

Parecer

Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.^a (Governo)

Autor: Deputado
Nuno Sá (PS)

Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.^a (Governo) – “Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025”

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- NOTA INTRODUTÓRIA
- OBJETO, MOTIVAÇÃO E CONTEÚDO DA INICIATIVA
- PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES)

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

• NOTA INTRODUTÓRIA

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 86/XIV/2.^a – Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa foi apresentada nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 91.º e no n.º 1 do artigo 92.º da Constituição, no artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto e na Lei do Enquadramento Orçamental.

Com o intuito de organizar o «planeamento democrático do desenvolvimento económico e social», em respeito pela alínea e) do seu artigo 80.º, a Constituição da República Portuguesa prevê, no seu artigo 91.º, a harmonização dos planos nacionais a leis das grandes opções que devem ser acompanhadas de relatórios que as fundamentem e em cuja elaboração participa o Conselho Económico e Social.

A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.^a deu entrada na Assembleia da República a 15 de abril de 2021, data em que foi admitida e baixou a todas as comissões parlamentares, sendo a comissão competente a Comissão de Orçamento e Finanças (COF).

Na mesma data o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição das Assembleias Legislativas e dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa toma a forma de uma proposta de lei, foi aprovada em Conselho de Ministros a 15 de abril de 2021, foi subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

Em cumprimento do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a iniciativa em análise é composta por quatro artigos, ao qual se junta, em anexo, o documento das Grandes Opções para 2021-2025, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Esta Proposta de Lei é acompanhada pelo parecer do Conselho Económico e Social, cumprindo assim o estatuído no n.º 3 do artigo 124.º do RAR.

Segundo a Nota Técnica, a iniciativa parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim o n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Para dar cumprimento à Lei Formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro), a Nota Técnica sugere um aperfeiçoamento do título para: “Grandes Opções para 2021-2025”. Nesta fase do processo legislativo a Proposta de Lei em análise não levanta outras questões quanto ao cumprimento da Lei Formulário.

O proponente remeteu a ficha de avaliação prévia de impacto de género, que não suscitou comentários na Nota Técnica.

• **OBJETO, MOTIVAÇÃO E CONTEÚDO DA INICIATIVA**

O Governo apresenta as Grandes Opções para 2021-2025 como uma atualização das Grandes Opções para 2021-2023, fazendo os ajustamentos necessários nas medidas de curto prazo de resposta à crise.

As Grandes Opções 2021-2025 estão organizadas em 8 capítulos:

1. As grandes opções;
2. Cenário macroeconómico;
3. Governação e serviços públicos;
4. Portugal no mundo;
5. Agenda estratégica as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
6. Agenda estratégica digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;
7. Agenda estratégica transição climática e sustentabilidade dos recursos;
8. Agenda estratégica um país competitivo externamente e coeso internamente.

As Grandes Opções apresentadas nesta Proposta de Lei são, segundo o Governo, o relançamento das “bases do crescimento económico a médio prazo, sustentadas nas

prioridades políticas estabelecidas para o horizonte da legislatura, num contexto em que Portugal terá à sua disposição um importante pacote de recursos financeiros provenientes do orçamento europeu, onde se inclui o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o Next Generation EU”.

Os cinco desafios estratégicos constantes das Grandes Opções são:

- (i) o conjunto de medidas imediatas de resposta à crise e que incluem diversas áreas, no âmbito da saúde, do apoio às famílias, ao emprego e à atividade económica;
- (ii) as medidas contantes do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES);
- (iii) o incremento da execução do Portugal 2020, agora reforçado pelos recursos adicionais facultados a título de «Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa»;
- (iv) a execução do Plano de Recuperação e Resiliência, para promover a recuperação, a resiliência e a adaptação da economia nacional; e
- (v) o Quadro Financeiro Plurianual.

Ao nível da política económica mantem-se o alinhamento com a “Estratégia Portugal 2030”, a saber:

- (i) as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades;
- (ii) digitalização, inovação, e qualificações como motores do desenvolvimento;
- (iii) transição climática e sustentabilidade dos recursos; e
- (iv) um país competitivo externamente e coeso internamente.

O combate à corrupção e a valorização das funções de soberania, que visam a melhoria da qualidade da democracia, serão sempre uma prioridade na atuação do Governo.

