

Apreciação da CGTP-IN à Proposta de Orçamento do Estado para 2026



Cenário
Macroeconómico

Emprego, Salário e
Qualificações

A Reforma do
Estado

O Sistema Fiscal

O Reforço das Funções
Sociais do Estado



ÍNDICE

I INTRODUÇÃO	4
II CENÁRIO MACROECONÓMICO	5
III EMPREGO, SALÁRIOS E QUALIFICAÇÕES	6
IV A REFORMA DO ESTADO	10
V O SISTEMA FISCAL	12
VI O REFORÇO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO	15

I. Introdução

A Proposta de Orçamento do Estado para 2026 (POE26) traduz a opção pela promoção dos interesses dos grandes grupos económicos, acomoda a política que intensifica a exploração, não responde às necessidades da população, nem fomenta o desenvolvimento soberano do país.

Apesar da tentativa de o apresentar como um instrumento inócuo, despojado de medidas de fundo que serão negociadas em separado na Assembleia da República, a verdade é que é no Orçamento que se reflectem as opções em áreas centrais na vida dos trabalhadores e da população em geral. É impossível analisar esta Proposta sem a enquadrar na tentativa em curso de assalto aos direitos, de que o pacote laboral é exemplo lapidar.

Os trabalhadores da Administração Pública (AP) continuam a não ver inscritas as verbas necessárias a uma valorização do seu trabalho, com implicações directas nas suas condições de vida, mas também na própria garantia de direitos sociais, que os grupos económicos querem transformar em negócio.

Apresentado neste quadro, que não só pretende isolar o OE26 da restante opção política, como visa reduzi-lo a questões formais, a CGTP-IN denuncia que ao nível do SNS, da Escola Pública, da protecção social, dos transportes, da administração local e regional, da cultura, da justiça e da habitação, entre outras áreas, o OE26 fragiliza a prestação pública e privilegia os grupos privados, abrindo portas para transformar direitos sociais dos trabalhadores e restante população em negócio para os grupos económicos e financeiros.

É sintomático que para a saúde se preveja um aumento nominal de 1,5% (que em termos reais representa uma quebra por via da inflação) e que para a educação a dotação aumente apenas 4,5%, enquanto para a defesa se preconiza uma subida de 14,5%, com um orçamento total para 2026 idêntico ao total destinado ao ensino superior, ciência e inovação.

O investimento público, que nos últimos anos não é suficiente, sequer, para cobrir a degradação dos equipamentos usados pelas populações como escolas, hospitais ou transportes, continua refém das verbas da UE (e das condicionalidades crescentes que lhe estão associadas), sendo neste Orçamento subjugado, uma vez mais, aos ditames do défice e da dívida. Isto, com a agravante de, como o demonstram os últimos anos, a execução orçamental do investimento público ficar sempre aquém dos valores inscritos nos orçamentos.

Por outro lado, o carácter injusto e de classe da tributação é agravado. Os impostos indirectos, os mais injustos por tributarem todos em igual medida independentemente do seu nível de rendimento, continuam a ser a principal fonte de arrecadação e veem o seu peso na receita fiscal aumentar, passando a representar mais de 56% do total.

Ao nível do IRS, para além de uma parte considerável da população não ter rendimentos suficientes para ser abrangida, mantém-se a injustiça com a não obrigatoriedade de englobamento obrigatório de todos os rendimentos.

Já ao nível do IRC, para além de nova descida em 1 ponto percentual (pp) da taxa normal, cuja receita o Governo prevê vir a cair 2% em relação a 2025 (isto quando 20 grandes grupos económicos acumularam mais de 30 milhões de euros de lucros líquidos por dia), a Proposta mantém os Benefícios Fiscais (BF) em sede de IRC, num contexto marcado pela forte concentração do capital em que menos de 1% das empresas beneficiam de mais de metade dos benefícios resultantes da descida do IRC ou dos 1,7 mil milhões de euros destas borlas fiscais previstas para 2026.

Sendo os grandes destinatários da política do Governo PSD\CDS, o exclusivo reservado aos grandes grupos económicos estende-se ainda às PPP (cujo montante sobe 25% em relação a 2025, com mais 35% para as PPP na saúde, ultrapassando os 1,4 mil milhões de euros), à privatização da TAP, aos 8 mil milhões de euros na área da saúde que vão directos para os grupos privados (cerca de 50% do total do orçamento para a saúde), para além de áreas como a protecção social ou a habitação, como fica patente nas medidas recentemente apresentadas que fomentam a especulação e os fundos abutres do imobiliário.

A opção política do Governo PSD\CDS em prol do capital pode ainda ser aferida quando verificamos que os 300 milhões de euros que preveem deixar de cobrar com a descida do IRC seriam suficientes para contratar mais de 5.000 médicos de família. De recordar que estes 300 milhões de “desconto” no IRC previstos para 2026 se somam aos 366 milhões de euros do OE25, com um total de mais de mil milhões de euros perdidos em dois anos com as duas descidas do IRC (366 M€ em 2025, mais 666 M€ no O.E. 2026), mais do que o Governo afirma ser necessário para requalificar centenas de escolas degradadas.

É a partir desta análise que ganha relevo a necessidade de forte participação dos trabalhadores na Marcha Nacional, em Lisboa, no próximo dia 8 de Novembro, para derrotar o pacote laboral, por outra política, que reclama outro Orçamento, que vá ao encontro das necessidades nacionais que ficam por satisfazer e que tenha na valorização do trabalho e dos trabalhadores um elemento central para o desenvolvimento do país.

II. Cenário Macroeconómico

A evolução da situação económica, plasmada nos indicadores macroeconómicos, mas essencialmente na vida de todos os que trabalham no nosso país, dos jovens e dos reformados, é resultado de décadas de uma política assente nos baixos salários, na precariedade, na desregulação dos horários e tempos de trabalho. Uma política de mínimos para a imensa maioria dos que vivem e trabalham em Portugal e de máximos para a acumulação e centralização da riqueza.

A prioridade à obtenção de excedentes orçamentais, que são realizados num contexto de aprofundamento da injustiça fiscal (com aumento do peso dos impostos indirectos e redução do IRC) e da manutenção, e até aprofundamento, de despesas que vão directas para os bolsos do grande capital (como é o caso das PPP, ou de parte significativa do Orçamento destinado à saúde) , ou a continuada desvalorização dos trabalhadores da Administração Pública, não pode ser desligada das opções do Governo PSD\CDS e da forma como a subordinação às imposições da UE as acomodam.

O Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo imposto pela União Europeia constitui-se como mais um instrumento para a perda da soberania nacional. Aí se preveem maiores saldos primários seguindo, precisamente, a “estratégia de excedentes orçamentais”.

Uma dependência que fica plasmada ao nível do investimento público, cada vez mais dependente dos fundos europeus e, no caso concreto de 2026, do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), cujas linhas de reprogramação são ainda desconhecidas.

Ainda no cenário macroeconómico apresentado, verificamos que a procura interna, alimentada sobretudo pelo consumo privado e com o investimento, continua a ser o motor da economia, confirmando-se assim a necessidade de um aumento geral e significativo de todos os salários e pensões como meio, não só para elevar as condições de trabalho e de vida no nosso país, como para imprimir dinamismo à economia, num contexto em que 91% das vendas das micro empresas¹ é realizado no mercado nacional.

III. Emprego, Salários e Qualificações

O Governo prevê que o emprego cresça apenas 0,9% em 2026, desacelerando relativamente aos 1,7% estimados para 2025.

Apesar do trabalho e emprego não constituírem matérias orçamentais, há um silêncio quase total relativamente à apresentação do Anteprojecto de reforma da legislação laboral, se exceptuarmos uma breve referência ao mesmo em sede de Agenda Transformadora.

Ainda assim, refere-se a intenção de alterar o regime das licenças de parentalidade e demais medidas de apoio à parentalidade, melhorar a conciliação equilibrada entre vida profissional e vida familiar, promover relações laborais estáveis e implementar políticas de família para incentivar a natalidade – tudo em clara contradição com as propostas constantes do Anteprojecto de reforma da legislação laboral, que apontam para o aumento da precariedade dos vínculos, para o enfraquecimento dos direitos dos trabalhadores em geral em matérias tão fundamentais como o tempo de trabalho, os despedimentos, a liberdade sindical, a contratação colectiva e o direito de greve bem como para a redução

¹ Ver **Prioridades da Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2026**, disponível em <https://www.cgtp.pt/images/images/2025/09/Politica-Reivindicativa-2026.pdf>

dos direitos de parentalidade. Se o pacote laboral do Governo fosse posto em prática representaria um enorme retrocesso nos direitos dos trabalhadores.

Relativamente aos salários (outra matéria não orçamental, salvo no que diz respeito à Administração Pública) mais de 2,5 milhões de trabalhadores (57% do total) recebem no máximo 1.000 euros de salário bruto por mês, entre os quais cerca de 900 mil recebem apenas o salário mínimo nacional (20,4% do total), o que condena à pobreza 17,4% do total dos trabalhadores, percentagem que nem com as prestações sociais desce abaixo dos 9,2%.

Remuneração base mensal do trabalho dependente, Julho de 2025

Euros	Total (nº)	Nº de trabalhadores acumulado	% total acumulado
<= 600	111 216	111 216	2,5
601 a 800	86 782	197 998	4,4
801 a 1000	2 338 482	2 536 480	57,0
1001 a 1500	1 012 810	3 549 290	79,7
1501 a 2000	415 609	3 964 899	89,1
2001 a 3000	288 302	4 253 201	95,5
3001 a 4000	104 927	4 358 128	97,9
4001 ou mais	93 503	4 451 631	100,0
Total	4 451 631		

Fonte: MTSSS, Instituto da Segurança Social (com base das Declarações de Remunerações à Segurança Social)

Neste capítulo o Governo insiste em seguir à letra o Acordo Tripartido assinado com os patrões e a UGT. Prevê aumentar o salário mínimo em 50 euros, para os 920 euros, o que é manifestamente insuficiente para permitir que os trabalhadores que auferem este salário tenham uma vida condigna.

Quanto ao salário médio, preconiza aumentos baseados em ganhos de produtividade e no reforço da contratação colectiva – que se mantém paralisada e refreada pelas normas que o Governo se recusa a alterar. Entretanto, mantém-se, nos mesmos termos, como benefício fiscal para as empresas que subam salários, a isenção em IRS e contribuições para a Segurança Social de prémios de produtividade, desempenho, participação nos lucros e gratificações de balanço, mas altera-se (de 4,7% para 4,6%) a percentagem de aumento relevante para efeitos de incentivo à valorização salarial.

Conclui-se que a promoção da política de baixos salários persiste, bem como a ficção de que não é preciso aumentá-los, mas sim baixar impostos, quando o que é necessário é valorizar o trabalho e os trabalhadores. O aumento geral e significativo dos salários para todos os trabalhadores é assim uma emergência nacional, sendo também um elemento fundamental para melhorar de imediato as condições de vida dos trabalhadores, estancar a emigração e garantir o futuro do País. Exige-se o aumento geral dos salários em pelo

menos 15%, num valor não inferior a 150 euros, e a fixação do salário mínimo em 1.050 euros a partir de 1 de Janeiro de 2026, bem como a valorização das carreiras e profissões de todos os trabalhadores e a existência de condições para que a contratação colectiva seja um elemento de progresso.

Ao contrário do que manifesta o patronato, a negociação colectiva em Portugal está numa profunda crise, se considerarmos o papel fundamental deste instrumento na promoção do desenvolvimento social e económico.

Ao invés do que afirmam os defensores do regime da caducidade, o enfraquecimento da posição do trabalhador na relação de trabalho e a quase destruição do princípio do tratamento mais favorável não trouxe uma contratação colectiva com maior qualidade, pelo menos quando considerada a partir dos interesses dos trabalhadores.

Na proposta de OE para 2026 o Governo PSD/CDS fala em “reforço da contratação colectiva” com vista ao “aumento sustentado do valor do salário médio, com base nos ganhos de produtividade”. Ora, o que observamos desde o Código do Trabalho de 2003 é uma profunda degradação da contratação colectiva, e as consequências negativas ao nível do crescimento correspondente dos salários, da segurança do emprego, da dignidade no trabalho e do reforço da posição dos trabalhadores, muito pelo contrário.

Neste sentido, sabendo de tudo isto, o actual Governo propõe tudo e o seu contrário, sabendo que, sendo a caducidade uma arma destrutiva de direitos laborais ao serviço do patronato, não é possível, dessa forma, fazer subir os salários para patamares que colidam com os seus interesses, interesses esses que o Governo claramente protege.

Num momento em que, à boleia do OE 2026 se tenta levar também a revisão do Código do Trabalho, em que se prevê a clarificação, em direcção a uma maior liberalização, da caducidade e cessação de vigência das convenções, aprimorando ainda mais esta arma ao serviço do patronato, prevê-se que a situação continue a piorar para os trabalhadores, continuando estes a perder em poder de compra e salário, em proporção correspondente ao enfraquecimento da sua posição contratual, nomeadamente a preconizada por este governo.

