ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Relatório final

Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV)

Relator: Deputada Margarida Balseiro Lopes (PSD)

Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV) - Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

O Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º e do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, para efeitos da alínea g) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, apresentou, em 5 de fevereiro de 2016, a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

O Governo apresentou a presente proposta de lei com vista à sua tramitação em simultâneo com a Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2016.

As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 enquadram-se nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional.

A presente Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 5 de fevereiro, data em que foi admitida, tendo baixado a todas as comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e determinada, na mesma data, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.

O debate na generalidade da presente proposta de lei, assim como da Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª (GOV) – o Orçamento do Estado para 2016, e a proposta de Lei n.º 13/XIII/1.ª (GOV) – Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016-2019, encontra-se agendado para as sessões plenárias dos dias 22 e 23 de fevereiro de 2016.

A Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, vem acompanhada pelo respetivo parecer do Conselho Económico e Social, o qual é obrigatório.

1. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, é composta por cinco artigos, sendo que o seu objeto e o respetivo enquadramento estratégico vêm plasmados nos artigos 1.º e 2.º.

No que diz respeito aos compromissos e políticas que integram as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 os mesmos vêm consagrados no artigo 3.º da proposta em apreço, designadamente:

a) Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia;

b) Resolver o problema do financiamento das empresas;

c) Prioridade à inovação e internacionalização das empresas;

d) Promover o emprego, combater a precariedade;

e) Melhorar a participação democrática e a defesa dos direitos fundamentais;

f) Governar melhor, valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos;

g) Garantir a Defesa Nacional;

h) Segurança interna;

i) Política criminal;

j) Administração da Justiça;

k) Simplificação administrativa e valorização das funções públicas;

l) Regulação e supervisão dos mercados;

m) Valorizar a autonomia das regiões autónomas;

n) Descentralização, base da reforma do Estado;

o) Defender o Serviço Nacional de Saúde, promover a saúde;

p) Combater o insucesso escolar, garantir 12 anos de escolaridade;

q) Investir na juventude;

r) Promover a educação de adultos e a formação ao longo da vida;

s) Modernizar, qualificar e diversificar o ensino superior;

t) Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando a inovação;

u) Reagir ao desafio demográfico;

v) Uma nova geração de políticas de habitação;

w) Mar: uma aposta de futuro;

x) Afirmar o interior;

y) Promover a coesão territorial e a sustentabilidade ambiental;

z) Valorizar a atividade agrícola e florestal e o espaço rural;

aa) Liderar a transição energética;

bb) Investir na Cultura;

cc) Garantir a sustentabilidade da segurança social;

dd) Melhor justiça fiscal;

ee) Combater a pobreza;

ff) Construir uma sociedade mais igual;

gg) Promover a língua portuguesa e a cidadania lusófona;

hh) Uma nova política para a Europa;

ii) Um Portugal global.

2. PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O Governo nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, e nos termos do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, solicitou ao Conselho Económico e Social ("CES") a apreciação das Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, da referida lei e do artigo 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, as Grandes Opções do Plano 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 Orçamento do Estado.

Assim, reunido para o efeito em Plenário no dia 2 de fevereiro, o CES aprovou por maioria, com 37 votos a favor, 7 abstenções e sem votos contra, o parecer sobre as GOP 2016-2019.

No parecer do CES é, antes de mais, destaca a "*forma pouco cuidada como o documento é apresentado*", concretizando em seguida vários exemplos que o ilustram.

É também referida a "*ausência na proposta das GOP de um enquadramento internacional*". Ora, na opinião do CES "*afigura-se essencial para balizar estrategicamente o contexto em que as GOP são assumidas, seja ao nível das perspetivas de evolução no plano conjuntural e cujos sinais existentes não são particularmente otimistas, seja no que se refere às dinâmicas em curso na economia global e sobre as respetivas tendências estruturantes. Estas últimas não podem deixar de constituir um referencial relevante, quando se trata de delinear um programa de médio prazo para o nosso País, o que implica que se equacione o (re)posicionamento de Portugal face à chamada globalização das economias, e que se identifiquem com os desafios com que as opções assumidas pelo país nos confrontam*".

