CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a

Proposta de Orçamento do Estado para 2027

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 03/11/2026)

Relator: *Conselheiro Tiago Abalroado*

Lisboa, 2026

Índice

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES 3
2. CENÁRIO MACROECONÓMICO E PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS 5
2.1. Cenário Macroeconómico e Riscos 5
2.2. Perspetivas Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 16
3. SEGURANÇA SOCIAL 24
3.1. Conta, Financiamento e Sustentabilidade 24
3.2. Pensões, Prestações e Adequação da Proteção Social 28
3.3. Ação Social, Respostas Sociais e Cooperação com o Setor Social e Solidário 32
4. INVESTIMENTO PÚBLICO 39
4.1. Execução Recente e Investimento Previsto para 2027 39
4.2. Financiamento e Continuidade no Período Pós-PRR 43
5. MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL 49
5.1. Fiscalidade e Rendimentos 50
5.2. Atividade Económica e Emprego 55
5.3. Habitação 63
5.4. Educação, Ensino Superior, Ciência e Inovação 67
5.5. Saúde 70
5.6. Ambiente, Energia e Resiliência 73
5.7. Coesão Territorial e Financiamento Regional e Local 76
5.8. Impactos Distributivos e Coerência das Medidas 79
6. SÍNTESE CONCLUSIVA 84
7. DECLARAÇÃO DE VOTO 98

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O Conselho Económico e Social (CES) elaborou o presente Parecer sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2027 (Proposta de Lei n.º 110/XVII/2.ª) – POE2027, por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), cujo pedido e envio ao CES da respetiva Proposta de Lei teve lugar no dia 8 de outubro de 2026.

Neste contexto, o CES mostra preocupação relativamente à curta extensão do prazo que tem disponível para elaboração deste Parecer, que não permite uma discussão tão aprofundada quanto seria necessário, especialmente sendo o CES um órgão composto por entidades muito diversas com opiniões plurais.

A POE2027 é apresentada no âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que se encontra num processo de revisão, no âmbito da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE XXI), vulgo Reforma das Finanças Públicas. Este processo de revisão visa a adaptação às regras de governação económica da União Europeia (UE) constantes da Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, e dos Regulamentos (UE) 2024/1263 e 2024/1264, de 29 de abril de 2024, que contêm, respetivamente, as regras do braço preventivo e corretivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Este Parecer, tal como os elaborados em anos anteriores, não se debruçará sobre todos os pontos constantes dos documentos que acompanham a POE, mas procurará realçar as principais questões colocadas pelas entidades que constituem o CES e prestar, assim, o contributo que se julga ser útil, face à solicitação do Parlamento através da COFAP.

O Parecer encontra-se estruturado em seis capítulos. Depois das considerações preliminares no capítulo 1, segue-se a análise do cenário macroeconómico e das perspetivas orçamentais no capítulo 2. No capítulo 3, consta a análise das perspetivas orçamentais da Segurança Social e, no capítulo 4, a análise das perspetivas referentes ao investimento público. A avaliação das principais medidas de política orçamental consta do capítulo 5, ao qual se segue o capítulo 6 com a síntese conclusiva do Parecer.

2. CENÁRIO MACROECONÓMICO E PERSPETIVAS ORÇAMENTAIS

2.1. Cenário Macroeconómico e Riscos

As projeções constantes do Quadro 1 constituem o cenário macroeconómico subjacente à POE2027 elaborada pelo Ministério das Finanças (MF).[1]

QUADRO 1 – Cenário macroeconómico

(percentagem, pontos percentuais)

	2025	2026(e)	2027(p)
	INE	MF - OE2027	
PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)			
PIB	**1,9**	**2,3**	**2,1**
Consumo privado	3,7	3,1	2,1
Consumo público	2,1	1,7	1,2
Investimento (FBCF)	4,3	5,7	2,0
Exportações de bens e serviços	0,0	3,5	3,1
Importações de bens e serviços	4,6	6,0	2,8
Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)			
Procura interna	4,0	3,5	2,1
Procura externa líquida	-2,1	-1,2	0,1
Evolução dos preços (taxa de variação, %)			
Deflator do PIB	4,0	3,1	2,5
IHPC	2,2	2,9	2,3
Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)			
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	2,3	1,7	1,4
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,0	5,8	5,7
Produtividade aparente do trabalho	-0,4	0,6	0,7
Remunerações por trabalhador	4,8	4,7	4,5
Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)			
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	2,5	1,6	1,2
Saldo da balança corrente	1,0	-0,3	-0,4
do qual: saldo da balança de bens e serviços	0,7	-0,7	-0,6
Saldo da balança de capital	1,5	1,8	1,6

Nota: ᵉ estimativa; ᵖ previsão.

Fonte: Relatório da POE2027: Quadro 2.3, a partir do INE e MF.

[1] Para efeitos de comparação, *vide* Quadro 2.4 - *Previsões de outras instituições para 2026-2027* do Relatório da POE2027.

Em 2026, o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) é estimado em 2,3%. De acordo com a POE, o crescimento registado, em termos homólogos, nos dois primeiros trimestres do ano (2,4% e 2,6%) decorre sobretudo da aceleração do investimento/formação bruta de capital fixo (FBCF) e das exportações de bens e serviços, estas últimas com elevado conteúdo importado, potenciando o aumento das importações durante esse período. Para o segundo semestre de 2026, antecipa-se um crescimento do PIB mais moderado devido à evolução esperada da procura interna.

Para 2027, o MF prevê um crescimento real da economia portuguesa de 2,1%, resultante dos contributos positivos da procura interna e da procura externa – 2,1 e 0,1 pontos percentuais (pp), respetivamente. Comparada com a média das previsões de outras instituições, esta previsão reflete "um maior otimismo em relação à previsão de crescimento do investimento".

Sobre a economia portuguesa, o CES salienta que, em 2025, o processo de convergência com a economia europeia foi interrompido, após três anos consecutivos de aproximação. Nesse ano, o PIB *per capita* português, em paridade de poder de compra, correspondeu a 81% da média da UE, uma redução de 1 pp face ao observado em 2024 e 4 pp abaixo do valor alcançado em 2000 (85%, o mais elevado desde então). No total dos 27 países da UE, dos 21 países da Área do Euro e dos 15 países da coesão, Portugal registou o 16.º, o 14.º e o 6.º valor mais elevado, respetivamente.[2][3]

[2] Fonte: Eurostat. Purchasing power parities, price level indices, nominal and real expenditures by analytical categories - based on COICOP 2018 - Volume indices of real expenditure *per capita*.

[3] Os países da coesão correspondem aos Estados-Membros com um rendimento nacional bruto *per capita* inferior a 90 % da média da UE: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia – Fonte: Parlamento Europeu. Fundo de Coesão.

O CES alerta que estas conclusões se baseiam em valores da população residente anteriores à significativa revisão em alta efetuada em junho deste ano pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e em valores do PIB, em paridade de poder de compra, que se prevê serem também revistos em alta pelo INE em março de 2027, pelo que deverão ser lidas com a necessária reserva.

No que respeita à evolução do consumo privado, a estimativa para 2026 é de crescimento (+3,1%), variação explicada pelo aumento do rendimento disponível real (+2,5%) e uma redução da taxa de poupança. Em 2027, prevê-se um crescimento de 2,1%, em linha com o previsto para o rendimento disponível real.

Relativamente ao consumo público, o aumento estimado para 2026 (+1,7%) é impulsionado pelo consumo intermédio associado ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), seguindo-se um abrandamento deste agregado em 2027 (+1,2%).

O aumento esperado da FBCF em 2026 é de 5,7%, devendo-se, segundo a POE, ao impacto do final da implementação do PRR e à aquisição de aeronaves pela TAP, no contexto de renovação da sua frota. Em 2027, a projeção de crescimento é menor (+2,0%), para a qual contribuirá a execução dos restantes fundos europeus e o dinamismo esperado do investimento direto estrangeiro. Tal como em pareceres anteriores, o CES regista com preocupação a descida prevista para o crescimento da FBCF após a execução do PRR, evolução que denota a excessiva dependência do investimento financiado por fundos da UE, pelo que importa atrair e mobilizar investimento privado e promover o desenvolvimento do mercado de capitais.

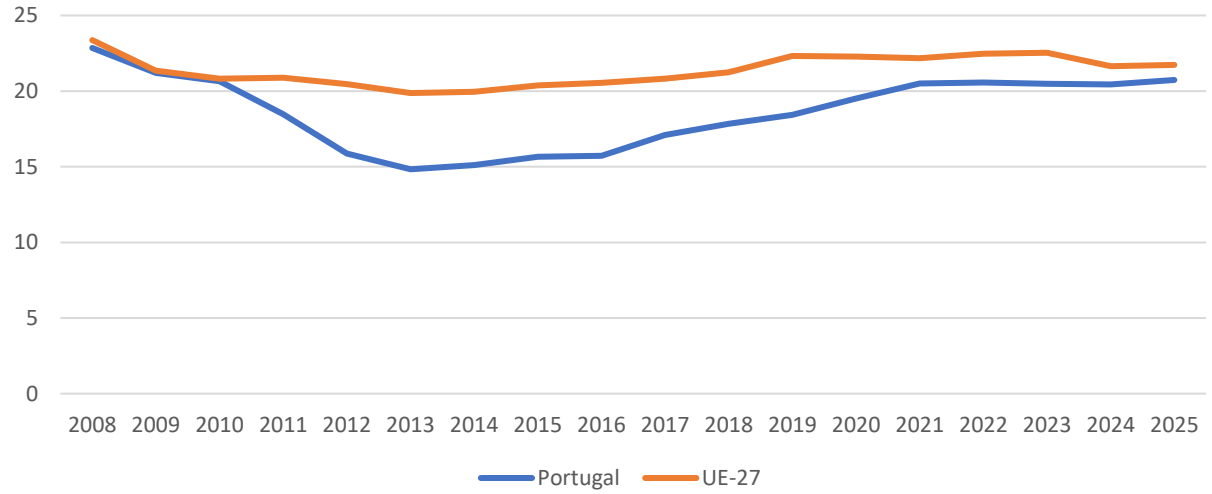
Esta desaceleração da FBCF para 2,0%, em termos reais, resulta da previsão de uma queda real de 32,5% na sua componente pública e de um aumento real de 10,4% na sua componente privada, segundo os cálculos do Conselho das Finanças Públicas (CFP)[4], baseados na informação do MF. Na falta de explicações plausíveis para esta forte aceleração do investimento privado, o CES receia que não venha a ser alcançada, aprofundando ainda mais a travagem do investimento total e os respetivos impactos no crescimento económico. Para além do efeito do aumento das taxas de juro, a conjuntura externa adversa e muito incerta e a compressão das margens provocada pelo aumento dos custos energéticos (só muito parcialmente repercutidos nos preços) torna pouco credível uma aceleração do investimento privado desta dimensão. A reforçar este receio, note-se ainda que, segundo o CFP, a média das projeções das principais instituições para o crescimento do investimento privado em Portugal em 2027 é de 4,9%, sendo esta a variável em que o desvio face às projeções independentes é maior.

O CES assinala que, nos últimos 18 anos com informação disponível (2008 a 2025), o investimento em Portugal, em percentagem do PIB, foi sempre inferior ao da média da UE-27, registando-se a maior disparidade de valores em 2013 (-5,04 pp), conforme ilustra a Figura 1. Não obstante a convergência recente com a média da UE-27, a diferença cifrou-se em -0,99 pp em 2025. A queda nominal de 31% prevista para o investimento público, correspondente à redução real de 32,5% anteriormente referida, é também muito preocupante, passando o seu peso de 4,3% do PIB em 2026 para 2,8% do PIB em 2027. Esta redução global reflete o termo da componente de FBCF associada ao PRR, que passa de 4 966 milhões de euros em 2026 para um valor nulo em 2027. Excluindo o PRR, o

[4] Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2026). Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2027 (Parecer n.º 05/2026).

investimento público aumenta de 9 069 para 9 687 milhões de euros, ou seja, 6,8% em termos nominais, conforme o Quadro 2 e a análise desenvolvida na secção 4.1.

FIGURA 1 – Evolução da FBCF em Portugal e na UE-27 (% PIB)



Fonte: Eurostat. Investment share of GDP by institutional sectors – Total investment.

Na esfera do comércio internacional, projeta-se uma desaceleração do ritmo de crescimento das exportações de bens e serviços, de +3,5% em 2026, consequência da "evolução mais favorável da componente de bens", para +3,1% em 2027, variação que incorpora a "perspetiva de aceleração da procura externa" dirigida a Portugal. Prevê-se uma desaceleração mais expressiva no ritmo de crescimento das importações de bens e serviços, de +6,0% em 2026, decorrente do "elevado conteúdo importado de algumas das componentes de bens mais dinâmicas", para +2,8% em 2027, variação alinhada com a "procura global ponderada por conteúdos importados". De acordo com o Banco de Portugal (Boletim Económico de outubro), o conteúdo importado das exportações de bens e serviços tem vindo a aumentar, atingindo, em 2025, 43,4% destas, com destaque para as exportações de bens, em que este

conteúdo é mesmo superior ao do respetivo valor acrescentado nacional (atingindo 52,7%).

Tal como em pareceres anteriores, o CES considera que é importante que o aumento das exportações se traduza num aumento significativo das exportações líquidas do seu conteúdo importado, suportado num maior valor acrescentado nacional. O CES recomenda que, na apresentação do cenário macroeconómico, conste, também, o contributo para o crescimento do PIB das diversas componentes da despesa líquidas do respetivo conteúdo importado.

Nas projeções constantes da POE, estima-se que, em 2026, a economia portuguesa apresente capacidade líquida de financiamento face ao exterior (1,6% do PIB). Destaca-se o saldo negativo da balança corrente, para o qual contribuiu o saldo negativo da balança de bens e serviços, potenciado, no primeiro trimestre, pelo efeito volume decorrente de importações no âmbito de investimentos de grande dimensão e, no segundo trimestre, pelo efeito de perda de termos de troca associado ao aumento do preço do petróleo. De destacar, por traduzir uma inversão de tendência, que, após três anos sucessivos de saldos positivos, segundo as previsões da POE, em 2026 e 2027, a balança de bens e serviços voltará a registar défices. Por sua vez, o saldo da balança de capital foi positivo, tendo para ele contribuído a execução do PRR e compensações de seguradoras no âmbito das tempestades que assolaram o território no início do ano. Para 2027, prevê-se uma deterioração de 0,4 pp da capacidade líquida de financiamento face ao exterior, com um saldo correspondendo a 1,2% do PIB.

Para 2026, a previsão de crescimento do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) é de +2,9%, explicada, em parte, pelo aumento dos preços

dos produtos energéticos e dos produtos alimentares. Em 2027, prevê-se a desaceleração do crescimento do nível geral de preços (+2,3%).

A propósito da hipótese externa relativa à taxa de juro de curto prazo (2,5% em 2026 e 3,4% em 2027)[5], o CES alerta para o esforço adicional que este aumento representa para as famílias e empresas, para fazer face aos seus compromissos financeiros. A crise da habitação, que se vive de forma particularmente grave em Portugal, faz com que tenha de se ter especial atenção às políticas de rendimentos das famílias, para que estas possam suportar os custos de aquisição ou arrendamento de habitação, bem como o seu financiamento, a par de medidas do lado da oferta de habitação, quer ao nível das rendas, quer do seu financiamento.

No âmbito do mercado de trabalho[6], o emprego aumentará em 2026, mas desacelerá em 2027 (+1,7% e +1,4%, respetivamente). A previsão para 2027 encontra-se acima das previsões efetuadas pelas restantes instituições[7] e, de acordo com Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2027, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), este crescimento "é difícil de conciliar com o abrandamento recente da imigração líquida".[8] Por seu turno, a taxa de desemprego estimada para 2026 corresponde a 5,8% da população ativa, prevendo-se uma ligeira redução em 2027 para 5,7%.

O CES destaca que a taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos) foi 19,5% em 2025 (21,6% para as mulheres e 17,6% para os homens), 2,1 pp abaixo da

[5] A POE2027 considera como referência para a taxa de juro de curto prazo a Euribor a 3 meses.
[6] Também neste âmbito cumpre salientar que os dados que sustentam a análise realizada podem vir a ser objeto de atualização, na sequência da revisão do INE prevista para março de 2027.
[7] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE): 0,4%; Banco de Portugal (BdP): 0,7%; Comissão Europeia (CE): 0,9%; Conselho das Finanças Públicas (CFP): 1,1%; Fundo Monetário Internacional (1,3%).
[8] Fonte: Unidade Técnica de Apoio Orçamental (2026). Apreciação preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2027 (Relatório UTAO n.º 17/2026).

observada em 2024. Apesar da redução observada, este indicador ainda dista da média da UE-27 (15,2%).[9] Adicionalmente, o CES manifesta a sua preocupação quanto à integração no mercado de trabalho dos jovens NEET (do inglês *young people neither in employment nor in education and training* – jovens com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos que não se encontram a trabalhar, não estudam e não frequentam qualquer tipo de formação). Em 2025, 8,0% dos jovens em Portugal estavam nesta situação (8,1% para jovens do sexo masculino e 7,9% para jovens do sexo feminino), 0,7 pp abaixo do observado em 2024. Embora se situe abaixo da média da UE-27 (11,0%)[10], o CES considera que este indicador continua a ser um número elevado, a ter em consideração na formulação de políticas públicas com vista à redução do desemprego jovem. O CES recomenda a afinação destes dados, pois a realidade subjacente ao desemprego até aos 20 anos, e superior, não tem comparabilidade em enquadramento e forma de lidar, e a média de um corte etário tão grande perde significado na média. O desemprego de longa duração, que diminuiu pelo quarto ano consecutivo, fixou-se em 2,2% da população ativa (2,4% para as mulheres e 2,1% para os homens), o que representa uma descida de 0,2 pp face a 2024, mantendo-se, no entanto, acima da média da UE-27 (1,9%).[11]

Em 2025[12], 15,1% dos trabalhadores por conta de outrem, com idades compreendidas entre os 15 e os 74 anos, tinha contrato de trabalho não permanente (15,5% das mulheres e 14,6% dos homens), acima da média da UE-27 (12,7%). Todavia, salienta-se a redução de 0,8 pp face a 2024.[13] O CES reitera

[9] Fonte: Eurostat. Youth unemployment rate by sex (% of population in the labour force).
[10] Fonte: Eurostat. Young people neither in employment nor in education and training (NEET), by sex and age - annual data (% of total population).
[11] Fonte: Eurostat. Long-term unemployment rate by sex (% of population in the labour force).
[12] Último ano com dados disponíveis.
[13] Fonte: Eurostat. Temporary employees by citizenship - % of total employees.

que é essencial compreender e continuar a dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais.

O CES regista que a POE2027 prevê que as remunerações por trabalhador evidenciem um crescimento nominal de 4,7% em 2026 e 4,5% em 2027, acima da inflação e em linha com os compromissos assumidos no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028 (4,6% e 4,5% para 2026 e 2027, respetivamente).[14] O CES considera necessário conjugar a valorização dos salários e a melhoria do poder de compra com o reforço da produtividade e da competitividade das empresas. O crescimento previsto das remunerações acima dos ganhos de produtividade exige atenção à evolução dos custos unitários do trabalho, cuja apreciação deve considerar também a evolução dos preços e as diferenças entre setores. Simultaneamente, importa que a valorização salarial abranja o conjunto da estrutura remuneratória, evitando a sua compressão junto do salário mínimo nacional e reconhecendo as qualificações, a experiência e as responsabilidades dos trabalhadores. Neste sentido, o CES sublinha a importância de promover o aumento da produtividade e de assegurar que os seus ganhos se traduzam também numa melhoria sustentada das remunerações.

A POE2027 prevê o crescimento da produtividade aparente do trabalho em 2027 (+0,7%), ligeiramente acima do estimado para 2026 (+0,6%). O CES reitera a importância do compromisso assumido no Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028 de "atingir em 2028 um valor não inferior a 75% da média da produtividade europeia". Os valores de crescimento da produtividade continuam a ser baixos para as necessidades e para a ambição de crescimento e de economia com criação de valo. Para

[14] Disponível para consulta aqui.

valores de referência, recorde-se que o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, assinado em 2022, previa "[a]celerar para 2% o crescimento da produtividade até 2026", estando os valores atuais e previstos longe dessa meta.[15] Apesar da inversão da tendência de descida registada em 2025, os valores previstos para este indicador afiguram-se demasiado insatisfatórios (longe da evolução da média da UE), comprometendo, de vez, o objetivo de atingir em 2028 um valor não inferior a 75% da média da UE.

