



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a Alteração à Lei das Grandes Opções para 2025-2029 (Proposta de Lei n.º 81/XXV/2026)

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 02/06/2026)

Relator: *Conselheiro Pedro Pita Barros*

Lisboa, 2026



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

I. INTRODUÇÃO	3
II. APRECIÇÃO GERAL	4
III. APRECIÇÃO POR EIXO PRIORITÁRIO	5
1. Eixo I - Uma política de rendimentos que valoriza o trabalho e a poupança, o mérito e a justiça social	5
2. Eixo II - Reforma do Estado e guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas.....	7
3. Eixo III - Criar riqueza, acelerar a economia e aumentar o valor acrescentado.....	8
4. Eixo IV - Imigração regulada e humanista	10
5. Eixo V - Serviços essenciais a funcionar para todos e com qualidade, com complementaridade entre oferta pública, privada e social.....	10
6. Eixo VI - Segurança mais próxima, justiça mais rápida e combate à corrupção	11
7. Eixo VII - Construir Portugal: mobilização de todos para ultrapassar a crise da habitação.....	13
8. Eixo VIII - As infraestruturas que alavancam o país	13
9. Eixo IX - Água que Une: salvaguardar o futuro.....	14
10. Eixo X - Plano de reforço estratégico de investimento em defesa	14
IV. CONCLUSÃO	15



I. INTRODUÇÃO

Foi objeto de análise a Proposta de Lei n.º 81/XXV/2026, a qual procede à alteração da Lei n.º 73-B/2025, de 31 de dezembro, relativa às Grandes Opções para 2025-2029. O presente parecer constitui uma apreciação das alterações introduzidas pela referida Proposta de Lei à luz do Parecer sobre as Grandes Opções para 2025-2029 aprovado em 14 de novembro de 2025 pelo Conselho Económico e Social (CES), incidindo, em particular, sobre o grau de acolhimento pelo novo diploma das considerações então emitidas por este Conselho.

Nos termos do artigo 34.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual), o Governo deve apresentar anualmente a Lei das Grandes Opções (LGO) até 15 de abril, ou “no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo”, caso esta ocorra em data posterior (artigo 39.º, n.º 4, da LEO). A presente proposta de lei insere-se nesse quadro, assumindo, na prática, a função de atualização anual das Grandes Opções para 2025–2029.

A Lei das Grandes Opções deve justificar as opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. Essa função de coordenação estratégica exige, além de coerência formal, liderança com capacidade de execução, inteligibilidade institucional e aptidão para responder aos problemas identificados.

O parecer agora produzido não se limita, por isso, à enumeração de alterações textuais. Importa apreciar se a proposta contida em PL81/XXV/2026 melhora de modo efetivo o quadro anteriormente proposto, se responde às reservas formuladas no parecer anterior e se introduz novos elementos suscetíveis de alterar o sentido estratégico das Grandes Opções.



II. APRECIÇÃO GERAL

A leitura global da proposta PL81/XXV/2026 permite concluir que o diploma apresenta alterações pontuais ao documento aprovado recentemente, num esforço relevante de melhoria de atualização do texto anteriormente aprovado pela Lei n.º 73-B/2025, de 31 de dezembro. As introduções propostas avançam para uma formulação mais operacional, com maior presença de metas, calendários, indicadores e instrumentos de monitorização, ainda que alguns indicadores de contexto referentes a cada eixo prioritário não tenham sido atualizados. Essa evolução corresponde, em parte, às preocupações manifestadas no parecer anterior quanto à necessidade de concretização e avaliação das políticas públicas. Neste âmbito, importa ainda realçar o facto de o Quadro de programação plurianual para financiamento das medidas de política pública não explicitar a sua eventual ligação ao PTRR.

A alteração mais visível situa-se no enquadramento europeu. É introduzida uma articulação expressa com as Recomendações Específicas por País no âmbito do Semestre Europeu, o que representa uma maior aproximação das GO às novas regras da governação económica europeia, respondendo a observação anterior do CES. Importa sublinhar que a alteração operada se traduz sobretudo num exercício de densificação e operacionalização do quadro previamente definido, não correspondendo, em termos gerais, a uma alteração do sentido estratégico das Grandes Opções. O CES alerta para a necessidade de, num documento que enquadra as opções de política económica no médio prazo, se justificar o desenvolvimento de medidas que, em muitos casos, não estão previstas no contexto da Governação Económica da UE.



