

Parecer

Proposta de Lei n.º 39/XVII/1.ª (GOV)

**Relator:**

Deputado

Paulo Seco (CH)

---

Aprova as Grandes Opções para 2025-2029

## ÍNDICE

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### 1.1 Nota Introdutória e Âmbito da Iniciativa

#### 1.2 Enquadramento das Grandes Opções para 2025-2029

1.2.1 Cenário macroeconómico 2025 – 2026;

1.2.2 Previsões de outras instituições para 2025-2026;

1.2.3 Política Orçamental para 2026;

#### 1.3 Análise da Proposta de Lei das Grandes Opções para 2025-2029

1.3.1 Programas Orçamentais e políticas públicas setoriais: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;

1.3.2 Segurança Social;

1.3.3 Sustentabilidade Financeira da Segurança Social;

#### 1.4 Pareceres/Contributos de Entidades

### PARTE II – Opinião do Deputado Autor do Parecer

### PARTE III – Conclusões e Parecer

## PARTE I - CONSIDERANDOS

### 1.1 Nota Introdutória e Âmbito da Iniciativa

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Proposta de Lei n.º 39/XVII/1.ª, que aprova as Grandes Opções para 2025-2029.

A Proposta de Lei deu entrada a 27 de outubro de 2025 e foi admitida a 28 de outubro de 2025 na Assembleia da República, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo baixado, nessa mesma data, às Comissões Parlamentares competentes. Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sectorial sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 39/XVII/1.ª (GOV), que aprova a Lei das Grandes Opções para 2025-2029, encontra-se agendada para a reunião plenária de 10 de dezembro de 2025, data da respetiva votação na generalidade.

O diploma em apreço corresponde às Grandes Opções de política económica, social e territorial definidas pelo Governo para os anos de 2025 a 2029.

### 1.2 Enquadramento das Grandes Opções para 2025-2029

A Proposta de Lei das Grandes Opções para 2025-2029, apresentada pelo XXV Governo Constitucional de Portugal, representa um marco estratégico para o desenvolvimento nacional. Esta proposta delinea as orientações fundamentais em matéria de política económica, social, ambiental e territorial, alinhando-se com a Agenda Transformadora do Programa do Governo. Num contexto de conjuntura nacional e internacional desafiante, o plano visa consolidar condições para um Portugal mais competitivo, coeso e justo, através de medidas de impacto imediato e de longo prazo.

A incerteza económica global, com tensões comerciais, instabilidade geopolítica (conflitos na Ucrânia e Médio Oriente) e reconfiguração da segurança europeia, justifica medidas de efeito imediato e de maior alcance.

O principal foco das Grandes Opções para 2025-2029 assenta em **10 eixos prioritários**, que estruturam as intervenções políticas e os investimentos. Estes eixos convergem com

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

instrumentos de planeamento nacionais, compromissos europeus e internacionais, promovendo uma abordagem integrada e ambiciosa. A implementação será financiada pelo Orçamento do Estado e por fundos europeus, como o PT 2020 (*em fase de encerramento*), a Assistência de Recuperação para a Coesão e Territórios da Europa (*REACT EU*), o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) e o PT 2030 (ciclo 2021-2027). A linha orientadora das Grandes Opções do Plano assenta num princípio essencial: “sem criação de riqueza não é possível combater eficazmente a pobreza, sustentar o Estado Social, garantir a mobilidade social ou afirmar a soberania nacional”.

No âmbito da Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano 2025-2029, são objeto deste Parecer as matérias relativas às competências da Comissão Parlamentar de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (doravante designada por CTSSI).

Face ao enquadramento detalhado e visualmente organizado destes eixos, destaca-se o seu propósito e o contributo para o futuro do país. Cada eixo é descrito de forma concisa, enfatizando o seu alinhamento com os objetivos globais de valorização do trabalho, simplificação administrativa, crescimento económico e sustentabilidade.

