na realidade o n.º 12 do art. 3.º estabelece que:

“12 — Ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente artigo o Conselho de Finanças Públicas e, bem assim, as entidades públicas reclassificadas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1 500 000.”

O OE de 2018 (Lei 114/2017) da responsabilidade do PS com apoio maioritário parlamentar dos partidos de esquerda, no seu art. 4.º/11, consagrou norma semelhante. Contudo reduziu o âmbito teórico das cativações, uma vez que adicionou como exceção as instituições de ensino superior que não recebam transferências do OE.

“11 — Ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente artigo o Conselho das Finanças Públicas, as instituições de ensino superior e as entidades públicas reclassificadas que não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1 500 000. “

Mas o princípio prevalece – *quando não há lugar a transferências do OE não há lugar a cativações*. Se tal se aplica às entidades públicas reclassificadas não se percebe porque

---

<sup>1</sup> Veja-se a nossa Declaração de Voto em que abordo o tema, disponível em: <https://trigopereira.pt/wp-content/uploads/2018/07/Dia-22-de-Junho-de-2018-Declara%C3%A7%C3%A3o-de-voto-ERS-PJR-1623-BE.pdf>.

não se deve aplicar também, por maioria de razão, à esmagadora maioria das entidades reguladoras não dependentes de verbas do OE.<sup>2</sup>

Tanto mais que a LQER (art. 33.º da Lei 67/2013) vai até mais longe ao estabelecer que:

**“2 — As regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas, não são aplicáveis às entidades reguladoras, sem prejuízo do disposto no número seguinte.**

3 — Às verbas provenientes da utilização de bens do domínio público ou que dependam de dotações do Orçamento do Estado é aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos, designadamente em matéria de autorização de despesas, transição e utilização dos resultados líquidos e cativações de verbas.”

Ou seja só na parcela, que em muitas Entidades Administrativas Independentes, é mínima, dos recursos que provêm do OE deve haver cativações.

Pode concluir-se daqui que existe uma necessária evolução em sede de OE para a eliminação de cativações às entidades reguladoras.

**Em nossa opinião não devem existir cativações nos orçamentos das entidades reguladoras, nem a imposição de restrições na contratação de pessoal,** conforme adiante clarificaremos. O facto de as sucessivas LOE preverem a possibilidade de cativações nas Entidades Reguladoras (que se têm verificado) não se traduz por si só numa ilegalidade, porém é algo que **surge em clara contradição com o espírito da regulação constante da LQER e dos Estatutos destas entidades que toma uma opção clara a favor da independência orçamental das entidades reguladoras** - algo nem sempre assegurado plenamente no quadro europeu<sup>3</sup>.

#### **4- A Prevalência da Lei do Orçamento do Estado sobre a Lei Quadro das Entidades Reguladoras**

Somos, de opinião que, contrariamente àquela que parece ser a visão do PSD e do CDS, **a resolução destes problemas não se pode fazer por via de uma simples alteração legislativa na LQER.**

Importa sublinhar que **o PJI do PSD contem uma norma de prevalência que pretende que a LQER prevaleça sobre a LOE (art. 3.º), o PJI do CDS não sendo tão explícito**

---

<sup>2</sup> Neste contexto há, pelo menos, um caso particular que é o da Entidade Reguladora da Saúde que será em parte financiada pelos Hospitais públicos e consequentemente por verbas do OE. Só haverá financiamento parcialmente público quando alguma das empresas reguladas for pública e estiver dentro do perímetro orçamental das administrações públicas.

<sup>3</sup> Por exemplo, em França, conforme nota Marie-Anne Frison-Roche, «Régulateurs indépendants versus LOLF» in Revue Lamy Concurrence, 2006, páginas 70 e 71, existe uma limitação da independência deste tipo de entidades no plano financeiro ditada pela obrigação de que haja a afetação de todos os recursos que provenham do OE à realização dos fins que justificaram a entrega dessas verbas (consignação dos recursos a fins específicos).

**aponta no mesmo sentido (art. 3.º).** A verdade é que, seguindo importante doutrina<sup>4</sup> que se debruça sobre esta matéria, a LQER não é uma Lei de Valor Reforçado uma vez que deste diploma não se retira qualquer limitação ou impedimento jurídico de que outros diplomas contrariem as disposições dela constantes, sendo que a designação de Lei-Quadro visa tão somente trazer um valor político acrescido ao enquadramento jurídico que deve reger a estrutura das entidades administrativas independentes<sup>5</sup>. Mesmo que hipoteticamente se considerasse a LQER como uma Lei de Valor Reforçado importa sublinhar que, em tal caso, sê-lo-ia apenas relativamente à legislação sobre entidades administrativas independentes e aos respetivos estatutos (tendo, pois, uma “vinculação específica”<sup>6</sup>) – não podendo de modo algum condicionar a LOE e o seu conteúdo (sendo que para certos autores<sup>7</sup>, a LOE “assume a qualidade de lei duplamente reforçada pelo procedimento e pela proeminência material” que faz com que tenham uma vinculação genérica e se imponham a quaisquer outras leis).

