



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

PROPOSTA DE LEI 37/XV/1ª (GOV.)

Lei das Grandes Opções para 2022-2026

Autor: Deputado

Carlos Brás (PS)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Europeus

ÍNDICE

PARTE I – INTRODUÇÃO

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE V - PARECER



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei 37/XV/1ª, sobre as Grandes Opções para 2022-2026, tendo a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças solicitado à Comissão de Assuntos Europeus a elaboração de parecer nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 206º do Regimento da Assembleia da República.

De uma forma sucinta, procurar-se-á elencar os aspetos relativos às competências da Comissão de Assuntos Europeus presentes nas Grandes Opções para 2022-2026.

PARTE II - CONSIDERANDOS

1- As Grandes Opções para 2022-2026.

A Proposta de Lei ora em apreço, exprime as grandes linhas estratégicas orientadoras e enquadradoras das diferentes políticas para o País, decorrentes do XXIII Governo Constitucional, que estão articuladas com a Estratégia Portugal 2030¹, que tem como enfoque “recuperar a economia, proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a União Europeia, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial”. Estas grandes linhas estratégicas orientadoras estão também alinhadas com importantes instrumentos de planeamento como o Programa Nacional de Reformas, o PRR e outras agendas transversais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

As Grandes Opções para 2022-2026, desenvolvem-se, pois, numa conjuntura marcada pelas

¹ Que constitui o referencial de definição e implementação do PT 2030 e do PRR, aprovada em novembro de 2020 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

consequências resultantes da guerra da Rússia contra a Ucrânia e pela resposta à crise provocada pela pandemia da COVID-19 e, como tal, delineadas tendo em conta os impactos negativos a nível económico e social desse contexto.

A presente Proposta de Lei elenca, assim, as medidas específicas preconizadas que têm como objetivo relançar o crescimento económico e consubstanciam a persecução de um modelo de desenvolvimento para o país assente numa estratégia continuada de consolidação das contas públicas e de reforço do desenvolvimento e coesão económica social e territorial tal como preconizado no Programa do XXIII Governo Constitucional, constituindo, por isso, “um compromisso com a transformação estrutural e a recuperação do País”. Refere-se que este modelo de desenvolvimento, decorre num quadro temporal desenvolvido em duas dimensões que estão fortemente ligadas entre si: uma que encerra uma resposta no curto prazo a desafios imediatos, *através da implementação de um conjunto integrado de medidas destinadas a assegurar a capacidade produtiva nacional, o apoio às empresas com dificuldades de tesouraria e às famílias mais carenciadas face aos aumentos do preço da energia e dos bens alimentares*; a outra dimensão está centrada em objetivos de médio e longo prazo, que visam tornar mais célere a mudança de paradigma de desenvolvimento económico do país, assente sobretudo no conhecimento e na inovação tecnológica. Deste modo, alude-se que a conjugação destas respostas assenta fundamentalmente em quatro eixos estratégicos estruturantes da ação governativa, nomeadamente: as alterações climáticas; a demografia; as desigualdades; a transição digital, a criatividade e a inovação.

Na iniciativa legislativa em apreço, são assim explanadas as medidas que consubstanciam os pilares de atuação que materializam estes eixos estratégicos identificados. Para além destes aspetos, o documento expõe também as prioridades políticas do Governo face ao posicionamento de Portugal no contexto europeu e internacional para o ano de 2023. Desta forma, destaca-se o capítulo 2. “Portugal no mundo”, no qual o Governo identifica o contexto europeu e internacional e as principais orientações de política europeia e de política externa portuguesa, que serão objeto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

de apreciação no presente parecer.

