



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

---

## **Parecer**

**Proposta de Lei n.º 86/XIV**

**Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025.**

---



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

**PARTE V - PARECER**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República, no dia 15 de abril de 2021, a Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª, que aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025.

Por despacho do Presidente da Assembleia da República, de 15 de abril de 2021, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão de relatório e às restantes comissões parlamentares especializadas permanentes para elaboração de parecer, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

O Conselho Económico e Social (CES), nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, e do artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa, elaborou um parecer sobre as Grandes Opções para 2021-2025, cobrindo um conjunto de áreas consideradas relevantes.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A proposta presentemente escrutinada vem corresponder a uma atualização das Grandes Opções para 2021-2023, tendo em conta os ajustamentos necessários na resposta à crise pandémica provocada pela doença COVID-19 aos mais diversos níveis e às medidas a ela subjacentes, baseados na «Estratégia Portugal 2030», nomeadamente: (i) o conjunto de medidas imediatas que incluem áreas como a saúde, o apoio às famílias, o emprego e a atividade económica; (ii) as medidas constantes do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES); (iii) o incremento da execução do Portugal 2020, agora reforçado pelos recursos adicionais facultados a título de «Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa»; (iv) a execução do Plano de Recuperação e Resiliência, para promover a recuperação, a resiliência e a adaptação da economia nacional; e (v) o Quadro Financeiro Plurianual.

Assim, a Lei das Grandes Opções para 2021-2025 pretende reafirmar “o compromisso com o crescimento económico de médio e longo prazo sustentável, a melhoria do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

emprego, dos rendimentos e das condições de vida, reforçando deste modo a resiliência do país e promovendo a coesão económica, social e territorial”.

Relativamente às opções de política económica plasmadas nesta iniciativa, refere-se que se mantém a organização em redor de quatro agendas alinhadas com a «Estratégia Portugal 2030»: (i) as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades; (ii) digitalização, inovação, e qualificações como motores do desenvolvimento; (iii) transição climática e sustentabilidade dos recursos; e (iv) um país competitivo externamente e coeso internamente. Para além destes eixos, destacam-se ainda a intervenção na qualidade dos serviços públicos, a melhoria da qualidade da democracia, o combate à corrupção e a valorização das funções de soberania.

#### **O Articulado da Proposta de Lei**

A presente iniciativa legislativa visa, nos termos do seu artigo 1.º, aprovar a Lei das Grandes Opções para 2021-2025 em matéria de planeamento e da programação orçamental plurianual, «que integram as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar».

O artigo 2.º refere que a proposta “tem presente os impactos negativos a nível económico e social resultantes da crise pandémica global originada pela doença COVID-19, as medidas que procuram relançar o crescimento económico a médio prazo na sequência da estratégia de combate aos efeitos daquela pandemia, bem como o desenvolvimento económico e social consagrado no Programa do XXII Governo Constitucional.”

Neste sentido, e nos termos do artigo 3.º, a proposta “integra a identificação e planeamento das opções de política económica e a programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social”, que constam do anexo à presente lei, sendo que integra igualmente um conjunto de compromissos e políticas em torno de quatro agendas estratégicas: a) as pessoas primeiro, um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades; b) digitalização, inovação, e qualificações como motores do desenvolvimento; c)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

transição climática e sustentabilidade dos recursos; d) um país competitivo externamente e coeso internamente.

Finalmente, salienta-se que “as prioridades de investimento constantes da Lei das Grandes Opções são compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2022.”

#### **As Grandes Opções para 2021-2025**

No Anexo, a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º, mencionam-se as Grandes Opções 2021-2025, que se dividem em oito componentes:

1. Grandes Opções;
2. Cenário Macroeconómico;
3. Governação e Serviços Públicos;
4. Portugal no Mundo;
5. Agenda Estratégica: As Pessoas Primeiro. Um melhor equilíbrio Demográfico, Maior Inclusão, Menos Desigualdades;
6. Agenda Estratégica: Digitalização, Inovação e Qualificação como Motores do Desenvolvimento;
7. Agenda estratégica: Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos;
8. Agenda Estratégica: Um País Competitivo Externamente e Coeso Internamente.

---

#### **Os Assuntos Europeus nas Grandes Opções**

A iniciativa ora apreciada refere que a presente crise pandémica motivou “uma resposta estruturada do Governo”, baseada em três fases: a fase de emergência, a fase de estabilização e a fase de recuperação. É nas últimas duas fases que o relacionamento entre a UE e os Estados-Membros se torna mais evidente, através de apoios financeiros conferidos para fazer face aos desafios correntes.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Em particular, a segunda fase das políticas públicas – estabilização – incluiu apoios em diversas dimensões, especificamente: (i) apoios ao emprego; (ii) intervenção na área social, incluindo reforço da capacidade do SNS, digitalização das escolas, habitação e combate à pobreza; (iii) apoio às empresas incluindo linhas de crédito e moratórias bancárias e fiscais e apoios à retoma ou à promoção de novas áreas de negócio; e (iv) reforço do quadro institucional para adaptação e melhor resposta no atual contexto. Refere o documento que estas medidas mobilizam um total de 13,4 mil milhões de euros financiados através de diversas fontes (i.e. Orçamento do Estado, os fundos e outros instrumentos europeus (e.g. o SURE) e o sistema financeiro nacional).