No que à Economia Nacional diz respeito, o crescimento registado na primeira metade do ano de 2025 justificou-se por um forte dinamismo da procura interna, nomeadamente do consumo privado e do investimento, compensando o desempenho negativo da procura externa líquida, indispensável quer ao aumento das importações quer à forte desaceleração das exportações, num contexto de perturbações no comércio internacional criadas pelo anúncio de aumento de tarifas aduaneiras por parte dos EUA. A procura interna foi impulsionada essencialmente pela dinâmica do consumo privado (*que beneficia do crescimento do rendimento real*), que aumentou 3,7% e do investimento (*formação bruta de capital*), que cresceu 6,7%. O crescimento do consumo privado refletiu essencialmente o contributo do consumo de bens não duradouros e serviços (3,1 pp), enquanto o consumo de bens duradouros teve um contributo positivo mais modesto. Face a este cenário prevê-se um crescimento do PIB para 2026 de 2,3%, beneficiando da aceleração da formação bruta de capital fixo (FBCF) e refletindo o perfil esperado de fundos europeus.

### 1.2.1 Cenário macroeconómico 2025 - 2026

De acordo com a Proposta de Lei em análise, o mercado de trabalho mantém-se com “forte dinamismo”, perspetivando-se para 2026, um crescimento de 0,9%, aproximadamente em linha com a elasticidade histórica do emprego face à atividade.

A população desempregada foi estimada em 347,7 mil pessoas no primeiro semestre de 2025, registando uma diminuição de 0,9% (menos 3,2 mil) quando comparada com o período homólogo. Neste período, a taxa de desemprego média fixou-se em 6,3%, valor que corresponde a uma redução de 0,2 pp em comparação com o primeiro semestre de 2024. No que respeita à subutilização do trabalho, esta abrangia 600,8 mil pessoas na primeira metade do ano de 2025, o que corresponde a uma quebra de 2,9% (menos 18,1 mil) em termos homólogos. A taxa de subutilização do trabalho foi estimada em 10,6% (o valor mais baixo desde 2011, data de início da série), refletindo uma descida de 0,7 pp em comparação com o mesmo período de 2024.

No trimestre terminado em agosto de 2025, a taxa de desemprego fixou-se nos 5,8% (-0,6 pp face ao mesmo período do ano anterior). No horizonte de projeção, a taxa de desemprego deverá reduzir-se de 6,4 em 2024, para 6,1% em 2025 e 6% em 2026.

No mercado de trabalho, a previsão da taxa de desemprego encontra-se abaixo da média de 6,3% das restantes instituições, em 2025 e 2026. Esta diferença reflete uma posição mais otimista quanto à evolução da economia, reforçada pelos indicadores mais recentes do mercado de trabalho, que apontam para a continuação de uma elevada resiliência, com contínua criação de emprego.

### 1.2.2 Previsões de outras instituições para 2025-2026

De forma geral, as componentés relacionadas com a procura externa encontram-se dentro do limite das restantes instituições em ambos os anos, mostrando assim uma posição de maior prudência num contexto de elevada incerteza, marcado por tensões comerciais e geopolíticas. Por outro lado, as componentes da procura interna, em particular o consumo privado e público, encontram-se fora dos intervalos das restantes instituições. No caso do consumo privado, a projeção de 3,4% em 2025 encontra-se acima do limite superior. Estas diferenças justificam-se com as medidas de política já

adotadas, como a redução de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e o suplemento extraordinário das pensões, que deverão estimular o consumo privado ainda em 2025, a par das outras medidas constantes no Orçamento do Estado para 2026, e que a maioria das restantes instituições ainda não incorporou. No que concerne ao consumo público, enquanto no ano de 2025 a estimativa está 0,1 pp acima da média das restantes instituições, para o ano de 2026 a previsão de 1,2% está ligeiramente acima do limite inferior das previsões.

### 1.2.3 Política Orçamental para 2026

De acordo com as Grandes Opções, a Estratégia Macroeconómica e Política Orçamental para 2026, delineiam como metas a atingir uma Agenda transformadora, com **10 eixos prioritários**:

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

2.º Eixo - *A reforma do Estado e a guerra à burocracia, para simplificar a vida dos cidadãos, das instituições e das empresas;*

3.º Eixo - *A criação de riqueza, acelerando o crescimento da economia e aumentando o valor acrescentado;*

4.º Eixo - *Uma política de imigração regulada e humanista;*

5.º Eixo - *Serviços essenciais acessíveis a todos, com qualidade e complementaridade entre oferta pública, privada e social;*

6.º Eixo - *Uma segurança mais próxima das populações, uma justiça mais célere e um combate firme à corrupção;*

