CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre as

Grandes Opções para 2025-2029

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 14/11/2025)

Relator: *Conselheiro Pedro Pita Barros*

Lisboa, 2025

Índice

I. INTRODUÇÃO 3
II. APRECIAÇÃO GERAL 6
III. APRECIAÇÃO POR EIXO PRIORITÁRIO 10
1. Eixo I - Uma política de rendimentos que valoriza o trabalho e a poupança, o mérito e a justiça social 11
2. Eixo II - Reforma do Estado e guerra à burocracia: simplificar a vida dos cidadãos e das empresas 14
3. Eixo III - Criar riqueza, acelerar a economia e aumentar o valor acrescentado 17
4. Eixo IV - Imigração regulada e humanista 18
5. Eixo V - Serviços essenciais a funcionar para todos e com qualidade, com complementaridade entre oferta pública, privada e social 19
6. Eixo VI - Segurança mais próxima, justiça mais rápida e combate à corrupção 22
7. Eixo VII - Construir Portugal: mobilização de todos para ultrapassar a crise da habitação 23
8. Eixo VIII - As infraestruturas que alavancam o país 23
9. Eixo IX - Água que Une: salvaguardar o futuro 25
10. Eixo X - Plano de reforço estratégico de investimento em defesa 27
IV. DECLARAÇÕES DE VOTO 28

I. INTRODUÇÃO

Foi solicitado pelo XXV Governo Constitucional ao Conselho Económico e Social (CES) o presente Parecer sobre as Grandes Opções 2025–2029, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), pela Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, que regula a sua organização e funcionamento, e pela Lei n.º 43/91, de 27 de julho (Lei-Quadro do Planeamento).

Nos termos do artigo 34.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual), o Governo deve apresentar a Lei das Grandes Opções (LGO) em um de dois momentos: até 15 de abril, prazo normal, ou "*no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo*", caso esta ocorra em data posterior (artigo 39.º, n.º 4, da LEO).

O n.º 2 do artigo 34.º da mesma Lei determina que a LGO deve conter "*a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental*", o que confere a este documento um papel central na articulação entre as estratégias de médio prazo do Governo e a programação orçamental plurianual.

A Proposta de Lei n.º 214/XXV/2025 apresenta as Grandes Opções para o período 2025–2029, estruturadas em dez eixos prioritários e que refletem o Programa do XXV Governo Constitucional.

A análise de megatendências globais adequada para a discussão de Grandes Opções, revela uma preocupação com a coerência de longo prazo, identificando-se áreas que carecem de maior aprofundamento ao nível das respostas necessárias nas Grandes Opções.

O documento afirma preocupação com a compatibilização entre crescimento económico, coesão social e sustentabilidade, integrando objetivos de natureza económica e social com metas de transição energética, digital e demográfica.

O CES regista o esforço de planeamento e sistematização patente nas Grandes Opções 2025–2029, que procura reforçar a ligação entre as políticas públicas e os instrumentos de execução financeira, nomeadamente o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o Portugal 2030, referidos ao longo dos eixos temáticos das Grandes Opções, mas alerta para a excessiva dependência do investimento público das fontes de financiamento comunitárias. A articulação entre estes instrumentos é essencial para assegurar a eficácia e a continuidade das políticas e investimentos estratégicos. As Grandes Opções para 2025-2029 reconhecem a importância da estabilidade macroeconómica, a necessidade e a utilidade de uma visão plurianual e a inserção no contexto europeu, mas carecem de uma abordagem mais aprofundada, nomeadamente ao nível das novas regras da Governação Económica e do Semestre Europeu, bem como de possíveis impactos do alargamento da UE a outros países.

O Conselho considera relevante que as Grandes Opções alarguem o âmbito temático e estratégico face a exercícios anteriores. A apresentação de dez eixos prioritários traduz prioridades do Governo face aos desafios estruturais do país. O documento reflete a intenção do Governo de conjugar prudência financeira com ambição e aposta no reforço do Estado Social, da produtividade e da sustentabilidade ambiental.

O CES entende que as Grandes Opções para 2025–2029 constituem um quadro de orientação estratégia, procurando uma visão de médio prazo, sem prejuízo de observações e considerações suscetíveis de contribuir para

alcançar mais crescimento económico, maior coesão social e crescente sustentabilidade.

A concretização das medidas agora apresentadas exigirá, contudo, uma execução eficaz, uma coordenação interministerial estável e o envolvimento ativo dos parceiros sociais e das instituições representadas no Conselho.

O CES considera ainda relevante que o Governo venha a refletir sobre as implicações de curto e de longo prazo decorrentes do aumento da longevidade e do envelhecimento da população, no que diz respeito aos sistemas de saúde e da segurança social, ao mercado de trabalho, às políticas de habitação e urbanismo. As necessárias políticas inovadoras na promoção do envelhecimento ativo, saudável e participativo, no combate à solidão e na adaptação de infraestruturas às novas exigências têm óbvias repercussões sociais e económicas, quer no funcionamento dos diversos serviços públicos quer na forma de envolvimento do setor privado e das pessoas nessas políticas. A procura de soluções adequadas à realidade nacional, evitando a importação acrítica de opções de outros países, requer reflexão cuidada e procura de consenso social. Sugere-se a inclusão de "Eixo XI – Vidas longas, com autonomia e dignidade", com a discussão, entre outros, dos elementos acima assinalados.

Numa apreciação geral, é ainda de referir que várias considerações apresentadas em pareceres de anos anteriores às Grandes Opções permanecem válidas, não sendo aparente que tenham sido acolhidas ou referidas no atual documento. O CES não pode deixar de, mais uma vez, referir que o tempo em que o Governo solicita o seu parecer ao CES não torna possível que o mesmo seja entregue na Assembleia da República, como devia, conjuntamente com a proposta de GO, como, aliás, sucede, em situação similar, com o parecer do Conselho das Finanças Públicas relativamente à proposta de Orçamento do Estado.

