ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Relatório final

Proposta de Lei n.º 36/XIII/2.ª (GOV)

Relator: Deputada Cecília Meireles (CDS-PP)

Proposta de Lei n.º 36/XIII/2.ª (GOV) - Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017.

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. INTRODUÇÃO

O Governo apresentou a 14 de Outubro de 2016, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º e do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, a Proposta de Lei n.º 36/XIII intitulada "*Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017*".

A referida proposta de lei, que surge acompanhada por um documento anexo ("*Grandes Opções do Plano para 2017*") e pelo respetivo parecer do Conselho Económico e Social, foi apresentada tendo em vista a sua tramitação em simultâneo com a Proposta de Lei n.º 37/XIII, que aprova o Orçamento do Estado para 2017.

É de referir que as Grandes Opções do Plano para 2017 (GOP 2017) decorrem do Programa do XXI Governo, das Grandes Opções do Plano 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas 2016-2019.

A Proposta de Lei n.º 36/XIII deu entrada na Assembleia da República a 14 de Outubro de 2016, data em que foi admitida, tendo baixado a todas as comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA).

O Debate na generalidade da presente proposta de lei encontra-se agendado para as sessões plenárias dos dias 3 e 4 de Novembro deste ano.

2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A Proposta de Lei n.º 36/XIII, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2017, contém um total de cinco artigos.

No artigo 1.º é apresentado o objeto da iniciativa, ou seja, a aprovação das Grandes Opções do Plano para 2017 (GOP para 2017), "*que integram as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar*".

No artigo 2.º, é exposto o enquadramento estratégico, ou seja, refere-se que as GOP para 2017 se enquadram "*nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional*".

Por sua vez, no artigo 3.º, é enunciado o "*conjunto de compromissos e de políticas*" que integram as GOP para 2017. Concretamente: "*a) Qualificação dos Portugueses; b) Promoção da Inovação na Economia Portuguesa; c) Valorização do Território; d) Modernização do Estado; e) Redução do Endividamento da Economia; f) Reforço da Igualdade e da Coesão Social*".

O artigo 4.º aborda o enquadramento orçamental da iniciativa, referindo-se que "*as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2017 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2017*".

Finalmente, o artigo 5.º intitulado "*Disposição Final*" refere que "*é publicado em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, o documento das Grandes Opções do Plano para 2017*".

3. PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL (CES)

O Governo, nos termos do previsto no artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho, e nos termos do artigo 92.º da CRP, solicitou ao Conselho Económico e Social (CES) a apreciação das Grandes Opções do Plano de 2017 (GOP para 2017). Nos termos da CRP, da referida Lei e do artigo 12.º- D da Lei de Enquadramento Orçamental, as GOP devem ser remetidas a parecer do CES antes da Proposta de Lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a Proposta de Lei de Orçamento do Estado.

Por conseguinte, o CES aprovou a 13 de outubro de 2016, em Plenário, o "*Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2017*". Nas considerações gerais do seu Parecer, o CES começa por chamar a atenção para o facto do documento que recebeu a 22 de Setembro se tratar de "*um anteprojeto*" e que o seu "*envio tardio e de forma incompleta*", afeta "*a possibilidade de as estruturas representadas no CES poderem dar um contributo mais fundamentado*".

Na sua análise, o CES refere que, embora a proposta das GOP para 2017 apresente uma estratégia, também deveria "*explicitar as medidas económicas necessárias com vista à dinamização da procura interna e externa*", referindo ainda que não fica clara "*qual a mais valia das GOP relativamente ao Programa Nacional de Reformas*".

Para além da análise à estrutura das GOP e dos seus pilares - cuja organização considera ter melhorado, "*o que permite uma melhor explicação das políticas*" -, o CES procede também a uma avaliação do risco nas políticas públicas. A este propósito afirma que não é possível "*aquilatar o realismo das políticas enunciadas nas GOP, quer do ponto de vista económico, quer do ponto de vista da capacidade financeira*". Já na perspetiva da política fiscal e do "*seu efeito na sociedade e na economia portuguesa*", o CES faz notar que "*a ausência duma referência relevante*" a esta política "*se torna uma lacuna importante das GOP*". Finalmente, o CES chama ainda a atenção para o facto da "*questão do Tratado Orçamental e das suas implicações económicas e sociais*", passarem, "*aparentemente à margem deste documento*".

