

[Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.ª\(GOV\)](#)

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

Data de admissão: 15 de abril de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

### **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

**Elaborado por:** Lurdes Sauane (DAPLEN), Maria Leitão (DILP), Gonçalo Sousa Pereira e Ângela Dionísio (DAC)

**Data:** 22 de abril de 2021

## I. Análise da iniciativa

### • A iniciativa

A proposta de lei em apreço define as Grandes Opções (GO) para período de 2021-2025, ou seja, as opções e linhas de orientação de política económica para os próximos cinco anos, integrando também a programação orçamental plurianual.

A iniciativa, que consubstancia a atualização da Lei das GO para 2021-2023, e, conforme se extrai da exposição de motivos, contempla os ajustamentos necessários às medidas de curto prazo de resposta à crise e visa relançar as bases do crescimento económico a médio prazo, no quadro das prioridades políticas estabelecidas para o horizonte da legislatura. Sobre os recursos para alcançar tal desiderato, refere a disponibilidade de recursos financeiros provenientes do orçamento europeu, com especial destaque para o [Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027](#)<sup>1</sup> e o [Next Generation EU](#)<sup>2</sup>.

Refere-se ainda que estes objetivos se articulam com «[Estratégia Portugal 2030](#)<sup>3</sup>», que constitui o documento de enquadramento e referência para o desenvolvimento do País na próxima década, bem como com o [Plano de Recuperação e Resiliência](#)<sup>4</sup> (PRR) assumido como o instrumento central de recuperação da economia portuguesa.

Cumprе referir que a Lei das GO constitui, nos termos legais e constitucionais, um importante instrumento de planeamento de médio prazo, que deve contemplar a justificação das opções de política económica, bem como a compatibilização dos objetivos de política orçamental, devendo ainda assegurar a sua harmonização e consistência com o Orçamento do Estado. Ou seja, em bom rigor, a estratégia definida nesta iniciativa deverá fundamentar as opções orçamentais inscritas no próximo exercício orçamental. Com efeito, o artigo 4.º da proposta de lei ora apresentada, refere

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pt#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt#nextgenerationeu)

<sup>3</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDC3NAEAKBRcpAUAAAA%3d>

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_pt#national-recovery-and-resilience-plans](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pt#national-recovery-and-resilience-plans)

especificamente essa compatibilização, nomeadamente ao nível das prioridades de investimento.

Importa ainda realçar que, além das opções de política económica, o documento inclui, a programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social, nos termos do artigo 34.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na redação em vigor. Esta programação plurianual concretiza-se através do quadro plurianual das despesas públicas, que consta do anexo da proposta de lei, no Quadro 2. São apresentados os quadros relativos aos Limites de Despesa por Missão de Base Orgânica, bem como o da Projeção de Receitas por Fonte de Financiamento, conforme dispõe o artigo 35.º da mesma lei. Relativamente a estes quadros, fizemos um exercício comparativo, com as GO 2021-2023, que se apresenta no Anexo I.

Aquela programação tem por base um cenário macroeconómico que é apresentado no Quadro 1 do supramencionado anexo, o qual também consta do [Programa de Estabilidade 2021-2025](#). Notamos, a propósito, que o Conselho de Finanças Públicas (CFP) já emitiu o seu parecer sobre as previsões macroeconómicas subjacentes deste Programa<sup>5</sup>.

Quanto às opções de política económica mantém-se a organização em quatro grandes agendas estratégicas alinhadas com a Estratégia Portugal 2030, a saber:

1. As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades;
2. Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;
3. Transição climática e sustentabilidade dos recursos;
4. Um país competitivo externamente e coeso internamente.

---

<sup>5</sup> O CFP endossou as estimativas e previsões macroeconómicas apresentadas no PE 2021-2025, alertando, porém, para o “contexto atual de elevada e invulgar incerteza”. Pese embora considere que a previsão para o crescimento do PIB real se enquadra dentro do intervalo resultante das projeções das instituições de referência, observa que o facto das previsões do crescimento nominal estarem acima das previsões de outras entidades, pode influenciar as variáveis orçamentais. Suscitaram dúvidas os montantes de investimento projetados pelo Governo, dado que não se identificam os projetos de investimento no PRR, que permitem dinamizar os montantes referenciados para o ano 2021, apontando-se ainda a ausência de especificação das medidas concretas subjacentes ao mesmo programa. Foram igualmente assinalados os riscos descendentes ligados à execução do PRR, resultantes do perfil temporal assumido para a aplicação dos fundos, e de alguma incerteza quanto ao grau de exequibilidade dos projetos e da sua natureza produtiva.

Notamos que a proposta de Lei das GO 2021-2025 mantém a estrutura da Lei das GO 2021-2023, que se organiza em torno de 8 eixos:

1. As 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 desigualdade.
6. Agenda Estratégica Digitalização, Inovação e Qualificações Como Motores do Desenvolvimento.
7. Agenda Estratégica Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos.
8. Agenda Estratégica Um País Competitivo Externamente e Coesa Internamente.

Mais adiante, no capítulo relativo às consultas e contributos (V), é apresentada a síntese dos comentários e recomendações do Conselho Económico e Social (CES) no âmbito do seu [parecer](#) ao Governo.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Na sequência da aprovação das GO para 2021-2025, na [reunião do Conselho de Ministros](#)<sup>6</sup> de 15 de abril do corrente ano, o Governo apresentou a presente iniciativa à Assembleia da República. A proposta de lei atualiza as GO para 2021-2023, constantes da [Lei n.º 75-C/2020 de 31 de dezembro](#)<sup>7</sup>, atualização essa que introduz os ajustamentos necessários às medidas de curto prazo de resposta à crise pandémica provocada pela doença COVID-19, «reafirma o compromisso com o crescimento económico de médio e longo prazo sustentável, a melhoria do emprego, dos rendimentos e das condições de vida, reforçando deste modo a resiliência do país e

<sup>6</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=414>

<sup>7</sup> Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário.

promovendo a coesão económica, social e territorial», e prossegue o desenvolvimento económico e social consagrado no [Programa do XXII Governo Constitucional](#)<sup>8</sup>.

Assim, a Lei das GO vem consubstanciar as linhas de política económica para os próximos cinco anos, num «contexto em que Portugal terá à sua disposição um importante pacote de recursos financeiros provenientes do orçamento europeu, onde se inclui o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o *Next Generation EU*», cujo elemento central é o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#)<sup>9</sup>.

Todos estes instrumentos têm em comum a «[Estratégia Portugal 2030](#)<sup>10</sup>», aprovada em [reunião do Conselho de Ministros](#)<sup>11</sup> de 29 de outubro de 2020, documento que aponta «o caminho para o desenvolvimento do País na próxima década, constituindo-se como referencial e elemento enquadrador e estruturador da política pública e dos grandes programas de modernização a executar nos próximos anos»<sup>12</sup>. Ao nível das opções de política económica, a referida Estratégia, tal como as GO para 2021-2025, estão estruturadas em torno de [quatro agendas temáticas centrais](#)<sup>13</sup> que visam o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território de Portugal no horizonte de 2030.

