



Comissão de Agricultura e Mar

Parecer

Proposta de Lei n.º 99/XIII/3.ª (GOV)

Autor: João Azevedo

Castro

Grandes Opções do Plano - 2018



Comissão de Agricultura e Mar

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

NOTA PRÉVIA

Em 13 de outubro de 2017 o Governo entregou na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 99/XIII/3.^a (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2018, nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos artigos 118.º e 124.º, do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 13 de outubro de 2017, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para efeitos de emissão de relatório e às restantes comissões parlamentares especializadas permanentes para elaboração de parecer.

O Parecer da Comissão de Agricultura e Mar (CAM) é emitido nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR, devendo esta Comissão pronunciar-se sobre as matérias relacionadas com a sua competência material, ou seja, as questões de Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar. Assim, este Parecer centrar-se-á na análise da 5.^a – Valorização do Território.

O Conselho Económico e Social (CES), nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, e do artigo 92.º da CRP, elaborou um Parecer sobre as Grandes Opções do Plano – 2018, cobrindo um conjunto de áreas consideradas relevantes.

Quanto à floresta refere o CES, no ponto 6.9 da Síntese conclusiva, que “valoriza a importância que é dada nas GOP à floresta, nomeadamente

no que se diz respeito à sustentabilidade da criação de rendimento obtido a partir deste recurso. Chama, no entanto, a atenção para a necessidade de a questão abranger não só as vertentes económica e ambiental, mas também a vertente social. Realça ainda a necessidade de uma maior articulação entre os vários serviços responsáveis pela política de ordenamento florestal e pela prevenção e combate aos incêndios.”

Já no que se refere às políticas do Mar “o CES continua a afirmar a sua concordância com o desenvolvimento de uma estratégia voltada para os recursos do Mar, incluindo também a consolidação das capacidades portuária e da sua articulação com outros modos de transporte. O CES considera, no entanto, que deveria igualmente ser feita referência à indústria transformadora dos produtos da pesca e da aquicultura e ao seu importante papel no escoamento dos produtos da pesca.”

- **Enquadramento Geral**

A Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2018 refere, na sua exposição de motivos, que as Grandes Opções do Plano 2018 (GOP2018) decorrem do Programa do XXI Governo, das Grandes Opções do Plano 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas 2016-2019.

De acordo com o texto, o *“Programa Nacional de Reformas 2016-2019 sintetizou em seis pilares a atuação do Governo relativamente aos principais bloqueios estruturais que caracterizam a economia portuguesa: a baixa produtividade e competitividade, o endividamento da economia e a necessidade de reforço da coesão e igualdade social”*.

Assim e, de acordo com as Grandes Opções do Plano apresentadas pelo Governo, os seis pilares são os relativos à Qualificação dos Portugueses, à Promoção da Inovação na Economia, à Valorização do Território, à Modernização do Estado, à Capitalização das Empresas e ao Reforço da Igualdade e Coesão Social.

Comissão de Agricultura e Mar

Acrescenta o diploma do Governo “as Grandes Opções do Plano 2018, após considerações gerais sobre a posição de Portugal no contexto internacional perspetivado para 2018, organizam-se em torno dos seis pilares que estruturam o Programa Nacional de Reformas, garantindo a coerência estratégica destes documentos e a continuidade das opções do Governo, facilitando o acompanhamento da atividade governativa.”

No que diz respeito às matérias que são do âmbito da Comissão de Agricultura e Mar, o presente Parecer irá debruçar-se apenas por uma análise do **ponto 5. Valorização do Território**, mais concretamente do item “**Território Coeso**”.

Território Coeso

Neste ponto o Governo começa por fazer um enquadramento inicial referindo que “o pleno aproveitamento das oportunidades e desafios do território português só pode ser garantido através da promoção da coesão territorial.” Mais refere que “a prossecução desse objetivo é assegurada através da mobilização de todos os recursos territoriais, tendo por objetivo a fixação da população, a coesão social e a competitividade territorial.”

Refere o governo nas GOP2018 que importa “aproveitar os principais ativos territoriais com especial atenção para a floresta, para os recursos endógenos do interior e para o mar, bem como potenciar a conectividade territorial enquanto instrumento funcional para a concretização da coesão territorial.”

Após este enquadramento inicial levado a cabo pelo Governo nas GOP, este subcapítulo em análise será analisado em três partes. A primeira referente às matérias da Floresta, a segunda referente às matérias do Interior e a terceira ao Mar.

