



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório final

Proposta de Lei n.º 253/XII/4.ª (GOV)

Autora: Deputada Elsa
Cordeiro

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. INTRODUÇÃO

O Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º e do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, apresentou, em 15 de Outubro de 2014, a Proposta de Lei n.º 253/XII/4ª (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2015.

O Governo apresentou a presente proposta de lei com vista à sua tramitação em simultâneo com a proposta de lei n.º 254/XII/4.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2015. É de assinalar, a este propósito, que a Lei de Enquadramento Orçamental determina que a proposta de lei referente às Grandes Opções do Plano deverá dar entrada na Assembleia da República até 30 de abril de cada ano, com exceção do primeiro ano de cada Legislatura.

As presentes GOP decorrem de um documento, quadrienal, apresentado pelo Governo no início da presente Legislatura (Grandes Opções do Plano 2012-2015), procedendo desta feita o Executivo à sua atualização para 2015, em consonância com o Programa do XIX Governo Constitucional e das Grandes Opções do Plano de 2014, que, por sua vez, atualizam o disposto nas Grandes Opções do Plano para 2013, enquadradas nas estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesa.

A presente Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 15 de outubro, data em que foi admitida, tendo baixado a todas as comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e anunciada por Sua Exa a Presidente da Assembleia da República em 16 de outubro de 2014.

O debate na generalidade da presente proposta de lei encontra-se agendado para as sessões plenárias dos dias 30 e 31 de outubro de 2014.

A Proposta de Lei n.º 253/XII/4ª – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015 vem acompanhada pelo respetivo parecer do Conselho Económico Social, que é obrigatório.

1. OBJETO, CONTEUDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A Proposta de Lei n.º 253/XII/4.ª é composta por cinco artigos, no seu artigo 1.º expõe o objeto da presente iniciativa, menciona o seu artigo 2.º o seu enquadramento estratégico.

No n.º 1 do artigo 3.º são enunciadas as principais áreas de intervenção para 2015, designadamente:

- a) O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa;
- b) Finanças públicas: desenvolvimentos e estratégia orçamental;
- c) Cidadania, justiça e segurança;
- d) Política externa e de defesa nacional;
- e) O desafio do futuro: medidas setoriais prioritárias

Não se alterando em relação às áreas de intervenção constantes nas Grandes Opções do Plano para 2014. As alterações surgem no n.º 2 do artigo 3.º e no artigo 4.º da presente proposta em relação a 2014, em virtude do término do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

O documento “Grandes Opções do Plano para 2015”, anexo à proposta de lei e dela fazendo parte integrante, encontra-se estruturado pelas 5 áreas de intervenção, conforme já referidas, sendo uma das principais alterações na Opção 1 – “O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa”, área que recai o presente relatório, num dos seus dois subcapítulos, em que é feito um enquadramento do pós-programa. No outro subcapítulo é apresentado o cenário macroeconómico para 2015 harmonizado com o Orçamento de Estado para 2015.

2. PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O Governo nos termos do previsto no artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho, e nos termos do artigo 92.º da constituição da República, solicitou ao Conselho Económico e Social (CES) a apreciação das Grandes Opções do Plano de 2015.

Nos termos da Constituição, da referida lei e do artigo 12º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, 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 a proposta de Orçamento do Estado.

O referido parecer, é omissivo quanto à data da versão remetida pelo Governo do documento das GOP submetido ao presente parecer do CES.

Na sua introdução, o CES refere que a apresentação das GOP, para além do cumprimento das normas legais e constitucionais, constitui um momento de proposição, por parte do Governo, das políticas de desenvolvimento económico e social, que terão uma parte importante da sua tradução financeira no Orçamento de Estado para o mesmo período.

Na sua análise o CES, mais uma vez, manifesta o entendimento de que os textos das GOP apresentados nos últimos anos não têm evidenciado uma visão estratégica para o desenvolvimento sustentado de Portugal, desvalorizando o crescimento da economia e a melhoria efetiva das condições de vida dos portugueses.