As presentes GO têm subjacente:

1. O conjunto de medidas imediatas de resposta à crise e que incluem diversas áreas, no âmbito da saúde, do apoio às famílias, ao emprego e à atividade económica;
2. As medidas contantes do [Programa de Estabilização Económica e Social](#)<sup>14</sup> (PEES);

<sup>8</sup> <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a79394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a564268636d786862575675644746794c7a63794e6a686c5a4755314c544d305a4451744e4442684f4331684e54677a4c5467344e7a646b4f474e6b4e324a6d4d5335775a47593d&fich=7268ede5-34d4-40a8-a583-8877d8cd7bf1.pdf&inline=true>

<sup>9</sup> Exposição de motivos da presente iniciativa.

<sup>10</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-a-estrategia-portugal-2030>

<sup>11</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=377>

<sup>12</sup> Exposição de motivos da presente iniciativa.

<sup>13</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDC3NAUABiRb0wUAAAA%3d>

<sup>14</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACztlQ0BgCEWok2BAAAAA%3d%3d>

3. O incremento da execução do [Portugal 2020](#)<sup>15</sup>, agora reforçado pelos recursos adicionais facultados a título de «[Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa](#)<sup>16</sup>»;
4. A execução do PRR, para promover a recuperação, a resiliência e a adaptação da economia nacional; e
5. O [Quadro Financeiro Plurianual](#)<sup>17</sup>.

### **Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções.**

Importa destacar, em primeiro lugar, o [artigo 90.º](#) da Constituição da República Portuguesa (Constituição) que define os objetivos dos planos. Estabelece o n.º 1 do referido artigo, que os planos de desenvolvimento económico e social visam «promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português». Acrescentam os n.ºs 1 e 2 do [artigo 91.º](#) da Lei Fundamental que «os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem». De mencionar, ainda, a alínea g) do [artigo 161.º](#) e a alínea m) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) da Constituição, que determinam que «compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo» e, que é da sua exclusiva competência «legislar salvo autorização ao Governo sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e a composição do Conselho Económico e Social».

Segundo os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2). A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) cabe em

<sup>15</sup> <https://www.portugal2020.pt/>

<sup>16</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/215/assistencia-a-recuperacao-para-a-coesao-e-os-territorios-da-europa-iniciativa-re>

<sup>17</sup> <https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/destaques/quadro-financeiro-plurianual-2021-2027.aspx>

exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo); b) a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. (...) Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. [art. 195.º](#)), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a AR a apreciar e discutir as orientações propostas. Os deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem, contudo, a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental. Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos ([art. 92.º-1](#)). Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito ([art. 199/a](#)), com os necessários programas setoriais e regionais (n. 1, 2.ª parte)»<sup>18</sup>.

Ainda de acordo com os mesmos Constitucionalistas, «a Constituição enfatiza o carácter democrático do planeamento económico (cfr. arts. [80.º](#) e [81.º/I](#)). Esse carácter decorre de vários aspetos: as grandes opções são aprovadas na Assembleia da República, a elaboração dos planos é amplamente participada através do CES ([art. 92.º](#)); há a intervenção direta das regiões autónomas e das regiões administrativas (arts. [227.º-1/p](#) e [258.º](#)); e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos (arts. [55.º-5/d](#), 2.ª parte, e [56.º-2/c](#)). Não esquecer também o princípio da participação das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais ([art.80.º/g](#)). Ou seja, no planeamento dá-se uma convergência da democracia representativa (via AR) e da democracia participativa (via CES, para os planos globais, e via organização dos trabalhadores)»<sup>19</sup>. A falta de participação «implica uma infração do procedimento

<sup>18</sup> V. CANOTILHO, Gomes ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed. revista. Coimbra : Coimbra Editora, 2007-2010. Vol.I, P. 1036. ISBN 978-972-32-1464-4 (obra completa).

<sup>19</sup> V. CANOTILHO, Gomes ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed. revista. Coimbra : Coimbra Editora, 2007-2010. Vol.I, P. 1038. ISBN 978-972-32-1464-4 (obra completa).

constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos»<sup>20</sup>.

No mesmo sentido, e segundo os Prof. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros, «o procedimento de elaboração da lei das grandes opções apresenta uma dupla especificidade procedimental – tanto na fase de iniciativa com na fase de instrução -, cuja inobservância gera, nos termos gerais, uma inconstitucionalidade sindicável pelos órgãos de controlo da constitucionalidade (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 802 e segs.): a) À semelhança do que acontece em relação ao Orçamento do Estado, em matéria de iniciativa legislativa originária (e sem prejuízo, portanto, dos poderes de iniciativa dos deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico – cfr. [Acórdão n.º 358/92](#)), a Constituição reserva ao Governo a competência para a elaboração da proposta de lei das grandes opções a submeter à Assembleia da República ([artigo 161.º](#), alínea g); b) O procedimento de elaboração das leis das grandes opções – e neste aspeto, a conclusão vale igualmente, (...), para o procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social – constitui, por imposição constitucional, um procedimento participado»<sup>21</sup>.

Quanto às relações entre o plano anual e o orçamento do Estado, os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que «o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo»<sup>22</sup>, sendo a base fundamental do Orçamento. No entanto, sobre esta matéria os Constitucionalistas Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que é «controversa a relação das leis das grandes opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado. Recorde-se, antes de mais, que o artigo [108.º](#), n.º 2, do texto inicial estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o

<sup>20</sup> V. CANOTILHO, Gomes ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed. revista. Coimbra : Coimbra Editora, 2007-2010. Vol.I, P. 1039. ISBN 978-972-32-1464-4 (obra completa).

<sup>21</sup> V. MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa : anotada**. 2ª ed. rev., atualizada e ampliada. Lisboa : Universidade Católica Editora, 2017-2020. Vol.II, P. 138. ISBN 978-972-54-0611-3.

