



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

PROPOSTA DE LEI N.º30/X  
Grandes Opções do Plano para 2005-2009

Relatório e Parecer

**I – Introdução**

O Governo apresentou, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º e do n.º 1 do artigo 92.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP), para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da CRP e do n.º 3 do artigo 60.º da Lei n.º 21/91, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, a Proposta de **Lei n.º 30/X (Grandes Opções do Plano para 2005-2009)**.

Nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004 o prazo para apresentação, pelo Governo à Assembleia da República, da proposta de lei das Grandes Opções do Plano é, em condições normais, o dia 30 de Abril, não estabelecendo expressamente a lei, ao contrario do que sucede no âmbito da Proposta de Lei do Orçamento do Estado, qualquer regra de alteração do prazo de apresentação, quando ocorram situações excepcionais, nomeadamente a tomada de posse do Governo nos três meses que antecedem aquela data.

Assim, considerando que o XVII Governo Constitucional apenas tomou posse em 12 de Março de 2005 e que a Lei de Enquadramento Orçamental altera o prazo de apresentação da Proposta de Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente se a tomada de posse ocorrer nos três meses anteriores, o Governo apresentou, em 15 de Abril de 2005, a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, um parecer fundamentando, em conformidade



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

com o artigo 10.º do Código Civil, a existência de uma lacuna legal, e a consequente aplicação analógica da regra estabelecida no n.º 3 do

artigo 38.º da Lei de Enquadramento Orçamental ao prazo de apresentação da Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano.

Deste modo, perante a mencionada situação excepcional a Proposta de Lei n.º 30/X foi, em conformidade com a legislação aplicável, apresentada pelo Governo, no prazo de três meses a contar da data da sua posse.

Cumprido à Comissão do Orçamento e Finanças emitir parecer sobre a mencionada Proposta de Lei, nos termos dos artigos 216.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos do artigo 217.º do Regimento da Assembleia da República, anexam-se a este relatório os pareceres da Região Autónoma da Madeira e da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre a PPL 30/X recebidos na Comissão.

## **II – Grandes opções de política e principais linhas de acção governativa**

A proposta de lei em apreciação abarca as GOP/Grandes Opções do Plano para 2005-2009 bem como as medidas de política e investimentos que, em 2005-2006, contribuirão para as concretizar.

Segundo a exposição de motivos apresentada pelo Governo as GOP 2005-2009 “traduzem o compromisso do Governo numa estratégia de médio-longo prazos visando dar a Portugal um rumo para a sua modernização e desenvolvimento com coesão social apostada no conhecimento, na qualificação, na tecnologia e na inovação e no desenvolvimento de um amplo conjunto de políticas sociais”.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Esta estratégia é assegurada pelas opções consagradas na proposta de lei em apreciação:

- “assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos;
- reforçar a coesão, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades;
- melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento;
- elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania;
- valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país”.

O Governo e o Grupo Parlamentar do PS sublinham que estas opções se encontram na linha com os compromissos eleitorais e com o Programa do XVII Governo apresentado na Assembleia da República, em Plenário de 21 e 22 de Março de 2005.

A estratégia de crescimento e desenvolvimento do Governo não se esgota, porém, nas GOP agora apresentadas. Segundo compromisso do Governo “outros instrumentos de política de médio/longo prazos, igualmente vocacionados para o progresso do país e para o seu desenvolvimento, social e espacialmente equilibrado, como o Programa Nacional de Implementação da Agenda de Lisboa, a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

e o Quadro de Referência Estratégica Nacional, serão oportunamente apresentados ao país, ainda na primeira fase da Legislatura”.

Esta proliferação de instrumentos de programação económica e social foi objecto de apreciação e crítica por parte de membros da Comissão de Orçamento e Finanças e do próprio Governo – o que será analisado em pontos seguintes deste Parecer.

Deve referir-se que a estratégia que o Governo pretende implementar encontra-se muito constrangida, no curto prazo, pelas restrições de ordem financeira decorrentes do programa de consolidação orçamental com que o país se encontra comprometido enquanto membro da Zona-Euro e que o Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, acordado com a Comissão Europeia e apresentado para discussão perante a Assembleia da República, consagra.

