



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.ª 1/UTAO/2011

Data: **11.01.2011**

**PARECER TÉCNICO N.º 1/2011**

**Análise Técnica da PPL n.º 47/XI/2.ª**

Procede à quinta alteração à Lei de  
Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei  
n.º 91/2001, de 20 de Agosto

## **Ficha Técnica**

---

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 11 de Janeiro de 2011.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Colaboraram na elaboração deste documento os Consultores Técnicos Carlos Marinheiro, Joaquim Sarmento, Jorge Oliveira, António Antunes, Jorge Garrido, João Coelho, Amílcar Sousa e Ricardo Santos.

---

# I. Introdução

---

## I.1 Mandato

---

1 Nos termos do ofício n.º 5/5ª-COF/2011, de 6 de Janeiro de 2011, da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) foi transmitido à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) que:

*«No âmbito da metodologia de apreciação da iniciativa em epígrafe [Proposta de Lei n.º 47/XI - Procede à quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto], foi deliberado em reunião da Comissão de Orçamento e Finanças de 05 de Janeiro de 2011, solicitar à UTAO a elaboração de uma nota técnica sobre aquele diploma, preferencialmente até à véspera da discussão em Comissão [de Orçamento e Finanças] do parecer que antecede o debate na generalidade em Plenário, agendados para o próximo dia 12 de Janeiro».*

2 Em conformidade com esse mandato apresenta-se à COF o presente Parecer Técnico sobre a Proposta de Lei n.º 47/XI/2.<sup>a</sup> que procede a uma revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

## I.2 Metodologia

---

3 Na elaboração do presente Parecer, a UTAO exerce as suas competências no domínio do apoio técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública à Assembleia da República que, nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), fiscaliza a execução do Orçamento<sup>1</sup>.

4 A Lei de Enquadramento Orçamental constitui uma lei estruturante do processo orçamental português, que foi recentemente avaliado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), no estudo intitulado “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal.”<sup>2</sup> Em paralelo, quando relevante, procedemos também à análise dos contributos elaborados pelo Grupo de Trabalho para a revisão da LEO, cujo relatório final foi

---

<sup>1</sup> A matéria em apreço constitui ainda uma reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República consagrada na alínea r) do artigo 164.º da CRP que estipula que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: «relativo ao regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais».

<sup>2</sup> O Relatório da OCDE tem a autoria de Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery. A versão portuguesa encontra-se disponível 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>.

apresentado em Julho de 2010.<sup>3</sup> Por último, foram considerados os contributos do relatório final da Comissão para a Orçamentação por Programas (COP).<sup>4</sup>

5 Este Parecer Técnico tem subjacente as recomendações de diversas organizações internacionais em matéria de boas práticas, a literatura económica e o pacote legislativo de reforço da governação económica apresentado pela Comissão Europeia em 29 de Setembro de 2010.

6 Na eventualidade de algumas questões não se encontrarem tão desenvolvidas quanto o desejável, a UTAO encontra-se à disposição da COF para aprofundar qualquer tema que esta Comissão considere útil no decurso do debate na especialidade da iniciativa legislativa.

## II. Análise Técnica da PPL n.º 47/XI/2.<sup>a</sup>

---

1 A análise técnica à Proposta de Lei n.º 47/XI aborda as temáticas elencadas nos subcapítulos seguintes.

### II.1 Solidariedade Recíproca

---

2 O princípio da solidariedade recíproca, introduzido pelo artigo 10.º-B, estipula que «O princípio da solidariedade recíproca obriga todos os subsectores, através dos seus organismos, a contribuírem **proporcionalmente** para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar **situações de desigualdade**».

3 Neste âmbito, podem levantar-se duas questões que não se encontram esclarecidas na presente Proposta de Lei. A primeira prende-se com a não definição do **referencial de proporcionalidade** e a segunda com o **que se considera ser uma situação de desigualdade**. A não definição destes conceitos dificultará a aplicação deste princípio de uma forma geral, ou, alternativamente, levará a uma elevada discricionariedade na sua aplicação.

---

<sup>3</sup> “Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, Relatório do Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho n.º 8065/2010, de 30 de Abril, do Ministro de Estado e das Finanças, de 14 de Julho de 2010; disponível em: [http://www.min-financas.pt/inf\\_economica/140710\\_relatorio\\_revLeiEnquadramentoOrcamental.pdf](http://www.min-financas.pt/inf_economica/140710_relatorio_revLeiEnquadramentoOrcamental.pdf)

<sup>4</sup> Em Abril de 2009, foi divulgado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública o «Relatório Final da Comissão para a Orçamentação por Programas», onde é sugerida 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](http://www.min-financas.pt/inf_economica/Relatorio_Final_da_COP.pdf).

## II.2 Princípio da Não Compensação

---

4 A alteração ao artigo 6.º (Não compensação), que permite que as receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado e/ou à gestão da tesouraria do Estado, sejam abatidas às despesas com os juros da dívida pública, poderá dificultar a análise técnica da execução orçamental, caso o previsto no artigo 7.º não se aplique também aos boletins *infra* anuais de execução orçamental:

- ❑ O abatimento à despesa proposto fará com que os encargos da dívida registados sejam inferiores aos juros da dívida pública directa do Estado;
- ❑ A alteração proposta provocará ainda mais uma discrepância entre o registado na óptica da contabilidade pública e o registado na óptica da contabilidade nacional.

5 A nova redacção do artigo referente ao princípio da não compensação implica que:

- ❑ Se aplique uma excepção deste âmbito ao registo de operações relativas a activos financeiros;
- ❑ As despesas relativas a operações de derivados financeiros sejam deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, considerando-se apenas o saldo como despesa;
- ❑ As receitas de juros relativos à emissão e gestão da dívida pública directa e gestão de tesouraria do Estado sejam abatidas às receitas de idêntica natureza;
- ❑ Os juros obtidos pela aplicação de excedentes e adiantamentos de tesouraria do Estado sejam abatidos às despesas com juros da dívida pública directa do estado.

6 Apesar de o mesmo artigo, no seu n.º 7, referir que os referidos fluxos financeiros devem ser registados individualmente e apresentados em sede de CGE, a UTAO entende que se incorre no risco de perda de transparência e capacidade de análise, nomeadamente no que diz respeito ao apuramento da taxa de juro implícita da dívida pública.

7 Por outro lado, a inscrição orçamental por parte do IGCP, de fluxos financeiros relativos a operações de gestão de carteira, passam a ser registadas pelos respectivos valores líquidos:

- ❑ As operações de derivados financeiros passam a ser feitas pela diferença entre as receitas obtidas e as despesas incorridas; e,
- ❑ A venda de valores representativos de dívida, pela diferença entre os juros recebidos e os juros pagos na aquisição destes valores.

### II.3 Processo Orçamental

**8** No que respeita aos procedimentos orçamentais conducentes à elaboração, aprovação e execução do Orçamento de Estado (OE), a presente Proposta de Lei de revisão da LEO visa introduzir alterações significativas, quer ao nível documental (e do conteúdo dos respectivos documentos), quer ao nível dos procedimentos subjacentes.

**9** Na exposição de motivos, é referido que os objectivos pretendidos com esta proposta de revisão da Lei são os de: melhorar o processo de elaboração do OE, dar visibilidade à restrição orçamental plurianual do sector público, aumentar a capacidade/transparência de gestão orçamental dos decisores públicos e reforçar o papel da Assembleia da República na definição dos limites da despesa e verificação dos resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos.

**10** O processo orçamental iniciar-se-á com a apresentação ao Parlamento da revisão do **Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)** e do projecto de actualização do **quadro plurianual de programação orçamental** para os 4 anos seguintes. Posteriormente, a Assembleia da República tem um prazo de 10 dias para a sua **apreciação**, não o aprovando formalmente. Adicionalmente, o Governo enviará à Assembleia da República a versão final do PEC, antes de este ser entregue definitivamente ao Conselho Europeu e à Comissão Europeia.

**11** No caso do PEC, a alteração preconizada pela Proposta de Lei em análise exige que as medidas de política económica e orçamental nele definidas sejam detalhadas, especificando os seus efeitos financeiros e o calendário de execução (cf. artigo 12.º-B, n.º 2).

**12** Contrariamente à anterior revisão da LEO, que previa uma disposição legal destinada à orientação da política orçamental materializada no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), onde se reflectia a evolução das finanças públicas e a orientação da despesa pública a médio prazo, a actual Proposta de Lei abandona esta exigência excluindo-a do Processo Orçamental. Em alternativa, o Governo, numa primeira fase, apresentará à Assembleia da República uma PPL com o **quadro plurianual de programação orçamental**, em conformidade com o definido nas Grandes Opções do Plano (GOP). No entanto, a sua apresentação e debate na Assembleia da República deverá ocorrer em simultâneo com a primeira Proposta de Lei do OE.

**13** No que respeita aos trâmites da execução orçamental, é alterado o regime de assunção de compromissos quando destes resultam encargos plurianuais (cf. artigo 45.º), de forma a torná-lo compatível com a regra de despesa enunciada no artigo 12.º-D.