No entanto, importa vincar que as opções de política económica, social e territorial refletidas na presente Proposta de Lei, como já foi mencionado, são marcadas pela severidade da conjuntura atual, e, por isso, têm em conta as consequências da guerra da Rússia contra a Ucrânia, bem como a resposta à crise provocada pela pandemia. Neste contexto, sublinha-se a gigantesca disrupção que as cadeias de distribuição sofreram à escala global, provocada pela guerra, afetando assim toda a produção e fazendo disparar os preços em toda a cadeia de abastecimento, tendo sido as matérias-primas e a energia as mais afetadas. Esta situação levou os Estados Membros da UE a confrontarem-se com a maior crise energética de sempre, colocando o mundo perante um novo e desafiante paradigma estratégico a nível energético. Consta-se que a guerra parece não ter um fim à vista, o que faz adensar o clima de incerteza e volatilidade com que as sociedades vão ter de lidar. Em consequência disso, a inflação cresce ao ritmo da incerteza. Como é referido no documento *“Portugal não está imune a estes choques, sobretudo por via indireta, nomeadamente a alta de preços, a dificuldade no abastecimento de certos produtos e incerteza quanto à evolução da procura à escala global”*. Não obstante, sublinha-se que *“o Governo continuará a adotar medidas de emergência direcionadas para os segmentos sociais e para os setores de atividade mais vulneráveis, como o apoio extraordinário às famílias mais carenciadas”*. Salienta-se também que, para além deste conjunto de medidas mais direcionadas, foram adotadas outras medidas de carácter mais geral de contenção da inflação como a redução do imposto sobre os produtos petrolíferos (equivalente à redução do IVA para 13%) ou o mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica, limitando o papel das centrais termoelétricas a gás natural na formação de preço, no âmbito do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL), até 31 de maio de 2023 (Decreto-Lei n.º 33/2022 de 13 de maio).

Salienta-se ainda que, apesar da conjuntura extremamente adversa e de incerteza associada ao prolongamento da guerra, as projeções continuam a apontar para um crescimento da economia portuguesa, prevendo-se um crescimento real de 1,3%, face ao crescimento estimado de 6,5%



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

para 2022, mantendo-se a convergência face à área do euro (crescimento de 3,1% e 0,9%, respetivamente, em 2022 e 2023) iniciada em 2017, e apenas interrompida em 2020.

No entanto, a implementação da presente Proposta de Lei exige um conjunto vigoroso de medidas de política cujas fontes de financiamento são o Orçamento do Estado e outras fontes de financiamento nacional, bem como o quadro europeu de instrumentos de financiamento, conforme descritos infra.