Quanto à Floresta:

No que se refere à Floresta, refere o governo que a “reforma do setor florestal, recentemente aprovada, está estruturada em três áreas de intervenção: gestão e ordenamento florestal; titularidade de propriedade florestal; e defesa da floresta, nas vertentes de prevenção e de combate aos incêndios. As medidas aprovadas impõem uma reformulação das políticas públicas neste setor, com início em 2017 e desenvolvimento ao longo dos próximos anos, tendo em vista proteger e promover os ativos de um recurso de enorme relevância estratégica para o desenvolvimento económico e para a sustentabilidade ambiental do país.”

Consta das GOP2018 que a concretização da ação gestão e ordenamento florestal assenta:

- Na criação das “Entidades de Gestão Florestal, a fim de aumentar a produtividade e rentabilidade dos ativos florestais e de melhorar o ordenamento do território.”
- O documento das GOP refere também que foi criado “um regime especial e extraordinário para a instalação de novas centrais de valorização de resíduos de biomassa florestal, de modo a contribuir para a dinamização do mercado da biomassa florestal residual, através da limpeza das áreas florestais.”
- “Foi criado o Sistema de Informação Cadastral Simplificada, que visa promover uma adequada gestão e um melhor planeamento, controlo, e apoio à decisão sobre a ocupação e uso do território, através da agregação da informação registral, matricial e georreferenciada, relacionada com os prédios, numa primeira fase, rústicos e mistos.”

Comissão de Agricultura e Mar

Diz também o documento das Grandes Opções do Plano para 2018 que quanto à Defesa da Floresta:

- “foi definido o Programa de Fogo Controlado e o reforço do Programa de Sapadores Florestais quer do ponto de vista material e humano, quer financeiro.”
- “Simplificou-se ainda o procedimento de autorização de ações de arborização e rearborização, sob as regras de uma gestão florestal sustentável e com respeito das boas práticas silvícolas, e a determinação da restrição à expansão da área do eucalipto, designadamente, através do fortalecimento dos mecanismos associados à fiscalização.”

Quanto ao Interior:

Refere o Governo nas GOP2018 que “o desenvolvimento dos territórios do interior é essencial para a coesão territorial.” Em 2018, no âmbito do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) “o Governo criará, entre outros, um programa de formação profissional agrícola, em cooperação com as escolas agrícolas e escolas superiores agrárias, visando o rejuvenescimento empresarial agrícola e a recuperação da extensão rural, bem como a valorização dos circuitos curtos e a economia de proximidade”.

Refere ainda que “a expansão da área irrigável assume uma relevância central para a melhoria do desempenho na atividade agrícola e das condições de vida do meio rural, constituindo-se como um instrumento de dinamização económica, de aumento do autoaprovisionamento agroalimentar e de incremento das exportações, para além de contribuir de forma decisiva para a fixação das populações nos territórios do interior.”

Comissão de Agricultura e Mar

O Governo, no âmbito da pequena agricultura em 2017, “deu início ao pagamento redistributivo aos 5 primeiros hectares das explorações agrícolas, foi aumentado o pagamento do regime da pequena agricultura bem como o limiar máximo de investimento elegível por projeto nos pequenos investimentos, via PDR 2020, iniciativas que se manterão nos anos seguintes. A concretização, em 2018, do Estatuto da Pequena Agricultura Familiar será um instrumento essencial de política para a manutenção da atividade e para o reconhecimento da importância que os pequenos agricultores têm nas economias locais e nos equilíbrios social e territorial do país.”

“A prioridade dada à floresta é ainda manifestada na implementação do Plano de Revitalização do Pinhal Interior (PRPI)”. Em particular, no âmbito da adoção de medidas de prevenção estrutural e de relançamento da economia, pretende-se promover uma gestão florestal sustentada e o aumento da resiliência económica e social dos territórios, com os seguintes objetivos:

- desenvolver um projeto-piloto na região centro de promoção do reordenamento sustentado da floresta, através de medidas de gestão integrada da floresta, valorizando as zonas de intervenção florestal e as entidades de gestão florestal;
- promover a dinamização empresarial nas regiões afetadas, visando a atração e fixação de investimento produtivo e a criação de emprego mais sustentado.
- implementar medidas de prevenção e gestão estratégicas de risco de incêndio, assumidas pelas autoridades e pelos utilizadores das florestas, incluindo os produtores e a população em geral, em articulação com a gestão integrada da floresta no âmbito do projeto-piloto.