Salienta-se a tendência decrescente do *stock* de capital líquido por trabalhador, em percentagem média da UE-27 (67,5% em 2013 e 58,0% em 2024). O CES sublinha a sua importância enquanto fator impulsionador da produtividade de um país.[16]

O CES destaca que, em 2025, 18,6% da população encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social (-1,1 pp face a 2024), com 19,7% das mulheres e 17,3% dos homens a viver nessa condição, situando-se este indicador abaixo da média da UE-27 (20,9%).[17] No grupo das crianças com idade inferior a 16 anos, este valor ascendeu a 18,6% (-1,5 pp face a 2024), também abaixo da média da UE-27 (24,2%).[18]

O CES alerta ainda que o risco de pobreza ou exclusão social dos reformados foi, em 2025, 19,6% (-2,7 pp face a 2024; 20,6% das mulheres e 18,4% dos homens), acima da média da UE-27 (17,6%).[19] Também se encontram em risco de pobreza ou exclusão social, após transferências sociais, 56,7% dos desempregados (-3,1

[15] Disponível para consulta aqui.
[16] Fonte: AMECO. Net capital stock per person employed.
[17] Fonte: Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – Total (%).
[18] Fonte: Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – Less than 16 years (%).
[19] Fonte: Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status (population aged 18 and over) – Retired persons (%).

pp face a 2024; 55,0% das mulheres e 58,8% dos homens; abaixo da média da UE-27, 66,3%)[20] e 10,0% dos trabalhadores (-0,5 pp face a 2024; 9,8% das mulheres e 10,1% dos homens; abaixo da média da UE-27, 10,9%).[21]

O CES sublinha a importância das transferências sociais na mitigação do risco de pobreza ou exclusão social, bem como a necessidade de criar condições para o aumento das remunerações, para fazer face à pobreza que afeta os trabalhadores e os seus filhos, além de garantir melhores pensões.

No Parecer *Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2027*[22] do CFP, o cenário macroeconómico foi considerado "globalmente como estatisticamente provável", no entanto, salienta-se a identificação de dois riscos: o risco descendente (sobrestimação) para a previsão de crescimento do PIB real em 2027 (superior a todas as projeções das instituições de referência); e um risco ascendente (subestimação) para a previsão da inflação em 2026 e 2027 (neste último ano, abaixo da média das projeções das instituições de referência, incompatível com o facto de o MF "assumir o preço do petróleo mais elevado de entre os cenários considerados"). O CES recomenda alguma prudência na dependência da execução que não deve depender de receitas associadas a um crescimento acima do previsto pelas instituições de referência, agravado por riscos de tensão geopolítica e energéticos.

[20] Fonte: Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status (population aged 18 and over) – Unemployed persons (%).
[21] Fonte: Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion by most frequent activity status (population aged 18 and over) – Employed persons (%).
[22] Fonte: Conselho das Finanças Públicas (2026). Previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2027 (Parecer n.º 05/2026).

2.2. Perspetivas Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas

As projeções apontam para um saldo orçamental das Administrações Públicas correspondente a 0,1% do PIB, 0,1 pp acima do estimado para 2026 (Quadro 2). Para este valor contribuem positivamente os saldos da Segurança Social (2,6% do PIB) e da Administração Regional e Local (0,2% do PIB), contrabalançados pelo saldo negativo da Administração Central (-2,8% do PIB). Expurgada a despesa com juros, o saldo primário previsto é de 2,5% do PIB, que se situa 0,4 pp acima do valor estimado para 2026.

Excluindo o efeito dos projetos PRR financiados por empréstimos e das medidas temporárias de apoio devido à tempestade Kristin, em 2026, o saldo orçamental das Administrações Públicas seria 1,1% do PIB e o saldo primário seria 3,2% do PIB.

QUADRO 2 – Conta das Administrações Públicas: 2026-2027

(milhões de euros; percentagem do PIB)

	2025	2026	2027 Orçamento	2025	2026	2027 Orçamento	2027/2026
	milhões de euros			% do PIB			t.v.h (%)
Receita corrente	**128 849**	**138 620**	**140 879**	**41,8**	**42,6**	**41,4**	**1,6**
Receita fiscal	75 314	78 322	80 886	24,4	24,1	23,8	3,3
Impostos s/ produção e importação	44 510	46 746	48 667	14,4	14,4	14,3	4,1
Impostos correntes s/ rendimento, património	30 804	31 576	32 219	10,0	9,7	9,5	2,0
Contribuições sociais	38 745	41 815	44 636	12,6	12,8	13,1	6,7
das quais: efetivas	33 045	35 721	38 258	10,7	11,0	11,2	7,1
Vendas	8 761	8 940	9 127	2,8	2,7	2,7	2,1
Outra receita corrente	6 029	9 543	6 230	2,0	2,9	1,8	-34,7
PRR	603	3 441	0	0,2	1,1	0,0	-
sem PRR	5 426	6 102	6 230	1,8	1,9	1,8	2,1
Receita de capital	**3 845**	**7 939**	**2 477**	**1,2**	**2,4**	**0,7**	**-68,8**
PRR	2 562	5 636	0	0,8	1,7	0,0	-
sem PRR	1 283	2 303	2 477	0,4	0,7	0,7	7,6
Receita total	**132 694**	**146 559**	**143 356**	**43,0**	**45,0**	**42,1**	**-2,2**
PRR	**3 165**	**9 077**	**0**	**1,0**	**2,8**	**0,0**	
sem PRR	**129 529**	**137 481**	**143 356**	**42,0**	**42,2**	**42,1**	**4,3**
Despesa corrente	**118 843**	**129 047**	**132 435**	**38,5**	**39,6**	**38,9**	**2,6**
Consumo intermédio	15 408	17 440	16 744	5,0	5,4	4,9	-4,0
PRR	235	1 432	0	0,1	0,4	0,0	-
sem PRR	15 173	16 008	16 744	4,9	4,9	4,9	4,6
Despesas com pessoal	32 631	34 171	35 983	10,6	10,5	10,6	5,3
PRR	69	58	0	0,0	0,0	0,0	-
sem PRR	32 562	34 114	35 983	10,6	10,5	10,6	5,5
Prestações sociais	55 011	57 801	59 991	17,8	17,8	17,6	3,8
em dinheiro	49 064	51 456	53 455	15,9	15,8	15,7	3,9
PRR	44	53	0	0,0	0,0	0,0	-
sem PRR	49 020	51 403	53 455	15,9	15,8	15,7	4,0
em espécie	5 947	6 344	6 536	1,9	1,9	1,9	3,0
Juros	6 028	6 669	8 217	2,0	2,0	2,4	23,2
Subsídios	1 788	2 222	1 936	0,6	0,7	0,6	-12,9
PRR	66	34	0	0,0	0,0	0,0	-
sem PRR	1 723	2 188	1 936	0,6	0,7	0,6	-11,5
Outra despesa corrente	7 976	10 744	9 564	2,6	3,3	2,8	-11,0
PRR	237	1 944	0	0,1	0,6	0,0	-
sem PRR	7 739	8 800	9 564	2,5	2,7	2,8	8,7
Despesa de capital	**11 805**	**17 425**	**10 646**	**3,8**	**5,4**	**3,1**	**-38,9**
Formação bruta de capital fixo	8 843	14 035	9 687	2,9	4,3	2,8	-31,0
PRR	1 334	4 966	0	0,4	1,5	0,0	-
sem PRR	7 510	9 069	9 687	2,4	2,8	2,8	6,8
Outra despesa de capital	2 962	3 390	959	1,0	1,0	0,3	-71,7
PRR	2 000	2 620	0	0,6	0,8	0,0	-
sem PRR	962	770	959	0,3	0,2	0,3	24,5
Despesa total	**130 648**	**146 472**	**143 081**	**42,3**	**45,0**	**42,0**	**-2,3**
PRR	**3 984**	**11 106**	**0**	**1,3**	**3,4**	**0,0**	
sem PRR	**126 664**	**135 366**	**143 081**	**41,1**	**41,6**	**42,0**	**5,7**
Cap.(+)/neces.(-) líquida de financiamento	**2 045**	**86**	**275**	**0,7**	**0,0**	**0,1**	
Saldo primário	**8 074**	**6 756**	**8 492**	**2,6**	**2,1**	**2,5**	
PIB nominal	**308 538**	**325 495**	**340 539**				**4,6**

Fonte: Relatório da POE2027: Quadro 3.1, a partir do INE e MF.

Em termos absolutos, prevê-se que a receita pública total seja 143 356 milhões de euros (-2,2%) e a despesa pública total seja 143 081 milhões de euros (-2,3%). Conjugando com a previsão de crescimento do PIB nominal em 2027 (+4,6%), prevê-se uma redução do peso da receita no PIB (42,1% em 2027 *vs.* 45,0% em 2026) e do peso da despesa no PIB (42,0% em 2027 *vs.* 45,0% em 2026). Em termos relativos, a variação positiva do saldo orçamental face a 2026 (+0,1 pp do PIB) resulta da redução da despesa (-3,0 pp do PIB) ser superior à redução da receita (-2,9 pp).

Importa clarificar que, desconsiderando o efeito base dos fundos europeus recebidos no âmbito do PRR em 2026, a variação da receita total em 2027 é positiva (+4,3%). Analogamente, retirado o efeito da despesa financiada pelo PRR em 2026, a despesa total também apresenta uma taxa de crescimento positiva em 2027 (+5,7%), aumentando o seu peso no PIB.

Para 2027, prevê-se o aumento de 1,6% da receita corrente e a redução de 68,8% da receita de capital. No que respeita à receita corrente, salienta-se o crescimento das contribuições sociais efetivas (+7,1%), que acompanha a evolução do mercado de trabalho, bem como da receita fiscal (+3,3%), que se situa abaixo da taxa de crescimento do PIB nominal, reflexo de medidas de desagravamento fiscal. Enquanto o aumento previsto para os impostos sobre a produção e a importação (+4,1%) é impulsionado pelo consumo privado, a variação dos impostos sobre o rendimento e património antecipa-se menos expressiva (+2,0%) devido a medidas de alívio fiscal.

Relativamente à receita fiscal do Estado, a previsão para 2027 aponta para um aumento de 2 863 milhões de euros face a 2026 (+4,2%), resultante do aumento simultâneo da receita de impostos diretos e impostos indiretos (+2,5% e +5,5%, respetivamente). O peso dos impostos indiretos na receita fiscal ascenderá a

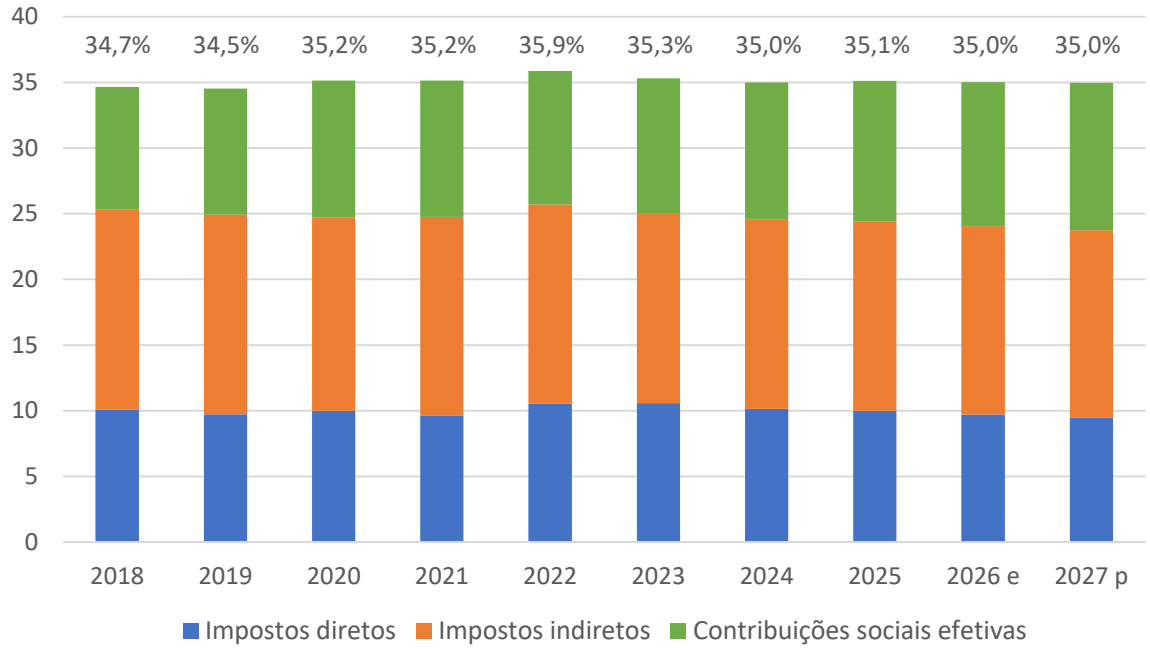
56,95% (+0,71 pp face estimado para 2026), o que pode ser considerado excessivo, pois estes impostos, pela forma como são aplicados, são socialmente mais injustos.

Ao nível dos impostos diretos, salienta-se um aumento de 679 milhões de euros na receita obtida em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – IRS (+3,4%), para o qual contribuirá a evolução favorável esperada do emprego e da remuneração por trabalhador. Em 2027, esta receita corresponderá a 67% da tributação direta. A receita obtida em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas – IRC decrescerá 99 milhões de euros (-1,0%), refletindo a diminuição de 1 pp na taxa nominal deste imposto. Este é o único imposto que registará, em termos nominais, uma redução da receita.

No âmbito dos impostos indiretos, o maior contributo para o aumento da receita fiscal do Estado será o aumento de 1 526 milhões de euros na receita de Imposto sobre o Valor Acrescentado – IVA (+5,3%), consequência do crescimento esperado do consumo privado.

Não obstante o facto de a receita fiscal e contributiva, em percentagem do PIB, se fixar em torno dos 35,0% desde 2024 (Figura 2), prevendo-se que assim se mantenha em 2027, assiste-se à redução progressiva da receita de impostos, compensada pelo aumento da componente contributiva devido ao crescimento do emprego e à evolução salarial.

FIGURA 2 – Evolução da receita fiscal e contributiva em Portugal (% PIB)



Legenda: e – estimativa; p – previsão.

Nota explicativa: Impostos diretos – Impostos correntes s/ rendimento, património; Impostos indiretos – Impostos s/ produção e importação.

Fonte: 2018-2024: INE, Contas Nacionais - B.4.3 Receitas Fiscais e Contribuições Sociais – Quadro B.4.3.1.
2025-2027: Cálculos do Relator com base no Relatório da POE2027: Quadro 3.1, a partir de MF.

Para a variação da despesa corrente, cujo aumento projetado é de 2,6% face a 2026, concorrem, de acordo com a POE2027, os seguintes fatores: previsão de subida das taxas de juro, com impacto na rubrica juros (+23,2%); políticas de valorização do emprego público e acordos alcançados na revisão de carreiras públicas relevantes, com impacto na rubrica despesas com o pessoal (+5,3%); política de promoção de serviços públicos mais eficientes e capacitados, bem como crescimento tendencial das despesas de saúde, com impacto na rubrica consumo intermédio (+4,6%, sem o efeito do PRR); estimativa da atualização regular de pensões, reforço anual do complemento solidário para idosos e atualização dos valores de referência das outras prestações sociais, com impacto na rubrica prestações sociais (+3,8%). O CES alerta para a rigidez da

despesa: as componentes permanentes crescem acima do PIB nominal e reduzem a margem para enfrentar choques, devendo ser procurado que a Administração Pública persiga objetivos de ganhos de eficiência na sua organização.

No que respeita à despesa de capital, o crescimento previsto para o investimento prende-se com a execução de investimentos estruturantes e a prossecução de investimentos ao abrigo do Portugal Transformação, Recuperação e Resiliência (PTRR) (+6,8%, sem o efeito do PRR).

O CES destaca a quarta ronda de revisão de despesa, na qual se procedeu ao alargamento do âmbito da revisão às áreas governativas da Administração Interna, da Educação, Ciência e Inovação e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A poupança esperada é de 354,4 milhões de euros em 2027, com 162,6 milhões de euros no âmbito da despesa fiscal e 91,4 milhões de euros no âmbito das despesas extraordinárias com pessoal no Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Em maio 2026, os pagamentos em atraso[23] da Administração Central fixaram-se em 107,0 milhões de euros, registando uma diminuição de 293,4 milhões de euros face ao período homólogo. Esta variação é explicada sobretudo pela redução observada na área da saúde (-299,1 milhões de euros). O CES assinala como positiva a evolução registada e recomenda que se dê continuidade ao trabalho de regularização desenvolvido neste âmbito.

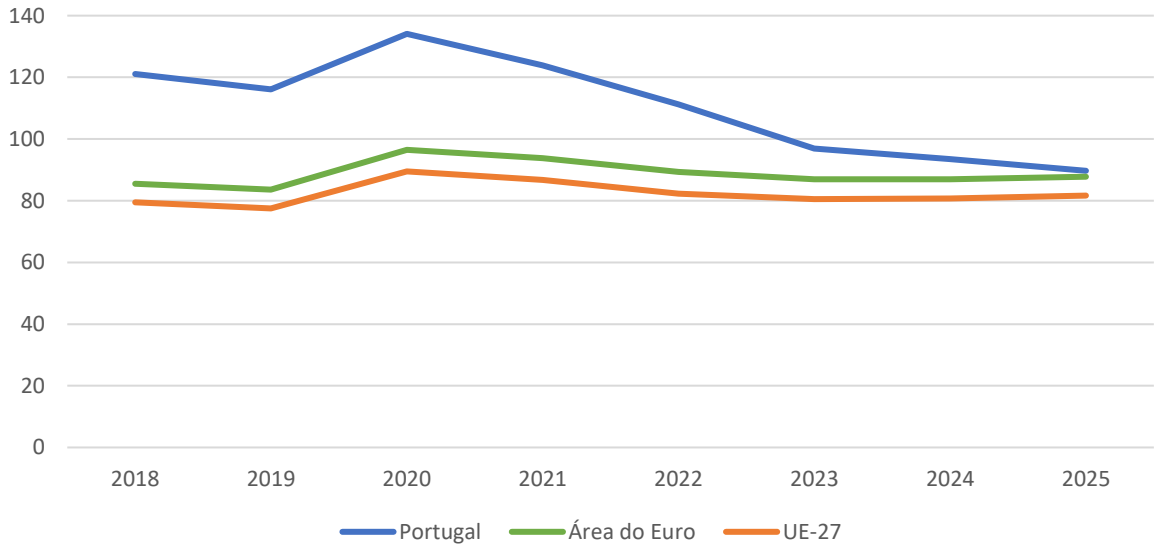
Os passivos das empresas do setor empresarial do Estado com origem em financiamentos concedidos pelo Estado ascendiam, em 31 de maio de 2026, a 9 912,6 milhões de euros, tal como em 30 de junho de 2025. A quase totalidade

[23] Dívidas por pagar há mais de 90 dias – *stock* no final do período (não consolidado).

do montante em dívida concentra-se, tal como em anos anteriores, nas entidades reclassificadas Parvalorem, Infraestruturas de Portugal e Metropolitano de Lisboa, estando relacionada sobretudo com financiamento de investimento público.

Relativamente ao rácio da dívida pública em percentagem do PIB, o CES regista a previsão de redução de 3 pp, de 87,5% em 2026 para 84,5% em 2027. O crescimento do PIB nominal e o excedente primário contribuem para este decréscimo, que é atenuado pela despesa com juros e pelo ajustamento défice-dívida. A Figura 3 evidencia a trajetória decrescente do rácio, que atingiu o seu valor máximo em 2020 (134,1% do PIB) e que, desde então, se aproxima das médias da Área do Euro e da UE-27.

FIGURA 3 – Evolução da dívida pública em Portugal, Área do Euro e UE-27 (% PIB)



Fonte: Eurostat. Government deficit/surplus, debt and associated data - General government (% of GDP).