O reforço da orientação mais executiva não elimina, todavia, todas as insuficiências identificadas. Persistem questões apontadas no Parecer anterior sem (ainda) resposta adequada, como a ausência de um eixo autónomo sobre envelhecimento e longevidade, a não criação de um eixo próprio para competitividade e qualificação do território, a ausência de um quadro autónomo de riscos e estratégias de resposta e a insuficiente explicitação de certas infraestruturas críticas, designadamente as de transmissão de dados. Em particular, o CES considera que continua ausente uma abordagem integrada às transformações demográficas associadas ao envelhecimento da população e ao aumento da esperança média de vida. Não é estruturada uma estratégia transversal para os impactos da longevidade na saúde, proteção social, mercado de trabalho, habitação, infraestruturas e organização dos cuidados, nem se valoriza o potencial económico e social associado à denominada “*silver economy*”, enquanto fator de inovação, emprego, coesão social e competitividade. Também ignora a proposta explicitada no Parecer anterior, para inclusão de um eixo autónomo “Vidas longas com autonomia e dignidade”.

A proposta de Lei revela uma reorganização e, em alguns casos, simplificação do elenco de medidas, bem como maior densificação dos instrumentos de planeamento.

III. APRECIÇÃO POR EIXO PRIORITÁRIO

1. Eixo I - Uma política de rendimentos que valoriza o trabalho e a poupança, o mérito e a justiça social

No Eixo I, o PL81 melhora a componente quantitativa, designadamente por via do Quadro 5 (pp. 26-27), onde fixa metas relativas ao salário médio, ao



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Complemento Solidário para Idosos, à pobreza e à reorganização das prestações sociais. Tal evolução representa resposta parcial a preocupações expressas no parecer anterior. Em especial, a inclusão de uma meta de aumento do salário médio constitui avanço face ao quadro anterior, embora permaneça insuficientemente explicitada a articulação entre os diferentes fatores e instrumentos que concorrem para tal objetivo, nomeadamente ao nível do crescimento da produtividade e da repartição dos ganhos associados, da dinamização da contratação coletiva, da subida dos salários na Administração Pública, ou do papel do SMN.

Persistem, ainda, outras omissões relevantes. O novo diploma continua sem quaisquer referências expressas à contratação coletiva, não enfrenta de forma própria a reflexão sobre a estrutura de tributação e as bases tributárias em contexto de automação crescente, nem apresenta medidas de promoção da poupança. De forma semelhante, nem o texto justificativo do Eixo 1, nem o Quadro 5 concretizam programas, políticas, metas ou objetivos relativamente a instrumentos que fomentem o aumento da poupança. A mera duplicação de publicações no âmbito do projeto "Finanças à Lupa" revela-se, neste contexto, insuficiente. Adicionalmente, embora o PL81 introduza no Quadro 13 (pp. 37-38) uma meta de redução do *gender pay gap*, não incorpora de forma satisfatória, no próprio Eixo I, medidas orientadas para a redução das desigualdades salariais entre mulheres e homens, o combate à precariedade, e a prevenção do assédio sexual e moral no local de trabalho.

Do mesmo modo, a recomendação anteriormente produzida no parecer do Conselho Económico e Social de criação de indicadores específicos de monitorização da igualdade salarial e da participação equilibrada de mulheres e homens em todos os setores de atividade (C046) apenas encontra acolhimento parcial nas alterações propostas. Não há ainda um sistema de



monitorização suficientemente completo e transversal, sendo que se mantém nas GO a previsão do incentivo aos sistemas complementares de reforma.

2. Eixo II - Reforma do Estado e guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas

É no Eixo II que as alterações propostas levam a uma evolução evidente. O Quadro 9 (pp. 31-34) e o n.º 4.3.3 (p. 36) passam a fixar metas de simplificação administrativa, interoperabilidade, expansão de serviços digitais, formação em competências digitais e ganhos de eficiência. Estas alterações respondem de forma clara às críticas relativas ao tom excessivamente geral do texto anterior, à necessidade de uma agenda vinculativa de simplificação com metas temporais e avaliação e ao investimento em formação digital da população e da Administração Pública. Sem prejuízo desta evolução positiva, o CES considera que a agenda de simplificação administrativa poderia beneficiar de maior foco em domínios com impacto direto nos custos de contexto da atividade económica. Neste âmbito, continuam particularmente relevantes medidas orientadas para a redução de prazos, maior previsibilidade regulatória, reforço da interoperabilidade entre entidades públicas e racionalização dos custos administrativos associados. Ainda no quadro 9, o CES questiona o alcance da meta fixada para o objetivo estratégico “Promover uma cultura de serviço público de excelência”, enquadrada no tema “no plano dos trabalhadores da Administração Pública” que aponta para a capacitação de 2,8 milhões de portugueses em competências digitais.