**14** No que respeita à **orçamentação por programas** (cf. artigos 18.º e segs.), convém referir que um programa orçamental engloba as despesas de um conjunto de medidas que articuladas entre si contribuem para a concretização das políticas públicas que se pretendem prosseguir. Por seu lado, cada medida divide-se em um ou mais projectos e/ou uma ou mais actividades. A concepção de programas orçamentais exige a definição de um conjunto de indicadores que permitam avaliar a «...economia, eficiência e eficácia da sua realização». No seu artigo 21.º é

remetida para legislação complementar a definição de regras relativas à operacionalização da orçamentação por programas.

**15** Ao passar a ser obrigatoriamente estruturado por programas, **a execução do OE é efectuada de forma vertical**, procedendo-se assim à eliminação da distinção entre despesas de funcionamento e de PIDDAC, e, conseqüentemente do anterior Mapa XV-PIDDAC. Assim cada um dos programas ser executado por uma ou várias entidades, pertencentes ao mesmo ministério ou ao mesmo ou a diferentes subsectores da Administração Central (cf. artigo 19.º, n.º 4).

**16** Uma orçamentação por programas, com o enfoque na performance dos mesmos, permitirá uma maior simplicidade na apresentação do orçamento, o que contudo não deverá ser percebido como uma redução do controlo orçamental, sendo que as experiências internacionais têm demonstrado que focar em programas ao invés de um vasto número de linhas do orçamento aumenta a transparência e a percepção dos cidadãos relativamente à forma como os dinheiros públicos estão a ser usados. Adicionalmente, refira-se que uma orçamentação focada na performance pressupõe uma avaliação independente dos indicadores de desempenho e dos seus resultados.

**17** Neste âmbito, importa notar as conclusões da COP, a qual num «contexto de orçamentação por programas (OP) a informação sobre o custo das acções tem de ser fidedigna e ser de fácil obtenção» pelo que deverá «ser dada particular atenção e prioridade ao avanço da implementação do POCP/RIGORE».

**18** A introdução na presente Proposta de Lei de “excepções” à aplicação do POCP, como a consagrada no n.º 2 do artigo 11.º, limitará o sucesso de uma efectiva implementação de Orçamentação por Programas, sob prejuízo de não possibilitar uma avaliação objectiva dos seus resultados em termos de economia, eficiência e eficácia.

#### Caixa 1 – Aplicação do POCP na Administração Central do Estado

A aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) em Setembro de 1997 teve por objectivo criar uma contabilidade pública moderna, que constituísse um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação.

A sua aplicação visava entre outras finalidades «a tomada de decisões estratégicas no domínio orçamental, designadamente no âmbito da orçamentação plurianual, face ao acompanhamento dos compromissos com reflexos em anos futuros», bem como «Disponibilizar informação para apoiar a actividade de controlo da actividade financeira da Administração Pública pelas entidades com competência legal nesse domínio».

Decorrido mais de uma década desde a sua aprovação, a sua implementação não se encontra ainda generalizada ao conjunto da Administração Pública, conforme informação constante do Parecer do Tribunal de Contas à CGE/2009, Vol. II, ponto 3.2.4, sendo que o subsector da Administração Central continua a ser aquele em que o processo de transformação é mais lento.

19 Ao nível da prestação de contas, pretende-se envolver de forma mais profunda a Assembleia da República, ficando o Governo obrigado a apresentar, até 31 de Março, um **relatório com a execução dos programas orçamentais no ano anterior** (cf. artigo 72.º-A).

20 Na *Exposição de Motivos* apresentada na PPL é referido que a Conta Geral do Estado (CGE) é apresentada até 31 de Maio do ano seguinte, o que representa uma antecipação de um mês face ao actual quadro legislativo. Contudo, o artigo 73.º da PPL mantém a data de 30 de Junho para a apresentação da CGE pelo Governo, à Assembleia da República. Adicionalmente, na *Exposição de Motivos*, é referido o prazo limite de 31 de Março do ano seguinte para apresentação das contas dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos ao membro do Governo responsável pela área das Finanças e ao respectivo ministro da tutela, enquanto no n.º 1 do artigo 77.º da LEO, é referido o prazo de 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.

21 Paralelamente, é antecipado em um mês, para 31 Março, o prazo de entrega da conta do Tribunal de Contas.

#### II.4 Prazos concedidos à Assembleia da República

---

22 Do conjunto de recomendações da OCDE de 2008, dirigidas à Assembleia da República, convém assinalar, pela sua importância, inclusive 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 que se refere ao OE, 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.»**

23 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.»<sup>5</sup>

24 Com efeito, o calendário actual de discussão e aprovação do Orçamento do Estado português (45 dias) 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). Acresce referir 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).

---

<sup>5</sup> 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-A)
Estados Unidos	1 de Outubro	Primeira Segunda-feira de Fevereiro	Antes do início do ano orçamental	Cerca de <b>8 meses</b>
Holanda	1 de Janeiro	Terceira Terça-feira de Setembro	Antes do início do ano orçamental	Mais de <b>3 meses</b>
México	1 de Janeiro	8 de Setembro	Um mês antes do início do ano orçamental	Cerca de <b>3 meses</b>
França	1 de Janeiro	Primeira Terça-feira de Outubro	Antes do início do ano orçamental	Cerca de <b>3 meses</b>
Japão	1 Abril	Durante Janeiro	Antes do início do ano orçamental	Mais de <b>2 meses</b>
Suécia	1 Janeiro	20 de Setembro	Um mês antes do início do ano orçamental	Mais de <b>2 meses</b>
Coreia	1 Janeiro	2 Outubro	Um mês antes do início do ano orçamental	<b>2 meses</b>
Portugal	1 Janeiro	15 Outubro	Um mês antes do início do ano orçamental	<b>1,5 meses</b>

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.

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	<b>3 meses</b>
Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro	15 de Outubro	15 de Dezembro	<b>2 meses</b>
Lei n.º 90/2001, de 20 de Agosto	1 de Outubro	15 de Novembro	<b>1,5 meses</b>
Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto	15 de Outubro	30 de Novembro	<b>1,5 meses</b>

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

**25** A proposta de revisão da LEO, contrariando a recomendação da OCDE, não aumenta o tempo à disposição da Assembleia da República para apreciar o Orçamento e a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento. Acresce que o conteúdo dos documentos referidos passará a incluir mais informação, extremamente relevante, referente ao novo quadro plurianual proposto para a despesa da administração central, que merecerá um escrutínio aprofundado por parte da Assembleia da República.

**26** Assim, pode concluir-se que **os prazos propostos** na revisão da LEO para a discussão na Assembleia da República do Orçamento do Estado e da actualização anual do Programa de Estabilidade **não se encontram em linha com as boas práticas internacionais e são incompatíveis com uma análise técnica prévia suficientemente aprofundada**, desses documentos, por parte da UTAO, tal como detalhado na Caixa 2.

27 No entendimento da UTAO, para que Portugal se aproximasse das boas práticas internacionais, seria desejável que ambos os prazos fossem alargados em pelo menos 15 dias, o que levaria a que a data de apresentação do Orçamento fosse antecipada para o dia 30 de Setembro.

### Caixa 2 – Implicações dos prazos de discussão dos documentos orçamentais na Assembleia da República para o escrutínio técnico a realizar pela UTAO

Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de Julho, a COF dispõe do apoio da UTAO para a elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública. Para que a análise técnica da UTAO seja útil, a mesma deve ser disponibilizada antes da ocorrência do debate na generalidade da iniciativa em causa. Assim, 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.\* A PPL em apreço mantém esses prazos:

- ❑ Nos termos do artigo 12.º-B da PPL em apreço a discussão da actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, o que se traduz num prazo demasiado curto para a UTAO elaborar a sua análise técnica à referida actualização, que compara com o prazo de um mês concedido à Comissão Europeia para avaliar tecnicamente o mesmo Programa no âmbito do “semestre europeu”.
- ❑ O Orçamento do Estado continuará a ter de ser discutido num prazo de 45 dias, o que conjugado com o disposto no Regimento da Assembleia da República, designadamente a disposição de que o Relatório da COF deverá ser apresentado no prazo de 20 dias, e, sobretudo, com a vontade expressa na COF de dispor do Parecer Técnico da UTAO antes da 1.ª audição, em Comissão, do ministro responsável pela área das Finanças, reduz o tempo para a elaboração desse Parecer Técnico para um prazo não superior a 10 dias seguidos.

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.»

Não obstante a manutenção destes prazos face à LEO em vigor, há que referir que os referidos documentos passarão a incluir mais informação, extremamente relevante, referente ao novo quadro plurianual proposto para a despesa da administração central, que seria merecedora de uma análise técnica aprofundada, o que não parece exequível nos curtos prazos concedidos a esta unidade técnica.