O CES salienta que a evolução prevista para este rácio respeita a salvaguarda relativa à sustentabilidade da dívida, no âmbito do novo quadro de

Governação Económica da UE.[24] Refira-se que, de acordo com o cenário de referência apresentado na POE2027, as projeções para o rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, apontam para a manutenção da tendência decrescente no médio prazo, prevendo-se um rácio de 68,1% do PIB em 2038.

Por fim, o CES destaca a despesa com impacto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (68 716 milhões de euros), a despesa orçamentada prevista para medidas de política climática (3 677,2 milhões de euros), bem como a dotação orçamental das 389 medidas inscritas na componente da igualdade de género (1 106,9 milhões de euros).

[24] Fonte: Conselho da União Europeia. Quadro de governação económica.

3. SEGURANÇA SOCIAL

3.1. Conta, Financiamento e Sustentabilidade

A POE2027 prevê uma receita efetiva da Segurança Social de 53 151,4 milhões de euros e uma despesa efetiva de 44 768,7 milhões de euros, correspondendo a crescimentos nominais de 6,7% e 6,5%, respetivamente, face à previsão de execução de 2026. O saldo global, na ótica da contabilidade pública, ascende a 8 382,7 milhões de euros, mais 619,8 milhões de euros, ou 8,0%, do que naquele referencial. A comparação deve utilizar o saldo de 7 762,9 milhões de euros atualmente estimado para 2026, distinguindo-o dos 6 438,5 milhões de euros inscritos no orçamento inicial desse ano. O resultado previsto para 2027 traduz, assim, uma melhoria adicional sobre uma estimativa já revista em alta. De igual modo, em 2027, também se prevê um saldo do sistema previdencial-repartição de 6 841 milhões de euros, mais 395 milhões de euros, ou 6,1%, do que o atualmente estimado para 2026.

As contribuições e quotizações constituem a principal fonte de receita, atingindo 34 895,9 milhões de euros, com um crescimento previsto de 7,8%. O Relatório associa esta evolução ao enquadramento económico e à dinâmica do emprego e das remunerações. Importa salientar que, para o aumento das remunerações, contribuiu o aumento do salário mínimo nacional em 2026 (+5,7%), acima do aumento das remunerações médias (+4,7%). O CES considera que a fundamentação da previsão deverá discriminar os contributos da massa de rendimentos sujeitos a contribuição, da regularidade dos pagamentos e da recuperação de créditos. Esta decomposição permitirá distinguir o reforço duradouro da base contributiva dos efeitos de cobrança relativos a períodos anteriores, sem equiparar automaticamente a evolução dos indicadores agregados do mercado de trabalho à das receitas efetivamente arrecadadas.

O financiamento proveniente do Orçamento do Estado (OE) inclui 11 639,1 milhões de euros para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, mais 11,8% do que a execução estimada de 2026, e 1 252,4 milhões de euros relativos ao IVA Social. Acrescem receitas consignadas à capitalização e transferências destinadas a responsabilidades específicas. O CES considera essencial preservar a identificação destas finalidades e a correspondência entre fontes de financiamento e despesas de cada sistema e subsistema. A diferença entre as contribuições e a despesa total da Segurança Social não constitui, por si só, um défice contributivo, uma vez que o orçamento agrega responsabilidades com diferentes formas de financiamento.

A generalização do novo ciclo contributivo, prevista no Relatório para janeiro de 2027, assenta no apuramento automático das obrigações a partir da informação disponível, com possibilidade de confirmação e correção pelas entidades empregadoras. O CES recomenda que a implementação assegure a exatidão dos registos, a resolução atempada das divergências e a preparação dos utilizadores. A simplificação deverá reduzir os custos de cumprimento e os erros de apuramento, preservando a correspondência entre as obrigações satisfeitas e as carreiras contributivas registadas. A automatização não deve ser tomada, sem resultados demonstrados, como fonte autónoma de receita adicional.

No Parecer sobre a POE2026, o CES assinalou a expressão da dívida de contribuintes à Segurança Social. O artigo 40.º da Proposta de Lei mantém a autorização para anular créditos e débitos nas situações nele especificadas. O CES considera necessário que a informação sobre recuperação de créditos distinga dívida bruta, imparidades, cobranças e anulações, identificando a antiguidade e a recuperabilidade dos montantes. A redução contabilística de créditos não equivale a uma entrada de recursos: o acompanhamento deverá

permitir apreciar separadamente a regularização dos registos, a recuperação efetiva da dívida e a prevenção de novo incumprimento. O CES considera necessário o reforço de meios afetos à cobrança e recuperação de dívidas. No mesmo sentido, é necessário implementar medidas para combater a subdeclaração de salários.

Na capitalização, o artigo 41.º prevê a transferência dos saldos anuais do Sistema Previdencial para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), bem como das receitas patrimoniais nele identificadas. Para 2027, o Relatório inscreve ainda 160,8 milhões de euros provenientes do adicional ao IMI e 484,7 milhões de euros da consignação de IRC. A projeção apresentada nos Elementos Informativos e Complementares aponta para uma carteira de 58 488 milhões de euros no final de 2027, equivalente a 17,2% do PIB. A apreciação do reforço do Fundo deverá distinguir os recursos transferidos da rendibilidade dos ativos e preservar a sua função de reserva para financiamento das responsabilidades futuras do sistema previdencial de segurança social.

O Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social incide exclusivamente sobre o Sistema Previdencial, não constituindo uma avaliação do conjunto do sistema público de pensões. No cenário de referência, os primeiros défices correntes do regime de repartição surgem no início da década de 2040, sem esgotamento dos ativos do FEFSS até 2070. O aparecimento de um défice corrente e o esgotamento da reserva são acontecimentos distintos: a projeção considera que os ativos acumulados e as restantes fontes de financiamento permitem cobrir o diferencial entre receitas e despesas.

A projeção do FEFSS pressupõe uma rendibilidade média anual nominal de 4,56%, a transferência dos excedentes previdenciais enquanto existam e a continuidade das receitas fiscais consignadas. Nestas condições, os ativos

representam 44,5% do PIB em 2070. A ausência de necessidade de financiamento adicional pelo OE, enunciada no Relatório, deve ser entendida relativamente a esse cenário, que já incorpora aquelas receitas fiscais, e não como independência absoluta de financiamento tributário.

Em comparação com o exercício de projeção apreciado no Parecer do CES sobre a POE2026, o presente Relatório apresenta uma clara melhoria do cenário de projeção, já que os primeiros défices surgem mais tarde e atingem um nível máximo mais reduzido do que naquele exercício. As diferenças face ao exercício anterior resultam, designadamente, da revisão da modelização das novas pensões e das pensões antecipadas, da incorporação progressiva dos trabalhadores em funções públicas nas projeções do regime geral e da atualização dos dados de base. Estes fatores afetam receitas e despesas, não podendo as revisões dos resultados ser atribuídas indistintamente a melhorias observadas no funcionamento do sistema. Acresce que o Relatório mantém os pressupostos demográficos do Ageing Report 2024 e reconhece não ter incorporado a revisão das estimativas populacionais do INE, que refletem, entre outras, as alterações devidas ao forte influxo de imigrantes ocorrido desde 2022. O CES recomenda que a atualização conjunta das bases demográfica, económica e contributiva seja acompanhada por uma decomposição dos seus efeitos, preservando a comparabilidade entre exercícios.

Os testes de sensibilidade evidenciam a relevância dos pressupostos: no cenário de menor produtividade, o saldo do Sistema Previdencial-Repartição atinge cerca de -1,1% do PIB em 2070, face a -0,3% no cenário de referência; uma rendibilidade real do FEFSS inferior em 0,5 pp reduz o valor projetado dos ativos para 35,7% do PIB naquele ano. Embora o Fundo não se esgote nos cenários apresentados, estes resultados não abrangem todas as combinações possíveis de evolução adversa. O CES considera útil complementar os exercícios com

cenários conjugados, para avaliar a capacidade de resposta a uma deterioração simultânea da base contributiva e dos mercados financeiros.

A evidência apresentada sustenta, portanto, uma perspetiva de cobertura das responsabilidades projetadas, condicionada à concretização dos pressupostos, e não uma conclusão de ausência de risco. O CES considera que a preservação dessa capacidade deve assentar no crescimento sustentado dos rendimentos sujeitos a contribuição, no cumprimento contributivo e numa gestão prudente das reservas. A avaliação regular destas condições permitirá fundamentar as decisões de financiamento, incluindo medidas de diversificação do mesmo, sem confundir o excedente de um exercício com uma margem permanente para assumir novos compromissos.

3.2. Pensões, Prestações e Adequação da Proteção Social

A POE2027 prevê uma despesa com pensões e respetivos complementos de 26 774,9 milhões de euros, incluindo o regime substitutivo dos bancários, incorporando a atualização regular nos termos legais. A apreciação da adequação desta proteção exige distinguir a evolução da despesa da alteração dos montantes recebidos por cada pensionista. O crescimento de 3,9% apresentado na rubrica «Pensões» do quadro 4.17 não constitui uma taxa individual de atualização. O CES considera necessário identificar a evolução das pensões já em pagamento, separadamente dos efeitos associados à entrada de novos pensionistas e à alteração da composição do universo abrangido.

No Parecer sobre a POE2026, o CES defendeu a previsibilidade da política de pensões e a prioridade dos aumentos estruturais relativamente a apoios pontuais. Essa orientação mantém pertinência: o quadro 4.17 não inscreve um novo suplemento extraordinário de pensão para 2027, contrariamente aos 354,5

milhões de euros incluídos na previsão de execução de 2026. A ausência dessa dotação não corresponde à eliminação da parcela de atualizações extraordinárias anteriores, que permanece autonomizada no quadro. Para apreciar o poder de compra, importa comparar o rendimento anual recebido pelos mesmos pensionistas, incluindo os pagamentos extraordinários quando existam, com a evolução dos preços. A atualização da prestação mensal não demonstra, isoladamente, um aumento real do rendimento anual.

O Complemento Solidário para Idosos (CSI) dispõe de 709,7 milhões de euros, mais 15,6% do que a execução estimada para 2026, refletindo principalmente a subida do valor mensal de referência de 670 para 720 euros. Trata-se da referência do complemento, não da fixação de uma pensão mínima geral naquele montante nem de um pagamento uniforme de 720 euros a cada beneficiário. O CES considera que a avaliação deste reforço deve identificar os montantes efetivamente atribuídos e a cobertura das situações de insuficiência de recursos. Esta finalidade deve ser distinguida da valorização das pensões constituídas através das carreiras contributivas, sem reduzir a apreciação destas últimas ao combate à pobreza.

A implementação da Prestação Social Única (PSU) constitui a principal alteração de organização da proteção não contributiva apresentada para 2027. A dotação de 734,3 milhões de euros corresponde a um aumento de 10,1% relativamente à despesa comparável de 2026 com as 13 prestações a substituir. O Relatório associa o reforço à fixação do valor de referência em 50% do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) e à componente de incentivo ao trabalho. Os valores apresentados para os anos anteriores foram reconstituídos para integrar essas prestações na mesma rubrica: não representam pagamentos de uma PSU já em funcionamento nesses exercícios, nem os 734,3 milhões de euros constituem integralmente despesa adicional.

O universo a integrar inclui, segundo o Relatório, a pensão social de velhice, o rendimento social de inserção, o subsídio social de desemprego e subsídios sociais de parentalidade. A diversidade das situações protegidas exige que a simplificação administrativa preserve uma resposta diferenciada às necessidades. A descrição orçamental não permite, por si só, verificar o resultado da transição para cada categoria de beneficiários. O CES recomenda que sejam explicitadas a correspondência entre os direitos anteriores e o novo regime, nomeadamente no que respeita às condições de acesso, incluindo regras de consideração dos recursos, ao valor das prestações e às condições de manutenção da proteção. A passagem entre regimes deverá assegurar continuidade dos pagamentos devidos e informação individual sobre as alterações aplicáveis, distinguindo a proteção de pessoas em idade e condições de trabalhar da que responde à velhice ou a outras limitações da capacidade de obtenção de rendimento.

O acompanhamento da cobertura da PSU requer também uma base de comparação consistente. O quadro 5.40 prevê comparar o número médio de beneficiários com o das 13 prestações substituídas. O CES considera necessário identificar pessoas distintas e períodos equivalentes de observação, evitando que eventuais acumulações de prestações anteriores originem dupla contagem. Só essa correspondência permitirá distinguir alterações administrativas dos registos de entradas, saídas ou perdas de cobertura efetiva.

Nas prestações de parentalidade, a dotação de 1 452 milhões de euros aumenta 31,7% face à execução estimada para 2026. O Relatório atribui esta evolução à esperada melhoria dos termos de atribuição, mas não permite deduzir daquele acréscimo uma duração determinada das licenças ou uma taxa específica de substituição do rendimento. Importa identificar as alterações que fundamentam a previsão, os destinatários e o calendário de aplicação. O

CES recomenda que a adequação seja apreciada pela proteção efetivamente assegurada durante o período de interrupção da atividade, incluindo a situação das e dos requerentes com diferentes percursos contributivos, e não apenas pelo crescimento da despesa.

O abono de família dispõe de 1 435,8 milhões de euros, mais 4,3% do que em 2026. O Relatório explica o aumento pelo crescimento do número de beneficiários e pela atualização dos montantes médios em função da inflação, prevendo ainda uma avaliação da eficácia da prestação no combate à pobreza infantil. O CES considera que esse exercício deve examinar a adequação dos montantes às diferentes idades e escalões de rendimento e a capacidade de resposta a alterações relevantes da situação económica das famílias. A avaliação de eventuais alternativas deverá identificar previamente as crianças abrangidas, as condições de acesso e os efeitos da transição, preservando a continuidade da proteção, assegurando os atuais níveis de proteção em todos os casos.

Na proteção por desemprego e por doença, as dotações aumentam, respetivamente, 2,0% e 4,0%, nas rubricas identificadas no quadro 4.17. O CES considera que a adequação destas prestações deve ser apreciada pela parcela do rendimento anterior que substituem, pela duração da proteção e pela oportunidade do pagamento. Importa distinguir a evolução do número de beneficiários da cobertura das pessoas confrontadas com a perda de rendimento, identificando situações em que as condições de acesso ou o termo da prestação deixem necessidades por responder.

Na Prestação Social para a Inclusão e respetivo complemento, estão previstos 1 023,2 milhões de euros, mais 10,0%, num reforço que o Relatório associa ao número de beneficiários e à atualização dos montantes. A dotação do subsídio

de apoio ao cuidador informal aumenta 21,0%, para 50,6 milhões de euros. O CES recomenda que a apreciação da primeira considere as necessidades de autonomia e os encargos associados à deficiência. No apoio ao cuidador, importa distinguir o reconhecimento do estatuto da atribuição do subsídio, identificando quantos cuidadores elegíveis recebem efetivamente a prestação e os montantes atribuídos. O indicador de estatutos reconhecidos, previsto no quadro 5.40, não substitui essa informação.

A adequação da proteção depende, por último, da sua concretização atempada. O Relatório assume o objetivo de evitar situações de desproteção por ineficiência operacional e inclui indicadores sobre o deferimento de pensões e do CSI. O CES recomenda que o acompanhamento abranja o intervalo até ao primeiro pagamento, a duração das pendências e a resolução de divergências, além da decisão sobre o requerimento. Uma prestação reconhecida, mas não disponibilizada quando é necessária não assegura integralmente a função de proteção que lhe está atribuída. Regras compreensíveis, decisões fundamentadas e pagamentos previsíveis são, assim, condições para proteger a autonomia das pessoas e a confiança nos direitos constituídos.

3.3. Ação Social, Respostas Sociais e Cooperação com o Setor Social e Solidário

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e entidades equiparadas são entidades constituídas exclusivamente por iniciativa de particulares, sem finalidade lucrativa, que exercem a sua atividade por direito próprio, no cumprimento da legislação aplicável. O respetivo Estatuto reconhece a autonomia de organização e atuação e estabelece que o apoio do Estado não pode limitar a sua livre atuação. A Lei de Bases da Economia Social consagra igualmente a subsidiariedade e a gestão independente das

autoridades públicas. O regime jurídico da cooperação, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, define uma relação de parceria com repartição de obrigações e responsabilidades. A cooperação deve, portanto, ser apreciada como uma relação entre entidades autónomas, com responsabilidades próprias e compromissos recíprocos, e não como integração orgânica das instituições na Administração Pública.

A POE2027 prevê 4 479,9 milhões de euros para a ação social, mais 488,2 milhões de euros, ou 12,2%, do que a execução estimada para 2026. O Relatório associa o aumento à atualização das comparticipações, à expansão das creches e ao alargamento dos cuidados continuados. Esta variação não corresponde a uma atualização de igual dimensão do financiamento das respostas existentes. A informação apresentada não permite isolar o montante destinado a acompanhar os respetivos custos de funcionamento, depois de consideradas a expansão e as restantes componentes. O CES recomenda a explicitação dessa distribuição, uma vez que o aumento global da despesa com ação social não permite, por si só, concluir que as comparticipações destinadas às respostas sociais existentes sejam adequadas aos respetivos custos de funcionamento.

O Compromisso de Cooperação 2027–2028, cuja celebração é anunciada no Relatório, deverá estabelecer as responsabilidades assumidas, os valores de comparticipação, as regras de revisão e as datas de produção de efeitos e pagamento. A previsibilidade exige também procedimentos para avaliar e tratar os efeitos financeiros de alterações normativas que modifiquem os encargos necessários à prestação das respostas acordadas. O CES considera que o acompanhamento da cooperação deve abranger o cumprimento dos compromissos financeiros e dos prazos de decisão pela Administração, a par das obrigações das instituições. O aperfeiçoamento da informação de custos não deverá adiar o cumprimento de obrigações já assumidas.

O CES recomenda que as comparticipações sejam fundamentadas em custos de referência construídos com informação representativa das diferentes respostas, distinguindo as necessidades das e dos utentes, os requisitos de funcionamento e os fatores de organização e eficiência. Esses referenciais deverão considerar os encargos necessários a uma prestação eficiente, com os níveis de qualidade exigíveis, não equivalendo ao reembolso automático dos custos individualmente apresentados. A atualização deverá ponderar a estrutura dos encargos, evitando a aplicação indiferenciada de uma única taxa e a dupla contagem das mesmas pressões de custos. Importa ainda explicitar a repartição do financiamento entre comparticipação pública, comparticipações familiares, quando aplicáveis, e recursos próprios previstos nos acordos.

No apoio domiciliário, o financiamento por pessoa apoiada deverá considerar, quando demonstrados, o tempo de deslocação das equipas, os encargos de transporte e a intensidade dos serviços necessários. A diferenciação deve corresponder a condições concretas de prestação, não apenas à classificação administrativa do território. Um custo superior por utente não demonstra menor eficiência quando resulta de necessidades ou condições de acesso diferentes. A comparação deverá, por isso, considerar serviços de natureza e intensidade equivalentes e as condições em que são prestados, permitindo fundamentar os sobrecustos a reconhecer.

A simplificação anunciada deverá traduzir-se na eliminação de pedidos repetidos de informação, na harmonização de procedimentos e na divulgação dos critérios de apreciação aplicados pelos serviços. O CES recomenda que a revisão utilize prioritariamente dados e sistemas existentes e que eventuais pedidos adicionais sejam justificados pela informação indispensável em falta, sem criar obrigações redundantes. As exigências administrativas devem ser

proporcionais à dimensão e capacidade das instituições, à complexidade da resposta e aos riscos envolvidos, preservando os requisitos necessários à segurança, à qualidade e à proteção das e dos utentes.

A autonomia das instituições exige também condições para diversificar recursos. O Estatuto das IPSS admite atividades instrumentais cujos resultados económicos contribuam exclusivamente para os fins não lucrativos e formas de cooperação entre instituições, incluindo a utilização comum de serviços e equipamentos. O CES considera que os instrumentos de financiamento devem preservar incentivos à iniciativa, à partilha voluntária de recursos e à constituição de reservas afetas aos fins institucionais. A geração de receitas próprias não deverá justificar, por si só, a transferência de encargos para as instituições para além da repartição de responsabilidades prevista nos acordos.