<sup>22</sup> V. CANOTILHO, Gomes ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed. revista. Coimbra : Coimbra Editora, 2007-2010. Vol.I, P. 1038. ISBN 978-972-32-1464-4 (obra completa).



legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo [105.º](#), n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber se a harmonia de que fala a Constituição supõe subordinação verdadeira e própria às grandes opções do plano ou, pelo contrário, aponta apenas para mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas realidades, sem prevalência jurídica de nenhuma. Uma parte da doutrina inclina-se para o segundo sentido, sublinhando designadamente que estão em causa duas leis praticamente simultâneas e, por isso, se tem sentido exigir que elas sejam harmónicas e coerentes entre si, já não se justifica impor que uma siga a outra, visto que ambas derivam da mesma entidade no uso do mesmo tipo de poderes (Sousa Franco, *Finanças*, I, págs. 406-407). Neste sentido, “mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização” (J. Miranda, *Manual*, V, 2004, pág. 363). A verdade, porém, é que a letra da Constituição – que adota a mesma expressão que é utilizada, nomeadamente, para impor a subordinação dos planos de desenvolvimento económico e social às respetivas leis das grandes opções (artigo 91.º, n.º 1) – dificulta a adoção de uma tal conclusão (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 793-794, 797-798 e 804-805). Em qualquer caso, mesmo que se conclua pela subordinação do Orçamento às leis das grandes opções em matéria de planeamento, sempre se terá de reconhecer – num sentido que inevitavelmente reforça a desvalorização do planeamento na atual ordem constitucional e recusa a configuração das grandes opções como uma espécie de intermediação legal entre a Constituição dirigente e o Orçamento (Rebelo de Sousa, *Dez questões*, págs. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de uma tal vinculação»<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> V. MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa : anotada**. 2ª ed. rev., atualizada e ampliada. Lisboa : Universidade Católica Editora, 2017-2020. Vol.II, P. 141, 142. ISBN 978-972-54-0611-3.

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

### **Conselho Económico e Social. Lei Quadro do Planeamento.**

Nos termos do n.º 1 do [artigo 92.º](#) da Constituição o «[Conselho Económico e Social](#) (CES) é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei». De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo e diploma, «compete à lei definir a composição do Conselho Económico e Social, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais (n.º 2). Por fim, o n.º 3 determina que «a lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros». Já a alínea *h*) do [artigo 163.º](#) da Lei Fundamental estabelece que compete à Assembleia da República eleger o Presidente do CES, «por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções».

No desenvolvimento destas disposições constitucionais a [Lei n.º 108/91, de 17 de agosto](#)<sup>24</sup>, aprovou o diploma que institui o CES, do qual pode ser consultada uma [versão consolidada](#). Coube ao [Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio](#)<sup>25</sup>, ([texto consolidado](#)) regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, estando ainda disponível o respetivo [Regulamento de Funcionamento](#).

De acordo com a alínea *a*) do n.º 1 do [artigo 2.º](#) da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao Conselho Económico e Social «pronunciar-se sobre os anteprojetos das

<sup>24</sup> A Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, foi alterada pelas Leis n.ºs [80/98, de 24 de novembro](#), [128/99, de 20 de agosto](#), [12/2003, de 20 de maio](#), [37/2004, de 13 de agosto](#), [75-A/2014, de 30 de setembro](#), [135/2015, de 7 de setembro](#), e [81/2017, de 18 de agosto](#).

<sup>25</sup> O Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio, foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio](#), [Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 108/2012, de 18 de maio](#), e [Decreto-Lei n.º 61/2019, de 14 de maio](#).

grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução».

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

Nos termos do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição, da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, o CES deverá apreciar a proposta de lei das GO, antes de este ser apresentado na Assembleia da República. Assim sendo, em 13 de abril de 2021 foi aprovado em Plenário do CES, o parecer sobre a proposta de GO para 2021-2025.

### **Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.**

A LEO foi aprovada em anexo à [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), tendo sofrido as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [2/2018, de 29 de janeiro](#), [n.º 37/2018, de 7 de agosto](#), e [41/2020, de 18 de agosto](#), estando ainda disponível uma [versão consolidada](#). Enquanto a primeira modificação atribuiu ao Governo o dever de informar a Assembleia da República sobre o volume e a evolução das cativações nos orçamentos das entidades que integram a administração direta e indireta do Estado, tendo para o efeito alterado os artigos 37.º e 75.º, a segunda, recalendarizou a produção de efeitos da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, modificando os seus artigos 3.º, 5.º e 8.º. Já a terceira e última alteração veio assegurar a transposição da [Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011](#), promovendo maior transparência na informação disponibilizada no Orçamento do Estado, no acompanhamento da execução orçamental e no âmbito do processo de decisão, tendo modificado os artigos 5.º, 7.º, 8.º, 22.º, 23.º, 35.º, 36.º, 37.º, 38.º, 59.º, 62.º e 75.º e aditado os artigos 24.º-A e 75.º-A.

De acordo com o disposto no artigo 34.º da LEO, o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das GO, até ao dia 15 de abril, proposta que deve ser acompanhada de nota explicativa que a fundamente, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. A Lei das GO é estruturada em duas partes: identificação e planeamento das opções de política económica; e programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social, tendo a Assembleia da República que a aprovar no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

Também o [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento) dispõe sobre esta matéria. De acordo com o previsto na alínea a) do n.º 1 do RAR, as comissões parlamentares permanentes elaboram o respetivo parecer setorial, e enviam-no à comissão parlamentar competente em razão da matéria no prazo de 8 dias. Esta comissão elabora o parecer final, de cujo anexo IV devem constar os pareceres setoriais emitidos pelas demais comissões parlamentares permanentes, e envia-o ao Presidente da Assembleia da República, no prazo de 10 dias, conforme disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 206.º do Regimento. Determina o artigo 207.º do Regimento que o tempo global do debate em Plenário da proposta de lei das GO tem a duração definida em Conferência de Líderes, sendo que o debate se inicia e encerra com uma intervenção do Governo.

De destacar ainda no Regimento, a alínea e) do n.º 2 do artigo 60.º - *Prioridades das matérias a atender na fixação da ordem do dia*; n.º 2 do artigo 87.º - *Declarações de voto*; artigo 205.º - *Apresentação e distribuição*; e artigo 209.º - *Apresentação e apreciação*.

### **Programa do XXII Governo Constitucional**

Do [Programa do XXII Governo Constitucional](#)<sup>26</sup> constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental. De acordo com a introdução do Programa do Governo, este «responde a quatro desafios estratégicos<sup>27</sup>»:

<sup>26</sup> O [debate](#) do Programa do XXII Governo Constitucional decorreu na reunião plenária de 30 de dezembro de 2019.

<sup>27</sup> Ver Programa do XXII Governo Constitucional, pág. 2.

- ✓ Combater as alterações climáticas;
- ✓ Responder ao desafio demográfico;
- ✓ Construir a sociedade digital;
- ✓ Reduzir as desigualdades».

Para esse efeito tem de ser garantido «um conjunto de regras de boas de governação:

- ✓ Contas certas para a convergência com a União Europeia;
- ✓ Melhorar a qualidade da democracia;
- ✓ Investir na qualidade dos serviços públicos;
- ✓ Valorizar as funções de soberania».

Tendo por base os desafios estratégicos e as regras a observar, o Programa do Governo apresenta a seguinte estrutura:

- ✓ Boa Governação;
- ✓ 1.º Desafio Estratégico: Alterações Climáticas - Enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa;
- ✓ 2.º Desafio estratégico: Demografia – Por um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade;
- ✓ 3.º Desafio estratégico: Desigualdades - Mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações;
- ✓ 4.º Desafio estratégico: Sociedade Digital, da Criatividade e da Inovação – O futuro agora: construir uma sociedade digital.