O CES refere ainda o seguinte:

"O CES considera, como já foi referido, que a estrutura das GOP, ainda que, com limitações, permite em relação aos anteriores exercícios uma melhor explicitação das políticas, tendo em conta as recomendações feitas em pareceres anteriores, nomeadamente o que incidiu sobre as "Grandes Opções do Plano 2016-2019", aprovado no Plenário do CES de 02.02.2016. (...)

No que se refere à segurança social, o CES apoia uma avaliação rigorosa da situação, a qual deve abranger não apenas a sustentabilidade financeira, mas também a adequação da proteção social e em particular que se construa um Sistema de Estatística da Segurança Social. O CES observa também a melhoria na situação financeira, com o aumento do montante das contribuições e a redução na despesa com o desemprego, derivada da diminuição deste. (...)

O CES saúda a continuação da política de simplificação dos processos de licenciamento e do cumprimento de outras obrigações para com as administrações públicas, nomeadamente através do reforço do programa Simplex, pois considera tratar-se de um instrumento com efeitos decisivos na competitividade da economia, na promoção do investimento e na qualificação da vida dos cidadãos em geral."

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A relatora exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a Proposta de Lei n.º 36/XIII, a qual é, de resto, de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, reservando a sua posição para o debate em reunião do Plenário da Assembleia da República, agendado para os dias 3 e 4 de Novembro.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que a Proposta de Lei n.º 36/XIII intitulada "*Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017*", reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, de 2 de novembro de 2016

A Deputada Relatora

(Cecília Meireles)

A Presidente da Comissão

(Teresa Leal Coelho)

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, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA).

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Proposta de lei n.º 36/XIII/2.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017.

Data de admissão: 14 de outubro de 2016

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

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Leitão, Fernando Bento Ribeiro (DILP), João Rafael Silva (DAPLEN) e Vasco Cipriano e Catarina Antunes (DAC).

Data: 24 de outubro de 2016.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei em apreço, apresentada pelo Governo, apresenta as Grandes Opções do Plano (GOP´s) para 2017, que decorrem do Programa do XXI Governo, das GOP´s 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas 2016-2019.

As GOP´s para 2017, sustenta o Governo, visam desenvolver as medidas e atualizar os eixos de atuação no âmbito de seis pilares identificados no Programa Nacional de Reformas 2016-2019, que sintetizam a atividade do Governo relativamente ao que entende como os principais bloqueios que caracterizam a economia portuguesa: a baixa produtividade e competitividade, o endividamento da economia e a necessidade de reforço da coesão e igualdade social.

Os seis pilares mencionados são os seguintes:

- Qualificação dos Portugueses;
- Inovação na Economia;
- Valorização do Território;
- Modernização do Estado;
- Capitalização das Empresas;
- Reforço da Coesão e Igualdade Social.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

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

A Proposta de Lei n.º 36/XIII foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante referido como Regimento), conforme disposto na alínea *g)* do artigo 161.º da lei fundamental, segundo a qual compete à Assembleia da República aprovar "*as leis das grandes opções dos planos nacionais (...), sob proposta do Governo*".

Esta iniciativa toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 13 de outubro de 2016, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. A presente iniciativa legislativa está redigida sob a forma de artigos (que precedem o anexo), tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Relativamente à análise formal da presente iniciativa à luz da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a mesma deve ser feita de acordo com as regras aplicáveis de acordo com a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as suas sucessivas alterações[1], uma vez que, nestas matérias, ainda não produziram efeitos as normas da nova LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro [2].

Segundo o artigo 14.º da LEO (em vigor), "*o Orçamento do Estado é desenvolvido de harmonia com as Grandes Opções*". Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto - Terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental) - "*O Governo apresenta à Assembleia da República (...) a proposta de lei das Grandes Opções do Plano*". Neste caso concreto, a iniciativa em análise foi apresentada, pelo Governo, conjuntamente com a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª, que contém a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2017. O artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, refere ainda, no seu n.º 4, que a Lei das Grandes Opções do Plano "*contém, designadamente, a avaliação das medidas e resultados da política global e sectorial e as futuras medidas da política global e sectorial.*"

O n.º 2 do artigo 91.º da Constituição determina que, "*as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem*", e o n.º 1 do mesmo artigo estatui que o Conselho Económico e Social "*participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social*". Nesse sentido, o Governo remeteu à Assembleia da República, em anexo à iniciativa em análise, o parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2017, aprovado por esta entidade a 13 de outubro 2016. Desta forma, encontra-se cumprido o dever de fazer acompanhar as propostas de lei com os respetivos estudos ou pareceres, elencado no n.º 3 do artigo 124.º do Regimento.

