



Conferência na Universidade Autónoma de Lisboa  
*Departamento de Ciências Económicas e Empresariais*  
Lisboa, 7 de Dezembro de 2023, 11h00m

# Medidas de política pública e o processo legislativo orçamental

Rui Nuno Baleiras  
*Coordenador da UTAO*  
*Professor de Economia na Universidade do Minho*

# Parte I: Abertura

# 1.1 Esquema da aula

Parte I: Introdução

Parte II: Conceitos e enquadramento económico-institucional do tema

Parte III: Orçamento do Estado (OE)

Parte IV: O processo legislativo orçamental

Parte V: Apreciação crítica do processo legislativo orçamental

Parte VI: Soluções

Parte VII: Conclusão

## 1.2 Introdução

- Tema
- Sinopse
  - A qualidade da política económica começa no desenho das medidas de política. O palco principal deste desenho desenvolve-se todos os anos durante o processo legislativo orçamental. Este é o conjunto das regras que moldam a construção das Propostas de Orçamento do Estado (POE) entre o Governo e a Administração Central e as fases seguintes de discussão, negociação, alteração e deliberação das POE no seio da Assembleia da República. As “regras do jogo” são praticamente as mesmas desde que há governos constitucionais, apesar das inúmeras e profundas alterações entretanto ocorridas no contexto socioeconómico da política económica. Os problemas que este imobilismo coloca à qualidade desta são avultados. A boa notícia é que têm solução. Assim queiram os cidadãos!

# Parte II: Conceitos e enquadramento económico- institucional do tema

## 2.1 Medidas de política pública

- Política pública
- Medida de política pública (decisão política)
- Inscrição legislativa
- Produção da medida
  - Desenho da medida: o que deveria conter:
    - diagnóstico do problema que visa resolver
    - Objectivo(s) a atingir (quantificados sempre que possível)
    - Meios necessários (humanos, tecnológicos, tempo, financeiros, etc.)
    - Compreensão do mecanismo de transmissão de efeitos da medida à(s) meta(s)
    - Indicadores de acompanhamento da execução
  - Iniciativa legislativa
    - Governo (decreto-lei, decreto regulamentar, resolução do Conselho de Ministros, portaria, etc.)
    - Assembleia da República (projecto de lei)
    - Ambos os órgãos de soberania (proposta de lei)

# 2.2 Processos legislativos na Assembleia da República: traços gerais

## PROCESSO COMUM: ETAPAS (sem tempo pré-definido)

- i. Entrada da iniciativa legislativa (o diploma proposto)
- ii. **Apreciação e votação na generalidade (Plenário); em caso de aprovação, baixa à comissão parlamentar permanente competente em razão da matéria**
- iii. **Atribuição de relator**
- iv. **Audiências**
- v. **Eventual solicitação de pareceres (alguns são obrigatórios)**
- vi. Discussão em comissão (incluindo o relatório da comissão)
- vii. Votação em comissão, artigo a artigo
- viii. Votação final global em plenário
- ix. Redacção final
- x. Envio ao PR para eventual promulgação

Nota: as etapas com fundo azul não existem no processo legislativo especial relativo ao Orçamento do Estado (lado direito)

Bibliografia: artigos 118.º a 163.º do RAR.<sup>1</sup>

## PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTAL (tempo máximo pré-definido para cada etapa)

- i. Entrada da iniciativa legislativa (POE) e distribuição imediata por todas as comissões parlamentares permanentes. Liderança do processo pela 5.ª Comissão (COF)
- ii. Discussão na generalidade (audiências do MF e da MTSSS; debate e votação na generalidade em plenário). Em caso de aprovação, passa à fase seguinte
- iii. Discussão na especialidade (audiências de todos os ministros; sessões de debate político em plenário dos objectos a votar<sup>2</sup>; votação na COF, um a um, de todos os objectos em deliberação, com possibilidade de avocação pelo plenário; votação final global em plenário)
- iv. Redacção final
- v. Envio ao PR para eventual promulgação

Bibliografia: artigos 205.º, 206.º e 210.º a 212.º do RAR.

1 - RAR = Regimento da Assembleia da República (versão vigente: [n.º 1/2010, de 14 de Outubro](#))

2 - Têm sido mais de 2000 nos anos mais recentes e a tendência é ascendente. Comentários na parte final da aula.

## 2.3 As funções económicas de um orçamento agregado do sector público

- Classificação clássica em economia pública<sup>3</sup>
  - Afectação
  - Redistribuição
  - Estabilização

3 - MUSGRAVE, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nova Iorque: McGraw-Hill.



## 2.4 Sectores institucionais de uma economia

- A contabilidade nacional é matéria padronizada a nível internacional
- Países da União Europeia: seguem o Sistema Europeu de Contas (SEC). A última versão é designada como “SEC 2010”. Adoptada pelos EM em 2013. A classificação dos sectores de actividade económica consta do [Manual do SEC 2010](#).<sup>4</sup> Designam-se “sectores institucionais”.

4 - Não existe versão oficial em língua portuguesa.

## 2.4 Sectores institucionais de uma economia

- Sectores institucionais
  - S.11 – Sociedades não-financeiras | *Non-financial corporations*
  - S.12 – Sociedades financeiras | *Financial corporations*
  - S.13 – Administrações Públicas | *General government*
  - S.14 – Famílias | *Households*
  - S.15 – Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias | *Non-profit institutions serving households*
  - S.2 – Resto do mundo | *Rest of the world*
- Desagregação do Sector “Administrações Públicas” (S.13)
  - S.1311 Administração Central | *Central government*
  - S.1312 Administração Regional | *State government*
  - S.1313 Administração Local | *Local government*
  - S.1314 Fundos da Segurança Social | *Social security funds*

# 2.5 Entidades do S.13 em Portugal, orientação política e abrangência do “Orçamento do Estado”

O INE define todos os anos a lista completa das entidades que compõem o S.13.<sup>5</sup>

Onde estão classificadas as empresas públicas?