Quanto ao Mar:

As GOP2018 referem o mar como “um ativo fundamental para a coesão territorial e a valorização competitiva do país. A Estratégia do Governo para o Mar tem como objetivo primordial o crescimento da economia do mar, assente num modelo de desenvolvimento sustentável de aproveitamento dos recursos marinhos, dando cumprimento aos compromissos internacionais de Portugal e contribuindo para a estratégia Europa 2020, em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

São considerados três eixos estratégicos que fazem parte do Programa Nacional de Reformas 2017 (PNR 2017):

I) Afirmação da Soberania – reforçar e consolidar a importância geoestratégica atlântica do país e afirmar Portugal como país marítimo que preserva o seu capital natural, promovendo um melhor ordenamento marítimo, garantindo uma presença efetiva no mar e uma capacidade adequada de defesa e segurança do mar, através das seguintes medidas de ação política:

- Garantir que a proposta de extensão da Plataforma Continental apresentada por Portugal na Comissão de Limites das Nações Unidas atinge os seus objetivos, com vista ao reconhecimento, por parte da comunidade internacional, dos novos limites da plataforma continental portuguesa.
- Dinamizar a fiscalização e intervenção, assegurando a observância da lei, da ordem e da segurança nos espaços sob soberania e jurisdição nacionais;
- Valorizar e promover o conhecimento e mapeamento dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e respetivos recursos, através do desenvolvimento, manutenção e operação do ROV Luso e de outras tecnologias de mar profundo.
- Promover a liderança nacional de projetos de inovação e desenvolvimento de tecnologias focados no conhecimento e mapeamento dos recursos do mar

Comissão de Agricultura e Mar

profundo nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

II) Desenvolvimento da Economia Azul – uma economia do mar inovadora, sustentável e de valor acrescentado, através de duas linhas de ação: 1) promoção da investigação científica e da proteção e monitorização do meio marinho, dinamizando um tecido empresarial de base tecnológica cuja atividade esteja centrada no mar, e consolidando as atividades marítimas tradicionais e as atividades emergentes; 2) a capacitação dos portos nacionais para dar resposta às mudanças globais no transporte marítimo internacional, permitindo aumentar a conectividade territorial, a competitividade e atratividade económicas, posicionando Portugal de forma competitiva no contexto marítimo internacional”; estas linhas de ação desenvolvem-se de várias medidas de ação política, elencadas nas GOP2018. Entre estas a implementação do novo programa EEA Grants para a área do mar, que terá início em 2018. Também a criação do “Observatório do Atlântico, enquanto centro internacional para o conhecimento e exploração sustentável dos recursos oceânicos, incentivando a cooperação internacional e a I&D entre universidades e o setor empresarial;”

III) “Valorização Sustentável e Proteção dos Recursos do mar

1) Valorização Sustentável e Proteção dos Recursos do Mar – valorizar os serviços dos ecossistemas marinhos, recuperar e proteger o capital natural e promover a cultura marítima na identidade nacional” através de várias medidas elencadas nas GOP2018.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O deputado autor do parecer exime-se, nesta sede e momento, de exprimir e fundamentar a sua opinião política sobre a PPL 99/XIII/3.^a (GOV) – Grandes Opções do Plano para 2018. Reserva-a para o debate da CAM e COFMA ou, em plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

Comissão de Agricultura e Mar

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 13 de outubro de 2017 a Proposta de Lei n.º 99/XIII/3.^a, que visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2017.

2. A presente Proposta de Lei foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, devendo a Comissão de Agricultura e Mar emitir um Parecer sobre as matérias que estão no seu âmbito, cingindo-se à sua esfera de competência.

4. A Proposta de Lei n.º 99/XIII/3.^a, no que respeita à área da Agricultura e Mar, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para os efeitos legais e regimentais previstos, assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 26 de outubro de 2017

 O Deputado

O Presidente da Comissão

(*João Castro*)

(*Joaquim Barreto*)


(*Pedro do Carmo*)

Proposta de lei n.º 99/XIII/3.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2018.

Data de admissão: 13 de outubro de 2017

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 (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Catarina Antunes e Ângela Dionísio (DAC).

Data: 26 de outubro de 2016.

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

A proposta de lei em apreço, apresentada pelo Governo, define as Grandes Opções do Plano (GOP's) para 2018, inserindo-se no contexto programático de amplitude abrangente que se fundamenta no Programa do XXI Governo, das GOP's para 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas (PNR) 2016-2019.

As GOP's para 2018, sustenta o Governo, visam desenvolver as medidas e atualizar os eixos de atuação no âmbito de seis pilares identificados no Programa Nacional de Reformas 2016-2019, que sintetizam a atividade do Governo relativamente ao que entende como os principais bloqueios que caracterizam a economia portuguesa: a baixa produtividade e competitividade, o endividamento da economia e a necessidade de reforço da coesão e igualdade social.

Os seis pilares referem-se à Qualificação dos Portugueses, à Inovação na Economia, à Valorização do Território, à Modernização do Estado, à Redução do Endividamento da Economia e ao Reforço da Coesão e Igualdade Social, os quais se encontram devidamente desenvolvidos no Anexo da Proposta de Lei.

