

**Proposta de Lei n.º [155 /XIII/4.ª](#) (GOV)**

**Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019**

Data de admissão: 16-10-2018

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

## **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

**Elaborado por:** Maria Leitão (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Filipe Xavier e Ângela Dionísio (DAC)

**Data:** 22 de outubro de 2018

## I. Análise da iniciativa (DAC e DILP)

- **A iniciativa**

A proposta de lei em apreço, apresentada pelo Governo, define as Grandes Opções do Plano (GOP's) para 2019, inserindo-se no contexto programático de amplitude abrangente que se fundamenta no Programa do XXI Governo, das GOP's para o quadriénio 2016-2019 e das linhas estratégicas enunciadas no Programa Nacional de Reformas (PNR) apresentado em abril deste ano e que constitui um importante instrumento de planeamento de médio prazo.

As GOP's para 2019, sustenta o Governo, visam desenvolver as medidas e atualizar os eixos de atuação no âmbito de seis pilares identificados no Programa Nacional de Reformas. 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, onde também é apresentada a estratégia de médio prazo bem como o contexto e cenário macroeconómico.

No essencial, as propostas para 2019 inserem-se e dão continuidade às linhas de orientação já previstas nas GOP's de anos anteriores, prossequindo e/ou reforçando medidas em curso, que se iniciaram este ano ou em anos precedentes. Algumas das novidades deste documento, face às GOP's para 2018, são apresentadas mais adiante, no capítulo relativo às Consultas e contributos (V), integradas na síntese dos comentários e recomendações do Conselho Económico e Social (CES) ao Governo.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2019 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 2016-2022](#).

### **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, 2.ª parte)»<sup>1</sup>.

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](#), 2.ª 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)»<sup>2</sup>. A falta de participação «implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a conseqüente invalidade dos respetivos instrumentos normativos»<sup>3</sup>.

No mesmo sentido, e segundo os Professores 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.

<sup>1</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

<sup>2</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

<sup>3</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.

802 e segs.): a) À semelhança do que acontece em relação ao Orçamento do Estado, em matéria de iniciativa legislativa originária (e sem prejuízo, portanto, dos poderes de iniciativa dos deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico – cfr. [Acórdão n.º 358/92](#)), a Constituição reserva ao Governo a competência para a elaboração da proposta de lei das grandes opções a submeter à Assembleia da República ([artigo 161.º](#), alínea g); b) O procedimento de elaboração das leis das grandes opções – e neste aspeto, a conclusão vale igualmente, (...), para o procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social – constitui, por imposição constitucional, um procedimento participado»<sup>4</sup>.

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 Governo»<sup>5</sup>, 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,

<sup>4</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 138.

<sup>5</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

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, *Dez questões*, págs. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de uma tal vinculação»<sup>6</sup>.

Relativamente ao âmbito temporal dos planos, a Constituição é omissa, 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

<sup>6</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 141 e 142.

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

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

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

Também a Lei-quadro do Planeamento, aprovada pela [Lei n.º 43/91, de 27 de julho](#), prevê no n.º 3 do seu artigo 9.º que a proposta de lei das grandes opções «é sujeita a



parecer do Conselho Económico e Social antes de aprovada e apresentada pelo Governo à Assembleia da República». Este diploma determina ainda que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução dos planos elaborar as propostas de lei das grandes opções dos planos (alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º) e que compete à Assembleia da República, em matéria de elaboração e execução dos planos aprovar, nomeadamente, as leis das grandes opções dos planos (alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º).

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

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 12 de outubro de 2018, o [parecer](#) sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2019.

### **Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.**

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental<sup>7</sup>, 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).

<sup>7</sup> 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.



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, determinou que os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo, apenas produziam efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma, prazo esse que foi prolongado pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto, até 1 de abril de 2020. Mantêm-se, assim, em vigor as normas 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 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](#)<sup>8</sup> 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».<sup>9</sup>

### **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.

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

<sup>8</sup> O [debate](#) do Programa do XXI Governo Constitucional decorreu nas reuniões plenárias de 2 e 3 de dezembro de 2015.

<sup>9</sup> Ver [Programa do XXI Governo Constitucional](#), pág. 5.

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.