## S.13 - Administrações Públicas

### S.1311 - Administração Central

S.13111 - Estado

S.13112 - Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central

S.13113 - Instituições Sem Fim Lucrativo da Administração Central

### S.1313 - Administração Regional e Local

S.13131 - Administração Regional

S.131311 - Órgãos dos Governos Regionais

S.131311A - Órgãos do Governo Regional dos Açores

S.131311M - Órgãos do Governo Regional da Madeira

S.131312 - Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional

S.131312A - Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional dos Açores

S.131312M - Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional da Madeira

S.13132 - Administração Local

S.131322 - Municípios

S.131323 - Freguesias

S.131324 - Serviços e Fundos Autónomos da Administração Local

S.131325 - Instituições Sem Fim Lucrativo da Administração Local

S.1314 - Fundos de Segurança Social

## Orientação política

- Governo: S.1311 e S.1314
- Governos Regionais: S.13131
- Autarquias Locais (municípios e freguesias): S.13132

## Abrangência sectorial do “Orçamento do Estado”

- Carácter imperativo: S.1311 (AdC) e S.1314 (SS)
- Natureza informativa: S.1313

5 – Versão de 2022: [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=456019385&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=456019385&att_display=n&att_download=y).

# Parte III: Orçamento do Estado (OE)

## 3.1 Algumas características gerais

- Do ponto de vista financeiro, o OE é um conjunto de mapas previsionais de receita e despesa de cada uma das entidades do sector Administrações Públicas (S.13) e contas previsionais consolidadas do Estado, dos SFA, da AdC, da SS e do S.13 como um todo.
- Do ponto de vista formal, aqueles mapas são enquadrados por uma proposta de lei votada pelo Parlamento
- Periodicidade: anual
- Abrangência vinculativa: AdC e SS
- Poder de iniciativa legislativa: Governo
- Poder de decisão: Assembleia da República
- A proposta de lei é acompanhada por um relatório técnico (económico) do Ministério das Finanças e muitos outros documentos. Um e outros têm valor informativo, mas não são objecto de deliberação parlamentar

## 3.2 O que seria uma estrutura legislativa mínima?

- Diploma legal com os elementos estritamente suficientes para o Governo (através das entidades sob sua orientação) poder cobrar receita e realizar despesa até aos tectos definidos pelo Parlamento
- Artigos que definissem:
  - Tectos de despesa (global, por programa orçamental, por entidade)
  - Tecto ao endividamento do conjunto AdC+SS
  - Tecto para assunção de garantias pelo Estado (parte das responsabilidades contingentes)
  - Valor das transferências orçamentais para fora do conjunto AdC+SS
  - Mapas contabilísticos por subsector público e programa orçamental (AdC e SS)
  - Artigo de abertura
  - Artigo de fecho
- Seriam cerca de sete a dez artigos e os mapas contabilísticos anexos à lei

## 3.3 A estrutura legislativa na prática portuguesa

- A realidade vai muito além da estrutura suficiente...
- Em vez daqueles sete a 10 artigos, as leis do OE têm tido mais de 200 artigos e numa tendência crescente (gráfico adiante)
- Em vez de se limitar a autorizar a realizar despesa e cobrar receita de acordo com as leis em vigor, as leis anuais do OE contêm normas jurídicas sobre tudo da vida pública nacional, mesmo daquilo que nada tem a ver com receitas e despesas públicas
- Abundam as normas que instituem medidas de política pública
- Exemplos

# Parte IV: O processo legislativo orçamental



## 4.1 Natureza e fases

- Definição: por processo legislativo orçamental, entende-se nesta aula o conjunto de regras, formais e informais, que enquadram a preparação da Proposta de Orçamento do Estado (POE) e a sua discussão, negociação, alteração e deliberação na sede parlamentar.
- Fases (e datas num ano típico)
  - Produção da POE (interacção Governo-entidades sob sua orientação política; meados de Julho a 10 de Outubro)
  - Acção no Parlamento (até 50 dias após a data de entrada da POE; tipicamente, vai de 10 de Outubro a 29 de Novembro)
    - Apreciação e votação na generalidade (incide sobre princípios)
    - Submissão de Propostas de Alteração (PA) à Proposta de Lei, incluindo alterações aos mapas contabilísticos)
    - Apreciação e votação na especialidade (artigo a artigo da Proposta de Lei e de todas as Propostas de Alteração à mesma, incluindo mapas contabilísticos)

## 4.2 Os objectos de deliberação parlamentar

- Natureza de uma PA (alteração da redacção de artigo da Proposta de Lei, supressão de artigo ou criação de novo artigo na Proposta de Lei). Matéria e conteúdo típicos
- Janela temporal para submissão das PA: cerca de dez dias (em Nov. de 2023, decorreu entre os dias 2 e 14)
- Tempo para a discussão e as votações na especialidade (calendário da POE/2024)
  - Plenário: discussão e votação das normas avocadas nas manhãs dos dias 23, 24 e 27 a 29 de Novembro (cinco manhãs); a sessão de 29 encerrou com a votação final global
  - COF: votação individual de todos os objectos sujeitos a deliberação parlamentar, organizados por artigo da proposta de lei (incluindo os que introduzem os anexos contabilísticos); tardes e início de noites dos dias 23, 24, 27 e 28 de Novembro (quatro sessões):
  - Objectos de votação em comissão:
    - PA e propostas de alteração às próprias PA
    - Artigos da Proposta de Lei submetida pelo Governo
    - Mapas contabilísticos