A terminar, cumpre referir que o *site* da [Direção-Geral do Orçamento](#) disponibiliza diversa informação sobre as GO a partir do ano 2000.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes, sobre matéria idêntica ou conexas, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Notamos que a [Proposta de Lei n.º 60/XIV/2.ª \(GOV\) - Lei das Grandes Opções do Plano para 2021-2023](#), esteve na origem da Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, a qual constitui a base da iniciativa legislativa ora apresentada.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento<sup>28</sup>.

Tomando a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, observando o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Da mesma forma, cumpre os requisitos formais das propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento, e respeita os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, “*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no*

<sup>28</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

*decurso do procedimento legislativo do Governo*". No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Relativamente à Proposta de Lei das GO determina a Constituição, no n.º 2 do artigo 91.º que, *"as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem"* e, no n.º 1 do artigo 92.º, que o CES *"participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social"*. Nesse sentido, o Governo remeteu à Assembleia da República, o parecer do CES sobre as GO para 2021-2025, aprovado por esta entidade a 13 de abril de 2021. Desta forma parece encontrar-se cumprido o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa em análise respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

A Proposta de Lei n.º 86/XIV/2.<sup>a</sup> tem um articulado com quatro artigos, ao qual se junta, em anexo, o documento das GO para 2021- 2025, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se assim, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 15 de abril de 2021, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, e enviada à Assembleia da República nessa mesma data, cumprindo o n.º 1 do artigo 34.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#) (LEO).

A iniciativa deu entrada em 15 de abril do corrente ano, data em que foi admitida e baixou a todas as comissões parlamentares, para parecer, sendo a Comissão de Orçamento e Finanças (5.<sup>a</sup>) a comissão competente.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa- "Aprova a Lei das Grandes Opções para 2021-2025" - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º

2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º [43/2014, de 11 de julho](#), conhecida como lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal. Com efeito, caso se pretenda tornar este título mais conciso, sugere-se que seja analisada, em apreciação na especialidade, a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como aconselham as regras de legística formal, ficando simplesmente “*Grandes Opções para 2021-2025*”.

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

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A [União Económica e Monetária](#)<sup>29</sup> (UEM) encontra-se prevista no artigo 3.º, número 4 do [Tratado da União Europeia](#)<sup>30</sup>, no qual preceitua que *a União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro*. Igualmente nos artigos 3.º, 5.º, 119.º a 144.º, 219.º e 282.º a 284.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)<sup>31</sup> <sup>32</sup> (TFUE), encontram-se estatuídas normas referentes à política económica na União.

A [UEM](#)<sup>33</sup> é, assim, o resultado de uma integração económica progressiva da UE, sendo uma expansão do mercado único da UE, com regulamentações comuns dos produtos e a livre circulação de bens, capitais, trabalhadores e serviços, destinando-se a apoiar um

<sup>29</sup> <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.pt.html>

<sup>30</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2010.083.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.083.01.0001.01.POR&toc=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC)

<sup>31</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

<sup>32</sup> Reino da Dinamarca beneficia de uma derrogação provisória, constante do [Protocolo n.º 16 relativo a certas disposições respeitantes à Dinamarca](#)

<sup>33</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/79/a-historia-da-uniao-economica-e-monetaria>



crescimento económico sustentável e um elevado nível de emprego, através de decisões de política económica e monetária adequadas.

Ainda no âmbito da política económica da União, destacam-se o [Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos](#)<sup>34</sup> e o [Protocolo n.º 13 relativo aos critérios de convergência](#)<sup>35</sup> do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De acordo com o Protocolo n.º 12, os valores de referência para a disciplina orçamental dos Estados-Membros são fixados no seguinte:

*- 3 % para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto a preços de mercado;*

*- 60 % para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado.*

Já o Protocolo n.º 13, prevê os [critérios de convergência](#)<sup>36</sup>, destacando-se quatro indicadores macroeconómicos, a saber: a estabilidade dos preços, avaliada na condição da taxa média de inflação não exceder em mais de 1,5 % a verificada, no máximo, nos três Estados-Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços, por relação ao índice de preços no consumidor (IPC); finanças públicas sólidas, medidas pelo défice e dívida pública em relação ao PIB; estabilidade da taxa de câmbio; durabilidade da convergência, assente em taxas de juros de longo prazo.

Estas normas e protocolos exigem, no plano do direito derivado da União Europeia, correspondentes iniciativas legislativas concretizadoras. A legislação em vigor, abrange os pacotes legislativos, coloquialmente designados de [six-pack e two-pack](#)<sup>37</sup>, bem como ainda o Tratado Orçamental.

No âmbito do pacote legislativo *six-pack*, destaca-se:

<sup>34</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=hu>

<sup>35</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E/PRO/13&from=PT>

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en)

<sup>37</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-explained\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-explained_pt)

- [Diretiva 2011/85/UE](#)<sup>38</sup> do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros;
- [Regulamento \(CE\) n.º 1466/97](#)<sup>39</sup> do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas;
- [Regulamento \(CE\) n.º 1467/97](#)<sup>40</sup> do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos;
- o [Regulamento \(UE\) n.º 1173/2011](#)<sup>41</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro;

Constituem o *two-pack*:

- [Regulamento \(UE\) n.º 473/2013](#)<sup>42</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, assim assegurando que os orçamentos nacionais sejam coerentes, na zona Euro, com as orientações de política económica emitidas no contexto do [Pacto Estabilidade e Crescimento](#)<sup>43</sup> e do [Semestre Europeu](#)<sup>44</sup> para a coordenação da política económica;
- [Regulamento \(UE\) n.º 472/2013](#)<sup>45</sup>, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro;

Aos pacotes legislativos *six-Pack* e *two-Pack* junta-se o [Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária](#)<sup>46</sup> (Tratado Orçamental),

<sup>38</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0085>

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31997R1466>

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31997R1467>

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1173>

<sup>42</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32013R0473>

<sup>43</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability\\_growth\\_pact.html?locale=pt](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=pt)

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-goals\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-goals_pt)

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0472>

<sup>46</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/20400/st00tscg26-pt-12.pdf>

que determinou no direito da União Europeia o [Pacto Orçamental](#)<sup>47</sup>, em vigor desde de 1 de janeiro de 2013. Este Tratado definiu, em termos genéricos, que:

- a) os Estados signatários devem assegurar que a situação orçamental das administrações públicas é equilibrada ou excedentária<sup>48</sup>;
- b) os Estados signatários podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais;
- c) se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção, que compreende a obrigação de aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo.