Não existe, portanto, outro caminho para atingir o desiderato de valorizar os salários que não passe pela luta e valorização da contratação colectiva, entendendo-se por valorização a criação de condições que lhe permitam recuperar o espaço perdido enquanto instrumento de progresso e desenvolvimento económico.

Tal só sucederá com a revogação do regime de caducidade, o combate à precariedade e ao medo instalado de exercer direitos laborais, o reforço da liberdade sindical e o fortalecimento da posição relativa do trabalhador na relação de trabalho, operável apenas com a reposição integral do princípio do tratamento mais favorável.

No capítulo das políticas activas de emprego, refere-se a necessidade de implementar um conjunto de reformas para “promover o aumento e o ajuste das competências às necessidades das empresas”, nomeadamente através da reestruturação do serviço

público de emprego e do sistema público de formação profissional – estas duas reformas são muito referidas, mas não há qualquer sinal de qual o seu sentido ou forma.

O Governo continua a não concretizar grande parte das políticas relativas à formação e à qualificação profissional que anuncia, ou, em alternativa, a apontar aos Fundos da União Europeia como o suporte de vida das políticas de formação profissional.

Mas é no relatório da Proposta de OE que o Governo denuncia o quão pouco espaço pretende dar a esta matéria. No quadro 5.39 relativo aos “Objectivos e indicadores da missão de base orgânica Trabalho, Solidariedade e Segurança Social”, Acção 1.2 e objectivos 1.2.1, prevendo-se “promover as qualificações e a formação profissional”, os indicadores que medirão o sucesso desta política resumem-se ao “número de abrangidos a iniciar formação no ano 2026 que confere ao formando a Qualificação de nível 5 do QNQ”, ou seja, apenas se referindo ao nível 5, pós-secundário, que abrange essencialmente jovens, e “aprovação do projecto normativo”.

Embora se refugie em palavras sonantes como “na qualificação e requalificação das pessoas”, “impulsionar a inovação, a produtividade e os salários” ou “crescimento económico sustentável”, passando ao lado do que é verdadeiramente necessário, o Governo volta a colocar a tónica essencialmente nos jovens deixando a formação de adultos num vácuo de ideias e propostas.

Por outro lado, tal como no caso dos governos anteriores, as políticas de qualificação e formação profissional continuam a aparecer ligadas ao que é referido como “competências valorizadas pelo tecido produtivo”, sabendo que se trata de um tecido produtivo de médio/baixo valor acrescentado, baixas qualificações, baixos salários e elevada precariedade. O que se considera “ajuste” não é mais do que uma capitulação ao modelo imposto pelo patronato.

Uma vez mais se conclui que, ao nível orçamental, a formação de trabalhadores, incluindo da administração pública, tomando em consideração o que se propõe também a esse nível, viverá do que se conseguir fazer por via dos fundos comunitários. Embora se refira a necessidade de qualificar e dar mais competências aos trabalhadores da administração pública, para assim elevar as capacidades de inovação, uso de tecnologias e melhoria da eficiência dos serviços públicos, o OE 2026 raramente se descola do discurso genérico habitual.

Em nenhum local da proposta orçamental se descortinam ideias e políticas concretas que visem transformar o trabalho e elevar a sua qualidade, nunca passando de enunciados genéricos e imprecisos que não respondem às necessidades dos trabalhadores. Num país em que, de acordo com os dados do GEP relativos ao anexo C do relatório Único, apenas 18,6% das empresas providenciaram formação aos seus trabalhadores, é fazer muito pouco.

Quanto ao desemprego, o Governo prevê que a taxa de desemprego não baixe dos 6,0%, uma descida negligenciável em relação aos 6,1% estimados para 2025 e aquém da realidade. A maioria dos trabalhadores desempregados continua sem ter acesso à protecção no desemprego, sendo baixos os valores das prestações dos que conseguem

aceder (671 euros, pouco acima do limiar de pobreza oficial de 632 euros). A taxa de subutilização do trabalho, que engloba a população desempregada, cifrava-se em Julho de 2025 nos 10,1 %. Impõe-se assim o aumento da cobertura das prestações de desemprego, bem como do seu valor.

IV. A reforma do Estado

O tema da Reforma do Estado enquadra toda a Proposta de Orçamento do Estado para 2026 e é transversal a todas as áreas do Governo e a toda a Administração Pública.

A simplificação administrativa

Embora a necessidade da simplificação administrativa seja justificada com o objectivo de facilitar a vida aos cidadãos e às empresas, na realidade o grande desiderato por trás desta vertente da reforma do Estado é a redução dos custos das empresas e, em geral, libertá-las de constrangimentos à sua actividade, independentemente de estes constrangimentos estarem relacionados com a protecção de outros direitos ou interesses igualmente ou mais relevantes.

Neste quadro, a simplificação administrativa concretiza-se em “redução de custos de contexto, através da revisão de regimes de licenciamento e contratação pública, com eliminação de pareceres obrigatórios redundantes, reforço do controlo a posteriori e a adopção do deferimento tácito como regra” – tudo apontando para um enfraquecimento de mecanismos de controlo e fiscalização prévia a vários níveis e em várias áreas, que podem potenciar o incumprimento das normas aplicáveis, impedir a fiscalização pelas entidades competentes e favorecer a corrupção e o compadrio. Recorde-se que, a pretexto da simplificação e da desburocratização, é comum eliminarem-se mecanismos preventivos de controlo e fiscalização do cumprimento de regras.

A adopção do deferimento tácito como regra afigura-se particularmente perigosa, especialmente em áreas em que, sendo praticados actos ilícitos e/ou lesivos de outros direitos ou interesses, dificilmente seja possível reconstituir a situação que existia antes da prática do acto. Em nosso entender, a necessidade de adotar o deferimento tácito como regra para obviar ao facto de a administração não se pronunciar no tempo previsto na lei é uma falácia. Se a administração não se pronuncia no tempo previsto é porque não dispõe dos recursos, nomeadamente humanos, necessários para o fazer. Portanto, em lugar de consagrar o deferimento tácito como regra, com todos os riscos que tal acarreta para o bom cumprimento da lei, a solução será dotar os serviços competentes dos meios necessários, nomeadamente contratando mais trabalhadores e em número suficiente para que tudo funcione como é devido e no tempo devido.

