



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 201/X – GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2009

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 16 de Maio de 2008, a **Proposta de Lei n.º 201/X**, relativa às Grandes Opções para o Plano para 2009.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 artigo 205º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data.

Compete à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional emitir parecer relativo à proposta de lei n.º 201/X nas matérias do seu âmbito de actuação. Nestes termos, o presente parecer incidirá exclusivamente sobre as áreas constantes no documento das Grande Opções do Plano para 2009, da competência da 6ª comissão que constam no capítulo I, na primeira e terceira opção. Abordará ainda o “cenário macroeconómico para 2009” e o “investimento público” vertentes no capítulo II e III das GOP.

Para o efeito, foi realizada a audição do Ministro da Economia e Inovação, para discussão das matérias específicas da proposta de lei em reunião conjunta com a Comissão de Orçamento e Finanças, a 18 de Junho de 2008.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Proposta de lei agora em análise encontra-se agendada para apreciação e votação no Plenário da Assembleia da República, para o próximo dia 27 de Junho de 2008.

I. b) Proposta de lei nº 201/X

Através da Proposta de lei nº 201/X vem o Governo propor à Assembleia da República a aprovação das Grandes Opções do Plano para 2009.

Nestes termos, o Governo enquadra a proposta de lei na estratégia de desenvolvimento económico e social do país definida no Programa do XVII Governo Constitucional, nas Grandes Opções do Plano para o período 2005-2009, no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), no Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) e no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

Para tal, é salientado o reforço do papel de Portugal na construção europeia, designadamente no debate sobre a Estratégia de Lisboa no período pós-2010.

Em termos genéricos as prioridades apontada pelo executivo para 2009 *“centram-se na implementação de políticas que visam elevar o potencial de crescimento da economia e promover o desenvolvimento sustentável do país num quadro de finanças públicas consolidadas e de reforço da coesão social e territorial, sendo as principais áreas de intervenção”* a *“elevação do potencial de crescimento económico e do emprego, o apoio dos cidadãos e das famílias, a consolidação e sustentabilidade de longo prazo das contas públicas e melhoria da qualidade das finanças públicas, a modernização da Administração Pública e o desenvolvimento sustentável como forma de optimização de recursos e aproveitamento de sinergias”*.

I c) Documento anexo à proposta de lei Grandes Opções do Plano 2009

Como anexo à proposta de lei nº 201/X consta o documento integral das Grandes Opções do Plano para 2009. Este documento apresenta um balanço da acção governativa aos anos de 2007 e 2008, onde são destacadas as medidas adoptadas e implementadas nesses



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

anos, e mencionam-se as linhas de medidas de política e os objectivos de política, para o ano de 2009.

No contexto do presente parecer abordam-se apenas as áreas sectoriais que integram o âmbito da 6ª comissão, fazendo referência apenas ao que o Governo prevê realizar em 2009.

1ª Opção - Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos

Plano Tecnológico para novo ciclo de crescimento e emprego

O documento das GOP 2009 refere que o Plano tecnológico, cujas medidas estão totalmente implementadas, teve influência na definição do QREN. Para 2009, ao nível do Plano tecnológico, o Governo pretende manter o que funciona correctamente e “melhorar a ligação entre pessoas e empresas” no que respeita à “cultura de inovação”, através de medidas de gestão e controlo, das quais o relatório destaca: continuar a gestão e controlo de execução das 120 medidas do plano tecnológico; focalizar a acção do plano tecnológico em áreas estruturantes definidas para a competitividade e crescimento; estimular o desenvolvimento de iniciativas mobilizadoras que emergem da sociedade civil; e contribuir para maior eficácia na articulação entre as várias instituições do sistema de inovação.

Dinamização do investimento empresarial

O Governo pretende em 2009 concretizar o programa “ligar Portugal” dando prioridade à expansão das actividades de I&D na área das tecnologias de informação e comunicação.