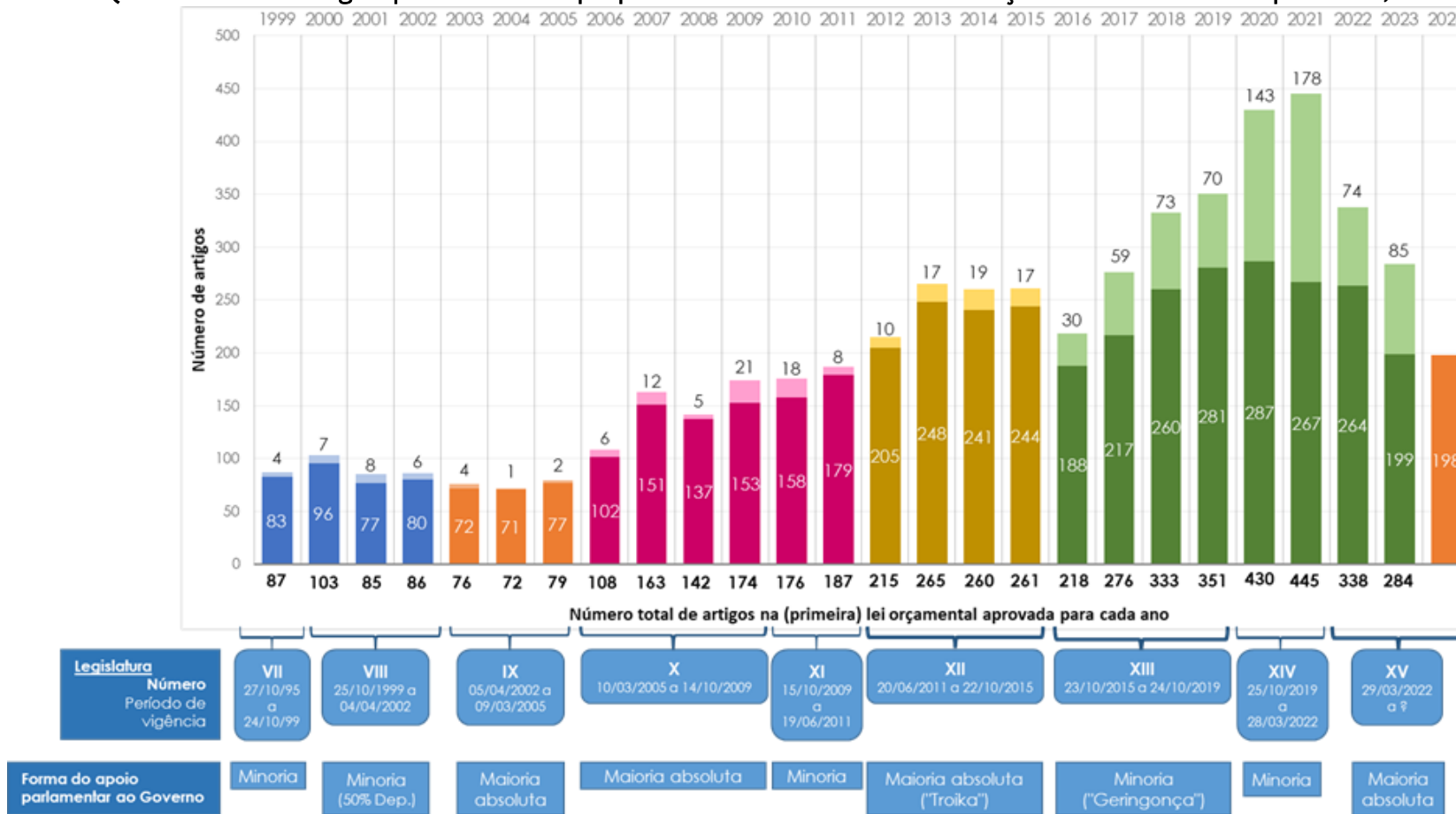
# Parte V: Avaliação crítica do processo legislativo orçamental

Bibliografia de suporte a esta parte:

- Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de Março ([\*Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO\*](#))
- Relatório UTAO n.º 16/2023, de 16 de Novembro ([\*Apreciação final da Proposta de Orçamento do Estado para 2024\*](#)), Sc. 3.4.

# 5.1 Estatísticas: a ponta do aicebergue de defeitos

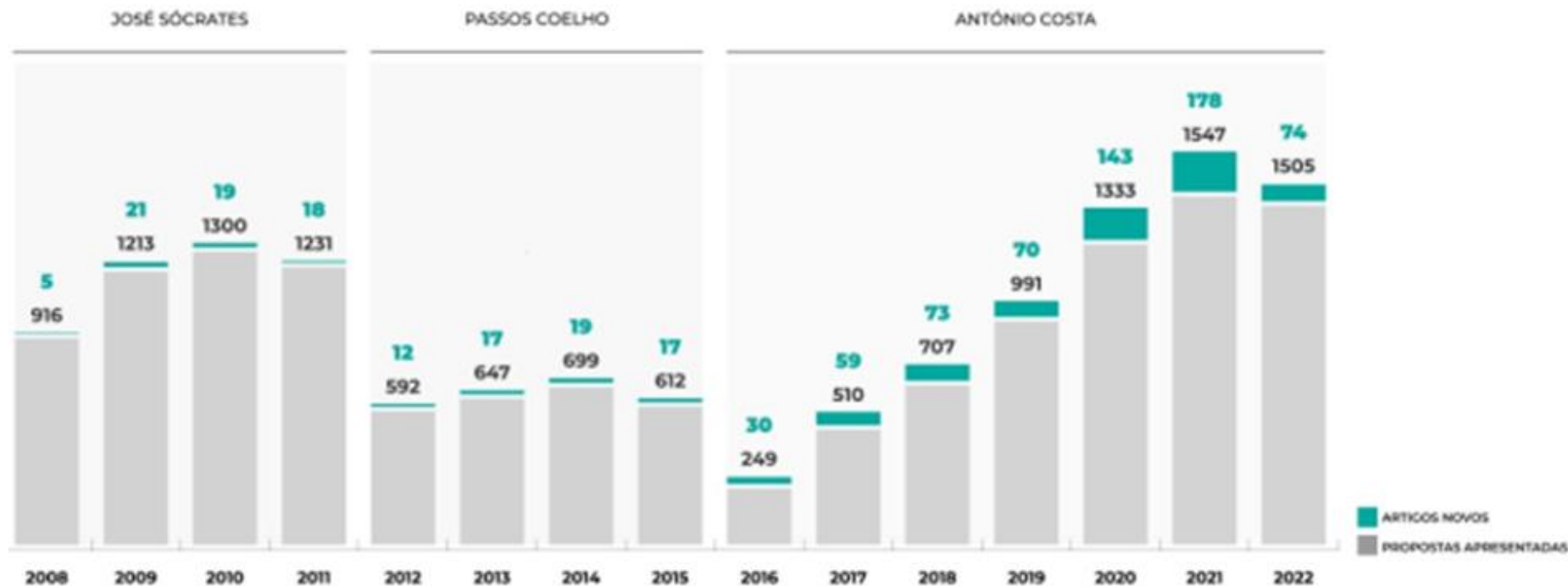
Gráfico 1 — Quantidade de artigos presentes nas propostas de lei e nas leis do Orçamento do Estado aprovadas, 1999–2024



Fontes: UTAO — consulta a propostas de lei no sítio-e da AR e a leis do OE no da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. | Notas: (i) O gráfico mostra estatísticas do processo legislativo conducente à aprovação do Orçamento do Estado (OE) para o ano t (t = 1999 ao ano mais recente). (ii) Nos anos que conheceram mais do que um OE aprovado, apenas se mostram as estatísticas referentes ao primeiro OE aprovado (exclui também OE em regime de duodécimos). (iii) Para cada ano, mostra-se o número de artigos na proposta de lei (no interior da barra inferior), o número de artigos acrescentados pelo Parlamento (no topo da barra superior) e o número total de artigos na lei aprovada (número a negrito no eixo horizontal). (iv) A cor do gráfico muda quando muda o partido com peso maioritário no Governo. (v) À data de fecho deste gráfico, ainda não é conhecida a lei do OE para 2024.