No caso das Grandes Opções do Plano referentes aos anos de 2017 e 2018 importa referir que tiveram origem, respetivamente na [Proposta de Lei n.º 36/XIII](#) e na [Proposta de Lei n.º 99/XIII](#), tendo ambas sido aprovadas com os votos a favor dos grupos parlamentares do PS, BE, PCP, PEV e PAN e os votos contra do PSD e CDS-PP.

### **Programa Nacional de Reformas 2017-2022**

O [Programa Nacional de Reformas \(PNR\)](#) 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».

Este Programa assenta em seis pilares: Qualificação dos Portugueses, Inovação na Economia, Valorização do Território, Modernização do Estado, Redução do Endividamento da Economia e ao Reforço da Coesão e Igualdade Social.

O PNR foi objeto de diversas atualizações datando a última de [abril de 2018](#). Neste pode-se ler que «apesar da significativa evolução alcançada, os desafios estruturais mais profundos permanecem ainda, pelo que o Programa Nacional de Reformas 2018

dá sequência à estratégia em curso não apenas através da conclusão das medidas ainda não implementadas, mas igualmente lançando novas medidas adequadas aos desafios encontrados, numa reforçada ambição para superar os principais bloqueios da economia e da sociedade portuguesa. O Programa continua à semelhança dos anos anteriores, estruturado em 6 pilares, através dos quais se concretizam as prioridades das políticas públicas defendidas pelo Governo, que permitem igualmente, endereçar os desafios definidos pela Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu – prossecução das reformas estruturais, relançamento do investimento, manutenção de finanças públicas responsáveis – apresentando uma estratégia clara, dando resposta às Recomendações Específicas por País (REP) e superando as principais limitações e constrangimentos identificados no Relatório sobre Portugal 2018».

Em Plenário do CES de 26 de abril deste ano foi aprovado o [parecer](#) sobre o Programa Nacional de Reformas 2018.

### **Orçamento do Estado para 2018**

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, a [Proposta de Lei n.º 156/XIII](#) - *Orçamento do Estado para 2019*, que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 15 de outubro de 2017.

## **II. Enquadramento parlamentar**

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

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

[Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.<sup>a</sup> \(GOV\)](#) - Aprova o Orçamento do Estado para 2019.

### III. Apreciação dos requisitos formais

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

A presente proposta de lei é 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”.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros no 13 de outubro de 2018, 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 alterações<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>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.

<sup>11</sup> Segundo o artigo 8.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro](#), com a redação que lhe foi dada pela [Lei 37/2018, de 7 de agosto](#) “os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, produzem efeitos a partir de 1 de abril de 2020.”

Segundo o do 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 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 156/XIII/3.<sup>a</sup>](#), que contém a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2019. 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.”

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 12 de outubro de 2018. 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.

O Governo veio também juntar à sua iniciativa a ficha de avaliação prévia de impacto de género.

A presente proposta de lei deu entrada a 15 de outubro 2018, foi admitida a 16 de outubro e baixou a todas as comissões parlamentares permanentes, por despacho de



S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, para parecer, sendo a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.<sup>a</sup>) a comissão competente. Foi anunciada na sessão plenária de 17 de outubro de 2018, encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para as sessões plenárias de 29 e 30 de outubro de 2018 (cfr. Súmula n.ºs 70 e 75 da Conferência de Líderes de 5 de setembro e 3 de outubro de 2018 respetivamente).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019” - 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, 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 formal e foi utilizado em leis anteriores que aprovaram as grandes opções do plano, como por exemplo a Lei n.º 41/2008, de 13 de agosto, a Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril ou a Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro, ficando simplesmente “*Grandes Opções do Plano para 2018*”.

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.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Tal como referido supra, a iniciativa em análise foi apresentada, pelo Governo, conjuntamente com a [Proposta de Lei n.º 156/XIII/3.ª](#), relativa ao Orçamento do Estado para 2019. Nos termos do artigo 4.º da iniciativa, as prioridades de investimento para 2019 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2019.

#### **IV. Análise de direito comparado (DAC/CAE e DILP)**

- **Enquadramento 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 nº 12 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. O artigo 119.º constitui a base da coordenação económica, obrigando os Estados-Membros a encarar as respetivas políticas económicas como matéria de interesse comum, coordenando-as em estreita colaboração.