Em suma, a legislação em vigor cria a chamada vertente tripartida do Pacto de Estabilidade e Crescimento, compreendendo:

- uma vertente de prevenção (ou vertente positiva), nos termos da qual os Estados-Membros assumem o compromisso de cumprimento de políticas orçamentais sólidas e responsáveis, particularmente na zona euro, no quadro de programas de estabilidade ou de programas de convergência;
- uma vertente de correção (vertente corretiva), relativa ao procedimento por défices excessivos, isto é, a correção gradual dos défices públicos excessivos (3% do PIB) e das dívidas públicas excessivas (60% do PIB);
- uma vertente de execução, no caso do desrespeito pelas regras das vertentes positiva e corretiva, com potencial de aplicação de sanções como advertências, coimas no valor de 0,2% ou 0,5% do PIB e suspensão de autorizações ou pagamentos dos fundos estruturais e de investimento da UE.

<sup>47</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/89/o-quadro-da-ue-para-as-politicas-orcamentais>

<sup>48</sup> Considera-se equilibrada ou excedentária a situação em que o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.

Com a crise pandémica causada pela Covid-19, a União Europeia criou, desde o primeiro momento, uma resposta sem precedentes. A [Declaração Conjunta](#)<sup>49</sup> dos membros do Conselho Europeu, adotada em 26 de março de 2020, instava a Comissão Europeia a desenvolver uma estratégia de saída coordenada, um plano de recuperação abrangente e um investimento sem precedentes para permitir o funcionamento normal das sociedades e economias europeias e alcançar um crescimento sustentável, integrando, nomeadamente, a transição ecológica e a transformação digital.

A Comissão Europeia propôs assim a criação de um [instrumento de recuperação](#)<sup>50</sup>, o *Next Generation EU*, integrado no Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-27<sup>51</sup>. Na sequência da aprovação pelo Parlamento Europeu do QFP, o Conselho adotou [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) do Conselho de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027. O regulamento prevê um orçamento de longo prazo para a UE-27 de [1.074,30 milhares de milhões de euros](#)<sup>52</sup>, a preços de 2018. Juntamente com o instrumento de recuperação *Next Generation EU*, no valor de [750 mil milhões de euros](#)<sup>53</sup>, este orçamento permitirá à UE disponibilizar ao longo dos próximos anos um financiamento sem precedentes de 1,8 biliões de euros para apoiar a recuperação após a pandemia de COVID-19 e as prioridades de longo prazo da UE em diferentes domínios de intervenção.

Para financiar a recuperação, foi acordado um novo instrumento, o [Instrumento de Recuperação da União Europeia](#)<sup>54</sup> ([Regulamento \(UE\) 2020/2094 do Conselho de 14 de dezembro de 2020](#)), definindo que as obrigações emitidas ao abrigo deste Instrumento financiarão o Mecanismo de Recuperação e Resiliência logo que os Estados-Membros tiverem ratificado a alteração à decisão relativa ao limite máximo dos [recursos próprios](#).<sup>55</sup> De referir que, em março 2021, o Parlamento Europeu aprovou [três](#)

<sup>49</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/43094/26-vc-euco-statement-pt.pdf>

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt)

<sup>51</sup> As negociações trilaterais entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão iniciaram em agosto de 2020 e terminaram em 10 de novembro de 2020. Em 11 de dezembro, o Conselho Europeu aprovou o acordo QFP-*Next Generation EU* e, posteriormente, em 17 de dezembro de 2020, o Parlamento deu a sua aprovação.

<sup>52</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

<sup>53</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/ngcu-covid-19-recovery-package/>

<sup>54</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32020R2094>

<sup>55</sup> A 18 de março de 2021, 13 países [já tinham ratificado](#) a alteração à decisão relativa aos recursos próprios: Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovénia, Espanha, França, Grécia, Itália, Letónia, Luxemburgo, Malta e Portugal.

[regulamentos](#)<sup>56</sup> sobre a execução do sistema de recursos próprios da UE, abrindo caminho para a sua reforma e para a introdução de novas fontes de receita da União.

Deste instrumento de recuperação destaca-se:

- a) o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência \(MRR\)](#)<sup>57</sup>, cujo [Regulamento](#)<sup>58</sup> foi recentemente aprovado pelo Parlamento Europeu (PE) e pelo Conselho, associando o MRR aos objetivos climáticos e da política económica e social da UE, nomeadamente, no contexto do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas;
- b) o Relançamento da economia e estímulo à retoma do investimento privado com o reforço do programa [InvestEU](#)<sup>59</sup> e a criação de um nova [Facilidade para Investimentos Estratégicos](#)<sup>60</sup>, orientando o investimento em cadeias de valor fundamentais, cruciais para a resiliência e autonomia estratégica futuras;
- c) a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa ([REACT-EU](#)<sup>61</sup>). Trata-se de uma nova iniciativa que dá continuidade e alarga as medidas de resposta e de reparação para a crise através da [Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus](#)<sup>62</sup> (CRII) e da [Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus +](#)<sup>63</sup> (CRII+). De realçar que esta iniciativa contribuirá para uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia, sendo os fundos disponibilizados ao [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional](#)<sup>64</sup> (FEDER), [Fundo Social Europeu](#)<sup>65</sup> (FSE) e ao [Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais Carenciadas](#)<sup>66</sup> (FEAD).

<sup>56</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20210322IPR00517/eurodeputados-eliminam-mais-um-obstaculo-ao-plano-de-recuperacao-da-covid-19>

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pt)

<sup>58</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:057:FULL&from=EN>

<sup>59</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-um-programa-europeu-para-estimular-o-investimento>

<sup>60</sup> <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/investeu-factsheet.pdf>

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu)

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/coronavirus-response](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response)

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources)

<sup>64</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/)

<sup>65</sup> <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt>

<sup>66</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=pt>

De mencionar ainda que o *Next Generation EU* contribuirá igualmente com fundos adicionais para outros programas ou fundos europeus como o [Horizonte 2020](#)<sup>67</sup>, o [InvestEU](#)<sup>68</sup>, o [desenvolvimento rural](#)<sup>69</sup> ou o [Fundo para uma Transição Justa](#)<sup>70</sup> (FTJ).

Ainda neste contexto, destaca-se o Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência ([SURE](#)<sup>71</sup>)<sup>72</sup> que visa contribuir para proteger os postos de trabalho e os trabalhadores afetados pela pandemia do coronavírus, prestando uma assistência financeira, sob a forma de empréstimos da UE aos Estados-Membros, em condições favoráveis, no montante máximo total de cem mil milhões de euros.

Destaca-se igualmente que, no âmbito do acordo sobre o plano de recuperação, foi adotado um [roteiro](#)<sup>73</sup> para a introdução de novos recursos próprios da UE. O mecanismo prevê o desembolso de fundos da UE aos Estados-Membros através de subvenções e empréstimos, logo que os pacotes de reformas e de investimento apresentados nos Planos de Recuperação e Resiliência dos Estados-Membros sejam aprovados e após o cumprimento das metas e dos objetivos intermédios acordados.