Mas a estratégia de desenvolvimento do país é sobretudo condicionada pela difícil situação económica de Portugal diagnosticada recentemente perante a Assembleia da República tanto pelo Conselho Económico e Social – que refere ser “a própria viabilidade da economia portuguesa que está ameaçada” – como pelo Senhor Governador do Banco de Portugal.

A apresentação recente do Senhor Governador do Banco de Portugal perante a Comissão de Orçamento e Finanças conjuntamente com a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional – numa espécie de “exame anual da economia portuguesa”, a propósito da apresentação do Relatório Anual do Banco de Portugal – sublinha:

- as dificuldades conjunturais bem patentes na revisão em baixa das previsões macroeconómicas – em que um crescimento previsto do PIB de apenas 0,5% compara com a previsão de 2,4% inserta no



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Orçamento de Estado para 2005; além de uma queda da FBCF, em 2005, de -1,5%; ou ainda um acréscimo das exportações de apenas 2,7% muito longe das necessidades de crescimento da economia portuguesa;

- os “handicaps” de natureza mais estrutural medíveis, entre outras variáveis, pela continuada divergência face à UE, por perdas de quota de mercado das exportações de bens e serviços (com perdas nas exportações de mercadorias, em 2004, de -11% no mercado do Reino Unido e -13% no mercado alemão) e aumento do grau de penetração das importações nos mercados nacionais, acréscimo persistente do défice externo (que atinge -6% a -7,5% do PIB no período de 2004 a 2006) e do endividamento externo do país, pela estagnação da indústria e da produtividade do trabalho, pelo acréscimo do endividamento das famílias e dos agentes económicos; ou pelo aumento do desemprego e, em particular, do desemprego de longa duração (que já representa quase metade do desemprego total); ou ainda pela fraca rendibilidade dos fortes investimentos em capital humano em Portugal.

Perante um quadro de fortes défices internos – em particular nas contas públicas – e externos – em particular decorrentes das fragilidades competitivas do tecido económico português – os graus de liberdade de uma política de desenvolvimento encontra-se necessariamente constrangida. Deste ponto de vista, porém, a necessidade de Grandes Opções de Política Económica ou de Plano não se encontra diminuída. Pelo contrário encontra-se reforçada.

Muitos analistas e agentes políticos sublinham que as dificuldades do país não são apenas de natureza orçamental. São, na sua essência, problemas de competitividade externa e de qualidade do investimento público e privado (sendo que este é mais representativo e determinante do desempenho medíocre de Portugal em termos de produtividade).



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**III – As audições e o Parecer do Conselho Económico e Social**

No âmbito das Grandes Opções do Plano, a Comissão de Orçamento e Finanças realizou as seguintes audições:

- audição do CES / Conselho Económico e Social conjuntamente com a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional;
- audição do Senhor Ministro de Estado e das Finanças
- audição do Senhor Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional conjuntamente com a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional e com a Comissão do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território;
- audição do Senhor Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações, conjuntamente com a Comissão das Obras Públicas Transportes e Comunicações;
- audição do Senhor Ministro da Economia e da Inovação conjuntamente com a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional;
- audição do Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social conjuntamente com a Comissão do Trabalho e Segurança Social.

Nos termos legais as GOP para 2005-2009 foram submetidas pelo Governo ao parecer do CES e, conforme refere a Proposta de Lei em apreciação, “o referido parecer foi tido em conta na elaboração do documento final agora submetido a aprovação”.

Esta interacção entre o Governo e o CES foi sublinhada, como facto novo e positivo, tanto na audição ao CES como nas audições aos membros do Governo. Naquela primeira audição ficaram mesmo os Deputados a saber que



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

este Parecer do CES constituía a 6ª versão – resultante deste processo de interacção e elaboração.

O Parecer do CES recolheu a unanimidade dos votos dos membros do CES, com a habitual abstenção dos representantes governamentais.

Deve referir-se que o Parecer do CES foi precedido de um Parecer de Iniciativa sobre “Grandes Opções do Plano e Estratégia de Desenvolvimento”, de Maio de 2005, que pretendia fornecer elementos de reflexão, um enquadramento de médio prazo e influenciar o Governo na elaboração das GOP.

O Parecer de Iniciativa desenvolve dois itens em particular:

- o conteúdo de uma estratégia de desenvolvimento
- a espacialização da estratégia.