No essencial, as propostas para 2018 inserem-se e dão continuidade às linhas de orientação já previstas nas GOP's para 2017, prossequindo e/ou reforçando medidas em curso, que se iniciaram este ano ou em anos precedentes. Importa porém, assinalar algumas novidades face às GOP's para 2017, que a seguir se descrevem sumariamente.

Qualificação dos Portugueses

- Educação: a) alargamento da gratuitidade dos manuais escolares a todo o 1.º ciclo e, gradualmente, a outros níveis de ensino; b) continuação da expansão da rede do pré-escolar com mais 70 novas salas em 2018; c) reforço da Ação Social Escolar procedendo-se à criação do 3.º escalão de Ação Social Escolar para combater as desigualdades e o insucesso escolar;
- Lançamento da iniciativa Qualifica AP, para responder às necessidades de qualificação da Administração Pública;
- Consolidação da estratégia de combate à precariedade nomeadamente no âmbito do Programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP), anunciado em 2017;
- Promoção de Competências Digitais: Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 - Portugal INCoDe.2030.

Promoção da inovação:

- Incremento das atividades de *clusterização* que levem a aumentos de cooperação e ganhos de

escala que permitam a introdução de mais inovação nas empresas e a sua internacionalização;

- Fomento do desenvolvimento da inovação no âmbito da indústria de defesa, e nomeadamente no setor da aeronáutica
- Na área do Turismo: entre outras medidas a criação da *Tourism Digital Academy* para promover a digitalização das empresas de turismo habilitando-as a concorrer no mercado global.

Valorização do território

- Prioridade dada às políticas de habitação visando ultrapassar os problemas não resolvidos pela via do mercado, destacando-se: a) criação de um novo Programa de Arrendamento Acessível; b) a instituição do princípio da “reabilitação como regra” anunciando-se algumas medidas entre as quais um plano de promoção nacional e internacional das “Lojas com História”;
- Priorização da estratégia voltada para os recursos do Mar e no desenvolvimento da Economia Azul com o anúncio de várias medidas como por exemplo a criação Observatório do Atlântico, a implementação do novo Programa EEA Grants para área do Mar, o lançamento de um programa de aquicultura *offshore*, ou da Janela Única Logística, entre outras;
- Medidas associadas a uma agenda mais ambiciosa de descarbonização do ambiente urbano também no quadro de Políticas de sustentabilidade dos sistemas de transporte: lançamento das bases para a definição do Plano Estratégico para a Mobilidade Suave e Ativa (descarbonização do transporte público de passageiros e aos incentivos à mobilidade elétrica), e do Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal: 2017-2020 (PAECP);
- Anunciadas melhorias da conectividade dos transportes incluindo investimentos na rede de aeroportos nacionais, implementação do novo Sistema de Gestão de Tráfego Aéreo;
- Após a aprovação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade, anuncia-se o início à concretização das 100 medidas previstas neste documento até 2025;
- Implementação de uma Estratégia Nacional para o Combate ao Desperdício Alimentar (ENCDA);
- Prioridade dada à floresta, no quadro da reforma do setor florestal recentemente aprovada, estruturada em três áreas de intervenção; gestão e ordenamento florestal; titularidade de propriedade florestal; e defesa da floresta, nas vertentes de prevenção e de combate aos incêndios. Prevê-se nomeadamente, o reforço da cobertura do SIRESP e a implementação do SIRESP ST, a implementação do Plano de Revitalização do Pinhal Interior (PRPI), aprovado em 2017, bem como o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Cadastral Simplificada, já criado este ano;
- Promoção da reabilitação e a instalação de novos aproveitamentos hidroagrícolas em todo o território nacional, num total de cerca de 90.000 hectares, com financiamento europeu (em fase de negociação),

- Dinamização do setor extrativo: ampliação projetada de minas já em operação e abertura de várias novas áreas de concessão.

Modernização do Estado

- Valorização do trabalho em funções públicas através das medidas relativas ao descongelamento gradual das progressões na Administração Pública (já anunciado este ano), bem como a qualificação digital dos trabalhadores da Administração Pública (Programa INCODE);
- Lançamento de um novo Simplex + em 2018;
- Ao nível Forças e Serviços de Segurança prevê-se que, entre 2018 e 2021, sejam adquiridos cerca de 1.900 novos veículos, e que sejam criados de centros de manutenção da frota automóvel;
- Modernização do processo eleitoral nomeadamente com a desmaterialização dos cadernos eleitorais e a implementação do recenseamento automático para eleitores nacionais residentes no estrangeiro;
- Execução da reforma da justiça administrativa e fiscal.