As reformas e investimentos a incluir nos [Planos Nacionais de Recuperação e Resiliência](#)<sup>74</sup> destinam-se a apoiar a recuperação económica, corrigir as fragilidades estruturais dos Estados-Membros e tornar as suas economias mais resilientes, devendo centrar-se em seis pilares:

- i. transição ecológica;
- ii. transformação digital;
- iii. crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/default/files/H2020\\_PT\\_KI0213413PTN.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/default/files/H2020_PT_KI0213413PTN.pdf)

<sup>68</sup> [https://europa.eu/investeu/home\\_pt](https://europa.eu/investeu/home_pt)

<sup>69</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development\\_pt](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_pt)

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_pt)

<sup>71</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_pt)

<sup>72</sup> Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho de 19 de maio de 2020

<sup>73</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=PT)

<sup>74</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en#national-recovery-and-resilience-plans](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans)

- desenvolvimento e a inovação, e um mercado único em bom funcionamento com pequenas e médias empresas sólidas;
- iv. coesão social e territorial;
  - v. saúde e resiliência económica, social e institucional; e
  - vi. políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, designadamente a educação e as competências.

A Comissão apresentou a afetação prevista de fundos dos diferentes pilares do instrumento *Next Generation EU*, incluindo a repartição das subvenções concedidas a cada Estado-Membro a título do Mecanismo de Recuperação e Resiliência<sup>75</sup>. A Comissão declarou ainda que não proporá recomendações específicas em 2021<sup>76</sup> aos Estados-Membros que apresentem um plano, exceto no que diz respeito a questões orçamentais – como exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento – e terá em conta a cláusula de derrogação de âmbito geral<sup>77</sup> (COM(2020) 123).

Para beneficiarem do MRR, os Estados-Membros devem apresentar os projetos de planos de recuperação e de resiliência à Comissão Europeia, que definam os programas nacionais de investimento e reforma em conformidade com os objetivos políticos da UE, tendo a Comissão apresentado, para este efeito, um modelo normalizado<sup>78</sup> para a apresentação dos respetivos planos nacionais. Espera-se que cada plano contribua para as quatro dimensões delineadas na Estratégia Anual de Crescimento Sustentável de 2021<sup>79</sup>, que lançou o ciclo Semestral Europeu<sup>80</sup> deste ano, cumprindo ainda com os objetivos do Regulamento do MRR e as orientações<sup>81</sup> pertinentes a nível da UE.

<sup>75</sup> [Mecanismo de Recuperação e Resiliência; REACT-EU; Fundo para uma Transição Justa; Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural](#)

<sup>76</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_pt)

<sup>77</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123>

<sup>78</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-draft-template-recovery-and-resilience-plans\\_pt](https://ec.europa.eu/info/files/commission-staff-working-document-draft-template-recovery-and-resilience-plans_pt)

<sup>79</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575>

<sup>80</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pt)

<sup>81</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document\\_travail\\_service\\_part2\\_v3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part2_v3_en.pdf)

Neste sentido, a Comissão incentiva os Estados-Membros a incluírem nos seus planos investimentos e reformas nos seguintes domínios emblemáticos:

- a. Reforçar a capacidade energética: tecnologias limpas duradouras/energias renováveis;
- b. Renovar: melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos e privados;
- c. Recarregar e reabastecer: transportes, estações de carregamento e reabastecimento sustentáveis;
- d. Ligar: implantação rápida de serviços de banda larga em todas as regiões;
- e. Modernizar: digitalização das administrações e serviços públicos (saúde);
- f. Expandir: armazenamento em nuvem de dados industriais europeus e criação de processadores de vanguarda e sustentáveis com uma grande capacidade;
- g. Requalificar e melhorar as competências: literacia digital.

A conceção desses planos pode beneficiar da participação das partes interessadas nacionais relevantes e deverá dar resposta aos desafios identificados no Semestre Europeu, em especial as [recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho](#)<sup>82</sup>. Os planos deverão ser apresentados ao nível da UE até 30 de abril e podem ser apresentados num único documento integrado juntamente com o programa nacional de reformas. De referir, que a Comissão Europeia criou em 16 de agosto de 2020, o [Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência \(RECOVER\)](#)<sup>83</sup> para ser responsável pela orientação da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e pela coordenação do Semestre Europeu, nomeadamente, coordenar o apoio aos Estados-Membros na elaboração dos seus planos de recuperação e resiliência.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

---

<sup>82</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_pt)

<sup>83</sup> [https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force\\_pt](https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_pt)



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

## ESPANHA

Em Espanha não existe obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa similar à das Grandes Opções. O ordenamento jurídico consagra apenas o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade e Crescimento. O Governo apresenta ainda o Programa Nacional de Reformas que vai atualizando ao longo da legislatura.

O Orçamento do Estado para o ano de 2021 foi aprovado pela [Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021](#)<sup>84</sup>. Sobre este documento está também disponível [informação auxiliar](#)<sup>85</sup> que inclui, nomeadamente, a apresentação orgânica e económica das receitas e despesas e a informação plurianual dos projetos de investimento público, e [informação complementar](#)<sup>86</sup> cujo objetivo é explicar os grandes números contidos no Orçamento do Estado.

Já o [Programa de Estabilidad 2020-2021](#)<sup>87</sup> e o [Programa Nacional de Reformas 2020](#)<sup>88</sup>, assim como todas as principais informações sobre esta matéria, podem ser consultadas no sítio do [Ministerio de Hacienda](#).

## ITÁLIA

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

<sup>84</sup> [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/1/N\\_21\\_E\\_R\\_1\\_A.PDF](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/1/N_21_E_R_1_A.PDF)

<sup>85</sup> [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N\\_21\\_E\\_V.htm](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_21_E_V.htm)

<sup>86</sup> [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N\\_21\\_E\\_A.htm](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/N_21_E_A.htm)

<sup>87</sup> <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/Programasdeestabilidad.aspx>

<sup>88</sup> [https://www.hacienda.gob.es/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR\\_2020.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR_2020.pdf)

O DEF define o quadro macroeconómico previsível e programático de médio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Cumprе mencionar que o [Documento Di Economia E Finanza](#)<sup>89</sup> é composto por dois documentos, a saber:

*Sezione I - Documento di Economia e Finanza – Programma di Stabilità dell'Italia*

*Sezione II - Documento di Economia e Finanza:*

*Analisi e tendenze della finanza pubblica*

*Allegato alla sezione II - Analisi e tendenze della finanza pubblica -  
Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni  
tendenziali*

No site do [Ministero dell'Economia e delle Finanze](#)<sup>90</sup> pode ser consultada toda a informação relativa ao DEF<sup>91</sup> para 2021, nomeadamente o respetivo [relatório](#)<sup>92</sup>, assim como documentação diversa sobre esta matéria.