Os eventos que se seguiram à crise global iniciada em 2007/08 colocaram o foco do debate público sobre a política fiscal. Esta foi uma das principais razões para a expansão do quadro de política fiscal nos anos de 2011 a 2013, através da legislação "Six Pack" e "Two Pack" e do Pacto Fiscal (como parte do Tratado Intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Controlo no União Económica e Monetária). O "Six Pack" previa, nomeadamente, uma operacionalização do regulamento sobre a necessidade de ajustar o limite da dívida (redução anual de um vigésimo do diferencial

entre o nível da dívida e o limiar de 60%) e criou possibilidades de sanções no braço preventivo do PEC. Além disso, o objetivo orçamental a médio prazo (OMP), que é definido como o valor-alvo para o saldo orçamental estrutural corrigido do ciclo, líquido de medidas extraordinárias, foi complementado por um índice de referência que define aumentos máximos admissíveis das despesas com base na média da taxa de crescimento económico potencial a longo prazo.

Desta forma, o PEC alterado passou a prever os principais instrumentos para a supervisão das políticas orçamentais dos Estados-Membros (vertente preventiva) e a correção de défices excessivos (vertente corretiva). Na sua forma atual, o PEC consiste nas seguintes medidas:

- Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de novembro de 2011. Este regulamento constitui a vertente preventiva;
- Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011. Este regulamento constitui a vertente corretiva;
- Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro.

Os Estados-Membros signatários do Pacto de Estabilidade e Crescimento comprometeram-se ainda com a adoção de medidas referentes às 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](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, no qual a Comissão Europeia publica 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 procuram contribuir para assegurar a convergência e a estabilidade; contribuir para garantir a solidez das finanças públicas; fomentar o crescimento económico; prevenir desequilíbrios macroeconómicos excessivos e implementar a Estratégia Europa 2020.

A avaliação das previsões para a economia de Portugal publicadas na primavera de 2017, deram origem à [revogação da Decisão 2010/288/UE sobre a existência de um](#)

[défice excessivo em Portugal](#) e à [RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO](#) relativa ao [Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2017](#) e que formula um parecer do [Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2017](#). Na sequência da situação de défice excessivo sofrida por Portugal, 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 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, o Governo apresentou o Programa Nacional de Reformas 2016-2019, o qual pretendeu responder aos bloqueios estruturais identificados pela Comissão Europeia. 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 concretiza as medidas previstas para redução do défice, sobre o qual a Comissão se deve pronunciar. Em maio de 2018, a [Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de reformas 2018 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade 2018 de Portugal](#), identifica Portugal como estando sobre a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. Mais recomenda, que Portugal diminua o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB, reforçando a importância do controlo das despesas, a gestão da dívida e a melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas.

O processo de apreciação das propostas orçamentais pela Comissão é tornado público ao abrigo do [Regulamento \(UE\) n.º 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](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.

#### **ESPANHA**

Em Espanha não existe obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa similar à das Grandes Opções do Plano. O ordenamento jurídico consagra apenas o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade e Crescimento. O Governo apresenta ainda o Programa Nacional de Reformas que vai atualizando ao longo da legislatura.

O [Programa de Estabilidad 2018-2021](#) e o [Programa Nacional de Reformas 2018](#) foram atualizados em abril de 2018. Pode ser consultada a [nota informativa](#) do Governo sobre o *Programa Nacional de Reformas 2018*. Já o Orçamento do Estado para o ano de 2018 foi aprovado pela [Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018](#) (texto consolidado).

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.

Cumpra 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 2018, nomeadamente o [relatório](#) sobre este.

## V. Consultas e contributos

---

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

Como já foi referido, 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 2019](#), aprovado por esta entidade a 12 de outubro de 2018.