Acrescenta ainda o CES o facto de "*as grandes linhas de estratégia não são evidenciadas ou ficam-se por enunciados demasiado genéricos, falta que uma, porventura, excessiva desagregação ao nível de cada sector considerado, não pode colmatar*".

Refere o CES que "*No capítulo consagrado a analisar o desempenho Macroeconómico recente do País, afigura-se-nos positivo que o Governo vá ao encontro das posições do CES que, em pareceres anteriores, questionou: a) A desvalorização feita do papel da procura interna e do seu imprescindível contributo para um crescimento sustentado da economia portuguesa; b) A ideia de que a evolução do nosso saldo comercial com o exterior configurava um processo consolidado baseado numa robusta mudança estrutural do nosso perfil exportador*."

Por fim, o CES destaca ainda, nomeadamente, a "*inexistência de uma identificação sistematizada e quantificada dos grandes investimentos de iniciativa pública e que deveriam sempre constar de um documento como as GOP para os próximos quatro anos; a inexistência de uma abordagem estruturada sobre o sistema financeiro nacional, analisando o seu papel e os efeitos da sua reestruturação/recapitalização, para o conjunto da economia (apenas são feitas algumas referências genéricas ao respetivo modelo regulatório); ausência de um capítulo específico sobre a política de transportes, atendendo a que se trata de um domínio estruturante da economia e onde as opções em termos de políticas públicas são determinantes e estão longe de estarem estabilizadas (a exceção surge no transporte marítimo, com um curto texto dedicado ao mesmo no capítulo dedicado ao mar); e, finalmente, a ausência de qualquer referência estruturada (também com exceção do turismo) para os sectores da indústria e dos serviços (incluindo neste a atividade do comércio)".*

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A relatora exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, 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 ao seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em reunião do Plenário da Assembleia da República, agendado para os próximos dias 22 e 23 de fevereiro.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, 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, 18 de fevereiro de 2016

A Deputada Relatora

(Margarida Balseiro Lopes)

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 COFMA.

Nota Técnica

Proposta de lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016.

Data de admissão: 5 de fevereiro 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), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 15 de fevereiro de 2016.

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

A proposta de lei em apreço declara como objetivo adotar uma nova estratégia de desenvolvimento e de consolidação das contas públicas, consubstanciando essa mudança de políticas públicas em quatro vetores fundamentais:

- O crescimento económico e o emprego, baseados no aumento do rendimento disponível e do investimento;

- A defesa do Estado Social, com o objetivo de fortalecer a coesão social e reduzir os níveis de pobreza e as desigualdades sociais;

- O investimento em Ciência, Inovação, Educação, Formação e Cultura, perspetivando a economia global do século XXI;

- O reafirmar dos compromissos internacionais de Portugal, de acordo com os seus interesses, no quadro de um aumento da coesão económica e social nos e entre os Estados Membros da União Europeia.

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 iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 4 de fevereiro de 2016, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma 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 não infringe a Constituição ou os princípios neles consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no seu 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 Governo, prevê, no n.º 1 do seu artigo 6.º, que " *os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter 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 artigo 92.º, que o Conselho Económico e Social "*participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social*".

Assim, na exposição de motivos consta a referência de que foi promovida a audição do Conselho Económico e Social, tendo o Governo enviado o respetivo parecer.

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto[1], o "*Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, de cada ano, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano*", a qual é *votada, nos termos da Constituição, da presente lei e do Regimento da Assembleia da República, no prazo de 30 dias após a data da sua admissão na Assembleia".* A "*proposta de lei das Grandes Opções do Plano é apresentada, discutida e votada em simultâneo com a proposta do Orçamento do Estado*".

A Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª deu entrada na Assembleia da República a 5 de fevereiro de 2016, data em que foi, igualmente, admitida, tendo baixado a todas as comissões parlamentares, sendo competente a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) para apreciação na generalidade. Na mesma data, por despacho de S. Ex.ª o Sr. Presidente da Assembleia da República, foi determinada audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 10 de fevereiro de 2016.