Em sucessivos Pareceres e Informações Técnicas, a UTAO tem vindo a dar conta à COF da insuficiência dos prazos que lhe são concedidos. A revisão da LEO seria a oportunidade de alterar essa situação limitadora da qualidade e abrangência da análise a desenvolver pela UTAO. Na análise ao OE/2011 a UTAO referiu isso mesmo: «Estando prevista pelo Governo a iniciativa de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, a UTAO considera fundamental que o Parlamento passe, na linha das boas práticas internacionais, a dispor de um período de tempo mais alargado para a análise e discussão do Orçamento do Estado».

\* É necessário ter presente que a última revisão extensa 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.

## II.5 Endividamento das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais

**28** A introdução, na presente Proposta de Lei, da referência aos limites de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais (cf. artigo 12.º-A), reforça o valor imperativo dos respectivos limites, restringindo-os também ao preceituado no artigo 87.º, nomeadamente no que diz respeito ao cumprimento do PEC, consagrando a possibilidade legal de os referidos limites poderem ser definidos, em sede de OE, para valores inferiores aos previstos nas respectivas leis de financiamento. Nestes termos, o Governo tem ao seu dispor um instrumento de valor reforçado que lhe garante a aplicação eficaz de limites ao endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais.

**29** Para reforçar este facto, e ainda no que respeita ao financiamento e endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais, é definida uma **sanção** a aplicar nos seguintes termos: o desrespeito pelos limites definidos «origina uma redução das transferências do OE devidas nos anos seguintes, de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas leis de financiamento» (cf. artigo 12.º-A, n.º3).

## II.6 Regra de Saldo Orçamental e Quadro Plurianual de Programação Orçamental

### II.6.1 Regras de Política Orçamental

**30** De acordo com Kopits e Symansky (1998)<sup>6</sup>, uma regra de política orçamental consiste numa restrição permanente à política orçamental, tipicamente definida em termos de um indicador relativo aos agregados orçamentais globais (défice, dívida ou principais componentes dos mesmos), igualmente apresentados como um tecto ou um objectivo numérico, expressos relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB). As características críticas para a credibilidade de uma qualquer regra orçamental são, de acordo com os mesmos autores, a sua permanência temporal e um elevado grau de empenhamento (*commitment*) num período longo de tempo, uma vez que essa regra pode impor uma forte restrição sobre o défice orçamental.

**31** As **regras** macroeconómicas (monetárias, cambiais e orçamentais) **procuram conferir credibilidade à condução das políticas macroeconómicas, afastando a intervenção discricionária** dos decisores de política económica.<sup>7</sup> Inspirado pelo sucesso da adopção generalizada nos anos 90 do século passado da regra de *inflation-targeting* na condução da política monetária no controlo da inflação, a adopção de regras de política orçamental passou a ser defendida por

<sup>6</sup> Kopits, G. e Symansky S. 1998. «Fiscal Policy rules». IMF Occasional Paper 162.

<sup>7</sup> «Their goal is to achieve trust by guaranteeing that fundamentals will remain predictable and robust regardless of the government in charge». Kopits, George. 2001. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15370.0>.

muitos economistas como forma de ultrapassar os problemas de inconsistência temporal, causados pela subestimação pelo eleitorado das implicações futuras das políticas correntes (por exemplo, acumulação de dívida ou compromissos implícitos de despesa futura). Seguindo essa tendência, o Tratado de Maastricht, de 1992, consagrou um limite quantitativo para o défice e para a dívida pública.

**32** Uma regra numérica orçamental crível, que deve ser o mais simples e abrangente possível, pode contribuir para ancorar as expectativas dos agentes económicos acerca da sustentabilidade a prazo das finanças públicas.

**33** Em geral, as regras orçamentais são mais úteis em países onde não existe uma reputação de prudência orçamental (Balassone e Franco, 2001). A eficácia das regras é reforçada nos casos em que estas assentam num enquadramento abrangente, aplicado de forma coerente e transparente a todos os níveis de governo.<sup>8</sup>

**34** Uma boa regra de política orçamental deve adaptar-se ao ciclo económico, deixando os estabilizadores automáticos da conjuntura funcionar, tanto na fase descendente do ciclo económico, como na fase ascendente do mesmo, evitando assim a prossecução de uma política pro-cíclica que amplie as flutuações cíclicas normais da economia. **Daí a preferência pela formulação de regras de equilíbrio do saldo estrutural, eventualmente complementadas com uma regra numérica de despesa.**

## II.6.2 Regras de saldo

**35** A PPL n.º 47/XI/2.<sup>a</sup> **mantém** inalterada a regra de equilíbrio entre receitas e despesas, **em contabilidade pública**, prevista no artigo 9.º da LEO, bem como as respectivas excepções:

- ❑ Os serviços integrados deverão apresentar um saldo *primário* positivo «salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente o não permitir» (art. 23.º);
  - Convém referir que na actual conjuntura, em que o peso dos juros é superior a 3% do PIB, um saldo primário positivo não implica necessariamente um saldo global positivo;
- ❑ O orçamento de cada serviço ou fundo autónomo deve apresentar saldo global nulo ou positivo (art. 25.º);
- ❑ «As receitas efectivas do orçamento da segurança social têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento» (art. 28.º).

**36** A PPL em apreço alarga o **conceito de «estabilidade orçamental»** a todos os subsectores, definindo-o com referência à óptica da contabilidade nacional, óptica que é relevante para efeitos das obrigações internacionais do Estado português. Nos termos do artigo 10.º-A define-se

<sup>8</sup> Balassone, Fabrizio, Daniele Franco. 2001. Introduction. In Fiscal Rules, Bank of Italy workshop held in Perugia, 1-3 February 2001, 13-29. Bank of Italy, Rome.

estabilidade orçamental como consistindo «numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores», devendo os organismos que constituem e integram o sector público administrativo estar sujeitos a este princípio na aprovação dos seus orçamentos.

**37** Outra novidade que convém ressaltar consiste em **fazer coincidir o perímetro de consolidação do sector público administrativo em contabilidade pública**, relevante para a apresentação do OE, com o perímetro de consolidação das administrações públicas em contas nacionais, relevante para efeitos do reporte do saldo das Administrações Públicas à Comissão Europeia. Isto porque se consideram integrados como Serviços e Fundos Autónomos (SFA), as entidades que antes se encontravam excluídas do universo de consolidação em contas públicas, mas que integravam o universo de consolidação das contas nacionais (cf. artigo 2.º, n.º 5). Por exemplo, trata-se de entidades como as Estradas de Portugal, S.A., a Parque Escolar, E.P.E., a RTP, S.A., etc.

- ❑ Esta alteração tenderá a reduzir o montante de ajustamentos entre as duas ópticas de consolidação e fará com que se aplique o princípio da estabilidade orçamental também às referidas entidades;
- ❑ No entanto, esta alteração não afecta a permanência de muitas empresas públicas, incluindo os Hospitais E.P.E., as empresas de transportes, etc., fora do universo de consolidação orçamental.<sup>9</sup>

**38** A PPL n.º 47/XI introduz no artigo 12.º-C a **regra do saldo estrutural não poder ser inferior ao objectivo de médio prazo (OMP)**, com efeitos a partir do ano económico de 2015, inclusive. Nos termos da exposição de motivos, o cumprimento do objectivo de médio prazo «contribui para uma trajectória sustentável do rácio da dívida pública». O saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas, definido em contas nacionais de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias. Relativamente a esta medida há que referir que:

- ❑ Se trata da transposição para a LEO de uma norma definida no Regulamento Comunitário do Pacto de Estabilidade e Crescimento, reformado em 2005.<sup>10</sup>
- ❑ A definição do OMP é remetida para o normativo do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os OMP são diferenciados por Estado-membro podendo variar entre -1% do PIB e uma situação de equilíbrio ou excedentária, em termos corrigidos de variações cíclicas e líquidos de medidas pontuais e temporárias. O Conselho considera que «a

<sup>9</sup> Para o efeito são utilizados critérios próprios definidos no âmbito do SEC95, que passam pela avaliação do carácter mercantil dessas entidades.

<sup>10</sup> Norma definida no Regulamento (CE) N.º 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho de 1997, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005, do Conselho, de 27 de Junho de 2005.

*adesão ao objectivo de médio prazo de manter situações orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias permitirá aos Estados-membros gerir as flutuações cíclicas normais mantendo ao mesmo tempo o défice orçamental dentro do valor de referência de 3% do PIB» (considerando n.º 4). Ainda de acordo com a legislação comunitária em vigor, «os objectivos orçamentais de médio prazo de um Estado-Membro poderão ser revistos sempre que seja implementada uma reforma estrutural importante e, de qualquer forma, de quatro em quatro anos».*

- ❑ Actualmente o OMP definido para Portugal corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB.
- ❑ Os n.º 2 e 3 do artigo 12.º-C da PPL em apreço referem que «quando não for possível o cumprimento da regra estabelecida no número anterior, o desvio é corrigido nos anos seguintes» devendo o cumprimento do disposto na lei ser objecto de parecer do Conselho de Finanças Públicas. Assim, a Proposta de Lei:
  - Não define em que circunstâncias poderão excepcionar alcançar o OMP;
  - Não clarifica se o parecer do Conselho das Finanças Públicas tem carácter vinculativo;
  - Não estipula qualquer regra para corrigir uma situação de défice estrutural superior ao OMP, contrariamente ao disposto na legislação comunitária que estabelece como valor de referência uma melhoria anual do saldo estrutural em 0,5% do PIB, devendo esse esforço de ajustamento ser superior a esse valor em períodos de conjuntura económica favorável, e podendo ser mais limitado em períodos desfavoráveis.