A presente proposta de lei deu entrada a 14 de outubro 2016, data em que foi admitida e baixou a todas as comissões parlamentares permanentes, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, para parecer, sendo a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª) a comissão competente. Foi anunciada na sessão plenária de 19 de outubro de 2016, encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para as sessões plenárias de 3 e 4 de novembro de 2016 (cfr. Súmula n.º 28 da Conferência de Líderes, de 4 de outubro de 2016).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"Aprova as Grandes Opções do Plano para 2017"* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11

[1] A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, foi alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, 41/2014, de 10 de julho, e revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. A Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, procedeu à última republicação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001.

[2] Segundo o artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, "os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à presente lei, produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma."

de novembro, conhecida como *lei formulário*[3], embora em caso de aprovação possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade. Com efeito, caso se pretenda tornar este título mais conciso, sugere-se que seja analisada, em apreciação na especialidade, a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como aconselham as regras de legística formal [4] e foi utilizado em leis anteriores que aprovaram as grandes opções do plano, como por exemplo a Lei n.º 3-A/2010, de 28 de Abril ou a Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto, ficando simplesmente "*Grandes Opções do Plano para 2017*".

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que concerne à vigência, a iniciativa *sub judice* não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas "*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*".

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões face à lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2017 que, segundo a exposição de motivos, decorrem do Programa do XXI Governo Constitucional, das Grandes Opções do Plano 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas 2016-2019.

Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções do Plano.

Importa destacar, em primeiro lugar, o artigo 90.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) sobre os objetivos dos planos. Este artigo estabelece que *os planos de desenvolvimento económico e social têm por objetivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português*. Os n.ºs 1 e 2 do artigo 91.º da CRP acrescentam que *os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes*

[3] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

[4] Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, págs.

opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as *propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem.*

De mencionar, ainda, a alínea *g)* do artigo 161.º e a alínea *m)* do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, que determinam que *compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo,* e que é da *exclusiva competência da Assembleia da República legislar,* salvo autorização ao Governo, sobre o *regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social.*

Segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, *a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2). A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo); b) a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. Idênticas características reveste a proposta de lei do orçamento (cfr. art. 108.º). Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. art. 195.º), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a AR a apreciar e discutir as orientações propostas. Os deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem contudo a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental.*

Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos (art. 92.º-1).

Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito (art. 199.º/a), com os necessários programas setoriais e regionais (n. 1, 2.ª parte)."[5]

Ainda de acordo com os mesmos Professores, *a Constituição enfatiza o caráter democrático do planeamento económico (cfr. arts. 80.º e 81.º/l). Esse caráter 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 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)*[6]*. (...) A*

[5] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

[6] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

falta de participação implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos.[7]

No mesmo sentido, e segundo os Professores 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 Morais, 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), 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.[8]

Quanto às relações entre o plano anual e o Orçamento do Estado, os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que *o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo*[9], sendo a base fundamental do Orçamento.

Sobre esta matéria, os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que é *controversa a relação das leis das grandes opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado.*

Recorde-se, antes de mais, que o artigo 108.º, n.º 2, do texto inicial estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo 105.º, n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento.

A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber se a harmonia de

[7] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.
[8] Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 91.
[9] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

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 Morais, 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 um tal vinculação.[10]

Relativamente ao âmbito temporal dos planos a Constituição é omissa sobre esta matéria, ao contrário do que acontecia até à revisão constitucional de 1997, cabendo à lei-quadro do planeamento regular essa matéria (art. 165.º, n.º 1, alínea m).

Conselho Económico e Social e 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.* E, por fim, o n.º 3 determina que *a lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros.*

Já a alínea *h)* do artigo 163.º da Lei Fundamental refere que compete à Assembleia da República eleger, *por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções*, o Presidente do Conselho Económico e Social.

[10] Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 141 e 142.

No desenvolvimento destas disposições constitucionais, a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, aprovou o diploma que institui o Conselho Económico e Social. Este foi alterado pela Lei n.º 80/98, de 24 de novembro, Lei n.º 128/99, de 20 de agosto, Lei n.º 12/2003, de 20 de maio, Lei n.º 37/2004, de 13 de agosto, Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e Lei n.º 135/2015, de 7 de setembro.

Coube ao Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio, regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, tendo sofrido as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio, Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 108/2012, de 18 de maio.

Por último, cumpre referir o Regulamento de Funcionamento do CES.