Estas Grandes Opções para 2021-2025 são a atualização das Grandes Opções para 2021-2023 e serão as linhas de política económica para os próximos cinco anos que servirão essencialmente para dar resposta aos impactos causados pela crise pandémica.

Segundo o Governo, em 2020, o PIB desceu 7,6% devido principalmente à queda de 18,6% nas exportações e à contração de 12,7% no turismo, comércio e restauração. O desemprego ficou nos 7% em 2020 o que impactou positivamente nas contas públicas.

Como é referido nas Grandes Opções “o impacto no emprego não foi tão intenso, graças às medidas que têm vindo a ser tomadas de apoio às empresas e à manutenção dos postos de trabalho”.

De acordo com o Governo têm sido disponibilizadas medidas de apoio às famílias e ao emprego, mas também às empresas, ao nível fiscal e de financiamento de forma a preservar a capacidade produtiva da economia e acelerar a retoma no crescimento e desenvolvimento do país.

A primeira fase das políticas públicas englobou um conjunto de medidas imediatas de resposta à crise e que incluem diversas áreas de apoio:

- (i) saúde pública,
- (ii) apoio às famílias (em particular, com crianças até aos 12 anos),
- (iii) apoio ao emprego e à atividade económica (desde logo com a introdução de um regime de “lay-off simplificado” e de um plano extraordinário de formação),
- (iv) diferimento das obrigações fiscais e contributivas,
- (v) moratórias de créditos,
- (vi) apoio a trabalhadores independentes e empresários em nome individual,
- (vii) apoio ao rendimento das famílias com a prorrogação automática de prestações sociais, designadamente de desemprego e RSI, e a criação de baixas por isolamento profilático,
- (viii) acesso a serviços essenciais, e (ix) linhas de crédito e medidas de reforço de liquidez, com um impacto total na ordem dos 27 mil milhões de euros e mais de 12% do PIB.

A segunda fase pautou-se pelo Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) e incluiu os seguintes apoios:

- (i) apoios ao emprego (como o apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade, o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial e o programa ATIVAR.PT) e investimento público de proximidade como forma de estímulo à economia,

- (ii) intervenção na área social, incluindo reforço da capacidade do SNS, digitalização das escolas, habitação e combate à pobreza,
- (iii) apoio às empresas incluindo linhas de crédito e moratórias bancárias e fiscais e apoios à retoma ou à promoção de novas áreas de negócio,
- (iv) reforço do quadro institucional para adaptação e melhor resposta no atual contexto, com destaque para o apoio aos municípios com a prorrogação de algumas medidas excecionais que permitem agilizar os apoios de proximidade, bem como a alteração aos limites de endividamento dos municípios. Estas medidas mobilizam um total de 13,4 mil milhões de euros financiados através de diversas fontes, como sejam o Orçamento do Estado, os fundos e outros instrumentos europeus (e.g. o SURE) e o sistema financeiro nacional.

Segundo o Governo é fundamental incrementar a execução do Portugal 2020, reforçado pelos recursos adicionais facultados a título de «Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU)», redirecionando os recursos ainda disponíveis para o apoio ao investimento privado na retoma da economia e à aceleração do investimento público, central e local, onde se inclui por exemplo a implementação do Plano da Educação Digital nas escolas.

A terceira fase virá com o Plano de Recuperação e Resiliência, desenvolvido no âmbito da iniciativa Next Generation EU, que se pretende que mobilize cerca de 13,9 mil milhões de euros, a que acrescem empréstimos no valor de 2,6 mil milhões de euros, que visam a recuperação da economia.

Na próxima década Portugal conta ainda com os recursos do Quadro Financeiro Plurianual (QFP 2021-2027) – o novo Portugal 2030, que dispõe de cerca de 24 mil M€ de Fundos da Coesão, para aplicar em torno de cinco objetivos de política: inovação, digitalização e competitividade das empresas, competências para a especialização inteligente, transição industrial e empreendedorismo (Uma Europa mais inteligente); transição energética, nas energias renováveis e na luta contra as alterações climáticas (uma Europa mais «verde»); em redes de transportes e digitais estratégicas (uma Europa mais conectada); no emprego de qualidade, na educação, nas competências, na inclusão social e na igualdade de acesso aos cuidados de saúde, na senda do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (uma Europa mais social); em estratégias de desenvolvimento a nível local e ao desenvolvimento urbano sustentável (uma Europa mais próxima dos cidadãos).