Sugere-se, igualmente, a inclusão de um Eixo sobre a competitividade e a política de qualificação do território, por esta área constituir um elemento determinante da atratividade do país e das suas regiões.

O CES procede, primeiro, a uma apreciação global do documento, seguido de uma análise individualizada de cada um dos dez eixos prioritários definidos nas Grandes Opções.

II. APRECIAÇÃO GERAL

O CES saúda o alinhamento das Grandes Opções com os compromissos europeus e internacionais, nomeadamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, o Acordo de Paris, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a Estratégia Portugal 2030, mas reitera a necessidade de adotar uma estratégia de desenvolvimento com objetivos e resposta a problemas próprios, que podem não se enquadrar em tais compromissos, ou exigir maior priorização.

O CES destaca a ênfase dada a áreas relevantes como a valorização do trabalho e da produtividade, a simplificação administrativa, a modernização do Estado, a habitação acessível, a sustentabilidade dos recursos e o reforço da defesa e da segurança nacional, e reitera a necessidade de melhorar e defender os serviços públicos. Estas dimensões, tratadas de forma integrada, constituem pilares essenciais para um modelo de crescimento mais robusto e equilibrado, reduzindo desigualdades socioeconómicas.

O documento reflete também uma maior preocupação com a concretização e avaliação das políticas públicas, através da introdução de quadros de indicadores de contexto e metas estratégicas, o que representa um progresso importante em termos de planeamento orientado para resultados. Ainda que este processo possa, e deva, ser aperfeiçoado, o CES reconhece o avanço metodológico e a vontade manifestada de reforçar a

transparência e responsabilização de políticas públicas, bem como os recursos humanos na Administração Pública que desenvolvam esta avaliação. As incertezas existentes a nível internacional sugerem a vantagem de inclusão, em futuros documentos, de um quadro dos principais riscos e eventuais estratégias de resposta.

É de todo o interesse que haja uma calendarização, em documento complementar, das Estratégias, Agendas, Planos e Programas a elaborar, no âmbito da prossecução das Grandes Opções assumidas pelo Governo. Na sua ausência, poderá questionar-se se a prática virá a corresponder às intenções assumidas em sede de Grandes Opções.

O CES considera que as ações a executar durante o quinquénio deveriam conter uma calendarização da sua execução, referenciando, para as ações em curso, os níveis de execução das mesmas. Por outro lado, expressa preocupação com a forma como será concretizado o financiamento previsto para os diferentes eixos no contexto da, já referida, excessiva dependência do país dos fundos e programas da UE. O país precisa, sem dúvida, de mais e melhor investimento, público e privado. Ora, as GO apontam para que o financiamento nacional dos diferentes eixos cubra apenas 37% do total (sendo os restantes 63% de origem comunitária), sendo que estamos a falar de cerca de 27 mil milhões de euros (com elemento de comparação na POE26, o investimento público previsto para o próximo ano é de, aproximadamente, 11 mil milhões), essencialmente, com inscrição na despesa dos próximos OE, cujos níveis de execução em FBCF têm ficado sempre abaixo do orçamentado. Por outro lado, o quadro com a programação financeira plurianual aponta para uma acentuada diminuição do financiamento a realizar nos últimos dois anos de execução das GO (em todos os eixos considerados com a exceção do Eixo 1 em 2028), com uma redução global de 26% em 2028 e de 20% em 2029, fazendo antever que o período de aumento do investimento será interrompido após 2027.

De forma geral, articulando as Grandes Opções 2025–2029 com outros documentos do Governo para o mesmo espaço temporal, verifica-se que estas indiciam prosseguir e intensificar a política de contenção orçamental, cuja variável mais sacrificada tem sido o investimento público, questionando-se até que ponto criam uma base sólida para a previsibilidade e confiança económica. O CES reforça a importância do investimento público e privado para o desenvolvimento do país.

A articulação das Grandes Opções com os principais instrumentos de execução – Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), Portugal 2030, Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC) e Estratégia Nacional de Habitação – constitui uma preocupação revelada pelo documento, com vista ao reforço da coerência entre o planeamento estratégico e a programação financeira plurianual. O Conselho valoriza esta integração, na medida em que ela pode potenciar o impacto das políticas públicas e contribuir para uma execução mais eficiente e transparente dos investimentos. As Grandes Opções deverão referir iniciativas em curso, ainda que não concluídas, como são o Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (RNDS 2030), bem como os compromissos assumidos em contexto europeu (Pacto Ecológico, Diretiva Quadro dos Resíduos, Acordo de Paris, Estratégia Europeia para o Crescimento Sustentável e Digital, entre outros).

No plano social e territorial, o CES destaca a necessidade de assegurar uma maior preocupação com a coesão e a redução das desigualdades, quer entre regiões, quer entre grupos sociais, por forma a garantir que o crescimento económico se traduza numa melhoria efetiva das condições de vida e numa redução das assimetrias regionais e sociais. A aposta em infraestruturas estruturantes, habitação, água e descentralização administrativa deve orientar-se no sentido de um reforço claro da dimensão territorial das políticas públicas, associando investimento físico a políticas de

proximidade e de inclusão. Estas políticas devem ser articuladas com uma política de rendimentos adequada.

O CES considera relevante que se confira prioridade à habitação e à mobilidade, áreas que têm impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos e na atratividade dos territórios. Neste contexto, a articulação entre políticas habitacionais, de transportes e de serviços públicos deve constituir um fator determinante para fixar população, promover a igualdade de oportunidades e reforçar a competitividade territorial.