7.º Eixo - *Uma resposta determinada à crise na habitação, com mobilização nacional;*

8.º Eixo - *O lançamento de novas infraestruturas que projetam o futuro do País;*

9.º Eixo - *Implementação do projeto Água que Une, para garantir segurança hídrica e sustentabilidade ambiental;*

10.º Eixo - *O plano de reforço estratégico do investimento em defesa, visando a garantia da segurança dos portugueses, alinhado com os compromissos internacionais e a valorização e crescimento da indústria nacional de defesa.*

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

Para a boa execução destes 10 eixos prioritários, é de extremo e crucial interesse a participação coordenada de vários Ministérios, tendo como principal enfoque a *transformação de Portugal num país de economia forte e resiliente, com serviços ágeis e um Estado Social que funcione, aproximando-o dos mais desenvolvidos da Europa*, valorizando em primeira instância os 5 primeiros.

**1.º Eixo - Uma política de rendimentos que valoriza o trabalho, a poupança, o mérito e a justiça social** – A diminuição da carga fiscal sobre o trabalho e a poupança para aumentar o rendimento disponível, valorizar o mérito e garantir um sistema de apoios sociais que funcione como rede de segurança sem criar armadilhas de pobreza. A agenda transformadora define uma nova política de rendimentos centrada na valorização do trabalho, prevendo para 2026 uma redução de 0,3 pontos percentuais nas taxas marginais do 2.º ao 5.º escalão do IRS e a revisão dos benefícios fiscais para maior racionalização. Paralelamente, o Governo continuará a política de aumento salarial, com o salário mínimo a atingir 920,00 € em 2026 e uma meta de 1.100,00 € até ao final da legislatura, bem como a valorização das carreiras da Administração Pública no âmbito do acordo plurianual 2025-2028, que assegura aumentos mínimos de 234,20 €.

O crescimento salarial global é igualmente sustentado pelo Acordo Tripartido de 2024, que define uma trajetória de aumento do salário mínimo e médio. No domínio social, destaca-se o reforço do complemento solidário para idosos, que sobe para 670,00 € em 2026, e o compromisso de garantir rendimentos mínimos de 870,00 € a pensionistas até 2029, acompanhados da atualização das pensões e prestações sociais.

Na educação, será revista a ação social e reforçado o investimento em residências estudantis para reduzir os custos do ensino superior. Por fim, o Governo propõe a criação de um sistema de apoios sociais unificado, transparente e eficaz, substituindo a atual fragmentação por uma rede de proteção que evite armadilhas de pobreza, promova o mérito e assegure um crescimento económico e social mais justo, coeso e digno.

**2.º Eixo - A reforma do Estado e a guerra à burocracia, para simplificar a vida dos cidadãos, das instituições e das empresas** – Aqui está elencada a estratégia do Governo

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

para reformar e modernizar a Administração Pública portuguesa, visando superar o atual excesso burocrático que dificulta a vida dos cidadãos e o desenvolvimento económico. A reforma, coordenada pelo Ministro Adjunto e da Reforma do Estado, centra-se na simplificação e digitalização dos serviços públicos, com especial abordagem na desburocratização e aceleração dos regimes de licenciamento, através de deferimentos tácitos e eliminação de procedimentos redundantes a partir de 2026. Prevê-se a reorganização interna das entidades públicas, priorizando processos com maior impacto na relação com cidadãos e empresas, bem como a interoperabilidade das plataformas e a adoção do princípio “uma só vez”, evitando a repetição na entrega de dados. A transformação digital será acelerada e suportada por inteligência artificial, em conformidade com a Agenda Nacional para a IA, com o objetivo de ampliar os serviços digitais e melhorar a experiência do utilizador. Para garantir equidade e coesão territorial, serão criados mais Espaços e Lojas de Cidadão com atendimento presencial sem marcação. As medidas incluem também a revisão orgânica dos ministérios, a reforma das finanças públicas e do processo orçamental, e a valorização dos trabalhadores da Administração Pública, apostando na formação, atração de jovens talentos e criação de um novo Estatuto do Pessoal Dirigente. No plano institucional, será promovida a racionalização de estruturas, eliminação de redundâncias e transferência de competências para a Administração Local, reforçando a eficiência e proximidade dos serviços. Em termos orçamentais, a reforma das finanças públicas (RAFE XXI) introduz a revisão de despesa alargada e a orçamentação por programas em toda a Administração Central e Segurança Social. Finalmente, será criada uma entidade de gestão estratégica de recursos humanos e um sistema de monitorização de efetivos e dirigentes, assegurando uma gestão baseada em dados e uma avaliação de desempenho orientada para o mérito, autonomia e responsabilização.