**39** Neste domínio é relevante referir o exemplo da Alemanha, que em 2009 introduziu na própria Constituição um limite à capacidade de endividamento da Federação e dos *Länder*.<sup>11</sup> Essas disposições podem ser interpretadas como um défice estrutural máximo de 0,35% para a Federação e um saldo estrutural equilibrado para os Estados, aplicáveis a partir de 2016. Trata-se de um objectivo mais exigente que o definido pelo OMP para a Alemanha, que é de um défice estrutural de 0,5%. As excepções encontram-se previstas de forma estrita apenas no caso de desastres naturais ou situações de emergência com impacto nas finanças públicas. Em caso de não cumprimento, o desvio é acumulado numa conta de controlo, que pode acumular um máximo de 1,5% do PIB e que obriga a uma redução do limite para o défice estrutural quando o desvio acumulado ultrapassa 1% do PIB.

**40** Tal como já foi referido, o artigo 8.º da presente Proposta de Lei define que a regra de saldo orçamental estrutural (cf. artigo 12.º-C) é aplicável em 2015 e anos seguintes, devendo as sucessivas revisões do PEC, prever uma trajectória de ajustamento compatível com a referida

<sup>11</sup> Artigos 109.º e 115.º da Constituição alemã (“Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 29 July 2009 (Federal Law Gazette I p. 2248)”), disponível em:

[http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#GGengl\\_000P115](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#GGengl_000P115).

regra. Até lá, e para o mandato em curso, o mesmo artigo define que o Governo apresenta à Assembleia da República a PPL do quadro plurianual de programação orçamental juntamente com a primeira PPL do OE que seja apresentada 90 dias após a entrada em vigor da presente alteração à LEO.

**41** A PPL em apreço não estabelece qualquer ligação automática e numérica entre a trajectória de ajustamento ao OMP e as disposições relativas à **programação plurianual da despesa**, ou as outras condições de equilíbrio estabelecidas nos artigos atrás referidos. A referida proposta de Directiva pretende no artigo 7.º que «O orçamento anual dos Estados-Membros deverá reflectir as limitações impostas pelas respectivas regras orçamentais numéricas em vigor».

**42** **Uma dificuldade prática** de aplicação desta regra decorre, contudo, do facto de o saldo estrutural não ser directamente observável, sendo por consequência necessário estimá-lo. A principal dificuldade dessa estimativa está na identificação da posição da economia no ciclo económico (estimativa do hiato do produto) e, em menor medida, na sensibilidade do saldo orçamental em relação ao ciclo económico. As estimativas do hiato do produto obtidas em tempo real têm considerável incerteza e encontram-se sujeitas a revisões sucessivas à medida que mais informação fica disponível (demorando alguns anos a reflectir inversões abruptas no ritmo de crescimento estrutural da economia).<sup>12</sup> No entanto, ao nível comunitário encontra-se consensualizado o método da função de produção para estimar o hiato do produto, bem como o valor da sensibilidade a utilizar.<sup>13</sup> Assim, os valores estimados para o saldo estrutural podem diferir consoante a metodologia e o momento do tempo utilizado para calcular o hiato do produto, podendo assim o valor do saldo estrutural referente a um dado ano, estimado em tempo real, ser bastante diferente do estimado em anos seguintes, como a tabela seguinte ilustra.

**Tabela 3 – Estimativas sucessivas da CE referentes ao saldo estrutural de 2007 (em % PIB)**

Estimativa do Outono de:	Saldo estrutural de 2007
2007	-2,3
2008	-2,7
2009	-3,0
2010	-3,2

Fonte: Comissão Europeia.

<sup>12</sup> «Quando uma economia sofre um abrandamento com uma importante componente estrutural, e portanto de elevada persistência – como foi o caso de Portugal nos anos considerados – as estimativas de crescimento potencial demoram algum tempo a reconhecer que esse abrandamento é mais do que um simples fenómeno cíclico. Por exemplo, na Primavera de 2002 previa-se um crescimento do produto potencial em 2003 de 3,2%; passados alguns anos, a estimativa de expansão da capacidade produtiva nesse ano já tinha sido reduzida para metade. Um problema semelhante, embora de sinal contrário, colocar-se-ia caso o crescimento económico acelerasse de forma duradoura.» Relatório da COP, pág. 17.

<sup>13</sup> Em termos de literatura económica é reconhecido que a estimativa do hiato do produto baseada na função de produção é pro-cíclica uma vez que captura o comportamento cíclico do stock de capital.

### II.6.3 Quadro plurianual de programação orçamental

43 As organizações internacionais têm vindo a recomendar a adopção de um quadro orçamental plurianual. A OCDE recomendou em 2008 que:

- ❑ «É necessário um quadro plurianual para a despesa, que seja abrangente, para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais».
- ❑ «A adopção de uma regra de despesa ajudaria a promover a disciplina orçamental»;
- ❑ «Transferir a responsabilidade primária pela execução orçamental para os organismos que executam a despesa», e, «Reforçar a responsabilização dos ministérios sectoriais».

44 O artigo 4.º estabelece que os orçamentos dos organismos do Sector Público Administrativo (SPA) são anuais. Contudo, o n.º 3 do mesmo artigo estabelece também que a **despesa associada a programas**, integrados nos orçamentos, deverá ser evidenciada não só em relação ao ano em causa mas também «com **carácter indicativo, a pelo menos, cada um dos três anos seguintes.**» O artigo 5.º refere-se à necessidade de apresentar «o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais».

45 O artigo 12.º-D estabelece um «**quadro plurianual de programação orçamental**» que «**define os limites da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais**, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento» (n.º 4 do artigo 12.º-D).<sup>14</sup> Este quadro plurianual revestirá a forma de lei, aprovada no início da legislatura, cuja proposta deve ser «*apresentada e debatida simultaneamente com a primeira Proposta de Lei do Orçamento de Estado apresentada após tomada de posse do Governo*» (Cf. n.º 2 do artigo 12.º-D).<sup>15</sup> O quadro plurianual refere-se a quatro anos.

46 O n.º 3 do mesmo artigo estabelece que existirá uma **actualização anual deste quadro, para os 4 anos seguintes, na Lei do Orçamento do Estado**. Em relação a esta actualização:

- ❑ A proposta de revisão da LEO refere que esta actualização anual é efectuada «em consonância com os objectivos do Programa de Estabilidade e Crescimento» (PEC), que (em Abril) inclui «um projecto de actualização do quadro plurianual de programação orçamental» (n.º 3, do artigo 12.º-B). Contudo, não resulta claro do texto da PPL que a actualização a propor em sede de Proposta de Lei do Orçamento (em 15 de Outubro) tenha de ser coincidente com este projecto de actualização incluído no PEC.
- ❑ O artigo n.º 3 do 12.º-D não parece introduzir qualquer limitação material à capacidade de revisão/actualização, que é realizada anualmente, para os quatro anos seguintes, na Lei do Orçamento (com a excepção da obrigação de consonância com os objectivos do Programa de Estabilidade e Crescimento, que também podem ser revistos anualmente sem qualquer limitação).

<sup>14</sup> Cf. n.º6 do artigo 12.º-D «As leis de programação financeira e as transferências efectuadas no âmbito da lei de financiamento da segurança social ficam sujeitas» aos limites de despesa. Não é referida qualquer excepção relativa à despesa com juros.

<sup>15</sup> A primeira proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental será apresentada «conjuntamente com a primeira proposta de lei do Orçamento de Estado que seja apresentada 90 dias após a data de entrada em vigor da presente lei.» (Cf. n.º3 do artigo 8.º da PPL47/XI/2.ª).