No plano social, o CES sublinha que a gestão dos fluxos migratórios e a integração social das e dos imigrantes são condições essenciais para responder ao desafio demográfico e às necessidades do mercado de trabalho, tal como deverá ser também a centralidade das políticas de rendimentos, do trabalho digno e da valorização da poupança, pilares de um crescimento mais inclusivo e sustentável. O CES, com base na evidência nacional e internacional, não reconhece qualquer relação positiva entre imigração e criminalidade. A articulação destas medidas com as políticas de simplificação administrativa, formação e requalificação profissional é fundamental para promover maior equidade e mobilidade social.

Em coerência com os princípios de coesão social e direitos fundamentais, o CES considera essencial que as Grandes Opções integrem, de forma transversal, a promoção da igualdade entre mulheres e homens e o combate às múltiplas formas de violência contra as mulheres, incluindo violência sexual, assédio, exploração sexual, ciberviolência e femicídio. A ausência de referência explícita fragiliza a articulação com os compromissos nacionais, europeus e internacionais e reduz a capacidade de planeamento de políticas públicas na matéria.

O documento das Grandes Opções deverá explicitar o papel da inovação para o crescimento económico e a ligação dos diferentes eixos às condições

e às oportunidades de inovação. De igual modo, num contexto de significativas transformações demográficas como aquele em que vivemos, é fundamental avaliar o impacto intergeracional das medidas associadas a cada eixo e o respetivo contributo para a coesão social em Portugal.

Em síntese, o Conselho Económico e Social entende que as Grandes Opções 2025–2029 apresentam avanços em termos de estrutura e coerência. É fundamental, contudo, uma maior atenção aos desafios – e às respetivas respostas – que são colocadas pela crescente longevidade e pelo significativo envelhecimento demográfico, num contexto de baixa taxa de natalidade que se mantém de forma persistente. É igualmente necessário atender aos desafios associados com debilidades económicas estruturais da economia portuguesa e com as desigualdades.

Numa visão global, as Grandes Opções deverão integrar melhor as dimensões social, ambiental e territorial; deverão ter documentos complementares a dotar os eixos propostos (e um novo eixo dedicado ao envelhecimento populacional e natalidade) de metas mensuráveis e mecanismos de execução; e deverão assumir e traduzir os compromissos europeus e nacionais em políticas operacionais.

III. APRECIAÇÃO POR EIXO PRIORITÁRIO

Considerando haver nas GO um conjunto de preocupações e medidas que o CES acolhe positivamente, encontramos, também, diversos pontos passíveis de uma melhor abordagem, que de seguida se detalham com referência a cada um dos Eixos. A apreciação foca, assim, nos aspetos que suscitaram preocupação.

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

Segundo as Grandes Opções, o Eixo I assenta numa política que pretende promover salários mais altos e impostos mais baixos, partindo do princípio de que o esforço do trabalho é motor da prosperidade nacional e não deve ser penalizado por um sistema que desincentive a produtividade e a ambição. Neste contexto, o CES estranha a falta de qualquer referência à contratação coletiva.

A melhoria dos salários e do nível de vida depende em larga medida da evolução da produtividade. Só se consegue aumentar os salários de forma duradoura com o aumento da produtividade e com a repartição dos ganhos desse aumento de produtividade. Os aumentos de produtividade, na economia como um todo, decorrem de vários mecanismos: aumento da produtividade dentro de uma empresa (ou entidade), crescimento das empresas (ou entidades) que exibam maior produtividade dentro de um setor e crescimento dos setores de atividade económica com maior produtividade. Como há setores que pela natureza das suas atividades não têm o mesmo potencial de crescimento da sua produtividade, a repartição dos ganhos ocorre não só entre empresas, mas também entre setores de atividade, via crescimento de salários que sectorialmente possam estar desajustados da evolução da produtividade.

O CES salienta a necessidade de uma política que garanta uma justa articulação entre o crescimento da produtividade e a política salarial, assegurando condições para que se verifique uma continuada e adequada distribuição dos ganhos de produtividade.

A preocupação com rendimentos do trabalho não se deve esgotar na discussão do estabelecimento do salário mínimo. É crucial procurar garantir que as políticas seguidas permitem um aumento do salário médio, líquido de

impostos e contribuições, adicional ao efeito puramente mecânico que decorre da subida do salário mínimo, no espírito dos Acordos tripartidos celebrados desde 2022 em matérias de política de rendimentos.

A evolução sustentada do salário mínimo deverá assentar em critérios objetivos, nomeadamente o aumento da produtividade e a partilha dos ganhos associados entre empresas e trabalhadores. A evolução salarial terá de ser compatível com a manutenção de um saudável dinamismo económico, em que o surgimento de novas empresas e o desaparecimento de empresas (nomeadamente as menos competitivas) são parte desse dinamismo. Não se deverá procurar a manutenção artificial de empresas pouco competitivas por compressão salarial, tal como não se pode ter evoluções salariais incompatíveis com a manutenção da competitividade por parte da maioria das empresas.

É importante a definição de um mecanismo que assegure a sustentabilidade do sistema de proteção social e a adequação e valorização das pensões. Importa igualmente reforçar a transparência do sistema, através do envio regular e individualizado aos trabalhadores de uma estimativa do valor da sua futura pensão, à semelhança do que é feito noutros países da União Europeia, permitindo decisões informadas sobre a poupança para a reforma.

