



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Agricultura e Mar

Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa

N/Ref.ª: 11 /7.ª-CAM/2016

Data: 16-02-2016

Assunto: Envio do Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1ª (GOV) - "*Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016*"

Para os devidos efeitos, envia-se a V. Exa. o Parecer da Comissão de Agricultura e Mar relativo à **Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV) - "Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016"**, aprovado por unanimidade, na reunião desta Comissão Parlamentar, realizada no dia 16 de fevereiro de 2016.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

Joaquim Barreto

**Parecer da Proposta de Lei nº 11/XIII - Aprova as
Grandes Opções do Plano para 2016**

**Relator: Carlos Matias
(BE)**



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos da alínea d), do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a **Proposta de Lei nº 11 /XIII**, sob a designação “**Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016**”, para os efeitos previstos na alínea g) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa.

Reunindo todos os requisitos formais e regimentais, a Proposta de Lei foi admitida e baixou por determinação de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República à comissão parlamentar competente (Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa) e às restantes comissões parlamentares permanentes, nos termos do disposto do n.º 3, do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

O presente parecer da Comissão de Agricultura e Mar, incidirá **exclusivamente** sobre as áreas das Grandes Opções do Plano para o ano de 2016 que se integram no âmbito da competência material desta comissão, dispensando-se uma análise a cenários macroeconómicos e a aspetos genéricos.

Ao abrigo do disposto no artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, e nos termos dos artigos 2.º da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, e 9.º da Lei nº 43/91, de 27 de Julho, a Proposta de Lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social.

Nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, foi promovida a consulta dos órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Considerações Genéricas

A Proposta de Lei nº 11/XIII, visa aprovar as Grandes Opções do Plano definidas pelo Governo para 2016, integrando por essa via as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar, que nos termos do seu artigo 2º (Enquadramento estratégico) *são enquadradas nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional.*

A proposta de lei objeto do presente parecer, é composta por cinco artigos, descrevendo no seu artigo 3º o seguinte conjunto de compromissos e políticas globais:

- a) Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia;
- b) Resolver o problema do financiamento das empresas;
- c) Prioridade à inovação e internacionalização das empresas;
- d) Promover o emprego, combater a precariedade;
- e) Melhorar a participação democrática e a defesa dos direitos fundamentais;
- f) Governar melhor, valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos;
- g) Garantir a Defesa Nacional;
- h) Segurança interna;
- i) Política criminal;
- j) Administração da Justiça;
- k) Simplificação administrativa e valorização das funções públicas;
- l) Regulação e supervisão dos mercados;
- m) Valorizar a autonomia das regiões autónomas;
- n) Descentralização, base da reforma do Estado;
- o) Defender o Serviço Nacional de Saúde, promover a saúde;
- p) Combater o insucesso escolar, garantir 12 anos de escolaridade;
- q) Investir na juventude;
- r) Promover a educação de adultos e a formação ao longo da vida;
- s) Modernizar, qualificar e diversificar o ensino superior;
- t) Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando a inovação;

- u) Reagir ao desafio demográfico;
- v) Uma nova geração de políticas de habitação;
- w) Mar: uma aposta de futuro;
- x) Afirmar o interior;
- y) Promover a coesão territorial e a sustentabilidade ambiental;
- z) Valorizar a atividade agrícola e florestal e o espaço rural;
- aa) Liderar a transição energética;
- bb) Investir na Cultura;
- cc) Garantir a sustentabilidade da segurança social;
- dd) Melhor justiça fiscal;
- ee) Combater a pobreza;
- ff) Construir uma sociedade mais igual;
- gg) Promover a língua portuguesa e a cidadania lusófona;
- hh) Uma nova política para a Europa;
- ii) Um Portugal global;

2. Agricultura e mar em dois ministérios diferentes

Ao contrário das últimas legislaturas, que agregavam as áreas da agricultura e mar num só ministério, as grandes opções para 2016 refletem já a mudança orgânica do novo Governo que, para o período 2016-2019, apresenta dois ministérios para as diferentes áreas, nomeadamente o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimentos Rural (MAFDR) e o Ministério do Mar (MM).