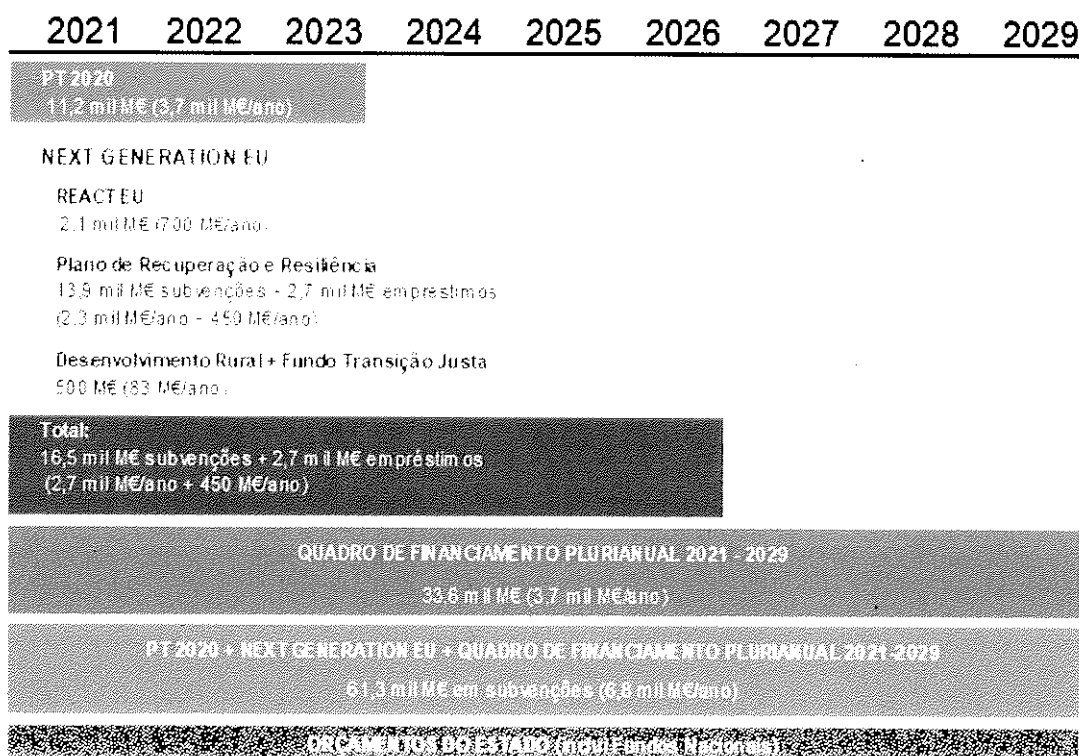


Figura 1 – Cronograma de instrumentos de financiamento das políticas públicas de Portugal (2021-2029)

2. Portugal no mundo

A Proposta de Lei sublinha a eficácia da política externa para a afirmação de Portugal na Europa e no mundo. Lembrando, a este propósito, a presença de portugueses nos vários quadrantes mundiais, sendo o país um “construtor de pontes entre atores e facilitador de contactos”. Neste



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

contexto, prosseguirá a campanha para a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança da ONU, para o mandato de 2027-2028.

No que concerne ao posicionamento geopolítico de Portugal, sublinha-se a singularidade da nossa posição no espaço Euro-Atlântico, onde o país continuará a assumir um papel forte, ativo e empenhado.

Neste contexto, refere-se que o governo português continuará firmemente empenhado na persecução de uma política externa forte e ativa, sobretudo no que concerne: à integração europeia; ao espaço atlântico; à internacionalização da economia; às comunidades portuguesas residentes no estrangeiro; ao multilateralismo; à CPLP, à cooperação, e à promoção da língua portuguesa.

É também salientado, que a guerra da Rússia contra a Ucrânia marca indelevelmente a conjuntura europeia e mundial, com impactos diretos no reforço do sistema de alianças de segurança de que Portugal faz parte - a NATO e a própria União Europeia. Circunstância que levará a que a participação portuguesa seja ainda mais intensa no plano geoestratégico, tanto ao nível do reforço da estrutura de defesa e dissuasão da Aliança Atlântica, como na implementação da nova Bússola Estratégica para a Política Comum de Segurança e Defesa, quer no plano político-diplomático com as sanções em curso contra a Rússia, como na assistência material direta à Ucrânia; quer no plano humanitário, acolhendo os refugiados ucranianos, como também no plano económico, através da adoção das medidas para diminuir a dependência energética dos países europeus.

Perspetiva-se, que perante um contexto como o atual, de crises sanitárias e de segurança, haverá necessidade de reformular as orientações políticas de globalização económica, com uma “inflexão na direção da desglobalização, do *nearshoring*, e de uma maior territorialização no que toca ao abastecimento de energia, logística, e cadeias de produção e de valor, desenvolvimentos face aos quais Portugal não deixará de procurar aproveitar as suas vantagens comparativas”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Perante este contexto, as prioridades da política externa portuguesa pautar-se-ão pela continuidade de valores e objetivos estratégicos, dentro de uma nova circunstância que é a guerra provocada pela Rússia.

2.1 Construção Europeia

Neste capítulo é referido que o Governo português prosseguirá forte e ativamente empenhado o processo de construção e aprofundamento da União Europeia, bem como a defesa dos interesses nacionais em todas as iniciativas europeias. Para tal, continuará a assumir a linha da frente no que concerne às agendas europeias mais relevantes, que passam pelo do aprofundamento da UEM, pelo acolhimento de refugiados, pela transição energética, pela defesa do Estado de Direito, pela Agenda 2030, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, pela Agenda do Clima, e pelo Pacto Global para as Migrações.