Importa assegurar aos cidadãos a literacia financeira associada ao tema da poupança, não descurando os aspetos de poupança ao longo do ciclo de vida e de como o envelhecimento interage com o tipo de poupança, incluindo ciclos naturais de acumulação e desacumulação de poupança. A literacia financeira associada ao tema da poupança deve incluir uma componente de prevenção do sobre-endividamento e de contratação de crédito responsável, em particular junto dos agregados mais vulneráveis. Sugere-se que o Plano Nacional de Formação Financeira (a elaborar) inclua módulos sobre a avaliação de riscos no crédito e a identificação de

mecanismos de apoio ao devedor, devendo ser complementado por um quadro regulamentar que assegure a transparência dos custos efetivos e a adequação dos produtos financeiros (crédito, poupança, investimento) ao perfil e objetivos do pequeno aforrador, reforçando o Dever de Cuidado das instituições face ao consumidor vulnerável.

As GO encaram o setor social e solidário como parceiro estratégico do Estado, com prioridade ao reforço da sustentabilidade financeira, simplificação administrativa e maior capacidade de inovação e resposta social. O CES considera que, não obstante haver cooperação com esse sector, cabe ao Estado a responsabilidade principal na garantia e provisão dos serviços que asseguram as funções sociais do Estado. Para este efeito, é essencial o quadro financeiro definido nas relações entre instituições do setor público e entidades do setor social e solidário, reconhecendo que as decisões do setor público afetam quer os custos (na definição do salário mínimo), quer as receitas (via preços, contratos e acordos estabelecidos), potencialmente criando uma tenaz financeira que limita a capacidade de intervenção do setor social e solidário. Assim, aumentos do salário mínimo deverão originar revisão em alta dos valores pagos pelo Estado de modo compatível com a sobrevivência financeira das entidades do setor social. As desigualdades afetam a coesão social e a própria democracia. Neste sentido, a tributação sobre o rendimento e a sua progressividade são elementos relevantes, na medida em que, por um lado, maior progressividade assegura maior redistribuição, por outro, condiciona a disponibilidade para trabalhar a níveis de rendimento mais elevados (resultando, por exemplo, em emigração de trabalhadores qualificados). Uma automação crescente nas atividades produtivas e de prestação de serviços levará à necessidade de refletir atempadamente sobre a estrutura de tributação e sobre as bases de tributação.

O CES recomenda que a política de rendimentos seja articulada com uma estratégia nacional de produtividade, reforçando o investimento em formação e inovação e a partilha dos ganhos de eficiência entre trabalhadores e empresas.

O CES, à semelhança de pareceres anteriores, destaca a necessidade de combater a precariedade laboral, promover o aumento do poder de compra dos salários, com vista a reforçar a coesão social, a igualdade de género e a sustentabilidade económica.

O CES recomenda que o Eixo I incorpore medidas orientadas para a redução das desigualdades salariais entre mulheres e homens, o combate à segregação profissional e a promoção de condições de trabalho dignas que previnam o assédio sexual e moral no local de trabalho. Recomenda-se, ainda, a inclusão de indicadores específicos de monitorização da igualdade salarial e da participação equilibrada de mulheres e homens em todos os setores de atividade.

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

Segundo as Grandes Opções, o Eixo II pretende colocar as pessoas no centro da ação governativa, assegurando um Estado ágil, transparente, eficaz e facilitador do desenvolvimento económico e social, e prevê a reorganização da Administração Pública e a aceleração da digitalização, incluindo o uso de inteligência artificial e a interoperabilidade de sistemas. Há evidentes elementos de transversalidade com outros Eixos, na medida em que as oportunidades de aplicação das iniciativas de reforma do Estado e de digitalização devem estar presentes em políticas adotadas noutros eixos.

As GO referem que a contratação pública deverá assentar em regras claras e previsíveis, com controlo e fiscalização *a posteriori*, substituindo a cultura de

adiamento por uma cultura de execução responsável. É igualmente anunciada a valorização das e dos trabalhadores da Administração Pública, criando condições para atrair e reter talento e promovendo o mérito e a produtividade. Este princípio de confiança é naturalmente reforçado por mecanismos de transparência de informação e escrutínio público.

É proposta a criação de um Regulador Único para o Digital e de um Chief Technology Officer (CTO) da Administração Pública, responsável por uma estratégia digital unificada. As iniciativas deste eixo deverão ser guiadas por uma visão clara do que são infraestruturas digitais essenciais e pela plena participação de Portugal num espaço europeu crescentemente digital. A boa posição relativa de partida de Portugal no uso de processos digitais na Administração Pública deverá ser reforçada pelas atividades deste eixo.

Em futuros documentos, será útil uma clarificação da concretização dos objetivos estratégicos associados às múltiplas iniciativas mencionadas, atualmente definidos de modo muito genérico.

A crescente digitalização de processos será acompanhada por uma transformação da cultura interna de funcionamento da Administração Pública, que deverá reforçar uma atitude humanista no relacionamento da Administração Pública com as e os cidadãos, ainda que haja uma crescente intensidade de contactos por meios digitais.

Deverá ser equacionada formação destinada à aquisição de competências digitais, destinada a todos os cidadãos e cidadãs em geral, em particular aos e às mais jovens e aos e às mais idosas, enquanto ferramenta essencial de combate à iliteracia digital, não se devendo descurar os meios tradicionais de relacionamento da AP com as populações, nomeadamente as mais idosas.

No contexto de medidas de combate à iliteracia digital e desigualdades no acesso a certos serviços públicos essenciais, será decisiva uma alteração

profunda do modelo da tarifa social de acesso à Internet (TSI) criada pelo Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho.

O processo de digitalização deve ser aproveitado para a melhoria dos processos por parte da Administração Pública, não colocando em causa a prestação de informação necessárias à missão da AP, garantindo uma melhoria do acesso e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas.