# 5.1 Estatísticas: a ponta do aicebergue de defeitos

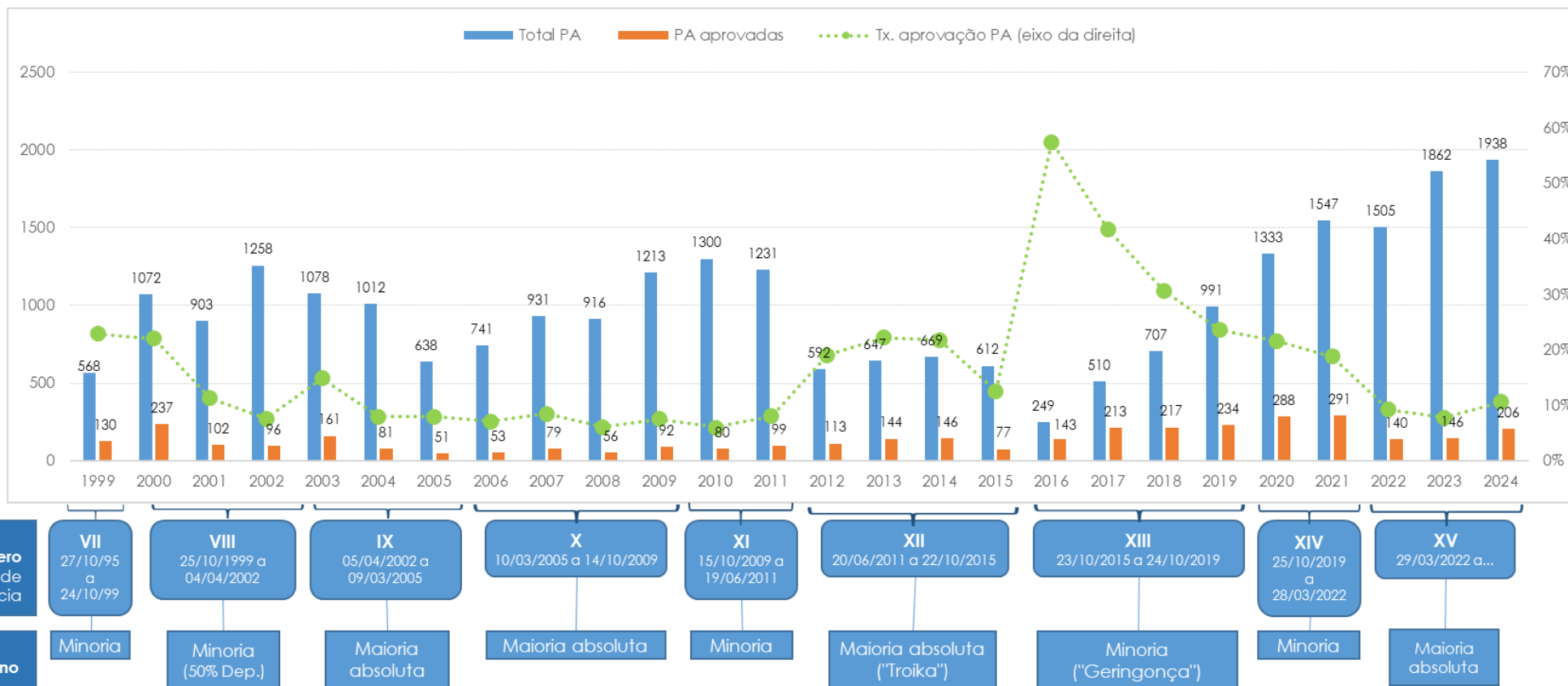
Gráfico 2 – Propostas de alteração apresentadas e artigos novos, 2008–2022



Fontes: reprodução de imagem de AR (2022). | Notas: reprodução da nota na fonte — “As propostas de aditamento de novos artigos podem ser fundidas, dando origem a novos artigos em número inferior ao das propostas que lhes deram origem, ou seja, o número de artigos novos não tem de corresponder necessariamente ao número de propostas aprovadas.

# 5.1 Estatísticas: a ponta do aicebergue de defeitos

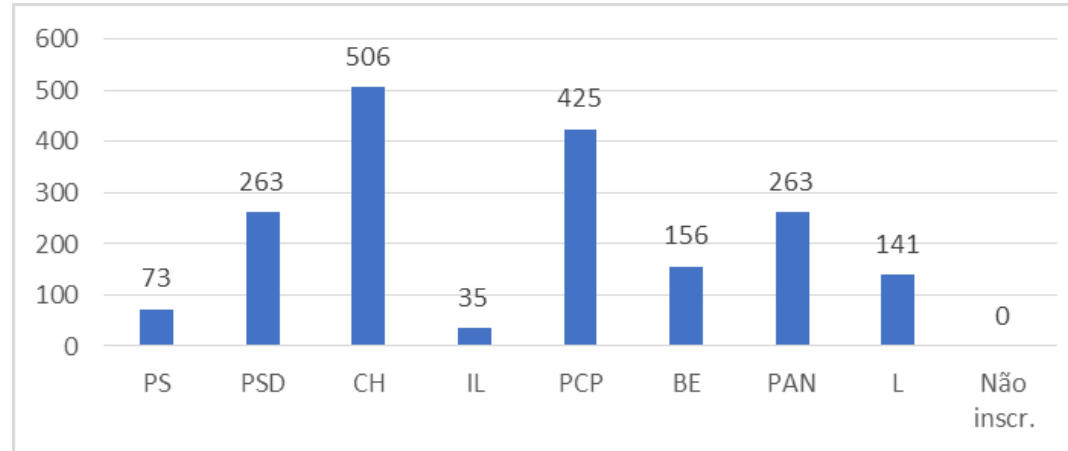
Gráfico 3 – Propostas de Alteração a cada POE aprovada: da POE/1999 à POE/2023



Fontes: Assembleia da República e tratamento da UTAO. | Notas: o gráfico actualiza com dados do processo da POE/2024 o Gráfico 23 do Relatório UTAO n.º 16/2023, de 12 de Novembro. Aplicam-se as notas escritas no relatório abaixo desse gráfico.

## 5.1 Estatísticas: a ponta do aicebergue de defeitos

Gráfico 4 – Número de Propostas de Alteração à POE/2023 submetidas por cada partido



Fontes: UTAO, consulta à base de dados da Assembleia da República sobre Propostas de Alteração à POE/2023.