O alargamento da rede deverá partir das necessidades não satisfeitas e da capacidade existente, incluindo a disponibilizada por instituições que reúnam condições para criar, ampliar ou adaptar respostas. A Lei de Bases da Economia Social determina que o planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos considerem a capacidade instalada destas entidades, a sua competência técnica e inserção no tecido económico e social. O CES recomenda que a escolha das soluções compare custos totais, prazos de disponibilização e qualidade em condições equivalentes, sem presumir que a natureza jurídica da entidade determina, por si só, a eficiência. A participação das instituições deverá ocorrer na identificação das necessidades e na definição das soluções, e não apenas na sua execução.

Nas creches, os 5 000 lugares adicionais previstos devem ser relacionados com a procura efetiva não satisfeita, por localização e grupo etário. A gratuitidade dos lugares abrangidos pelo financiamento não equivale à disponibilidade de

lugar para todas as crianças que dele necessitam. Importa distinguir criação de capacidade, integração de lugares existentes no regime de gratuitidade e utilização efetiva, bem como identificar os constrangimentos que impedem a abertura de salas ou o funcionamento da capacidade instalada. O CES recomenda que o financiamento e os procedimentos de acesso permitam mobilizar a oferta que reúna as condições exigíveis, ampliando as possibilidades de escolha das famílias sem comprometer a qualidade.

Neste domínio, a aplicação dos requisitos profissionais deve ser clara e juridicamente fundamentada. A alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, prevê um educador de infância e um ajudante de ação educativa por grupo, a partir da aquisição da marcha. O CES recomenda que sejam explicitadas as qualificações legalmente admissíveis para cada função em creche e a articulação com o regime de habilitação profissional para a docência, considerando também as habilitações reconhecidas ao abrigo de regimes anteriores. Eventuais exigências sem fundamento normativo deverão ser corrigidas; a revisão dos requisitos legalmente estabelecidos deverá ponderar os efeitos sobre o recrutamento, a capacidade de resposta e a qualidade. No apoio aos sobreviventes de violência, que vivem com o VIH e com deficiência e/ou incapacidade, particularmente as mulheres, o CES recomenda financiamento público sustentável, previsível e plurianual para as organizações que prestam esse apoio. Importa superar a dependência de apoios pontuais e projetos de curta duração, mediante protocolos plurianuais que salvaguardem a autonomia das organizações e assegurem a continuidade do apoio psicossocial, das respostas entre pares, da capacitação e da defesa de direitos.

Nas restantes respostas, a revisão das regras de funcionamento deverá permitir ajustar os serviços à evolução das necessidades das pessoas, evitando que a

rigidez das tipologias impeça soluções adequadas. O Relatório prevê o alargamento do apoio domiciliário e a avaliação dos projetos-piloto SAD +Saúde e das bolsas de descanso ao cuidador. O CES considera que essa avaliação deverá identificar os serviços adicionais, os recursos necessários e as condições de replicação, com participação das instituições e dos destinatários. A permanência no domicílio deve ser acompanhada de apoio suficiente e de alternativas quando essa solução não corresponda às necessidades ou à vontade da pessoa.

A utilização eficiente dos recursos não deve ser confundida com a transferência de encargos. Uma redução da despesa pública que apenas desloque custos para as instituições ou para as famílias não constitui, por esse facto, um ganho de eficiência. O CES considera que as poupanças esperadas com a simplificação devem ser demonstradas, atendendo aos custos de implementação e à manutenção da qualidade. A neutralidade orçamental de uma medida não demonstra a adequação do financiamento da resposta: quando sejam identificadas insuficiências, estas deverão ser consideradas na definição das responsabilidades e das respetivas fontes de financiamento.

O CES recomenda, assim, que a concretização do OE2027 e do novo Compromisso de Cooperação combine financiamento adequado às responsabilidades acordadas, cumprimento atempado dos compromissos públicos, exigências proporcionais e respeito pela autonomia do setor social e solidário. O acompanhamento deverá permitir avaliar as obrigações de ambas as partes e identificar a origem dos constrangimentos. O apoio público deve criar condições para a iniciativa solidária e para o acesso das pessoas às respostas, sem substituir a capacidade de decisão das instituições nem dispensar a responsabilidade pela qualidade dos serviços.

O CES considera relevante reconhecer o contributo das entidades da economia social para o investimento, a criação de emprego, a coesão social e territorial e para um modelo de desenvolvimento económico mais inclusivo, sustentável e resiliente.

4. INVESTIMENTO PÚBLICO

4.1. Execução Recente e Investimento Previsto para 2027

A POE2027 prevê que a FBCF das Administrações Públicas ascenda a 9 687 milhões de euros, o que corresponde a 2,8% do PIB. Na ótica da contabilidade nacional, este valor representa uma redução nominal assinalável de 31,0% face à estimativa de execução de 2026, de 14 035 milhões de euros (passando o seu peso de 4,3% do PIB, em 2026, para 2,8% do PIB em 2027). A apreciação desta evolução exige considerar a alteração da base de comparação, a composição do investimento e a distinção entre valores realizados, estimativas e previsões.

A comparação com a informação utilizada no Parecer anterior evidencia revisões de dimensão significativa. Para 2025, a POE2026 apresentava uma estimativa de investimento público de 10 234 milhões de euros; o valor agora reportado, de 8 843 milhões de euros, é inferior em 1 391 milhões de euros, ou 13,6%. Em sentido contrário, a estimativa para 2026 excede em 3 104 milhões de euros, ou 28,4%, a previsão de 10 931 milhões de euros constante da POE2026. Estes desvios, calculados a partir dos montantes publicados, comparam informações produzidas em momentos diferentes: não constituem, sem reconciliação dos universos e das bases estatísticas, taxas de execução das dotações orçamentais.

O CES considera necessário que a explicação destas revisões permita distinguir entre alterações na execução dos projetos, modificações do seu calendário e efeitos de revisão estatística ou de classificação. A estimativa de 2026 pressupõe um crescimento nominal de 58,7% em relação ao valor reportado para 2025. A sua concretização deverá, por isso, ser apreciada à luz do investimento efetivamente realizado e das operações previstas até ao encerramento do

exercício, não podendo o aumento da estimativa ser tomado como demonstração de execução já alcançada.

A redução prevista para 2027 resulta de movimentos distintos. A componente da FBCF associada ao PRR passa de 4 966 milhões de euros, em 2026, para um valor nulo, enquanto a restante FBCF aumenta de 9 069 milhões para 9 687 milhões de euros, ou seja, 6,8%. O acréscimo das restantes componentes compensa, assim, apenas uma parte da redução daquela componente extraordinária. A diminuição do investimento público total e o crescimento do investimento excluindo o PRR são resultados simultâneos, mas não equivalentes: o primeiro descreve a evolução do agregado; o segundo permite identificar a evolução das componentes que nele permanecem.

A comparação com 2025 complementa esta leitura: o investimento previsto para 2027 é superior em 9,5%, em termos nominais, ao valor reportado para aquele ano, embora o seu peso no PIB seja ligeiramente inferior. Também importa distinguir a evolução nominal da evolução em volume. O CFP calcula uma contração real do investimento público de 32,5% em 2027, adotando, para esse efeito, a hipótese de um deflator da FBCF pública idêntico ao da FBCF total. Trata-se, portanto, de uma estimativa condicionada por essa hipótese, e não de uma medição autónoma dos preços dos investimentos públicos.

Por subsetor, a redução concentra-se na Administração Central. Segundo o quadro A2.2 do Relatório, a sua FBCF diminui 3 567 milhões de euros, ou 38,4%, representando aproximadamente 82% da redução agregada. Na Administração Regional e Local, a diminuição é de 794 milhões de euros, ou 17,3%, enquanto os Fundos da Segurança Social apresentam um aumento de 12 milhões de euros. Esta distribuição mostra que a evolução global não

corresponde a uma alteração uniforme do investimento nos diferentes subsetores da Administração Pública.

A avaliação do investimento previsto deve igualmente atender à reposição dos ativos existentes. A FBCF mede a aquisição, líquida de alienações, de ativos fixos, mas é apurada antes da dedução do consumo de capital fixo. Este último traduz a perda de valor dos ativos decorrente, designadamente, do desgaste normal e da obsolescência previsível. Consequentemente, o montante de FBCF não corresponde integralmente a um acréscimo líquido do capital disponível.

Neste domínio, o gráfico 2.11 do Relatório, na p. 28, representa uma FBCF superior ao consumo de capital fixo em 2027, embora com uma diferença menor do que em 2026. A caixa que o acompanha aponta para a manutenção do rácio do *stock* de capital público em relação ao PIB, a preços constantes, acima do valor observado em 2024, mas inferior a 2000. Esta evolução deverá ser acompanhada pela identificação dos ativos repostos, modernizados e acrescentados. Nem o montante de investimento nem o rácio do *stock* de capital permitem, isoladamente, determinar o estado de conservação dos equipamentos, a sua utilização ou a adequação às necessidades a satisfazer.

Quanto aos investimentos estruturantes, os quadros 4.18 a 4.21 apresentam um montante global plurianual de 37 325 milhões de euros, imputando 9 540 milhões de euros a 2026 e 3 301 milhões de euros a 2027. A redução anual de 65,4% neste levantamento é mais acentuada do que a prevista para a FBCF total. Todavia, o levantamento respeita a um conjunto selecionado de projetos, em contratação ou execução, e assenta no reporte referente ao primeiro semestre de 2026. Os seus valores não devem ser adicionados à FBCF nem interpretados como uma decomposição integral daquele agregado.

Na discriminação apresentada, as rubricas de habitação e de infraestruturas reúnem, respetivamente, 1 061 milhões e 1 070 milhões de euros em 2027, correspondendo, em conjunto, a aproximadamente 64,6% do montante anual dos investimentos estruturantes identificados. Esta concentração torna especialmente relevante conhecer o calendário e o grau de preparação dos projetos com maior expressão financeira. O custo plurianual de um projeto evidencia a sua dimensão, mas não demonstra o volume de trabalhos realizável num determinado ano.

O CES recomenda que a apreciação da execução destes investimentos seja apoiada numa identificação, por projeto de maior dimensão, do custo inicial e atualizado, da execução financeira e física acumulada, dos principais compromissos contratuais e das datas previstas de conclusão e entrada em utilização. A diminuição da despesa anual de um projeto pode corresponder à sua conclusão, à reprogramação dos trabalhos ou a um atraso; a distinção entre estas situações é indispensável para avaliar o cumprimento do investimento previsto. Do mesmo modo, um aumento da despesa pode resultar de maior execução física ou de acréscimos de custo, com consequências diferentes para a capacidade efetivamente disponibilizada.

A concretização do investimento não deve, assim, ser apreciada apenas pela absorção das verbas inscritas. O CES considera que a seleção e execução dos projetos devem ser orientadas pela utilidade dos ativos, pela comparação dos custos e benefícios das alternativas e pela remoção de constrangimentos identificados à atividade económica e à prestação de serviços. Nesta perspetiva, importa privilegiar investimentos que criem condições para a iniciativa das empresas e das organizações, melhorem a produtividade e assegurem equipamentos utilizáveis nos prazos previstos. O resultado relevante não é o aumento da despesa em si mesmo, mas a capacidade adicional ou

recuperada que essa despesa permite disponibilizar à economia e à sociedade. O CES recomenda ainda uma avaliação, depois de concluído, do impacto do PRR na produtividade e no PIB potencial, em linha com o defendido por outras entidades, como o CFP.

4.2. Financiamento e Continuidade no Período Pós-PRR

No Parecer sobre a POE2026, o CES assinalou a necessidade de assegurar a continuidade dos projetos após o ciclo de financiamento do PRR. A proposta para 2027 apresenta uma recomposição das fontes de financiamento, assente em recursos nacionais, fundos europeus e maior mobilização de capital privado. A apreciação desta transição exige distinguir o financiamento necessário à conclusão dos investimentos, a cobertura dos encargos decorrentes da sua utilização e os recursos disponíveis para novos compromissos. A identificação de instrumentos alternativos, embora necessária, não demonstra, por si só, que aquelas necessidades se encontram financeiramente asseguradas.

A recomposição prevista não corresponde à substituição integral do financiamento europeu por financiamento nacional. No universo do orçamento de projetos, excluindo o PRR, o Relatório prevê um aumento de ambas as componentes. O financiamento nacional passa de 6 547,9 milhões de euros, em 2026, para 7 853,1 milhões de euros, em 2027, enquanto o financiamento comunitário aumenta de 909 milhões para 1 665,5 milhões de euros. Consequentemente, a referência a despesa sem PRR não deve ser interpretada como financiamento exclusivamente nacional.

O encerramento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência não deve, igualmente, ser confundido com o desaparecimento de todos os movimentos financeiros nacionais associados ao Plano. O quadro 4.33 mantém, para 2027, 1 537,3 milhões de euros de despesa efetiva não consolidada identificada como

PRR. A natureza e o enquadramento desses pagamentos devem ser explicitados, não podendo o montante ser interpretado como uma nova disponibilidade para prolongar indistintamente a execução dos projetos. As orientações da Comissão Europeia sobre o encerramento do Mecanismo distinguem o cumprimento dos marcos e metas dos pagamentos nacionais a beneficiários e fornecedores, que podem ocorrer posteriormente, mantendo-se as condições dos instrumentos aplicáveis e as obrigações de controlo.

Os Elementos Informativos e Complementares referem a criação de um mecanismo de transição de operações do PRR para o Portugal 2030 (PT2030), destinado à continuidade dos investimentos elegíveis cuja conclusão ultrapasse os prazos do Mecanismo. Esta possibilidade não equivale a uma transferência automática de todos os projetos ou dos respetivos custos. O CES considera necessário identificar, para as operações abrangidas, a decisão de financiamento aplicável, a despesa suscetível de apoio, a comparticipação nacional exigida e os encargos que permanecem sem cobertura. A mudança de programa deverá preservar a identificação das despesas e dos apoios atribuídos, prevenindo sobreposições de financiamento e permitindo determinar as responsabilidades de cada interveniente.

A utilização do PT2030 para esta finalidade deve ser apreciada também quanto à disponibilidade efetiva das suas dotações. Os mesmos elementos referem, no âmbito da revisão intercalar, uma reafetação de cerca de 2,5 mil milhões de euros a prioridades estratégicas e descrevem reprogramações destinadas, entre outros objetivos, a assegurar a continuidade de investimentos anteriormente enquadrados no PRR. A reafetação de recursos altera a sua distribuição, mas não representa, por si só, um aumento do financiamento global. Na medida em que a transição dependa dessas reprogramações,

importa explicitar os recursos mobilizados, os compromissos anteriormente assumidos e os efeitos sobre as restantes intervenções previstas nos programas.

A cobertura da componente nacional constitui uma condição específica desta transição. O artigo 8.º da Proposta de Lei prevê a utilização de uma dotação centralizada para reforçar a contrapartida pública nacional e sujeita a autorização a redução de determinadas verbas destinadas a projetos cofinanciados. Estes mecanismos permitem ajustar a afetação dos recursos, mas a sua existência não demonstra a suficiência do financiamento para todas as operações. O CES recomenda que a programação identifique separadamente a comparticipação nacional nas despesas elegíveis e os restantes encargos a suportar, incluindo os custos não abrangidos pelo financiamento europeu, para que a aprovação do apoio não deixe por resolver uma parcela necessária à concretização do investimento.

Importa distinguir esta necessidade de cobertura financeira dos desfasamentos de tesouraria. O artigo 50.º permite antecipações de fundos europeus através de operações específicas do Tesouro, cujos limites incluem antecipações de exercícios anteriores ainda não regularizadas. Prevê também a sua regularização mediante o reembolso europeu ou, excecionalmente, a recuperação junto dos beneficiários. Trata-se de um mecanismo de gestão da liquidez, não de uma dotação adicional de financiamento definitivo. A sua utilização pode evitar que o calendário dos reembolsos interrompa operações financiadas, mas não substitui a identificação de recursos para despesas que não venham a ser comparticipadas.

A distinção entre instrumentos de financiamento é igualmente relevante. Uma subvenção, um empréstimo, uma garantia e uma participação de capital não atribuem os mesmos direitos nem distribuem da mesma forma os encargos e os

riscos. A própria Proposta de Lei admite, no ponto 58 do anexo I, que empréstimos contraídos pelo Estado junto da UE financiem empréstimos ou subvenções aos beneficiários do PRR. Assim, a natureza não reembolsável de um apoio para o destinatário não elimina a obrigação de reembolso do financiamento obtido pelo Estado. A avaliação das soluções de continuidade deverá atender à origem dos recursos e às condições em que são disponibilizados ao beneficiário final, evitando equiparar financiamento europeu a financiamento não reembolsável.

O Relatório atribui ao Banco Português de Fomento (BPF) um papel na mobilização de investimento privado, através de garantias e de instrumentos de capital e quase capital. No contexto da transição, o CES considera que essa intervenção deve ser orientada por um critério de adicionalidade: permitir investimentos viáveis que não obteriam financiamento suficiente, ou em condições adequadas, sem aquele apoio. A apreciação não deverá limitar-se aos montantes anunciados ou disponibilizados, devendo considerar o financiamento privado efetivamente comprometido, a parcela de risco por ele suportada e a capacidade de reduzir constrangimentos sem substituir financiamento que o mercado já asseguraria. Este critério permite fundamentar a intervenção pública na necessidade identificada, e não na manutenção generalizada de apoios extraordinários.

A maior utilização de parcerias público-privadas (PPP) e concessões, também prevista no Relatório, exige distinguir a mobilização inicial de capital da cobertura dos encargos ao longo do contrato. O financiamento privado não dispensa a identificação das receitas que remunerarão o investimento, sejam pagamentos públicos, receitas de exploração ou uma combinação de ambos. Em consonância com o princípio de relação custo-benefício assumido no Relatório, o CES recomenda que a escolha do modelo seja fundamentada na

comparação de alternativas equivalentes, considerando o custo atualizado dos pagamentos, a repartição efetiva dos riscos e as condições de revisão contratual. A mobilização de capital privado deve justificar-se pelas vantagens demonstráveis da solução contratual, e não apenas pelo diferimento de pagamentos públicos. À semelhança de pareceres anteriores, o CES questiona o desfasamento entre projeções com os encargos totais das PPP. A POE2027 prevê 1,4 mil milhões de euros para 2027, enquanto, para o mesmo ano, a POE 2026 previa 1,2 mil milhões de euros e a POE2025 previa 887 milhões de euros, consubstanciando revisões em alta.

A continuidade não se esgota, contudo, no financiamento da construção ou aquisição dos ativos. Os Elementos Informativos e Complementares assumem a consolidação das capacidades e atividades apoiadas pelo PRR, recorrendo a diferentes instrumentos de enquadramento e financiamento. Para esse efeito, o CES considera necessário que as entidades responsáveis disponham de uma previsão plurianual dos encargos de exploração, manutenção e renovação, articulada com as receitas próprias, as dotações públicas ou os compromissos contratuais que os suportam. Deverão distinguir-se as atividades temporárias, que terminam com o programa, das capacidades cuja utilização continuada exige recursos permanentes. A preservação dos resultados do investimento não implica prolongar automaticamente ou eliminar todos os apoios ou estruturas criados durante a sua execução.

Esta programação deve ainda diferenciar financiamento aprovado, financiamento dependente de decisões adicionais e necessidades para as quais não esteja identificada uma solução. O Relatório situa em 2027 a preparação do quadro financeiro plurianual europeu de 2028–2034; essa referência não constitui, por si só, garantia de cobertura dos compromissos nacionais que se prolonguem para aquele período. O CES recomenda, por isso,

a apresentação de um quadro de financiamento da transição que evidencie as necessidades remanescentes, as fontes confirmadas e as soluções alternativas para eventuais insuficiências. A continuidade deverá assentar em responsabilidades financeiras explícitas e em instrumentos proporcionados à natureza dos investimentos, conjugando a salvaguarda das funções públicas com a mobilização de recursos e uma menor dependência de ciclos de apoio com recurso a fundos europeus.

5. MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

O Quadro 3 sintetiza as principais medidas de política orçamental com impacto em 2027.