## V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

A proposta de lei vem acompanhada do parecer do CES. Extraímos da síntese conclusiva deste parecer<sup>93</sup>, as seguintes conclusões e recomendações:

<sup>89</sup> <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

<sup>90</sup> <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

<sup>91</sup> [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/DEF\\_2021\\_PdS\\_15\\_04.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf)

<sup>92</sup> [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2021/Relazione\\_al\\_Parlamento.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/Relazione_al_Parlamento.pdf)

<sup>93</sup> O CES regista que a versão (preliminar) disponibilizada pelo Governo não contem o cenário macroeconómico, nem os objetivos de política orçamental, o que constitui, na perspectiva daquela entidade, uma forte limitação à sua análise. Refere, adicionalmente, que a não inclusão (na versão entregue) da Programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social “constitui uma lacuna grave da proposta de lei das GO 2021-2025, que limita a sua apreciação pelo CES”.

- Destaca-se a inclusão de informação relativa à execução do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 (PT2020) bem como a síntese da proposta do Governo para o PRR, ambas consideradas peças centrais para a recuperação da economia portuguesa;
- Considera-se excessiva a dependência do investimento público em relação recursos financeiros disponíveis no remanescente do PT2020, do PRR e do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, recomendando que “as GO explicitem a importância do Orçamento do Estado e do reforço do financiamento nacional na implementação das políticas públicas”.
- Aponta-se a necessidade de aprofundamento na articulação entre os objetivos e medidas do PRR e da Estratégia Portugal 2030.
- Saliencia-se a vantagem em articular a visão estratégica deste documento com o Programa Nacional de Reformas (PNR) e o Programa de Estabilidade.
- Valoriza-se a reflexão sobre o modelo de organização e governação do Estado, sobre a qualidade dos serviços públicos, sobre a valorização dos recursos humanos e a capacitação democrática. Afirma-se, todavia, que não é claro de que modo estes objetivos se articulam com as agendas da Estratégia Portugal 2030.
- Aconselha-se uma abordagem integrada da Segurança Social na Lei das GO, particularmente importante num contexto a crise veio acentuar as desigualdades sociais.
- Saudando o reconhecimento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) como um dos principais pilares do Estado Social, destaca-se, contudo, a importância da complementaridade e das sinergias, através de políticas coerentes, com os sectores privado e social, em conformidade com a Lei de Bases da Saúde.
- Saudando o facto de o acesso à habitação ser assumido como um objetivo para os próximos anos, tanto na Estratégia Portugal 2030 bem como no PRR, considera, todavia, que a resolução do problema habitacional que Portugal requer condições mais favoráveis ao investimento privado, nomeadamente no que respeita ao quadro legal e normativo.

- Apela à valorização do papel da economia social, sublinhando a importância transversal do sector social como parceiro estratégico na recuperação da atual crise económica e social.
- Recomenda-se a criação de um processo de monitorização da execução das medidas enunciadas, com a apresentação dos resultados nas GO dos anos subsequentes. Sublinha-se ainda a necessidade avaliação *ex-ante* do investimento público, recomendando a elaboração de um orçamento sensível ao género.
- Assinala-se a escassa a abordagem ao tema da fiscalidade, referido apenas no âmbito da fiscalidade verde, quando deveria haver, no entender do CES, uma abordagem transversal a todas as agendas.
- Recomenda-se uma política mais assumida sobre a valorização do trabalho, essencial ao desenvolvimento económico, à justa distribuição da riqueza e à melhoria das condições de vida da população.
- Aconselha-se dar maior relevo à economia do cuidado, a qual deve complementar as importantes agendas estratégicas da inovação e da digitalização, da transição climática e da sustentabilidade dos recursos, assinalando ainda a necessidade de se assegurar a igual participação das mulheres e dos homens, nos setores referidos, naquelas agendas estratégicas.
- Consideram-se positivas as medidas preconizadas no âmbito da transição climática, realçando a importância atribuída às medidas de mitigação das alterações climáticas e ao objetivo de transição de um modelo de economia linear para um modelo de economia circular, com a aposta na economia azul como vetor de competitividade e de desenvolvimento sustentável de todo o território nacional.
- Considera-se insuficiente a redefinição de um modelo eficaz de governação de base territorial.
- Propõe-se que seja promovida a capitalização das empresas em dificuldades económicas e financeiras, resultantes do contexto da pandemia, nomeadamente através Banco Português de Fomento.

- Recomenda-se maior explicitação das medidas implementadas concernentes à economia e combate à pobreza das comunidades migrantes, bem como da sua avaliação.
- No que se refere reindustrialização, entende o CES que, para além do sector exportador, as GO deveriam destacar a importância da produção para a substituição de importações, visando nomeadamente, o reforço da participação em cadeias globais de valor, bem como a autonomia estratégica do país.
- Defende-se que a “política de cidade” ganha uma relevância acrescida no contexto da pandemia, e que os instrumentos de política pública devem contribuir para a sua “valorização como unidade estratégica da competitividade interna e externa do país e para a sua coesão territorial”.

- **Consultas obrigatórias**

- **Regiões Autónomas**

Em 15 de abril de 2021, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Todos os pareceres e contributos remetidos serão disponibilizados, se enviados, na [página eletrónica da iniciativa](#).

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

- **Avaliação sobre impacto de género**

O Governo juntou à proposta de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