No seu Parecer sobre as GOP's, o CES destacou o “predomínio de medidas de continuação”, que admitiu ser compreensível dado o ciclo político que atravessamos, bem como o estilo excessivamente descritivo do documento sem tradução direta em medidas de política pública. Ainda assim, numa apreciação global, o CES reconhece o maior cuidado na elaboração das GOP's para 2019 face a anos anteriores, explicitando melhor as medidas de política e evidenciando maior esforço de análise crítica e retrospectiva. Todavia, em diversas áreas das GOP's, o CES identifica um défice de monitorização do nível de implementação das medidas, bem como um insuficiente



“balanço avaliativo dos resultados intermédios para promover eventuais correções”, sendo omissa a avaliação da eficácia dos programas e políticas públicas.

O Parecer expressa claras preocupações com as persistentes fragilidades da economia portuguesa, e em particular com a baixa produtividade, o perfil de especialização do tecido produtivo e o défice de investimento que condicionam o crescimento económico e a modernização da economia. Enfatiza ainda a necessidade de reforçar o investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) para estimular, nomeadamente, a nossa capacidade exportadora. Considera também o Parecer que as consequências da saída do Reino Unido da UE, não se encontram suficientemente refletidas neste documento. O Parecer observa que a secção dedicada ao Plano Nacional de Reformas ocupa um espaço modesto nestas GOP's.

É apontada a fraca estruturação do capítulo “ordenamento do território”, tema que o CES reputa de central para o desenvolvimento do território, nomeadamente do interior e das regiões insulares, e para a coesão económica, territorial e social. Assinala-se igualmente a falta de preocupação com o problema da coesão intra-territorial, bem como a ausência de referência ao sector da economia cooperativa e social, salientando o papel positivo que podem desempenhar na coesão social.

O Parecer valoriza a ênfase dada às medidas de discriminação positiva das regiões de baixa densidade económica e demográfica, como a redução de taxas de portagem, os apoios ao investimento das empresas e medidas fiscais, pese embora não especificadas, bem como a intenção de aprofundar as medidas de proteção social, de estímulo fiscal ao regresso de emigrantes e a facilitação da mobilidade das famílias. É saudada a importância dada nestas GOP's às políticas de habitação e regeneração urbana, como vetor chave do capítulo sobre o Território Competitivo, destacando a apresentação de novos instrumentos e medidas relacionadas com a *Nova Geração de Políticas de Habitação*.

O CES deixa recomendações sobre a necessidade de uma estratégia para a mobilidade, de pessoas e mercadorias, bem como para a descarbonização dos transportes.

Considera ainda que seria necessário dedicar mais atenção uma infraestrutura de importância estratégica para o país como é o aeroporto de Lisboa.

Reconhece-se no Parecer que as medidas e instrumentos sobre política de florestas estão no caminho certo bem como as medidas no sector agrícola, nomeadamente as relativas à expansão da área irrigável, destacando-se a importância da concretização do Estatuto da Agricultura Familiar. Porém é manifestada preocupação pela fraca atenção dada ao tema da estratégia nacional e das negociações em torno da reforma da Política Agrícola Comum (PAC).

O CES expressa acordo, em termos genéricos, com as medidas de promoção da economia circular, mas sublinha a necessidade de se proceder à avaliação do progresso e impacte económico, ambiental e social, bem como o maior envolvimento dos atores dos setores produtivo e da distribuição no desenvolvimento sustentável. No tema da Sustentabilidade e Eficiência na Gestão de Resíduos, o CES lamenta que a prometida revisão do PERSU 2020 ainda não se tenha concretizado.

No sector da água, consideram crucial a introdução de um tarifário social que abranja todos os cidadãos. Na promoção dos valores naturais e da biodiversidade, entende o CES que as políticas públicas enunciadas serão muito condicionadas pelo desinvestimento ocorrido nos últimos anos, discordando também da opção de transferir a gestão que cabe ao Estado para as autarquias porque, no seu entender, fragiliza a capacidade de intervenção e a autoridade do ICNF potenciando os riscos de degradação dos valores naturais. É ainda apontada a ausência de uma clara referência à necessidade de aprofundamento do envolvimento destes atores responsáveis pelo valorização económica do território.

O CES manifesta a sua preocupação com a competitividade do sistema energético nacional. Tendo em conta o peso da energia nos orçamentos das famílias e das empresas, sugere a redução da taxa de IVA aplicada a estes serviços públicos essenciais, bem como maior uniformização de critérios para atribuição da tarifa social no fornecimento de eletricidade e de gás. Recomenda cautela nas medidas de

descarbonização da economia pois a maior capacidade decorrente da aposta nas energias renováveis deve ser adequadamente conjugada com capacidade de transação no mercado externo.