## 5.2 Vulnerabilidades do processo

### 5.2.1 Causadas pelo modo como as PA são discutidas e votadas

- A profusão de Propostas de Alteração às POE é crescente e atingiu uma dimensão ingerível
- Acontecem falhas na legislação aprovada. Tipos de falha mais comuns:
  - especificação insuficiente dos critérios de aplicação da(s) medida(s) de política desenhada(s) na iniciativa legislativa;
  - desproporção entre os objectivos e os meios desenhados na(s) medida(s) para os alcançar;
  - gralhas na identificação da legislação a montante ou jusante invocada, nomeadamente para efeitos de introdução de alterações ou mesmo de revogações;
  - desconhecimento sobre a capacidade operacional dos Serviços para executar a(s) medida(s) de política, tornando muito difícil a sua operacionalização
- Havendo tempo, as avaliações da UTAO permitiriam ponderar aquelas falhas e também efeitos eventualmente não antecipados pelos proponentes. Há provas dadas a este respeito
- Há excesso de informação a votar nos mapas contabilísticos. São milhares de linhas de informação contabilística orçamental, imensamente granulada.
  - A transmissão dos mapas à AR é um requisito básico de transparência sobre os fundamentos das previsões de receita e dos tectos de despesa por programa orçamental.
  - O que se critica não é esta comunicação, mas sim a intervenção da AR para os alterar. Ver razões na Sc. 5.2 do [Relatório UTAO n.º 4/2022](#).



## 5.2 Vulnerabilidades do processo

### 5.2.1 Causadas pelo modo como as PA são discutidas e votadas

- O processo de decisão parlamentar gera risco de incoerências na lei orçamental. A probabilidade de mais de duas mil peças aprovadas conflitarem entre si é enorme. As PA podem ter impactos significativos nos orçamentos das AP e eles precisam ser acomodados nos mapas contabilísticos igualmente votados pela AR.
  - Ninguém assegura na AR nem no Ministério das Finanças (MF) a compatibilidade das PA aprovadas com os mapas aprovados (ambos fazem parte da lei)
  - Os mapas contabilísticos são votados e aprovados antes que haja a possibilidade de alguém avaliar a necessidade de os alterar em função das medidas de política aprovadas, na mesma semana, em sede de votação do articulado da POE e das PA sobre o mesmo
  - Com tanta peça legislativa nova e tão diversa para considerar em tão pouco tempo, é humanamente impossível executar e aprovar este complexo exercício de verificação e correcção de incompatibilidades
- As dificuldades são atiradas para a execução orçamental e nenhuma solução é boa.
  - Não executar é, com efeito, uma das soluções possíveis para remedir uma lei aprovada sem as cautelas técnicas necessárias: permite manter a execução dentro da restrição configurada nos mapas propostos pelo Governo, mas à custa de conflitualidade política
  - A outra solução expedita é deixar a restrição orçamental derrapar, se o Governo não quiser ou não puder sacrificar outras opções políticas: sacrifica, assim, a estratégia orçamental com a qual o Governo se vinculou politicamente e põe em risco, no limite, a sustentabilidade das finanças públicas
- O acolhimento de PA na fase de discussão na especialidade acarreta o risco de violação de alguma regra de disciplina orçamental

## 5.2 Vulnerabilidades do processo

### 5.2.1 Causadas pelo modo como as PA são discutidas e votadas

- As contas às PA aprovadas não são feitas antes do diploma ser publicado em “Diário da República”, nem depois
- O modo de discussão e aprovação das PA cria risco de subversão da estratégia orçamental do Governo
  - Os Deputados votam as propostas uma a uma sem noção dos efeitos de cada uma e da soma das aprovadas nos pilares da estratégia
  - Nunca é feita uma avaliação após a execução sobre que medidas (as do Programa de Estabilidade, as da POE e as PA da AR) foram executadas e o que ficou por fazer, bem como as razões respectivas, a fim de todos aprenderem com o processo orçamental do País
  - Há um risco evidente de quebra na integridade da estratégia, mas sobre o qual parece haver pouca preocupação pública
    - Desintegração da estratégia orçamental não seria, em si mesma, um problema se a AR a substituísse por outra
    - O problema está em o País trocar racionalidade nas escolhas colectivas por discricionarieidade avulsa e, com isso, incentivar a desresponsabilização política pelos resultados — num primeiro momento, perda de *ownership* sobre a estratégia e, num segundo, perda de *accountability* pelos resultados.

## 5.2 Vulnerabilidades do processo

### 5.2.2 Comuns às Propostas de Orçamento do Estado (POE) e às PA

- Falta de transparência e objectividade técnica no desenho das medidas de política e no reporte sobre a sua execução
  - Raramente são estabelecidas metas a alcançar e nunca são definidos indicadores de acompanhamento
  - Informação escassíssima sobre os efeitos financeiros esperados, sem detalhe nem tempo para escrutínio técnico por uma entidade independente
  - Sobre execução, quase nada se sabe. Assimetria extrema no debate público: atenção máxima a promessas sustentadas em convicções e sem objectividade técnica *versus* silêncio sobre resultados
  - Situação não favorece a aprendizagem no desenho de políticas públicas (Governo nem Grupos Parlamentares) e não contribui para a responsabilização política pelos resultados da governação
- Os Deputados não têm tempo para ponderar o contributo técnico de entidades independentes
  - O Regimento da AR não mudou para dar aos Deputados o tempo necessário para reflectirem sobre os estudos da UTAO e do CFP antes das interpelações ao Governo.
  - A situação é ainda mais crítica/absurda no que diz respeito aos relatórios de avaliação de impacto de PA solicitados à UTAO
- Os articulados abusam da figura de “cavaleiros orçamentais” e, com isso, geram opacidade e entropia no processo de decisão e na própria lei orçamental
  - O abuso da figura penaliza a qualidade do processo legislativo por causa da opacidade e da entropia que gera
  - As consequências do abuso da figura podem até ditar o fim precoce de uma legislatura (caso da POE/2022)