**3.º Eixo - A criação de riqueza, acelerando o crescimento da economia e aumentando o valor acrescentado** – O planeamento económico do Governo está centrado num crescimento económico sustentável como base da solidez financeira do Estado, da modernização da economia e da justiça social. O Orçamento do Estado para 2026 orienta-

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

se para o estímulo ao investimento, o aumento da produtividade e a valorização do emprego qualificado, promovendo simultaneamente a convergência com a média europeia e a coesão territorial, sobretudo através da valorização dos territórios do interior. A política económica assenta na criação de um círculo virtuoso de crescimento — com mais emprego, melhores salários e reforço do Estado Social —, sustentado numa economia mais inovadora, produtiva e resiliente. A inovação será impulsionada pelo talento e pela investigação, com a criação da nova Agência para a Investigação e Inovação e financiamento plurianual estável. A agenda reformista do Governo inclui reformas em âmbito fiscal e laboral, liberalização e desburocratização da economia, valorização dos jovens e melhor aproveitamento dos fundos europeus.

No domínio fiscal, o Governo prossegue a redução gradual da taxa de IRC de 21% para 17% até 2028, fixando 15% para os primeiros 50 mil euros de lucro das PME já em 2026, e cria um programa orçamental para monitorizar e avaliar os benefícios fiscais, que ultrapassam 20 mil milhões de euros. No plano laboral, a reforma “Trabalho XXI” visa aumentar a produtividade e competitividade através da flexibilização, valorização do desempenho, conciliação entre vida profissional e pessoal e dinamização da negociação coletiva, complementada pela reforma do sistema de formação profissional. Paralelamente, o Governo propõe-se reduzir custos de contexto e entraves regulatórios, simplificando os processos administrativos, especialmente na relação com a Segurança Social. A Agenda Nacional da Juventude orienta as políticas públicas para reter e valorizar o talento jovem, promover o empreendedorismo e facilitar o acesso à habitação, saúde e trabalho. O investimento produtivo é tratado como motor de crescimento, com metas concretas para acelerar a execução e transparência do PRR e outros fundos europeus. O Orçamento de 2026 destaca ainda o plano “Florestas 2050, Futuro +Verde”, focado na sustentabilidade e resiliência florestal, bem como o reforço dos setores agroalimentar, das pescas e da economia azul. No turismo, a estratégia baseia-se na projeção internacional de Portugal, apoio à internacionalização das empresas e aumento da conectividade aérea, aliada à promoção regional do turismo sustentável e inclusivo como instrumento de coesão territorial.

**4.º Eixo - Uma política de imigração regulada e humanista** – Há que estabelecer regras claras para acolhimento humanista, combatendo a imigração ilegal e promovendo integração baseada em direitos e deveres. A reorientação da política de imigração do atual Governo é prioridade, após um período de forte entrada e descontrolada de estrangeiros resultante de um enquadramento legal excessivamente permissivo e da extinção do SEF, que gerou atrasos processuais, falhas na verificação documental e aumento da insegurança.

A nova estratégia assenta em três eixos: **regulação, atração de talento e acolhimento humanista.**

No domínio da **regulação**, foram apresentadas em 2025 propostas de alteração à lei da nacionalidade e à lei de estrangeiros, visando adequar os fluxos migratórios à capacidade do país e endurecer os critérios de atribuição de vistos e nacionalidade.

Foi criada a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF) da PSP para reforçar o combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, e está prevista para 2026 a conclusão de novos Centros de Instalação Temporária e a resolução de processos pendentes. No plano económico, reconhecendo a necessidade de mão de obra qualificada face ao envelhecimento populacional, o Governo define no Orçamento de 2026 uma política de **atração de talento** alinhada com as necessidades do tecido produtivo. Por fim, o eixo do **acolhimento humanista** aposta na integração social dos imigrantes e refugiados, através da cooperação entre Estado e sociedade civil, promovendo o conhecimento de direitos e deveres e reforçando a inclusão escolar, com destaque para a implementação de novas regras do ensino de Português Língua Não Materna e para a continuidade do trabalho dos mediadores linguísticos e culturais.