### **5- Da gestão de recursos humanos e aquisição de bens e serviços**

Também aqui vale a pena fazer algum paralelismo entre as Entidades Administrativas Independentes, as entidades públicas reclassificadas e, levando a um extremo, as empresas privadas. Seria absurdo que fosse necessária a assinatura do Ministro das Finanças para a contratação numa empresa privada porque esta empresa tem receitas mercantis e porque o Estado não se imiscui na gestão privada. Obviamente que uma Entidade Administrativa Independente, não é uma entidade privada, mas algumas das Entidades Administrativas Independentes têm receitas exclusivamente de entidades privadas. O Orçamento de Estado não as financia. É para nós de difícil compreensão que medidas que têm a ver com a gestão de recursos humanos (nomeadamente contratação de pessoal) ou a aquisição de bens e serviços seja necessária a autorização do Ministério das Finanças desde que tenham cabimento orçamental. Estes aspetos deveriam ser melhor apreciados em sede de OE.

### **6- Da eventual desadequação dos recursos das entidades reguladoras em relação à sua missão e responsabilidades**

Há, finalmente, quem argumente que há entidades reguladoras que têm mais recursos do que os necessários para cumprirem adequadamente a sua missão estatutária. Este é um problema distinto do enunciado nos Projetos de Lei, mas que pode fundamentar segundo alguns a existência de cativações. De qualquer modo a sua solução não passa pelas

---

<sup>4</sup> João Mendonça Gonçalves, «Da independência das autoridades reguladoras independentes», UCP, 2014, páginas 30 e 52.

<sup>5</sup> De resto, a maior prova disso é o facto de, conforme notou a referida nota técnica dos serviços da AR (disponível na seguinte ligação:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a564454305a4e5153394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a64685a57566c597a4a6c4c5441784d5759744e474d335a5330355a4752684c5449795a6d59315a4745335a5752685a4335775a47593d&fich=7aeec2e-011f-4c7e-9dda-22ff5da7edad.pdf&Inline=true>), os Governos já terem criado e alterado Estatutos para as Entidades Reguladoras Independentes de forma não totalmente conforme com a LQER.

<sup>6</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, ««Constituição Portuguesa Anotada», tomo II, Coimbra Editora, 2006», página 271.

<sup>7</sup> Ver por exemplo Carlos Blanco de Moraes, «As Leis reforçadas», Coimbra Editora, 1998.

cativações discricionárias que só criam instabilidade gestonária, mas eventualmente por uma reapreciação do seu modelo de financiamento.

Há de facto limitações do modelo de financiamento das Entidades Administrativas Independentes. Basta olhar para os dados da Tabela 1 seguinte, que parecem indicar várias coisas:

- a volatilidade anual dos orçamentos das Entidades Administrativas Independentes.
- O montante relativo das cativações em 2017

Deve haver estabilidade nos modelos de financiamento que deveriam ser ajustados parametricamente de forma regular. Deveria haver uma reavaliação dos modelos de financiamento em relação às necessidades de despesa para um período de um quinquénio, por exemplo, de forma a alisar as receitas de períodos de expansão económica e de recessão. O modelo deveria evitar a volatilidade orçamental que se verifica hoje nas Entidades Administrativas Independentes cujo volume de receitas depende da dinâmica da atividade económica, o que só parcialmente faz sentido. O aumento significativo das receitas pode resultar de duas variáveis distintas nas empresas reguladas, ou o volume de empresas ou o volume negócios de empresas reguladas (ou ambas). Se o aumento do volume de empresas pode suscitar maiores necessidades regulatórias, certamente que o aumento do volume de negócios não o exige. Uma reavaliação dos modelos de financiamento parece, pois, estar inevitavelmente na ordem do dia – porém os PJJ do PSD e do CDS em apreço não cuidam deste tema.

Tabela 1: Tabela comparativa das cativações nas Entidade Reguladoras

	2017			2018			Var.Orç. Corrig.
	Orç. Corrigido	Cativos	%	Orç. Corri	Cativos em 03/18		
ASSFundos de Pensões	20,5			28	0,8	2,9%	36,6%
CMVM	26,6			29,2			9,8%
ANComunicações	87,6			94,8			8,2%
ERSE	9,8			12,7			29,6%
ANAviação Civil	62,1	9,8	15,8%	85,2	1,8	2,1%	37,2%
ERSAR	9,3	1,3	14,0%	9,7	0	0,0%	4,3%
AdConcorrência	10,3	0,4	3,9%	11,8	0,8	6,8%	14,6%
ERSaúde	6	1	16,7%	8,1	0,2	2,5%	35,0%
AM Transportes	16,2	2,7	16,7%	23,1	0,2	0,9%	42,6%
<b>Total</b>	<b>248,4</b>	<b>15,2</b>		<b>302,6</b>			

Fonte: MF, Serviços parlamentares e cálculos próprios

Nota: Estes valores de fontes oficiais (MF e AR) não são idênticos aos transmitidos por certas entidades reguladoras.

Em resumo, os projetos abordam um problema real (as cativações e os limites injustificados à autonomia de gestão das entidades reguladoras), mas nuns casos não apresentam a solução adequada (revisão da LQER) e noutros não abordam o problema (financiamento). Daqui a abstenção.

Assembleia da República, 21 de Setembro de 2018

Paulo Trigo Pereira

Deputado do Grupo Parlamentar do Partido Socialista