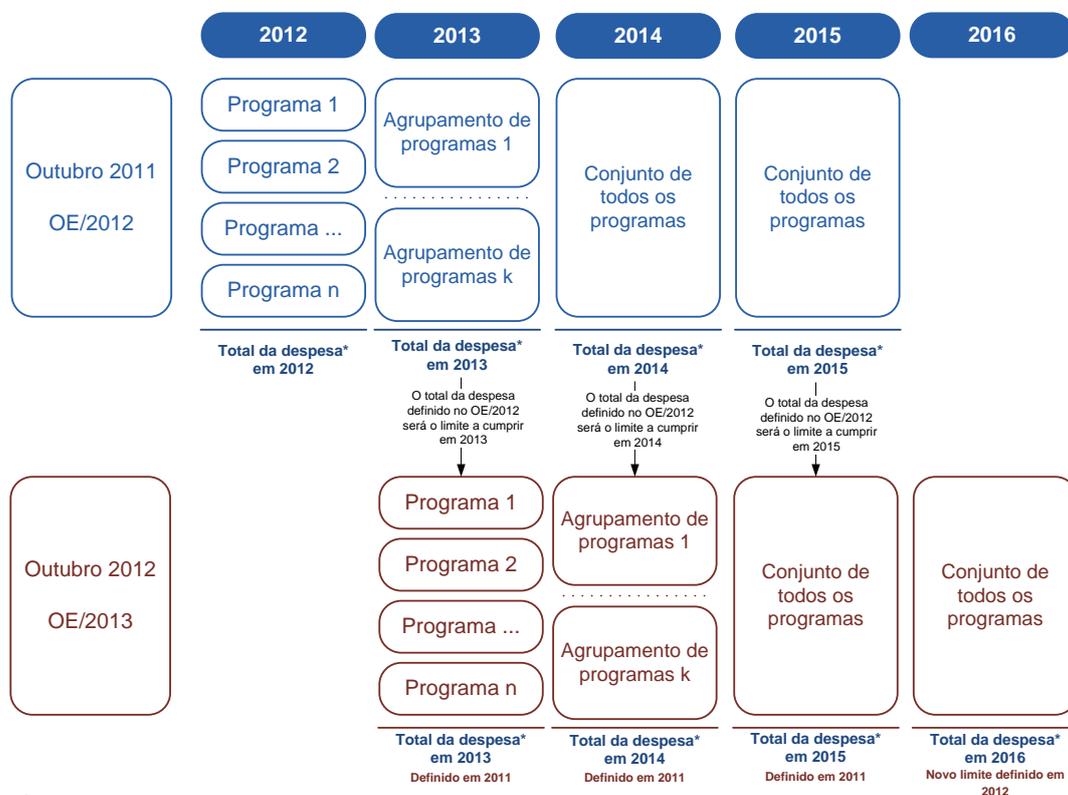
□ Contudo, o n.º 5 do mesmo artigo 12.º-D define que os limites de despesa são vinculativos para:

- 1.º Ano seguinte – para cada programa orçamental;
- 2.º Ano seguinte – para cada agrupamento de programas;
- 3.º e 4.º Anos seguintes – para o conjunto de todos os programas.

47 Tal como ilustrado na Figura 1, a imposição estrita do carácter vinculativo prevista neste n.º 5 parece impedir que a actualização anual na Lei do Orçamento do Estado possa alterar o total da despesa da Administração Central financiada por receitas gerais para cada um dos três anos seguintes, podendo apenas essa lei aditar um 4.º ano de programação e especificar em maior detalhe o limite total de despesa que foi anteriormente fixado. O total deste subconjunto da despesa financiada por receitas gerais encontrar-se-ia assim fixado com 4 anos de antecedência. Nada é referido sobre se este limite se encontrará expresso a preços correntes ou a preços constantes.

48 Assim, **importaria esclarecer** se, com a redacção do artigo 12.º-D, se pretende que a lei do OE de cada ano possa alterar livremente os limites anteriormente estabelecidos para a despesa, ou se, pelo contrário, apenas poderá especificar um maior grau de detalhe para o total da despesa referente aos dois anos seguintes e fixar o limite de despesa para o 4.º ano seguinte. Se, por um lado, uma actualização sem qualquer limite material não parece constituir um quadro plurianual crível, uma rigidez excessiva do mesmo quadro plurianual poderá tornar irrealista a sua concretização.

Figura 1 – Procedimento Orçamental – Quadro Plurianual de Programação Orçamental



Fonte: UTAO

**49** O preâmbulo e o artigo 12.º-I referem-se à criação de uma «regra da despesa da Administração Central, prevista no artigo 12.º-D», que tem por epígrafe «quadro plurianual de programação orçamental». Contudo, tal como decorre da exposição anterior, **o artigo 12.º-D não introduz uma regra numérica de despesa, mas unicamente um quadro plurianual para a despesa, não definindo objectivamente os critérios que deverão estar subjacentes na elaboração e na actualização desse mesmo quadro plurianual.**

**50** A adopção de uma regra numérica para a despesa, que previsse específica e objectivamente as excepções à sua aplicação integral, por exemplo, em caso de uma recessão grave, obviava ao problema, anteriormente referido, da dificuldade na concepção de uma actualização anual do quadro plurianual que lhe confira credibilidade, sem introduzir uma inflexibilidade.

**51** A não adopção de uma regra numérica para a despesa contrasta com o recomendado pela COP, que no relatório final defendia «um quadro orçamental plurianual, enquadrado por uma regra de despesa» como um dos três pilares para a reforma do quadro orçamental português. Defendia ainda o mesmo relatório que «Uma das âncoras da disciplina orçamental, e que dá credibilidade ao quadro orçamental plurianual, é a existência de regras orçamentais numéricas». Mais detalhadamente entendia a COP que:

- *A plurianualidade deve ser entendida como uma programação financeira para a legislatura – enquadrada por limites globais para a despesa pública – e não como uma orçamentação a vários anos.*
- *A existência de uma regra numérica de crescimento (real) da despesa primária da Administração Central e da Segurança Social, definida em contabilidade nacional, incluindo as transferências para a Administração Regional e Local.*
- *Que o Governo, no início do mandato, fixe limites de despesa para cada um dos anos da legislatura, que devem obedecer a tectos máximos, estatuídos na própria Lei de Enquadramento Orçamental.*

Fonte: Relatório da COP (adaptado).

**52** A ser aprovada a proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do pacote de governação económica<sup>16</sup>, será introduzido no Pacto de Estabilidade e Crescimento um novo *princípio de prudência orçamental*, que pretende tornar mais operacionais os objectivos orçamentais a médio prazo.<sup>17</sup> **O princípio de prudência orçamental introduz uma regra básica para a despesa no contexto comunitário**, ao exigir que o *crescimento anual da despesa* não exceda (e se o OMP não tiver sido alcançado, esta deverá situar-se claramente *abaixo*) uma *taxa prudente de crescimento do PIB a médio prazo*, a não ser que o OMP tenha sido significativamente

<sup>16</sup> COM(2010) 526, de 29.9.2010 – proposta de Regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, que estabelece as normas que regulam o conteúdo, a apresentação, o exame e o acompanhamento dos programas de estabilidade e dos programas de convergência, no âmbito da supervisão multilateral –, disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0526:FIN:PT:PDF>.

<sup>17</sup> Ver também a Nota Técnica dos Serviços da Assembleia da República.

suplantado ou que o excedente do crescimento da despesa ao longo do período de cálculo da taxa prudente de médio prazo (com base em projecções elaboradas para um horizonte de 10 anos) seja compensado com medidas discricionárias do lado da receita (ver Caixa 3, para mais detalhes).

### Caixa 3 – Aspectos determinantes da proposta da Comissão Europeia [COM(2010) 526] relativamente à evolução da despesa pública

Nos termos do artigo 5.º, «Com vista a assegurar que o objectivo orçamental de médio prazo é efectivamente cumprido e mantido, o Conselho verificará se a trajectória de crescimento da despesa pública, considerada em conjunto com o efeito das medidas adoptadas ou planeadas no lado da receita, é consentânea com uma política orçamental prudente.

Uma política orçamental será considerada prudente e, conseqüentemente, conducente à concretização do objectivo orçamental de médio prazo e à sua manutenção ao longo do tempo se se verificarem as seguintes condições:

- a) No que respeita aos Estados Membros que alcançaram o objectivo orçamental de médio prazo, o crescimento anual da despesa não deverá exceder uma taxa prudente de médio prazo de crescimento do PIB, a não ser que o excedente seja compensado por medidas de receitas discricionárias;
- b) **No que respeita aos Estados Membros que ainda não alcançaram o objectivo orçamental de médio prazo, o crescimento anual da despesa não deverá exceder uma taxa abaixo da taxa prudente de médio prazo de crescimento do PIB, a não ser que o excedente seja compensado por medidas de receitas discricionárias.** A dimensão da diferença da taxa de crescimento da despesa pública em relação à taxa prudente de médio prazo do crescimento do PIB deve assegurar um ajustamento adequado e direccionado para a concretização do objectivo orçamental de médio prazo;
- c) As reduções discricionárias de elementos das receitas públicas são compensadas por reduções da despesa ou por aumentos discricionários noutros elementos das receitas públicas ou ainda por ambas as medidas.

**O crescimento prudente de médio prazo deverá ser avaliado com base nas previsões elaboradas para um horizonte de dez anos, actualizadas a intervalos regulares.»**

No entanto, deverá ser permitido um desvio temporário das políticas orçamentais prudentes em caso de grave crise económica de natureza geral, de forma a facilitar a recuperação económica.

O incumprimento da taxa acordada de crescimento da despesa, em conjunto com o incumprimento das medidas em matéria de receitas, dará lugar a uma advertência por parte da Comissão e, no caso de infracção persistente e/ou particularmente grave, a uma recomendação por parte do Conselho no sentido de serem adoptadas medidas correctivas em conformidade com o artigo 121.º do Tratado.