À semelhança do teletrabalho, a digitalização das atividades económicas terá impacto sobre as relações laborais. Será previsivelmente o caso da automação e do uso de ferramentas de inteligência artificial. Há implicações da digitalização além da simplificação e da maior eficiência de processos, nomeadamente ao nível da melhoria das condições de trabalho, sendo que tal deverá ser explicitamente reconhecido pelo Governo nas iniciativas que lançar no âmbito deste eixo, potenciando estes avanços para elevar as condições de trabalho.

O CES recomenda a existência de uma agenda vinculativa de simplificação administrativa e digital, com metas temporais de eliminação de processos redundantes, interoperabilidade plena entre plataformas e avaliação independente dos tempos de decisão. O foco da reforma do Estado tem que estar na melhoria do desempenho e da capacidade de resposta da Administração Pública, central e local.

O CES recomenda investimento claro na formação digital das e dos cidadãos e trabalhadores/as da Administração Pública, como instrumento de inclusão e combate à iliteracia digital.

O CES recomenda que a transformação digital integre uma perspetiva de género, assegurando acessibilidade igualitária, medidas de prevenção da violência digital baseada no sexo e mecanismos de proteção das vítimas de ciberviolência. A ausência desta dimensão pode acentuar desigualdades no

acesso, na segurança digital e na confiança no uso dos serviços públicos digitais.

O CES retoma a recomendação de implementação das medidas da OCDE sobre licenciamento e inspeção ambiental, tema que continua relevante e insuficientemente tratado nas Grandes Opções.

O CES considera, ainda, que a reforma do Estado não pode ter por base a ideia de que concentrar organismos e competências é o caminho para a simplificação e para uma melhor gestão de recursos, e alerta para os constrangimentos resultantes da criação de mega-organismos públicos em que o alargamento de competências funcionais não é acompanhado pelos recursos humanos existentes, gerando tempos de decisão acrescidos e critérios de decisão pautados por uma lógica que tende a ser essencialmente procedimental.

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

Segundo as Grandes Opções, a criação de riqueza é apresentada como um desígnio nacional que depende das pessoas, das empresas e do trabalho qualificado. Uma economia dinâmica é caracterizada por inovação permanente, e pelo aparecimento e desaparecimento de atividades, de empresas e de setores quando se considera o médio e longo prazo. Um contexto económico que facilite estes movimentos de entrada e de saída, com proteção das pessoas e dos seus rendimentos, terá maior capacidade de promover um crescimento económico significativo e equilibrado que promova a coesão social.

O CES considera que este Eixo não tem, nas GO, a importância que o tema justifica, e requereria uma mais clara identificação de prioridades e um maior reconhecimento da necessidade de introduzir mudanças estruturais na nossa

economia, com vista a aumentar os seus níveis de competitividade e de produtividade.

No domínio empresarial, é anunciada, nas Grandes Opções, a revisão dos regimes de insolvência, alinhada com as melhores práticas europeias, para facilitar reestruturações quando tal se justificar, preservar valor e proteger credores, assegurando a rápida saída de empresas inviáveis e a reconversão profissional dos trabalhadores afetados.

O CES tem defendido a transição para um modelo produtivo assente no conhecimento e na inovação, e em bens e serviços de maior valor acrescentado, requerendo políticas públicas de estímulo à inovação, à digitalização e à qualificação e valorização de salários e carreiras, bem como a uma proteção social adequada da força de trabalho, aspetos que as Grandes Opções devem desenvolver de forma mais concreta, nomeadamente na ligação do sistema científico ao tecido empresarial.

O CES sublinha que o crescimento económico sustentado exige estabilidade regulatória, redução de custos de contexto e apoio efetivo à inovação empresarial.

4. Eixo IV - Imigração regulada e humanista

O Governo pretende, segundo as Grandes Opções, pôr termo ao que considerou ser um forte ciclo de imigração, recuperar a capacidade do Estado para gerir os fluxos migratórios e assegurar simultaneamente coesão social e acolhimento digno.

O CES chama a atenção para a importância de uma política de migração que seja discutida com a sociedade civil e, especificamente nas migrações económicas, com as organizações representativas dos trabalhadores e dos

empregadores, enquanto fator decisivo para uma mais efetiva integração laboral e social.

O CES considera que a imigração deve ser vista como instrumento de desenvolvimento e não apenas de compensação demográfica. O eixo correspondente nas GO 2025-2029 sublinha o papel das políticas de inclusão, mas carece de medidas concretas de integração e regulação de fluxos migratórios, que promovam a integração social e laboral das e dos imigrantes e garanta o respeito pelos direitos humanos.

Nesse sentido, o CES recomenda que as políticas migratórias integrem medidas de proteção específicas para mulheres e raparigas migrantes, reconhecendo a sua maior vulnerabilidade à violência, exploração laboral, sexual e ao tráfico de seres humanos. É essencial garantir mecanismos de identificação precoce, acolhimento seguro e integração social com respostas especializadas.

O CES sugere a harmonização das políticas seguidas no âmbito deste Eixo com as orientações da Comissão Europeia para migração regular e integração plena.

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

Segundo as Grandes Opções, propõe o Governo a transição para um modelo em que escolas e hospitais públicos disponham de autonomia de gestão comparável à de instituições privadas ou em parceria, preservando o equilíbrio entre eficiência, equidade e interesse público. Esta evolução que o Governo pretende terá de reconhecer uma distinção fundamental entre provisão pública e provisão privada – o risco de saída de atividade (falência e encerramento) em caso de funcionamento ineficiente: enquanto uma entidade privada pode fechar por falência devido a inviabilidade

económica, uma entidade pública será "resgatada", não encerrando serviços que são tidos como essenciais. Esta diferença de enquadramento não pode ser ignorada. Em contrapartida, para serviços essenciais, que não possam encerrar, uma atividade privada não regulada, nomeadamente se em regime de monopólio legal, acarretará, quase inevitavelmente, custos superiores face a uma atividade pública, ainda que esta possa ter alguma ineficiência. A utilização de provisão pública e de provisão privada é uma decisão que implica um cabal conhecimento das circunstâncias e do que for valorizado, do ponto de vista social e económico, nos resultados dessa atividade.