3. Agricultura

Para a área da Agricultura, o Governo define três eixos principais:

1. A exploração do potencial económico da agricultura;
2. A promoção do desenvolvimento rural e o fomento de uma gestão florestal sustentável, procurando a eficácia em matéria de resultados, a eficiência em matéria de custos;
3. a equidade em matéria de discriminação positiva para as zonas desfavorecidas, a pequena agricultura ou os jovens agricultores.

Nos três eixos referidos, visa-se, portanto, *a eficácia em matéria de resultados, a eficiência em matéria de custos e a equidade em matéria de discriminação positiva para as zonas desfavorecidas, a pequena agricultura e os jovens agricultores*. Esta visão estratégica, na ótica do Governo, pretende materializar-se com as seguintes ações:

- Melhorar a qualidade dos produtos, a garantia da segurança alimentar e incrementar a produtividade dos fatores de produção, tendo em vista a internacionalização das fileiras agroalimentares e agroflorestais e a substituição de importações no mercado nacional;
- Reforçar o apoio à pequena agricultura, ao rejuvenescimento do tecido social das zonas rurais, com destaque para o empresariado agrícola e rural, e à promoção e reforço das estratégias e parcerias locais.
- Reforçar o ordenamento florestal e a produtividade das principais fileiras silvo-industriais;
- Apoiar a melhoria das organizações de produtores e a gestão interprofissional, assegurando a primazia da proteção da floresta face aos incêndios e aos agentes bióticos nocivos, a dinamização ambiental e económica dos espaços florestais sob a gestão do Estado, o estímulo para a certificação dos processos produtivos e a promoção da floresta de uso múltiplo (nomeadamente dos sistemas agrossilvopastoris e da floresta de montanha).

Com o objectivo de valorizar economicamente as atividades agrícolas e florestais, o Governo pretende orientar as suas políticas para a *melhoria da qualidade dos produtos, a garantia da segurança alimentar e o incremento da produtividade dos fatores de produção, tendo em vista a internacionalização das fileiras agroalimentares e agroflorestais e a substituição de importações no mercado nacional, na linha do macro objetivo específico, da obtenção do equilíbrio na balança comercial agrícola no horizonte alargado de duas legislaturas*. Para concretizar tais objectivos, o Governo especifica, nas Grandes Opções do Plano para 2016, as seguintes ações executivas:

- Promover o desenvolvimento rural e a coesão territorial, nomeadamente reforçando o apoio à pequena agricultura, ao rejuvenescimento do tecido social das

zonas rurais, com destaque para o empresariado agrícola e rural, e à promoção e reforço de estratégias e parcerias locais;

- Estimular a diversificação da base económica e a criação de emprego nas zonas rurais, a valorização dos produtos tradicionais e a produção de amenidades de lazer e recreio e de serviços ambientais;
- Incentivar e promover uma gestão multifundos, que envolva os municípios, as associações de desenvolvimento local e a administração desconcentrada do Estado;
- Valorizar os recursos florestais, reforçando o ordenamento florestal e a produtividade das principais fileiras silvo-industriais;
- Apoiar a melhoria das organizações de produtores e da gestão interprofissional, bem como a primazia da proteção das florestas face aos incêndios e aos agentes bióticos nocivos;
- Dinamizar ambiental e economicamente os espaços florestais sob a gestão do Estado e promover a floresta de uso múltiplo, nomeadamente dos sistemas agrosilvopastoris e da floresta de montanha;
- Criar estímulos para a certificação dos processos produtivos e a promoção da floresta de uso múltiplo.