Por outro lado, como forma de promover a eficiência do investimento e da dinâmica empresarial, o Governo prevê, em 2009, consolidar a intervenção de programas operacionais do QREN, como o de factores de competitividade, através da abertura de novos concursos de incentivos direccionados para Estratégias de Eficiência Colectiva. Existe, ainda, a intenção de implementar um processo de acompanhamento e avaliação dos novos instrumentos criados, permitindo a introdução “atempada de ajustamentos estratégicos operacionais”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em paralelo, pretende-se reforçar o apoio na área do empreendedorismo, através da iniciativa quadro INOVPREENDA, que actuará na promoção de um ambiente favorável ao empreendedorismo, com a criação de novas empresas e na consolidação e crescimento das *StartUps*.

Captação de investimento estruturante

Como forma de criar condições favoráveis à captação de investimento, com vista a aumentar o volume de negócios dos investimentos de multinacionais, o executivo compromete-se em 2009 a eliminar os tradicionais custos de contexto.

Qualificação das empresas nacionais

Na qualificação das empresas nacionais o relatório das GOP, em análise, refere que em 2009 serão reforçadas algumas das medidas implementadas em 2008, como o INOVJovem, o INOVcontacto e o Programa Vasco da Gama que terão novas edições. Será também lançado um programa específico de formação para PME e criado um Centro de Gestão de Recursos em Conhecimento para a gestão de PME.

No âmbito do sistema português de qualidade (SPQ) o Governo ambiciona fomentar o aumento de organizações certificadas em sistemas de gestão por organismos de certificação.

Modernização do comércio e serviços

Estão previstas e expressas no relatório das GOP medidas concretas de modernização do comércio e serviços, como sejam: a revisão do regime de inscrição no cadastro dos estabelecimentos comerciais; a criação de uma plataforma do registo do Cadastro Comercial; a entrega *online* da declaração prévia à instalação e modificação de estabelecimentos de comércio e serviços abrangidos pelo Decreto-lei nº259/2007 de 17 de Julho (projecto SIMEI); a simplificação do acesso ao comprovativo do cadastro comercial e disponibilização de informação de interesse para as empresas. Prevê-se, ainda, a manutenção do MODCOM.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Promoção das exportações e internacionalização das empresas

A actuação em 2009 para promoção das exportações e internacionalização das empresas estará centrada no aumento do grau de internacionalização das empresas portuguesas, na promoção de diversificação dos mercados destino de produtos e serviços nacionais; no melhoramento do ambiente de negócios; na alteração da percepção de Portugal nos mercados externos; na promoção e realização de programas e iniciativas específicas de capacitação de recursos humanos na vertente da internacionalização.

3ª Grande opção – Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento.

Desenvolvimento Regional

No relatório das GOP é referido que o ano de 2009 será um ano de transição, desdobrado entre o encerramento do QCA III e a dinamização QREN. Prevê-se, uma vez mais, a concretização das primeiras acções do programa de valorização económica de recursos endógenos (PROVERE) nos territórios de baixa densidade, com vista a aumentar a competitividade da base económica dos territórios abrangidos. Recorde-se que a implementação deste programa já estava prevista para 2008.

Concorrência no sector energético

No sector na energia o Governo prevê em 2009: a abertura de concurso de energia eólica para 200 MW, com o lançamento de concurso para as dez barragens seleccionadas pelo Plano Nacional de Barragens de elevado potencial hidroeléctrico; o início da construção do reforço de potência das barragens de Bemposta, Ribeiradio e do Baixo Sabor; a conclusão da construção da central de energia solar de Moura; a conclusão de 11 concursos de biomassa; a atribuição de quotas de isenção nos biocombustíveis para o período 2008-2010; a criação de especificações com maior incorporação de biocombustíveis e um regime de certificados para incorporação adicional de biocombustíveis; o início da operação na zona-piloto de produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas; e a operacionalização da nova legislação em matéria de microprodução.

Está ainda previsto implementar o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética durante o ano de 2009.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Recursos geológicos

Para 2009 está previsto que dos contratos de prospecção e pesquisa que estão actualmente em vigor, relativos a depósitos de minerais metálicos, seja requerido pelo menos um pedido de concessão, e elaboradas cartas de “exploração dos recursos geológicos” considerados essenciais para a definição de uma estratégia sólida de exploração de recursos geológicos.