A Estratégia Portugal 2030 serve de referência à elaboração do PNR 2021 e das GO 2021-2025 enquanto linha de planeamento e pelo alinhamento das agendas temáticas já referidas.

Estamos perante um panorama internacional marcado pela incerteza. O nível de recuperação entre os países deverá ser muito desigual, dependendo dos efeitos da pandemia na economia, do peso que têm os setores mais vulneráveis e também do ritmo a que vai decorrer a vacinação.

Neste contexto e depois da queda significativa da procura externa relevante para Portugal, associada quebra nas importações provenientes dos principais parceiros comerciais, projeta-se uma recuperação robusta deste indicador em 2021 e nos anos seguintes.

O FMI estima uma recuperação significativa do preço do petróleo em 2021.

A política monetária deverá manter-se acomodatória, dando continuidade a medidas não convencionais do BCE, como programas de injeções extraordinárias de liquidez criados ao longo de 2020, prevê-se que as taxas de juro de curto prazo da área do euro se mantenham em valores muito reduzidos nos próximos anos.

O Governo, em Portugal no cenário macroeconómico estima um crescimento real do PIB em 2021 de 4%, configurando uma retoma da trajetória de crescimento da economia, com o nível de 2019 a ser ultrapassado em 2022. Prevê que o crescimento em 2021 advenha maioritariamente da procura interna (2,9 p.p.), mas também do contributo da procura externa líquida (1,1 p.p.). No ano seguinte o crescimento do PIB deverá acelerar para 4,9%, mantendo-se um crescimento superior a 2% no restante período de projeção, o consumo privado deve registar um crescimento de 2,8%, acelerando para 3,7% em 2022, estabilizando posteriormente em cerca de 2,1%. A taxa de desemprego deverá ascender aos 7,3% em 2021 e começar a recuperar no ano seguinte.

Cenário macroeconómico

(Ótica de Contas Nacionais; (e) Estimativa; (p) Previsão)

	2020	2021 ^(a)	2022 ^(b)	2023 ^(b)	2024 ^(b)	2025 ^(b)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	-7,6	4,0	4,9	2,8	2,4	2,2
Consumo Privado	-5,9	2,8	3,7	2,2	2,1	2,1
Consumo Público	0,4	1,7	1,4	1,2	1,1	1,0
Investimento (FBCF)	-1,9	4,0	8,0	8,6	6,3	5,7
Exportações de Bens e Serviços	-18,6	8,7	7,9	5,1	4,8	4,6
Importações de Bens e Serviços	-12,0	5,4	6,0	6,0	5,6	5,4
Contributos (p.p.)						
Procura Interna	-4,6	2,9	4,2	3,2	2,8	2,6
Procura Externa Líquida	-2,9	1,1	0,7	-0,4	-0,3	-0,4
Evolução dos Preços						
Deflator do PIB	2,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
IPC	-0,1	0,8	0,9	1,1	1,3	1,4
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	-1,7	0,2	1,1	0,8	0,8	0,8
Taxa de Desemprego (%)	6,8	7,3	6,7	6,4	6,0	5,8
Produtividade aparente do trabalho	-5,9	3,8	3,8	2,0	1,8	1,4
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (% do PIB)						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	0,1	2,1	3,4	3,4	2,9	2,5
- Saldo da Balança Corrente	-1,1	0,0	0,6	0,4	0,1	0,0
da qual Saldo da Balança Comercial	-2,0	-0,7	0,1	-0,2	-0,4	-0,8
- Saldo da Balança de Capital	1,2	2,2	2,9	3,0	2,9	2,6

Fontes: INE e Ministério das Finanças

O Governo prevê o aumento das exportações de 8,7% em 2021 e 7,1% em 2022, baseado na expectativa do aumento da procura externa global como a retoma do turismo, na expectativa de uma evolução positiva da situação epidemiológica e dos efeitos associados ao processo de vacinação. Nos anos seguintes as exportações poderão desacelerar para um crescimento de 4,6% no final do horizonte de projeção e o crescimento das importações estabilizará em torno dos 5,5% ao ano. A melhoria da confiança e a implementação das reformas previstas no Programa de Recuperação e Resiliência irão impulsionar o investimento em 2022 e 2023 (8,0% e 8,6%, respetivamente) e o consumo público que deverá aumentar em 2021 e 2022 (1,7% e 1,4%, respetivamente), desacelerando até 2025 (1%).