**5.º Eixo - Serviços essenciais acessíveis a todos, com qualidade e complementaridade entre oferta pública, privada e social** – Há que assegurar que a saúde, educação e transportes respondam às necessidades, mobilizando setores público, privado e social. Esta orientação pretende assegurar o acesso universal e equitativo a serviços públicos essenciais, como saúde, educação, cultura, desporto e mobilidade, reconhecendo a importância da cooperação com os setores privado e social para garantir eficiência e

qualidade. Na saúde, destaca-se a modernização e digitalização do sistema, com a implementação do Sistema Nacional de Acesso a Consulta e Cirurgia (SINACC) e do Registo de Saúde Eletrónico Único (RSEU), bem como o reforço dos cuidados de proximidade através da criação de novas Unidades de Saúde Familiar e da expansão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. Na educação, o foco recai sobre a valorização do ensino público, a promoção do sucesso escolar e a formação profissional, com medidas como a revisão curricular, o reforço do ensino técnico-profissional e o combate ao abandono precoce. No domínio cultural, o Orçamento apoia a diversidade e a inclusão, promovendo o acesso à cultura e ao desporto como ferramentas de coesão social.

### **1.3 Análise da Proposta de Lei das Grandes Opções para 2025-2029**

#### **1.3.1 Programas Orçamentais e políticas públicas setoriais: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

O Orçamento de Estado de 2026 evidencia a continuidade de um ciclo de transformação socioeconómica, iniciado pelo XXIV Governo Constitucional, centrado na valorização do trabalho, proteção social e modernização da Segurança Social. O Governo mantém como prioridade a promoção de um mercado de trabalho justo e produtivo, sustentado pelo Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028, que define uma trajetória de aumento salarial progressivo e incentivo à produtividade.

No domínio da solidariedade e proteção social, o Orçamento sublinha a necessidade de reformulação dos mecanismos de apoio social, de forma a eliminar desincentivos ao trabalho, garantir justiça social e prevenir situações de pobreza persistente. Paralelamente, o enfoque está na proteção da estrutura familiar, promoção de um envelhecimento saudável e digno e atenção reforçada às populações mais vulneráveis, garantindo a sustentabilidade e eficiência do sistema de Segurança Social.

Em suma, o orçamento pretende consolidar uma abordagem integrada que articule o crescimento económico, a valorização profissional e a proteção social, visando reforçar a coesão social e a resiliência do mercado de trabalho em Portugal.

## Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

No segmento do Trabalho e Emprego, o Orçamento de Estado de 2026 reforça a valorização do trabalho e das qualificações, com enfoque na melhoria das condições e oportunidades de emprego, em particular para os jovens. As políticas públicas visam tornar o trabalho mais atrativo, produtivo e remunerado, promovendo a igualdade de género, locais de trabalho seguros e saudáveis, e a conciliação entre vida profissional e pessoal.

O Governo prossegue reformas estruturais, incluindo a reestruturação do serviço público de emprego e do sistema público de formação profissional, para alinhar competências com as necessidades do mercado, aumentar a atratividade do emprego e a produtividade, e sustentar empregos de qualidade. A política salarial centra-se no aumento da remuneração mínima e do salário médio, sustentada por ganhos de produtividade e reforço da contratação coletiva, em linha com o Acordo Tripartido 2025-2028.

No plano internacional, mantém-se a cooperação com os PALOP, Timor-Leste e com a Organização Internacional do Trabalho, promovendo transferência de know-how, fortalecimento institucional e capacitação em áreas como proteção social, relações laborais, emprego e formação profissional, reforçando a projeção da língua portuguesa e das políticas públicas nacionais no contexto internacional.

Dentro do panorama das Políticas de Família, Ação Social e Inclusão de Pessoas com Deficiência, o Orçamento de Estado de 2026 reforça as medidas de apoio à infância, idosos, pessoas em situação de dependência e cuidadores informais. A implementação destas políticas visa promover a longevidade, a proteção social e a inclusão de grupos mais vulneráveis, através do aumento das prestações sociais, do reforço da cooperação com o setor social e solidário e da sustentabilidade das suas instituições.