## 5.2 Vulnerabilidades do processo

### 5.2.2 Comuns às Propostas de Orçamento do Estado (POE) e às PA

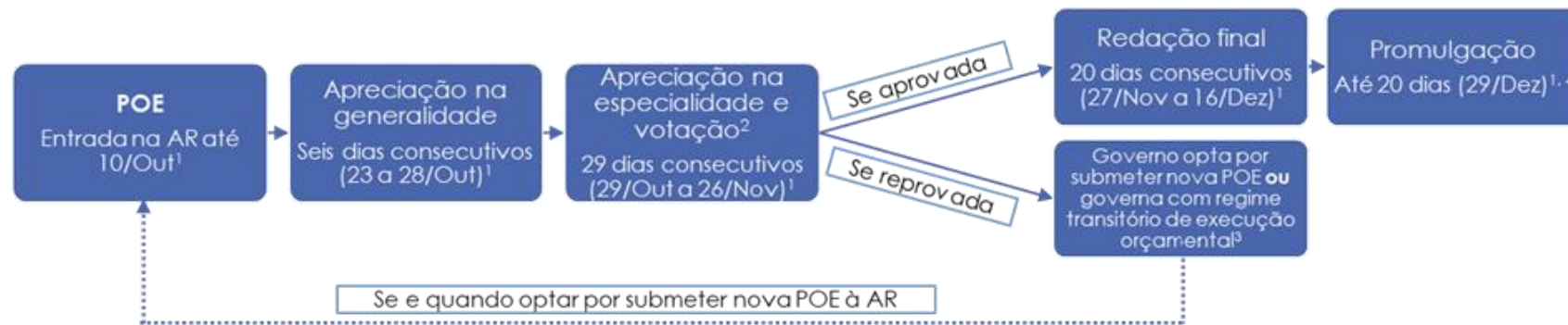
- Há excesso de informação a votar nos mapas contabilísticos. São milhares de linhas de informação contabilística orçamental, imensamente granulada.
  - A transmissão dos mapas à AR é um requisito básico de transparência sobre os fundamentos das previsões de receita e dos tectos de despesa por programa orçamental. O que se critica não é esta comunicação, mas sim a intervenção da AR para os alterar.
  - Três razões desaconselham alterações parlamentares nos mapas (detalhes no estudo da UTAO)
- As leis orçamentais legitimam sistematicamente a intromissão fina do poder político executivo na gestão corrente das entidades públicas, com efeitos nefastos na qualidade dos serviços públicos e sem ganhos sustentáveis nas contas públicas
  - Instrumentos convencionais de controlo da despesa
  - Instrumentos não-convencionais de controlo da despesa
- A legislação orçamental anual desestabiliza sistematicamente o enquadramento financeiro dos governos locais e regionais
- Excesso de criatividade fiscal conjugada com défice na capacidade de escrutínio dos efeitos económicos das medidas fiscais
- As demoras habituais no fecho das decisões políticas do Governo potenciam erros técnicos nas POE.

# Parte VI: Soluções

# 6.1 Modelo de decisão política em vigor

- No modelo em vigor, o Governo propõe um OE à AR até 10 de Outubro e depois os partidos, através dos Grupos Parlamentares, podem apresentar um número ilimitado de PA para discussão e votação em meia dúzia de dias. A Ilustração 1 descreve numa imagem o processo legislativo orçamental actual.

Ilustração 1 — Modelo actual de discussão e votação da POE na AR



Fontes: UTAO. | Notas: 1 — Datas aplicadas à POE/2021 no ano de 2020. Esta entrou apenas perto das 24h do dia 12. 2 — As 1547 Propostas de Alteração (PA) puderam ser submetidas até 13 de Novembro (dia em que surgiram 810). Foram apreciadas e votadas entre 20 e 26 de Novembro, juntamente com novas versões das mesmas, e os 267 artigos e os 14 mapas contabilísticos da POE submetida pelo Governo. Foram aprovadas 291 PA. 3 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção; 4 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP.

## 6.2 Solução natural

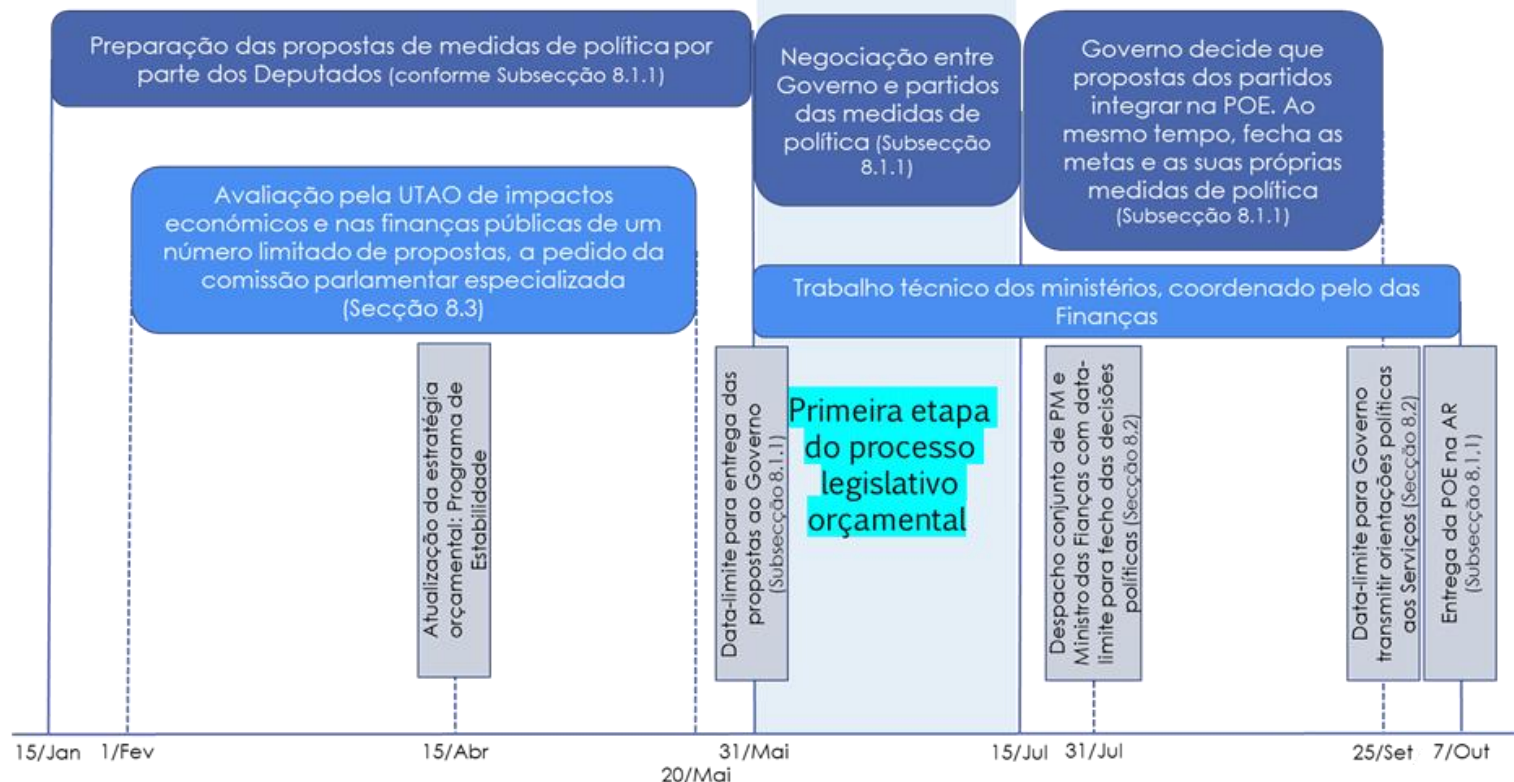
- Reduzir a lei orçamental à sua estrutura mínima (ver Secção 3.2, diapositivo 14 desta apresentação): dar autorização ao Governo e às AP para cobrar a receita prevista e assumir encargos até aos limites fixados na lei orçamental para executar as políticas definidas nas leis em vigor
- Corolário principal: a lei orçamental deixaria de ter “cavaleiros orçamentais”. Desapareceriam desta sede medidas de política e quaisquer outras normas ortogonais ao orçamento
- O modelo de decisão seria o mesmo, mas a duração seria menor. Todas as fases do processo seriam muito mais simples e transparentes
- O debate sobre medidas de política far-se-ia antes da discussão do OE propriamente dito
- Desapareceriam praticamente todos as vulnerabilidades acima apontadas