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

Também a Lei-Quadro do Planeamento, aprovada pela Lei n.º 43/91, de 27 de julho, prevê no n.º 3 do seu artigo 9.º que a proposta de lei das grandes opções *é sujeita a parecer do Conselho Económico e Social antes de aprovada e apresentada pelo Governo à Assembleia da República.* Este diploma determina ainda que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução dos planos elaborar as propostas de lei das grandes opções dos planos (alínea *a)* do n.º 3 do artigo 6.º) e que compete à Assembleia da República, em matéria de elaboração e execução dos planos aprovar, nomeadamente, as leis das grandes opções dos planos (alínea *a)* do n.º 2 do artigo 6.º).

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

Assim sendo, e tendo por base os artigos e diplomas anteriormente referidos, foi aprovado em Plenário do CES, de 2 de fevereiro de 2016, o parecer sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2016-2019, e, em 13 de outubro de 2016, o parecer sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2017.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental[11], aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de julho, Lei n.º

[11] A Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, veio dar nova redação ao artigo 57.º tendo determinado, no n.º 3, que o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, as Grandes Opções do Plano. Com as alterações produzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, este artigo foi revogado. Atualmente, nos termos da Constituição, da Lei-Quadro do

48/2004, de 24 de agosto, Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (que a republica).

A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, foi revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Todavia, o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, determina que os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo, apenas produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma. Ou seja, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, mantêm-se em vigor, até essa data, as normas da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais.

De mencionar que o artigo 34.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que entrará em vigor em 12 de setembro de 2018, prevê que o Governo passe a apresentar à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril, devendo a respetiva proposta de lei ser acompanhada de nota explicativa que a fundamente, e da justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. A Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes: identificação e planeamento das opções de política económica; e programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social.

De destacar, ainda, do Regimento da Assembleia da República, a alínea *e)* do n.º 2 do artigo 62.º - *Prioridades das matérias a atender na fixação da ordem do dia*; n.º 2 do artigo 87.º - *Declarações de voto*; artigo 205.º - *Apresentação e distribuição*; artigo 206.º - *Exame*; e artigo 207.º - *Termos do debate em Plenário*.

Dado que a presente iniciativa decorre do Programa do XXI Governo Constitucional, das Grandes Opções do Plano 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas 2016-2019 cumpre, agora, abordar de forma breve cada um destes documentos.

Planeamento, da Lei de Enquadramento Orçamental e da lei aplicável ao Conselho Económico e Social, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes da proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com o Orçamento do Estado.

Programa do XXI Governo Constitucional

Do Programa do XXI Governo Constitucional[12] constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. De acordo com o ponto I, são quatro os objetivos essenciais que orientaram a elaboração deste Programa de Governo:

- *O virar de página na política de austeridade e na estratégia de empobrecimento, consagrando um novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas;*

- *A defesa do Estado Social e dos serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, para um combate sério à pobreza e às desigualdades;*

- *Relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura, devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI;*

- *O respeito pelos compromissos europeus e internacionais, para a defesa dos interesses de Portugal e da economia portuguesa na União Europeia, para uma política reforçada de convergência e coesão*[13].

Grandes Opções do Plano 2016-2019

As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 foram aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, e enquadram-se nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional.

A Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, teve origem na Proposta de Lei n.º 11/XIII, e de acordo com a respetiva exposição de motivos, *o compromisso e a determinação do Governo na mudança das políticas públicas, tal como preconizado no seu programa, é concretizada em torno dos seguintes eixos prioritários de atuação:*

Em primeiro lugar, consagra-se uma estratégia de estímulo do crescimento económico e do emprego assente no aumento do rendimento disponível das famílias e na criação de condições para o investimento das empresas. Em segundo lugar, promove-se a defesa do Estado Social e dos serviços públicos, designadamente nos domínios da segurança social, da educação e da saúde, visando o reforço da coesão social e a diminuição dos níveis de pobreza e das desigualdades sociais. Em terceiro lugar, pretende-se relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura, devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI. Em quarto e último lugar assegura-se o respeito pelos compromissos internacionais de Portugal, na perspetiva da defesa dos interesses do nosso País, visando, no

[12] O debate do Programa do XXI Governo Constitucional decorreu nas reuniões plenárias de 2 e 3 de dezembro de 2015.
[13] Ver Programa do XXI Governo Constitucional, pág. 5.

contexto da nossa participação na União Europeia, uma maior solidariedade entre os diferentes estados-membros e o aprofundamento da coesão económica e social.