Segundo o Governo a capacidade de financiamento da economia deverá ascender a 3,4% do PIB em 2022 e a inflação deverá regressar a valores positivos em 2021 (0,8%).

Como é referido na iniciativa em análise “num contexto de política económica que procura mitigar os impactos negativos a nível económico e social e relançar o

crescimento económico a médio prazo, são priorizadas medidas de políticas até 2025 que, não só se mantêm atuais, como saem reforçadas no contexto da atual crise, mantendo-se igualmente a prioridade na qualidade dos serviços públicos”.

Define-se então a programação orçamental plurianual no quadro seguinte:

Quadro Plurianual das Despesas Públicas

(Limites de Despesa por Missão de Base Orgânica (milhões de euros))

Missões de Base Orgânica	2021	2022	2023	2024	2025
Administração Central					
001 - ORGAOS DE SOBERANIA	4 611,0	4 347,0	4 407,2	4 599,5	4 864,7
002 - GOVERN AÇÃO	1 657,6	2 030,1	2 079,1	2 070,1	2 058,4
00 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	235,1	263,3	272,5	275,1	273,0
09 - MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	946,7	1 058,9	1 057,3	1 053,0	1 068,0
10 - PLANEAMENTO	600,5	609,5	618,6	627,9	637,3
18 - COESÃO TERRITORIAL	73,4	98,5	130,7	112,1	80,1
003 - ECONOMIA	2 183,2	3 075,2	3 007,8	2 955,0	2 879,5
004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA	564,2	572,6	581,2	590,0	595,8
005 - FINANÇAS	22 134,0	22 487,6	22 829,0	23 169,3	23 505,6
006 - GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	95 745,5	95 622,0	95 321,6	95 087,2	94 604,1
007 - DEFESA	2 477,1	2 514,3	2 552,0	2 590,3	2 629,1
008 - SEGURANÇA INTERNA	2 266,8	2 316,3	2 353,5	2 383,8	2 407,7
009 - JUSTIÇA	1 880,0	1 971,2	2 008,4	2 002,2	2 007,9
012 - CULTURA	642,9	925,1	1 091,6	1 039,6	1 095,6
013 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	4 795,8	5 094,9	5 181,1	5 122,4	5 206,7
014 - ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	7 340,0	7 725,3	7 841,3	7 918,0	7 951,3
015 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	27 976,7	28 534,3	28 868,3	29 300,0	29 693,4
016 - SAÚDE	32 266,8	33 499,1	34 655,1	35 681,4	36 648,3
017 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA	3 437,0	3 569,4	4 041,1	4 049,6	4 053,3
018 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO	6 009,9	5 169,8	5 482,3	5 532,7	5 655,6
020 - AGRICULTURA	1 422,3	1 464,6	1 493,2	1 510,2	1 525,5
021 - MAR	154,2	156,5	158,8	161,2	163,6
Total da AC	217 965,0	221 075,4	223 952,8	225 763,2	227 649,6
Segurança Social (SS)	53 123,0	55 088,5	56 310,4	56 954,3	58 178,2
Total da AC+SS	271 088,0	276 163,9	280 263,2	282 717,6	285 827,8
Total da AC+SS incluindo Gestão da Dívida Pública	175 342,5	180 541,9	184 941,7	187 630,3	191 223,7

Projeção de Receitas por Fonte de Financiamento (milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2021	2022	2023	2024	2025
Administração Central e Segurança Social					
Receitas de Impostos	173 980,1	177 231,2	180 713,3	184 483,3	188 173,6
Fundos Europeus	6 929,3	9 232,6	9 877,7	9 487,2	9 093,0
Outras	9 018,6	8 970,1	8 967,2	8 874,1	8 861,2
Total da AC+SS	179 928,0	195 433,9	200 558,2	202 844,6	206 127,8

SALDO ESTRUTURAL (%)

-2,9 -2,8 -2,3 -2,0 -1,4

PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES)

Nos termos do previsto no artigo 92º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei nº 108/91 que regula o CES, nomeadamente o seu nº 1 do art.º 2º e na Lei nº 43/91 (Lei Quadro do Planeamento), o Governo solicitou o parecer ao CES sobre a Proposta de Lei das Grandes Opções.