No artigo 6.º especifica-se que: «O desvio em relação à política orçamental prudente será considerado significativo se se verificarem as seguintes condições: um valor acima do crescimento da despesa consentâneo com uma política orçamental prudente, não compensado por medidas discricionárias de aumento das receitas; ou medidas discricionárias de redução das receitas não compensadas por reduções da despesa; e um desvio com um impacto global no saldo da administração pública de, pelo menos, 0,5 % do PIB num só ano, ou de, pelo menos, 0,25 % do PIB, de média anual, em dois anos consecutivos.»

**53** Assim, pode verificar-se que **o proposto na revisão da LEO em matéria de evolução plurianual da despesa poderá vir a ficar aquém do disposto na legislação comunitária**, em caso de aprovação da proposta da Comissão Europeia, que *grosso modo* pretende limitar o ritmo de crescimento anual da despesa, não compensado por aumentos discricionários de receita, a uma estimativa prudente do crescimento tendencial do PIB.

**54** Na literatura económica **há vários argumentos a favor da existência de regras numéricas para a despesa**. Por exemplo, Mills e Quinet (2001) defendem que uma regra numérica de despesa é mais fácil de definir e monitorar do que uma regra de saldo estrutural, permitindo ainda que os estabilizadores automáticos funcionem do lado da receita.<sup>18</sup> A credibilidade de uma regra numérica de despesa é reforçada por uma orçamentação plurianual e deverá ser complementada por um objectivo de médio prazo, tipicamente um determinado rácio de dívida face ao PIB, segundo os mesmos autores.

**55** A OCDE na recente recensão referente à área do euro<sup>19</sup> refere que outro tipo de regras que não as de saldo orçamental e dívida pública podem ser úteis ao nível nacional, uma vez que aquelas tendem a não constituir uma restrição activa em períodos de expansão económica, levando a um comportamento pro-cíclico da política orçamental (ou seja, não tendem a provocar uma redução suficientemente ampla no défice orçamental em períodos de expansão económica, o que subsequentemente faz com que em períodos recessivos seja necessário reduzir, ou não aumentar, o défice orçamental). **Já as regras de despesa têm, de acordo com a OCDE (2010: 111), significativas vantagens sobre as regras de saldo orçamental:**

- ❑ Têm a vantagem de se basearem numa perspectiva plurianual das finanças públicas, procurando evitar políticas de “boom and bust” na despesa pública;
- ❑ Os planos de despesa devem ser cumpridos independentemente da evolução efectiva da receita pública, pelo que um crescimento da receita superior ao previsto conduz a uma melhoria do saldo orçamental, em vez de ser acomodada em mais despesa;
- ❑ Contrariamente a uma regra de saldo orçamental, a regra de despesa constitui uma restrição activa ao longo de todo o ciclo económico, inclusivamente durante a fase expansionista do ciclo económico; já as regras de saldo tendem a exigir a consolidação orçamental quando a economia já está em abrandamento;
- ❑ A despesa encontra-se ainda mais directamente sob o controle das autoridades do que a receita, que tem um comportamento cíclico mais pronunciado e autónomo; consequentemente, é mais fácil fazer cumprir uma regra de despesa e monitorar a violação da mesma.

<sup>18</sup> Mills, Philippe, and Alain Quinet. 2001. The case for spending rules. In Fiscal Rules, Bank of Italy workshop held in Perugia, 1-3 February 2001, 319-330. Bank of Italy, Rome.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc\\_rules/session2/319-330\\_mills\\_and\\_quinet.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc_rules/session2/319-330_mills_and_quinet.pdf).

<sup>19</sup> OECD. 2010. OECD Economic Surveys: Euro Area 2010. Vol. 2010. OECD Publishing, December. doi:10.1787/eco\_surveys-euz-2010-en. [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-euro-area-2010\\_eco\\_surveys-euz-2010-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-euro-area-2010_eco_surveys-euz-2010-en)

**56** Para serem eficazes, as regras de despesa devem ser aplicadas a todas as categorias de despesa, possivelmente com a excepção da despesa com subsídios de desemprego, devendo, de acordo com alguns autores, incluir também a despesa fiscal.

#### II.6.4 *Benchmarking* internacional

**57** Em termos de **comparação internacional**, a UTAO destaca que a reforma do processo orçamental austríaco, aprovada, em duas fases, em 2007, primeiro por via de uma alteração constitucional, e em 2009, seguida de uma nova lei de enquadramento orçamental. Esta reforma poderá servir de referência para uma alteração mais abrangente e participada do processo orçamental português. A reforma austríaca foi reflexo de um profundo e prolongado processo de preparação e discussão, envolvendo todos os interessados (*stakeholders*), e ambos os actos legislativos foram aprovados por unanimidade no Parlamento austríaco, o qual se dotou de um Gabinete Parlamentar do Orçamento para auxiliar o trabalho da Comissão de Orçamento.

#### Caixa 4 – A reforma orçamental austríaca adoptada entre 2007 e 2009

De acordo com Steger (2010), Director-Geral do Orçamento e Finanças Públicas austríaco, entre Dezembro de 2007 e Dezembro de 2009 o Parlamento austríaco decidiu uma reforma abrangente do enquadramento orçamental. O processo de orçamentação implementado nos anos 90 seguiu uma abordagem do geral para o particular (*top-down*), tendo a reforma de 2007-2009 introduzido os seguintes aspectos:

- ❑ Um quadro plurianual para a despesa com tectos de despesa vinculativos;
- ❑ Orçamentação com base na óptica dos compromissos (*accrual*) em vez do conceito de caixa;
- ❑ Orçamentação com base na performance.

O processo de reforma procurou envolver todos os *stakeholders*, incluindo, naturalmente, o Parlamento e o equivalente ao Tribunal de Contas português. O Parlamento austríaco constituiu uma comissão informal de reforma do processo orçamental no Outono de 2004. O envolvimento do Parlamento em todas as etapas do processo permitiu criar um clima favorável para a reforma, bem como incorporar na reforma os aspectos que os partidos políticos consideraram essenciais tais como as obrigações de reporte da administração e a criação de um Gabinete do Orçamento (*Budget Office*) no Parlamento, para prestar apoio à Comissão do Orçamento em todos os aspectos da discussão e execução do orçamento.

Em termos legais, a reforma envolveu uma alteração à constituição, efectuada em 2007, e a aprovação de uma nova lei de enquadramento orçamental, redigida em Dezembro de 2009. Ambas as alterações foram aprovadas por unanimidade.

O quadro orçamental de médio prazo para a despesa distingue dois tectos. Um tecto nominal, expresso em euros, que se aplica a aproximadamente  $\frac{3}{4}$  da despesa, e um tecto variável, que oscila em função de parâmetros definidos e se aplica à despesa sensível ao ciclo económico.

Outro resultado desta reforma foi uma redução do número de dotações orçamentais de mais de 1000 para menos de 100 orçamentos globais, passando o “orçamento detalhado” a ser meramente indicativo. Esta redução aumentou a flexibilidade de gestão dos ministros sectoriais que passaram a ter a possibilidade de transferir fundos dentro de um mesmo orçamento global.

*Fonte:*

Steger, Gerhard. 2010. Austria’s budget reform. *OECD Journal on Budgeting* 10, no. 1 (October): 1-14.  
[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/austria-s-budget-reform\\_budget-10-5kmh5hcrx924](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/austria-s-budget-reform_budget-10-5kmh5hcrx924) ou  
[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD\\_Journal\\_2010.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Journal_2010.pdf)

## II.7 Transparência Orçamental

**58** No actual quadro das **“Melhores práticas para a transparência orçamental da OCDE”**, o princípio de transparência orçamental não se circunscreve apenas ao domínio directo do dever de informação entre as entidades públicas e a prestação de informação à entidade responsável pela monitorização da execução Orçamental, tal qual se expressa nos n.ºs 2 e 3 do artigo 10.º-C da presente Proposta de Lei.

**59** As recomendações europeias que têm sido definidas sobre este princípio têm colocado a temática da transparência no centro do processo orçamental, estendendo a sua aplicação a outros domínios como os da integridade, controlo e responsabilização da informação.

**60** Em particular, inserem-se neste âmbito, entre outros, a aplicação dos regimes contabilísticos em base *cash* e *accrual* utilizados na elaboração das contas públicas, o escrutínio da informação realizada nos relatórios de auditoria, a dinâmica do sistema de controlo interno financeiro das entidades, que é determinante para assegurar a integridade da informação prestada, e o escrutínio rigoroso e apertado do Parlamento e dos cidadãos em geral.

**61** Entenda-se ainda no âmbito da transparência, o papel exigente que cada vez mais este princípio assume no debate do processo orçamental, no sentido de tornar claro e objectivo aos olhos da sociedade civil as intenções da política orçamental, as projecções macroeconómicas e orçamentais importantes para a avaliação da trajectória de correcção do saldo orçamental e dívida das contas públicas, bem como a imprescindível disponibilização completa de elementos informativos específicos que expliquem o orçamento.