A Floresta

Nas Grandes Opções do Plano para 2016, o Governo pretende promover uma reforma do sector florestal. Para tal, indica no documento as seguintes ações governativas:

- Promover a proteção dos recursos o que constitui um desígnio nacional prioritário para a sustentabilidade da floresta portuguesa, mitigando os incêndios florestais e a incidência de pragas e doenças, nomeadamente revendo e melhorando o programa de Sapadores Florestais, criando um Programa Nacional de Fogo Controlado, revendo o Programa Operacional de Sanidade Florestal e criando subprogramas operacionais para o controlo e erradicação das principais pragas e doenças;
- Promover a gestão florestal, incentivando e apoiando e desenvolvendo diferentes modelos de gestão florestal, nomeadamente as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), os Fundos de Investimento Imobiliários Florestais, as sociedades de Gestão

Florestal, bem como apoiar o movimento associativo florestal, e incentivando e estimulando a certificação da gestão florestal sustentável e a criação de novas áreas de negócio no mercado florestal;

- Transformar as matas nacionais em áreas de referência, salvaguardando os valores naturais e maximizando o valor obtido com a sua gestão ativa;
- Promover o aumento da produção em particular do pinheiro bravo, sobreiro e azinheira apoiando o desenvolvimento das fileiras, criando estímulos para a certificação da gestão florestal, com vista aumentar a rentabilidade dos proprietários florestais e assegurar a sustentabilidade do fornecimento de matéria-prima nacional à indústria de base florestal;
- Rever o quadro jurídico vigente da plantação com espécies florestais de rápido crescimento;
- Promover, em articulação com Informação Predial Única, a progressiva elaboração do Cadastro da Propriedade Rústica, nomeadamente nos territórios sob gestão das ZIF;
- Promover e apoiar o desenvolvimento e a instalação de sistemas florestais de uso múltiplo que promovam uma gestão ordenada dos recursos, e promovam o aumento do contributo da caça, da pesca, da silvopastorícia, da apicultura, da produção de cogumelos silvestres, de frutos secos e de outros produtos não lenhosos tais como a resina, bem como o recreio e turismo no espaço rural, como forma de estimular a geração de riqueza no interior do país;
- Apoiar a investigação aplicada para o aumento da produtividade e de novos modelos de silvicultura, contribuindo para a valorização dos serviços silvo-ambientais prestados pelos espaços florestais, e o desenvolvimento das fileiras e o aumento da rentabilidade dos proprietários florestais;
- Assegurar a revisão dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, instrumento de política sectorial essencial para a gestão territorial e ordenamento da floresta nacional.

4. Mar

Do ponto de vista orgânico e operacional, o governo pretende, começando em 2016, implementar uma *coordenação transversal dos assuntos do mar, através do reforço da cooperação interministerial na definição e acompanhamento de uma Estratégia Nacional para o Mar.*

A médio e longo prazo, é intenção do Governo apostar numa *promoção do conhecimento científico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico na área do mar, a definição e coordenação da execução das políticas de proteção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos, contribuindo para uma presença efetiva no mar, promovendo os seus usos e uma economia sustentável do mar, das pescas, do transporte marítimo e dos portos, potenciando a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar, numa lógica progressiva de simplificação de procedimentos administrativos, que assegure uma maior segurança e clareza nas relações com a Administração Pública, diminuindo os custos de contexto e aumentando a competitividade.*

Como eixos principais, o Governo pretende:

- Estabelecer uma presença efetiva no nosso mar;
- Promover um melhor ordenamento do mar;
- Criar um «Fundo Azul» para o desenvolvimento da economia do mar;
- Implementar um Programa dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar;
- Aproveitar os recursos genéticos marinhos;
- Criar um Cluster Tecnológico Deep Sea Oil and Mining Portugal;
- Proteger o capital natural e valorizar os serviços dos ecossistemas marinhos;
- Promover medidas de simplificação, no âmbito do programa Simplex;
- Promover o transporte marítimo;
- Valorizar a pesca e as atividades económicas ligadas à pesca;
- Adotar medidas no domínio do bem-estar animal;
- Apostar na aquicultura;
- Defender e potenciar o litoral;
- Explorar a interação mar-ar.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, e emitir a sua opinião política sobre a Proposta de Lei nº 11/XIII, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do nº 3 do artigo 137º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei nº 11/XIII que “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016”. Foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Agricultura e Mar emitir parecer sobre as matérias da sua competência.
2. A Proposta de Lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social nos termos do disposto no art.º 92º da Constituição da República Portuguesa, e nos termos dos artigos 2º da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, e 9º da Lei nº 43/91, de 27 de Julho.
3. Foi promovida a consulta dos órgãos do governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do disposto no nº 2 do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa.
4. A Proposta de Lei nº 11/XIII, visa aprovar as Grandes Opções do Plano definidas pelo Governo para 2016, integrando por essa via as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar
5. Face ao exposto, a Comissão de Agricultura e Mar considera que a Proposta de Lei nº 11/XIII reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário, pelo que emite o presente Parecer, nos termos do disposto no nº 3, do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para efeitos de elaboração do respetivo Relatório.



COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

Palácio de S. Bento, 16 de fevereiro de 2016,

O Deputado Relator

(Carlos Matias)

O Presidente da Comissão

(Joaquim Barreto)

Proposta de lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016.

Data de admissão: 5 de fevereiro de 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administração Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Leitão, Fernando Bento Ribeiro (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 15 de fevereiro de 2016.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei em apreço declara como objetivo adotar uma nova estratégia de desenvolvimento e de consolidação das contas públicas, consubstanciando essa mudança de políticas públicas em quatro vetores fundamentais:

- O crescimento económico e o emprego, baseados no aumento do rendimento disponível e do investimento;
- A defesa do Estado Social, com o objetivo de fortalecer a coesão social e reduzir os níveis de pobreza e as desigualdades sociais;
- O investimento em Ciência, Inovação, Educação, Formação e Cultura, perspetivando a economia global do século XXI;
- O reafirmar dos compromissos internacionais de Portugal, de acordo com os seus interesses, no quadro de um aumento da coesão económica e social nos e entre os Estados Membros da União Europeia.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 4 de fevereiro de 2016, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios neles consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu n.º 3, que *“as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”*. Por sua vez, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê, no n.º 1 do seu artigo 6.º, que *“os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas”*.

No caso da Proposta de Lei das Grandes Opções determina ainda a Constituição, no n.º 2 do artigo 91.º que, *“as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem”* e, no n.º 1 do artigo 92.º, que o Conselho Económico e Social *“participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social”*.

Assim, na exposição de motivos consta a referência de que foi promovida a audição do Conselho Económico e Social, tendo o Governo enviado o respetivo [parecer](#).

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#)¹, o *“Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, de cada ano, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano”*, a qual é votada, nos termos da Constituição, da presente lei e do Regimento da Assembleia da República, no prazo de 30 dias após a data da sua admissão na Assembleia”. A *“proposta de lei das Grandes Opções do Plano é apresentada, discutida e votada em simultâneo com a proposta do Orçamento do Estado”*.

A Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.^a deu entrada na Assembleia da República a 5 de fevereiro de 2016, data em que foi, igualmente, admitida, tendo baixado a todas as comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) para apreciação na generalidade. Na mesma data, por despacho de S. Ex.^a o Sr. Presidente da Assembleia da República, foi determinada audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 10 de fevereiro de 2016.

O debate na generalidade da presente proposta de lei, bem como da Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.^a (GOV) - Orçamento do Estado para 2016, e Proposta de Lei n.º 13/XIII/1.^a (GOV) - Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 - 2019 encontra-se agendado para os próximos dias 22 e 23 de fevereiro de 2016. [Cfr. *Súmula n.º 14 da Conferência de Líderes de 10 de fevereiro*].

¹Nos termos do artigo 34.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril. A proposta de lei é acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. A Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação. Nos termos do artigo 8.º da referida Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental só produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, na redação final.

A proposta de lei em causa, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar as grandes opções do plano para 2016. No entanto, no respetivo preâmbulo refere-se expressamente “*A presente proposta de lei visa submeter à Assembleia da República as Grandes Opções do Plano para 2016-2019*” termos em que se sugere que o título seja alterado em conformidade passando a prever “2016-2019”.