Afirmando, que a urgência que tem sido colocada nas preocupações de natureza orçamental e financeira tem tido como consequência a desvalorização do que deveria ser o verdadeiro objetivo das GOP: a apresentação num documento sucinto do essencial sobre a estratégia para o desenvolvimento do País.

Continua a sua análise dizendo, que, o documento das GOP não só não cumpre, o objetivo de apresentação de uma orientação estratégica para 2015, como se limita em grande parte, a descrever as medidas adotadas pelo Governo nos últimos três anos.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Mas reconhece, que *por vezes é necessário referências ao passado, mas, no caso presente, há um excesso.*

O CES considera *que a componente financeira domina todo o texto das GOP, sendo que, a 5.ª Opção que deveria merecer e ser objeto de especial análise num texto desta natureza surge muito vaga e dela não decorre nenhuma ideia mobilizadora.*

O CES propõe que no texto das GOP seja feita uma análise sobre as reformas da União Económica e Monetária e que seja feito um amplo debate sobre esta matéria na sociedade, e faz uma serie de considerações e recomendações quanto ao crescimento económico, quanto ao cumprimento do Tratado Orçamental, e Reforma do Estado.

Em relação ao cenário macroeconómico o CES refere, que a versão do documento das GOP em análise não apresenta o cenário macroeconómico para 2015, e que o mesmo é justificado devido à mudança do sistema Europeu de Contas – SEC2010.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A relatora exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 253/XII/4ª, a qual é, de resto, de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, reservando ao seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em reunião do Plenário da Assembleia da República, agendado para o próximo dia 30 de outubro e 31 de outubro.

PARTE III – CONCLUSÕES

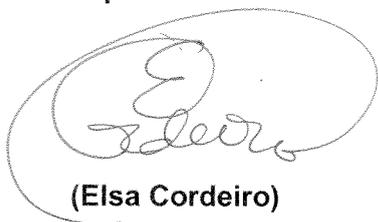
A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 253/XII/4.ª – “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

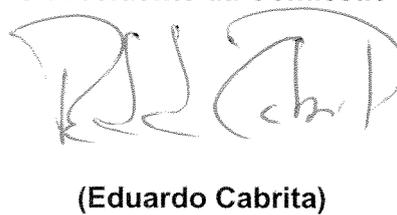
Palácio de S. Bento, 29 de outubro de 2014

A Deputada relatora



(Elsa Cordeiro)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Nota técnica elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do regimento da Assembleia da República;

Pareceres das Comissões parlamentares da Assembleia da República

Proposta de Lei n.º 253/XII/4.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015.

Data de admissão: 15 de outubro de 2014.

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

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO 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. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Maria Ribeiro Leitão (DILP).

Data: 24 de outubro de 2014.

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

A proposta de lei n.º 253/XII/4.ª (GOV) – *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015* deu entrada na Assembleia da República a 15 de outubro de 2014, data em que foi, igualmente, admitida, tendo baixado a todas as Comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 16/10/2014

Nessa mesma data, em reunião da COFAP, foi nomeada a Senhora Deputada Elsa Cordeiro (PSD) relatora da proposta de lei, após emissão de parecer das Comissões especializadas, nos termos previstos no Regimento da Assembleia da República (RAR). Em anexo à proposta de lei, o Governo remeteu, nos termos da lei, o parecer emitido pelo Conselho Económico e Social.

Com o presente diploma, o Governo pretende a sua tramitação em simultâneo com a proposta de lei n.º 254/XII/4.ª (GOV) – *Aprova o Orçamento do Estado para 2015*. Recorde-se, contudo, que, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, que procedeu à terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, a proposta de lei referente às Grandes Opções do Plano deverá ser apresentada na Assembleia da República até 30 de abril de cada ano, com exceção do primeiro ano de cada Legislatura (sobre esta matéria, ver o ponto seguinte da presente Nota Técnica)..