Mais especificamente, Portugal contribuirá com propostas concretas dando prioridade às medidas que visem a recuperação das economias europeias, tendo em conta as consequências estratégicas e económicas da guerra na Ucrânia. Neste contexto, é sublinhado que Portugal entende que tem de ser reforçada a autonomia europeia no acesso a bens básicos, defendendo, por isso, acerrimamente, a necessidade de reforço das interligações entre Portugal, Espanha, e o resto da Europa, bem como no reforço da produção, armazenamento, transporte e consumo de energias de fontes renováveis.

É também salientado que a implementação e a execução, ao nível europeu e nacional, dos programas e instrumentos do novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e do Plano de Recuperação da UE – *Next Generation EU*, incluindo o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), e o Acordo de Parceria 2021-2027, merecerão da parte do Governo português todo o apoio e empenho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Igualmente destacado, é o contributo que se pretende dar para o debate sobre o futuro da Europa e da União Económica e Monetária, nomeadamente, no que se refere à revisão em curso das regras orçamentais da governação económica da UE.

Sublinha-se também a prioridade dada ao prosseguimento da implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do respetivo Plano de Ação. No âmbito da monitorização dos progressos de política deste Pilar, é destacado o anúncio de um novo Fórum Bianual de política social, a realizar no Porto, a partir de 2023, na sequência pela Cimeira Social de 2021, também realizada no Porto, aquando do exercício da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.

Uma outra área prioritária que é destacada e na qual o Governo português assume “atuar diligentemente”, prende-se com a necessidade de se reforçar a política comum de segurança e defesa da UE. Necessidade essa que decorre da atual conjuntura de grande insegurança gerada pela guerra em curso na Ucrânia, bem como pela viragem geoestratégica que está a ocorrer e pela nova ordem de segurança europeia que tudo isto implica.

Por último, menciona-se que será dada ainda especial atenção à relação da UE com o Reino Unido, bem como aos desafios comuns que a União terá de continuar a enfrentar, com destaque para: o Estado de Direito, as migrações, a transição energética, as alterações climáticas, a transição para uma economia digital, o combate às ameaças híbridas e a luta contra os populismos e os nacionalismos xenófobos ou ainda o alargamento. Sublinhando-se ainda que será dada máxima prioridade às relações entre a Europa, a África, a Índia, a América Latina, bem como à relação transatlântica.

Neste contexto, importa elencar as seguintes medidas concretas de política no domínio da UE, que são consideradas prioritárias:

- o Executar, ao nível europeu e nacional, os programas do PT2020, PT2023 e o PRR;
- o Prosseguir a concretização do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e continuar a implementação do Compromisso Social do Porto;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

- Defender os interesses nacionais e das regiões autónomas na futura revisão da Parceria Estratégica da Comissão Europeia com as regiões ultraperiféricas;
- Acompanhar a implementação do Acordo de Comércio e Cooperação UE/Reino Unido;
- Acompanhar o conflito entre a Rússia e a Ucrânia e suas implicações;
- Participar nos eventos nacionais e europeus integrados na Conferência sobre o futuro da Europa e na elaboração e aprovação das suas conclusões;
- Participar ativamente nos mecanismos de diálogo no âmbito do Estado de Direito;
- Contribuir para a aprovação e implementação do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela UE da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões até 2030 (*Fit for 55*);
- Contribuir para o aprofundamento da UEM, em todas as dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo uma maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro;
- Pugnar pela conclusão das negociações da modernização dos acordos comerciais com o Chile e o México, pela operacionalização do acordo UE-Mercosul e apoiar o reforço de um sistema de comércio internacional multilateral assente em regras;
- Defender progressos substanciais nas negociações dos acordos comerciais com a Austrália e a Índia, bem como o reforço de negociações comerciais com os Estados Membros da ASEAN;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, destacando-se o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as PME;
- Contribuir e participar na definição de uma nova política de reindustrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as suas cadeias de valor;
- Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo e para a aprovação do Novo Pacto de Migrações e Asilo;
- Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen;
- Promover uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo e ao extremismo assim como, às ameaças híbridas;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

- Participar no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança, com particular atenção à relação com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central, bem como da Parceria Oriental, para além do aprofundamento da Bússola Estratégica;
- Cumprir com as obrigações decorrentes do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do PARECER exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião.