Finalmente, refere-se também uma simplificação legislativa, incluindo a revisão do Código dos Contratos Públicos, da Código do Processamento Administrativo e até da Lei do Tribunal de Contas – o que acresce às preocupações decorrentes de uma simplificação

administrativa orientada para o enfraquecimento de mecanismos de controlo da licitude dos actos praticados.

A CGTP-IN considera que a desburocratização e simplificação dos processos administrativos postas ao serviço dos cidadãos com o objectivo de facilitar o seu relacionamento com os serviços públicos, é em si mesma positiva, mas não pode servir de pretexto para a eliminação de instrumentos e mecanismos de fiscalização da actuação de interesses privados e de defesa do interesse público.

A transição digital

Esta reforma do Estado inclui ainda uma vertente de digitalização ou transição digital, que atravessa toda a administração pública e os serviços públicos, incluindo a saúde, a educação, a segurança social, entre outros.

Neste aspecto, o que é preocupante é que, em muitos casos, se identifique a qualidade dos serviços prestados às populações com a sua digitalização, relegando para segundo plano a qualidade e acessibilidade dos próprios serviços – por exemplo, na área da segurança social, é dada maior relevância à digitalização dos serviços do que à adequação das prestações sociais às reais necessidades das pessoas.

A CGTP-IN nada tem contra a digitalização dos serviços e a utilização e aproveitamento de todos os recursos proporcionados pela inovação tecnológica para melhorar os serviços prestados e a vida dos cidadãos, mas num país com tantas carências no acesso à saúde, à habitação, a condições dignas de vida até, esta obsessão com a transição digital como remédio mágico para todos os males parece vinda de um país que não existe.

Além do mais, e apesar das reiteradas garantias no sentido de pretender assegurar sempre uma alternativa de atendimento presencial na prestação de qualquer serviço do Estado, não podemos deixar de alertar para os riscos da infoexclusão, para mais num país de população envelhecida e ainda com baixas qualificações.

Por outro lado, na digitalização dos serviços e no atendimento digital, as garantias do cidadão perante a administração têm que ser integralmente respeitadas, o que nem sempre acontece, por limitações que decorrem das próprias tecnologias, o que é mais uma razão para a necessidade de assegurar sempre uma alternativa presencial.

Particularmente sensível será a questão da instalação de sistemas de Inteligência Artificial (IA) no âmbito da Administração Pública e a forma e em que medida estes poderão participar em processos decisórios que envolvem direitos e garantias dos cidadãos. Neste caso, será fundamental que os cidadãos estejam devidamente informados acerca dos sistemas de IA e seu modo de funcionamento e, por outro, que seja assegurado que as decisões tomadas neste âmbito terão sempre uma via de recurso com participação humana. Também aqui, e de modo muito mais acutilante, está em causa o respeito pelas garantias do cidadão perante a administração.

Os trabalhadores da Administração pública no contexto da Reforma do Estado

Esta Reforma do Estado envolve particularmente os trabalhadores da Administração Pública, implicando uma alegada política de valorização destes trabalhadores, que inclui “revisão de carreiras, adopção de critérios de mérito para progressão, capacitação digital, criação de um sistema de gestão de recursos humanos orientado para os resultados”. Mas esta política, além de não incluir uma verdadeira valorização salarial, nem melhoria das condições de trabalho nos diferentes sectores e carreiras, não se encontra concretizada em nenhum dos aspetos referenciados.

Em vez de resolver os problemas dos trabalhadores da Administração Pública, que têm forte impacto na qualidade dos serviços públicos prestados às populações, o Governo aponta para mudanças que passam ao lado das questões essenciais que afectam os trabalhadores.

A Reforma do Estado tem que ser feita com os trabalhadores da Administração Pública, o que passa em primeiro lugar pela valorização e dignificação profissional e o respeito pela negociação colectiva e pelos direitos dos trabalhadores da Administração Pública. É necessário um aumento significativo de todos os salários; a valorização e o respeito de todas as carreiras e profissões; o reforço da atractividade do desempenho de funções públicas; a revogação do SIADAP; um horário laboral que permita conciliar a vida profissional com a vida pessoal e familiar; o fim da precariedade e a adopção de políticas públicas de internalização de serviços, pondo fim ao regime de outsourcing na Administração Pública, incluindo de mão-de-obra, em todos os sectores essenciais; o investimento na capacidade de resposta dos Serviços Públicos, dotando-os não apenas de recursos técnicos e tecnológicos, mas também do número de trabalhadores necessários ao desenvolvimento das suas funções.

V. O sistema fiscal

A cada Orçamento do Estado do Governo PSD\CDS, maior o agravamento das injustiças do sistema fiscal.

A política fiscal, à semelhança de outras áreas, está envolta numa ampla campanha que mistifica dados, deturpa a realidade e promove as desigualdades, que tem como fim último sangrar o Estado das receitas necessárias ao cumprimento da sua missão, com um crescente peso da fiscalidade a incidir sobre os rendimentos de quem trabalha e trabalhou e um alívio dos rendimentos do capital.

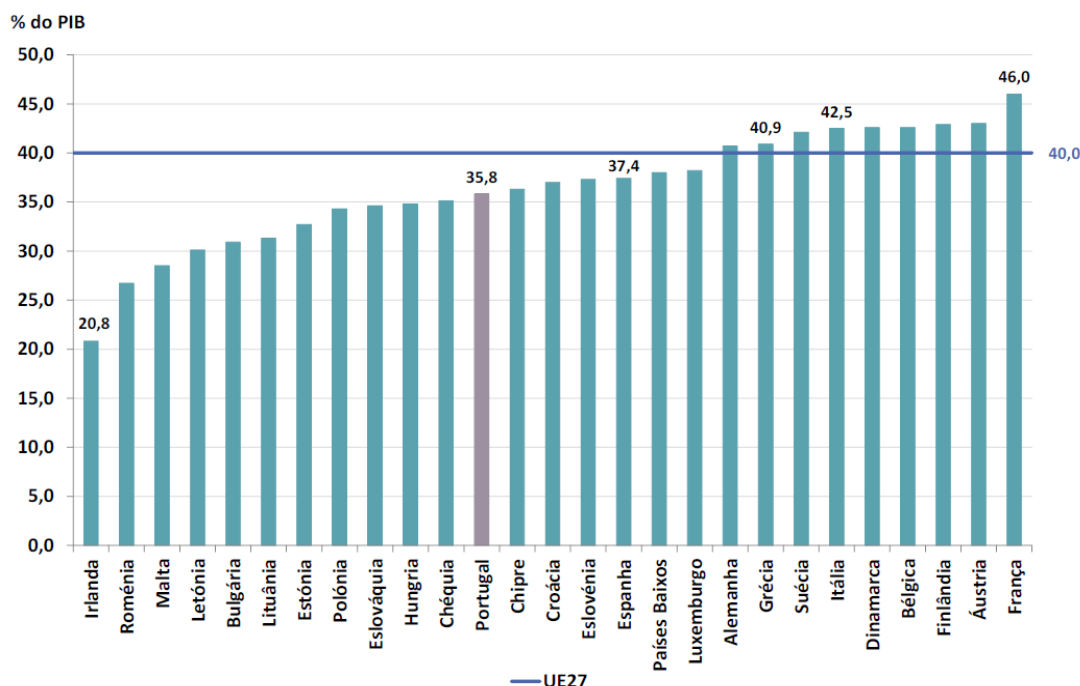
Com os orçamentos de 2025 e do 2026, o peso do IVA e do IRS (pagos essencialmente pelos trabalhadores e reformados) no total da receita fiscal aumentam 2,2pp (passa de 67% em 2024 para 69,2% do total em 2026 - são mais 5,8 mil milhões de euros em relação a 2024). Ao mesmo tempo, o peso do IRC na receita total desce 2,7pp (são menos 671 milhões de euros). A junção da receita que tem por base o IVA e o IRS ganha cada vez maior importância, uma vez que as pequenas e mal direccionadas reduções do IRS têm como contraponto o aumento da receita por via do IVA (o “alívio” fiscal em sede de IRS permite mais consumo, que é tributado por via do IVA).