QUADRO 3 – Principais medidas de política orçamental com impacto em 2027
(milhões de euros)

	Impacto incremental em 2027
Medidas receita	**-84**
IVA	**206**
Habitação - redução IVA construção de 23% para 6% (i)	-94
Combate à fraude no setor dos combustíveis	300
IRS	**-477**
Habitação - redução IRS rendas moderadas de 25% para 10% (i)	-209
Atualização dedução específica e escalões (i)	-431
Receita decorrente do aumento de salários (i)	284
Atualização do limite do mínimo de existência	-121
IRC	**-176**
Redução taxa em 1 p.p. (i)	-300
SIFIDE indireto (reversão) (i)	124
Contribuições sociais	**363**
Receita decorrente do aumento de salários (i)	363
Medidas despesa	**1 048**
Despesas com pessoal	**948**
Aumento acordo de rendimentos (i)	587
Aumento RMMG (i)	116
Acordos salariais (i)	244
Prestações sociais	**100**
Reforço Complemento Solidário para Idosos (CSI)	100
Impacto no saldo	**-1 132**

Nota: (i) invariante.

Fonte: Relatório da POE2027: Quadro 3.2, a partir de MF.

5.1. Fiscalidade e Rendimentos

A POE2027 combina alterações aos parâmetros do IRS, a continuidade da redução da taxa de IRC e incentivos à valorização salarial. O quadro 3.2 do Relatório atribui à atualização da dedução específica e dos escalões de IRS uma redução incremental de receita de 431 milhões de euros, classificada como efeito de política invariante, e à atualização do mínimo de existência uma redução de 121 milhões de euros. Estes valores devem ser associados às medidas e ao ano a que respeitam, distinguindo os efeitos de decisões anteriores das novas alterações legislativas.

O artigo 60.º da Proposta de Lei fixa limites dos escalões de IRS superiores em aproximadamente 3,88% aos estabelecidos para 2026 pela Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro. O limite do primeiro escalão passa de 8 342 para 8 666 euros e o do oitavo de 86 634 para 89 995 euros. As taxas normais constantes da proposta, entre 12,2% e 48%, correspondem às apresentadas na iniciativa governamental de setembro de 2026 para reduzir o IRS daquele ano. A atualização dos limites para 2027 deve, por isso, ser distinguida dessa alteração das taxas, evitando atribuir ao novo exercício a totalidade do desagravamento acumulado. Apesar da comparação entre a percentagem de atualização dos limites e o aumento salarial não permitir, isoladamente, determinar a variação do imposto efetivamente suportado, a atualização em 3,88% não é suficiente para assegurar a neutralidade fiscal das atualizações salariais, incumprindo assim o compromisso estabelecido no Acordo Tripartido Sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028. De facto, a atualização dos escalões em 3,88% limita o agravamento da tributação associado à progressão meramente nominal dos rendimentos, mas não evita, na totalidade, esse agravamento, não assegurando, portanto, a neutralidade fiscal de atualizações salariais nominais da ordem dos 4,5%.

A atualização dos escalões limita o agravamento da tributação associado à progressão meramente nominal dos rendimentos. Contudo, a comparação entre a percentagem de atualização dos limites e o aumento salarial não permite, isoladamente, determinar a variação do imposto efetivamente suportado. O CES considera necessário apreciar conjuntamente taxas, deduções e mínimo de existência, distinguindo o imposto anual, a proporção do rendimento absorvida pela tributação e o montante líquido de cada aumento remuneratório. As retenções na fonte, enquanto pagamentos por conta, também não constituem uma medida autónoma do desagravamento fiscal anual.

O valor de referência do mínimo de existência passa a corresponder ao maior valor entre 13 580 euros e 1,5 × 14 × IAS. O primeiro montante equivale a catorze pagamentos de 970 euros, valor da remuneração mínima mensal garantida previsto no Relatório para 2027. Esta articulação preserva a referência de proteção do salário mínimo, mas não estabelece uma isenção universal para qualquer rendimento inferior àquele montante: a aplicação depende da natureza dos rendimentos e das restantes condições do artigo 70.º do Código do IRS. Importa igualmente verificar a evolução dos ganhos líquidos nos rendimentos imediatamente superiores àquela referência.

A proposta altera também o limiar de incidência da taxa adicional de solidariedade, de 80 000 para 89 995 euros, mantendo as taxas de 2,5% e 5% e o limite de 250 000 euros que as separa. A subida do primeiro limiar, de cerca de 12,5%, é superior à atualização dos escalões gerais, constituindo uma alteração distinta. O CES considera que o seu custo e o universo abrangido devem ser individualizados, uma vez que o quadro 3.2 não apresenta uma estimativa autónoma para esta modificação.

Quanto aos regimes diferenciados, o artigo 60.º alarga a 2027 a possibilidade de entrada no regime aplicável a ex-residentes, enquanto o Relatório mantém o IRS Jovem. A apreciação destes instrumentos deve distinguir a aplicação dos benefícios dos seus resultados na atração e retenção de contribuintes. O CES recomenda que a sua avaliação identifique os efeitos atribuíveis ao incentivo, por comparação com a situação que se verificaria sem ele; o número de beneficiários, só por si, não demonstra que o benefício determinou a decisão de permanecer ou regressar ao País.

No incentivo fiscal à valorização salarial, o artigo 61.º fixa em 4,5% os aumentos mínimos da retribuição base anual média da empresa e dos trabalhadores com remuneração igual ou inferior àquela média. O mecanismo do artigo 19.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais permite considerar em 200% os encargos elegíveis, nas condições legalmente previstas, incluindo as relativas ao vínculo por tempo indeterminado e à regulamentação coletiva. Trata-se de uma dedução majorada na determinação do lucro tributável, não de um reembolso dos encargos nem de uma redução de igual montante no imposto devido.

O artigo 78.º prevê a isenção de IRS, até 6% da retribuição base anual, de prémios de produtividade, desempenho, participações nos lucros e gratificações de balanço, pagos voluntariamente e sem carácter regular, bem como a sua exclusão da incidência contributiva. O benefício depende de um aumento salarial elegível nos termos do artigo 19.º-B, articulando, assim, remuneração variável e valorização da remuneração regular. Importa, porém, atender à cessação deste último artigo em 31 de dezembro de 2027, expressamente prevista no artigo 138.º da Proposta: a avaliação e a decisão sobre a continuidade do incentivo deverão ser antecipadas, sem pressupor a sua renovação automática.

Na Administração Pública, o Relatório identifica um impacto incremental de 948 milhões de euros associado a medidas remuneratórias classificadas como invariantes e refere uma atualização de 2,3%. A apreciação deve separar atualização geral, acordos específicos e evolução nas carreiras. Nem o acréscimo da massa salarial equivale ao aumento da remuneração de cada trabalhador, nem a variação da remuneração bruta corresponde necessariamente à variação do rendimento líquido. O CES considera que o acompanhamento dos compromissos de rendimentos deve explicitar estas diferenças, permitindo identificar a concretização dos aumentos acordados e os seus efeitos na remuneração regular.

Em IRC, a taxa geral de 18% para os períodos de tributação iniciados em 2027 decorre da Lei n.º 64/2025, de 7 de novembro, e não de uma nova redução criada pela POE2027. O quadro 3.2 atribui à redução de um ponto percentual um impacto incremental de 300 milhões de euros. Para as Pequenas e Médias Empresas (PME) e empresas de pequena-média capitalização abrangidas pela taxa de 15% sobre os primeiros 50 000 euros de matéria coletável, já aplicável desde 2026, a descida da taxa geral respeita ao excedente. Não existe, portanto, uma redução uniforme de um ponto percentual sobre toda a matéria coletável de todas as empresas.

O CES considera que a apreciação da tributação empresarial deve atender também às regras que determinam a base tributável e às tributações autónomas. Neste domínio, o artigo 77.º mantém, para 2027 e nas condições nele previstas, a não aplicação do agravamento de dez pp associado ao prejuízo fiscal. Esta disposição não elimina a tributação autónoma nem reduz genericamente as suas taxas. A avaliação do desagravamento deve, assim, identificar os sujeitos passivos efetivamente abrangidos e distinguir a tributação do lucro da tributação que incide sobre determinadas despesas.

O artigo 62.º prolonga o SIFIDE II até 2027, enquanto o Relatório atribui à reversão da sua componente indireta um acréscimo de receita de 124 milhões de euros, classificado como invariante. A continuidade do regime e a evolução da componente indireta devem ser distinguidas. A avaliação dos incentivos fiscais à investigação, ao investimento e à capitalização deverá aferir o aumento de atividade que lhes seja atribuível, e não apenas o montante utilizado. A dedução fiscal não demonstra, por si só, que a despesa apoiada não teria ocorrido na sua ausência.

A despesa fiscal do Estado é estimada em 22 870,8 milhões de euros, mais 2,8% do que em 2026, com 61,9% concentrados no IVA. A sua composição impede tratá-la como um conjunto homogéneo de incentivos empresariais: as taxas reduzidas e intermédias representam 98% da despesa fiscal em IVA. O CES recomenda que as prorrogações previstas no artigo 138.º, com diferentes horizontes temporais, sejam fundamentadas na finalidade, utilização e eficácia de cada regime. A racionalização deve incidir nas disposições cuja necessidade ou eficácia não seja demonstrada, preservando condições de transição previsíveis.

Esta exigência de fundamentação aplica-se também à renovação das contribuições setoriais. Os artigos 72.º a 75.º mantêm as contribuições sobre o setor bancário, a indústria farmacêutica, os fornecedores de dispositivos médicos do SNS e o setor energético. A manutenção de tributos específicos deverá ser acompanhada pela explicitação dos respetivos fundamentos, incidência e critérios de revisão, permitindo avaliar a coerência entre a tributação geral e os encargos aplicáveis a determinadas atividades.

No domínio da poupança, o Parecer de 2026 recomendava um tratamento fiscal mais favorável dos produtos de aforro. O CES considera que a avaliação

dos instrumentos existentes deve atender à formação efetiva de poupança e à estabilidade das regras durante o período de aplicação. Importa distinguir um aumento do aforro de uma mera transferência entre produtos motivada pela diferença de tratamento fiscal, evitando que a multiplicação de regimes complique as escolhas sem demonstrar benefício adicional.

A simplificação fiscal constitui outra componente da proposta. O artigo 77.º prevê dispensas relativas à valorização de inventários, o diferimento da submissão do ficheiro SAF-T relativo à contabilidade para os períodos de 2028 e seguintes, com entrega a partir de 2029, e a aceitação de faturas em PDF até ao final de 2027. O Relatório anuncia o alargamento do pré-preenchimento e a eliminação de obrigações redundantes. O CES recomenda uma calendarização estável das exigências técnicas e a avaliação da redução efetiva dos custos de cumprimento, assegurando a possibilidade de corrigir a informação pré-preenchida.

Por último, o quadro 3.2 prevê 300 milhões de euros de receita adicional de IVA pelo combate à fraude no setor dos combustíveis. Esta previsão requer a identificação das medidas que a sustentam e dos respetivos resultados, distinguindo imposto detetado, liquidado e efetivamente cobrado, bem como uma análise do seu impacto na concorrência e no consumidor final. O CES recomenda que a redução do incumprimento e a simplificação das obrigações sejam orientadas para um sistema de aplicação mais uniforme, que proteja a concorrência entre contribuintes cumpridores e permita valorizar o trabalho, a poupança e o investimento sem multiplicar exceções não fundamentadas.

5.2. Atividade Económica e Emprego

No Parecer sobre a POE2026, o CES destacou a necessidade de uma transformação do perfil produtivo assente na qualificação, na inovação e na

criação de maior valor acrescentado. O CES reafirma essa necessidade, esperando que, através de medidas de internacionalização, empreendedorismo, modernização empresarial e adequação das competências às necessidades da economia, esta orientação se concretize. A sua apreciação deve incidir na capacidade de facilitar a criação e o crescimento das empresas, a aplicação de conhecimento à atividade produtiva e a integração das e dos trabalhadores em empregos estáveis, com direitos e compatíveis com as suas qualificações e com perspetivas de continuidade.

A redução dos obstáculos administrativos à atividade empresarial constitui uma das linhas de intervenção propostas. Os Elementos Informativos e Complementares referem a consolidação dos regimes de licenciamento, a eliminação de pareceres desnecessários, a criação de pontos únicos de contacto e o reforço da fiscalização posterior. O CES considera que a concretização destas medidas deve permitir reduzir o tempo e o custo necessários para iniciar, adaptar ou expandir uma atividade, sem comprometer as salvaguardas que justificam a regulação. A disponibilização digital de um procedimento não equivale à sua simplificação se permanecerem exigências redundantes ou decisões sucessivas sem coordenação. Importa, por isso, acompanhar os prazos efetivos de decisão e os encargos suportados pelas micro e pequenas empresas.

O objetivo de desenvolver empresas com maior escala deve ser articulado com o compromisso, também expresso no Relatório, de promover a concorrência e proteger as e os consumidores. O CES considera que o crescimento empresarial deve decorrer da capacidade de competir, inovar e servir os mercados, preservando condições de entrada para novos operadores. A simplificação administrativa e o acesso aos instrumentos de apoio não devem favorecer, sem

fundamento associado ao objetivo da medida, as empresas já estabelecidas em detrimento de novas iniciativas. A dimensão empresarial e o grau de concentração de um mercado são realidades distintas e exigem apreciações diferenciadas.

Na internacionalização, o quadro 5.15 identifica 266 milhões de euros para a ação de apoio à internacionalização e captação de investimento. Entre os indicadores constam o número de empresas apoiadas e o acompanhamento de projetos de investimento direto estrangeiro superiores a 10 milhões de euros. O CES recomenda que a avaliação considere também a permanência das empresas nos mercados externos, a diversificação de clientes e a integração em cadeias de fornecimento. Empresas orientadas para a exportação contemplam não apenas as que colocam o produto final nos mercados de destino, mas também aquelas que, ao longo da cadeia produtiva dos bens e serviços exportados, contribuem para a sua criação de valor. Na captação de investimento, o montante do projeto deve ser complementado pela apreciação das atividades efetivamente localizadas no País, das competências desenvolvidas e das relações com fornecedores nacionais. O limiar utilizado para acompanhar projetos não constitui, por si só, evidência do seu contributo produtivo.

A promoção do empreendedorismo e da inovação empresarial dispõe de 608 milhões de euros no mesmo quadro, prevendo-se o reforço das condições de experimentação, teste e validação de novas soluções. O CES considera que a intervenção deve abranger tanto a criação de empresas como a modernização das existentes, atendendo às diferentes necessidades de desenvolvimento de produtos, organização dos processos e acesso ao mercado. A aquisição de tecnologia deverá ser acompanhada pelas competências necessárias à sua utilização. A avaliação deve distinguir a

validação de uma solução, a sua adoção pelas empresas e a sua exploração comercial, sem equiparar o número de projetos apoiados à consolidação de atividades economicamente viáveis.

No turismo, comércio e serviços, o Relatório prevê a diferenciação e qualificação da oferta, a modernização das empresas e o desenvolvimento da atividade ao longo de todo o ano. No que se refere ao comércio e serviços, não são identificadas medidas concretas, continuando por executar ações, no âmbito do PT2030, em que existia um compromisso de realização, nomeadamente no que concerne à Agenda para a Competitividade do Comércio e Serviços 2030. O CES recomenda que a apreciação destas intervenções relacione o crescimento das receitas com a produtividade, a redução da sazonalidade e a estabilidade do emprego. A utilização da receita por quarto disponível como indicador do turismo, prevista no quadro 5.15, deve ser complementada por informação sobre custos e condições de produção do serviço, não permitindo, isoladamente, avaliar a produtividade ou a qualidade do emprego criado.

Na agricultura e nas pescas, destacam-se os objetivos de modernização produtiva, capacitação técnica e renovação geracional. O CES considera que os apoios à instalação de novos produtores e à entrada de jovens profissionais devem ser acompanhados pela avaliação das condições de permanência na atividade, incluindo o acesso a aconselhamento, a capacidade de gestão e a comercialização da produção. A renovação geracional não deverá ser aferida apenas pelo número de entradas, mas também pela continuidade das explorações e dos percursos profissionais. Esta abordagem permite relacionar os apoios com a viabilidade económica, sem confundir a aprovação de uma candidatura com a consolidação da atividade.

Na indústria de defesa, o Relatório prevê reforçar a participação nacional em programas cooperativos e desenvolver tecnologias de duplo uso. O CES considera necessário distinguir o valor das aquisições destinadas às Forças Armadas do valor da atividade produtiva realizada em Portugal. A apreciação do retorno industrial deverá identificar a participação das empresas nacionais, as capacidades de produção e manutenção desenvolvidas e as possibilidades de utilização comercial do conhecimento adquirido. O aumento das aquisições não demonstra, por si só, a concretização daqueles resultados.

A ligação entre transformação produtiva e emprego encontra expressão, no âmbito da Missão de Base Orgânica Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no programa «Trabalho e Emprego», com 1 519 milhões de euros. O quadro 5.39 distribui esse montante entre «Promoção do emprego e qualificações», com 1 441 milhões de euros, e «Melhoria das relações e condições de trabalho», com 78 milhões de euros. A identificação de indicadores de estágios, contratações apoiadas e participação em formação permite acompanhar a atividade desenvolvida, mas deve ser complementada pela informação necessária para avaliar a inserção profissional, a estabilidade dos vínculos laborais, os salários e a evolução das condições de trabalho das e dos participantes.

A reestruturação do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), prevista no Relatório, visa aproximar os serviços das empresas e reforçar a articulação entre emprego e formação. O CES recomenda que esta reorganização privilegie a identificação de oportunidades de contratação e o acompanhamento individual das pessoas desempregadas. O diagnóstico das vagas não preenchidas deverá distinguir insuficiência de competências, dificuldades de correspondência entre perfis profissionais e postos disponíveis e condições de contratação que condicionem a sua aceitação. A resposta não

deve ser reduzida à oferta de formação quando o obstáculo identificado tenha outra natureza. Os resultados da reorganização deverão ser apreciados pela qualidade e celeridade desse acompanhamento, e não apenas pelas alterações da estrutura dos serviços.

A Estratégia 2026–2030 da Garantia Jovem é apresentada como instrumento de resposta ao desemprego jovem e ao afastamento simultâneo do emprego, da educação e da formação. O Relatório prevê acompanhamento contínuo, participação informada e respostas personalizadas. O CES considera que a intervenção deve atender às diferenças entre jovens à procura do primeiro emprego, jovens com percursos laborais descontínuos e jovens que necessitem de recuperar qualificações de base. A prioridade atribuída a este grupo deverá coexistir com respostas adequadas às e aos desempregados de longa duração e aos trabalhadores e trabalhadoras que necessitem de reconversão profissional, evitando que a especialização dos instrumentos deixe necessidades sem resposta.

Nos estágios profissionais e nos apoios à contratação, importa avaliar a transição para emprego com continuidade, incluindo após o termo do apoio. A avaliação publicada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 2024 sobre os estágios ATIVAR.PT, relativa a desempregados inscritos entre maio de 2020 e agosto de 2021, estimou um efeito positivo de cerca de dez pp na probabilidade de emprego, observado até nove meses após a conclusão dos estágios.[25] Contudo, a informação disponível não permitiu distinguir integralmente emprego subsidiado de emprego não subsidiado. Estes resultados constituem evidência sobre aquele programa e período, não uma estimativa dos efeitos das medidas

[25] Fonte: OECD (2024), *Impact Evaluation of Active Labour Market Policies in Portugal, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, capítulo 4, secções 4.1 e 4.3, pp. 47 e 49–50. DOI: 10.1787/c4b2ca21-en.

previstas para 2027. O CES recomenda o acompanhamento dos percursos posteriores das e dos participantes, incluindo a duração dos vínculos, a correspondência entre competências e funções e a permanência no emprego sem apoio, com métodos que tenham em conta as diferenças iniciais entre participantes e não participantes.

O novo Regime Jurídico da Formação Profissional é apresentado no Relatório como uma medida a aprovar e implementar, visando percursos mais flexíveis, modulares e certificáveis para trabalhadores/as e desempregados/as. O CES considera que a sua preparação deve envolver os parceiros sociais, as empresas e as entidades formadoras, tendo como objetivo a elevação das qualificações das e dos trabalhadores, articulando necessidades profissionais identificadas com competências que possibilitem uma maior capacidade de enfrentar as transformações do mercado de trabalho. A formação não deverá responder apenas a uma vaga ou a um empregador, mas proporcionar qualificações reconhecíveis e utilizáveis ao longo do percurso profissional. Para as e os trabalhadores empregados, importa garantir o direito ao número mínimo de horas de formação em contexto laboral e a aplicação das competências adquiridas, com reflexo nas suas carreiras e salários.

