

[Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª \(GOV\)](#)

Aprova a Lei das Grandes Opções para 2022-2026

Data de admissão: 10 de outubro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

Na presente iniciativa são propostas as Grandes Opções de política económica, social e territorial para o quinquénio de 2022 a 2026 e ainda a programação orçamental plurianual para os subsetores da administração central e segurança social.

Na exposição de motivos, o Proponente refere que a estratégia de ação política que orienta a iniciativa é concretizada numa dupla resposta: uma de curto prazo dirigida a desafios imediatos visando a implementação de um pacote de medidas para «a preservação da capacidade produtiva do país, a ajuda às empresas com dificuldades de tesouraria e às famílias na defesa contra os aumentos do preço da energia e dos bens alimentares» e outra de médio e longo prazo, visando «acelerar a mudança de modelo de desenvolvimento económico do país, baseado cada vez mais no conhecimento e na inovação tecnológica».

De salientar, ainda, que a iniciativa integra cinco áreas de atuação, visando um desafio transversal (boa governação) e quatro desafios estratégicos (alterações climáticas, demografia, desigualdades, e sociedade digital da criatividade e inovação).

Sobre os recursos financeiros necessários à implementação dos investimentos, o Proponente salienta a importância do Orçamento do Estado e ainda do conjunto de instrumentos de financiamento no quadro europeu.

De referir, por fim que, de acordo com o Proponente, os objetivos visados pela iniciativa estão em consonância com a Estratégia Portugal 2030, o Programa Nacional de Reformas, o Plano de Recuperação e Resiliência e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).¹ Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Presidência e pelo Ministro das Finanças, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, aprovada pela [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),² e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 9 de outubro 2022, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A iniciativa em análise 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 RAR.

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

O artigo 124.º do RAR dispõe, no n.º 3, que «*as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*». Por sua vez, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo³ prevê, no n.º 1 do artigo 6.º, que «*os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de*

¹ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas».

No caso da proposta de lei das Grandes Opções determina ainda a Constituição, no n.º 2 do artigo 91.º que «*as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem*» e, no n.º 1 do 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 o [parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2022-2026](#), aprovado por esta entidade a 4 de outubro de 2022. Desta forma, parece encontrar-se cumprido o estatuído no n.º 3 do artigo 124.º do RAR.

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 10 de outubro de 2022, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou, na generalidade, a todas as comissões parlamentares permanentes - sendo competente a Comissão de Orçamento e Finanças - a 11 de outubro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária do dia 12 de outubro, encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para as sessões plenárias de 26 e 27 de outubro de 2022.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.⁴

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.

⁴ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja 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».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Na sequência da aprovação das Grandes Opções para 2022-2026, na [reunião do Conselho de Ministros Extraordinário](#) de 9 de outubro do corrente ano, o Governo apresentou a iniciativa em análise. Segundo a exposição de motivos esta «corresponde às Grandes Opções de política económica, social e territorial» para os próximos quatro anos, tendo «presente os impactos negativos a nível económico e social resultantes do conflito armado na Ucrânia e da crise pandémica originada pela doença COVID-19, as medidas que procuram relançar o crescimento económico a médio prazo na sequência da estratégia de combate aos efeitos do conflito armado e da pandemia, bem como o desenvolvimento económico social e territorial consagrado no [Programa do XXIII Governo Constitucional](#). A sua implementação exige «um conjunto ambicioso de investimentos cujas fontes de financiamento são o [Orçamento do Estado](#)⁵ e o quadro europeu de instrumentos de financiamento, designadamente o [PT 2020](#), a iniciativa de [Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa \(REACT UE\)](#), o [Programa de Recuperação e Resiliência \(PRR\)](#), e o [PT 2030](#). As Grandes Opções 2022-2026 estão ainda articuladas com a «[Estratégia Portugal 2030](#), que tem como visão “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”, e estão alinhadas com importantes instrumentos de planeamento como o [Programa Nacional de Reformas](#) e o PRR e outras agendas transversais, como os [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#)».

⁵ [Proposta de Lei n.º 38/XV](#) - *Aprova o Orçamento do Estado para 2023*. Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/10/2022.