Esta iniciativa foi aprovada com os votos a favor dos grupos parlamentares do PS, BE, PCP e Os Verdes, a abstenção do PAN e os votos contra do PSD e CDS-PP.

Programa Nacional de Reformas 2016-2019

O Programa Nacional de Reformas, apresentado em abril de 2016, reflete *a visão do Governo para um crescimento económico equilibrado, promotor de uma trajetória de consolidação das contas públicas e de coesão social. As medidas apresentadas no Programa Nacional de Reformas e no Programa de Estabilidade definem um novo caminho para a economia portuguesa, partindo da avaliação e melhoria das reformas implementadas nos anos anteriores.*

Segundo o sumário executivo, o *Programa Nacional de Reformas constitui ainda um elemento essencial na definição da estratégia de médio prazo que permitirá a Portugal, no horizonte de 2020, lançar um conjunto de reformas estruturais que promovam o relançamento do investimento e contribuam para a sustentabilidade das finanças públicas, indo ao encontro das prioridades identificadas pela Comissão Europeia na Análise Anual do Crescimento para 2016. A estratégia presente no Programa Nacional de Reformas parte da identificação dos bloqueios estruturais que caracterizam a economia portuguesa e está organizada em torno de seis pilares, que se desenvolvem em eixos de atuação e medidas concretas de implementação de uma nova agenda de crescimento e desenvolvimento económico e social.*

Do diagnóstico traçado pelas autoridades europeias no Relatório relativo a Portugal 2016 destaca-se, como principal tendência, o fraco crescimento da economia portuguesa desde o início do milénio, o qual foi acompanhado pela acumulação crescente da dívida externa. Esta situação sublinha e reforça os principais bloqueios estruturais da economia portuguesa: a) o défice estrutural de qualificações; b) os baixos níveis de incorporação da inovação na atividade económica; c) o baixo aproveitamento das potencialidades territoriais do país, associado à manutenção de algumas ineficiências do Estado, que colocam em causa a competitividade e sustentabilidade da economia; d) os elevados níveis de endividamento público e privado, que condicionam fortemente as perspetivas de investimento do Estado, das empresas e das famílias; e e) a necessidade de garantir a coesão e igualdade social, enquanto elementos basilares do crescimento económico saudável e sustentável.

O Programa Nacional de Reformas apresenta a resposta a estes bloqueios com base na sua agregação em três categorias de desafios económicos principais, alinhados com os identificados no Relatório relativo a Portugal, publicado pela Comissão Europeia em fevereiro de 2016: produtividade e competitividade; endividamento da economia; e reforço da coesão e igualdade social.

Em Plenário do CES de 9 de maio de 2016, foi aprovado o parecer sobre o Programa Nacional de Reformas.

Orçamento do Estado para 2016

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, a Proposta de Lei n.º 37/XIII - *Orçamento do Estado para 2017*, que deu entrada na Mesa da Assembleia da República em 14 de outubro de 2016.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Sendo matéria da competência dos Estados-Membros, está previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no plano da União Europeia, o acompanhamento multilateral das políticas económicas enquanto questão de "interesse comum" ao abrigo do artigo 121.º.

Ainda sobre esta matéria, o artigo 126.º do TFUE especifica os procedimentos para défices orçamentais excessivos (conforme Protocolo n.º 12 anexo ao Tratado) e, para os países da zona euro, o artigo 136.º prevê a avaliação dos programas de estabilidade ou convergência nacionais na perspetiva de coordenação das políticas fiscais.

Os Estados-Membros signatários do Pacto de Estabilidade e Crescimento comprometeram-se ainda com a adoção de medidas para finanças públicas que garantam a estabilidade financeira e o crescimento económico sustentável, concretizado posteriormente em vários diplomas legais que contemplam desde as regras para a elaboração de orçamentos nacionais à normalização da contabilidade pública (cronologia com identificação dos vários diplomas adotados desde o PEC disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm).

A Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão Europeia agrega a implementação desta matéria em três níveis:

1. um nível de monitorização para as situações de rotina, em que são regularmente analisados os dados económicos, elaboradas projeções quanto à sua evolução e produzidos relatórios que resumem os resultados apurados;

2. um nível de prevenção em que são avaliados os programas de estabilidade (países da zona euro) ou convergência (países fora da zona euro) com objetivos de médio prazo entregues pelos Estados-Membros a cada três anos; quando são detetadas tendências divergentes em relação às metas estabelecidas para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e serviço da dívida nacional, devem ser adotados programas nacionais de reforma; a este nível são ainda avaliadas as propostas orçamentais anuais, de modo a validar se contribuem para a concretização dos objetivos de médio prazo propostos;

3. um nível de correção, onde são ativados os mecanismos dos procedimentos para défice excessivo ou para desequilíbrios macroeconómicos excessivos.