Reforço da igualdade e da coesão social

- Medidas promotoras da igualdade entre mulheres e homens no âmbito da “Agenda para a Igualdade no Mercado de Trabalho e nas Empresas”, incluindo a adoção de mecanismos que visam a eliminação das disparidades salariais, e a implementação da Estratégia Nacional para a Igualdade de Género;
- Na área dos Transportes: refere-se a possibilidade de criação de um vale social “Cartão de Mobilidade”
- Assume-se como prioridade o aumento da progressividade do IRS (revisão dos escalões do IRS) e o alívio da carga fiscal para os agregados com menores rendimentos;
- Prioridade dada às medidas sobre a inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade: anuncia-se que a nova Prestação Social para a Inclusão será efetivada até 2019 (diploma já publicado e em vigor);
- Medidas de reforço da cobertura à saúde oral e à saúde visual e aumento da dotação de meios auxiliares de diagnóstico e de terapêutica;
- Medidas adicionais para o combate à fraude e à evasão contributiva nomeadamente através da implementação de um processo de Declaração de Remunerações Oficiosas e do reforço dos mecanismos de cobrança da dívida;
- Avaliação das estruturas e medidas de apoio à criação de projetos empresariais e do próprio emprego do IEFP, I. P., e à reavaliação dos Contratos Emprego-Inserção (CEI).

No plano das políticas culturais assinala-se a criação um Plano Nacional das Artes que integrará o Plano Nacional de Leitura com o Plano Nacional de Cinema.

Refira-se também que, nestas GOP's para 2018 são particularmente enfatizadas as orientações de política sobre a posição de Portugal face aos principais desafios europeus e globais em 2018.

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 Proposta de Lei n.º 99/XIII foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado 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](#) (doravante referido como Regimento), conforme disposto na alínea *g*) do artigo 161.º da lei fundamental, segundo a qual compete à Assembleia da República aprovar “*as leis das grandes opções dos planos nacionais (...), sob proposta do Governo*”.

Esta iniciativa toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças, pelo Ministro do Planeamento e das Infraestruturas e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros no 12 de outubro de 2017, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. A presente iniciativa legislativa está redigida sob a forma de artigos (que precedem o anexo), tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Relativamente à análise formal da presente iniciativa à luz da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a mesma deve ser feita de acordo com as regras aplicáveis da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as suas alterações¹, uma vez que, nestas matérias, ainda não produziram efeitos as normas da nova LEO, aprovada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#)², conforme se explicará mais adiante, no próximo capítulo.

Segundo o artigo 14.º da anterior LEO, “*o Orçamento do Estado é desenvolvido de harmonia com as Grandes Opções do Plano*”. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#) - Terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental) - “*O Governo apresenta à Assembleia da República (...) a proposta de lei das Grandes Opções do Plano*” e, nos termos do n.º 1 da referida norma, “*Quando ocorrerem as situações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 35.º (...) da Lei n.º 91/2001, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano é apresentada, discutida e votada em simultâneo com a*

¹ A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, foi alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, [41/2014, de 10 de julho](#), e revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. A [Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#), procedeu à última republicação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001.

² Segundo o artigo 8.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro](#), “os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma.”

proposta de lei do Orçamento do Estado”. Neste caso concreto, a iniciativa em análise foi apresentada, pelo Governo, conjuntamente com a [Proposta de Lei n.º 100/XIII/3.^a](#), que contém a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2018. O artigo 5.º da [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#), refere ainda, no seu n.º 4, que a Lei das Grandes Opções do Plano “*contém, designadamente, a avaliação das medidas e resultados da política global e sectorial e as futuras medidas da política global e sectorial.*”³

O n.º 2 do artigo 91.º da Constituição determina que, “*as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem*” e, o n.º 1 do mesmo artigo, que o Conselho Económico e Social “*participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social*”. Nesse sentido, o Governo remeteu à Assembleia da República, em anexo à iniciativa em análise, o parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2018, aprovado por esta entidade a 9 de outubro 2017. Desta forma encontra-se cumprido o dever de fazer acompanhar as propostas de lei com os respetivos estudos ou pareceres, elencado no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento

A presente proposta de lei deu entrada a 13 de outubro 2017, data em que foi admitida e baixou a todas as comissões parlamentares permanentes, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, para parecer, sendo a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.^a) a comissão competente. Foi anunciada na sessão plenária de 19 de outubro de 2017, encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para as sessões plenárias de 2 e 3 de novembro de 2017 (cfr. Súmulas n.ºs 48 e 49 da Conferência de Líderes de 4 e 17 de outubro de 2017 respetivamente).