A estratégia de ação política que orienta as Grandes Opções desenvolve-se em «duas dimensões intrinsecamente ligadas:

- ✓ A resposta no curto prazo a desafios imediatos, através da implementação de um pacote integrado de medidas que visa a preservação da capacidade produtiva do país, a ajuda às empresas com dificuldades de tesouraria e às famílias vulneráveis na defesa contra os aumentos do preço da energia e dos bens alimentares.
- ✓ A resposta, focada em objetivos de médio e longo prazo, com vista a acelerar a mudança de modelo de desenvolvimento económico do país, baseado cada vez mais no conhecimento e na inovação tecnológica».

A resposta conjunta aos mencionados objetivos integra cinco áreas de atuação estruturadas em torno de um desafio transversal e quatro desafios estratégicos:

- ✓ Boa Governança;
- ✓ Alterações climáticas;
- ✓ Demografia;
- ✓ Desigualdades;
- ✓ Sociedade digital, da criatividade e da inovação.

Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções.

Nos termos do n.º 1 do [artigo 90.º](#)⁶ da Constituição 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». Acrescentam os n.ºs 1 e 2 do [artigo 91.º](#) da Lei Fundamental 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,

⁶ Texto consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 18/10/2022.

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 sua exclusiva competência «legislar salvo autorização ao Governo sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e a 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. (...) 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. 92.º-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)»⁷.

Ainda de acordo com os mesmos Constitucionalistas, «a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. arts. [80.º](#) e [81.º/I](#)). 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. 92.º](#)); 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

⁷ *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1036.

[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)⁸. A falta de participação «implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos»⁹.

No mesmo sentido, e segundo os Prof. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, «o procedimento de elaboração da lei das grandes opções apresenta uma dupla especificidade procedimental – tanto na fase de iniciativa 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. 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](#)¹⁰), 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»¹¹.

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»¹², 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

⁸ *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1038.

⁹ *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1039.

¹⁰ Referência jurisprudencial retirada do sítio da *Internet* do Tribunal Constitucional. Consultas efetuadas a 18/10/2022.

¹¹ *Constituição Portuguesa anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. II, 2.ª edição – fevereiro de 2017, pág. 138.

¹² *Constituição da República Portuguesa anotada*, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Vol. I, 4.ª edição – agosto de 2010, pág. 1038.

opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado. Recorde-se, antes de mais, que o artigo [108.º](#), n.º 2, do texto inicial estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo [105.º](#), n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber se a harmonia de que fala a Constituição supõe subordinação verdadeira e própria às grandes opções do plano ou, pelo contrário, aponta apenas para mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas realidades, sem prevalência jurídica de nenhuma. Uma parte da doutrina inclina-se para o segundo sentido, sublinhando designadamente que estão em causa duas leis praticamente simultâneas e, por isso, se tem sentido exigir que elas sejam harmónicas e coerentes entre si, já não se justifica impor que uma siga a outra, visto que ambas derivam da mesma entidade no uso do mesmo tipo de poderes (Sousa Franco, *Finanças*, I, págs. 406-407). Neste sentido, “mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização” (J. Miranda, *Manual*, V, 2004, pág. 363). A verdade, porém, é que a letra da Constituição – que adota a mesma expressão que é utilizada, nomeadamente, para impor a subordinação dos planos de desenvolvimento económico e social às respetivas leis das grandes opções (artigo 91.º, n.º 1) – dificulta a adoção de uma tal conclusão (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 793-794, 797-798 e 804-805). Em qualquer caso, mesmo que se conclua pela subordinação do Orçamento às leis das grandes opções em matéria de planeamento, sempre se terá de reconhecer – num sentido que inevitavelmente reforça a desvalorização do planeamento na atual ordem constitucional e recusa a configuração das grandes opções como uma espécie de intermediação legal entre a Constituição dirigente e o Orçamento (Rebelo de Sousa,

Dez questões, pás. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de uma tal vinculação»¹³.

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 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 estabelece que compete à Assembleia da República eleger o Presidente do Conselho Económico e Social, «por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções».

No desenvolvimento destas disposições constitucionais a [Lei n.º 108/91, de 17 de agosto](#)^{14,15}, aprovou o diploma que institui o Conselho Económico e Social, do qual pode ser consultada uma [versão consolidada](#). Coube ao [Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de](#)

¹³ *Constituição Portuguesa anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Universidade Católica Portuguesa, Vol. II, 2.ª edição – fevereiro de 2017, págs. 141 e 142.