Os Elementos Informativos e Complementares preveem associar mais diretamente o financiamento da formação aos resultados de empregabilidade, produtividade e criação de valor, em simultâneo com o alargamento das respostas a públicos desfavorecidos. O CES considera que esta orientação exige indicadores ajustados ao perfil inicial das e dos participantes e às dificuldades de inserção que se pretende superar. A utilização exclusiva de taxas de colocação, sem aquela diferenciação, poderá incentivar a seleção de candidatos com maior facilidade de acesso ao emprego. A avaliação deverá reconhecer tanto a inserção profissional como a progressão efetiva nas

qualificações, preservando o acesso dos destinatários que necessitam de percursos mais prolongados.

Na integração profissional de imigrantes, o Relatório prevê canais de migração laboral regulada, aprendizagem da língua portuguesa e alargamento dos programas de formação e inserção, atribuindo responsabilidades de acolhimento e integração às entidades empregadoras. O CES recomenda que o recrutamento seja acompanhado pela identificação das competências das e dos trabalhadores, pelo encaminhamento para funções adequadas e pela informação sobre direitos e obrigações laborais. A celeridade dos procedimentos deverá ser conjugada com o cumprimento das condições de trabalho e com o acompanhamento da integração, não sendo o número de trabalhadoras e trabalhadores recrutados uma medida suficiente do aproveitamento das suas qualificações. O CES recomenda ainda que a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA, IP) assegure tramitação prioritária dos procedimentos relativos à situação documental e migratória das mulheres imigrantes vítimas de violência, em particular das acolhidas em casas de abrigo, mediante articulação com as estruturas de apoio e salvaguarda da confidencialidade e da segurança. A demora administrativa não deve impedir o acesso ao emprego, à habitação e à proteção social, nem prolongar desnecessariamente a permanência em acolhimento.

No emprego das pessoas com deficiência, o Relatório destaca a atuação da Unidade de Missão Valor T – Talento e Transformação, através da valorização de competências e da aproximação aos empregadores. O CES considera que o acompanhamento deve abranger a adequação das funções, as adaptações necessárias e a permanência no posto de trabalho. A sensibilização das empresas e o encaminhamento de candidaturas devem ser articulados com apoio à concretização da contratação e à resolução das dificuldades que

surjam durante a relação laboral, permitindo avaliar a inclusão pelo exercício efetivo da atividade profissional.

Por último, a promoção do emprego deve integrar a qualidade das relações laborais, a igualdade de oportunidades e a prevenção dos riscos profissionais, objetivos expressamente enunciados no Relatório. O CES recomenda que o acompanhamento das ações de promoção e fiscalização considere a correção dos incumprimentos e a prevenção da sua repetição, além do número de intervenções realizadas. A estabilidade dos percursos profissionais, a possibilidade de progressão e o cumprimento das condições de segurança devem integrar a avaliação da política de emprego. A criação de condições para a iniciativa empresarial e a proteção dos direitos das e dos trabalhadores devem, assim, ser articuladas numa intervenção que favoreça atividades produtivas viáveis e relações de trabalho duradouras. Nesse mesmo sentido, o CES recomenda que as políticas de segurança e saúde no trabalho integrem as necessidades associadas à perimenopausa e à menopausa, promovendo a adaptação das condições de trabalho e prevenindo a discriminação no acesso ao emprego, na progressão profissional e na manutenção do vínculo laboral. Os resultados do estudo previsto no artigo 216.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, devem contribuir para a definição destas medidas, em articulação com as obrigações referidas no ponto 5.5.

5.3. Habitação

A POE2027 prossegue os eixos de promoção da oferta, modernização urbanística e apoio ao arrendamento já apreciados no Parecer de 2026. O quadro 5.24 do Relatório inscreve 2 003 milhões de euros no programa Habitação, menos 6% do que o previsto na POE2026. O CES considera que a apreciação desta intervenção deve relacionar a oferta disponibilizada com as

necessidades habitacionais identificadas e com os encargos suportados pelas famílias.

O Relatório prevê a mobilização de imóveis públicos e a participação de promotores privados e cooperativos. O CES recomenda que a lista de todos os imóveis públicos urbanos devolutos e abandonados seja publicada no 1.º trimestre de 2027 na página Web do IHRU, IP e na página Web da ESTAMO, SA, com a identificação do ano em que deixaram de ser utilizados. O CES recomenda que as operações apoiadas identifiquem as condições de acesso às habitações, os preços ou rendas aplicáveis e a duração dos compromissos assumidos. A utilização do património público deverá criar oferta adequada à procura habitacional, com condições transparentes de participação, conjugando a iniciativa dos promotores com a proteção dos agregados que não encontram resposta no mercado. Devem ser prevenidos aumentos de renda e não renovações contratuais que coloquem pessoas idosas, pessoas com deficiência, sobreviventes de violência doméstica ou agregados economicamente vulneráveis em risco de perda da habitação, assegurando proteção habitacional efetiva e mecanismos acessíveis de reclamação e revisão das decisões.

Na modernização do setor, estão previstas novas condições técnicas das edificações, uma plataforma digital de simplificação urbanística e a adoção de novos processos construtivos. O CES recomenda que a revisão normativa permita a utilização de soluções tecnicamente equivalentes e uma aplicação coerente pelos municípios, preservando segurança, habitabilidade e acessibilidade. A avaliação deverá acompanhar o percurso entre a decisão urbanística e a disponibilização das habitações, evitando limitar-se ao número de licenças emitidas.

O quadro 3.2 atribui reduções incrementais de receita de 209 milhões de euros à descida do IRS sobre rendas moderadas para 10% e de 94 milhões de euros à redução do IVA da construção para 6%, classificando ambas como efeitos de políticas invariantes. Nos regimes abrangidos, importa avaliar a oferta adicional e os preços praticados, sem presumir uma transmissão integral do desagravamento fiscal aos adquirentes ou arrendatários. A classificação de uma renda como moderada para efeitos fiscais não demonstra, por si só, que seja comportável para o agregado que a suporta.

No arrendamento, o Relatório prevê a continuidade dos apoios à renda e o reforço do Porta 65. Acresce a elevação do limite geral da dedução de rendas para 1 000 euros a partir de 2027, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 97/2026, de 20 de maio. A dedução depende, porém, da existência de coleta disponível, não equivalendo a um apoio universal daquele montante. O CES recomenda que a articulação dos instrumentos preserve a resposta aos agregados sem capacidade para beneficiar integralmente da dedução e considere o encargo habitacional após os apoios. O CES recomenda que as políticas de habitação contemplem respostas específicas para pessoas em situações de vulnerabilidade acrescida, incluindo as que vivem com VIH, com deficiência e sobreviventes de violência doméstica, particularmente as mulheres. A habitação pública e apoiada, as soluções de transição e os apoios à renda devem assegurar segurança, acessibilidade, continuidade dos cuidados e autonomia, salvaguardando a confidencialidade dos dados pessoais e de saúde e prevenindo práticas discriminatórias ou segregadoras.

Quanto à aquisição da primeira habitação por jovens, o Relatório anuncia a continuidade da garantia pública e das isenções de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e imposto do selo. Importa distinguir a insuficiência de poupança para a entrada inicial da capacidade para suportar

as prestações. Conforme esclarece o Banco de Portugal, a garantia não desonera o mutuário do pagamento nem dispensa a avaliação do risco pela instituição de crédito.[26] O acompanhamento deverá, portanto, considerar os encargos assumidos, além do número de operações realizadas.

A conjugação dos apoios à procura com o aumento da oferta merece particular atenção. A OCDE, no estudo sobre Portugal de 2026, identifica o risco de apoios insuficientemente direcionados se refletirem em preços e rendas mais elevados quando a oferta é limitada.[27] Trata-se de um risco a acompanhar, não de um efeito demonstrado para o conjunto das medidas da POE2027.

O artigo 70.º da Proposta de Lei prevê ainda a isenção de IRS e de contribuições sociais dos rendimentos em espécie resultantes da disponibilização de habitação permanente pela entidade patronal, nos limites e condições estabelecidos. O CES considera que o acompanhamento desta solução deve abranger as condições de utilização e cessação do alojamento, atendendo à relação entre a continuidade da habitação e a do vínculo laboral.

Por último, o sistema nacional de dados da habitação anunciado no Relatório deverá permitir relacionar os fogos disponibilizados, os contratos de arrendamento e os apoios concedidos com a evolução das necessidades não satisfeitas. O CES recomenda que sejam definidos resultados verificáveis de acesso e redução do encargo habitacional, distinguindo regimes de ocupação e mercados locais. A finalidade da intervenção deve ser ampliar as

[26] Banco de Portugal (s.d.), Portal do Cliente Bancário — Perguntas Frequentes, tema «Garantia pública no crédito à habitação para jovens até aos 35 anos», resposta à pergunta «Em que é que consiste a prestação da garantia pelo Estado?». Consulta em 14 de outubro de 2026.

[27] Fonte: OECD (2026), *OECD Economic Surveys: Portugal 2026*, OECD Publishing, Paris, capítulo 4, «Tackling Portugal's housing affordability challenge: promoting sustainable and inclusive housing», p. 133. DOI: 10.1787/025b3445-en.

possibilidades de escolha e de acesso estável à habitação, não apenas aumentar o número de operações apoiadas.

5.4. Educação, Ensino Superior, Ciência e Inovação

A POE2027 prevê uma despesa efetiva consolidada de 7 787,9 milhões de euros no Programa Legado Educação e de 3 779,3 milhões de euros no Programa Legado Ensino Superior, Ciência e Inovação. Nos quadros 5.33 e 5.35 do Relatório, estes montantes correspondem, respetivamente, a um aumento de 1,5% e a uma redução de 8,2% face à execução estimada de 2026. Excluindo a componente PRR em ambos os anos, as variações nominais são positivas, de 4,9% e 9,2%. A apreciação destas dotações deve atender às necessidades educativas e científicas abrangidas, não permitindo a evolução agregada concluir pela suficiência dos recursos de cada instituição.

O CES reitera a necessidade, assinalada no Parecer de 2026, de responder às insuficiências de pessoal docente e não docente. O novo modelo de recrutamento e colocação e as alterações à carreira docente previstos no Relatório deverão ser apreciados pela capacidade de assegurar continuidade pedagógica. Importa identificar as necessidades por disciplina e escola e reduzir a duração dos períodos sem docente. O reforço da autonomia das escolas deverá ser acompanhado pela capacidade de organizar os recursos e disponibilizar os apoios técnicos necessários, com responsabilidades de decisão claramente definidas.

Na educação pré-escolar, o Relatório prevê reforçar as parcerias com os setores privado, cooperativo, social e solidário. O CES considera que a mobilização da capacidade disponível deve responder às necessidades de acesso identificadas, mediante condições de contratualização que assegurem qualidade pedagógica, acessibilidade económica e continuidade da resposta.

A diversificação dos prestadores deverá ampliar as possibilidades de acesso das famílias, mantendo exigências de qualidade e acompanhamento independentemente da natureza da entidade.

A revisão curricular anunciada para 2027/2028, com incidência na leitura, matemática, literacia financeira e competências digitais, deverá ser acompanhada pela preparação dos docentes e pela disponibilização atempada dos recursos pedagógicos. A alteração do regime de educação inclusiva, igualmente prevista para aquele ano letivo, exige clarificar os apoios especializados e as responsabilidades pelo seu acesso efetivo. O CES recomenda que a entrada em aplicação destas reformas seja articulada com a organização do ano escolar, preservando a continuidade dos apoios e evitando que a transição entre procedimentos interrompa a resposta aos alunos e às alunas.

No ensino superior, a consolidação do novo quadro de governação e as alterações da rede, incluindo fusões e consórcios, são apresentadas como instrumentos de diversificação da oferta e de reforço do contributo das instituições. O CES considera que estas opções devem ser fundamentadas nas capacidades académicas e científicas, na complementaridade das ofertas e nas necessidades das e dos estudantes. A reorganização deverá preservar a autonomia das instituições e demonstrar as melhorias que permite alcançar no ensino e na investigação, não se esgotando na alteração de designações ou estruturas.

O artigo 116.º da Proposta de Lei prevê, para 2027/2028, a atualização do limite máximo das propinas das licenciaturas, dos cursos técnicos superiores profissionais e dos mestrados abrangidos pela norma, pela variação média do IPC sem habitação de 2026. Trata-se da atualização do teto legal, não da

determinação de um aumento uniforme das propinas efetivamente praticadas. O CES considera que esta alteração deve ser apreciada conjuntamente comos apoios às e aos estudantes, identificando o encargo líquido de frequência, incluindo para quem não beneficia de bolsa.

O Relatório situa a aplicação integral do novo sistema de ação social em 2027/2028, considerando os diferentes custos de frequência e vulnerabilidades económicas não captadas pelos critérios tradicionais de atribuição de bolsas. Prevê também maior liberdade de escolha no alojamento das e dos estudantes deslocados. Para concretizar estes objetivos, importa assegurar regras conhecidas antes das decisões de matrícula e alojamento e uma calendarização dos pagamentos compatível com as despesas suportadas. A adequação do apoio depende tanto do montante atribuído como da sua disponibilidade no momento necessário à frequência dos estudos.

Na ciência e inovação, o artigo 117.º estabelece o enquadramento do contrato-programa da Agência para a Investigação e Inovação – AI², para 2027–2031, remetendo para esse instrumento a distribuição do financiamento, os objetivos e as metas. O artigo não quantifica os montantes a atribuir. O CES considera necessário explicitar a afetação dos recursos às unidades de investigação, aos projetos, à valorização e estabilidade do emprego científico, permitindo apreciar as condições concretas de desenvolvimento da atividade.

A orientação estratégica prevista no Relatório abrange investigação fundamental e aplicada, participação internacional e valorização do conhecimento. O CES considera que o seu financiamento deve preservar a autonomia científica, a avaliação independente do mérito e o acesso competitivo aos instrumentos disponíveis. A apreciação dos resultados deverá utilizar critérios adequados à natureza e ao horizonte de cada atividade,

promovendo a qualidade científica e possibilidades de aplicação, sem reduzir o contributo da investigação ao retorno comercial imediato. Devem ainda ser valorizadas, pelo seu contributo direto para a produtividade, a transferência de conhecimento para as empresas e a investigação e desenvolvimento empresarial.

5.5. Saúde

A POE2027 prevê uma despesa efetiva consolidada de 17 803,1 milhões de euros no Programa Legado Saúde, inferior em 1,4% à execução estimada para 2026 e superior em 3,0% quando se exclui o PRR da comparação. O quadro 5.37 apresenta, simultaneamente, uma redução de 4,5% na aquisição de bens e serviços e um aumento das outras despesas correntes. O CES considera necessário esclarecer esta recomposição e demonstrar a adequação das verbas aos cuidados a contratar, distinguindo necessidades assistenciais, evolução dos custos e ganhos de eficiência esperados.

O Parecer sobre a POE2026 assinalava a ausência de metas concretas para reduzir o número de utentes sem médico de família. O quadro 5.36 mantém o aumento dos utentes com médico atribuído como indicador, sem quantificar o resultado a alcançar em 2027. O CES reitera a necessidade de estabelecer metas por Unidade Local de Saúde (ULS), associadas à identificação dos recursos profissionais necessários e às condições de estabilidade das equipas. A atribuição de médico deverá ser acompanhada pela verificação do acesso efetivo a consultas e da continuidade do acompanhamento.

A criação do Sistema Nacional de Acesso a Consultas e Cirurgias, prevista no Relatório, deverá permitir acompanhar o percurso do utente e o cumprimento dos tempos máximos de resposta, por especialidade e prioridade clínica. O aumento do número de atos não demonstra, isoladamente, a redução da

espera. A complementaridade entre prestadores públicos, privados e sociais deverá concretizar-se mediante exigências verificáveis de acesso, qualidade e seguimento clínico. O CES considera que a mobilização da capacidade disponível deve atender à resposta às necessidades das e dos utentes, preservando a responsabilidade pública pela garantia do acesso, conforme definido na Lei de Bases da Saúde. O CES sublinha que a complementaridade com outros setores não substitui o reforço da capacidade própria do SNS, devendo o OE2027 assegurar financiamento e metas verificáveis para serviços de obstetrícia e urgências com funcionamento regular, seguro e territorialmente adequado, apoiados na contratação e retenção de profissionais com vínculos estáveis e condições de trabalho dignas.

Os Elementos Informativos e Complementares anunciam a evolução para um financiamento orientado para resultados. O CES considera que a sua concretização deve distinguir atividade realizada de resultados em saúde e atender às características clínicas das populações assistidas. A comparação entre prestadores deverá evitar que diferenças de complexidade dos doentes sejam interpretadas como diferenças de desempenho, articulando a informação sobre custos com o acesso, a qualidade e a continuidade dos cuidados.

Na saúde mental, nos cuidados continuados e paliativos e na hospitalização domiciliária, o Relatório prevê ampliar e diversificar as respostas. Importa que a integração assistencial identifique a responsabilidade pelo acompanhamento entre serviços e assegure uma resposta adequada após a alta hospitalar. O CES recomenda acompanhar o tempo entre a referenciação e o início dos cuidados, bem como a continuidade do apoio clínico no domicílio, distinguindo capacidade contratada de cuidados efetivamente disponíveis.

No âmbito da saúde das mulheres, importa assinalar o incumprimento das disposições relativas à menopausa aprovadas nos OE para 2025 e 2026. Os artigos 215.º e 216.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, estabeleceram medidas relativas ao acesso a consultas de menopausa nos cuidados de saúde primários, à comparticipação de terapêuticas e à realização de um estudo sobre o impacto da menopausa e da andropausa, incluindo no contexto laboral. Por sua vez, o artigo 185.º da Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro, determinou a apresentação, no primeiro semestre de 2026, de uma Estratégia Nacional para os Direitos na Menopausa, contemplando o acesso a cuidados, informação, formação e uniformização das comparticipações. Estas disposições permanecem sem medidas de execução, situação que compromete a concretização de direitos já reconhecidos pelo Governo e Parlamento. O CES considera indispensável que o OE para 2027 assegure o cumprimento destas obrigações, mediante a definição de responsabilidades, calendário de execução, financiamento adequado e mecanismos de acompanhamento e prestação de contas.

A consolidação dos programas de vacinação e rastreio deverá ser acompanhada pelas respetivas taxas de cobertura e, nos rastreios, pela resposta às situações identificadas. O Programa Nacional de Promoção da Saúde Oral 2030, cuja implementação o Relatório prevê iniciar em 2027, inclui a reabilitação protética. O CES considera que a sua avaliação deve abranger a população elegível efetivamente atendida e os tratamentos concluídos, não apenas a emissão de cheques, permitindo aferir a concretização da resposta assistencial anunciada.

5.6. Ambiente, Energia e Resiliência

A POE2027 prevê uma despesa efetiva consolidada de 2 235,2 milhões de euros na conta do Programa Legado Ambiente e Energia, apresentada no quadro 5.44 do Relatório. Este montante corresponde a uma redução nominal de 2,4% face à execução estimada para 2026; excluindo o PRR em ambos os anos, a despesa aumenta 17,3%, para 1 721,5 milhões de euros. A comparação respeita ao perímetro daquele programa, não devendo ser interpretada como a evolução do conjunto das despesas públicas com incidência ambiental ou energética.

Na energia, o Relatório prevê operacionalizar as zonas de aceleração de renováveis, rever o acesso à rede elétrica e simplificar os procedimentos das comunidades de energia e do autoconsumo coletivo. O CES considera que estas medidas devem assegurar condições transparentes de acesso à capacidade disponível e permitir a participação de cidadãs e cidadãos, empresas e instituições sociais na produção e partilha de energia. A capacidade atribuída deverá corresponder à possibilidade efetiva de utilização da rede, com regras conhecidas para a concretização dos projetos e para a disponibilização da capacidade que permaneça por utilizar.