O entendimento do CES é que esta abordagem espacial não foi suficientemente considerada na Proposta do Governo – de resto entende o CES que as questões do “espaço” estão muito marginalizadas da discussão política em Portugal.

Também tem um diagnóstico crítico aplicável, em regra, à prática de elaboração das GOP em Portugal:

“a existência das chamadas GOP não é suficiente. Mesmo se tratadas com a dignidade que a sua inscrição na Constituição da República imporia: têm sido elaboradas de forma apressada, deficientemente sistematizada e insuficientemente integrada, não se afastando muito de um repositório de documentos sectoriais reunidos e enviados para parecer ao CES, como que para cumprimento de simples formalidade. Mas a insuficiência das GOP estaria



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

à partida demonstrada pelo facto de nelas ser privilegiada a perspectiva anual, sem enquadramento em referencial de horizonte temporal mais longo...”.

Esta posição do CES é, sublinhe-se, anterior à Proposta do Governo em apreciação aplicando-se, pois, à experiência recente de elaboração de GOP em Portugal.

Para o CES esta apreciação das GOP que lhe é submetida pelo Governo mantém dificuldades semelhantes a ocasiões anteriores – como o período curto de tempo que o CES dispõe para análise e parecer – e inclui uma dificuldade adicional que é não poder dispor da informação que anteriormente as acompanhava relativa ao PIDDAC. Também o CES não pôde dispor de informação que só posteriormente foi tornada pública – como o Programa de Investimentos em Infraestruturas Prioritárias – ou que só mais tarde o Governo aprovará e divulgará – como o Programa Nacional de Reformas / Estratégia de Lisboa, a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o Quadro de Referência Estratégica Nacional.

O Parecer do CES incide, assim, sobre um conjunto limitado de informação quanto à programação económica e aos instrumentais governamentais de apoio ao desenvolvimento económico e social.

Sendo público o documento de Parecer do CES não será, aqui, objecto de detalhe. O documento contém, naturalmente, tanto aspectos elogiosos como comentários críticos da proposta governamental. Nada de diferente se esperaria de uma instituição que é composta de um grande número de organizações e de interesses. O debate contraditório em sede de comissões parlamentares especializadas sublinhou aspectos considerados relevantes na óptica de cada grupo parlamentar – as gravações das sessões contêm as diferentes posições assumidas que não são aqui reproduzidas em detalhe. De



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

resto, o debate em Plenário da Assembleia da República permitirá reafirmar posições assumidas em trabalho de comissões.

Como linha comum às preocupações deve sublinhar-se a necessidade, partilhada por diferentes grupos parlamentares e pelas entidades objecto de audição, de reflectir sobre um eventual papel das GOP menos verticalizado e organizado por ministérios e mais como elemento coordenador de políticas e elemento integrador da programação económica e social tanto interna como a nível europeu.

Parece claro as vantagens de uma melhor coordenação e integração dos documentos de programação, dada a enorme dispersão actual:

- GOP em 30 de Abril
- Relatório de Orientação da Despesa Pública, também em 30 de Abril
- Plano Plurianual Orçamental em finais de Setembro
- OE em 15 de Outubro
- Plano Nacional de Reformas / Estratégia de Lisboa também em 15 de Outubro
- PEC em 15 de Dezembro

Pode ainda referir-se o Plano Nacional para o Desenvolvimento Sustentável.

A actual orientação comunitária vai no sentido de um grande envolvimento dos parlamentos nacionais na elaboração das políticas mesmo transnacionais e respectivos instrumentos de programação com destaque para o PEC e para o Plano Nacional de Reformas. Esta posição reforça a necessidade de uma reflexão no âmbito da Assembleia da República.

O Governo partilha destas preocupações e justifica insuficiências atribuídas às GOP pelo CES (insuficiente quantificação, verticalização, etc.) pelas



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

circunstâncias em que este exercício ocorre: na sequência da elaboração do Programa de Governo, para apresentação na Assembleia da República, e da preparação e apresentação do PEC e fora do seu contexto antigo (em Outubro com o Orçamento do Estado) como do novo contexto (em princípio, em Abril com o Relatório de Orientação da Despesa Pública).