¹⁴ Texto consolidado retirado do sítio na *Internet* do *Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas e jurisprudenciais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/10/2022.

¹⁵ A Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, foi alterada pelas Leis n.ºs [80/98, de 24 de novembro](#), [128/99, de 20 de agosto](#), [12/2003, de 20 de maio](#), [37/2004, de 13 de agosto](#), [75-A/2014, de 30 de setembro](#), [135/2015, de 7 de setembro](#), e [81/2017, de 18 de agosto](#).

[maio](#)¹⁶, ([texto consolidado](#)) regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, estando ainda disponível o respetivo [Regulamento de Funcionamento](#).

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).

Nos termos do n.º 1 do [artigo 92.º](#) da Constituição, da alínea a) do n.º 1 do [artigo 2.º](#) da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e do n.º 3 do artigo 9.º da [Lei n.º 43/91, de 27 de julho](#), o Conselho Económico e Social deverá apreciar a proposta de lei das Grandes Opções, antes de este ser apresentado na Assembleia da República. Assim sendo, em 4 de outubro de 2022 foi aprovado em Plenário do CES, o [parecer](#) sobre a proposta de Grandes Opções para 2022-2026.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) foi aprovada em anexo à [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), tendo sofrido as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [2/2018, de 29 de janeiro](#), [n.º 37/2018, de 7 de agosto](#), [41/2020, de 18 de agosto](#), e [Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril](#), estando ainda disponível uma [versão consolidada](#). Enquanto a primeira modificação atribuiu ao Governo o dever de informar a Assembleia da República sobre o volume e a evolução das cativações nos orçamentos das entidades que integram a administração direta e indireta do Estado, tendo para o efeito alterado os artigos 37.º e 75.º, a segunda, recalendarizou a produção de efeitos da Lei n.º

¹⁶ O Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio, foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio](#), [Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 108/2012, de 18 de maio](#), e [Decreto-Lei n.º 61/2019, de 14 de maio](#).

151/2015, de 11 de setembro, modificando os seus artigos 3.º, 5.º e 8.º. Já a terceira alteração veio assegurar a transposição da [Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011](#), promovendo maior transparência na informação disponibilizada no Orçamento do Estado, no acompanhamento da execução orçamental e no âmbito do processo de decisão, tendo modificado os artigos 5.º, 7.º, 8.º, 22.º, 23.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 59.º, 62.º e 75.º e aditado os artigos 24.º-A e 75.º-A. Os artigos 8.º, 32.º, 36.º, 39.º e 58.º foram alterados na última modificação, que procedeu a ajustamentos às regras aplicáveis ao processo orçamental nas situações em que a tomada de posse de novos governos tenha impacto no calendário orçamental, introduziu a intervenção do Conselho de Finanças Públicas no quadro das previsões macroeconómicas e orçamentais para efeitos de programação orçamental e, densificou, o Programa de Estabilidade e o Orçamento do Estado.

De acordo com o disposto no n.º 1 do [artigo 34.º](#) e n.º 4 do [artigo 39.º](#) da LEO, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril, ou no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo, caso este termine em data posterior. A proposta deve ser acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a 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 subsectores da administração central e segurança social, tendo a Assembleia da República que aprovar a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

Também o Regimento dispõe sobre esta matéria. De acordo com o previsto n.º 3 do artigo 205.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento, as comissões parlamentares permanentes elaboram o respetivo parecer setorial, e enviam-no à comissão parlamentar competente em razão da matéria no prazo de 8 dias. Esta comissão elabora o parecer final, de cujo anexo IV devem constar os pareceres setoriais emitidos pelas demais comissões parlamentares permanentes, e envia-o ao Presidente da Assembleia da República, no prazo de 10 dias, conforme disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 206.º do Regimento. Determina o artigo 207.º do Regimento que o tempo global do debate em Plenário da proposta de lei das Grandes Opções do Plano tem a duração definida em Conferência de Líderes, sendo que o debate se inicia e encerra com uma intervenção do Governo.

Proposta de Lei n.º 37/XV/1.ª (GOV)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

De destacar ainda no Regimento, a alínea e) do n.º 2 do artigo 60.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*; e artigo 209.º - *Apresentação e apreciação*.