As presentes Grandes Opções do Plano (GOV) enquadram-se num documento quadrienal, apresentado pelo Governo no início da presente Legislatura (Grandes Opções do Plano 2012-2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, e anualmente atualizadas). Nestes termos, e com o presente diploma, o Governo procede à atualização das GOP para 2015, de harmonia com o Programa do XIX Governo Constitucional e com o Orçamento do Estado para 2015.

O artigo 3.º da proposta de lei estatui as Grandes Opções do Plano definidas pelo Governo para 2015:

- O Desafio da Mudança: a transformação estrutural da Economia Portuguesa;
- Finanças públicas: desenvolvimentos e estratégia orçamental;
- Cidadania, Justiça e Segurança;
- Políticas Externa e de Defesa Nacional;
- O Desafio do Futuro: medidas setoriais prioritárias.

As opções supracitadas são aprofundadamente desenvolvidas em anexo ao diploma em apreço.

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 *sub judice* 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 da República e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República. De acordo com o disposto no artigo 161.º da Constituição, é competência da Assembleia da República “*Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais (...) sob proposta do Governo*”.

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra de Estado e das Finanças e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona ter sido aprovada em Conselho de Ministros em 11 de outubro de 2014, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma.

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

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei 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.

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 seu artigo 6.º, n.º 1, 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 carácter 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. Não consta qualquer referência a eventuais outras consultas, nem foi remetida qualquer outra documentação.

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, que procedeu à terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (lei de enquadramento orçamental), 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 “*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*”. E, de acordo com os n.ºs 3 e 4 da *supra* citada norma, “*quando ocorrerem as situações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 35.º e no artigo 38.º da Lei n.º 91/2001*”^{1 2}, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano é apresentada, discutida e votada em simultâneo com a proposta de lei do Orçamento do Estado”.

No despacho de S. Ex.^a a Presidente da Assembleia da República, que decidiu sobre a admissão da iniciativa, foi ainda determinada a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

A discussão na generalidade desta proposta de lei, bem como da Proposta de Lei n.º 254/XII/4.^a (Aprova o Orçamento do Estado para 2015), encontra-se agendada para os próximos dias 30 e 31 de outubro de 2014, sendo a última, igualmente, a data para a sua votação na generalidade. As subseqüentes discussão e votação na especialidade encontram-se agendadas para os dias 20, 21 e 24 de novembro de 2014 e a votação final global para o dia 25 de novembro de 2014³.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada 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, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e às quais, como tal, importa fazer referência.

¹ Ou seja, nos casos em que o Governo em funções se encontre demitido em 1 de outubro, a tomada de posse de novo Governo ocorra entre 1 de julho e 30 de setembro ou quando o termo da legislatura ocorra entre 1 de outubro e 31 de dezembro, bem como nos casos de prorrogação da vigência da Lei do Orçamento do Estado.

² O artigo 35.º (Prazos de apresentação) prevê o seguinte:

“1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, até 1 de outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada por todos os elementos a que se referem os artigos 32.º a 34.º

2 - O prazo a que se refere o número anterior não se aplica nos casos em que:

a) O Governo em funções se encontre demitido em 1 de outubro;
b) A tomada de posse do novo Governo ocorra entre 1 de julho e 30 de setembro;
c) O termo da legislatura ocorra entre 1 de outubro e 31 de dezembro.

3 - Nos casos previstos no número anterior, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada pelos elementos a que se referem os artigos 30.º a 32.º, é apresentada, pelo Governo, à Assembleia da República, no prazo de três meses a contar da data da sua posse.”

E o n.º 1 do artigo 38.º estabelece que “a vigência da Lei do Orçamento do Estado é prorrogada quando se verifique:

a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado;
b) A tomada de posse do novo governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de julho e 30 de setembro;
c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do governo proponente ou de o governo anterior não ter apresentado qualquer proposta;
d) A não votação parlamentar da proposta de lei do Orçamento do Estado».

³ Cfr. Súmula n.º 89 da Conferência de Líderes de 15 de outubro de 2014.

Assim, cumpre assinalar que, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar as grandes opções do plano para 2015.