A recomendação de que a digitalização seja utilizada para melhorar processos, acesso e qualidade dos serviços públicos encontra acolhimento no novo diploma. Esta alteração reforça explicitamente a interoperabilidade, a digitalização integral dos serviços e o uso de



inteligência artificial em processos administrativos, sendo relevante, no entanto, salvaguardar que toda a população continua a ter acesso adequado aos serviços.

A resposta poderia ser mais completa em vários aspetos. A crítica relativa à automação e às condições de trabalho é apenas parcialmente respondida, pois o conjunto de alterações propostas não desenvolve suficientemente as suas implicações laborais e organizacionais, conforme sugerido no anterior parecer, num contexto em que a dotação de meios humanos e técnicos adequados é fundamental para a resposta pública às necessidades da população. O diploma não acolhe de forma expressa a reforma da tarifa social de acesso à Internet anteriormente mencionada no parecer no CES sobre as GO, não integra uma perspetiva de género na transformação digital nem mecanismos específicos de prevenção da ciberviolência e continua sem resposta clara à objeção segundo a qual a reforma do Estado não deve assentar na criação de megaorganismos públicos com competências alargadas sem reforço proporcional de recursos humanos.

Globalmente, há uma preocupação em estabelecer metas referentes a processos (despesa a realizar, revisão de legislação, pessoas ou entidades a atingir com as intervenções previstas). O CES considera que este esforço deverá ser completado com a previsão de mecanismos para medição dos efeitos produzidos, avaliação das políticas seguidas, incluindo a adequação de meios empregues, e atuar em conformidade com essa avaliação.

3. Eixo III - Criar riqueza, acelerar a economia e aumentar o valor acrescentado

No Eixo III, o novo diploma aprofunda o conteúdo anterior, introduzindo metas relativas a cada tema e respetivo objetivo estratégico. Estas alterações constituem uma melhoria material face ao texto anterior e



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

responde parcialmente à crítica de que o eixo carecia de maior identificação de prioridades e de uma ligação mais concreta entre sistema científico e tecido empresarial. O CES constata, ainda, a inclusão da revisão da legislação laboral até 2026.

O aumento da concretização não significa, por si só, que esteja plenamente ultrapassada a reserva sobre a insuficiente centralidade estratégica do eixo, sobre a necessidade de mudanças estruturais na economia portuguesa ou sobre a estabilidade regulatória e a redução de custos de contexto, conforme anteriormente mencionado. Sem prejuízo da maior densificação, permanece a questão de saber se o eixo assume um papel verdadeiramente estruturante na transformação do modelo económico. O CES questiona ainda o alcance das metas relacionadas com o objetivo da “valorização do trabalho” que apenas aponta para uma redução da taxa de desemprego jovem face ao valor de 2025, ou ao nível da meta para “igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens no emprego e no trabalho”, que remete para 2030, uma redução das disparidades salariais face ao valor de 2025. Ainda neste particular, não se vislumbra a relação entre a meta de “Comemorar os 50 anos das primeiras eleições autárquicas, até 2027”, com o objetivo estratégico que lhe dá corpo de “Reduzir desigualdades e promover o investimento fora dos grandes centros”.

O CES considera igualmente importante reforçar a capacidade de conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas baseadas em evidência, nomeadamente através de uma maior articulação com o sistema científico, da utilização sistemática de dados e do desenvolvimento de capacidades técnicas na Administração Pública. Do mesmo modo, importa reforçar a eficácia na divulgação e acessibilidade dos instrumentos de política pública, tendo em conta os reduzidos níveis de utilização observados em diversas medidas e programas.



4. Eixo IV - Imigração regulada e humanista

No Eixo IV, é melhorada a concretização programática do texto anterior das GO. São introduzidas metas relativas a cada tema e objetivo estratégico. Tal evolução responde parcialmente às observações segundo as quais o eixo anterior carecia de medidas concretas de integração e de regulação de fluxos migratórios. O CES reafirma o objetivo, consensual, de inclusão e de integração das populações migrantes (a ser atendido nas medidas das GO relacionadas com barreiras de acesso à nacionalidade).