Programa do XXIII Governo Constitucional

Do Programa do Governo constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. O [Programa do XXIII Governo Constitucional](#)¹⁷, tal como as Grandes Opções 2022-2026, compreende cinco pontos principais:

- ✓ Boa Governação;
- ✓ 1.º Desafio estratégico: Alterações climáticas transição climática;
- ✓ 2.º Desafio estratégico: Demografia;
- ✓ 3.º Desafio estratégico: Desigualdades;
- ✓ 4.º Desafio estratégico: Sociedade digital, da criatividade e da inovação.

De acordo com o Programa do Governo, «para se atingirem os objetivos da recuperação e convergência é fundamental assegurar que a política económica tenha sucesso no ciclo 2022-2026 e para isso ela deve desenvolver-se em duas dimensões que estão intrinsecamente ligadas: i) a resposta abrangente no curto prazo aos desafios imediatos, com um pacote integrado de medidas que tenha em conta a preservação da capacidade produtiva do país, a ajuda às empresas com dificuldades de tesouraria e às famílias e a defesa contra os aumentos exponenciais do preço da energia e dos bens alimentares; ii) a resposta, que também deve começar já, mas focada em objetivos de médio e longo prazo, e que tem a ver com a mudança do modelo de desenvolvimento económico do país, que deve basear-se na inovação tecnológica, e deve atuar ao nível das alavancas fundamentais que podem mudar a trajetória de desenvolvimento: o reforço contínuo das qualificações dos trabalhadores e a formação profissional efetiva; a capitalização das empresas e a mudança do paradigma existente, que é muito centrado no recurso ao crédito bancário e ao endividamento; a melhoria significativa da literacia financeira e de

¹⁷ O [debate](#) do Programa do XXIII Governo Constitucional decorreu na reunião plenária de 7 de abril de 2022.

gestão a todos os níveis; a melhoria do ecossistema de inovação e da ligação entre as Universidades, Politécnicos, Centros de Inovação e empresas.

A terminar, cumpre referir que o *site* da [Direção-Geral do Orçamento](#) disponibiliza diversa informação sobre as Grandes Opções a partir do ano 2000.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

A [União Económica e Monetária](#) (UEM) encontra-se prevista no artigo 3.º, número 4 do [Tratado da União Europeia](#), no qual preceitua que *a União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro*. Igualmente nos artigos 3.º, 5.º, 119.º a 144.º, 219.º e 282.º a 284.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)¹⁸ (TFUE), encontram-se estatuídas normas referentes à política económica na União.

A [UEM](#) é, assim, o resultado de uma integração económica progressiva da UE, sendo uma expansão do mercado único da UE, com regulamentações comuns dos produtos e a livre circulação de bens, capitais, trabalhadores e serviços, destinando-se a apoiar um crescimento económico sustentável e um elevado nível de emprego, através de decisões de política económica e monetária adequadas.

Ainda no âmbito da política económica da União, destacam-se o [Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos](#) e o [Protocolo n.º 13 relativo aos critérios de convergência](#) do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De acordo com o Protocolo n.º 12, os valores de referência para a disciplina orçamental dos Estados-Membros são fixados no seguinte:

- 3 % para a relação entre o *défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado*;
- 60 % para a relação entre a *dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado*.

¹⁸ Reino da Dinamarca beneficia de uma derrogação provisória, constante do [Protocolo n.º 16 relativo a certas disposições respeitantes à Dinamarca](#)

Já o Protocolo n.º 13, prevê os [critérios de convergência](#), destacando-se quatro indicadores macroeconómicos, a saber: a estabilidade dos preços, avaliada na condição da taxa média de inflação não exceder em mais de 1,5 % a verificada, no máximo, nos três Estados-Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços, por relação ao índice de preços no consumidor (IPC); finanças públicas sólidas, medidas pelo défice e dívida pública em relação ao PIB; estabilidade da taxa de câmbio; durabilidade da convergência, assente em taxas de juros de longo prazo.

Estas normas e protocolos exigem, no plano do direito derivado da União Europeia, correspondentes iniciativas legislativas concretizadoras. A legislação em vigor, abrange os pacotes legislativos, coloquialmente designados de [six-pack e two-pack](#), bem como ainda o Tratado Orçamental.