No que concerne à vigência, a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas “*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 que exprimem, segundo a exposição de motivos, *o novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas tal como definidos no [Programa do XXI Governo Constitucional](#)*.

Programa do XXI Governo Constitucional

Do [Programa do XXI Governo Constitucional](#) constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. De acordo com o ponto I são quatro os objetivos essenciais que orientaram a elaboração deste Programa de Governo:

- *O virar de página na política de austeridade e na estratégia de empobrecimento, consagrando um novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas;*
- *A defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, para um combate sério à pobreza e às desigualdades;*

- *Relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura, devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI;*
- *O respeito pelos compromissos europeus e internacionais, para a defesa dos interesses de Portugal e da economia portuguesa na União Europeia, para uma política reforçada de convergência e coesão².*

Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções do Plano.

Importa destacar, em primeiro lugar, o [artigo 90.º](#) da Constituição da República Portuguesa (CRP) sobre os objetivos dos planos. Este artigo estabelece que *os planos de desenvolvimento económico e social têm por objetivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português*. Os n.ºs 1 e 2 do [artigo 91.º](#) da CRP acrescentam que *os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem*.

De mencionar, ainda, a alínea g) do [artigo 161.º](#) e a alínea m) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) da Constituição, que determinam que *compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo e, que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social*.

Segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, *a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2)*. A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) *cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo)*; b) *a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. Idênticas características reveste a proposta de lei do orçamento (cfr. [art. 108.º](#))*. Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. [art. 195.º](#)), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a AR a apreciar e discutir as orientações propostas. Os deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem contudo a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental.

Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos ([art. 92.º, n.º 1](#)).

² Programa do XXI Governo Constitucional, pág. 5.

Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito ([art. 199.º, alínea a](#)), com os necessários programas setoriais e regionais (n.º 1, 2.ª parte).³

Ainda de acordo com os mesmos Professores, a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. arts. [80.º](#) e [81.º](#)). Esse carácter decorre de vários aspetos: as grandes opções são aprovadas na Assembleia da República, a elaboração dos planos é amplamente participada através do Conselho Económico e Social ([art. 92.º](#)); há a intervenção direta das regiões autónomas e das regiões administrativas (arts. [227.º, n.º 1, alínea p](#)) e [258.º](#)); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. [55.º, n.º 5, alínea d](#)), [2.ª parte](#), e [56.º, n.º 2, alínea c](#)). Não esquecer também o princípio da participação das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais ([art.80.º, alínea g](#)). Ou seja, no planeamento dá-se uma convergência da democracia representativa (via AR) e da democracia participativa (via CES, para os planos globais, e via organização dos trabalhadores)⁴. (...) A falta de participação implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos.⁵

No mesmo sentido, e segundo os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, o procedimento de elaboração da lei das grandes opções apresenta uma dupla especificidade procedimental – tanto na fase de iniciativa com na fase de instrução -, cuja inobservância gera, nos termos gerais, uma inconstitucionalidade sindicável pelos órgãos de controlo da constitucionalidade (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 802 e segs.).

a) À semelhança do que acontece em relação ao Orçamento do Estado, em matéria de iniciativa legislativa originária (e sem prejuízo, portanto, dos poderes de iniciativa dos deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico – cfr. [Acórdão n.º 358/92](#)), a Constituição reserva ao Governo a competência para a elaboração da proposta de lei das grandes opções a submeter à Assembleia da República ([artigo 161.º, alínea g](#)).

b) O procedimento de elaboração das leis das grandes opções – e neste aspeto, a conclusão vale igualmente, (...) para o procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social – constitui, por imposição constitucional, um procedimento participado.⁶

Quanto às relações entre o plano anual e o orçamento do Estado, os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo⁷, sendo a base fundamental do Orçamento.

³ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

⁴ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

⁵ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.

⁶ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 91.

⁷ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

Sobre esta matéria os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que é *controversa a relação das leis das grandes opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado*.

Recorde-se, antes de mais, que o artigo 108.º, n.º 2, do texto inicial estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo 105.º, n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento.

