

Grandes Opções

O que são e para que
servem?

março 2022

Unidade Técnica de
Prospetiva e Planeamento

FICHA TÉCNICA

Título

Grandes Opções: O que são e para que servem?
Documento de Trabalho 01

Data

Março 2022

Autoria

Unidade Técnica de Prospetiva e Planeamento (UTPP) – PlanAPP

Edição

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública
Rua Filipe Folque, 44
1069-123, Lisboa
e-mail: utppgeral@planapp.gov.pt

Motivação

Pretende-se com este documento explicitar o enquadramento da lei das Grandes Opções (GO) e simultaneamente promover o seu conhecimento dentro e fora do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – PlanAPP.

De acordo com os artigos 90.º e 91.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), as GO constituem-se como o instrumento de planeamento fundamental para o desenvolvimento económico e social do país. A constituição estabelece que “os planos nacionais sejam elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções”. É de salientar que “as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem”.

Compete ao Governo elaborar os planos, com base nas grandes opções e executá-los, bem como ao orçamento do Estado (artigo 199.º da CRP).

Sendo atribuição do PlanAPP coordenar a elaboração da proposta de lei das GO, é fundamental que se conheçam as GO com algum detalhe, mas também de uma maneira simples e resumida.

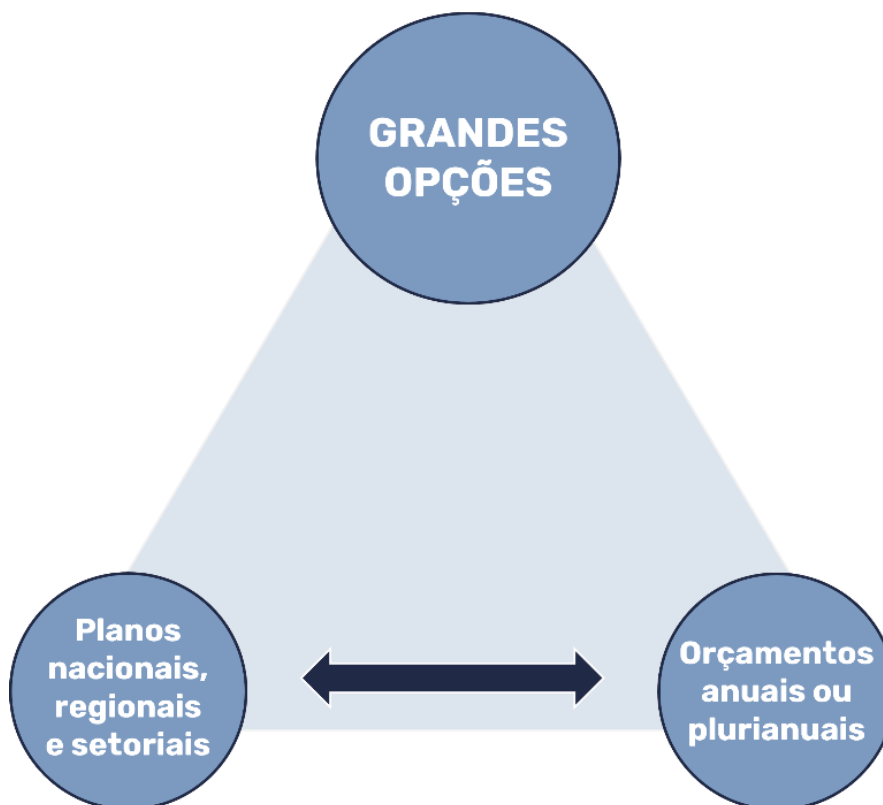
Elaboração e Aprovação das Grandes Opções

Estatuto e Conteúdo

As GO são um instrumento de planeamento e representam a expressão das funções política e administrativa do Estado. Na sequência do programa do Governo, correspondem ao enunciado das bases e orientações estratégicas que enquadram, balizam e guiam o universo das políticas públicas e, por conseguinte, a programação orçamental.