O debate na generalidade da presente proposta de lei, bem como da Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª (GOV) - Orçamento do Estado para 2016, e Proposta de Lei n.º 13/XIII/1.ª (GOV) - Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 - 2019 encontra-se agendado para os próximos dias 22 e 23 de fevereiro de 2016. [*Cfr. Súmula n.º 14 da Conferência de Líderes de 10 de fevereiro*].

[1]*Nos termos do artigo 34.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril. A proposta de lei é 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 Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação. Nos termos do artigo 8.º da referida Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, os* artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental *só produzem efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma*.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, na redação final.

A proposta de lei em causa, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa aprovar as grandes opções do plano para 2016. No entanto, no respetivo preâmbulo refere-se expressamente "*A presente proposta de lei visa submeter à Assembleia da República as Grandes Opções do Plano para 2016-2019*" termos em que se sugere que o título seja alterado em conformidade passando a prever "2016-2019".

No que concerne à vigência, a Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª 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*".

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 que exprimem, segundo a exposição de motivos, *o novo modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas tal como definidos no Programa do XXI Governo Constitucional*.

Programa do XXI Governo Constitucional

Do Programa do XXI Governo Constitucional 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*[2].

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 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, n.º 1).

[2] Programa do XXI Governo Constitucional, pág. 5.

Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito (art. 199.º, alínea a), com os necessários programas setoriais e regionais (n.º 1, 2.ª parte).[3]

Ainda de acordo com os mesmos Professores, *a Constituição enfatiza o caráter democrático do planeamento económico (cfr. arts. 80.º e 81.º). 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, n.º 1, alínea p) e 258.º); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. 55.º, n.º 5, alínea d), 2.ª parte, e 56.º, n.º 2, alínea 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, alínea 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)*[4]*. (…) A falta de participação implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos.*[5]

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.[6]

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*[7], sendo a base fundamental do Orçamento.

[3] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.
[4] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.
[5] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.
[6] Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 91.
[7] V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

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 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.[8]

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)).

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

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). 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.

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.° da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao Conselho Económico e Social *pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução*.

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

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

Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a proposta de Orçamento do Estado (OE).

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 referente à Proposta de Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.

Por fim, cumpre mencionar a Lei de Enquadramento Orçamental[9], aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de julho, Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro, Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (que a republica).

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 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*.

Orçamento do Estado para 2016

Por forma a disponibilizar informação complementar à presente iniciativa menciona-se, por fim, a Proposta de Lei n.º 12/XIII - *Orçamento do Estado para 2016*, que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 5 de fevereiro de 2016.

[9] A Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, veio dar nova redação ao artigo 57.º tendo determinado, no n.º 3, que o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, as Grandes Opções do Plano. Com as alterações produzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, este artigo foi revogado. Atualmente, nos termos da Constituição, da Lei-Quadro do Planeamento, da Lei de Enquadramento Orçamental e da lei aplicável ao Conselho Económico e Social, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes de a proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com o Orçamento do Estado.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

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

O *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 Lei n.º 362/1988, de 23 de agosto, que veio modificar o artigo 3.º da Lei n.º 468/1978, de 5 de agosto, define o quadro macroeconómico previsível e programático de medio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Nesta ligação, acede-se ao DPEF de 2015 e à respetiva análise.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, sobre matéria relacionada com o presente diploma, em termos materiais e procedimentais, se encontra pendente a Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª (GOV) - Aprova o Orçamento do Estado para 2016 e a Proposta de Lei n.º 13/XIII/1.ª (GOV) - Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 – 2019.

V. Consultas e contributos

Consultas obrigatórias

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 5 de fevereiro 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, conjuntamente com a proposta de lei, o parecer emitido pelo CES em sede de trabalhos preparatórios.

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

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da proposta de lei e da respetiva exposição de motivos, bem como pelo facto de a presente iniciativa legislativa se concretizar num documento enquadrador e estratégico, não é possível, nem parece previsível, uma avaliação das consequências resultantes da sua aprovação e encargos da sua consequente aplicação.