Se a análise tiver por base a distinção entre impostos directos e indirectos, verifica-se, igualmente, que o carácter injusto e de classe da tributação está a ser agravado. Os impostos indirectos, pagos por todos de forma idêntica, quer pelos que recebem um salário mínimo, quer pelos grandes accionistas das maiores empresas, passa a valer 56.6% do total da receita orçamentada (contra os 54,9% verificados no final de 2024).

Estes dados permitem ver a quem se dirige e a quem serve a política fiscal deste Governo. O próprio Relatório que acompanha a POE é elucidativo, quando refere que a perda fiscal por redução das taxas de IRS e actualização do mínimo de existência tem um peso de 196 milhões de euros e, só por via da descida de IRC, serão 300 milhões de euros (página 44).

Outra das falácias que envolve a política fiscal é a de que esta asfixia a economia, que é enorme e desproporcionada. Quando comparada em termos internacionais, verificamos o engodo destas teses amplamente difundidas na comunicação social dominante.

Gráfico 1: Receita fiscal e contributiva em % do PIB

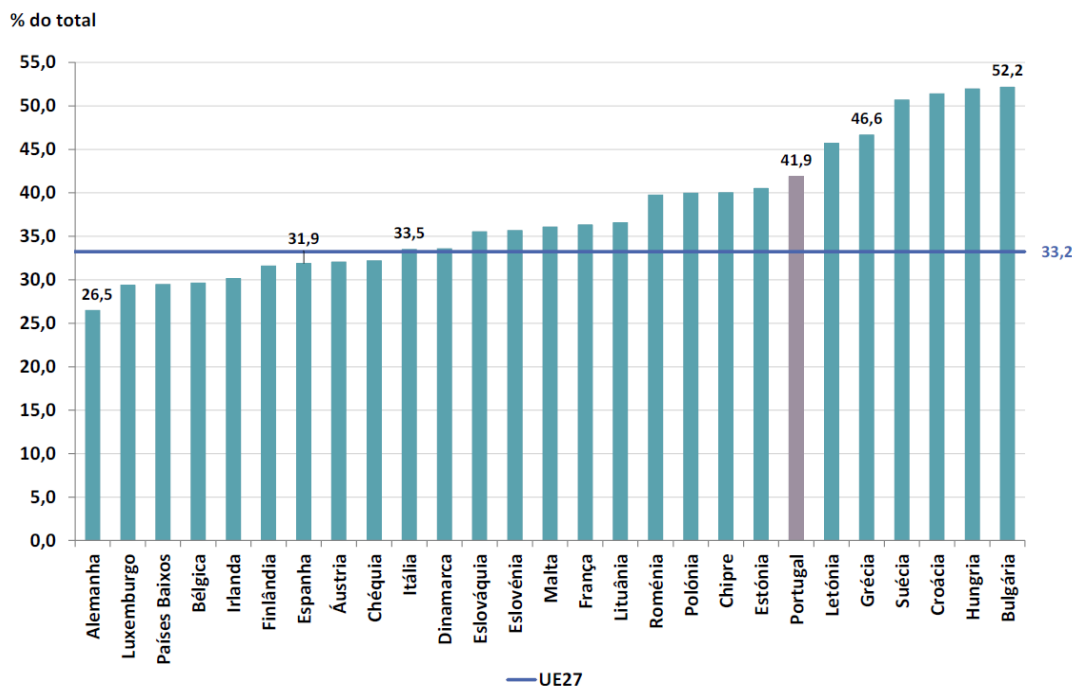


FONTE: INE.

Ao contrário do que é repetido até à exaustão, as receitas fiscais e contributivas em percentagem da riqueza criada é, em Portugal, inferior à média dos países da União Europeia. Da mesma forma, é nos países com maiores níveis de desenvolvimento que a receita fiscal e contributiva em percentagem do PIB é maior, não se vislumbrando a relação directa, tão propalada pelo Governo, de que menos “carga fiscal” significa maior desenvolvimento. Acresce que as necessidades a que urge dar resposta no nosso país não são, certamente, inferiores às da média da União Europeia.

Onde Portugal está acima da média da União Europeia é no peso dos Impostos Indirectos no total da receita, um sinal claro da necessidade de inverter toda a estrutura da fiscalidade e da origem da receita.

Gráfico 2: Receita com origem nos Impostos Indirectos em % da receita fiscal e contributiva total



FONTE: INE.

As alterações do Governo PSD/CDS em sede de IRS e IRC fundamentam-se na tese de que são os impostos que causam os baixos salários, mas têm também a intenção de ir esvaziando o Estado dos meios necessários às suas funções, na já referida lógica do Estado mínimo para os trabalhadores e a generalidade da população e de máximos na transformação de direitos em negócio e na transferência de avultadas verbas para o grande capital.

Há ainda que realçar, pela sua total omissão na POE26, a utilização de paraísos fiscais como forma de fugir à tributação em território nacional dos rendimentos aqui gerados. Em 2024, mais de 8 mil milhões de euros voaram para estes territórios, verba superior ao total previsto para despesas com pessoal no SNS (7,7 mil milhões de euros).