Durante as audições, o Senhor Ministro de Estado e das Finanças sublinhou as linhas força da Consolidação Orçamental:

- Reformas da Administração Pública (auditorias, avaliação, prémio ao mérito, carreiras, descentralização...)
- Sustentabilidade das finanças públicas (segurança social, envelhecimento da população...)
- Qualidade da despesa pública (educação, saúde, infraestruturas...)
- Política de privatizações (objecto de decisão a curto prazo)
- Sistema fiscal (simplificação, estabilidade...)

Constitui compromisso do Governo dar transparência, modernidade e credibilidade ao processo orçamental. Constituem igualmente compromissos do Governo atingir em 2008 um valor do défice público inferior a 3% sem receitas extraordinárias, bem como a qualificação do investimento público e uma política fiscal ao serviço do crescimento. Em breve na Assembleia da República dará entrada, após audição das organizações de trabalhadores, o novo regime de aposentação dos funcionários públicos e o novo regime de assistência na doença.

O Governo – através do Senhor Ministro de Estado e das Finanças e dos Senhores Secretários de Estado do Orçamento, dos Assuntos Fiscais e da Administração Pública – fundamentou perante os Deputados as suas políticas. Fundamentou igualmente o cenário macroeconómico contido nas GOP e os



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

seus graus de incerteza. Os grupos parlamentares afirmaram as suas posições durante o exercício do contraditório.

O Senhor Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, além da fundamentação das políticas ambientais, políticas de cidades e territoriais sublinhou as opções decorrentes do novo ciclo de fundos comunitários. Estes estarão sujeitos a princípios de concentração, de selectividade e de sustentabilidade. Constituem desígnios estratégicos para o novo ciclo de fundos: a produtividade, a competitividade e a valorização territorial.

Admite o Governo que em princípios de 2006 seja possível colocar à discussão pública estas opções para uma posterior discussão com a Comissão Europeia.

Foram salientadas diversas interacções entre o Ambiente, a Economia e as opções energéticas. O Governo afirma defender a virtuosidade destas interacções / cooperação e no princípio de que uma sociedade competitiva tem que ser uma sociedade ambientalmente exigente.

O Ministro desta tutela e o Senhor Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional fundamentaram as posições do Governo em confronto com diferentes posições dos grupos parlamentares.

O Senhor Ministro das Obras Públicas – acompanhado pelos Senhores Secretários de Estado Adjunto e dos Transportes – apresentou as principais opções do Governo em matéria de transportes, logística, sector da construção e imobiliário e comunicações. A política do governo relativamente às SCUT foi contraditada por diversos grupos parlamentares mantendo o Governo a tese da impossibilidade de introdução de portagens em 2005 (o que torna falaciosa a argumentação de portagens vs ISPP) e da manutenção do actual esquema até que certo número de condições seja verificável.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

O Programa de Investimentos em Infraestruturas Prioritárias foi analisado em discussão entre o membro do Governo e os grupos parlamentares.

A necessidade de escrutínio público dos grandes investimentos em infraestruturas mereceu acordo generalizado e constitui compromisso do Governo.

O Senhor Ministro da Economia e Inovação – acompanhado pelos Senhores Secretários de Estado Adjunto e da Indústria, do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor e do Turismo – apresentou as principais opções do Governo em matéria económica.

Segundo o Governo a difícil compatibilização entre o programa de consolidação orçamental e a prioridade afirmada quanto ao crescimento económico está garantida pela implementação do Plano Tecnológico. Foram enunciadas as principais acções de implementação já iniciadas:

- SIFIDE / Sistema de Incentivos Fiscais em Inovação e Desenvolvimento Empresarial
- Revisão do sistema de contrapartidas
- Criação de um fundo tecnológico (decorrente do concurso de energia eólica)
- Criação de um cluster eólico
- Concurso para um Innovation Score Card
- Novo PRIME / Programa de Incentivos à Modernização da Economia
- INOV-jovem: inserção em PME de jovens com qualificações de nível superior nas áreas da gestão, engenharia, ciência e tecnologia e outras áreas críticas da inovação e do desenvolvimento
- INOV-contacto
- PIN / Projectos de Potencial Interesse Nacional



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

- “empresa na hora”

O Programa de Investimentos em Infraestruturas Prioritárias foi analisado em complemento das audições anteriores quer com o Senhor Ministro de Estado e das Finanças quer com o Senhor Ministro das Obras Públicas.