A expansão da produção renovável é acompanhada pela previsão de mecanismos de capacidade, serviços de sistema e instrumentos competitivos para o armazenamento de energia. O CES recomenda que a comparação das soluções considere o custo, a disponibilidade nos períodos críticos e a duração do serviço prestado, distinguindo potência instalada de capacidade efetivamente mobilizável. O reforço da segurança do abastecimento deverá ser apreciado conjuntamente com os encargos suportados pelos/as consumidores/as, evitando avaliar a competitividade do sistema apenas pelo

custo de produção ou a sua robustez apenas pelo aumento da capacidade instalada.

A proteção das e dos consumidores na transição energética, defendida no Parecer de 2026, mantém particular relevância na execução do Plano Social para o Clima (PSC), cujo início o Relatório prevê para 2027, privilegiando a eficiência energética das habitações e a mobilidade sustentável. O CES recomenda que as condições de acesso permitam alcançar as e os destinatários com menor capacidade financeira ou técnica para realizar as intervenções. Na avaliação dos apoios à eficiência energética, a evolução dos consumos deverá ser considerada em conjunto com os encargos e o conforto térmico alcançado, distinguindo melhoria de eficiência de restrição do consumo por insuficiência de rendimento. Por seu turno, as políticas de mobilidade sustentável devem preservar alternativas reais para quem vive fora dos grandes centros urbanos, depende do automóvel ou não tem acesso a transportes públicos adequados. Incentivos à eletrificação devem considerar o custo total de utilização, a disponibilidade de carregamento, a transparência das tarifas e a interoperabilidade dos sistemas de pagamento.

Nos recursos hídricos, a estratégia «Água que Une» combina redução de perdas, reutilização de águas residuais tratadas, digitalização, beneficiação de infraestruturas e reforço do armazenamento. O CES considera que a escolha das intervenções deve assentar nas necessidades e disponibilidades de cada sistema, comparando os custos e os resultados das alternativas na avaliação dos impactos ambientais, económicos e sociais. Importa relacionar o aumento da capacidade de armazenamento com a disponibilidade de água em condições de escassez e com os usos previstos, articulando a segurança do abastecimento com a eficiência dos consumos e a proteção das massas de água. No domínio da água e do saneamento, importa assegurar qualidade,

continuidade, informação tarifária clara e soluções proporcionais para agregados vulneráveis, articulando investimento em redes com redução de perdas e transparência de encargos.

Na economia circular, o Plano TERRA+ 2026–2030 é apresentado como referencial para reforçar a prevenção, a recolha e o tratamento de resíduos, particularmente dos biorresíduos. O CES recomenda que a concretização das intervenções articule a recolha seletiva com a capacidade de tratamento e a utilização dos materiais recuperados, incluindo a sua qualidade e os custos associados. A criação de condições para substituir matérias-primas por recursos recuperados deverá apoiar-se em requisitos técnicos claros e em possibilidades efetivas de utilização, distinguindo resíduos recolhidos, materiais recuperados e recursos incorporados em novos processos produtivos. Nos resíduos urbanos, a transição para modelos de cobrança mais associados à produção efetiva deve ser acompanhada de informação acessível, critérios equitativos e salvaguardas sociais.

Na biodiversidade e no litoral, o Relatório prevê a aprovação do Plano Nacional de Restauro da Natureza, intervenções em áreas protegidas e a operacionalização do Programa de Ação para a Resiliência do Litoral. O CES considera que a programação deve identificar os resultados ecológicos pretendidos e as responsabilidades de gestão e manutenção, articulando as intervenções com proprietários/as, gestores/as e utilizadores/as. A avaliação deverá acompanhar a recuperação dos ecossistemas e a redução da exposição de pessoas e bens, para além da superfície abrangida ou do número de intervenções.

A resiliência exige também continuidade na prevenção. Os Elementos Informativos e Complementares preveem apoios à gestão florestal no minifúndio

e a candidaturas agrupadas de produtores/as, enquanto o Relatório orienta a execução do PTRR para a preparação e resposta a crises. O CES recomenda que a gestão do risco florestal e a proteção das infraestruturas críticas assentem em responsabilidades operacionais identificadas, manutenção regular e coordenação entre entidades públicas, proprietários/as e operadores. A reposição dos ativos afetados deverá ser articulada com a correção das vulnerabilidades identificadas, evitando circunscrever a intervenção à recuperação dos danos.

A revisão anunciada do regime de seguros aplicável a catástrofes e sismos deverá, por sua vez, clarificar os riscos cobertos, as exclusões, as franquias e a repartição de responsabilidades. O CES considera que o alargamento da proteção financeira deve ser articulado com incentivos à prevenção e à redução da exposição, sem confundir a cobertura dos prejuízos com a eliminação do risco. A definição antecipada destas condições permitirá apreciar o alcance da proteção proposta e a complementaridade entre seguros privados e intervenção pública.

5.7. Coesão Territorial e Financiamento Regional e Local

As transferências do OE para a Administração Local previstas no quadro 4.13 do Relatório ascendem a 6 494 milhões de euros, mais 1,5% do que a execução estimada para 2026. No mesmo quadro, o agregado das transferências ao abrigo da Lei das Finanças Locais aumenta 6,4%, para 4 865,2 milhões de euros, incluindo 440,1 milhões de euros destinados ao Fundo de Financiamento das Freguesias, que cresce 8,2%. A diferença entre estas variações e o crescimento do total decorre da redução das restantes transferências, que o Relatório associa, designadamente, ao efeito de base do reforço extraordinário do Fundo de Emergência Municipal em 2026. A evolução global deve, portanto, ser

distinguida da evolução das componentes regulares do financiamento autárquico.

O Fundo de Financiamento da Descentralização dispõe de 1 495,6 milhões de euros, mais 2,8% do que em 2026. O artigo 89.º da Proposta de Lei estabelece a distribuição por domínios de competência e prevê o reporte municipal das receitas e despesas correspondentes, enquanto o seu n.º 4 circunscreve os reforços à aplicação das fórmulas de atualização do financiamento. O CES recomenda que esse reporte fundamente uma avaliação por município e competência, permitindo distinguir eventuais insuficiências do financiamento de desajustamentos na sua distribuição. A avaliação deverá relacionar os recursos transferidos com os encargos do exercício das responsabilidades assumidas, sem deduzir a sua suficiência apenas do crescimento nominal da dotação. O CES recomenda ainda uma avaliação ao nível da prestação de serviços à população antes e depois da lei que determinou a transferência de competências para as autarquias.

O Relatório anuncia a revisão do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, com o objetivo de adequar competências e financiamento e reduzir assimetrias entre municípios com diferentes capacidades financeiras. O CES considera que essa revisão deve distinguir a capacidade de obtenção de receita das opções locais de tributação e gestão, conjugando a compensação das desigualdades de recursos com autonomia de decisão e responsabilidade financeira. A afetação dos meios deverá atender às necessidades de prestação dos serviços, preservando incentivos ao desenvolvimento da base económica local.

Para as Regiões Autónomas, o quadro 4.15 apresenta transferências de 667,7 milhões de euros, das quais 359,1 milhões de euros para os Açores e 308,6 milhões

de euros para a Madeira. O aumento de 5,1% é calculado face aos montantes do OE2026, e não à execução estimada desse exercício. O valor destinado à Madeira inclui uma transferência extraordinária de 79,9 milhões de euros, também prevista no ano anterior, que o artigo 107.º da Proposta de Lei individualiza. Esta componente deve manter-se identificada na apreciação da evolução do financiamento regional.

Separadamente, o artigo 109.º prevê uma transferência extraordinária de 82 milhões de euros para cada Região Autónoma, exclusivamente destinada à redução da respetiva dívida, não constituindo um reforço de livre utilização para financiar serviços ou novas iniciativas.

O CES reitera a recomendação, formulada no Parecer de 2026, de prosseguir a revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Essa revisão deverá permitir apreciar, de forma articulada, as responsabilidades regionais, a capacidade de financiamento próprio e as necessidades decorrentes das condições de insularidade e ultraperiferia, distinguindo o financiamento ordinário das intervenções extraordinárias.

Na diferenciação territorial, o Relatório prevê o Pacto para o Interior, em colaboração com as autarquias, as empresas e a sociedade civil, e inclui no quadro 5.15 a aprovação e operacionalização de um novo modelo de classificação dos territórios de baixa e muito baixa densidade. O CES recomenda que sejam explicitados os critérios dessa classificação e os seus efeitos no acesso aos instrumentos de política, assegurando previsibilidade às e aos destinatários. A diferenciação deverá responder a desvantagens territoriais identificadas e criar condições para a iniciativa económica e social local, articulando a fixação de população com possibilidades efetivas de acesso a serviços e mercados.

O acesso territorial é também objeto de medidas específicas de mobilidade e conectividade. O Relatório prevê complementar o transporte regular com soluções flexíveis ou a pedido nos territórios de baixa densidade, manter o financiamento da continuidade territorial e das ligações aéreas sujeitas a obrigações de serviço público e prosseguir a expansão das redes digitais. O CES considera que o acompanhamento destas respostas deve atender aos tempos de deslocação, à frequência, à fiabilidade e aos custos de utilização, bem como à disponibilidade efetiva de conectividade. A coordenação entre entidades competentes deverá permitir que os recursos financiados se traduzam em condições de acesso compatíveis com a vida quotidiana e a atividade económica nos diferentes territórios.

5.8. Impactos Distributivos e Coerência das Medidas

A documentação que acompanha a POE2027 apresenta uma avaliação distributiva das atualizações do mínimo de existência e do CSI, realizada com o modelo de microssimulação EUROMOD e os microdados do EU-SILC 2025. O exercício utiliza o rendimento por adulto equivalente, segundo a escala modificada da OCDE. O seu âmbito está limitado a estas duas medidas, não permitindo determinar o efeito distributivo do conjunto da Proposta, designadamente da combinação das alterações tributárias, das prestações sociais e dos apoios ao acesso a serviços.

Na tabela 10 dos Elementos Informativos e Complementares, o impacto conjunto das medidas simuladas no rendimento disponível médio é de 0,62% no primeiro decil, 0,26% no segundo e 0,24% no terceiro, diminuindo nos decis seguintes. Estes resultados apontam, no universo considerado, para ganhos relativos mais elevados nos grupos de menor rendimento. Correspondem, contudo, a médias por decil, não ao aumento atribuído a cada beneficiário. A

apresentação de uma média positiva não permite conhecer a proporção de pessoas efetivamente abrangidas nem a dispersão dos ganhos dentro de cada grupo.

A tabela 11 apresenta uma redução do coeficiente de Gini de 31,89 para 31,84 e do rácio S80/S20 de 5,10 para 5,08. A taxa de risco de pobreza passa de 16,14% para 16,13%, correspondendo, pelos valores publicados, a uma diferença de 0,01 pp. Trata-se de uma comparação entre os cenários sem e com as medidas simuladas, não de uma observação da evolução anual daqueles indicadores. A dimensão das alterações não permite, por si só, concluir sobre a sua significância estatística, para a qual seriam necessários elementos adicionais sobre a incerteza das estimativas.

A interpretação da taxa de risco de pobreza exige ainda distinguir incidência e intensidade. Na definição do Eurostat, esta taxa identifica a proporção de pessoas com rendimento disponível equivalente inferior a 60% da mediana nacional. Um aumento do rendimento de quem permanece abaixo desse limiar pode, assim, melhorar a sua situação sem alterar a classificação de risco. O CES recomenda que a avaliação seja complementada por indicadores da distância dos rendimentos ao limiar e que explicite se este é mantido constante ou recalculado entre cenários, permitindo separar a melhoria dos rendimentos das alterações da referência utilizada para os comparar.

A documentação identifica o modelo, os microdados e a escala de equivalência, mas não explicita os parâmetros de atualização dos rendimentos, a definição completa do cenário de referência ou as hipóteses de utilização das prestações. Também carece de esclarecimento a linha «Total» da tabela 10: a percentagem global de 0,08% não resulta diretamente do quociente entre o impacto absoluto de 20,10 e o rendimento médio de 32 525,27 aí

apresentados. O CES recomenda a explicitação das unidades e ponderações utilizadas e a disponibilização dos pressupostos necessários à reprodução dos resultados, sem presumir uma correção dos valores publicados.

O alargamento da avaliação deverá aplicar as principais alterações a uma base comum de agregados familiares, permitindo observar os seus efeitos conjuntos e identificar quem beneficia, quem não é abrangido e quem poderá registar perdas. Esta análise deve distinguir alterações diretamente resultantes das regras de política de efeitos dependentes de respostas do emprego, dos salários ou dos preços. Na sua configuração de base, o EUROMOD aplica regras fiscais e de prestações a microdados, sendo a consideração de respostas comportamentais ou de efeitos macroeconómicos dependente de modelização complementar. A ausência desses efeitos no exercício apresentado não demonstra que sejam inexistentes, mas impede que lhes sejam atribuídos resultados quantitativos sem fundamentação adicional.

A coerência entre valorização do trabalho e proteção social exige, em particular, avaliar a interação entre impostos, contribuições, prestações e outros apoios dependentes dos rendimentos. O mecanismo de redução gradual da PSU descrito no Relatório deve ser apreciado neste contexto mais amplo: a suavização da retirada de uma prestação não garante, isoladamente, que o conjunto dos instrumentos preserve um ganho líquido quando aumenta o rendimento do trabalho. O CES recomenda simular tanto a passagem para o emprego como aumentos remuneratórios e a entrada de um segundo titular de rendimentos no agregado, identificando eventuais perdas simultâneas de apoios. O objetivo deverá ser compatibilizar proteção adequada com progressão do rendimento disponível, sem penalizar a melhoria da situação profissional.

A avaliação por rendimento monetário deverá ser complementada pela análise do acesso aos serviços e dos encargos suportados para os utilizar. O conceito de rendimento disponível equivalente agrega rendimentos monetários e deduz impostos e contribuições, não constituindo uma medida completa das condições de vida. O CES considera necessário verificar como a combinação dos apoios monetários e das respostas em espécie altera os recursos de que as famílias efetivamente dispõem, sem equiparar automaticamente a despesa pública por utilizador a um benefício monetário de igual valor. A análise deverá identificar também situações em que a elegibilidade formal não se traduz em acesso efetivo.

Importa, igualmente, distinguir a posição do agregado da situação de cada um dos seus membros. A escala de equivalência atribui o mesmo rendimento equivalente a todas as pessoas do agregado, não permitindo, por esse procedimento, observar a repartição efetiva dos recursos ou a autonomia económica individual. Em continuidade com a preocupação expressa no Parecer de 2026 com a igualdade entre mulheres e homens no trabalho e na repartição dos cuidados, o CES recomenda que a apreciação conjunta considere os rendimentos individuais e as responsabilidades de cuidado. Deverá também distinguir os efeitos por idade, composição familiar e situação de deficiência, sem apresentar diferenças observadas num único ano como uma avaliação dos impactos ao longo da vida. O CES recomenda ainda que a avaliação distributiva da POE2027 integre sistematicamente os efeitos diferenciados sobre mulheres e homens, considerando os rendimentos individuais, a distribuição do trabalho de cuidado não remunerado e o acesso efetivo a serviços públicos. A avaliação deve abranger a execução das medidas e os resultados alcançados na redução das desigualdades, com dados desagregados por sexo e outros fatores relevantes de discriminação.

A evidência disponibilizada sustenta, portanto, uma apreciação favorável da incidência relativa das duas medidas simuladas nos decis de menor rendimento, mas não uma conclusão sobre o efeito distributivo global da POE2027. O CES considera que a coerência do conjunto deve ser demonstrada pela compatibilidade entre proteção perante necessidades identificadas, ganhos líquidos associados ao trabalho e acesso efetivo às oportunidades e aos serviços. A avaliação deverá acompanhar tanto a redução das situações de privação como a progressão para rendimentos próprios mais elevados, preservando a proteção de quem dela necessita. A redução do número de beneficiárias e de beneficiários só constitui um resultado favorável quando decorra da melhoria da sua situação, e não da perda de acesso à proteção. Por último, o CES recomenda dotações adequadas, estáveis e previsíveis para as políticas de igualdade entre mulheres e homens e para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica. Deve ser assegurado financiamento sustentável às associações de mulheres e organizações de defesa dos direitos das mulheres, reconhecendo o seu contributo para a prevenção, o apoio especializado, a participação na definição das políticas públicas e a monitorização independente da sua execução.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

O CES identifica como prioridades a prudência orçamental, a continuidade do investimento após o PRR, o crescimento da produtividade e dos rendimentos e a melhoria efetiva da proteção social e do acesso aos serviços. As recomendações seguintes seguem a organização do Parecer e devem ser consideradas em conjunto.

Cenário Macroeconómico e Perspetivas Orçamentais

6.1. Previsões e execução orçamental: As previsões devem ser suficientemente fundamentadas e a execução deve ser prudente perante os riscos de menor crescimento, maior inflação e tensões geopolíticas e energéticas, sem depender de receitas associadas a previsões mais favoráveis do que as das instituições de referência. Importa esclarecer os pressupostos do investimento privado, considerar as revisões estatísticas e apresentar os contributos para o crescimento líquidos do conteúdo importado.

6.2. Crescimento e capacidade produtiva: É necessário mobilizar investimento privado, desenvolver o mercado de capitais e reforçar o capital por trabalhador, a produtividade e o valor acrescentado nacional das exportações, reduzindo a dependência de ciclos de financiamento europeu. A concretização dos compromissos de produtividade deve contribuir para rendimentos mais elevados e menor pobreza entre trabalhadores, crianças e pensionistas, a par da proteção assegurada pelas transferências sociais.

6.3. Eficiência e cumprimento dos compromissos públicos: A Administração Pública deve procurar ganhos de eficiência organizativa que preservem a capacidade de resposta a choques. Deve prosseguir a regularização dos pagamentos em atraso.

Segurança Social

6.4. Financiamento e cobrança: A previsão contributiva deve separar os efeitos dos rendimentos, do cumprimento e da recuperação de dívidas, identificando as fontes e responsabilidades de cada subsistema. O novo ciclo contributivo exige registos exatos, utilizadores preparados, menores custos de cumprimento e correção atempada de divergências. Importa reforçar a cobrança e combater a subdeclaração salarial, distinguindo dívida bruta, imparidades, anulações e recebimentos, segundo a antiguidade e recuperabilidade.

6.5. Sustentabilidade e reservas: A sustentabilidade deve ser acompanhada com bases demográficas, económicas e contributivas atualizadas, explicação das revisões e cenários adversos conjugados. Importa preservar a função de reserva do FEFSS, distinguir transferências de rendibilidade e assegurar gestão prudente. O crescimento da base contributiva, o cumprimento e a diversificação fundamentada do financiamento devem sustentar as decisões, sem tratar projeções condicionais como garantias nem excedentes anuais como margem permanente para novos compromissos.

6.6. Pensões e acesso à proteção: Devem privilegiar-se aumentos estruturais e previsíveis e avaliar o poder de compra pelo rendimento anual dos mesmos pensionistas, incluindo pagamentos extraordinários e separando atualização individual de mudanças no universo de pensionistas. O CSI deve ser acompanhado pelos valores recebidos e pela cobertura das necessidades, sem substituir a valorização das pensões contributivas. Em todas as prestações, importa assegurar regras claras, decisões fundamentadas, resolução das pendências e pagamentos atempados, acompanhando o prazo até ao primeiro pagamento.

6.7. Transição para a PSU: Devem explicitar-se as alterações de acesso, consideração de recursos, montantes e manutenção dos direitos, assegurando informação individual e continuidade dos pagamentos. A simplificação deve preservar respostas diferenciadas às necessidades e à capacidade de trabalhar. A comparação da cobertura exige pessoas distintas e períodos equivalentes, sem dupla contagem das prestações substituídas.

6.8. Adequação das prestações: Na parentalidade, importa esclarecer alterações, destinatários e calendário e avaliar a proteção segundo os percursos contributivos. No abono de família, devem considerar-se idade, rendimento e mudanças económicas do agregado, preservando os níveis atuais de proteção em todos os casos. No desemprego e doença, importa avaliar substituição do rendimento, duração, pontualidade do pagamento e lacunas de cobertura; na deficiência, autonomia e encargos; no cuidador informal, beneficiários e montantes efetivamente pagos, não apenas estatutos reconhecidos.