Transferências para paraísos fiscais

Transferências para paraísos fiscais: tipologia do sujeito passivo ordenante. 2024		
Total Sujeito passivo	nº de ordenantes	Valor
Pessoas em nome individual	9286	906 237 744 €
Pessoas colectivas	8003	7 172 374 875 €
Total Sujeito passivo	17289	8 078 612 619 €

FONTE: Autoridade Tributária

A CGTP-IN reitera a sua proposta de uma nova Política Fiscal mais justa, com medidas que passam pelo alívio da tributação que incide sobre os rendimentos de quem trabalha e trabalhou, mas agravada para os do grande capital.

Medidas que passam por, desde logo e sem se esgotarem nestes aspectos, reduzir o IVA dos bens e serviços essenciais; aumentar a progressividade do IRS, tornar obrigatório o englobamento de todos os rendimentos, actualizar a dedução específica e esbater elementos regressivos presentes na estrutura do imposto; colocar o grande capital a pagar impostos, implementar, como regra, a eliminação das grandes empresas do Estatuto de Benefícios Fiscais, taxar dividendos, eliminar paraísos fiscais, introduzir um imposto sobre transacções financeiras, e outras, que há muito reivindicamos e que no actual contexto ganha ainda mais relevo.

VI. O reforço das funções sociais do Estado

No que respeita às **funções sociais do Estado e aos serviços públicos** (SNS, Escola Pública, protecção social, habitação, transportes, cultura, entre outros) privilegia-se o sector privado e social, em detrimento do investimento no público, fragilizando os direitos sociais dos cidadãos. A ideia de complementaridade entre o sector público e os sectores privado e social é expressamente assumida.

Por outro lado, prosseguirá a transferência de encargos e responsabilidades do Estado para as autarquias, em áreas da maior relevância para a vida das populações, nomeadamente, entre outras, a saúde e a educação. Mais do que um processo de descentralização política e administrativa, trata-se de uma efectiva desresponsabilização das funções sociais do Estado, o que agravará desigualdades e assimetrias regionais, ocorrendo sem as devidas garantias de transferência de meios técnicos e financeiros.

Segurança social

No que respeita à Segurança Social, a Proposta de Orçamento do Estado para 2026 é muito sucinta, para não dizer pobre.

O Relatório que acompanha a Proposta refere um conjunto alargado de intenções, mas nenhuma medida concreta, sendo de destacar que a maior parte das medidas referidas se situam no âmbito do sistema de solidariedade e da acção social. O sistema previdencial praticamente não é tratado, excepto a propósito da sustentabilidade financeira.

O que registamos neste capítulo é que o sistema de segurança social é essencialmente tratado como um todo, sem distinção clara entre os sistemas contributivos e não contributivos, ou seja, entre o sistema previdencial e o sistema de protecção social da cidadania. A maior parte das intenções parece apontar para uma concepção de assistencialismo, dirigidas ao sistema de protecção social de cidadania – fala-se muito de alargar e aprofundar a protecção dos mais vulneráveis, das crianças, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos cuidadores informais, das famílias, mas nada de concreto.

A única medida concreta avançada respeita ao Complemento Solidário para Idosos (CSI), cujo valor de referência é aumentado em 40 euros (de 630 para 670 euros). Refere-se ainda que o valor das pensões e de outras prestações sociais será actualizado de acordo com o estabelecido na lei, mas não são apresentados valores concretos.

Aponta-se ainda para a necessidade de alterar a filosofia dos apoios sociais – os diversos apoios hoje existentes, cujos critérios de acesso são classificados como complexos e imprevisíveis, devem ser substituídos por “uma rede de segurança clara, justa e eficaz, que apoie quem precisa, sem desincentivar o trabalho ou a valorização profissional”, o que parece indicar, mais uma vez, que se caminha para a criação de uma prestação única, mas também para a redução dos apoios. No entanto, as características desta alteração no âmbito dos apoios sociais continuam a não ser reveladas.

Sem surpresa, registamos ainda um claro reforço da intervenção do sector social e solidário, sobretudo na área dos equipamentos e respostas sociais. Com efeito, esta Proposta de Orçamento do Estado continua a apostar no reforço do apoio financeiro público aos sectores social e solidário e privado, acentuando a desresponsabilização do Estado no que toca ao apoio às famílias, crianças, idosos, pessoas com deficiência e, em geral, aos mais vulneráveis, quando se impõe o contrário, designadamente a criação de redes públicas nesta áreas.

O financiamento e a sustentabilidade do sistema de segurança social

O saldo da Segurança Social no seu conjunto deverá aumentar 14,3% face à previsão de execução de 2025 (ultrapassando os 6,4 mil milhões de euros, onde se inclui um saldo do sistema previdencial - principal alicerce do sistema – superior a 4,9 mil milhões de euros), num quadro em que as contribuições sociais aumentam 6,9%, devido ao contributo do emprego e dos salários.

A evolução muito positiva dos saldos também resulta da baixa cobertura e valor de muitas prestações, traduzindo-se na baixa protecção social de muitos beneficiários, como no caso das pensões e prestações de desemprego, entre outras prestações.

O valor positivo dos saldos permite já hoje melhorar a protecção social dos beneficiários da segurança social. Com mais emprego, menos precariedade, melhores salários, combate à subdeclaração de remunerações, cobrança da dívida de contribuições e fim da utilização das receitas do sistema previdencial para fins de política económica, a sua situação financeira poderia ser reforçada, tornando-a assim mais apta não só a melhorar os níveis de protecção actuais, como também a responder aos desafios com que está confrontada. É necessário ainda ampliar as bases de financiamento do sistema previdencial, mas sem nunca substituir as receitas das contribuições sobre o trabalho.

Em relação ao Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, a CGTP alerta para as cautelas a ter com projecções a longo prazo (até 2070), tanto mais porque foram elaboradas com base em pressupostos de crescimento económico à volta de 1% ao ano a partir de 2029, valores ainda mais baixos que os estimados pelo Ministério das Finanças no período de 2026 a 2028 (entre 1,7% e 2,3%), como se a situação económica não fosse susceptível de alteração e melhoria, assim como o emprego e salários.

Prevê também que o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (que neste momento já ultrapassou 25 meses de pagamento de pensões, representando cerca de 14% do PIB e que deve atingir os 15% no final de 2025) não se esgote até 2070, o fim do horizonte de projecção considerado.