No âmbito do pacote legislativo *six-pack*, destaca-se:

- [Diretiva 2011/85/UE](#) do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros;
- [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;
- [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;
- o [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;

Constituem o *two-pack*:

- [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, assim assegurando que os orçamentos nacionais sejam coerentes, na zona Euro, com as orientações de

política económica emitidas no contexto do [Pacto Estabilidade e Crescimento](#) e do [Semestre Europeu](#) para a coordenação da política económica;

- [Regulamento \(UE\) n.º 472/2013](#), de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro;

Aos pacotes legislativos *six-Pack* e *two-Pack* junta-se o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária](#) (Tratado Orçamental), que determinou no direito da União Europeia o [Pacto Orçamental](#), em vigor desde de 1 de janeiro de 2013. Este Tratado definiu, em termos genéricos, que:

- a) os Estados signatários devem assegurar que a situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária¹⁹;
- b) os Estados signatários podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais;
- c) se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção, que compreende a obrigação de aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo.

Em suma, a legislação em vigor cria a chamada vertente tripartida do Pacto de Estabilidade e Crescimento, compreendendo:

- uma vertente de prevenção (ou vertente positiva), nos termos da qual os Estados-Membros assumem o compromisso de cumprimento de políticas orçamentais sólidas e responsáveis, particularmente na zona euro, no quadro de programas de estabilidade ou de programas de convergência;

¹⁹ Considera-se equilibrada ou excedentária a situação em que o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.

- uma vertente de correção (vertente corretiva), relativa ao procedimento por défices excessivos, isto é, a correção gradual dos défices públicos excessivos (3% do PIB) e das dívidas públicas excessivas (60% do PIB);
- uma vertente de execução, no caso do desrespeito pelas regras das vertentes positiva e corretiva, com potencial de aplicação de sanções como advertências, coimas no valor de 0,2% ou 0,5% do PIB e suspensão de autorizações ou pagamentos dos fundos estruturais e de investimento da UE.

Com a crise pandémica causada pela Covid-19, a União Europeia criou, desde o primeiro momento, uma resposta sem precedentes. A [Declaração Conjunta](#) dos membros do Conselho Europeu, adotada em 26 de março de 2020, instava a Comissão Europeia a desenvolver uma estratégia de saída coordenada, um plano de recuperação abrangente e um investimento sem precedentes para permitir o funcionamento normal das sociedades e economias europeias e alcançar um crescimento sustentável, integrando, nomeadamente, a transição ecológica e a transformação digital.

A Comissão Europeia propôs assim a criação de um [instrumento de recuperação](#), o [Next Generation EU](#)²⁰, integrado no [Quadro Financeiro Plurianual](#) (QFP) 2021-27²¹. Na sequência da aprovação pelo Parlamento Europeu do QFP, o Conselho adotou [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) do Conselho de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027. O regulamento prevê um orçamento de longo prazo para a UE-27 de [1.074,30 milhares de milhões de euros](#), a preços de 2018. Juntamente com o instrumento de recuperação [Next Generation EU](#), no valor de [750 mil milhões de euros](#), este orçamento permitirá à UE disponibilizar ao longo dos próximos anos um financiamento sem precedentes de 1,8 biliões de euros para apoiar a recuperação após a pandemia de COVID-19 e as prioridades de longo prazo da UE em diferentes domínios de intervenção.

²⁰ Em julho de 2022 foi publicado o segundo [relatório semestral](#) da Comissão Europeia sobre o programa de financiamento, que analisa a execução no primeiro semestre do ano, tendo a Comissão mobilizado, até à data, 121 mil milhões de euros de financiamento.

²¹ As negociações trilaterais entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão iniciaram em agosto de 2020 e terminaram em 10 de novembro de 2020. Em 11 de dezembro, o Conselho Europeu aprovou o acordo QFP-[Next Generation EU](#) e, posteriormente, em 17 de dezembro de 2020, o Parlamento deu a sua aprovação.

Para financiar a recuperação, foi acordado um novo instrumento, o [Instrumento de Recuperação da União Europeia \(Regulamento \(UE\) 2020/2094 do Conselho de 14 de dezembro de 2020\)](#), definindo que as obrigações emitidas ao abrigo deste Instrumento financiarão o Mecanismo de Recuperação e Resiliência logo que os Estados-Membros tiverem ratificado a alteração à decisão relativa ao limite máximo dos [recursos próprios](#).²² De referir que, em março 2021, o Parlamento Europeu aprovou [três regulamentos](#) sobre a execução do sistema de recursos próprios da UE, abrindo caminho para a sua reforma e para a introdução de novas fontes de receita da União.