Apesar disso, o novo diploma não acolhe integralmente a perspetiva do parecer anterior. Não é suficientemente desenvolvida a dimensão de concertação com parceiros sociais e sociedade civil, nem foram identificadas medidas especificamente orientadas para a proteção de mulheres e raparigas migrantes em situações de vulnerabilidade acrescida. A harmonização com as orientações europeias em matéria de migração regular e integração plena continua, por isso, apenas parcialmente refletida. O CES reforça a importância destes elementos conforme expresso no parecer anterior: "o CES, com base na evidência nacional e internacional, não reconhece qualquer relação positiva entre imigração e criminalidade."

5. Eixo V - Serviços essenciais a funcionar para todos e com qualidade, com complementaridade entre oferta pública, privada e social

Relativamente ao Eixo V, o CES reconhece que existem ajustamentos nas áreas da educação e da cultura, com reformulações em matéria de coesão social e de acesso a bens e serviços culturais, o que corresponde à evolução observável no Quadro 21 (pp. 54-60). As alterações propostas dão mais corpo executivo às metas em saúde, educação, cultura, desporto, mobilidade e Segurança Social digital.



O CES considera ainda que permanece insuficientemente explicitado o papel da economia social e dos seus agentes, em áreas como a saúde e a proteção social.

Ainda assim, a resposta às preocupações do parecer anterior é mista. O novo diploma melhora a concretização das políticas de mobilidade e de serviços essenciais, acolhendo parcialmente as recomendações, nomeadamente, sobre bilhética integrada, cobertura de serviços de transporte público em todos os territórios de baixa densidade e funcionamento operacional do sistema. O novo diploma não resolve a questão de fundo relativa à valorização e melhoria dos serviços públicos, à distinção entre provisão pública e privada de serviços essenciais, nem acolhe, pelo menos explicitamente, o mecanismo automático de proteção de consumidores vulneráveis contra o corte de serviços essenciais.

Na opinião do CES, para além das já referidas, persistem insuficiências em matéria de políticas de envelhecimento, de igualdade de género e de proteção de vítimas, não existindo uma estratégia nacional articulada com as linhas europeias, que valorize o trabalho de cuidado formal e informal. O novo diploma não integra no Eixo V um bloco coerente de políticas de envelhecimento saudável e participativo, nem desenvolve de forma suficiente a promoção da igualdade entre mulheres e homens no acesso aos serviços públicos e na organização dos cuidados, articulada com estruturas especializadas de apoio a vítimas de violência contra as mulheres.

6. Eixo VI - Segurança mais próxima, justiça mais rápida e combate à corrupção

No Eixo VI destacam-se alterações associadas ao funcionamento do sistema de justiça, designadamente em matérias relacionadas com a sua eficiência, modernização e instrumentos operacionais de resposta. O Quadro 25 (pp. 69-



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

72) e o Quadro 27 (p. 73) aprofundam o eixo com metas operacionais, reforço da resposta a vítimas, proteção civil e instrumentos adicionais de execução. Tal evolução justifica uma apreciação favorável quanto ao reforço da componente executiva do eixo.

O CES considera ainda necessário reforçar o acesso à justiça das pessoas com deficiência e de outras pessoas com necessidades acrescidas de apoio, mediante adaptações processuais adequadas à capacidade cognitiva e comunicacional, informação em formatos acessíveis e formação especializada dos profissionais do sistema judicial.

É particularmente relevante a inclusão, no Quadro 27, da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030, o que responde claramente a recomendação produzida no anterior parecer do CES. Também se verifica resposta parcial às observações relativas ao funcionamento da justiça administrativa e fiscal e à necessidade de maior eficiência e modernização.

Não obstante, a resposta permanece incompleta em matéria de violência contra as mulheres e violência sexual, bem como no que respeita à promoção de uma justiça plenamente acessível e inclusiva para pessoas com deficiência e outras pessoas com necessidades acrescidas de apoio. As GO passam a incluir metas relacionadas com violência contra as mulheres, violência doméstica e gabinetes de apoio à vítima, mas não cobre integralmente o quadro normativo e institucional recomendado pelo parecer anterior, designadamente no tocante à Convenção de Istambul, à violência sexual e à especialização plena da magistratura e das forças de segurança, mantendo-se, por isso, atual a recomendação do CES quanto à necessidade de uma abordagem mais integrada e especializada destas matérias.



7. Eixo VII - Construir Portugal: mobilização de todos para ultrapassar a crise da habitação

No Eixo VII, as alterações propostas às GO respondem à crítica de insuficiente concretização executiva do texto anterior. São introduzidas metas quantificadas para habitação pública, mobilização de património devoluto, construção modular, arrendamento e linhas de financiamento, o que responde parcialmente ao Parecer anterior do CES. No entanto, algumas das metas, como a entrega de 26 mil habitações até junho de 2026 ao abrigo do programa 1º Direito, estão em risco de não ser atingidas.