Independentemente desta situação, o grande desafio que se coloca ao sistema público de segurança social, e em particular às pensões, é o de resistir à pressão para a sua privatização, nomeadamente às imposições da U.E. e dos grupos de trabalho criados pelo governo, e garantir a sua efectiva sustentabilidade financeira, sem desvirtuar os princípios da solidariedade laboral e intergeracional em que assenta e sem enfraquecer o seu efeito redistributivo e os direitos sociais dos trabalhadores e de todos os cidadãos.

Saúde

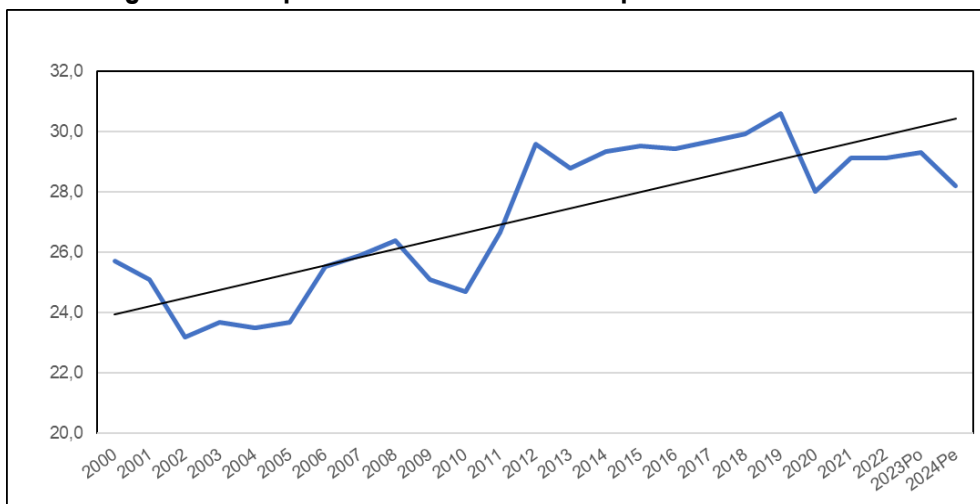
O Serviço Nacional de Saúde (SNS) tem sido uma fonte de progressos em todas as áreas. No entanto, o Governo, apesar de afirmar que o mesmo constitui um “ pilar essencial do Estado Social”, aposta na sua degradação, através do que designa de “ transformação estrutural”, para permitir cada vez mais o negócio da doença aos grandes grupos privados da área, já hoje com grande peso na prestação de cuidados de saúde, aumentando assim as desigualdades na concretização do direito à saúde.

A realidade é que actualmente mais de 1 milhão e 500 mil utentes não têm médico de família; há vários serviços de urgência totalmente inoperantes, com urgências obstétricas e urgências gerais fechadas frequentemente, aumento dos partos em ambulâncias e noutros locais desadequados e até ocorrência de mortes; longas listas de espera para consultas e cirurgias, degradando-se os serviços devido ao subfinanciamento crónico do SNS e a subexecução dos investimentos inscritos nos sucessivos orçamentos do Estado.

Acrescem as listas de espera (com o acesso a várias especialidades cada vez mais difícil, devido à drenagem de médicos, enfermeiros e outros profissionais para o sector privado

por falta de valorização dos salários e condições de trabalho) e a elevada percentagem das despesas de saúde das famílias (28% em 2024), nomeadamente com medicamentos, sendo uma das mais elevadas taxas da OCDE.

Percentagem das despesas das famílias nas despesas correntes com a saúde



Fonte: INE, Conta Satélite da Saúde. Os valores de 2023 e 2024 não são definitivos.
Linha de tendência a preto.

Embora a POE 2026 preveja um aumento nominal de 1,5% na despesa efectiva do programa orçamental da saúde, na prática haverá uma quebra dos meios em termos reais, já que a inflação prevista para 2026 é de 2,1%. Como se não bastasse, do total de 17,2 mil milhões de euros destinados a este programa - dos quais cerca de 15 mil milhões se destinam ao SNS – quase metade (45,7%) da despesa corrente vai para a aquisição de bens e serviços, onde se encontram quer as compras de medicamentos, quer os meios complementares de diagnóstico e terapêutica contratados ao sector privado e as parcerias público-privadas, uma drenagem enorme de recursos para o sector privado que poderiam ser aplicados de modo mais eficiente se fossem usados pelo SNS. É um valor superior ao que se destina às despesas com os trabalhadores do SNS, que representam 44,9% da despesa corrente.

Além de manter e prosseguir com várias parcerias público-privadas em hospitais, que custarão 325 milhões de euros em 2026, o Governo continua a trabalhar no sentido da privatizar parte dos cuidados de saúde primários, através das Unidades de Saúde Familiar do modelo C, geridas pelo sector privado ou social e estabelecendo convenções com o sector privado e social para a atribuição de médico de família. A desresponsabilização do Estado prossegue também com a transferência *de facto* de algumas competências para o sector social, devendo estes dois sectores ser meramente supletivos da acção do Estado - tal como define a Lei de Bases da Saúde - e não ser substitutos ou estar em concorrência e/ou igualdade com o público.

Está prevista também a transferência de competências em matéria de saúde para as autarquias locais, em articulação com as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, o que degradará as condições de acesso dos utentes ao SNS.

Há um conjunto de investimentos, em parte financiados pelo PRR e pelo PT2030, destinados à construção e equipamento de várias unidades de saúde, nomeadamente de novos hospitais, que estão atrasados e têm que ser efectivamente concretizados para não repetir o que tem acontecido noutros orçamentos.

A concretização do direito à saúde exige o fortalecimento do SNS, dos seus trabalhadores (com a sua dignificação), instalações e equipamentos, o que implica um orçamento adequado, um reforço e efectivação do investimento e o fim da promiscuidade público/privado que alimenta o negócio da doença e enfraquece o SNS.

Educação e Ensino Superior

Na Educação, tal como na área das Qualificações e Formação profissional, a Proposta aposta num discurso carregado de lugares comuns que primam pelo aparente bom senso, que não encontra correspondência no investimento previsto. Os 3,6% do PIB previstos para a educação e ensino superior ficam muito aquém dos 6% recomendados pela OCDE e ainda menos quando considerados os atrasos estruturais do país nesta matéria.