No contexto deste eixo, o CES destaca a política de mobilidade: abertura à concorrência ferroviária quando adequada, remoção de barreiras no rodoviário, liberalização da mobilidade elétrica, bilhética integrada e reforço do enquadramento e regulação do setor dos TVDE são medidas capazes de diversificar a oferta, promover transferência modal e garantir segurança, qualidade e equidade no acesso, através da regulação do ecossistema da mobilidade e transportes. Contudo, existem riscos de má execução, devendo o Governo fazer uma cuidada análise prévia do sucedido noutros países, quanto ao que se conseguiu alcançar e os problemas que emergiram. Neste sentido, o CES entende que é também fundamental aprovar um regime legal que consagre os direitos dos e das passageiras nos transportes públicos.

O CES alerta que a oferta de serviço complementar ao transporte público regular em territórios de baixa densidade ou em situações de baixa procura é uma medida que deve garantir o acesso a todas as pessoas, incluindo, naturalmente, as pessoas com mobilidade reduzida. Neste âmbito, o CES sublinha a importância de políticas públicas de incentivo ao transporte de passageiras/os flexível. A transformação digital da Segurança Social, com interconexão entre a Autoridade Tributária e a Segurança Social, simplificação contributiva, prazos de decisão mais curtos e combate à fraude

com tecnologias avançadas, pode aumentar confiança e qualidade do serviço ao cidadão e à cidadã.

A articulação dos Eixos I e V deve ser instrumentalizada para criar um mecanismo automático de proteção do consumidor/a vulnerável (identificado através de beneficiários/as das prestações sociais) que restrinja ou proíba o corte de fornecimento de serviços essenciais (água, eletricidade, gás, comunicações) em condições específicas (e.g., período de inverno, doença grave), garantindo a estabilidade e dignidade das famílias mais pobres. Este sistema deve operar de forma célere e desburocratizada, com recurso à interconexão de dados entre a Segurança Social e as entidades reguladoras do setor.

Considera o CES, na ausência de eixo próprio dedicado às implicações do envelhecimento na sociedade e na economia nacionais, a necessidade de neste Eixo V serem expressas políticas inovadoras na promoção do envelhecimento saudável e participativo, no combate à solidão (conceito distinto de viver sozinho), na adaptação de infraestruturas às novas exigências, designadamente no campo da saúde, da habitação e até no plano da educação, visando a mudança do paradigma social em relação ao papel da população de mais idade na sociedade portuguesa.

O CES recomenda que este Eixo contemple explicitamente medidas de promoção da igualdade entre mulheres e homens no acesso aos serviços públicos (tal como previstas na Diretiva 2004/113/CE que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento), no desenho das respostas sociais e na organização dos serviços de saúde, em particular serviços de ginecologia e obstetrícia. Ainda, a ausência de referência a estruturas especializadas de apoio a vítimas de violência contra as mulheres constitui uma lacuna relevante, devendo ser assegurada articulação entre saúde, proteção social,

forças de segurança e setor social para respostas integradas e territorialmente equilibradas.

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

O CES considera que o Eixo VI não equilíbrio entre segurança de proximidade, modernização da justiça e políticas anticorrupção. O CES defende uma maior intervenção do Estado na área da Proteção Civil, assegurando diretamente todos os serviços e operações necessários às responsabilidades que lhe cabem na proteção civil.

O CES nota, com preocupação, que não é referida a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030, apesar de outras iniciativas serem explicitamente mencionadas. O CES alerta para a importância desta Estratégia, que prevê a criação, até 2027 e com recurso a financiamento comunitário, de um Sistema de Proteção de Riscos Catastróficos que torne acessível aos cidadãos uma cobertura ao nível dos seguros para este tipo de riscos.

O CES defende reformas estruturais da justiça administrativa e fiscal para reduzir tempos de decisão e custos de contexto para as empresas, reforçando a produtividade e a confiança institucional, sem esquecer que é necessário garantir que todos têm acesso à justiça, com uma resposta efetiva e em tempo útil, em especial aos mais vulneráveis. Os requisitos e os tempos de resposta atuais são verdadeiras barreiras à concretização deste direito.

O CES nota a ausência de referência a políticas de prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência sexual, incluindo a execução das obrigações decorrentes da Convenção de Istambul e da Diretiva Europeia recentemente aprovada. Considera essencial que o Eixo VI enquadre medidas para reforço da investigação, recolha de prova, proteção das

vítimas, especialização de magistratura e forças de segurança e prevenção da reincidência.

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

As Grandes Opções dão ao problema da habitação particular atenção, procurando apresentar soluções para o mercado de arrendamento e para o mercado de aquisição e propriedade de habitação própria.

O CES considera relevante a individualização das políticas de habitação como Eixo.

O CES retoma, de pareceres anteriores, a crítica e a chamada de atenção para a importância da criação de um parque público de habitação acessível, do reforço do papel do IHRU e da necessidade de políticas integradas que articulem habitação, emprego e mobilidade territorial. A crítica expressa em pareceres de anos anteriores mantém-se pertinente, pois o eixo não apresenta mecanismos concretos de execução nem reforça a intervenção pública direta.

O CES vê utilidade na existência de um sistema nacional de monitorização da oferta e da acessibilidade à habitação.