Deste instrumento de recuperação destaca-se:

- a) o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência \(MRR\)](#), cujo [Regulamento](#) foi recentemente aprovado pelo Parlamento Europeu (PE) e pelo Conselho, associando o MRR aos objetivos climáticos e da política económica e social da UE, nomeadamente, no contexto do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas;
- b) o Relançamento da economia e estímulo à retoma do investimento privado com o reforço do programa [InvestEU](#) e a criação de um nova [Facilidade para Investimentos Estratégicos](#), orientando o investimento em cadeias de valor fundamentais, cruciais para a resiliência e autonomia estratégica futuras;
- c) a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa ([REACT-EU](#)). Trata-se de uma nova iniciativa que dá continuidade e alarga as medidas de resposta e de reparação para a crise através da [Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus](#) (CRII) e da [Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus ±](#) (CRII+). De realçar que esta iniciativa contribuirá para uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia, sendo os fundos disponibilizados ao [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional](#) (FEDER), [Fundo Social Europeu](#) (FSE) e ao [Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carenciadas](#) (FEAD).

De mencionar ainda que o *Next Generation EU* contribuirá igualmente com fundos adicionais para outros programas ou fundos europeus como o [Horizonte 2020](#), o [InvestEU](#), o [desenvolvimento rural](#) ou o [Fundo para uma Transição Justa](#) (FTJ).

²² A 18 de março de 2021, 13 países [já tinham ratificado](#) a alteração à decisão relativa aos recursos próprios: Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovénia, Espanha, França, Grécia, Itália, Letónia, Luxemburgo, Malta e Portugal.

Ainda neste contexto, destaca-se o Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência ([SURE](#))²³ que visa contribuir para proteger os postos de trabalho e os trabalhadores afetados pela pandemia do coronavírus, prestando uma assistência financeira, sob a forma de empréstimos da UE aos Estados-Membros, em condições favoráveis, no montante máximo total de cem mil milhões de euros.

Destaca-se igualmente que, no âmbito do acordo sobre o plano de recuperação, foi adotado um [roteiro](#) para a introdução de novos recursos próprios da UE. O mecanismo prevê o desembolso de fundos da UE aos Estados-Membros através de subvenções e empréstimos, logo que os pacotes de reformas e de investimento apresentados nos Planos de Recuperação e Resiliência dos Estados-Membros sejam aprovados e após o cumprimento das metas e dos objetivos intermédios acordados.

As reformas e investimentos a incluir nos [Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência](#)²⁴ destinam-se a apoiar a recuperação económica, corrigir as fragilidades estruturais dos Estados-Membros e tornar as suas economias mais resilientes, devendo centrar-se em seis pilares:

- i. transição ecológica;
- ii. transformação digital;
- iii. crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação, e um mercado único em bom funcionamento com pequenas e médias empresas sólidas;
- iv. coesão social e territorial;
- v. saúde e resiliência económica, social e institucional; e
- vi. políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, designadamente a educação e as competências.

²³ [Regulamento](#) (UE) 2020/672 do Conselho de 19 de maio de 2020.

²⁴ No que concerne à monitorização da execução dos planos nacionais, a Comissão elaborou o [Relatório relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) e o [Relatório de revisão sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#).

A Comissão apresentou a afetação prevista de fundos dos diferentes pilares do instrumento *Next Generation EU*, incluindo a repartição das subvenções concedidas a cada Estado-Membro a título do Mecanismo de Recuperação e Resiliência²⁵. A Comissão declarou ainda que não proporá recomendações específicas em 2021 aos Estados-Membros que apresentem um plano, exceto no que diz respeito a questões orçamentais – como exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento – e terá em conta a cláusula de derrogação de âmbito geral²⁶ (COM(2020) 123).

Para beneficiarem do MRR, os Estados-Membros devem apresentar os projetos de planos de recuperação e de resiliência à Comissão Europeia, que definam os programas nacionais de investimento e reforma em conformidade com os objetivos políticos da UE, tendo a Comissão apresentado, para este efeito, um modelo normalizado para a apresentação dos respetivos planos nacionais. Espera-se que cada plano contribua para as quatro dimensões delineadas na Estratégia Anual de Crescimento Sustentável de 2021, cumprindo ainda com os objetivos do Regulamento do MRR e as orientações pertinentes a nível da UE.