*A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber se a harmonia de que fala a Constituição supõe subordinação verdadeira e própria às grandes opções do plano ou, pelo contrário, aponta apenas para mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas realidades, sem prevalência jurídica de nenhuma. Uma parte da doutrina inclina-se para o segundo sentido, sublinhando designadamente que estão em causa duas leis praticamente simultâneas e, por isso, se tem sentido exigir que elas sejam harmónicas e coerentes entre si, já não se justifica impor que uma siga a outra, visto que ambas derivam da mesma entidade no uso do mesmo tipo de poderes (Sousa Franco, *Finanças*, I, págs. 406-407). Neste sentido, “mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização” (J. Miranda, *Manual*, V, 2004, pág. 363). A verdade, porém, é que a letra da Constituição – que adota a mesma expressão que é utilizada, nomeadamente, para impor a subordinação dos planos de desenvolvimento económico e social às respetivas leis das grandes opções (artigo 91.º, n.º 1) – dificulta a adoção de uma tal conclusão (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 793-794, 797-798 e 804-805).*

*Em qualquer caso, mesmo que se conclua pela subordinação do Orçamento às leis das grandes opções em matéria de planeamento, sempre se terá de reconhecer – num sentido que inevitavelmente reforça a desvalorização do planeamento na atual ordem constitucional e recusa a configuração das grandes opções como uma espécie de intermediação legal entre a Constituição dirigente e o Orçamento (Rebello de Sousa, *Dez questões*, pág. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de um tal vinculação.⁸*

Relativamente ao âmbito temporal dos planos a Constituição é omissa sobre esta matéria, ao contrário do que acontecia até à revisão constitucional de 1997, cabendo à lei-quadro do planeamento regular essa matéria ([art. 165.º, n.º 1, alínea m](#)).

⁸ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 141 e 142.

Conselho Económico e Social. Lei-Quadro do Planeamento.

Nos termos do n.º 1 do [artigo 92.º](#) da Constituição, o [Conselho Económico e Social](#) (CES) é o *órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei*. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo e diploma, compete à lei definir a *composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais* (n.º 2). E, por fim, o n.º 3 determina que *a lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros*.

Já a alínea *h)* do [artigo 163.º](#) da Lei Fundamental refere que compete à Assembleia da República eleger, *por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções*, o Presidente do Conselho Económico e Social.

No desenvolvimento destas disposições constitucionais a [Lei n.º 108/91, de 17 de agosto](#), aprovou o diploma que institui o Conselho Económico e Social. Este foi alterado pela [Lei n.º 80/98, de 24 de novembro](#), [Lei n.º 128/99, de 20 de agosto](#), [Lei n.º 12/2003, de 20 de maio](#), [Lei n.º 37/2004, de 13 de agosto](#), [Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro](#), e [Lei n.º 135/2015, de 7 de setembro](#).

Coube ao [Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio](#), regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, tendo sofrido as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio](#), [Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro](#), e [Decreto-Lei n.º 108/2012, de 18 de maio](#).

Por último, cumpre referir o [Regulamento de Funcionamento do CES](#).

De acordo com a alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao Conselho Económico e Social *pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução*.

Também a Lei-quadro do Planeamento, aprovada pela [Lei n.º 43/91, de 27 de julho](#), prevê no n.º 3 do seu artigo 9.º que a proposta de lei das grandes opções é *sujeita a parecer do Conselho Económico e Social antes de aprovada e apresentada pelo Governo à Assembleia da República*. Este diploma determina ainda que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução dos planos elaborar as propostas de lei das grandes opções dos planos [alínea *a)* do n.º 3 do artigo 6.º] e que compete à Assembleia da República, em matéria de elaboração e execução dos planos aprovar, nomeadamente, as leis das grandes opções dos planos [alínea *a)* do n.º 2 do artigo 6.º].