# 6.3 Solução bietápica

- Primeira etapa: preparação da POE
  - Dura 45 dias. Trabalho técnico e político entre e dentro de cada ministério, coordenado pelo MF.
  - Novidade: negociação de propostas dos Deputados acontece nesta etapa, antes de o Governo fechar a POE a enviar à em 7 de Outubro

Ilustração 2 — 1.ª Etapa: cronograma das actividades de preparação da POE até à sua chegada à AR



Fontes: UTAO. | Notas: (i) O cronograma descreve as actividades de preparação da POE até 7 de Outubro. Indicam-se a secção e as subsecções Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de Março, que explicam cada uma. (ii) Significado dos fundos coloridos: azul-escuro sinaliza actividade política, azul-claro actividade técnica e azul-acinzentado marcos temporais importantes. (iii) A data-limite de 25 de Setembro é indicativa para efeitos de ilustração. Será fixada em cada ano pelo Despacho conjunto a publicar até 31 de Julho. (iv) PM significa Primeiro(a)-Ministro(a).



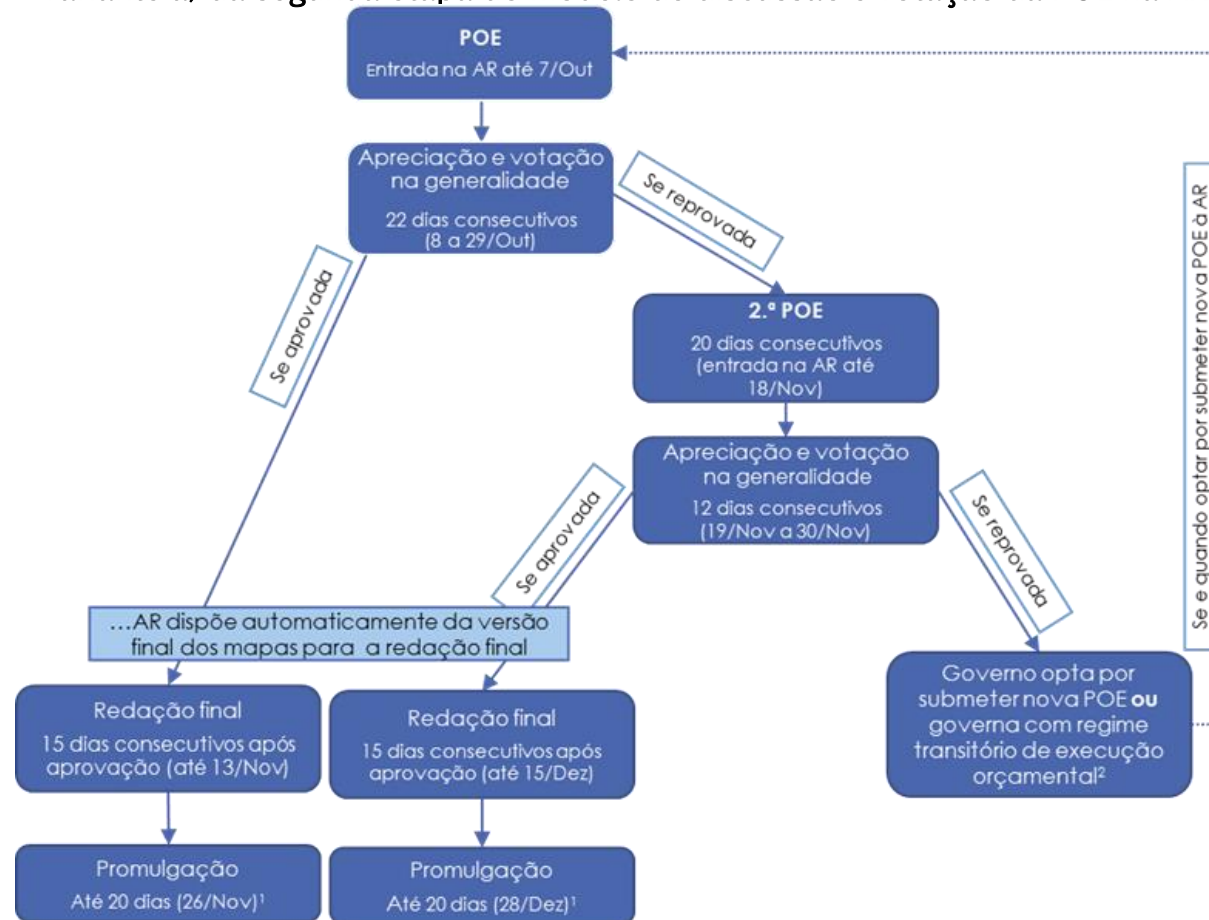
## 6.3 Solução bietápica

- Segunda etapa: discussão e deliberação no Parlamento
  - Novidade: Parlamento vota, mas não pode alterar o conteúdo da proposta de lei nesta etapa
  - Duas variantes: existência ou não de discussão e votação na especialidade (*i.e.*, artigo a artigo)