Estas modificações não eliminam todas as reservas anteriores. Mantém-se insuficientemente tratada a articulação entre habitação, emprego e mobilidade territorial, bem como o reforço explícito do papel do IHRU. Por outro lado, não é dada resposta clara à proposta de um sistema nacional de monitorização da oferta e acessibilidade à habitação nem à exigência de referência ao papel do Comércio e Serviços no desenvolvimento urbano integrado.

O CES entende que a crise da habitação deverá envolver a participação de todos os sectores, privado, público e social (cooperativo), levando ao aumento da habitação a preços acessíveis em Portugal, não havendo uma estratégia clara de intervenção nesse sentido.

8. Eixo VIII - As infraestruturas que alavancam o país

No Eixo VIII permanecem muitas das observações anteriores constantes do Parecer do CES. Não foi dada resposta à preocupação com as acessibilidades do novo aeroporto de Lisboa, com o reforço da rede elétrica em moldes socialmente equilibrados, ou com a necessidade de um plano nacional articulado para infraestruturas de transmissão de dados e formas de assegurar a inserção dos agentes económicos portugueses no espaço



internacional de dados e tecnologias de transmissão. O CES mantém ainda a recomendação de ser dada atenção às infraestruturas digitais como infraestrutura económica crítica.

9. Eixo IX - Água que Une: salvaguardar o futuro

O Eixo IX recebe concretização em matéria de metas, fixando-se objetivos para perdas de água, regadio, armazenamento e digitalização do ciclo da água na proposta de alterações às GO. Essa evolução responde parcialmente às recomendações do parecer anterior quanto à necessidade de execução faseada, metas verificáveis e reforço da capacidade de planeamento.

Persistem, também neste eixo, reservas relevantes, apresentadas no anterior Parecer do CES. O novo diploma não trata de forma expressa a repartição social do custo da resiliência hídrica, nem desenvolve com a precisão pedida os mecanismos de reporte público, justiça territorial, proteção de consumidores vulneráveis e cooperação ibérica em cenário de escassez. As alterações às GO propostas contêm uma resposta positiva, apesar de ser considerada apenas parcial, às opiniões do CES expressas no anterior Parecer.

10. Eixo X - Plano de reforço estratégico de investimento em defesa

No Eixo X, as alterações propostas clarificam o enquadramento estratégico da defesa e tornam mais explícita a ligação entre investimento em defesa, contexto geopolítico europeu e internacional e desenvolvimento de capacidades nacionais, incluindo dimensões industrial, tecnológica e de qualificação de recursos humanos.



Esta evolução responde parcialmente ao anterior Parecer do CES. O novo diploma vai além do texto anterior ao introduzir metas de maior ambição, embora não apresente o plano plurianual com o nível de detalhe e desagregação anteriormente recomendado pelo CES, com todos os indicadores setoriais, nos termos propostos pelo parecer anterior.

IV. CONCLUSÃO

Em conclusão, as propostas de alteração às GO representam uma melhoria, sobretudo na maior concretização dos objetivos, na introdução de metas e indicadores (ainda que vários estejam desatualizados), na articulação com o Semestre Europeu e no reforço da densidade executiva de vários eixos prioritários.

Apesar desta evolução positiva, subsiste um conjunto relevante de preocupações expressas no anterior Parecer do CES apenas parcialmente acolhidas ou não acolhidas. Em termos qualitativos, o novo diploma melhora mais onde se exigia quantificação, calendarização e reforço instrumental; há ainda franco potencial de melhoria onde se recomendava, no anterior Parecer do CES, explicitação de princípios estruturantes, integração transversal de direitos ou clarificação de opções institucionais.

Permanecem justificadas as recomendações do anterior Parecer do CES relativas ao envelhecimento, à contratação coletiva, à igualdade de género em moldes transversais, à transformação digital com perspetiva de direitos, à proteção de consumidores vulneráveis em serviços essenciais e ao desenvolvimento de uma visão integrada estratégica para infraestruturas de dados. Nestes termos, o CES entende que as alterações introduzidas justificam a presente apreciação complementar, sem prejuízo da manutenção da validade global do Parecer anteriormente aprovado. No atual contexto económico e geopolítico, emergem duas preocupações. A



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

primeira com o aumento do custo de vida para a população portuguesa, e a segunda, com o risco de reafectação de verbas para investimento em defesa, no âmbito da participação nacional no esforço europeu, comprometendo eventualmente metas sociais e económicas.