Desde logo, importa referir que, nos casos em que não se recorre ao PRR, no que se refere a “investimentos estruturantes” para “um país mais rico, inovador e competitivo”, a tendência é para a redução do investimento, para a clara insuficiência do mesmo ou até para a sua inexistência. Considerando que o Ensino Profissional integra cerca de 40% dos jovens portugueses e é estruturalmente dependente do financiamento comunitário, pode-se claramente afirmar que o financiamento das políticas de educação em geral está muito aquém das reais necessidades. Mais grave se torna esta situação quando olhamos para as perspectivas futuras do Governo, nomeadamente as explanadas no quadro 4.40 “Quadro Plurianual de Despesas Públicas”, e percebemos que se prevê que os “limites de despesa por Missão de Base Orgânica” no que respeita à Educação, Ciência e Inovação, em lugar de aumentarem, se reduzam até 2028.

Se a isto associarmos a intenção de continuar a “descentralizar” as competências do Estado para as autarquias, num processo de desresponsabilização da administração central que já se sabe ter efeitos adversos, principalmente para o próprio poder local, ou a intenção de prosseguir um caminho de privatização da educação, nomeadamente da pré-escolar, através do que o Governo refere como aprofundamento da cooperação com o sector privado, cooperativo e social, bem se percebe que não apenas os problemas se agravarão, como continuará a sangria de recursos públicos, absolutamente indispensáveis, para o sector privado.

Daí que surja bem claro que as escolas públicas continuarão a sofrer com a falta de recursos e equipamentos, que continuará a haver falta de professores, que o acesso ao ensino superior continuará a sofrer dos constrangimentos económicos, sociais e materiais

conhecidos, ao mesmo tempo que se acumula a intenção de internacionalização das universidades nacionais com a sua insuficiência em áreas estruturais e indispensáveis (medicina, aeronáutica, novos materiais, Inteligência Artificial...), nas quais se prevê o aprofundamento da competição dos candidatos nacionais com o negócio da captação de estudantes estrangeiros.

Por fim, consideradas as dificuldades de partida na condição socioeconómica de muitos estudantes face à exiguidade do apoio social, não é difícil prever que o ensino e o ensino superior continuarão a aprofundar a tendência de elitização e estratificação social em favor dos mais ricos.

Habitação

No que respeita à Habitação esta Proposta de Orçamento do Estado não traz novidades – o Governo reconhece a existência de uma “grave crise habitacional” e aponta como solução a “necessidade de colocar um travão à escalada de preços que passa sobretudo pelo aumento da oferta habitacional”, essencialmente através do mercado.

Apesar de o Governo ter apresentado recentemente um novo programa para a habitação, a Proposta não refere nem define nenhuma das medidas então anunciadas, entrando mesmo em alguns aspectos em franca contradição com elas. Por exemplo, aparentemente, o conceito de “renda moderada” introduzido no pacote de medidas é aqui ignorado, retomando-se ao de arrendamento acessível (que se pretendia substituir).

No mais, as medidas referenciadas não se desviam do que já conhecemos – apesar da intenção de aumentar o parque habitacional público, a oferta mantém-se maioritariamente nas mãos do mercado, com todas as dificuldades de acesso para as famílias perante os valores excessivos das rendas, e para isto não se apresenta solução. A única medida imediata é o reforço da protecção às famílias mais vulneráveis através do aumento do apoio mensal, mas é insuficiente. Fala-se também em promover a oferta de arrendamento acessível e seguro, embora este seja um programa que o pacote de medidas apresentado há dias ia revogar.

De notar ainda que o Governo fala também em alterar o regime do arrendamento urbano, mas apenas para favorecer ainda mais os senhorios e fragilizar a posição dos arrendatários, uma vez que a intenção parece ser facilitar ainda mais os despejos – alegadamente para promover o mercado de arrendamento.

Por outro lado as medidas fiscais incluídas no pacote para a habitação que o Governo anunciou há dias não são referidas; de qualquer forma estas medidas fiscais são muito mais favoráveis aos senhorios do que aos arrendatários (inquilinos).

Sem prejuízo de outras medidas estruturais, a CGTP-IN considera absolutamente prioritárias medidas de controlo do valor excessivo das rendas, nomeadamente a fixação de tectos máximos em função dos rendimentos dos arrendatários e a suspensão dos despejos, de modo que ninguém seja despejado enquanto não dispuser de uma solução de habitação condigna; ao nível das taxas de juro, exigimos que haja um efectivo alívio

que tenha como base os resultados da banca e coloque os lucros fabulosos deste sector a pagar os aumentos que têm recaído sobre os trabalhadores e a população.

Justiça

Na área da Justiça, a Proposta traduz a mesma clara insuficiência e desadequação aos desafios que se colocam ao país e ao povo português que já constatámos nas outras áreas.

De acordo com o Eurostat, em 2023, em Portugal, o governo gastava 73€ por habitante em acesso ao direito e aos tribunais, quando a média da UE-27 era de 122€ por habitante. A este dado devem ainda juntar-se os que resultam do relatório de avaliação dos sistemas judiciais europeus, do Conselho da Europa, que aponta para uma redução, ao longo do tempo (entre 2012 e 2022) no número de juízes, oficiais de justiça e magistrados do Ministério Público. Ao contrário, apenas aumentaram os agentes privados da justiça, como advogados e solicitadores, agentes de execução, gestores de insolvência, etc.

Por outro lado, estes dados não reflectem a enorme desigualdade no acesso à justiça, que não é ultrapassada nos vários orçamentos do Estado que, ao longo do tempo, apenas manifestam preocupação com a designada “justiça económica”, ou seja, a justiça que envolve empresas e agentes económicos. Quanto aos portugueses e portuguesas que, por se encontrarem numa situação de insuficiência económica, vêem o seu acesso à justiça limitado, a Proposta não apresenta qualquer solução. Prevê-se apenas a revisão do sistema de acesso ao direito em ligação com as insolvências, como se estas fossem a principal ou única fonte de litígios.

Não será, portanto, este OE 2026 que ultrapassará as graves limitações de um sistema judicial anquilosado, que convive com falta de pessoal e com a desvalorização das suas carreiras e salários; o foco nas despesas fixas deixa antever que não se promove um forte investimento no desenvolvimento e melhoria do próprio sistema, visando ultrapassar os défices estruturais existentes. Um exemplo concreto é o que se passa em sede de PRR, prevendo-se um investimento em Tecnologias de Informação, mas não se prevendo um forte investimento em áreas contíguas como a formação de pessoal, a contratação de novos profissionais na área e nas infraestruturas físicas dos tribunais.

Se isto já afecta os trabalhadores e as suas famílias, mais afecta o insuficiente funcionamento do apoio judiciário, as elevadas custas processuais e a morosidade da justiça, em geral. Também na justiça, esta Proposta fica muito aquém do que é necessário para os trabalhadores e o desenvolvimento soberano do País.

21 de Outubro de 2025