



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 14/UTAO/2010

Data: 22.06.2010

INFORMAÇÃO TÉCNICA N.º 4/2010

Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental

1 Em resposta ao convite dirigido por Sua Excelência, o Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças, a UTAO preparou a presente informação técnica com o intuito de dar um contributo para os trabalhos em curso, na COF, relativos à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

2 Neste âmbito afigura-se pertinente colocar à consideração da COF as seguintes sugestões que permitiriam ao Parlamento e à UTAO melhorar o escrutínio dos documentos de finanças públicas:

- Alargamento dos prazos de escrutínio; e
- Conteúdo técnico dos documentos de finanças públicas.

Anexa-se ainda um trabalho anterior da UTAO referente à «Avaliação do Processo Orçamental Português – Relatório da OCDE».

ALARGAMENTO DOS PRAZOS DE ESCRUTÍNIO

3 Em 2008, a OCDE efectuou uma avaliação aprofundada do processo orçamental português.¹ Nessa sequência da divulgação desse relatório a UTAO preparou a **Nota Técnica da UTAO n.º 4/2009**, disponibilizada em 11.03.2009, com o título «Avaliação do Processo Orçamental Português – Relatório da OCDE», que se anexa à presente Informação. Convém referir que nessa análise, para além de evidenciar as principais recomendações da OCDE, a UTAO efectuou um conjunto de apreciações adicionais, que decorrem da experiência adquirida no desenvolvimento da sua área de competência e que se encontram intimamente relacionadas com o processo orçamental, em todas as fases do seu desenvolvimento: i) planeamento; ii) orçamentação; iii)

¹ O Relatório da OCDE tem a autoria de Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery. A versão portuguesa encontra-se em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf> e uma versão mais curta, na língua original, em inglês, intitulada *Budgeting in Portugal*, encontra-se publicada no *OECD Journal on Budgeting*, volume 2008/03 em <http://www.oecd.org/dataoecd/59/19/42007276.pdf>.

execução; iv) controlo; v) recolha, sistematização e introdução da informação financeira no processo de decisão.²

4 Do conjunto de recomendações da OCDE dirigidas à Assembleia da República convém assinalar, pela sua importância, inclusivamente para o bom desenrolar do trabalho técnico da UTAO, a recomendação de alargamento dos prazos de apreciação dos principais documentos orçamentais pela Assembleia da República. No tocante ao Orçamento do Estado, a OCDE recomenda que:

«O período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão.»

5 As melhores práticas de Transparência Orçamental da OCDE, de 2002, determinam que “o Parlamento deve ter a oportunidade e os recursos necessários para efectivamente escrutinar qualquer relatório de carácter orçamental sempre que o entenda necessário.”³

6 Com efeito, o calendário actual de discussão e aprovação do Orçamento do Estado português é muito curto quando comparado com o de outros países da OCDE, em que o prazo médio das deliberações orçamentais no parlamento é superior a três meses (Tabela 1). As “Melhores Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE” sugerem que a Assembleia da República deveria dispor de tempo e de recursos para examinar com eficácia qualquer relatório de cariz orçamental que considere necessário. Consequentemente de acordo com a OCDE, **«As melhores práticas recomendam que o Parlamento deve dispor de, pelo menos, três meses para efectuar a revisão do orçamento.»** Para melhorar a transparência, deve assim ponderar-se conceder à Assembleia da República um prazo mais alargado para analisar a proposta de Orçamento do Estado.

² Posteriormente, em Abril de 2009, foi divulgado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública o «Relatório Final da Comissão para a Orçamentação por Programas», que também sugere a necessidade de reforço da fiscalização em matéria orçamental por parte da Assembleia da República. O documento encontra-se disponível em: http://www.min-financas.pt/inf_economica/Relatorio_Final_da_COP.pdf.

³ Ver ponto 3.4 (Public and parliamentary scrutiny) das OECD Best Practices for Budget Transparency (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>). Na versão original, “Parliament should have the opportunity and the resources to effectively examine any fiscal report that it deems necessary.”