Estatuídas como lei, as GO precedem os planos e os orçamentos, incluindo o orçamento do Estado (OE), que conciliados entre si, as concretizam na subsequente programação e implementação, conforme a **Figura 1**.

Figura 1 – Organograma do sistema de planeamento do Estado



A elaboração da proposta de lei das grandes opções é competência do Governo. De acordo com o artigo 34.º da lei de enquadramento orçamental (LEO), essa proposta de lei deverá ser composta por duas partes:

- a identificação e o planeamento das opções de política económica;
- a programação orçamental plurianual, concretizada através do quadro plurianual das despesas públicas dos subsectores da administração central e da segurança social.

Relação com o processo orçamental

A proposta de lei das GO é, a par da atualização anual do Programa de Estabilidade, (PE) um dos documentos da primeira fase do processo orçamental (artigo 32.º da LEO). No início da legislatura, o Governo apresenta-a à Assembleia da República (AR), juntamente com o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), para debate e aprovação com a proposta de lei do OE. Numa fase posterior do processo orçamental, em anos subsequentes da legislatura, o Governo apresenta anualmente, até 15 de abril (artigo 34.º da LEO), à AR e depois à Comissão Europeia, a revisão anual PE e a atualização do QPDP. Por fim, até 10 de outubro (artigo 36º da LEO), é apresentada a proposta de lei do OE e a atualização do QPDP, no âmbito dos objetivos do programa de estabilidade.

No entanto, a data de apresentação do OE pode ser diferente em situações especiais, quando (artigo 39.º da LEO):

- o Governo toma posse entre 15 de julho e 30 de setembro;
- o Governo está demitido em 1 de outubro;
- a legislatura teve o seu termo entre 1 de outubro e 31 de dezembro;

Em qualquer uma dessas situações, a proposta de lei do OE deve ser entregue à AR no prazo máximo de noventa dias a contar da tomada de posse do Governo, sendo que a apresentação do OE deve ser precedida da proposta de lei das GO.

A proposta de lei das GO carece de parecer obrigatório prévio do Conselho Económico e Social (CES, artigos 2.º e 9.º da Lei n.º 108/91 e da Lei n.º 43/91, respetivamente) e de participação do mesmo, como órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social (artigo 92.º da CRP), sendo que o prazo para emissão desse parecer não está estabelecido. No entanto, no código do procedimento administrativo é definido um prazo de vinte dias úteis para a emissão de pareceres. Por último, na LEO está previsto que após a apresentação da proposta de lei das GO, a AR dispõe de trinta dias para a aprovar (artigo 34.º).

Órgãos e organismos envolvidos

A preparação da proposta de lei das grandes opções é iniciada pelo Governo, visto que se trata de uma matéria da sua competência. Terá de envolver na coordenação da sua elaboração o PlanAPP, como previsto no Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março, e a área governativa das finanças para a preparação do cenário macroeconómico e do QPDP. No seguimento do processo, o CES, como órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, emite o seu parecer.

Caixa 1: Críticas e Recomendações

A análise de alguns pareceres do Conselho Económico e Social emitidos em relação a propostas de lei das grandes opções (2000-2003; 2008; 2014 e 2018) permitiu verificar a existência de críticas recorrentes, nomeadamente as seguintes:

- As grandes opções são encaradas pelo(s) Governo(s) como uma formalidade, visando cumprir sobretudo a disposição legal que as determina;
- As grandes opções apresentam falta de sistematização e hierarquização das estratégias;
- As políticas públicas e alegados impactos preconizados nas grandes opções não têm sido objeto de monitorização e avaliação.

Em particular, o CES tem referido nos seus pareceres que o papel das grandes opções deve ser valorizado, dotando-as de um carácter mais estratégico, com atribuição de ordem de prioridade às medidas inscritas, e simultaneamente mais operacional, pela definição mais concreta dessas medidas e pela avaliação da sua implementação. O CES tem igualmente sublinhado que o documento das grandes opções deve ser melhorado, através de uma estruturação mais coerente e clara. Em suma, as principais recomendações emitidas pelo CES são:

- Melhorar a estrutura das grandes opções;
- Sistematizar/hierarquizar/priorizar as medidas e identificar a sua repercussão orçamental.