Entre as medidas concretas destaca-se o reforço do complemento solidário para idosos, cujo valor de referência sobe de 630 para 670,00 €, com projeção de 870,00 € em 2029, contribuindo para a redução da pobreza e exclusão social entre reformados mais vulneráveis. O setor social e solidário, central na prestação de cuidados a crianças, idosos,

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

peçoas com deficiência e sem-abrigo, será reforçado financeiramente, incluindo novos compromissos de cooperação e a preparação de legislação que garanta estabilidade, qualidade e humanismo na prestação de serviços. O Orçamento de Estado de 2026 prioriza uma Segurança Social equitativa, sustentável e orientada para a justiça social, capaz de enfrentar os desafios do envelhecimento, da pobreza persistente e da transformação digital. O Governo aposta na transição digital do sistema, com medidas que aumentam a eficiência, a proximidade e a acessibilidade aos cidadãos, reduzindo a burocracia, como evidenciado pelo Programa Primeiro Pessoas, que em seis meses retirou 1,2 milhões de cidadãos do atendimento presencial.

O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social gere duas MBO: o orçamento do programa orçamental, que cobre políticas públicas gerais, e o orçamento autónomo da Segurança Social, financiado por contribuições de trabalhadores e empresas, complementadas por transferências do Estado. Estas são as ações estratégicas e programas orçamentais para 2026, centrados na eficiência, sustentabilidade e qualidade do serviço, garantindo um sistema de Segurança Social confiável, inclusivo e universal.

**Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO16) — Conta do Programa Orçamental**

O Programa Orçamental apresenta uma dotação de despesa total consolidada financiada por 21.037,4 milhões de euros em impostos, 5.878 milhões de euros em receitas próprias e 1.951 milhões de euros em transferências entre entidades. Na estrutura por classificação económica, destacam-se as transferências correntes para o orçamento da Segurança Social (12.783,3 milhões de euros) e para a Caixa Geral de Aposentações (13.380,3 milhões de euros) para pagamento de pensões. A despesa com subsídios, maioritariamente através do IAFP, atinge 626,6 milhões de euros.

**Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (PO16) — Dotações específicas**

As dotações específicas do Programa Orçamental respeitam a transferências para a Segurança Social, no montante de 12.783,3 milhões de euros (dos quais 10.576,5 milhões

de euros no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social), e para a Caixa Geral de Aposentações, para pagamento de pensões, no montante de 8.222,8 milhões de euros.

### 1.3.2 Segurança Social

#### Principais receitas e despesas da Segurança Social

O Orçamento do Estado para 2026 reflete um contexto económico favorável, com um crescimento projetado da atividade económica que se traduzirá num impacto positivo nas variáveis orçamentais mais sensíveis ao ciclo económico. Este crescimento será particularmente notório na receita de contribuições sociais, com um aumento estimado de 6,9% face à previsão de execução para 2025, e no incremento dos rendimentos das famílias, reforçando a sustentabilidade financeira do Sistema da Segurança Social.

A Receita efetiva total prevista para 2026 ascende a 49.358,7 milhões de euros, representando um acréscimo de 3.650 milhões de euros relativamente à previsão de execução de 2025. Este crescimento é impulsionado, em grande medida, pelo aumento das contribuições sociais, que contribuem com 2.062,1 milhões de euros, e pelas transferências da Administração Central, que registam um incremento de 934,2 milhões de euros. Estes valores refletem a robustez da recuperação económica e a capacidade do sistema de captar recursos adicionais para financiar as suas obrigações.

As transferências correntes do Orçamento do Estado para a Segurança Social somam 12.425,5 milhões de euros (*excluindo o regime substitutivo dos bancários*), um aumento de 1.263,5 milhões de euros face a 2025. Desta verba, 10.411,1 milhões de euros destinam-se ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, e 1.192,8 milhões de euros referem-se ao IVA Social.

No âmbito da diversificação das fontes de financiamento, prevê-se uma transferência de 162,6 milhões de euros do adicional ao IMI e 493,6 milhões de euros do IRC para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Adicionalmente, 165,2 milhões de euros correspondem à componente pública nacional de programas operacionais do PT2020 e PT2030.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

As transferências correntes do exterior atingirão 2.112,3 milhões de euros, destinadas a cofinanciar formação profissional e ação social no âmbito dos programas PT2020 e PT2030.