No que concerne à vigência, a presente iniciativa legislativa 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 no estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Na exposição de motivos da presente iniciativa pode ler-se, designadamente, que este documento se encontra enquadrado *numa estratégia de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas, como apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano para 2014, aprovadas pela Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro, que, por sua vez, atualizam o disposto nas Grandes Opções do Plano para 2013, aprovadas pela Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, e nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.*

Programa do XIX Governo Constitucional. Grandes Opções do Plano para 2014. Grandes Opções do Plano para 2012-2015. Memorando de Entendimento.

Do Programa do XIX Governo Constitucional constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. É afirmado, logo no primeiro ponto deste documento que o *XIX Governo Constitucional apresenta aos Portugueses, através da Assembleia da República eleita no passado dia 5 de junho, o seu programa para a legislatura. Suporta-o uma maioria coerente e estável que saberá crescer da sua matriz originária para o País. A principal preocupação do Governo traduz-se em assegurar a total consonância do seu programa com as aspirações e as necessidades dos Portugueses no momento difícil que atravessamos.*

Por outro lado, o Governo não pode deixar de salientar a circunstância de cerca de 85 por cento dos deputados eleitos para a Assembleia da República por uma amplíssima maioria dos Portugueses representarem partidos que subscreveram o Memorando de Entendimento estabelecido com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Este facto garante o indispensável apoio político e social ao cumprimento escrupuloso de todas as suas metas, calendários e objetivos, que torna

por isso obrigatório o regresso, tão breve quanto possível, a uma trajetória sustentável das contas públicas que dê lastro a uma economia próspera e criadora de emprego a médio prazo. Ou seja, rigor e firmeza nas finanças públicas para o crescimento económico, a promoção do trabalho, a competitividade empresarial e a inclusão social.

Mais tarde, e na sequência da apresentação da Proposta de Lei n.º 31/XII pelo Governo, foram aprovadas pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, as Grandes Opções do Plano para 2012-2015. Nos termos dos artigos 1.º e 2.º deste diploma, as Grandes Opções do Plano para 2012-2015 *integram as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar e inserem-se nas estratégias de consolidação orçamental e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e no relatório do Orçamento do Estado para 2012.*

De acordo com o artigo 3.º do mesmo diploma as *Grandes Opções do Plano para 2012-2015 definidas pelo Governo no início da presente legislatura são as seguintes:*

- a) O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa;*
- b) Finanças públicas e crescimento: a estratégia orçamental;*
- c) Cidadania, solidariedade, justiça e segurança;*
- d) Políticas externa e de defesa nacional;*
- e) O desafio do futuro: medidas sectoriais prioritárias.*

Acrescenta o n.º 2 que as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2012 - 2015 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2012 e devidamente articuladas com o Programa de Assistência Económica e Financeira e em particular com as medidas de consolidação orçamental.

Já as Grandes Opções do Plano para 2013, aprovadas pela Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, resultaram da aprovação da Proposta de Lei n.º 100/XII, iniciativa apresentada pelo Governo à Assembleia da República.

Mantendo os objetivos definidos no Programa do XIX Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, estipula no n.º 2 do artigo 3.º que as *prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2013 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2013 e devidamente articuladas com o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e, em particular, com as medidas de consolidação orçamental.*

As Grandes Opções do Plano para 2014, aprovadas pela Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro, tiveram na sua origem a Proposta de Lei n.º 177/XII do Governo. Estas vieram atualizar as Grandes Opções do Plano para 2013 e as Grandes Opções do Plano para 2012 -2015.