Ao mesmo tempo, é mencionado que algumas das medidas extraordinárias que têm vindo a ser implementadas beneficiaram da iniciativa *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII e CRII+) lançada pela Comissão Europeia que tornou a execução do Portugal 2020 “mais ágil e flexível”.

Quanto à terceira fase, a proposta revela que esta será implementada a partir do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que por sua vez mobilizará cerca de 13,9 mil M€ de subvenções para “promover a recuperação, a resiliência e a adaptação da economia nacional”.

#### Plano de Recuperação e Resiliência

A proposta do governo refere que o PRR se enquadra no Mecanismo de Recuperação e Resiliência, desenvolvido no âmbito da iniciativa *Next Generation EU*, cujo objetivo se prende com a “mitigação do impacto económico e social da crise provocada pela COVID-19” bem como “a promoção da convergência económica e a resiliência das economias da União”, o que deverá salvaguardar o crescimento sustentável de longo prazo e uma resposta eficaz aos desafios da “dupla transição” – ecológica e digital.

Como forma de atingir esses dois objetivos, pretende-se implementar uma estratégia acompanhada por uma ação relevante de reforço da Resiliência da economia e da sociedade portuguesas, nas suas variadas vertentes: resiliência social, resiliência económica e do tecido produtivo, e resiliência territorial.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Sobre a estrutura geral do PRR, a iniciativa esclarece que esta se organiza em três dimensões de intervenção estrutural, cada uma delas pressupondo um conjunto de reformas e investimentos: Resiliência, Transição Climática e Transição Digital.

Para a dimensão da Resiliência, que concentra 60% do montante global do PRR, a proposta evidencia a necessidade de a economia e a sociedade portuguesas estarem mais bem preparadas para choques futuros, independentemente da sua natureza, mas também para preparar o caminho para a construção de uma economia “mais competitiva, mais coesa e mais inclusiva”, com mais capacidade de aproveitamento das oportunidades decorrentes das transições climática e digital da economia, da sociedade e dos territórios.

Isso passará igualmente por uma das prioridades já definidas nesse eixo, a da redução das vulnerabilidades sociais, onde se pretendem asseverar investimentos e reformas nas áreas da Saúde, Habitação, e Redes de Apoio dirigidas a pessoas vulneráveis.

Com vista a complementar esses objetivos, pretende-se ainda promover um reforço do sistema educativo e formativo através da modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional, do incentivo ao emprego permanente, do aumento das qualificações escolares e profissionais da população adulta, do desenvolvimento de competências para a inovação e renovação industrial, e do aumento do número de graduados no Ensino Superior.

Ainda no eixo da Resiliência, a iniciativa afirma que se pretende assegurar um território “simultaneamente competitivo e coeso”, através do investimento em infraestruturas rodoviárias transfronteiriças e de ligação às redes principais.

Quanto à dimensão da Transição Climática, a proposta refere que se pretende “promover o melhor aproveitamento dos recursos de que o país já dispõe e potenciar o desenvolvimento de setores económicos em torno da produção de energias renováveis”, através do estímulo da investigação, inovação e aplicação de tecnologia de produção e consumo de energia mais eficientes.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Para atingir tais objetivos, estipulam-se três prioridades: i) uma redução de emissões de gases com efeito de estufa entre 45% e 55% até 2030, em relação a 2005; ii) uma incorporação de 47% de fontes de energia renovável no consumo final bruto de energia e iii) uma aposta na eficiência energética traduzida na redução de 35% de energia primária.

Estas prioridades serão alinhadas com o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2050, juntamente com um conjunto de investimentos e reformas relativos à Economia do Mar, à Mobilidade Sustentável, à Eficiência Energética em Edifícios, à Descarbonização da Indústria, ao Hidrogénio e Renováveis e à Promoção da Bioeconomia Sustentável.

Por último, a dimensão da Transição Digital ganha um plano ainda mais relevante tendo em conta os constrangimentos que urge ultrapassar, especificamente quanto às competências digitais e à capacitação para a digitalização. Esta necessidade surge igualmente da necessidade de se dispor de estruturas e redes digitais eficazes que permitam desmaterializar as aprendizagens, as transações e os processos e, quando adequado, possibilitar o trabalho remoto, acelerando, de forma inclusiva, a transformação digital que estava em curso – todas elas evidenciadas pela presente pandemia.