No que respeita à Despesa efetiva, estima-se um aumento de 7,1% face a 2025, totalizando 42.920,2 milhões de euros. A despesa com pensões e complementos destaca-se como a principal rubrica, atingindo 26.000,2 milhões de euros (*excluindo pensões do regime substitutivo dos bancários*), o que corresponde a aproximadamente 60,6% do total da despesa efetiva. Este peso significativo sublinha a centralidade das pensões no orçamento da Segurança Social.

Além disso, observa-se um reforço relevante noutras prestações sociais, com destaque para:

- a) Subsídio de apoio ao cuidador informal: crescimento de 23,7%;
- b) Prestações de parentalidade: aumento de 23,6% - impulsionadas pelo aumento do número de beneficiários;
- c) Complemento solidário para idosos: incremento de 21,5% - beneficiando de um aumento de 40 euros mensais no valor de referência;
- d) Programas e prestações de ação social: aumento de 12,5% - sustentado pelo reforço do setor social e solidário, pela expansão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados;
- e) Prestação social para a inclusão e respetivo complemento: crescimento de 10,4%;
- f) Subsídio e complemento por doença: aumento de 1,7%;
- g) Abono de família: incremento de 2% - um incremento de 27,6 milhões de euros, ajustado à inflação de forma uniforme para todos os escalões de rendimento e idades;
- h) Subsídio de desemprego e apoio ao emprego: aumento de 0,9%.

Adicionalmente, os subsídios correntes financiados por fundos comunitários registam um crescimento expressivo de 28,7%, refletindo a importância do cofinanciamento europeu no reforço das políticas sociais.

O Sistema da Segurança Social apresenta para 2026, um saldo em contabilidade pública de 6.438,5 milhões de euros, evidenciando uma gestão equilibrada e a capacidade de cumprir os compromissos sociais sem comprometer a sua sustentabilidade financeira. Este resultado positivo é sustentado pelo crescimento robusto da receita, que mais do que compensa o aumento da despesa, garantindo a consolidação do sistema.

Em sede de conclusão, o Orçamento do Estado para 2026, no âmbito do Sistema da Segurança Social, reflete uma estratégia de reforço das prestações sociais, com particular enfoque nas pensões e nas medidas de apoio à inclusão e proteção social. O crescimento económico previsto, aliado ao aumento das contribuições sociais e das transferências da Administração Central, proporciona uma base sólida para financiar estas prioridades.

### **1.3.3 Sustentabilidade Financeira da Segurança Social**

O Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, integrado no Orçamento do Estado para 2026 (OE2026), apresenta uma análise detalhada do sistema previdencial de repartição, com foco na sustentabilidade de longo prazo. Este documento utiliza como base o Orçamento da Segurança Social para 2026, os dados físicos e financeiros do Regime Geral da Segurança Social, a estimativa do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS, I.P.) para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e as projeções macroeconómicas e demográficas do OE2026, complementadas pelo Ageing Report 2024 para o horizonte de longo prazo. As projeções indicam que o sistema previdencial manterá saldos positivos até ao final da década de 2030, quando se prevê o início de saldos negativos, atingindo um défice máximo de 0,5% do PIB por volta de 2048.

A Receita de contribuições e quotizações deverá permanecer estável em 10,2% do PIB ao longo do horizonte de projeção (até 2070). Já a Despesa total do sistema está projetada para aumentar 1,9 pontos percentuais (pp) do PIB até meados da década de 2040, seguida de uma ligeira redução na década de 2050 e um novo aumento até 2070. Este comportamento é amplamente condicionado pela evolução da despesa com pensões, que segue uma trajetória semelhante: crescimento até 2050, redução na década seguinte e novo incremento até ao final do período.

### Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)

O FEFSS desempenha um papel central na sustentabilidade do sistema. No final de 2025, a carteira de ativos do fundo está estimada em 41,2 mil milhões de euros, equivalente a 15% do PIB e 216,9% da despesa anual com pensões. As projeções apontam para um crescimento dos ativos até à década de 2040, alcançando 32,3% do PIB em 2040. A partir desse ponto, o ritmo de crescimento diminui devido aos défices projetados no sistema, mas a carteira deverá atingir 45% do PIB em 2070 (506% da despesa anual com pensões). Estas estimativas assumem uma rentabilidade média anual de 4,58% e a continuidade de transferências para o FEFSS, incluindo saldos do sistema previdencial, o adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI, 162,6 milhões de euros) e a parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC, 493,6 milhões de euros), sob a premissa de políticas invariantes.