No que respeita à Justiça, o Parecer sugere, nomeadamente, um maior apoio ao acesso das pessoas com menos recursos aos tribunais. Lembra ainda a necessidade de ser aprovado Estatuto Fiscal da Economia Social.

Defende a importância de prosseguir a política de redução dos elevados níveis de endividamento da economia portuguesa, face até a vários fatores de risco e incerteza que o Parecer identifica. Sustenta porém que uma tal preocupação não deve por em causa a progressiva recuperação do investimento privado e público, enfatizando ainda a sua preocupação com o fraco nível do investimento público. O Parecer também critica a ausência de referência ao Semestre Europeu e ao Tratado Orçamental, e às suas consequências, designadamente, ao nível do investimento público. De qualquer modo, as GOP's enunciam um reforço no orçamento para 2019 do investimento público e das verbas destinadas à ciência e à cultura.

Sobre o sistema financeiro, o CES considera positivas as medidas para a resolução do problema do crédito malparado, alertando porém para os potenciais riscos da valorização imobiliária, que no seu entender, não estão refletidos nas GOP's.

No pilar sobre a Modernização do Estado, sublinha-se a transferência de competências para as autarquias, o reforço dos centros de competências e os descongelamentos na Administração Pública. O CES reconhece a importância das medidas sobre a Modernização do Estado mas propõe medidas adicionais como a criação de espaços de discussão entre estruturas da Administração Pública e da restante sociedade (empresas e associações). Também defende a necessidade de melhoria da qualidade e abrangência territorial dos serviços públicos, bem como para a valorização dos trabalhadores da Administração Pública.

O Parecer concluiu que as medidas necessárias para responder ao desafio demográfico, ao envelhecimento populacional e à sustentabilidade da Segurança Social não se encontram suficientemente desenvolvidas nestas GOP's.

Em termos globais, o CES classifica como positivos os programas e medidas propostos no domínio da Saúde mas constata insuficiências em diversas áreas nomeadamente no número de médicos de família, na Rede de Cuidados Continuados Integrados e no reforço do SNS em termos de meios complementares de diagnóstico e terapêutica, entre outras.

No Ensino Superior, o Parecer salienta a falta de medidas de resposta a potenciais barreiras na igualdade de acesso ao Ensino Superior relacionadas especialmente com o aumento do custo do alojamento nas áreas urbanas de Lisboa e Porto, bem como a inexistência de bolsas de estudo para o nível de mestrado.

O CES também não encontrou medidas inovadoras concretas num eixo que considera prioritário e estratégico para o desenvolvimento económico do país como é a internacionalização da língua, da cultura, da ciência e do ensino superior português, que deve ser pensado, em seu entender, em articulação com o eixo económico das comunidades portuguesas. Destaca ainda a importância estratégica, ao nível cultural, social, económico e geopolítico, do conjunto de comunidades lusófonas, sustentando que as GOP's são omissas em matérias relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento, a promoção cultural, da língua, da educação, do acesso a serviços básicos e dos direitos humanos.

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 16 de outubro de 2018, 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.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

Conforme já foi previamente indicado, o proponente procedeu ao preenchimento e entrega de [ficha de avaliação](#) prévia de impacto de género, a qual não suscita nenhuma questão ou problema nesta matéria, até porque a “iniciativa consiste num ato normativo de carácter meramente repetitivo e não inovador”.

- **Linguagem não discriminatória**

Dada a dimensão da iniciativa em análise, nomeadamente no que diz respeito às Grandes Opções do Plano para 2019, aprovadas em anexo à presente iniciativa não foi possível efetuar uma análise detalhada à linguagem utilizada. Contudo, a alínea a) do artigo 3.º refere a “*Qualificação dos Portugueses*” como um dos compromissos e políticas que as Grandes Opções do Plano para 2019 integram.. Sugere-se que a expressão seja completada de acordo com a linguagem não discriminatória, substituindo-se por: “Qualificação das Portuguesas e dos Portugueses”

- **Impacto orçamental**

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.