O Senhor Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social – acompanhado pelo Senhor Secretário de Estado da Segurança Social e pela Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação – desenvolveu quer a estratégia e medidas que integram a 2ª opção das GOP (“reforçar a coesão, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades”) quer as questões suscitadas pelos diferentes Grupos Parlamentares.

Em geral, das audições e debates realizados resulta claro a necessidade premente de revisão do processo orçamental. A este propósito as GOP referem, nomeadamente, que “a disciplina orçamental rigorosa, associada à consolidação e à transparência das contas públicas a que o Governo se compromete, exige a reforma de normas, procedimentos e instituições do processo orçamental em linha com as melhores práticas europeias. Esta reforma tem em vista o controlo efectivo da despesa corrente primária, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual...”.

Resulta desta preocupação partilhada por muitos a necessidade, inserta nas GOP, de “apoio à criação de uma Unidade Técnica no âmbito da Assembleia da República, para acompanhar a preparação dos orçamentos, dos programas de estabilidade e crescimento, da execução orçamental e da Conta Geral do Estado”.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**IV – Conclusões**

***Sobre as Grandes Opções do Plano***

O Governo apresentou na Assembleia da República a sua proposta de GOP para o período de 2005-2009. Segundo o Governo estas opções “traduzem o compromisso do Governo numa estratégia de médio-longo prazos visando dar a Portugal um rumo para a sua modernização e desenvolvimento com coesão social apostada no conhecimento, na qualificação, na tecnologia e na inovação e no desenvolvimento de um amplo conjunto de políticas sociais”.

Constituem objectivos estratégicos destas opções:

- “assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos;
- reforçar a coesão, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades;
- melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento;
- elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania;
- valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país”.

Os membros do Governo fundamentaram, perante as comissões especializadas da Assembleia da República, a natureza das suas opções estratégicas e da sua implementação.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Também o Conselho Económico e Social foi ouvido em sede de comissões. Foi debatido o respectivo Parecer de 13 de Julho bem como o Parecer de Iniciativa sobre “Grandes Opções do Plano e Estratégia de Desenvolvimento”, de 24 de Maio de 2005.

Os Grupos Parlamentares assumiram as posições políticas correspondentes à sua leitura da situação do país e das políticas necessárias para a superação das dificuldades. As actas das reuniões consagram as diferentes posições específicas, pelo que não são aqui detalhadas.

No essencial todos os intervenientes partilham um diagnóstico de grandes dificuldades económicas e sociais do país – tanto de natureza conjuntural quanto de raiz estrutural e de longo prazo – divergindo, porém, nos caminhos a seguir.

O Governo entende que o seu Programa de Governo e as GOP e outros documentos de programação que tem vindo a desenvolver – bem como as medidas implementadas – oferecem ao país a resposta aos problemas e “um rumo para a sua modernização e desenvolvimento com coesão social”. Entende que o caminho seguido permite a compatibilização indispensável entre consolidação orçamental e a prioridade ao crescimento afirmada no programa que os portugueses sufragaram.

***Sobre a programação económica***

O Governo apresentou-se perante a Assembleia da República em 21 e 22 de Março com o seu Programa de Governo. Além deste, em cerca de 15 semanas, o Governo preparou e submeteu ao escrutínio político documentos centrais de estratégia governativa e de implementação de medidas conducentes ao desenvolvimento do país: o Programa de Estabilidade e



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Crescimento para 2005-2009, o Orçamento Rectificativo para 2005 e, pouco depois, as Grandes Opções do Plano para 2005-2009 (incluindo as principais linhas de acção e medidas em 2005-2006).

Ainda a curto prazo, o Governo apresentará o Plano Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, o Orçamento do Estado para 2006 – a apresentar, nos termos constitucionais, até 15 de Outubro – o Plano Nacional de Reformas – que implementa, a nível nacional, a Estratégia de Lisboa, e cuja apresentação ocorrerá também em 15 de Outubro – e, até 15 de Dezembro, a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Constitui ainda compromisso do Governo a apresentação ao Parlamento, a partir da Primavera de 2006 e no âmbito do Relatório de Orientação da Despesa Pública (nº 3 do Artigo 57º da Lei de Enquadramento Orçamental) “um orçamento macroeconómico cobrindo um período deslizando de 5 anos, onde se determinará o nível total das despesas públicas em cada um dos anos abrangidos, para servir de base à orçamentação anual por serviços e programas, bem como às grandes opções de política fiscal”.