O CES lamenta que, no ponto 9.3. "Desenvolvimento Urbano Integrado" das GO, não seja feita qualquer referência ao papel essencial que cabe ao Comércio e Serviços nesse desenvolvimento.

8. Eixo VIII - As infraestruturas que alavancam o país

O CES considera essencial e urgente a construção das infraestruturas previstas nas Grandes Opções, como o novo aeroporto de Lisboa, a alta velocidade ferroviária e a modernização de portos e do sistema ferroviário

nacional, entre outras que respondam às necessidades do território, quer no continente, quer nas regiões autónomas.

Em particular, o CES vê com preocupação a ausência de referências às implicações do novo aeroporto de Lisboa quanto à necessidade de acessibilidades adequadas.

No domínio tecnológico, é previsto pelas Grandes Opções o reforço da competitividade por via de enquadramentos regulatórios e incentivos ao investimento em redes e capacidade tecnológica. Não há uma visão para as infraestruturas de transmissão de dados que as coloquem de modo similar a outras áreas, como a energia, a rede rodoviária, a rede ferroviária ou infraestruturas aeroportuárias, sob a forma de plano ou programa. A transmissão de informação por meios digitais assume grande significado na atual estruturação de bens e serviços económicos, o que requer infraestruturas adequadas. É essencial que haja capacidade de inserção dos agentes económicos portugueses no espaço internacional de dados e tecnologias de transmissão.

O reforço da rede elétrica e das interligações, crucial para integrar energia de fontes renováveis e atrair investimento industrial, exige governação técnica robusta, planeamento de rede atento à inclusão tarifária e coordenação ibérica/europeia. É crucial que estes investimentos no reforço da rede elétrica não resultem num aumento desproporcional dos custos suportados pelos consumidores.

O CES sugere que as Grandes Opções incluam um plano nacional que articule uma visão integrada para as infraestruturas de transmissão de dados, num contexto em que a capacidade de inserção no espaço internacional de tecnologias de informação é crucial para a competitividade e para o funcionamento das cadeias económicas e produtivas.

O CES considera que se tenha em atenção o desfasamento habitual entre as iniciativas anunciadas e a capacidade de efetiva concretização das mesmas, de modo a evitar-se a repetição futura na realização dos projetos anunciados.

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

Segundo as Grandes Opções, a estratégia para "Água que Une: salvaguardar o futuro" tem como objetivo dotar o país de infraestruturas de captação, armazenamento e distribuição eficientes, adequadas a um contexto de escassez e variabilidade hídrica crescente.

Em situações de escassez, a necessidade de equilibrar as diferentes necessidades para consumo humano, agricultura, turismo, indústria e preservação ambiental obriga a princípios transparentes e, tanto quanto possível, consensuais e respeitadores dos valores da sociedade portuguesa. O eixo articula dois objetivos complementares: garantir a disponibilidade de água para os setores produtivos e, simultaneamente, proteger os ecossistemas e os recursos naturais, promovendo uma gestão integrada que compatibilize preocupações ambientais, económicas e sociais, e tenha em conta as assimetrias regionais.

A atuação prevista organiza-se em três dimensões principais – eficiência, resiliência e inteligência. A dimensão da eficiência incide na otimização das infraestruturas existentes, na redução de perdas nas redes de abastecimento e de rega, na reabilitação de reservatórios e no aumento da reutilização de águas residuais tratadas para fins não potáveis, com destaque para programas de redução de perdas em baixa e para a iniciativa Água +Circular.

O CES sublinha a importância de assegurar que o custo da resiliência e da modernização do setor não recaia desproporcionalmente sobre as e os utilizadores domésticos, sobretudo as e os mais vulneráveis.

As Grandes Opções apoiam-se nos instrumentos de planeamento em curso no setor e em indicadores que evidenciam uma aproximação ao limiar de escassez no índice de exploração, uma redução da água não faturada e um aumento da superfície de águas abertas.

O CES realça a importância de diversificar as origens e de criar reservas estratégicas de água, através da ampliação da capacidade das barragens e do estudo e construção de novas infraestruturas de armazenamento e interligações.

Este eixo reconhece a relevância estratégica da água como recurso além da eficiência operacional e da gestão das infraestruturas. As dimensões ambiental, social e ética permanecem implícitas. Estas dimensões levam a princípios de justiça intergeracional, equidade territorial e de acesso universal das pessoas na gestão de um recurso essencial e direito humano.

A discussão do enquadramento europeu e, em particular, das relações a nível ibérico, contribuirá para uma melhor contextualização das políticas e objetivos estratégicos a estabelecer para alcançar as metas definidas. A cooperação internacional deve assentar em princípios de sustentabilidade e de equidade, nomeadamente quanto a mecanismos de resposta em períodos de escassez de água.

O CES reconhece que este eixo representa um avanço relevante para a gestão da água em Portugal, mas o seu impacto dependerá da forma como for implementado e articulado com as diretrizes estratégicas do setor. Garantir equidade na distribuição dos custos, transparência na definição de tarifas e um modelo de financiamento sustentável será essencial para evitar disparidades regionais e assegurar a acessibilidade dos consumidores. Por

outro lado, a sua eficácia dependerá da execução faseada com marcos e indicadores, da coordenação entre entidades setoriais e territoriais e de um mecanismo transparente de reporte público sobre custos, prazos, resultados e impactos hidrológicos, ambientais e socioeconómicos, que não deve perder de vista os pilares da justiça social, da qualidade do serviço e do direito ao acesso à água como bem essencial.