A proposta de Lei das GO 2021-2025 enviada ao CES apenas contém a componente relativa às “opções de política económica”, não tendo sido disponibilizado o cenário macroeconómico e “os objetivos de política orçamental”, pelo que este parecer se refere apenas à primeira parte da Lei das GO (alínea a), nº4 do art.º 34º da LEO).

O Parecer sobre a proposta de Lei das Grandes Opções 2021-2025 foi aprovado em plenário do CES a 13 de abril de 2021 e encontra-se anexo à Proposta de Lei.

O CES considera que as secções das Grandes Opções referentes à Governação e Serviços Públicos e a Portugal no Mundo não sofreram alterações face à Lei das Grandes Opções 2021-2023; registando-se as alterações mais significativas na secção “Agenda Estratégica Um País Competitivo Externamente e Coeso Internamente”.

Segundo o CES as secções “Agenda Estratégica As Pessoas Primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade”; “Agenda Estratégica Digitalização, Inovação e Qualificações Como Motores do Desenvolvimento”; “Agenda Estratégica Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos” e “Agenda Estratégica Um País Competitivo Externamente e Coesa Internamente” dão suporte à estratégia Portugal 2030.

Para o CES “A transversalidade de objetivos que constam das quatro agendas, que constituem a Estratégia Portugal 2030, e do PRR requer um aprofundamento da articulação das medidas que constam naqueles documentos estratégicos. De facto, aquela articulação não resulta de forma clara na proposta de Lei das GO 2021-2025, sendo remetida para a estrutura de governação a implementar”.

Na sua análise “o CES considera que as GO, na sua referência à reindustrialização, para além do sector exportador, deveriam referir a importância da produção para a substituição de importações, quer como via para o aumento do valor acrescentado das exportações, quer para atenuar défices existentes e reforçar a participação em cadeias globais de valor e a autonomia estratégia (como o alimentar, energético ou a saúde, por exemplo)”.

O CES realça a relevância de “que o governo português apoie as iniciativas internacionais, nomeadamente no âmbito da UE e da OCDE, tendentes a obrigar as empresas multinacionais a divulgar publicamente os lucros obtidos e os impostos pagos em cada país em que tenham atividade, dentro ou fora da UE. Em defesa da salvaguarda da receita orçamental dos Estados e da lealdade da concorrência entre

empresas de base nacional e empresas multinacionais, considera-se fundamental garantir que as empresas multinacionais participem equitativamente no pagamento de impostos sobre os lucros nos Estados em que operam”.

Para o CES, considerando a situação da crise pandémica e os seus impactos, importa a adequação de políticas nacionais articuladas com instrumentos comunitários disponíveis que visem a criação de emprego e a coesão social.

“O CES recomenda a criação de um processo de monitorização da execução das medidas enunciadas e a apresentação dos resultados desta monitorização nas GO dos anos seguintes. O CES salienta igualmente que todo o investimento público deve ser objeto de avaliação ex-ante do impacto sobre as mulheres e sobre os homens, assente num orçamento sensível ao género”.

No domínio da fiscalidade o CES considera que “deveria ter uma abordagem transversal a todas as agendas, ser acompanhado de outras medidas relativas à política fiscal, como a simplificação e transparência sem descuidar a justiça fiscal”.

Por fim “o CES considera essencial que, na abordagem à competitividade empresarial, seja promovida a capitalização das empresas em dificuldades económicas e financeiras, especialmente no contexto da pandemia Covid-19 que tem estado a afetar significativamente o equilíbrio das estruturas de capitais das empresas, concretizando a referência nas Grandes Opções 2021-25 à criação do Banco Português de Fomento e a capacidade desta instituição apoiar as empresas, através de diversos tipos de instrumentos de financiamento”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em análise, remetendo a mesma para a Reunião Plenária.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças conclui que a Proposta de Lei 86/XIV/2.^a intitulada “*Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025*” reúne todos os

requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 28 de abril de 2021

O Deputado Autor do Parecer



(Nuno Sá)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, bem como os pareceres emitidos pelas Comissões Parlamentares Permanentes recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças (COF).