Este compromisso colhe o acordo do Conselho Económico e Social e dos Grupos Parlamentares.

Colhe certamente também o acordo do vasto conjunto de entidades com assento no Conselho Económico e Social e dos diferentes Grupos Parlamentares o compromisso de “implementação acelerada do Plano Oficial de Contabilidade Pública, nomeadamente nos serviços integrados, enquanto instrumento fundamental de controlo da despesa pública, que permitirá avaliar os custos unitários dos serviços, promovendo o acompanhamento dos custos e de ganhos de eficiência no que respeita aos recursos financeiros e patrimoniais”.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

Naturalmente que outras matérias de política financeira e fiscal, de política económica e de políticas sociais não reúnem tal consenso e são objecto de contraditório quer no debate político no Parlamento – incluindo aquele que ocorreu em sede de Comissão de Orçamento e Finanças e de outras comissões especializadas e que este Parecer reporta – quer nos parceiros sociais e na sociedade em geral.

Porém dos debates realizados resulta claro a necessidade premente de revisão do processo orçamental. E diferentes sectores da vida política e social poderiam subscrever a afirmação contida nas GOP de que “a disciplina orçamental rigorosa, associada à consolidação e à transparência das contas públicas a que o Governo se compromete, exige a reforma de normas, procedimentos e instituições do processo orçamental em linha com as melhores práticas europeias. Esta reforma tem em vista o controlo efectivo da despesa corrente primária, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual...”.

Dos debates em sede de comissões permanentes do Parlamento fica a questão da proliferação de planos e programas, da desarticulação entre documentos de programação internos e europeus e, neste contexto, do papel a desempenhar pelas Grandes Opções do Plano – um imperativo constitucional mas que se quer também um instrumento útil para a governação e para o país.

Refira-se que apesar de uma interacção forte entre o Governo e o CES – elogiada por este pela sua novidade – resulta, para todos, um sentimento de insatisfação. A alteração à Lei de Enquadramento Orçamental que coloca o debate das GOP em momento próprio diverso da apresentação do OE e a circunstância de o novo Governo estar em funções apenas a partir de Março de 2005 gerou uma situação em que as GOP, que deveriam ter sido apresentadas em Abril, surgem isoladas de outros elementos de programação económica. Surgem, assim, na sequência e em coerência com o Programa de Governo e



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

com o Programa de Estabilidade e Crescimento, mas com um grau de utilidade menor daquele que se pode esperar de um exercício integrador e de coordenação.

É altura, pois, de uma reflexão no Parlamento sobre a natureza das GOP e toda a actual programação nacional e comunitária.

A actual orientação comunitária vai no sentido de um grande envolvimento dos parlamentos nacionais na elaboração das políticas mesmo transnacionais e respectivos instrumentos de programação com destaque para o PEC e para o Plano Nacional de Reformas. Esta posição reforça a necessidade de uma reflexão no âmbito da Assembleia da República.

A instalação de uma unidade técnica de acompanhamento orçamental e a densidade dos documentos de programação que o Governo irá imperativamente apresentar à Assembleia da República nos próximos meses constituirão uma oportunidade para que este debate se faça com a profundidade necessária. Recorde-se que até final do ano, para além do Orçamento do Estado para 2006, o Governo apresentará o seu programa nacional de implementação da Estratégia de Lisboa (a estratégia europeia de transição para uma economia baseada no conhecimento), o novo

Quadro de Referência Estratégica Nacional (ligado às novas perspectivas financeiras da União Europeia e ao novo período de programação pós-2007) e a revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento.

#### **IV – Parecer**

Atentas as considerações produzidas, a Comissão de Orçamento e Finanças é do seguinte:



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**Parecer**

1. A Proposta de Lei n.º 30/X, reúne os requisitos, constitucionais, legais e regimentais, pelo que está em condições de subir ao Plenário.
2. Os Grupos Parlamentares, para além das posições políticas assumidas em sede das comissões permanentes e dos seus votos expressos durante estes trabalhos, reservam as suas posições para o Plenário da Assembleia da República.

***O Deputado Relator***

***A Vice-Presidente***

***Maximiano Martins***

***(Teresa Venda)***