Ao longo dos documentos anteriormente citados podemos encontrar diversas referências ao Programa de Ajustamento Económico de Portugal resultante do Memorando de Entendimento que Portugal assinou em 17 de maio de 2011, com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Por todos cumpre mencionar o artigo 4.º das Grandes Opções do Plano para 2014 que estabelece no n.º 1 que *o cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no Programa de Ajustamento Económico, acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, prevalece sobre quaisquer outros objetivos programáticos ou medidas específicas, incluindo apoios financeiros, benefícios, isenções ou outro tipo de vantagens fiscais ou parafiscais cuja execução se revele impossível até que a sustentabilidade orçamental esteja assegurada.* Acrescenta o n.º 2 que *o Governo mantém, como princípio prioritário para a condução das políticas, que nenhuma medida com implicações financeiras seja decidida sem uma análise quantificada das suas consequências no curto, médio e longo prazos e sem a verificação expressa e inequívoca da sua compatibilidade com os compromissos internacionais assumidos pela República Portuguesa.*

Constituição da República Portuguesa: artigos relativos às Grandes Opções do Plano.

Importa destacar, em primeiro lugar, o artigo 90.º da Constituição da República Portuguesa que prevê 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 as alíneas g) do artigo 161.º e m) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, 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. 108º). 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)⁴.

Ainda de acordo com os mesmos Professores, a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. arts. 80º e 81/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. 227º-1/p e 258º); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. 55º-5/d, 2º parte, e 56º-2/c). Não esquecer também o princípio da participação das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais (art.80º/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)⁵. (...) A falta de participação implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a conseqüente invalidade dos respetivos instrumentos normativos.⁶

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 como 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).

⁴ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

⁵ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

⁶ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.

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.⁷

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 Governo⁸, sendo a base fundamental do Orçamento.

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,

⁷ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 91.

⁸ V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

Dez questões, pás. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de um tal vinculação.⁹

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. 165-1/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 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, e Lei n.º 75-A/2014, de 30 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 também que

⁹ 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).

Assim sendo, e tendo por base os artigos e diplomas anteriormente referidos foi aprovado em Plenário do CES de 30 de setembro de 2014, o Parecer referente à Proposta de Grandes Opções do Plano para 2015.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental¹⁰, 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, e Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (que a republica).

Neste contexto, e para além das referências anteriormente efetuadas quanto à data de apresentação à Assembleia da República da proposta de Lei com as Grandes Opções do Plano, recorde-se que nos termos do n.º 1 do artigo 12.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, *o Governo apresenta à Assembleia da República, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental*. Esta proposta deve ser *apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado apresentada após tomada de posse do Governo* (n.º 2). Os artigos 14.º, 15.º e a alínea c) do artigo 17.º estipulam ainda que o Orçamento do Estado é desenvolvido de harmonia com as Grandes Opções do Plano.

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*.

¹⁰ 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.

Grandes Opções do Plano. Orçamento do Estado para 2015.

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, as Grandes Opções do Plano para os quadriénios 2005-2009, 2010-2013 e 2012-2015 e, a Proposta de Lei n.º 253/XII - Orçamento do Estado para 2015, que deu entrada na Assembleia da República em 15 de outubro de 2013.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPAÑA

Em Espanha não existe a 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.

No presente ano, e após a apresentação da atualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, foi entregue em 30 de setembro, no Congreso de los Diputados, o Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (OE 2015).

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, mas podemos dizer que existe uma iniciativa parecida, apresentada no ciclo do processo de discussão do Orçamento. O Governo aprova e entrega, até 30 de Junho, o Documento de Programação Económico-Financeira (DPEF). O mesmo é discutido e aprovado depois nas duas câmaras, em julho, antes da entrada das propostas de lei do Orçamento e financeira. Nesta ligação, acede-se ao último DPEF apresentado.

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 médio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Em sede de discussão parlamentar tantos os serviços de pesquisa e documentação da Câmara do Deputados, como os do Senado, preparam um dossiê de acompanhamento do mesmo. Veja-se nesta ligação o dossiê de Julho de 2009: "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2010-2013".

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, sobre matéria relacionada com o presente diploma, em termos materiais e procedimentais, se encontra pendente a Proposta de Lei n.º 254/XII/4.^a - Aprova o Orçamento do Estado para 2015.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

A Presidente da Assembleia da República promoveu, em 16/10/2014, 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 proceder a uma avaliação das consequências resultantes da sua aprovação e encargos da sua consequente aplicação, nos termos do espaço material de tempo e contexto da presente Nota Técnica.