Turismo

Assente no Plano Estratégico Nacional para o Turismo (PENT) o Governo prevê medidas que visem o desenvolvimento dos produtos e pólos estratégicos definidos no PENT.

Os objectivos traçados para 2009 são:

- Promoção da sustentabilidade e da qualidade da oferta turística.
- Aumentar a competitividade dos destinos, dos produtos e das empresas do turismo;
- Aumentar a capacidade de formação através de reinstalação de algumas escolas de hotelaria e turismo;
- Valorizar e projectar a identidade do Turismo de Portugal, reforçando a marca Portugal;
- Simplificar o relacionamento com o cliente, no recurso a novas tecnologias.

Desenvolvimento agrícola e rural

Após aprovado o Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural, em 2007, o relatório das GOP prevê que em 2009 seja consolidado o investimento público nos regadios em construção, aos quais serão aplicados os princípios de selectividade à expansão de novos regadios. Proceder-se-á também à modernização das infra-estruturas e das condições de gestão dos aproveitamentos hidroagrícolas.

Está planeado uma alteração ao regime jurídico do arrendamento rural, no sentido de “dinamizar o mercado de arrendamento da terra e facilitar a sua mobilização produtiva”, com vista à promoção do aumento da dimensão física e económica das explorações agrícolas e da sua sustentabilidade económica, social e ambiental.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Será desenvolvido o acompanhamento e a avaliação das medidas de implementação do Programa Nacional para a Rede Rural, assim como serão iniciados os trabalhos conducentes à revisão da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Rural.

No que respeita ao sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios salienta-se a opção governativa de aposta em políticas de consolidação como a criação de novas equipas de sapadores florestais, a revisão do modelo estabelecido para as Zonas de Intervenção Florestal, o melhoramento da produtividade, através do incremento das áreas certificadas para a gestão florestal sustentável, a actualização do cadastro florestal, a qualificação dos agentes do sector e a aplicação de conhecimento científico, a revisão do funcionamento do Fundo Florestal Permanente e a reformulação do Programa de Apoios do Fundo Florestal Permanente.

Em 2009 está ainda previsto a revisão do sistema de gestão de riscos e crises, a implementação do sistema nacional de qualidade e diferenciação dos produtos agro-alimentares, do Recenseamento Geral Agrícola (RGA) e do Plano Nacional de controlo oficial plurianual integrado referente à verificação do cumprimento da legislação alimentar.

Pesca e aquicultura

Para 2009, o Governo espera dar continuidade à execução da estratégia prevista no PEN-PESCA 2007-2013, “centrado na melhoria da competitividade e sustentabilidade das empresas apostando na inovação e na qualidade dos produtos, no reforço à inovação e diversificação da produção aquícola, na criação de valor e diversificação da indústria transformadora e no desenvolvimento das zonas costeiras, através do Programa Operacional Pesca (PROMAR)”.

O Governo destaca ainda para 2009 a implementação de planos de desenvolvimento das zonas costeiras de pesca com recurso aos grupos de acção local que envolvem parceiros público e privados, assim como a implementação do projecto de construção de Recifes Artificiais da Armonia.

Defesa do consumidor

De acordo com a estratégia definida pelo Governo, ainda em 2008, os objectivos são: criação do Centro Nacional de Arbitragem de Conflitos de Consumo; aumento da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

fiscalização da publicidade; redução dos tempos de resposta da Administração Pública aos pedidos de informação dos consumidores; e melhoria da informação aos consumidores.

Em 2009 será prosseguida a mesma política promovendo a fiscalização das actividades económicas, a execução dos planos de controlo de géneros alimentícios plurianuais, a actividade laboratorial acreditada e a avaliação e comunicação pública dos riscos da cadeia alimentar.

Enquadramento Macroeconómico

De acordo com o relatório das GOP 2009, a nova previsão para 2008 tem “*subjacente pressupostos mais desfavoráveis em relação ao enquadramento internacional, num contexto em que os efeitos das perturbações nos mercados financeiros internacionais se têm prolongado mais do que o esperado, os riscos de forte desaceleração da economia norte americana e espanhola se têm materializado e a tendência altista dos preços do petróleo e dos bens alimentares tem persistido. Estes desenvolvimentos deverão traduzir-se numa deterioração do contributo da procura externa líquida e numa aceleração dos preços face ao previsto no PEC*”.