---

### Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

ANEXO I

**Limites de despesa por missão de base orgânica - comparação entre os as GO 2021-23 e as GO 2021-2025 (milhões €)**

| Missões de base orgânica                          | GO 2020-2023      |                  |                  |                  |            | GO 2021-2025   |           |                  |                  |                | Diferenças entre as GO 2021-23 e as GO 2021-2025 |               |                 |
|---|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------|----------------|-----------|------------------|------------------|----------------|--|---------------|-----------------|
|   | 2020              | 2021             | 2022             | Var. 2020-21     | Δ % 20-21  | 2021           | 2022      | Var. 2021-22     | Δ % 21-22        | 2021           | 2022   | 2021          | 2022            |
|   |                   |                  |                  |                  |            |                |           |                  |                  |                |  |               |                 |
| <b>Administração Central (AC)</b>                 |                   |                  |                  |                  |            |                |           |                  |                  |                |  |               |                 |
| 001 - ORGAOS DE SOBERANIA                         | 4 276,60          | 4 607,7          | 4 699,9          | 331,1            | 8%         | 92,2           | 2%        | 4 611,0          | 4 347,0          | -264,0         | -6%  | 3,3           | -352,9          |
| 002 - GOVERNAÇÃO                                  | 1 837,50          | 1 857,8          | 1 894,9          | 20,3             | 1%         | 37,1           | 2%        | 1 857,8          | 2 030,1          | 172,3          | 9%   | 0,0           | 135,2           |
| 003 - ECONOMIA                                    | 2 540,40          | 2 183,2          | 2 226,8          | -357,2           | -14%       | 43,6           | 2%        | 2 183,2          | 3 075,2          | 892,0          | 41%  | 0,0           | 848,4           |
| 004 - REPRESENTAÇÃO EXTERNA                       | 574,3             | 564,2            | 575,5            | -10,1            | -2%        | 11,3           | 2%        | 564,2            | 572,6            | 8,40           | 1%   | 0,0           | -2,9            |
| 005 - FINANÇAS                                    | 19 874,70         | 22 617,4         | 23 069,8         | 2 742,7          | 14%        | 452,4          | 2%        | 22 134,0         | 22 487,6         | 353,6          | 2%   | -483,4        | -582,2          |
| 006 - GESTÃO DA DIVIDA PUBLICA                    | 120 468,00        | 95 745,5         | 97 660,4         | -24 722,5        | -21%       | 1 914,9        | 2%        | 95 745,5         | 95 622,0         | -123,5         | 0%   | 0,0           | -2 038,4        |
| 007 - DEFESA                                      | 2 499,60          | 2 477,1          | 2 526,7          | -22,5            | -1%        | 49,6           | 2%        | 2 477,1          | 2 514,3          | 37,2           | 2%   | 0,0           | -12,4           |
| 008 - SEGURANÇA INTERNA                           | 2 247,30          | 2 266,8          | 2 312,1          | 19,5             | 1%         | 45,3           | 2%        | 2 266,8          | 2 316,3          | 49,5           | 2%   | 0,0           | 4,2             |
| 009 - JUSTIÇA                                     | 1 943,30          | 1 880,0          | 1 917,6          | -63,3            | -3%        | 37,6           | 2%        | 1 880,0          | 1 971,2          | 91,2           | 5%   | 0,0           | 53,6            |
| 010 - CULTURA                                     | 786,5             | 836,1            | 889,6            | 49,6             | 6%         | 53,50          | 6%        | 842,9            | 925,1            | 82,2           | 10%  | 6,8           | 35,5            |
| 011 - CIENCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR       | 4 557,60          | 4 795,8          | 4 939,7          | 238,2            | 5%         | 143,9          | 3%        | 4 795,8          | 5 094,9          | 299,1          | 6%   | 0,0           | 155,2           |
| 012 - ENS. BASICO E SECUNDARIO E ADM. ESCOLAR     | 6 940,70          | 7 340,0          | 7 486,8          | 399,3            | 6%         | 146,8          | 2%        | 7 340,0          | 7 725,3          | 385,3          | 5%   | 0,0           | 238,5           |
| 013 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEG. SOCIAL       | 26 787,70         | 27 976,7         | 28 816,0         | 1 189,0          | 4%         | 839,3          | 3%        | 27 976,7         | 28 534,3         | 557,6          | 2%   | 0,0           | -281,7          |
| 014 - SAUDE                                       | 30 222,00         | 32 266,8         | 33 299,3         | 2 044,8          | 7%         | 1 032,5        | 3%        | 32 266,8         | 33 499,1         | 1 232,3        | 4%   | 0,0           | 199,8           |
| 015 - AMBIENTE E AÇÃO CLIMÁTICA                   | 3 204,20          | 3 437,0          | 3 505,8          | 232,8            | 7%         | 68,8           | 2%        | 3 437,0          | 3 569,4          | 132,4          | 4%   | 0,0           | 63,6            |
| 016 - INFRAESTRUTURAS E HABITAÇÃO                 | 4 595,10          | 6 009,9          | 6 130,1          | 1 414,8          | 31%        | 120,2          | 2%        | 6 009,9          | 5 169,8          | -840,1         | -14%   | 0,0           | -960,3          |
| 017 - AGRICULTURA                                 | 1 422,90          | 1 422,3          | 1 450,7          | -0,6             | 0%         | 28,4           | 2%        | 1 422,3          | 1 464,6          | 42,3           | 3%   | 0,0           | 13,9            |
| 018 - IMAR  | 160,5             | 154,2            | 157,3            | -6,3             | -4%        | 3,1            | 2%        | 154,2            | 156,5            | 2,3            | 1%   | 0,0           | -0,8            |
| <b>Total da AC</b>                                | <b>234 938,90</b> | <b>218 438,3</b> | <b>223 558,8</b> | <b>-16 500,6</b> | <b>-7%</b> | <b>5 120,5</b> | <b>2%</b> | <b>217 965,0</b> | <b>221 075,4</b> | <b>3 110,4</b> | <b>1%</b>  | <b>-473,3</b> | <b>-2 483,4</b> |
| Segurança Social (SS)                             | 49 231,30         | 53 123,0         | 54 716,7         | 3 891,7          | 8%         | 1 593,7        | 3%        | 53 123,0         | 55 088,5         | 1 965,5        | 4%   | 0,0           | 371,8           |
| <b>Total da AC+SS</b>                             | <b>284 170,20</b> | <b>271 561,3</b> | <b>278 275,5</b> | <b>-12 608,9</b> | <b>-4%</b> | <b>6 714,2</b> | <b>2%</b> | <b>271 088,0</b> | <b>276 163,9</b> | <b>5 075,9</b> | <b>2%</b>  | <b>-473,3</b> | <b>-2 111,6</b> |
| Total da AC+SS excluindo Gestão da Dívida Pública | 163 702,20        | 175 815,8        | 180 615,1        | 12 113,6         | 7%         | 4 799,3        | 3%        | 175 342,5        | 180 541,9        | 5 199,4        | 3%   | -473,3        | -73,2           |
| <b>Fontes de financiamento</b>                    |                   |                  |                  |                  |            |                |           |                  |                  |                |  |               |                 |
| Administração Central e SS                        | 192 295,10        | 174 071,60       | 178 375,40       | -18 223,5        | -9%        | 4 303,8        | 2%        | 173 980,10       | 177 231,20       | 3 251,1        | 2%   | -91,5         | -1 144,2        |
| Receitas de impostos                              | 5 522,60          | 6 929,30         | 7 529,30         | 1 406,7          | 25%        | 600,0          | 8%        | 6 929,30         | 9 232,60         | 2 303,3        | 33%  | 0,0           | 1 703,3         |
| Fundos Europeus                                   | 86 352,40         | 90 560,50        | 92 370,80        | 4 208,1          | 5%         | 1 810,3        | 2%        | 90 178,60        | 89 700,10        | -478,5         | -1%  | -381,9        | -2 670,7        |
| Outras  | 284 170,20        | 271 561,30       | 278 275,50       | -12 608,9        | -4%        | 6 714,2        | 2%        | 271 088,00       | 276 163,90       | 5 075,9        | 2%   | -473,3        | -2 111,6        |

Fonte: Elaboração própria a partir dos QPDP constantes das PPL 60/XIV/2.ª e PPL 86/XIV/2.ª