Assim sendo, no âmbito das competências atribuídas ao Conselho Económico e Social, quer pelo n.º 1 do artigo 92.º da CRP, quer pela alínea *a)* do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, quer pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, aquele órgão deverá apreciar a proposta de lei das Grandes Opções do Plano. O parecer do CES deverá ser emitido, antes da proposta de lei ser apresentada na

Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a proposta de Orçamento do Estado (OE).

Assim sendo, e tendo por base os artigos e diplomas anteriormente referidos foi aprovado em Plenário do CES de 2 de fevereiro de 2016, o [Parecer](#) referente à Proposta de Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental⁹, aprovada pela [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), e alterada pela [Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto](#), [Lei n.º 23/2003, de 2 de julho](#), [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#), [Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro](#), [Lei n.º 22/2011, de 20 de maio](#), [Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro](#), [Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro](#), [Lei n.º 37/2013, de 14 de junho](#), [Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#) (que a republica).

A [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), foi revogada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#). Todavia, o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, determina que os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo, apenas produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma. Ou seja, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, mantêm-se em vigor, até essa data, as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais.

De destacar, ainda, do [Regimento da Assembleia da República](#), a alínea e) do n.º 2 do artigo 62.º - *Prioridades das matérias a atender na fixação da ordem do dia*; n.º 2 do artigo 87.º - *Declarações de voto*; artigo 205.º - *Apresentação e distribuição*; artigo 206.º - *Exame*; e artigo 207.º - *Termos do debate em Plenário*.

Orçamento do Estado para 2016

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, a [Proposta de Lei n.º 12/XIII - Orçamento do Estado para 2016](#), que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 5 de fevereiro de 2016.

⁹ A Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, veio dar nova redação ao artigo 57.º tendo determinado, no n.º 3, que o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, as Grandes Opções do Plano. Com as alterações produzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, este artigo foi revogado. Atualmente, nos termos da Constituição, da Lei-Quadro do Planeamento, da Lei de Enquadramento Orçamental e da lei aplicável ao Conselho Económico e Social, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes de a proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com o Orçamento do Estado.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e Itália.

ESPANHA

Em Espanha não existe obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa similar à das Grandes Opções do Plano. O ordenamento jurídico consagra apenas o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade e Crescimento.

O [Programa de Estabilidade 2015-2018](#) e o [Programa Nacional de Reformas](#) foram apresentados em 30 de abril de 2015. Já o Orçamento do Estado para o ano de 2016 foi aprovado pela [Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016](#).

Sobre esta matéria, pode ainda ser consultado o *sítio* da [Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos](#).

ITÁLIA

Em Itália não há uma iniciativa legislativa idêntica às Grandes Opções do Plano. Todavia, o Governo aprova e entrega, até 30 de junho, o *Documento Di Economia E Finanza* (DPEF), iniciativa similar, e que é apresentado no ciclo do processo de discussão do Orçamento. Este é discutido e aprovado depois nas duas câmaras, em julho, antes da entrada das propostas de lei do orçamento e financeira.

O DPEF, criado pela [Lei n.º 362/1988, de 23 de agosto](#), que veio modificar o [artigo 3.º da Lei n.º 468/1978, de 5 de agosto](#), define o quadro macroeconómico previsível e programático de medio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Nesta ligação, acede-se ao [DPEF](#) de 2015 e à respetiva [análise](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, sobre matéria relacionada com o presente diploma, em termos materiais e procedimentais, se encontra pendente a [Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova o Orçamento do Estado para 2016 e a [Proposta de Lei n.º 13/XIII/1.ª \(GOV\)](#) - Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 – 2019.

V. Consultas e contributos

Consultas obrigatórias

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 5 de fevereiro de 2016, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Pareceres / contributos enviados pelo Governo

O Governo remeteu, conjuntamente com a proposta de lei, o parecer emitido pelo CES em sede de trabalhos preparatórios.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, bem como pelo facto de a presente iniciativa legislativa se concretizar num documento enquadrador e estratégico, não é possível, nem parece previsível, uma avaliação das consequências resultantes da sua aprovação e encargos da sua consequente aplicação.