# 6.3 Solução bietápica

- Variante a): sem fase de discussão e votação na especialidade

Ilustração 3 — Variante a) da segunda etapa do modelo de discussão e votação da POE na AR

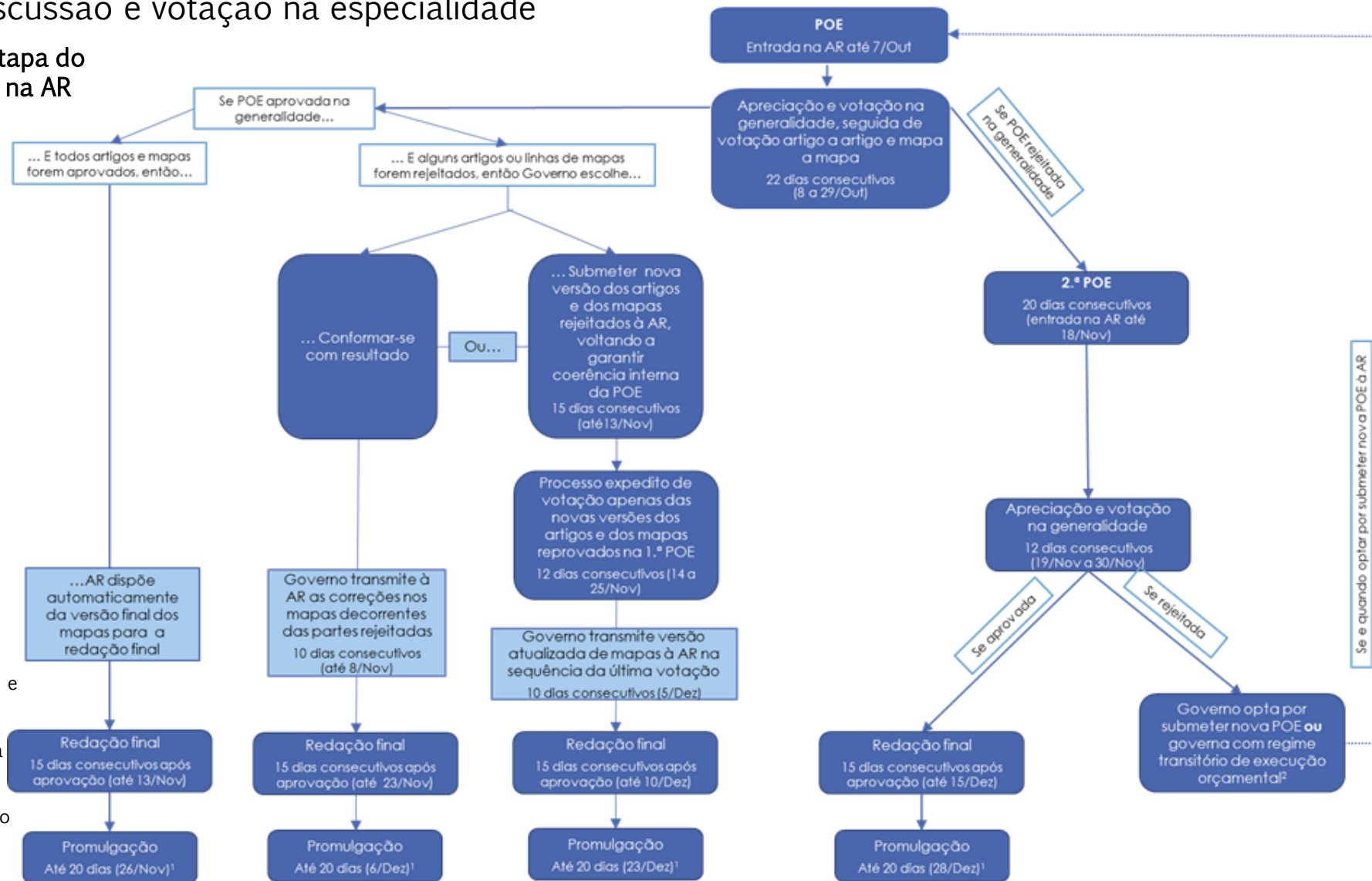


Fontes: UTAO | Notas: 1 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP, o qual atribui 20 dias para esta decisão. A data da promulgação na figura é indicativa e corresponde, para efeitos de ilustração, ao prazo efectivo de 13 dias consecutivos praticado em Dezembro de 2020. 2 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção. Dispositivo igual, portanto, ao do modelo actual.

# 6.3 Solução bietápica

- Variante b): com fase de discussão e votação na especialidade

Ilustração 4— Variante b) da segunda etapa do modelo de discussão e votação da POE na AR



Fontes: UTAO | Notas: 1 — O regime da promulgação e do veto presidenciais consta do art. 136.º da CRP, o qual atribui 20 dias para esta decisão. A data da promulgação na figura é indicativa e corresponde, para efeitos de ilustração, ao prazo efectivo de 13 dias consecutivos praticado em Dezembro de 2020. 2 — O regime transitório é o previsto no art. 58.º da LEO. Não há prazo na lei para o exercício da opção. Dispositivo igual, portanto, ao do modelo actual.

## 6.3 Solução bietápica

- O Relatório UTAO n.º 4/2022, de 17 de Março, contém várias sugestões adicionais, devidamente justificadas
- Formam uma solução integrada e coerente que elimina ou reduz substancialmente o risco das vulnerabilidades do processo legislativo orçamental actual

# Parte VII: Conclusão

# Conclusão

- O processo legislativo orçamental actual tem décadas de imobilismo
- Tem inúmeras fragilidades graves para a robustez das finanças públicas e para a qualidade das políticas públicas
- Mas tem remédio! Será uma mudança de regime e não uma mera evolução na continuidade
  - Uma solução simples e “fora da caixa”: *back to basics!*
  - Ou uma solução mais próxima do modelo actual, mas igualmente disruptiva
- Qualquer uma exige determinação política com apoio parlamentar sólido
- As instituições políticas não se auto-reformam. Precisam de pressão externa construtiva e persistente para ganhar o impulso reformista
- As propostas apresentadas não são necessariamente as melhores; oxalá consigam estimular outros a pensar no assunto e a encontrar a melhor reforma
- Pensem no problema e, se reconhecerem a necessidade de o resolver, dêem o vosso contributo para criar a pressão construtiva!

Obrigado pela vossa  
atenção!