Avaliar a execução das políticas públicas, produzindo fichas para as medidas de cada uma dessas políticas.

Após a entrega da proposta de lei das grandes opções na AR, são envolvidos no processo o seu Presidente, as Assembleias Legislativas e Governos Regionais dos Açores e da Madeira (artigo 229.º da CRP, artigo 34.º e artigo 40.º dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas), as comissões parlamentares permanentes e a comissão de orçamento e finanças (COF), que emitem e aprovam os respetivos pareceres.

Numa fase seguinte, realizam-se audições e debates parlamentares sobre a proposta de lei das GO com a presença de membros do Governo. Quando aprovada, a proposta de lei transforma-se em decreto da AR. Finalmente, este é submetido a promulgação do Presidente da República e a referendo do Primeiro-Ministro, após o que sucede a sua publicação em *Diário da República*, como lei.

Processo relativo à lei das GO 2021-2023

O processo de elaboração e aprovação da lei das GO 2021-2023 iniciou com a decisão do Governo de apresentar o seu projeto. Depois de elaborada a proposta de lei, o processo de aprovação da lei das GO decorreu entre 10 de setembro de 2020 e 31 de dezembro de 2020, conforme a figura 2. Assim, foi enviada para o Conselho de Ministros (CM) e para o CES. O CES emitiu um parecer favorável, com indicação de algumas correções. O documento foi novamente submetido ao CM para aprovação.

A proposta de Lei n.º 60/XIV/2.ª, grandes opções para 2021-2023, foi registada na Assembleia da República e o seu Presidente iniciou a audição das Assembleias Legislativas e Governos Regionais dos Açores e da Madeira. Depois de publicada em Diário da República, da AR baixou na generalidade às comissões parlamentares (de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, áreas da administração interna, justiça e presidência; de negócios estrangeiros e comunidades portuguesas; de defesa nacional; de assuntos europeus; à competente de orçamento e finanças; de economia, inovação, obras públicas e habitação; de agricultura e mar; de educação, ciência, juventude e desporto; de saúde; de trabalho e segurança social; de ambiente, energia e ordenamento do território; de cultura e comunicação; de administração pública, modernização administrativa, descentralização e poder local; e de transparência e estatuto dos deputados), para aprovação dos pareceres.

Foram também aprovados os pareceres das Assembleias Legislativas dos Açores e da Madeira e do Governo Regional dos Açores. Em seguida, foi discutida na generalidade, conjuntamente com o OE, e aprovada em plenário. Mais tarde, baixou à comissão especializada de orçamento e finanças, tendo sido discutida na especialidade e elaborado o seu texto final pela COF. Em consequência, a proposta de Lei foi aprovada pelo Decreto da Assembleia da República n.º 96/XIV, que o Presidente da República promulgou e que o Primeiro-Ministro referendou, tendo sido publicada no Diário da República de 31 de dezembro como lei n.º 75-C/2020.

Caixa 2: Estrutura das GO 2021-2023

A lei das grandes opções para 2021-2023, Lei n.º 75-C/2020, foi elaborada de acordo com os requisitos formais constitucionais e regimentais. Foi estruturada em sumário, fundamentação constitucional, quatro artigos e um anexo que faz parte integrante da mesma. Os artigos definem o objeto (1.º), o enquadramento estratégico (2.º), o âmbito (3.º) e o enquadramento orçamental (4.º). O âmbito especifica a programação orçamental plurianual da administração central e da segurança social, bem como as opções de política económica que se desenvolvem em quatro agendas estratégicas explicitadas no seu anexo.