Tabela 1 – Calendário de apresentação e aprovação orçamental em alguns países da OCDE

País	Início do ano orçamental	Prazo para apresentação		Prazo para aprovação		Duração da análise do Orçamento	
		(A)	(B)	(B)	(B-A)		
Estados Unidos	1 de Outubro	Primeira Segunda-feira de Fevereiro		Antes do início do ano orçamental		Cerca de 8 meses	
Holanda	1 de Janeiro	Terceira terça-feira de Setembro		Antes do início do ano orçamental		Mais de 3 meses	
México	1 de Janeiro	8 de Setembro		Um mês antes do início do ano orçamental		Cerca de 3 meses	
França	1 de Janeiro	Primeira terça-feira de Outubro		Antes do início do ano orçamental		Cerca de 3 meses	
Japão	1 Abril	Durante Janeiro		Antes do início do ano orçamental		Mais de 2 meses	
Suécia	1 Janeiro	20 de Setembro		Um mês antes do início do ano orçamental		Mais de 2 meses	
Coreia	1 Janeiro	2 Outubro		Um mês antes do início do ano orçamental		2 meses	
Portugal	1 Janeiro	15 Outubro		Um mês antes do início do ano orçamental		1,5 meses	

Fonte: OCDE (2008), *Avaliação do Processo Orçamental Português – Relatório da OCDE*, Tabela 3.2. «Calendário de apresentação e aprovação orçamental em alguns países da OCDE», pág. 55.

7 Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, a Assembleia da República dispõe de um prazo máximo de 45 dias para discutir e aprovar a proposta de Orçamento do Estado. Acresce que, contrariando as melhores práticas internacionais, o período de tempo que é concedido à Assembleia da República para analisar e discutir o orçamento tem vindo a ser reduzido ao longo do tempo, tendo passado de três meses em 1977 para o actual mês e meio (Tabela 2).

Tabela 2 – Evolução das datas de apresentação e votação do Orçamento do Estado em Portugal

Lei	Prazo para apresentação	Prazo para votação	Duração da análise do Orçamento
Lei n.º 64/77, de 26 de Agosto	15 de Setembro	15 de Dezembro	3 meses
Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro	15 de Outubro	15 de Dezembro	2 meses
Lei n.º 90/2001, de 20 de Agosto	1 de Outubro	15 de Novembro	1,5 meses
Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto	15 de Outubro	30 de Novembro	1,5 meses

Fonte: Vargas, A. e P. Valente (2008), *O Parlamento na Prática*, Edição da Assembleia da República, Tabela 9.2., pág. 211.

8 Para que a análise técnica da UTAO seja útil, a mesma deve ser disponibilizada antes da ocorrência do debate na generalidade. Assim, a necessidade de compatibilização dos prazos da análise técnica com os que decorrem da Lei de Enquadramento Orçamental e do Regimento da Assembleia da República traduz-se num **reduzido tempo disponível para a análise da UTAO aos principais documentos relativos às finanças públicas** – 10 dias para analisar a proposta de Orçamento do Estado e 8 dias para a análise da actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento.⁴ Estes reduzidos prazos de análise constituem **uma considerável condicionante à actuação da UTAO**, não permitindo uma análise mais aprofundada, nem o tempo indispensável para a finalização e revisão interna da análise efectuada. A própria OCDE (2008: 58) refere que «*Embora a equipa da UTAO seja composta por especialistas qualificados em matérias orçamentais, cobrir todos os pedidos da Comissão e responder à proposta de orçamento do executivo num prazo de dez dias é uma tarefa muito exigente.*»

9 A comparação com a realidade norte-americana é reveladora da insuficiência dos prazos de que a UTAO dispõe para analisar os principais documentos de finanças públicas. O Congresso norte-americano dispõe de um total de 8 meses para proceder à discussão e votação da proposta de orçamento do Presidente, o que permite que o *Congressional Budget Office* (CBO), provido de um *staff* de 235 pessoas, tenha operado de acordo com seguinte calendário no presente ano:

1 Fevereiro 2010:	Apresentação da proposta de Orçamento do Presidente
5 de Março:	Análise preliminar do CBO da proposta de Orçamento do Presidente
24 de Março:	Análise (final) do CBO da proposta de Orçamento do Presidente

10 Verifica-se que o CBO dispôs de mais de um mês para efectuar a sua análise preliminar à proposta de Orçamento do Presidente, que consiste na actualização da previsão do próprio CBO da evolução da receita e da despesa das administrações públicas (*baseline*) em função das novas medidas contidas na proposta presidencial. O prazo de quase dois meses no caso do CBO compara com os dez dias disponíveis para a UTAO.

11 No caso português os prazos norte-americanos são manifestamente irreplicáveis, devendo-se, no entanto, considerar a recomendação da OCDE de alargar para pelo menos 3 meses o período de discussão do Orçamento na AR, o que obrigaria a reajustar o prazo de entrega do orçamento para um prazo anterior ao actual ou a equacionar a apresentação de um *pre-budget*, com carácter vinculativo, contendo a previsão da receita e o tecto da despesa, na primavera.

12 É necessário ter presente que a última revisão da LEO decorreu em 2004 (Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que procede à 3.ª alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), num período anterior à constituição da UTAO. A criação da UTAO pressupõe a introdução de uma etapa prévia de análise técnica de elevado nível, anterior ao debate político na generalidade, que não é passível de ser totalmente acomodada nos (já reduzidos) prazos da LEO actualmente em vigor.

⁴ No caso do Orçamento do Estado, o artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República estipula os prazos: de 10 dias para os serviços da AR procederem a uma análise técnica do documento; de 15 dias para elaboração dos pareceres das comissões sectoriais; e de 20 dias para a elaboração do relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças. Todos os prazos contam a partir da data de entrega da proposta de lei do Orçamento do Estado na AR.

13 Ao nível de calendário, seria ainda desejável uma articulação dos prazos de apresentação dos documentos de finanças públicas previstos na LEO com as mudanças de calendarização a nível europeu que parecem apontar para uma alteração do prazo de apresentação da actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento do actual mês de Dezembro para a Primavera (ponto 11.c das Conclusões do Conselho Europeu, de 17.06.2010).

CONTEÚDO TÉCNICO DOS DOCUMENTOS DE FINANÇAS PÚBLICAS

14 A UTAO mantém a sugestão, formulada pela primeira vez em 2008, de que, documentos como o Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), cujo conteúdo informativo não se encontra suficientemente tipificado na Lei de Enquadramento Orçamental, sejam *acompanhados de um anexo estatístico*, contendo a informação técnica considerada necessária para a sua análise, em moldes a definir pela Assembleia da República, tendo por base o Código de Conduta sobre o conteúdo e formato dos Programas de Estabilidade e Crescimento, necessariamente adaptado às necessidades específicas de informação por parte da Assembleia da República.

15 O mesmo se poderá aplicar relativamente ao Relatório do Orçamento do Estado, no que diz respeito aos capítulos onde sistematicamente se revelam insuficiências na informação fornecida.

16 De forma não exaustiva e a título ilustrativo, podem listar-se as seguintes insuficiências: o valor do PIB nominal utilizado nos cálculos de rácios do produto; o valor do hiato do produto; as componentes cíclicas utilizadas; o montante de medidas temporárias; a apresentação dos principais agregados da conta das Administrações Públicas, em milhões de euros, segundo as duas ópticas de contabilização; a apresentação de informação suficientemente detalhada referente à passagem da óptica de contabilidade pública para a da contabilidade nacional; a identificação dos fluxos financeiros com o sector empresarial do Estado. Em todo o caso, seria igualmente útil a disponibilização de um ficheiro, em formato de folha de cálculo, contendo essa informação, bem como os remanescentes Quadros do Relatório e Mapas da Lei, em valores numéricos sem arredondamento.

17 Por último, refira-se que a não disponibilização deste tipo de informação tem vindo a condicionar o trabalho técnico de análise dos documentos de finanças públicas efectuado pela UTAO.