Refere a iniciativa que o reforço e investimento neste eixo da transição digital permitirá “preparar e adaptar as competências dos portugueses às novas necessidades de empoderamento enquanto cidadãos, para participação num mercado de trabalho marcado por novos processos produtivos, novos modos de organização empresarial e novos produtos e serviços, decorrentes da crescente digitalização da atividade económica”.

Os efeitos nas finanças públicas serão igualmente positivos, através da resiliência institucional e da redução dos custos de contexto, nomeadamente na justiça económica e na promoção da simplificação administrativa e legislativa, o que por sua possibilitará a existência de uma administração pública mais próxima, eficiente e transparente tanto para cidadãos como para as empresas.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Como forma de acelerar a transição para uma economia e sociedade mais digitalizadas, a proposta propõe que as opções nacionais assentem nos seguintes componentes: capacitação e inclusão digital das pessoas através da educação; formação em competências digitais e promoção da literacia digital; transformação digital do setor empresarial e digitalização do Estado; esta última mobilizada como alavanca de: i) uma melhor qualidade e sustentabilidade das finanças públicas; ii) um ambiente de negócios mais competitivo e indutor do investimento e iii) uma Administração Pública mais próxima dos cidadãos e empresas, mais ágil e mais eficiente.

Nesta dimensão da Transição Digital, figuram-se investimentos em áreas setoriais como a Escola Digital, a Administração Tributária, a Segurança Social e a Justiça, bem como os investimentos na Capacitação Digital das Empresas.

#### Acordo de parceria 2021-2027

A proposta de lei assinala que a negociação do Quadro Financeiro Plurianual da UE se iniciou a 2 de maio de 2018 e que, embora tenha sido alvo de sucessivos adiamentos devido a "diferentes perspetivas políticas dos membros da UE" e também ao processo de saída do Reino Unido da União Europeia, foi possível chegar a um acordo sobre o pacote de recuperação e o orçamento europeu para 2021-2027 pelo Conselho Europeu em julho de 2020.

Relativamente ao Acordo de Parceria 2021-2027, refere-se que este se encontra alinhado com a Estratégia Portugal 2030 e com as suas 4 agendas temáticas, tendo por base uma intervenção em áreas relevantes em vários domínios, incluindo a inovação e a transição digital, a demografia, a transição climática e a coesão territorial.

A iniciativa relembra ainda que este Acordo de Parceria se sustenta nos seguintes princípios orientadores: i) concentração; ii) simplificação; iii) orientação para resultados; iv) abertura à inovação, v) transparência e prestação de contas; vi) subsidiariedade; vii) segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse; e viii) sinergias entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Um ponto relevante sinalizado pela proposta tem que ver com o processo de programação e implementação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais, em que se afirma que será garantida uma ampla divulgação e discussão pública, e posteriormente reforçados os mecanismos de comunicação e divulgação de resultados na fase de implementação.

Afirma ainda a proposta que Portugal tem como objetivo apresentar formalmente o seu Acordo de Parceria e Programas Operacionais assim que a regulamentação comunitária for publicada, o que se prevê que decorra no primeiro semestre de 2021, tendo já sido iniciadas as discussões com a Comissão Europeia.

#### Impacto dos Instrumentos de Financiamento nas políticas públicas

A iniciativa presentemente escrutinada refere que o PRR e o Portugal 2030 serão importantes vetores das políticas públicas em Portugal na próxima década, incidindo sobre as áreas do conhecimento, da transição digital, da transição climática, e da coesão territorial e social. É aludido ainda que estes instrumentos têm em comum a Estratégia Portugal 2030, "documento de referência e enquadrador das políticas públicas no horizonte de uma década" e cuja visão é "recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a União Europeia, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial". As fontes de financiamento incluem o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o PRR ou outros fundos do Next Generation EU (REACT EU, Fundo para a Transição Justa...) ou outros fundos nacionais, incluindo os provenientes dos exercícios orçamentais anuais.

Por último, o documento assinala que a própria Comissão Europeia partilha do diagnóstico efetuado na Estratégia Portugal 2030 acerca dos principais bloqueios estruturais e desafios económicos que o País enfrenta, pelo que os domínios em foco e que carecem de reformas e investimentos incluirão garantir a resiliência financeira e institucional, promover as competências e qualificações, apoiar o emprego de qualidade e reforçar a proteção social, fomentar o investimento público e privado e melhorar as condições de contexto para as empresas e os cidadãos.