PARTE IV – CONCLUSÕES

- 1 - A Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças solicitou à Comissão de Assuntos Europeus a elaboração de parecer nos termos da alínea a), do nº 1 do artigo 206º do Regimento da Assembleia da República;
- 2 - A Proposta de Lei em causa, analisada por esta Comissão apenas nas matérias do seu âmbito de competência, reflete a posição do Governo dentro do atual contexto europeu;
- 3 - Portugal continuará a participar ativamente na construção europeia, promovendo uma agenda reformista, defendendo os valores europeus e o Estado de Direito;
- 4 - No âmbito da política externa, Portugal assume claramente o reforço do papel na cena internacional, promovendo o respeito pelo direito internacional, a defesa dos valores democráticos e dos direitos humanos;
- 5 - No que se refere especificamente à política europeia, mantém-se a prioridade de contribuir, empenhada e ativamente, no debate sobre o futuro da Europa e da União Económica e Monetária, em particular no que concerne à revisão em curso das regras orçamentais da governação económica da UE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

6 – Relativamente à guerra da Rússia contra a Ucrânia, defende-se a participação numa resposta europeia às consequências estratégicas e económicas desta guerra, defendendo a concertação de esforços para que essa resposta seja robusta e reforce a autonomia europeia no acesso a bens básicos entre os quais, a energia.

7 – No domínio da segurança e do aprovisionamento energético, uma das grandes prioridades enfatizada prende-se com a necessidade de reforçar as interligações entre Portugal, Espanha, e o resto da Europa.

8 - No domínio dos diversos instrumentos financeiros, a prioridade consiste em apoiar e contribuir ativamente para implementação e execução, tanto ao nível europeu como nacional, dos programas e instrumentos do novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e do Plano de Recuperação da UE – *Next Generation EU*, incluindo o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), e o Acordo de Parceria 2021-2027.

9 – Com o objetivo de desenvolver um novo contrato social para a Europa, será dada continuidade à implementação do Pilar Europeu dos Direitos e Sociais, e do respetivo Plano de Ação.

10 - Tendo em conta que o contexto europeu e mundial está a ser marcado pela guerra da Rússia contra a Ucrânia, com reflexos diretos no sistema de alianças de segurança, importa salientar que, no que concerne à política comum de segurança e defesa da UE, Portugal assume uma posição diligente para o seu efetivo reforço nomeadamente, através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, e da implementação da nova Bússola Estratégica. Apoiando também o processo de consolidação de uma capacidade de afirmação militar da UE, em plena complementaridade entre NATO e União Europeia, e reforço dos laços transatlânticos, reforçando assim, o sistema de alianças de que Portugal faz parte.

11 – Por último, sublinha-se a intenção de Portugal em pugnar por prosseguir na dianteira das agendas europeias mais relevantes, que vão do aprofundamento da União Económica e Monetária, ao acolhimento de refugiados, passando pela transição energética, pela defesa do Estado de Direito, pela



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, pela Agenda do Clima, e pelo Pacto Global para as Migrações.

PARTE V – PARECER

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus considera que o presente parecer se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, que a Proposta de Lei 37/XV/1ª sobre as Grandes Opções para 2022-2026, na parte referente às questões do âmbito desta Comissão, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

Palácio de São Bento, 25 de outubro de 2022

O Deputado Autor do Parecer

(Carlos Brás)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)