**62** Neste contexto, a actual proposta de alteração à Lei de Enquadramento Orçamental apesar de introduzir alterações que contribuem para uma melhoria da transparência orçamental, em linha com as mais recentes recomendações da OCDE (expressas no relatório da “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal”), designadamente a introdução de um quadro plurianual da despesa, com definição de limites à despesa ou a avaliação independente das previsões económicas por um painel de peritos independentes, mantém contudo ainda matérias que justificariam um maior aprofundamento e extensão do seu alcance, desde logo:

- ❑ O estabelecimento de limites máximos ao endividamento das entidades objecto de reclassificação no perímetro das Administrações Públicas;
- ❑ Melhorar a disponibilização e cobertura de informação do Sector Empresarial do Estado (SEE), no sentido da sua prestação de contas ser mais abrangente no domínio da performance financeira do SEE, numa base consolidada;
- ❑ O alargamento dos prazos de escrutínio, acolhendo as “Melhores Práticas para a Transparência Orçamental da OCDE” que sugerem que a Assembleia da República deveria dispor de tempo para examinar com eficácia qualquer relatório de cariz orçamental que considere necessário.

- ❑ Quantificação do impacto de determinadas medidas de política, na receita ou na despesa, medidas essas que podem acentuar o grau de risco no cumprimento das metas orçamentais do Governo<sup>20</sup>.

**63** Adicionalmente, em termos de escrutínio do Parlamento e dos cidadãos em geral, realizado através do controlo político (cf. artigo 59.º) continua a não existir um relatório pré-orçamental relevante, nem relatórios semestrais que avaliem as alterações do quadro macroeconómico e o seu impacto na execução orçamental, seguindo as melhores práticas de transparência orçamental.

**64** Com efeito, só através da Assembleia da República, conforme previsto no n.º 6 do artigo 59.º, podem ser solicitados ao Governo a prestação de quaisquer informações suplementares sobre a execução do OE, para além das previstas no n.º 1, devendo essas informações ser prestadas em prazo não superior a 60 dias.

**65** Não é apresentada, nesta proposta de revisão da LEO, a obrigatoriedade da apresentação de um documento do Ministério de Finanças, compreensível para o comum dos cidadãos, elaborado numa linguagem não técnica.

## II.8 Instituições Orçamentais Nacionais de Carácter Independente

---

**66** No presente contexto europeu, o aumento da transparência sobre a informação orçamental tem passado, entre outras medidas, pela criação de entidades orçamentais independentes. Esta nova etapa na vigilância da condução da política orçamental constitui um elemento importante para elevar o nível de análise e discussão das finanças públicas em cada país. Recentemente, a OCDE, na *Economic Survey* da área do euro relativa a 2010, afirmou que «o cumprimento das regras orçamentais e dos resultados orçamentais seriam melhorados se todos os países da área do euro tivessem conselhos de política orçamental independentes».<sup>21</sup>

**67** Ainda de acordo com a OCDE, esses conselhos de política orçamental independentes a criar nos países da área do euro deveriam ser atribuídas duas competências:

- ❑ Preparar previsões independentes para o quadro orçamental das finanças públicas, de forma a remover os enviesamentos;
- ❑ Avaliação independente da política orçamental, que no mínimo deveria incluir uma avaliação do cumprimento das regras orçamentais.

**68** A OCDE chama a atenção para a importância de uma boa concepção das instituições orçamentais, que pode ajudar a sua eficácia. Não existe uma configuração óptima, tendo em

---

<sup>20</sup> Ainda que essa informação exista, encontra-se regra geral tecnicamente detalhada com pouca análise interpretativa, pelo que o público dificilmente se apercebe da completa posição orçamental do Estado.

<sup>21</sup> No original, « Enforcement of the fiscal rules and budgetary outcomes would be improved if all euro area countries had independent national fiscal councils.», p. 112.

conta que existem especificidades nacionais. Contudo, a OCDE enuncia alguns princípios gerais:

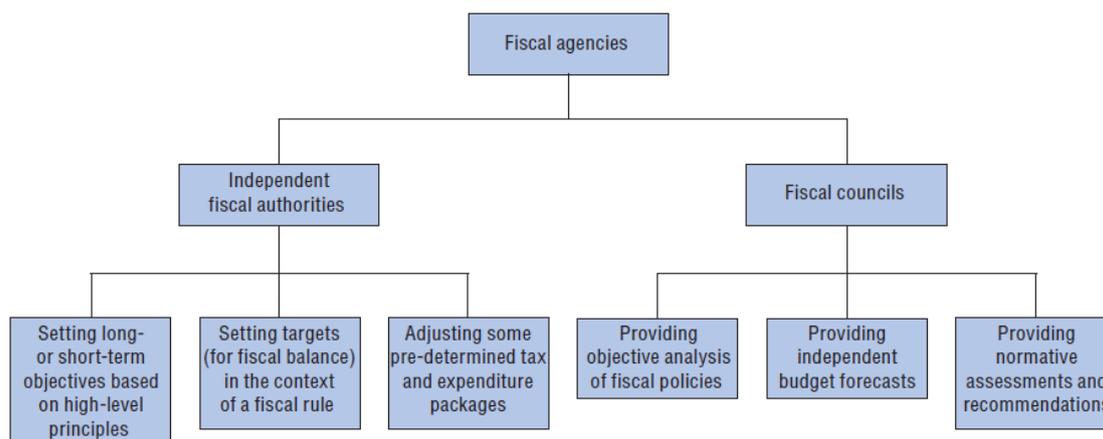
- ❑ O mandato deve ser claro e exequível;
- ❑ É fundamental assegurar a independência (de influências políticas e do Governo), devendo, no entanto, essa organização ser simultaneamente democraticamente responsabilizada.
- ❑ O financiamento deve ser suficiente para levar a cabo as tarefas que lhe foram atribuídas e protegido, tanto quanto possível, de interferências políticas.

**69** Em termos genéricos, apresenta-se ainda na Caixa 5 os elementos fundamentais a observar na concepção de uma entidade orçamental independente, de acordo com as orientações expressas pela Comissão Europeia no Relatório Anual de Finanças Públicas de 2010.

**70** Neste âmbito, a experiência europeia em países da OCDE tem sido marcada por um número crescente de países que têm vindo a adoptar, em parte, a forma de um conselho orçamental. Contudo, a nível mundial ainda existem poucos exemplos de países que dispõem de um conselho orçamental com as características propostas pela OCDE para os países da área do euro. A implementação desse tipo de conselhos orçamentais nos países da zona euro, nos moldes recomendados pela OCDE representaria uma profunda alteração no quadro de vigilância da condução da política orçamental.

**71** Em termos genéricos a Figura 2 elenca as diferentes tipologias e competências genéricas das “agências orçamentais”.

**Figura 2 – Tipologia das Instituições Orçamentais Nacionais**



Fonte: Source: Debrun, X., D. Hauner and M. S. Kumar (2009), “Independent Fiscal Agencies”, Journal of Economic Surveys, 23(1), pp. 44-81 reproduzido em “OECD Economic Survey: Euro Area 2010”, Volume 2010/20 – December 2010, Supplement 2.

72 A introdução na proposta de revisão da LEO da criação de um Conselho das Finanças Públicas, vai de encontro às recomendações da OCDE no relatório “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal”, estendendo ainda o âmbito da sua missão, adoptando já em parte as orientações definidas pelo Conselho Europeu no Relatório do Grupo de Missão: *«A nível nacional, o Grupo de Missão recomenda que se recorra à utilização ou à criação de instituições ou organismos públicos que produzam análises, avaliações e previsões independentes em matéria de política orçamental interna para reforçar a governação orçamental e garantir a sustentabilidade a longo prazo»*.<sup>22</sup>

73 Tratando-se o Conselho das Finanças Públicas de um órgão independente, cuja missão *«consiste em avaliar a consistência dos objectivos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento da regra sobre o saldo e da regra sobre a despesa da Administração Central, e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento»*, é contudo ainda insuficiente o conhecimento objectivo de exercício das suas atribuições, conforme se expressa no n.º 3 do mesmo artigo, em que *«a composição, as competências, a organização e o funcionamento do Conselho, bem como o estatuto dos respectivos membros, são definidos por decreto-lei»*.

74 Refira-se que não competirá ao Conselho de Finanças Públicas a elaboração das previsões macroeconómicas a utilizar a proposta de Orçamento, mas pronunciar-se sobre os *«objectivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico»*. A OCDE em 2008 afirmava que *«Portugal poderia melhorar a confiança pública no seu cenário macroeconómico, instituindo um painel de peritos para elaborar ou avaliar esse cenário.»*

---

<sup>22</sup> Ponto 53 do Relatório Final do Grupo de Missão, solicitado pelo Conselho Europeu de 25-26 de Março e de 17 de Junho de 2010 (documento 15 302/10), de 21 de Outubro do Conselho da União Europeia.