#### Portugal no Mundo



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Dentre as múltiplas prioridades da política externa portuguesa encontra-se a integração europeia, pelo que a iniciativa vinca que as prioridades para o ciclo de 2021-2025 se pautarão pela continuidade e o aprofundamento deste e de outros eixos e objetivos estratégicos da política europeia e externa.

Considera-se, por isso, que Portugal "deve participar ativamente na construção europeia", nomeadamente no âmbito da Conferência sobre o Futuro da Europa, bem como na implementação de medidas promotoras de resiliência das economias e sociedades europeias, através de uma agenda progressista e sustentável que priorize os valores europeus e o Estado de Direito, como forma de reforçar o papel da Europa no Mundo.

A proposta relembra que no primeiro semestre de 2021 Portugal assume a Presidência do Conselho da União Europeia, tendo definido como prioridades do seu mandato a Europa Social, Verde, Digital e Global e, ainda, a resiliência da União Europeia, em particular no contexto de recuperação da crise causada pela pandemia da Covid-19. A resposta europeia à crise pandémica será alavancada com a aceleração da vacina, ao restabelecimento da liberdade de circulação, ao pleno funcionamento do mercado interno e à solidariedade internacional.

Por outro lado, além de continuar a defender os interesses nacionais nas atuais e futuras iniciativas europeias que se debruçam sobre as questões da resiliência económica e social da UE e do modelo social europeu, menciona-se que o Governo continuará a apoiar a implementação e execução dos programas e instrumentos "do novo QFP e do Plano de Recuperação da UE – Next Generation EU, incluindo o programa de recuperação nacional relativo ao Instrumento de Recuperação e Resiliência (IRR) e o Acordo de Parceria 2021-2027".

Ao mesmo tempo, afirma-se que será reforçada a preparação do país para um melhor aproveitamento dos programas de gestão centralizada, nos domínios económico, do investimento, das infraestruturas de comunicações e transportes, ambiental e energético, da ciência e tecnologia e da política externa e de defesa, atendendo, de forma horizontal, às necessidades específicas das regiões ultraperiféricas e do interior continental e regiões de fronteira.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Para além de fazer referência à relação futura da União Europeia com o Reino Unido, “que se deseja tão equilibrada, próxima e profunda quanto possível”, a proposta assinala que o Governo continuará a contribuir para o debate sobre o futuro da Europa e da União Económica e Monetária (UEM), no que se refere à “conclusão da União Bancária, no debate sobre as regras orçamentais e de governação económica da UE como o Semestre Europeu, no reforço da União do Mercado de Capitais, digitalização e maior sustentabilidade dos mercados financeiros, juntamente com iniciativas para o combate à evasão fiscal”.

É ainda mencionado que serão promovidos “o aprofundamento do mercado interno, as PME como elementos centrais de uma nova política industrial europeia que garanta maior autonomia estratégica e recupere as cadeias de valor europeias, a par da implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o respetivo Plano de Ação apresentado pela Comissão Europeia em 2021, no sentido de desenvolver um novo contrato social para a Europa”.

No que concerne a desafios conjuntos como as migrações, as alterações climáticas, a transição para uma economia digital, a defesa do Estado de Direito, o combate a ameaças híbridas e a luta contra os populismos e os nacionalismos xenófobos, a iniciativa refere que Portugal dará um importante contributo para reforçar estes eixos, salientando-se ainda o empenho do país no aprofundamento das interligações energéticas para produção, armazenamento, transporte e consumo de energias de fontes renováveis, focando no hidrogénio verde, na proteção dos oceanos, na otimização do potencial do mar, na promoção da economia circular e na adoção e implementação da Estratégia de Longo Prazo da União Europeia para alcançar a neutralidade carbónica até 2050.

Finalmente, a proposta garante que serão salvaguardados os interesses nacionais no contexto dos acordos comerciais da União Europeia com países e regiões terceiros, tais como com o México e o Mercosul, o Chile, a Austrália, a Nova Zelândia, a China e a Índia.

### PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

A autora do presente parecer exime-se de, nesta sede, manifestar a sua opinião, a qual é de "*elaboração facultativa*" nos termos do nº 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

#### PARTE IV – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, a 15 de abril de 2021, a Proposta de Lei nº 86/XIV/2.<sup>a</sup> que visa aprovar as Grandes Opções para 2021-2025.
2. A presente proposta foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Assuntos Europeus emitir parecer acerca das matérias da sua competência.
3. A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.<sup>a</sup> foi acompanhada de parecer emitido pelo Conselho Económico e Social, nos termos do artigo 92.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

#### PARTE V – PARECER

A Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.<sup>a</sup>, que visa aprovar as Grandes Opções para 2021-2025, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.
2. Deve o presente parecer ser remetido, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Palácio de S. Bento, 27 de abril de 2021

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Fabíola Cardoso)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Capoulas Santos)**