Por sua vez, o anexo da Lei n.º 75-C/2020 foi desenvolvido em oito pontos com os seguintes títulos e teor:

- 1. Grandes opções** – o capítulo expõe os motivos das opções de política económica baseados na atualização das GO de 2020-2023, na inclusão de políticas de recuperação da crise sanitária de COVID-19 e nas agendas estratégicas subjacentes;
- 2. Perspetivas macroeconómicas para 2021** – o capítulo apresenta um cenário macroeconómico de crescimento do produto interno bruto, sustentado no aumento das procuras interna e externa do país, na melhoria do mercado de trabalho e no aumento do investimento público em relação a 2020;
- 3. Governação e serviços públicos** – o capítulo desenvolve as questões do investimento na qualidade dos serviços públicos tornando-os de âmbito universal, inclusivos, tendencialmente gratuitos e de acesso a todos; na promoção da cidadania e da literacia democrática; no aumento da descentralização e da autonomia regional, entre outras;
- 4. Portugal no mundo** – o capítulo retrata as definições de política externa, ou seja, a integração europeia; os países de língua portuguesa; as comunidades portuguesas residentes no estrangeiro; o elo transatlântico; a internacionalização da economia, da língua, da cultura, da ciência; e do multilateralismo;
- 5. Agenda estratégica “As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades”** – o capítulo integra a sustentabilidade demográfica, a luta contra a exclusão, a resiliência do sistema de saúde, e o combate às desigualdades e à discriminação;
- 6. Agenda estratégica “Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento”** – o capítulo centra-se na promoção da sociedade do conhecimento, na inovação empresarial e na qualificação dos recursos humanos e das instituições;
- 7. Agenda estratégica “Transição climática e sustentabilidade dos recursos”** – o capítulo descreve as estratégias de descarbonização, transição energética e economia circular, valorização sustentável do território, da agricultura, das florestas do mar e redução de riscos;
- 8. Agenda estratégica “Um país competitivo externamente e coeso internamente”** – o capítulo aborda os temas da reabilitação do edificado urbano, da dinamização cultural dos espaços urbanos, da valorização do interior, da provisão de serviços públicos e do reforço da inserção no mercado ibérico e europeu.

Figura 2 – Processo de elaboração e aprovação da lei das Grandes Opções (2021-2023)



Referências

- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-lei n.º 21/2021, de 15 de março, define a orgânica do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, lei das grandes opções para 2021-2023
- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, aprova a lei do enquadramento orçamental (LEO)
- Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, relativo ao código do procedimento administrativo
- Decreto-lei n.º 90/92, de 21 de maio, regulamenta o funcionamento do Conselho Económico e Social
- Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, lei do Conselho Económico e Social
- Lei n.º 43/91, de 27 de julho, lei-quadro do planeamento
- Lei n.º 13/91, de 5 de junho, consolidada na Lei n.º 130/99, de 21 de agosto, relativa ao estatuto político-administrativo da Região Autónoma da Madeira
- Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, atualizado de acordo com a Lei n.º 9/87, de 26 de março, a Lei n.º 61/98, de 27 de agosto, e a Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, relativa ao estatuto político-administrativo da Região Autónoma dos Açores
- Regimento da Assembleia da República (RAR), n.º 1/2020, de 31 de agosto
- Regimento do Conselho de Ministros do XXI Governo Constitucional, RCM n.º 95-A/2015, de 17 dezembro, norma consolidada
- 2.º suplemento do Diário da Assembleia da República II Série-A, n.º 16, de 12 de outubro de 2020
- Diário da Assembleia da República II Série-A, n.º 28, de 29 de outubro de 2020
- Diário da Assembleia da República I Série-A, n.º 25, de 27 de novembro de 2020, sobre a votação da proposta de lei 60/XIV/2.^a
- Diário da Assembleia da República II Série-A, n.º 49, de 21 de dezembro de 2020, decreto da Assembleia da República n.º 96/XIV
- Guia de legística para a elaboração de atos normativos, Divisão de Edições da Assembleia da República, maio de 2020 Lisboa, ISBN 978-972-556-712-8