6.9. Cooperação e comparticipações: A cooperação deve respeitar a autonomia das instituições e reconhecer o contributo económico e social do setor. É necessário discriminar o reforço da ação social e fixar responsabilidades, comparticipações, atualização e pagamentos no Compromisso 2027–2028, incluindo efeitos de alterações normativas. As comparticipações devem basear-se em custos representativos de uma prestação eficiente e de qualidade, sem equivaler ao reembolso automático da despesa individual. Importa explicitar a repartição do financiamento e evitar dupla contagem de encargos. No apoio domiciliário, o financiamento deve atender aos custos demonstrados de deslocação e transporte e à intensidade dos serviços, não apenas à classificação territorial.

6.10. Autonomia, simplificação e planeamento social: Importa eliminar reportes redundantes, reutilizar dados, divulgar critérios e adequar exigências à capacidade institucional e ao risco, preservando a qualidade. Devem incentivar-se receitas próprias, reservas e partilhas voluntárias, sem transferir encargos além dos acordados. O planeamento deve envolver as instituições desde o diagnóstico e comparar capacidade existente, custos, prazos e qualidade, sem presumir eficiência pela natureza jurídica. Importa acompanhar obrigações de ambas as partes e cobrir insuficiências demonstradas. A melhoria da informação não pode adiar obrigações devidas; as poupanças devem ser demonstradas, considerando os custos de implementação e preservando a qualidade. Transferir encargos não equivale a eficiência.

6.11. Creches e respostas de proximidade: Os 5 000 lugares previstos devem responder à procura por localização e idade, distinguindo capacidade nova, integração na gratuitidade e utilização. Importa remover obstáculos à oferta qualificada e clarificar habilitações admissíveis, incluindo as reconhecidas em regimes anteriores, corrigindo exigências sem fundamento legal e ponderando efeitos no recrutamento e na qualidade. A revisão das tipologias e a avaliação do SAD +Saúde e do descanso do cuidador devem envolver instituições e destinatários, identificar recursos e condições de replicação e assegurar alternativas quando o domicílio não corresponda às necessidades ou vontade da pessoa.

Investimento Público

6.12. Execução e utilidade do investimento: Devem explicar-se as revisões das previsões, distinguindo execução, calendário e alterações estatísticas, e identificar os ativos repostos, modernizados e acrescentados. Nos grandes projetos, importa acompanhar preparação, custos iniciais e atualizados,

compromissos, execução física e financeira, conclusão e entrada em utilização. A seleção deve comparar custos e benefícios e remover constrangimentos. O impacto do PRR na produtividade e no PIB potencial deverá ser avaliado após a sua conclusão.

6.13. Financiamento da transição: É necessário apresentar necessidades remanescentes, financiamento aprovado, condicionado ou por assegurar e alternativas para insuficiências, separando conclusão, funcionamento e novos compromissos. Devem esclarecer-se pagamentos PRR posteriores ao encerramento e, na transição para o PT2030, elegibilidade, decisões, contrapartidas e custos não cobertos, evitando sobreposições e explicitando efeitos nas restantes intervenções. A programação plurianual deve cobrir exploração, manutenção e renovação, distinguir financiamento definitivo de antecipações de tesouraria e subvenções de instrumentos reembolsáveis, sem manutenção ou extinção automática dos apoios.

6.14. Capital privado e parcerias: A intervenção do BPF deve financiar investimentos viáveis sem financiamento adequado de mercado, avaliando capital privado mobilizado e risco assumido. Nas PPP e concessões, importa comparar alternativas, custos atualizados, receitas, riscos e revisão contratual, explicar o aumento dos encargos projetados e demonstrar vantagens que não se limitem ao adiamento de pagamentos públicos.

Fiscalidade e Rendimentos

6.15. Salários e tributação pessoal: Importa conjugar poder de compra, produtividade e competitividade, acompanhar os custos unitários do trabalho, considerando preços e diferenças setoriais, e valorizar toda a estrutura salarial, reconhecendo qualificações, experiência e responsabilidades. O CES considera insuficiente a atualização dos escalões de IRS em 3,88% para garantir a

neutralidade fiscal de aumentos salariais de 4,5% prevista no Acordo Tripartido. A avaliação deve integrar taxas, deduções e mínimo de existência, ganhos líquidos próximos deste limiar e efeitos individuais dos compromissos remuneratórios públicos, separando atualização geral, acordos e progressões. Devem distinguir-se medidas novas de decisões anteriores e retenções de imposto anual.

6.16. Benefícios e tributação empresarial: Devem identificar-se o custo e os destinatários da alteração da taxa adicional de solidariedade e avaliar os resultados efetivamente atribuíveis ao IRS Jovem, ao regime de ex-residentes e aos incentivos à investigação, investimento e capitalização. Importa identificar as empresas efetivamente abrangidas pelo desagravamento, considerando a base tributável e distinguindo tributação dos lucros de tributação das despesas; fundamentar prorrogações de benefícios e revisão de contribuições setoriais; antecipar a decisão sobre o incentivo salarial que termina em 2027; e favorecer poupança adicional com regras estáveis, não apenas deslocações entre produtos. Regimes sem necessidade ou eficácia demonstrada devem ser revistos com transições previsíveis.

6.17. Simplificação e combate à fraude: As exigências fiscais devem ter calendarização estável, menores custos efetivos de cumprimento e possibilidade de corrigir dados pré-preenchidos. A receita adicional prevista pelo combate à fraude nos combustíveis exige medidas identificadas, distinção entre imposto detetado, liquidado e cobrado e avaliação dos efeitos na concorrência e no consumidor, protegendo o cumprimento sem multiplicar exceções injustificadas.

Atividade Económica e Emprego

6.18. Empresas, concorrência e internacionalização: A transformação produtiva exige simplificação efetiva do licenciamento, com menores prazos e custos, nomeadamente para micro e pequenas empresas, preservando salvaguardas e entrada de novos operadores. Os apoios devem abranger criação e modernização empresarial, conjugando tecnologia e competências. Importa avaliar adoção e exploração comercial das soluções, permanência nos mercados externos, diversificação de clientes e integração nas cadeias exportadoras, incluindo fornecedores, e o investimento captado pela atividade, competências e relações produtivas efetivamente localizadas em Portugal.

6.19. Desenvolvimento setorial: O CES assinala a falta de concretização de medidas para o comércio e serviços, incluindo a respetiva Agenda para a Competitividade 2030. Turismo, comércio e serviços devem ser avaliados pela produtividade, custos, sazonalidade e estabilidade do emprego. Na agricultura e pescas, a renovação geracional exige aconselhamento, gestão, comercialização e acompanhamento da permanência. Na defesa, deve medir-se o retorno produtivo nacional, as capacidades de produção e manutenção e a utilização comercial do conhecimento, separadamente das aquisições militares.

6.20. Economia social: O CES assinala a relevância da economia social para o desenvolvimento económico e social do País. De acordo com a última Conta Satélite da Economia Social, o setor representa uma componente relevante da atividade económica e do emprego em Portugal. Em linha com o Plano de Ação Europeu para a Economia Social e com a Recomendação do Conselho da União Europeia relativa ao desenvolvimento de condições-quadro para a economia social, o CES recomenda a definição de uma Estratégia Nacional

para a Economia Social, acompanhada de um plano de ação, que articule as diferentes políticas públicas e promova condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades de interesse geral prosseguidas pelas entidades do setor, devendo esta orientação começar a ter expressão orçamental já em 2027, através da identificação dos instrumentos, medidas e recursos necessários à sua concretização.

6.21. Emprego e acompanhamento individual: A reorganização do IEFP deve melhorar o acompanhamento e distinguir falta de competências, desajustamento de perfis e condições de contratação nas vagas não preenchidas. Os dados sobre jovens e as respostas da Garantia Jovem devem diferenciar idades e percursos, contemplando também desemprego prolongado e reconversão. Importa combater causas da precariedade e avaliar estágios e contratações pelos salários, vínculos, adequação das funções e permanência sem apoio, considerando diferenças iniciais entre participantes e não participantes.

6.22. Formação e progressão profissional: Esta reforma deve envolver parceiros sociais, empresas e entidades formadoras e proporcionar qualificações utilizáveis ao longo da vida. Importa garantir as horas mínimas de formação laboral e a aplicação das competências, com reflexo nas carreiras e salários. O financiamento por resultados deve considerar perfis e dificuldades iniciais, reconhecer progressão nas qualificações e preservar o acesso de quem necessita de percursos mais prolongados.

6.23. Inclusão e direitos laborais: A integração de imigrantes deve identificar competências, adequar funções e conjugar procedimentos céleres com informação sobre direitos e acompanhamento das condições de trabalho. No caso das pessoas com deficiência, é necessária a adaptação dos postos e o

apoio à contratação e permanência. A política de emprego deve conjugar iniciativa empresarial, vínculos duradouros, igualdade, progressão e segurança; a fiscalização deve avaliar a correção e não repetição dos incumprimentos, não apenas o número de intervenções. Importa assegurar tramitação prioritária dos procedimentos documentais e migratórios das mulheres vítimas de violência doméstica e integrar a perimenopausa e a menopausa nas políticas de segurança e saúde no trabalho, prevenindo a discriminação.

Habitação

6.24. Oferta e proteção habitacional: As operações apoiadas devem explicitar acesso, preços ou rendas e duração dos compromissos. Importa prevenir a perda de habitação de pessoas idosas, com deficiência e agregados vulneráveis por aumentos de renda ou não renovação, garantindo reclamação e revisão acessíveis. A simplificação urbanística deve admitir soluções técnicas equivalentes, aplicação municipal coerente e salvaguardas de segurança, habitabilidade e acessibilidade, acompanhando habitações disponibilizadas, não apenas licenças. Devem promover-se contratos duradouros e soluções de permanência adequadas à vulnerabilidade dos agregados, bem como respostas habitacionais específicas para pessoas em situações de vulnerabilidade acrescida, incluindo as que vivem com VIH, com deficiência e sobreviventes de violência doméstica, particularmente as mulheres.

6.25. Eficácia e articulação dos apoios: Os benefícios fiscais devem ser avaliados pela oferta adicional e preços, sem presumir repercussão integral. Importa medir encargos após apoios, proteger famílias sem coleta suficiente e acompanhar o risco de apoios à procura elevarem preços quando a oferta é limitada. Na garantia pública, importa avaliar capacidade de pagamento; na habitação pelo empregador, condições de utilização e cessação. O sistema de dados

deve permitir verificar acesso estável e redução dos encargos por mercado local e regime de ocupação.

Educação, Ensino Superior, Ciência e Inovação

6.26. Escolas e continuidade pedagógica: É necessário adequar recursos às necessidades institucionais, responder à falta de docentes e não docentes por escola e disciplina e acompanhar a autonomia com meios e responsabilidades claras. As parcerias no pré-escolar devem assegurar acesso económico, continuidade e qualidade. A revisão curricular e a educação inclusiva exigem preparação docente, recursos atempados, apoios especializados e articulação com o ano escolar, sem interrupções na resposta aos alunos.

6.27. Ensino superior e ação social: A reorganização da rede deve atender às capacidades, à complementaridade das ofertas e às necessidades dos estudantes, preservando autonomia e demonstrando ganhos académicos e científicos. Propinas, bolsas e alojamento devem ser apreciados pelo custo líquido de frequência, incluindo estudantes sem bolsa. As regras devem ser conhecidas antes da matrícula e escolha de alojamento, com pagamentos adequados às despesas e às vulnerabilidades identificadas.

6.28. Ciência e inovação: O contrato-programa da AI² deve explicitar recursos para unidades de investigação, projetos e valorização e estabilidade do emprego científico. O financiamento deve preservar autonomia, avaliação independente do mérito e acesso competitivo, com avaliação adequada à natureza e ao horizonte da investigação. Importa valorizar transferência de conhecimento e investigação empresarial sem reduzir a avaliação da investigação ao retorno comercial imediato.

Saúde

6.29. Financiamento, profissionais e acesso: Importa esclarecer a recomposição da despesa e adequá-la às necessidades, custos e eficiência. Devem fixar-se metas por ULS para médico de família e acesso efetivo, e acompanhar os tempos máximos de consultas e cirurgias por especialidade e prioridade clínica. A complementaridade com prestadores privados e sociais deve preservar a garantia pública de acesso, qualidade e seguimento, sem substituir o reforço do SNS. Obstetrícia e urgências exigem financiamento, metas territoriais, funcionamento regular e seguro e profissionais com vínculos estáveis e condições dignas.

6.30. Continuidade e resultados assistenciais: O financiamento por resultados deve considerar a complexidade clínica, custos, acesso e qualidade. Saúde mental, cuidados continuados e paliativos e hospitalização domiciliária exigem responsabilidades de acompanhamento, resposta após alta e controlo do tempo até ao início dos cuidados. Vacinação e rastreios devem ser avaliados pela cobertura e seguimento; saúde oral, incluindo reabilitação protética, pelas pessoas atendidas e tratamentos concluídos.

6.31. Direitos na menopausa: Devem cumprir-se as obrigações relativas a consultas, terapêuticas, estudo dos impactos da menopausa e andropausa, incluindo laborais, e Estratégia Nacional para os Direitos na Menopausa. Importa definir responsáveis, calendário, financiamento e prestação de contas, assegurando cuidados, informação, formação e uniformização das comparticipações.

Ambiente, Energia e Resiliência

6.32. Energia e segurança do abastecimento: Deve assegurar-se acesso transparente e efetivo à rede, participação de cidadãos, empresas e instituições sociais no autoconsumo e regras para libertar capacidade não utilizada. Renováveis, armazenamento e serviços de sistema devem ser comparados por custo, disponibilidade crítica, duração e encargos para consumidores, distinguindo potência instalada de capacidade mobilizável.

6.33. Transição acessível e mobilidade: O PSC deve alcançar destinatários com menor capacidade financeira e técnica, avaliando consumos, encargos e conforto térmico, sem confundir eficiência com privação energética. A mobilidade sustentável deve preservar alternativas fora dos centros urbanos e para quem depende do automóvel; a eletrificação exige avaliação do custo total, carregamento, transparência tarifária e interoperabilidade dos pagamentos.

6.34. Água, saneamento e resíduos: Devem comparar-se alternativas hídricas pelos impactos ambientais, económicos e sociais, articulando disponibilidade em contexto de escassez, usos, eficiência, redução de perdas e proteção das massas de água. Qualidade, continuidade e transparência tarifária devem acompanhar a proteção dos agregados vulneráveis. Nos resíduos, importa ligar recolha, tratamento e incorporação efetiva de materiais, com requisitos e custos claros; a cobrança pela produção deve assegurar informação, equidade e salvaguardas sociais.

6.35. Natureza e prevenção de riscos: Restauro da natureza e resiliência do litoral exigem resultados ecológicos e redução da exposição de pessoas e bens, gestão e manutenção identificados e participação dos intervenientes. A proteção florestal e das infraestruturas críticas deve combinar coordenação,

prevenção continuada e correção de vulnerabilidades na reconstrução. Nos seguros de catástrofes e sismos, importa clarificar coberturas, exclusões, franquias e responsabilidades e articular seguros e intervenção pública com incentivos à prevenção, distinguindo cobertura de prejuízos de eliminação do risco.

Coesão Territorial e Financiamento Regional e Local

6.36. Recursos e responsabilidades territoriais: Importa distinguir transferências regulares e extraordinárias. O financiamento da descentralização deve ser avaliado por município e competência, distinguindo insuficiência global e distribuição. A revisão das finanças locais deve compensar desigualdades de recursos, preservar autonomia e responsabilidade e incentivar o desenvolvimento da base económica local, distinguindo capacidade fiscal de opções de tributação e gestão. Deve prosseguir a revisão das finanças regionais, considerando insularidade, ultraperiferia e receitas próprias, separando financiamento ordinário e extraordinário, incluindo verbas exclusivamente destinadas à dívida.

6.37. Interior, mobilidade e conectividade: Devem explicitar-se os critérios de baixa e muito baixa densidade e os efeitos no acesso aos apoios, com previsibilidade e condições para iniciativa local e fixação de população. Transportes regulares e flexíveis, continuidade territorial e redes digitais devem ser acompanhados por tempos, frequência, fiabilidade, custos e acesso efetivo, com coordenação entre entidades.

Impactos distributivos e coerência das medidas

6.38. Avaliação conjunta e verificável: A simulação de duas medidas não permite concluir sobre todo o OE. Deve alargar-se a avaliação a uma base

comum de famílias, identificando beneficiários, exclusões, perdas e dispersão dos ganhos. Importa publicar pressupostos, unidades e ponderações, esclarecer o total da tabela 10 dos Elementos Informativos e Complementares e a incerteza das estimativas e distinguir efeitos diretos dos que dependem do emprego, salários ou preços. A pobreza deve ser avaliada também pela intensidade, explicitando a evolução do limiar utilizado.

6.39. Trabalho e proteção: A interação entre impostos, contribuições e apoios deve ser simulada na entrada no emprego, nos aumentos salariais e na entrada de um segundo titular de rendimentos, evitando perdas simultâneas que anulem a progressão. A avaliação deve acompanhar a redução da privação e a progressão para rendimentos próprios mais elevados. A redução do número de beneficiários só constitui melhoria quando resulta de uma situação mais favorável, não da perda de acesso à proteção.

6.40. Igualdade e acesso efetivo: A avaliação deve considerar rendimentos individuais, cuidados não remunerados, serviços e encargos de utilização, sem equiparar despesa pública a benefício monetário. Deve acompanhar execução e redução das desigualdades entre mulheres e homens, com dados por sexo, idade, composição familiar, deficiência e outros fatores de discriminação, distinguindo elegibilidade de acesso e efeitos anuais de impactos ao longo da vida.

7. DECLARAÇÃO DE VOTO

Declaração de voto da CGTP-IN

A forma como decorreu a construção do actual Parecer evidencia uma crescente degradação da discussão com vista a alcançar consensos no seio do CES.

Sem prejuízo de um conjunto de afirmações que se mantêm e que são válidas e ajustadas à análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2027 (POE27), a CGTP-IN considera que o parecer, em muitos pontos, se afasta daquilo que deve ser uma posição de um organismo como o CES. A avaliação da evolução das diferentes variáveis é útil, mas despida de conteúdo se não for ligada às necessidades e respostas que o momento que vivemos exigem.

O Parecer não faz uma avaliação à forma como o OE responde, ou não, aos problemas do dia-a-dia, a forma como é, ou não, um instrumento para o combate às desigualdades, ou de como contribui, ou não, para o desenvolvimento do país.

Acresce que, em relação a formulações estabilizadas em anteriores Pareceres, se verifica um retrocesso, como é caso do necessário aumento dos salários, ou do combate à precariedade. Na mesma linha, seja na saúde, na educação ou, entre outras áreas, na habitação, o Parecer aponta para o desenvolvimento de complementaridades com o sector privado, quando o que se exige é o reforço da resposta pública.

No Parecer do CES à POE27, faltam referências aos principais problemas a que um Orçamento deve dar resposta – degradação do SNS, desinvestimento na Escola Pública, efectivação do direito à habitação, prestações sociais capazes de garantir uma vida digna ou, entre outras dimensões fundamentais ao desenvolvimento soberano do país, as matérias da coesão social e territorial. Estão em falta, também, e relacionadas com estas dimensões, as medidas necessárias de resposta aos problemas, como a necessidade de um aumento robusto dos salários para fixar os trabalhadores necessários ao SNS ou à escola pública, o aumento das prestações sociais a começar pelas reformas, a imposição de tectos nas rendas e a colocação dos lucros da banca a cobrir parte do acréscimo dos encargos com as prestações de quem comprou casa, bem como o aumento geral e significativo de todos os salários, que é urgente, possível e necessário.

Assim, e pelas razões acima descritas, a CGTP-IN vota contra o parecer do CES à Proposta de Orçamento do Estado para 2027.

Lisboa, 3 Novembro 2026

Os representantes da CGTP-IN

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

Rua Vítor Cordon, 1-2.º - 1249-102 Lisboa – Portugal – Tel.:+351 21 3236500 – Fax: +351 21 3236695 – email: cgtp@cgtp.pt