Neste sentido foram revistos para os próximos anos os principais indicadores da economia nacional (em 2008 o crescimento do PIB passa de uma previsão de 2.2% para o valor de 1.5%, a taxa de inflação de 2.1% para 2.6%; o investimento (FBCF) de 4% para 3.5%, e as exportações de 6.7% para 5.3%) assim como de algumas suposições internacionais, como é o caso do preço médio do barril de petróleo (em *Brent*) passando de uma previsão inicial de 74.9USD/ barril em Dezembro de 2007 para 115.5USD/ barril em Maio de 2008, e prevendo para 2009 um valor médio por barril de 109 USD.

No quadro seguinte apresentam-se o desempenho da economia em 2007 e as previsões para próximo anos (2008 e 2009) do cenário macroeconómico, das quais se destacam o baixo valor do crescimento do PIB em 2008 e 2009 face ao previsto no final de 2007, a quebra no crescimento das exportações face ao verificado em 2007, principalmente em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2009, a diminuição do crescimento das importações para 2008 e 2009, e o aumento da previsão da taxa de inflação em 2008 (de 2.1% para 2.6%).

Quadro 1 – cenário macroeconómico

(Taxas de variação homóloga em volume, %)

	2007	Previsão	
		2008	2009
Taxas de variação real (em %)			
PIB	1,8	1,5	2,0
Consumo Privado	1,5	1,4	1,7
Consumo Público	-0,3	-1,1	-0,6
Investimento (FBCF)	3,2	3,5	5,5
Exportações	7,3	5,3	4,7
Importações	5,5	4,3	4,5
Taxa de desemprego (%)	8,0	7,6	7,4
Emprego total (taxa de variação, %)	0,2	0,8	1,0
Taxa de inflação (%) (a)	2,5	2,6	2,2
Saldo Conjunto das Balanças Correntes e de Capital (% do PIB)	-8,6	-8,5	-8,7

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(a) Taxa de inflação medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Prioridades para o Investimento Público

De acordo com as intenções do Governo em 2009 manter-se-ão as prioridades definidas anteriormente, como sejam em área de conhecimento e de qualificação dos recursos humanos, assim como em áreas de apoio ao tecido empresarial e à promoção de investimentos no sector energético.

Os oito eixos prioritários para o investimento público em 2009 são coincidentes como os apontados em 2008 pois estes não se esgotam no plano de actividades para um só ano. São estes: a Simplificação e Modernização da Administração Pública, as Redes de Conhecimento e Inovação, o programa “Ligar Portugal”, o plano “Portugal Logístico”, a Estratégia Nacional para a Energia, a Valorização do Ensino Básico, a Iniciativa Novas Oportunidades e a Rede de Serviços Comunitários de Proximidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Conforme o referido anteriormente o ano de 2009 será um ano de transição entre o ciclo de programação 2000-2006 (QCA III) e 2007-2013 (QREN), pelo que a acção política do Governo será desdobrada pelo acompanhamento e encerramento do primeiro quadro comunitário de apoio e pela dinamização de procuras qualificadas dirigidas ao segundo.

Em 2009, no quadro do QCA III, o Governo pretende que seja dado enfoque ao encerramento dos PO, tendo como principais objectivos assegurar a qualidade da certificação final de despesas e a produção atempada dos relatórios finais de encerramento, que permitam, o mais cedo possível, a recepção por Portugal dos montantes do saldo final de Fundos Estruturais das várias intervenções. Relativamente ao QREN e respectivos Programas Operacionais, incluindo os associados ao objectivo Cooperação Territorial Europeia, encontrar-se-ão em pleno funcionamento, constituindo um ano crucial para a implementação das orientações do Governo. Durante 2009, as tarefas centrais no âmbito do QREN estarão associadas à mobilização de actores e dinamização de boas candidaturas, procurando garantir uma boa execução física e financeira, como sobretudo qualitativa, em linha com as prioridades estratégicas do QREN e dos PO. Salienta-se a operacionalização de um novo sistema de monitorização estratégica, a realização do primeiro exercício de avaliação centrado no contributo dos Programas co-financiados pelos Fundos para as finalidades da Política de Coesão e a concretização das respectivas Orientações Estratégicas Comunitárias.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Nos termos do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto o relator pretende sublinhar o seguinte:

- Importa registar em primeiro lugar que este relatório é o primeiro documento oficial em que o Governo vem reconhecer, tardiamente, e depois de meses a negar as evidências e as previsões de diversas entidades internacionais, a dimensão dos problemas sociais e económicos com que Portugal se está a defrontar, alterando o cenário macroeconómico e revendo em baixa os principais indicadores para os anos de 2008 e 2009.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Regista-se uma forte quebra nas previsões iniciais apresentadas no OE 2008 e na primeira versão das GOP-2009, nomeadamente o crescimento do PIB que passa de uma previsão de 2.2% para 1.5%, a taxa de inflação de 2.1% para 2.6%; o investimento (FBCF) de 4% para 3.5%, e as exportações de 6.7% para 5.3%.
- Esta situação invulgar levou a que o Parecer do Conselho Económico e Social, que é obrigatório, estar este ano prejudicado e desactualizado uma vez que se debruçou sobre uma primeira versão das GOP que é substancialmente diferente, nos pressupostos macroeconómicos, da versão final apresentada a esta Assembleia.
- O relatório das GOP 2009, à semelhança de anos anteriores, carece de objectividade, calendarização e quantificação financeira. Consta-se que as chamadas “medidas”, enunciadas neste relatório, são pouco mais do que declarações de intenção impossíveis de analisar e escrutinar quanto à sua eficácia, oportunidade e viabilidade financeira.
- O documento é omissivo na nomeação de dados e na definição dos meios necessários à execução das políticas sectoriais traçadas.
- A falta de concretização é especialmente notória em medidas da 1ª opção, como por exemplo a “dinamização do investimento empresarial”, nomeadamente na falta de definição de acções que promovam o empreendedorismo, assim como para captar IDE estruturante, sabendo que este está a registar uma quebra muito significativa.
- Outro bom exemplo é o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética em 2009 (3ª opção das GOP) que também nada esclarece sobre as medidas previstas para a sua execução. Lamenta-se que o Ministro da Economia e Inovação confrontado com esta questão na audição específica das GOP 2009 não tenha elucidado sobre os pormenores.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 201/X relativa às Grande Opções do Plano.
2. Esta apresentação foi efectuada nos termos do nº 1 do artigo 205º do Regimento da Assembleia da Republica.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3. À Comissão de Assuntos Económicos, Inovação, Desenvolvimento Regional cumpre, para efeitos do disposto no nº 3 do artigo 205º do Regimento da Assembleia da Republica, emitir o competente parecer sobre a referida proposta de lei, relativamente às matérias do seu âmbito de actuação.
4. A proposta de lei nº 201/X é composta por cinco artigos, cujo anexo é o documento que consagra as Grandes Opções do Plano para 2009.
5. O presente parecer incide exclusivamente sobre áreas que se integram no âmbito da competência material da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional e que estão descritas em concreto no capítulo I, na 1ª opção “assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos” e na 3ª opção “melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento, e nos capítulos II e III o “enquadramento macroeconómico” e as “prioridades para o investimento público em 2009”.
6. Em cada um dos capítulos são evidenciadas as medidas de governação proposta para o ano de 2009.
7. O Conselho Económico e Social (CES) emitiu, nos termos do artigo 9º da Lei nº 43/91 de 27 de Julho e do artigo 92º da Constituição da República Portuguesa, o competente parecer sobre a proposta de lei nº 201/X, sobre as Grandes Opções do Plano 2009 mas sobre uma versão anterior à que hoje está em apreciação.
8. Da análise efectuada pode concluir-se que o documento das GOP elenca objectivos genéricos sem definir instrumentos para os concretizar. São listadas intenções consensuais sem quantificação, cuja carência de informação dificulta um exame rigoroso das opções políticas vertidas no documento.

Palácio de S. Bento, 19 de Junho de 2008

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

Maria do Rosário Águas

Rui Vieira