Neste sentido, a Comissão incentiva os Estados-Membros a incluírem nos seus planos investimentos e reformas nos seguintes domínios emblemáticos:

- a. Reforçar a capacidade energética: tecnologias limpas duradouras/energias renováveis;
- b. Renovar: melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos e privados;
- c. Recarregar e reabastecer: transportes, estações de carregamento e reabastecimento sustentáveis;
- d. Ligar: implantação rápida de serviços de banda larga em todas as regiões;
- e. Modernizar: digitalização das administrações e serviços públicos (saúde);
- f. Expandir: armazenamento em nuvem de dados industriais europeus e criação de processadores de vanguarda e sustentáveis com uma grande capacidade;
- g. Requalificar e melhorar as competências: literacia digital.

A conceção desses planos pode beneficiar da participação das partes interessadas nacionais relevantes e deverá dar resposta aos desafios identificados no Semestre Europeu, em especial as recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho. Os planos

²⁵ [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#); [REACT-EU](#); [Fundo para uma Transição Justa](#); [Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural](#)

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123>

deverão ser apresentados ao nível da UE até 30 de abril e podem ser apresentados num único documento integrado juntamente com o programa nacional de reformas. De referir, que a Comissão Europeia criou em 16 de agosto de 2020, o [Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência \(RECOVER\)](#) para ser responsável pela orientação da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e pela coordenação do Semestre Europeu, nomeadamente, coordenar o apoio aos Estados-Membros na elaboração dos seus planos de recuperação e resiliência.

Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão apresentou, em março de 2022, o [plano REPowerEU²⁷](#) que visa transformar o sistema energético da Europa, pondo termo à dependência da UE em relação aos combustíveis fósseis russos e fazer face à crise climática. Tendo em conta que o MRR está no centro do plano, a Comissão preparou uma [proposta que altera o Regulamento MRR²⁸](#) para permitir aos Estados-Membros acrescentar capítulos específicos nos seus PRR nacionais sobre novas reformas e investimentos para cumprir os objetivos do plano REPowerEU. Além disso, propôs aumentar o financiamento do MRR em 20 mil milhões de euros sob a forma de subvenções, através da venda de licenças no âmbito do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE. De forma a permitir aos Estados-Membros recorrer à flexibilidade possível com o objetivo de apoiar a economia, foi apresentado um [quadro temporário de crise para ao auxílios estatais](#), o qual foi posteriormente [alterado](#) com vista a complementar o [pacote de preparação para o inverno²⁹](#).

Em maio de 2022, a Comissão adotou o [pacote primavera do Semestre Europeu de 2022³⁰](#), o qual proporciona aos Estados-Membros apoio e orientações, dois anos após o primeiro impacto da pandemia de COVID-19 e no contexto da atual invasão da Ucrânia pela Rússia. As previsões económicas da primavera de 2022 apontam para que a economia da UE continue a crescer em 2022 e 2023, existindo, no entanto, novos desafios às economias da UE relacionados com a segurança do aprovisionamento energético e a dependência dos combustíveis fósseis da Rússia. Destacam-se neste pacote as orientações da política orçamental, tendo a Comissão considerado que estão reunidas as condições para manter a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e crescimento em 2023, e

²⁷ COM (2022) 230

²⁸ COM (2022) 231

²⁹ COM (2022) 360

³⁰ COM (2022) 600

para a desativar a partir de 2024. Além disso, a política orçamental deve aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética, mas também ser prudente em 2023, controlando o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional, permitindo simultaneamente o funcionamento dos estabilizadores automáticos e prevendo medidas temporárias e específicas para atenuar o impacto da crise energética e prestar assistência humanitária às pessoas que gozem da invasão da Ucrânia pela Rússia. Acresce, os planos orçamentais dos Estados-Membros para o próximo ano devem assentar em trajetórias prudentes de ajustamentos a médio prazo que reflitam os desafios da sustentabilidade orçamental associados aos elevados níveis da dívida em relação ao PIB, que aumentaram ainda mais devido à pandemia. Por último a política orçamental deve estar pronta a ajustar as despesas atuais à evolução da situação.