• Verificação do cumprimento da lei formulário

O título da presente iniciativa legislativa - “*Aprova as Grandes Opções do Plano para 2018*” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*⁴, embora em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento em sede de apreciação na especialidade. Com efeito, caso se pretenda tornar este título mais conciso, sugere-se que seja analisada, em apreciação na especialidade, a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como aconselham as regras de legística formal⁵ e foi utilizado em leis anteriores que aprovaram as grandes opções do plano, como por exemplo a [Lei n.º 3-A/2010, de 28 de Abril](#) ou a [Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto](#), ficando simplesmente “*Grandes Opções do Plano para 2018*”.

³ Nas GOP’s para 2018 a avaliação das medidas e resultados da política global e sectorial nem sempre é explícita, Sublinhe-se ainda que o parecer do CES considera que as GOP’s 2018 apresentam limitações do ponto de vista estratégico por não definirem claramente as opções e as prioridades, pese embora se reconheça uma evolução positiva face às GOP’s para 2017.

⁴ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

⁵ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, págs.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que concerne à vigência, a iniciativa *sub judice* 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*”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2018 que segundo a exposição de motivos, decorrem do [Programa do XXI Governo Constitucional](#), das [Grandes Opções do Plano 2016-2019](#) e do [Programa Nacional de Reformas 2016-2019](#).

Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções do Plano.

Importa destacar, em primeiro lugar, o [artigo 90.º](#) da Constituição da República Portuguesa (CRP) que vem definir os objetivos dos planos, estabelecendo para o efeito que os planos de desenvolvimento económico e social visam *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 Profs. 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. 92º-1](#)). Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito ([art. 199/a](#)), com os necessários programas setoriais e regionais (n. 1, 2ª parte).⁶

Ainda de acordo com os mesmos Constitucionalistas, a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. arts. [80.º](#) e [81.º/l](#)). 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. 92º](#)); há a intervenção direta das regiões autónomas e das regiões administrativas (arts. [227.º-1/p](#) e [258.º](#)); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. [55.º-5/d](#), 2º parte, e [56.º-2/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/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)⁷. (...) A falta de participação implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a conseqüente invalidade dos respetivos instrumentos normativos.⁸

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

⁶ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

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

⁸ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.

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.⁹

Quanto às relações entre o plano anual e o orçamento do Estado, os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo¹⁰, sendo a base fundamental do Orçamento.

No entanto, sobre esta matéria os Constitucionalistas 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 (Rebelo de Sousa,

⁹ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 138.

¹⁰ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

Dez questões, págs. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de uma tal vinculação.¹¹

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-1/m](#)).

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 diploma de que pode ser consultada uma [versão consolidada](#) sofreu, até à data, sete alterações: [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](#), [Lei n.º 135/2015, de 7 de setembro](#), e [Lei n.º 81/2017, de 18 de agosto](#).

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

¹¹ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 141 e 142.

competete 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).

Tendo por base os artigos e diplomas anteriormente referidos foi aprovado em Plenário do CES de 2 de fevereiro de 2016, o [parecer](#) sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2016-2019, e em 9 de outubro de 2017, o [parecer](#) sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2018.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental¹², 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 mencionar que o artigo 34.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), prevê que o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril, devendo a respetiva proposta de lei ser acompanhada de nota explicativa que a fundamente, e da justificação das opções de

¹² 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 da proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com o Orçamento do Estado.

política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes: identificação e planeamento das opções de política económica; e programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social. A Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

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*.

Dado que a presente iniciativa decorre do [Programa do XXI Governo Constitucional](#), das [Grandes Opções do Plano 2016-2019](#) e do [Programa Nacional de Reformas 2016-2019](#) (PNR) cumpre, agora, abordar de forma breve cada um destes documentos.

Programa do XXI Governo Constitucional

Do [Programa do XXI Governo Constitucional](#)¹³ 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 coesão*¹⁴.

Grandes Opções do Plano 2016-2019

As [Grandes Opções do Plano para 2016-2019](#) foram aprovadas pela [Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março](#), e enquadram-se nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no [Programa do XXI Governo Constitucional](#).

¹³ O [debate](#) do Programa do XXI Governo Constitucional decorreu nas reuniões plenárias de 2 e 3 de dezembro de 2015.

¹⁴ Ver [Programa do XXI Governo Constitucional](#), pág. 5.

A [Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março](#), teve origem na [Proposta de Lei n.º 11/XIII](#) e de acordo com a respetiva exposição de motivos *o compromisso e a determinação do Governo na mudança das políticas públicas, tal como preconizado no seu programa, é concretizada em torno dos seguintes eixos prioritários de atuação:*

Em primeiro lugar, consagra-se uma estratégia de estímulo do crescimento económico e do emprego assente no aumento do rendimento disponível das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas. Em segundo lugar, promove-se a defesa do Estado Social e dos serviços públicos, designadamente nos domínios da segurança social, da educação e da saúde, visando o reforço da coesão social e a diminuição dos níveis de pobreza e das desigualdades sociais. Em terceiro lugar, pretende-se 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. Em quarto e último lugar assegura-se o respeito pelos compromissos internacionais de Portugal, na perspetiva da defesa dos interesses do nosso País, visando, no contexto da nossa participação na União Europeia, uma maior solidariedade entre os diferentes estados-membros e o aprofundamento da coesão económica e social.