**Caixa 5 – Elementos fundamentais a observar na concepção de uma entidade orçamental independente, de acordo com a Comissão Europeia**

**O Mandato:** O Mandato tem de ser claro e não ambíguo, especificando os objectivos atribuídos à entidade no âmbito das suas actividades, de acordo com as disposições legais estabelecidas. Nesse sentido, é pertinente a observância dos seguintes aspectos:

- ❑ Assegurar que os objectivos atribuídos à instituição sejam realizados de forma regular e não pontual;
- ❑ Caso o mandato inclua a elaboração de previsões e /ou monitorização de objectivos, deve ser conferido à entidade responsável o acesso à informação interna da autoridade estatística nacional, dos ministérios e de outros órgãos do governo;
- ❑ Por fim, no caso de à instituição estar confiada a aplicação dos procedimentos de regras e metas orçamentais, o âmbito das medidas que este órgão independente pode tomar e as eventuais ligações ao âmbito judicial deverão estar inequivocamente especificadas no seu mandato e suportadas em normas legais.

**Independência funcional:** Elevado grau de autonomia e independência financeira ao Governo são requisitos fundamentais para assegurar a inexistência de interferência política no exercício de funções desta entidade. Esta actuação pode ser assegurada por:

- ❑ Financiamento público, desejavelmente estipulado por lei;
- ❑ Especificação de procedimentos, para o quadro de governação, assegurando a sua independência funcional.

**Envolvimento no processo orçamental:** A participação da instituição no processo de orçamento emerge como o elemento mais importante ao determinar a sua influência sobre a condução da política orçamental. Exemplos nesta matéria são especificamente as audiências regulares no parlamento durante a preparação do orçamento, as consultas por parte do governo sobre o processo orçamental em curso, ou a obrigação das autoridades orçamentais em justificar os desvios das previsões ou recomendações emitidas por esta entidade. A delegação nesta entidade da realização de previsões macroeconómicas para a preparação do orçamento é um exemplo de forte envolvimento no processo orçamental. A experiência de outros países mostra que previsões independentes resultam num maior realismo dos cenários macroeconómicos utilizados para a tomada de decisões políticas, reduzindo o enviesamento introduzido pelos pressupostos optimistas de crescimento económico assumidos pelos Governos.

Fonte: Comissão Europeia. 2010. Public Finances in EMU – 2010. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2010/pdf/ee-2010-4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-4_en.pdf)

## III. Conclusões

---

1 De acordo com a PPL n.º 47/XI/2.<sup>a</sup> o processo orçamental iniciar-se-á com a apresentação ao Parlamento da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e do projecto de actualização do quadro plurianual de programação orçamental para os 4 anos seguintes. O Orçamento do Estado será obrigatoriamente estruturado por programas, cuja execução será efectuada de forma vertical, procedendo-se assim à eliminação da distinção entre orçamento de funcionamento e de PIDDAC.

2 A proposta de lei visa ainda aproximar os universos das ópticas de contabilidade nacional e contabilidade pública.

3 Os prazos concedidos à Assembleia da República para a análise da actualização anual do PEC e para a discussão e aprovação do Orçamento do Estado manter-se-ão inalterados em 10 dias úteis e 45 dias, respectivamente, não obstante se preveja que os referidos documentos venham a incluir mais informação relevante, referente a um novo quadro plurianual proposto para a despesa da administração central, que merecerá um escrutínio aprofundado por parte da Assembleia da República. Estes prazos não se encontram em linha com as boas práticas internacionais e são pouco compatíveis com uma análise técnica prévia suficientemente aprofundada, desses documentos, por parte da UTAO.

4 Importaria esclarecer em sede de discussão na especialidade da PPL n.º 47/XI/2.<sup>a</sup> as seguintes questões:

- ❑ A não definição do referencial de proporcionalidade e “situações de desigualdade” referentes ao princípio da solidariedade recíproca (artigo 10.º-B).
- ❑ O alcance da alteração ao artigo 6.º (não compensação), que permite que as receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado e/ou à gestão da tesouraria do Estado, sejam abatidas às despesas com os juros da dívida pública. Poderá incorrer-se no risco de perda de transparência, caso esses fluxos não sejam evidenciados em separado nos boletins *infra*-anuais de execução orçamental, o que poderá dificultar a análise técnica da execução orçamental, designadamente do custo da dívida pública.
- ❑ O carácter vinculativo do total de despesa plurianual da administração central, financiada por receitas gerais. Em concreto, importaria esclarecer, tendo em conta o confronto entre o disposto nos n.º 3 e n.º 5 do artigo 12.º-D, se com essa redacção se pretende que a lei do Orçamento do Estado de cada ano possa alterar livremente os limites anteriormente estabelecidos para a despesa, ou se, pelo contrário, apenas poderá especificar um maior grau de detalhe para o total da despesa referente aos dois anos seguintes e fixar o limite de despesa para o 4.º ano seguinte. Se por um lado

uma actualização sem qualquer limite material, não parece constituir um quadro plurianual credível, uma rigidez excessiva do mesmo quadro plurianual poderá tornar irrealista a sua concretização.

5 Em termos de regras orçamentais, continuam a não ser definidas especificamente as condições conjunturais que possam justificar a não verificação de um saldo primário positivo (em contabilidade pública) nos serviços integrados do Estado.

6 É introduzida a regra do saldo estrutural não poder ser inferior ao objectivo de médio prazo, com efeitos a partir do ano económico de 2015, inclusive (artigo 12.º-C). Uma dificuldade prática de aplicação desta regra decorre do facto de o saldo estrutural não ser directamente observável, sendo necessário estimá-lo.

7 Não é introduzida uma regra numérica de despesa, mas unicamente um quadro plurianual para a despesa, o que contrasta com o recomendado, em 2008, pela Comissão para a Orçamentação por Programas (e pela própria OCDE). Poder-se-á ainda ficar aquém do disposto na legislação comunitária, em caso de aprovação da proposta da Comissão Europeia de revisão do Regulamento (CE) n.º 1466/97, que *grosso modo* pretende limitar o ritmo de crescimento anual da despesa, não compensado por aumentos discricionários de receita, a uma estimativa prudente do crescimento tendencial do PIB.

8 Em matéria de transparência orçamental, a actual proposta de Lei de Enquadramento Orçamental, apesar de introduzir alterações em linha com as mais recentes recomendações da OCDE, relativas à “*Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*”, mantém contudo ainda aspectos que justificariam um maior aprofundamento e extensão do seu alcance.

9 No âmbito das instituições orçamentais nacionais de carácter independente releva-se o papel importante que estas entidades poderão ter na melhoria do cumprimento das regras orçamentais e dos resultados orçamentais, fazendo-se notar que, quer as recomendações da OCDE, quer as orientações definidas pelo Conselho Europeu no Relatório do Grupo de Missão, sugerem a utilização ou a criação destas instituições, úteis à supervisão da condução da política orçamental.

# Índice

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>I.1 MANDATO</b> .....	<b>1</b>
<b>I.2 METODOLOGIA</b> .....	<b>1</b>
<b>II. ANÁLISE TÉCNICA DA PPL N.º 47/XI/2.ª</b> .....	<b>2</b>
<b>II.1 SOLIDARIEDADE RECÍPROCA</b> .....	<b>2</b>
<b>II.2 PRINCÍPIO DA NÃO COMPENSAÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>II.3 PROCESSO ORÇAMENTAL</b> .....	<b>4</b>
<b>II.4 PRAZOS CONCEDIDOS À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA</b> .....	<b>6</b>
<b>II.5 ENDIVIDAMENTO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS E DAS AUTARQUIAS LOCAIS</b> .....	<b>9</b>
<b>II.6 REGRA DE SALDO ORÇAMENTAL E QUADRO PLURIANUAL DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL</b> .....	<b>9</b>
<b>II.6.1 Regras de Política Orçamental</b> .....	<b>9</b>
<b>II.6.2 Regras de saldo</b> .....	<b>10</b>
<b>II.6.3 Quadro plurianual de programação orçamental</b> .....	<b>14</b>
<b>II.6.4 Benchmarking internacional</b> .....	<b>19</b>
<b>II.7 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL</b> .....	<b>20</b>
<b>II.8 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTAIS NACIONAIS DE CARÁCTER INDEPENDENTE</b> .....	<b>21</b>
<b>III. CONCLUSÕES</b> .....	<b>25</b>

# Índice de caixas

Caixa 1 – Aplicação do POCP na Administração Central do Estado .....	<b>5</b>
Caixa 2 – Implicações dos prazos de discussão dos documentos orçamentais na Assembleia da República para o escrutínio técnico a realizar pela UTAO .....	<b>8</b>
Caixa 3 – Aspectos determinantes da proposta da Comissão Europeia [COM(2010) 526] relativamente à evolução da despesa pública .....	<b>17</b>
Caixa 4 – A reforma orçamental austríaca adoptada entre 2007 e 2009 .....	<b>19</b>
Caixa 5 – Elementos fundamentais a observar na concepção de uma entidade orçamental independente, de acordo com a Comissão Europeia .....	<b>24</b>

# Índice de tabelas

Tabela 1 – Calendário de apresentação e aprovação orçamental em alguns países da OCDE.....	<b>7</b>
Tabela 2 – Evolução das datas de apresentação e votação do Orçamento do Estado em Portugal .....	<b>7</b>
Tabela 3 – Estimativas sucessivas da CE referentes ao saldo estrutural de 2007 (em % PIB) .....	<b>13</b>