Importa referir também os [pareceres sobre os projetos de planos orçamentais da Alemanha e de Portugal](#), devendo a orientação orçamental ser favorável, tencionando Portugal continuar a apoiar a recuperação, utilizando o MRR para financiar novos investimentos e preservar o investimento financiado a nível nacional, limitando, em termos gerais, o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional em 2022.

Este pacote de primavera refere-se ainda:

- À ligação entre o Semestre Europeu, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e a iniciativa [REPowerEU](#), tendo as [recomendações específicas por país](#) incluído orientações para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis através de reformas e investimentos, em consonância com as prioridades da REPowerEU e do [Pacto Ecológico Europeu](#);
- Ao [Relatório a título do artigo 126.º, n.º 3 do TFUE](#) sobre o cumprimento dos critérios relativos ao défice e à dívida previstos no Tratado, tendo a Comissão adotado um relatório relativo a 18 Estados-Membros;
- Corrigir os desequilíbrios macroeconómicos nos 12 Estados-Membros selecionados para serem objeto de [avaliações aprofundadas](#) no relatório de 2022 sobre o Mecanismo de Alerta;
- Ao Relatório de supervisão reforçada e relatórios de supervisão pós-programa, o qual inclui [Portugal](#), concluindo que as capacidades de reembolso dos Estados-Membros continuam a ser sólidas;

- [Prioridades comuns para as políticas sociais e de emprego nacionais](#), que referem que a continuação de reformas e investimentos dos Estados-Membros serão cruciais para a criação de emprego de elevada qualidade, desenvolvimento de competências, modernização das instituições do mercado de trabalho, da educação e da formação, proteção social e sistemas de saúde;
 - Aos progressos realizados na consecução dos [Objetivos do Desenvolvimento Sustentável](#) (ODS).
- **Âmbito internacional Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e Itália.

ESPANHA

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

O Orçamento do Estado para o ano de 2022 foi aprovado pela [Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022](#)³¹. Sobre este documento está também disponível informação complementar dividida em três séries: [vermelha](#), que inclui o articulado do diploma e os quadros de receitas e despesas; [verde](#), que inclui, nomeadamente, a apresentação orgânica e económica das receitas e despesas e a informação plurianual dos projetos de investimento público, bem como os anexos de pessoal por estrutura orgânica e por programas; e [amarela](#), cujo objetivo é explicar os grandes números contidos no Orçamento do Estado.

Já o [Programa de Estabilidad 2022-2025](#) e o [Programa Nacional de Reformas 2022](#), assim como todas as principais informações sobre esta matéria, podem ser consultadas no sítio do [Ministerio de Hacienda](#).

³¹ Texto consolidado retirado do portal oficial [Boletín General del Estado](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/10/2022.

ITÁLIA

Em Itália não há uma iniciativa legislativa idêntica às Grandes Opções. Todavia, o Governo aprova e entrega até 30 de junho, o *Documento Di Economia E Finanza* (DEF), 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 médio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Cumprе mencionar que o [Documento Di Economia E Finanza](#) é composto por três documentos, a saber:

Sezione I – Programma di Stabilità dell'Italia

*Sezione II - Analisi e tendenze della finanza pubblica | Allegato alla sezione II -
Analisi e tendenze della finanza pubblica;*

Sezione III - Programma Nazionale di Riforma

No *site* do [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#) pode ser consultada toda a informação relativa ao DEF para 2022, nomeadamente o respetivo [relatório](#), assim como documentação diversa sobre esta matéria.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na pesquisa efetuada à AP, registam-se, na anterior Legislatura, duas propostas de lei de Grandes Opções, cujos períodos de previsão são parcialmente coincidentes com os da iniciativa ora em análise:

- Proposta de Lei Número 60/XIV - [Lei das Grandes Opções para 2021- 2023](#), que deu origem à [Lei 75-C/2020](#) - Lei das Grandes Opções para 2021-2023;
- Proposta de Lei Número 86/XIV - [Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025](#), caducada a 28 de março, *pp*, com o termo da Legislatura.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo

Como explicitado em II. *supra*, a proposta de lei vem acompanhada do parecer do Conselho Económico e Social.

▪ Consultas obrigatórias

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 11 de outubro de 2022, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, 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. Esses pareceres, se e quando remetidos à Assembleia da República, serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).