Esta iniciativa foi aprovada com os votos a favor dos grupos parlamentares do PS, BE, PCP e Os Verdes, a abstenção do PAN e os votos contra do PSD e CDS-PP.

Programa Nacional de Reformas 2017-2021

O [Programa Nacional de Reformas](#), apresentado em abril de 2016, reflete a visão do Governo para um crescimento económico equilibrado, promotor de uma trajetória de consolidação das contas públicas e de coesão social. As medidas apresentadas no Programa Nacional de Reformas e no Programa de Estabilidade definem um novo caminho para a economia portuguesa, partindo da avaliação e melhoria das reformas implementadas nos anos anteriores.

Segundo o [sumário executivo](#), o Programa Nacional de Reformas constitui ainda um elemento essencial na definição da estratégia de médio prazo que permitirá a Portugal, no horizonte de 2020, lançar um conjunto de reformas estruturais que promovam o relançamento do investimento e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas, indo ao encontro das prioridades identificadas pela Comissão Europeia na Análise Anual do Crescimento para 2016. A estratégia presente no Programa Nacional de Reformas parte da identificação dos bloqueios estruturais que caracterizam a economia portuguesa e está organizada em torno de seis pilares, que se desenvolvem em eixos de atuação e medidas concretas de implementação de uma nova agenda de crescimento e desenvolvimento económico e social.

Do diagnóstico traçado pelas autoridades europeias no Relatório relativo a Portugal 2016 destaca-se, como principal tendência, o fraco crescimento da economia portuguesa desde o início do milénio, o qual foi acompanhado pela acumulação crescente da dívida externa. Esta situação sublinha e reforça os principais bloqueios estruturais da economia portuguesa: a) o défice estrutural de qualificações; b) os baixos níveis de incorporação da inovação na atividade económica; c) o baixo aproveitamento das potencialidades territoriais do país, associado à manutenção de algumas ineficiências do Estado, que colocam em causa a

competitividade e sustentabilidade da economia; d) os elevados níveis de endividamento público e privado, que condicionam fortemente as perspetivas de investimento do Estado, das empresas e das famílias; e e) a necessidade de garantir a coesão e igualdade social, enquanto elementos basilares do crescimento económico saudável e sustentável.

O Programa Nacional de Reformas apresenta a resposta a estes bloqueios com base na sua agregação em três categorias de desafios económicos principais, alinhados com os identificados no Relatório relativo a Portugal, publicado pela Comissão Europeia em fevereiro de 2016: produtividade e competitividade; endividamento da economia; e reforço da coesão e igualdade social.

O PNR foi objeto de diversas atualizações datando a última de [abril de 2017](#). Neste pode-se ler que apesar da significativa evolução que Portugal conheceu ao longo do último ano, os desafios estruturais, como é natural, permanecem, já que as transformações impactantes são graduais, pelo que o Programa Nacional de Reformas 2017 dá sequência à estratégia em curso, não apenas através da conclusão das medidas ainda não implementadas, mas também do lançamento de novas medidas, apresentando uma reforçada ambição para superar os principais bloqueios da economia portuguesa.

O Programa Nacional de Reformas continua estruturado em 6 pilares, através dos quais se concretizam as prioridades definidas pela Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu – relançamento do investimento, prossecução das reformas estruturais de modernização das economias e manutenção de finanças públicas responsáveis –, dando resposta às Recomendações Específicas por País (CSR) e superando as principais limitações e constrangimentos identificados no Country Report 2017.

Em Plenário do CES de 30 de junho de deste ano foi aprovado o [parecer](#) sobre o Programa Nacional de Reformas 2017.

Orçamento do Estado para 2018

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, a [Proposta de Lei n.º 100/XIII - Orçamento do Estado para 2018](#), que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 13 de outubro de 2017.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Sendo matéria da competência dos Estados-Membros, no plano da União Europeia está previsto no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) o acompanhamento multilateral das políticas económicas enquanto questão de “interesse comum” ao abrigo do artigo 121.º.

Ainda sobre esta matéria, o artigo 126.º do TFUE especifica os procedimentos para défices orçamentais excessivos (conforme Protocolo nº12 anexo ao Tratado) e, para os países da zona euro, o artigo 136.º prevê a avaliação dos programas de estabilidade ou convergência nacionais na perspetiva de coordenação das políticas fiscais.