Os vários níveis são implementados num ciclo conhecido como Semestre Europeu, em que a Comissão Europeia publica em novembro o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta e a Análise Anual do Crescimento, emitindo recomendações e pareceres sobre as propostas de orçamento dos Estados-Membros da zona euro submetidas no outono.

As GOP em apreço consideram a avaliação das previsões para a economia de Portugal publicadas na primavera de 2016 (relatório apenas disponível em inglês: **Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Portugal following the adoption of the COUNCIL RECOMMENDATION to Portugal on 21 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit and the COUNCIL DECISION of 12 July 2016 establishing that no effective action has been taken by Portugal in response to the Council Recommendation of 21 June 2013**[14]), avaliação essa que acompanha a **Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que notifica Portugal no sentido de adotar medidas para reduzir o défice para o nível considerado necessário para obviar à situação de défice excessivo**[15]. Como resultado dessas recomendações, o Governo apresentou o Programa Nacional de Reformas 2016-2019[16], o qual pretende responder aos bloqueios estruturais identificados pela Comissão.

A acompanhar a proposta de orçamento submetida à Comissão Europeia, Portugal deve ainda apresentar um Relatório de Ação Efetiva onde concretiza as medidas previstas para redução do défice. A Comissão pronuncia-se sobre a proposta apresentada, classifica-a como adequada, insuficiente ou solicita informação adicional. O desenvolvimento deste situação é tornado público ao abrigo do **Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro**[17] e pode ser acompanhado todos os anos em: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm[18]

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e Itália.

[14] SWD(2016)0264 - http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52016SC0264&qid=1477574950621

[15] COM(2016)0520 - http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160520.do (em escrutínio)

[16] http://www.portugal.gov.pt/pt/pm/documentos/20160421-pm-pnr-pe.aspx

[17] JO L 140 de 27.5.2013 - http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013R0473

[18] Para 2017 houve um pedido de esclarecimento da Comissão a Portugal em 25 de outubro: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2017/dbp_2017_-_vd-pm_letter_to_portugal-_final.pdf. A resposta do Governo de Portugal foi submetida em 27 de outubro: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2017/dbp_2017_reply_portugal.pdf

ESPANHA

Em Espanha não há obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa similar à das Grandes Opções do Plano. O ordenamento jurídico consagra apenas o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade e Crescimento.

O *Programa de Estabilidad 2015-2018* e o *Programa Nacional de Reformas* foram apresentados em 30 de abril de 2015. Já o Orçamento do Estado para o ano de 2016 foi aprovado pela *Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016*.

Sobre esta matéria, pode ainda ser consultado o *sítio* da *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos*.

ITÁLIA

Em Itália não há uma iniciativa legislativa idêntica às Grandes Opções do Plano. Todavia, o Governo aprova e entrega, até 30 de junho, o *Documento Di Economia E Finanza* (DPEF), iniciativa similar, e que é apresentado no ciclo do processo de discussão do Orçamento. Este é discutido e aprovado depois nas duas câmaras, em julho, antes da entrada das propostas de lei do orçamento e financeira.

O DPEF, criado pela *Legge n. 362 del 1988*, que veio modificar o artigo 3.º da *Legge n. 468 del 1978*, 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.

Nesta ligação, acede-se ao DPEF de 2016 e à respetiva análise.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), cumpre referir que se encontra pendente, também na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), sobre matéria conexa com a presente:

- Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª (GOV) - Aprova o Orçamento do Estado para 2017.

V. Consultas e contributos

Consultas obrigatórias

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 14 de outubro de 2016, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Pareceres / contributos enviados pelo Governo

O Governo remeteu à Assembleia da República, em anexo à iniciativa em análise, o Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções do Plano para 2017, aprovado por esta entidade a 13 de outubro 2016, emitido em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 92.º da Constituição.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Face aos elementos disponíveis, designadamente no articulado da proposta de lei e na respetiva exposição de motivos, bem como pelo facto de a presente iniciativa legislativa se concretizar num documento enquadrador e estratégico, não é possível uma avaliação das consequências resultantes da sua aprovação e encargos da sua consequente aplicação.