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

Segundo as Grandes Opções, este eixo tem como objetivo dotar o Estado de capacidades compatíveis com o novo contexto geopolítico. A política de defesa é entendida como contributo para a segurança nacional e europeia, num quadro de instabilidade internacional, como contributo para apoio em crises e para projeção internacional do país. Exigirá planeamento atempado e estabilidade orçamental. Oferece, eventualmente, no quadro do esforço europeu, oportunidades de desenvolvimento de atividades produtivas. Estas poderão ser motores de inovação, de desenvolvimento de exportações e de geração de trabalho qualificado. O esforço realizado neste eixo incluirá, provavelmente, profissionais de elevada qualificação, trazendo desafios quanto à sua atração, retenção e posterior transição para o mercado laboral no final das suas carreiras e funções militares.

O CES, face ao objetivo de antecipação do esforço de 2% do PIB em despesa relacionada com defesa, entende que o Governo deverá apresentar um plano plurianual com desagregação por capacidades, indústria, I&D e recursos humanos, bem como indicadores de desenvolvimento de produção de bens, equipamentos e serviços, exportações e emprego qualificado, alinhado com as orientações europeias.

IV. DECLARAÇÕES DE VOTO

Declaração de voto CGTP-IN

Parecer do Ces às Grandes Opções 2025-2029

A falta de discussão no seio do CES do presente parecer marca o seu conteúdo, a dificuldade de dar relevância a matérias centrais que o CES tem vindo a colocar no plano das Grandes Opções (GO), sendo ainda mais difícil encontrar consensos entre as diferentes organizações.

Apesar de uma evolução entre versões do parecer, estas resultaram de troca de contributos e não da sua discussão, tendo o parecer sido analisado e debatido ponto-a-ponto apenas no plenário do CES. A necessidade de aprofundar matérias, de encontrar pontos comuns de preocupação e, dentro do possível, de apontar soluções o mais consensuais possível ficou, uma vez mais, fragilizado pela forma como decorreu a elaboração do parecer, elemento que tem sido recorrente, mas que assumiu no presente caso uma dimensão ainda maior.

Considerando que há aspectos relevantes que são aflorados depois de propostas feitas pela CGTP-IN, como a ausência de quaisquer referências à contratação colectiva nas GO, ou a forma como a criminalidade é tratada e inserida no ponto da imigração, há também desenvolvimentos nos quais não nos revemos.

É assim no que diz respeito a apreciações globais que apontam que as GO vão no sentido correcto, seja ao nível de uma ainda maior relevância à "meritocracia" como elemento de gestão de carreiras na Administração Pública, na visão acrítica às medidas que apontam para um crescente financiamento público dos sistemas complementares de reforma, nas disposições valorativas das medidas para a área da saúde, ou nas condicionantes para a evolução dos salários que negligenciam a elevada desigualdade na repartição da riqueza que torna não só possível, como urgente e necessário, um aumento geral e significativo de todos os salários. Neste particular, a referência ao denominado Acordo Tripartido é elucidativa, ao apontar-se como referência um documento que remete para 2028 um salário mínimo inferior ao já hoje praticado em Espanha, ou para um salário médio inferior ao valor médio praticado na UE em 2021.

Também a apologia da corrida ao armamento em curso e a defesa da política do Governo, subordinada às imposições da NATO, merecem a discordância da CGTP-IN.

Pelo sumariamente exposto, a CGTP-IN vota contra o Parecer do Ces às Grandes Opções 2025-2029.

Lisboa, 14 de Novembro de 2025

Os representantes da CGTP-IN

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

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

DECLARAÇÃO DE VOTO UGT

SOBRE O PARECER SOBRE AS GRANDES OPÇÕES PARA 2025-2029

A UGT deve, antes de mais, salientar que o presente parecer é, porventura, o menos discutido da história do CES, tendo sido apresentado a plenário sem qualquer apreciação sobre o seu conteúdo em concreto, quer em sede de grupo de trabalho quer em sede de comissão especializada.

Tal deveu-se não apenas a uma já habitual e desajustada calendarização, em que os tempos para emissão se revelam sempre insuficientes, mas igualmente ao facto das diversas versões do parecer se afastarem do habitual padrão do CES.

A UGT deve reiterar a importância que a efectiva discussão em sede de grupos de trabalho, comissões especializadas e plenário do CES reveste, indo além da mera discussão ou votação de propostas prévias.

A UGT salienta que procedimentos que transformem os pareceres em meras posições do relator e assumam a sua passagem em função de uma maioria votante num dado momento, sem que se procurem equilíbrios ou consensos, se nos afiguram distanciar-se do espírito que sempre presidiu ao Conselho Económico e Social e da natureza e essência dos órgãos colegiais.

A UGT deve ainda sublinhar a importância de existir uma mais eficaz e consensual condução dos trabalhos e de serem reconhecidas as posições assumidas, em cada momento, pela maioria dos Conselheiros ou sem a oposição das demais, a não ser que motivos regulamentares ou o cumprimento de obrigações legais a tal obstem.

Não obstante a UGT reconhecer as evoluções verificadas no parecer final, nomeadamente em termos da sua simplificação, consideramos que o mesmo se encontra distante do equilíbrio mínimo de posições logrado no passado no seio do CES em função da diversidade de interesses representados, antes optando por uma visão pouco crítica das Grandes Opções, que nos parece desajustada à natureza deste órgão.

Pelo contrário, no contexto em que foi emitido, este parecer deveria ter optado por se sustentar sobretudo em posições assumidas no CES, reiterando preocupações que se mantêm actuais.

Pelos motivos acima aduzidos, bem coo pela discordância em pontos diversos, nomeadamente em matéria de política de rendimentos, a UGT manifesta a sua abstenção no Parecer sobre as Grandes Opções para 2025-2029.

14-11-2025