Os Estados-Membros signatários do Pacto de Estabilidade e Crescimento comprometeram-se ainda com a adoção de medidas para finanças públicas que garantam a estabilidade financeira e o crescimento económico sustentável, concretizado posteriormente em vários diplomas legais que contemplam desde as regras para a elaboração de orçamentos nacionais à normalização da contabilidade pública (cronologia com identificação dos vários diplomas adotados desde o PEC disponível em:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm).

A Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão Europeia agrega a implementação desta matéria em três níveis:

1. um nível de monitorização para as situações de rotina, em que são regularmente analisados os dados económicos, elaboradas projeções quanto à sua evolução e produzidos relatórios que resumem os resultados apurados;
2. um nível de prevenção em que são avaliados os programas de estabilidade (países da zona euro) ou convergência (países fora da zona euro) com objetivos de médio prazo entregues pelos Estados-Membros a cada três anos. Quando são detetadas tendências divergentes em relação às metas estabelecidas para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e serviço da dívida nacional, devem ser adotados programas nacionais de reforma. A este nível são ainda avaliadas as propostas orçamentais anuais, de modo a validar se contribuem para a concretização dos objetivos de médio prazo propostos;
3. um nível de correção, onde são ativados os mecanismos dos procedimentos para défice excessivo ou para desequilíbrios macroeconómicos excessivos.

Os vários níveis são implementados num ciclo conhecido como Semestre Europeu, em que a Comissão Europeia publica, em novembro, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta e a Análise Anual do Crescimento, emitindo recomendações e pareceres sobre as propostas de orçamento dos Estados-Membros da zona euro submetidas no outono.

As GOP's em apreço consideram a avaliação das previsões para a economia portuguesa publicadas na primavera de 2017, que deram origem à revogação da Decisão 2010/288/UE sobre a existência de um défice excessivo em Portugal [COM(2017)530] e à RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2017 que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2017 [COM(2017)521]. A situação de défice excessivo em Portugal foi identificada na Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que notifica Portugal no sentido de adotar medidas para reduzir o défice para o nível considerado necessário para obviar à situação de défice excessivo [COM(2016)520] e na Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que estabelece que Portugal não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013 [COM(2016)293]. Na sequência dessas recomendações, e com o objetivo responder aos problemas estruturais do país, o Governo apresentou o Programa Nacional de Reformas 2016-2019.

Uma vez que Portugal saiu, em maio de 2017, do procedimento por défice excessivo, já não é necessário submeter, em anexo à Proposta de Orçamento, um relatório de ação efetiva onde concretizam as medidas previstas para redução do défice, sobre o qual a Comissão se deve pronunciar.

O processo de apreciação das propostas orçamentais pela Comissão é tornado público ao abrigo do **Regulamento (UE) n.473/2013** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro e pode ser acompanhado em:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2018_en

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPAÑA

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 Governo apresenta ainda o Programa Nacional de Reformas que vai atualizando ao longo da legislatura.

O [Programa de Estabilidad 2017-2020](#) e o [Programa Nacional de Reformas 2017](#) foram atualizados em abril de 2017. Já o Orçamento do Estado para o ano de 2018 foi aprovado pela [Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017](#), retificado pelas [Enmiendas aprobadas por las Cortes Generales a los estados de autorización de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2017](#).

Sobre esta matéria podem ainda ser consultados os sítios do [Ministerio de Hacienda y Función Pública](#) e 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* (DEF), 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 da proposta de lei do orçamento.

O DEF 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.

Cumprе mencionar que o *Documento Di Economia E Finanza* é composto por quatro capítulos:

- *Sezione I - Documento di Economia e Finanza* – [Programma di Stabilità dell'Italia](#)
- *Sezione II - Documento di Economia e Finanza* – [Analisi e tendenze della finanza pubblica](#)
- *Sezione II - Documento di Economia e Finanza* – [Allegato alla sezione II - Analisi e tendenze della finanza pubblica - Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali](#)
- *Sezione III - Documento di Economia e Finanza* – [Programma Nazionale di Riforma](#)

No sítio do [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#) pode ser consultada toda a informação relativa ao DEF de 2017, nomeadamente o [relatório](#) sobre este.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), cumprе referir que se encontra pendente, também na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.^a), sobre matéria conexas com a presente:

- [Proposta de Lei n.º 100/XIII/3.^a \(GOV\)](#) - Aprova o Orçamento do Estado para 2018.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 18 de outubro de 2017, 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 à Assembleia da República, em anexo à iniciativa em análise, o Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2018, aprovado por esta entidade a 9 de outubro 2017, emitido em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 92.º da Constituição.

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

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, mas não parecem previsíveis em face do teor da iniciativa.