### Comparação com o OE2025

Quando comparada com as projeções do OE2025, a análise do OE2026 apresenta diferenças significativas:

Saldos do sistema previdencial: Até 2040, os saldos são inferiores aos estimados no OE2025, mas os défices projetados a partir dessa data são menores, indicando uma trajetória de maior equilíbrio no longo prazo.

Carteira do FEFSS: O ponto de partida em 2026 é mais robusto (15% do PIB contra 14,1% no OE2025), mas nas duas décadas seguintes o valor da carteira é ligeiramente inferior ao previsto anteriormente. Na segunda metade do horizonte (pós-2045), a carteira supera as estimativas do OE2025, beneficiando de um valor inicial mais elevado, uma rentabilidade superior (4,58% contra 4,12%) e melhores saldos no sistema.

Fatores explicativos: As alterações refletem a combinação de um saldo inicial mais elevado, uma rentabilidade mais otimista e ajustes na dinâmica do sistema previdencial.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

O Relatório do OE2026 reforça a sustentabilidade financeira da Segurança Social no curto e médio prazo, com um saldo positivo de 6.438,5 milhões de euros em contabilidade pública e 6.576,4 milhões em contabilidade nacional para 2026, suportado por uma receita robusta (49.358,7 milhões de euros, +8% face a 2025) e pela solidez do FEFSS. Contudo, os saldos negativos projetados a partir do final da década de 2030 exigem medidas estruturais, como ajustes na idade de reforma, diversificação de receitas e gestão prudente do FEFSS. A melhoria na rentabilidade do fundo e o reforço de transferências (AIMI, IRC e fundos europeus) são passos positivos, mas a sustentabilidade de longo prazo dependerá de reformas que mitiguem os desafios demográficos e económicos.

#### 1.4. Pareceres/contributos de entidades

Conforme dispõe a Nota Técnica, que se anexa, o Parecer do Conselho Económico e Social acompanha a Proposta de Lei em apreço.

Quanto à pronúncia das Regiões Autónomas, cita-se a Nota Técnica, que dispõe que «Foi promovida pelo Presidente da Assembleia da República, em 28 de outubro de 2025, a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, para emissão de parecer, 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, tendo os pareceres sido remetidos pelas entidades à Assembleia da República, estando atualmente disponibilizados na página da iniciativa.».

## PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo a opinião do relator de emissão facultativa, o deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião, nos termos do n.º 4 do artigo 139.º do Regimento da Assembleia da República.

## PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão conclui o seguinte:

1. A Proposta de Lei n.º 39/XVII/1.ª, que *Aprova as Grandes Opções para 2025-2029*, foi admitida a 28 de outubro de 2025, reunindo os requisitos formais, constitucionais e regimentais aplicáveis.
2. Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.
3. A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, assim como os aspetos mais relevantes do orçamento para o Programa de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social no ano de 2026.
4. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei em análise possa ser apreciada em Plenário.
5. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão dá por concluído o processo de emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 39/XVII/1.ª (GOV), que aprova as Grandes Opções para 2025-2029, o qual deve ser remetido à Comissão de

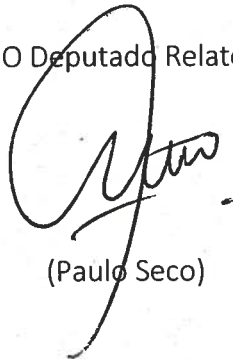
Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

---

Orçamento, Finanças e Administração Pública, a comissão competente, para os devidos efeitos.

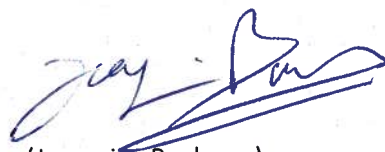
Palácio de São Bento, 3 de dezembro de 2025.

O Deputado Relator



(Paulo Seco)

O Vice-Presidente da Comissão



(Joaquim Barbosa)