

Parecer sobre o

Programa Nacional de Reformas 2016-2023

(atualização de abril de 2019)

Versão aprovada no Plenário do CES

22 de abril de 2019

Relator: Conselheiro Rui Leão Martinho

Lisboa, 2019



Índice

Introdução.....	3
1. Progressos registados relativamente às metas da estratégia EUROPA 2020	4
2. Apreciação global da proposta de PNR	8
3. Análise por pilares temáticos da proposta de PNR.....	10
3.1. <i>Qualificação dos portugueses e valorização do trabalho</i>	10
3.2. <i>Promoção da inovação na economia portuguesa</i>	13
3.3. <i>Valorização do território</i>	15
3.4. <i>Modernização do Estado</i>	17
3.5. <i>Redução do endividamento da economia</i>	19
3.6. <i>Reforço da coesão e da igualdade social</i>	21
3.7. <i>O PNR e a nova estratégia para a década</i>	23
4. O PNR e os Fundos Europeus	23
5. Síntese	25
6. Declaração de Voto	28

Introdução

O presente parecer do Conselho Económico e Social (CES) tem como objeto a proposta do Governo relativa ao Programa Nacional das Reformas (PNR), inserindo-se nas competências que lhe estão atribuídas através da Constituição da República Portuguesa, da Lei-Quadro do Planeamento (Lei N.º 43/91, de 27 de julho) e da Lei N.º 108/91 de 17 de agosto, na sua redação atual.

O PNR é o documento que apresenta, anualmente, o Plano de Reformas Estruturais para a promoção do crescimento e emprego e insere-se no conjunto de obrigações de Portugal no âmbito da União Europeia e, mais especificamente, da zona Euro, enquadrando-se no designado Semestre Europeu.

Do ponto de vista nacional o PNR, assim como o Programa de Estabilidade e as Grandes Opções do Plano constituem uma explicitação coerente e integrada da estratégia de desenvolvimento preconizada para o País assentando nos setores público, privado, cooperativo e social.

O CES volta a sublinhar que a consulta a este órgão constitucional dever-se-ia ter iniciado numa fase anterior de preparação do PNR, condição que teria sido essencial para sustentar uma posição mais estruturada e viabilizar a possibilidade de contribuir de forma mais efetiva para a própria estrutura do documento, para as orientações nele contidas e para o desenho e avaliação das medidas aí contempladas.

O CES cumpre, mais uma vez, a missão atribuída de se pronunciar sobre políticas de desenvolvimento socioeconómico que o governo lhe solicitou, emitindo o presente parecer o qual é estruturado em torno dos seguintes pontos principais:



- **Progressos registados relativamente às metas da estratégia EUROPA 2020**
- **Apreciação global da proposta de PNR**
- **Análise por pilares temáticos da proposta de PNR**
- **O PNR e os Fundos Europeus**
- **Síntese**

1. Progressos registados relativamente às metas da estratégia EUROPA 2020

O progresso face às metas estabelecidas por Portugal no quadro da ESTRATÉGIA EUROPA 2020 encontra-se reportado no capítulo 4 da proposta em análise.

No quadro das prioridades elencadas, o aumento do investimento em I&D em percentagem do PIB em Portugal, continua ainda distante da meta estabelecida. A insistência em atingir um rácio de despesas em investigação e desenvolvimento (I&D) sobre o PIB de 2,7% em 2020, será dificilmente alcançável, como a insistência em manter esta meta poderá introduzir distorções indesejáveis e dispendiosas no nosso país. Portugal tem feito, ao longo das duas últimas décadas, um investimento notável em I&D, nomeadamente no domínio das competências e do fomento da investigação científica. O facto de Portugal se encontrar abaixo da média da UE neste indicador, reflete o facto de a estrutura produtiva do país assentar em atividades, para cujo bom desempenho o nível de despesas em I&D, é menos determinante e, nesse sentido, é importante para o futuro da economia portuguesa que haja mais empresas a investir em I&D.

No entender do CES tão importante como o nível de despesa em I&D é saber para onde esta é canalizada e qual a parte que é aplicada na incorporação de inovação nas empresas portuguesas.

Este indicador constitui um exemplo evidente da necessidade de remover os obstáculos e condicionalismos que imperam sobre a definição soberana de um modelo de desenvolvimento assente num perfil produtivo de maior valor acrescentado.

Daí considerar importante o reforçar de iniciativas como o programa Interface, o programa Indústria 4.0, a Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial 2018-2030 e todos os programas que contribuam para o desenvolvimento da inovação, a internacionalização e a capacitação das infraestruturas e do equipamento científico e tecnológico.

No pilar associado à valorização do território, há referência do desenvolvimento da economia do mar através do Fundo Azul, da promoção da cooperação internacional de I&D no que respeita às interações, Clima – Oceano através do Centro Internacional de Investigação do Atlântico e, no que respeita às florestas, apoio aos investimentos em tecnologias florestais.

Finalmente, no pilar da modernização do Estado, regista-se a criação de um laboratório de experimentação da inovação no sector público.

Outra meta para 2020 prende-se com o aumento para 40% da percentagem de diplomados com o ensino superior ou equivalente, na faixa etária dos 30 aos 34 anos.

Esta meta configura um desafio muito complexo que vai depender dos incentivos ao acesso e à participação no ensino superior e à capacidade do País em reter os jovens diplomados.



Neste ponto, outras medidas devem ser destacadas tais como o estímulo ao sucesso escolar no ensino superior, o alargamento da base social do ensino superior, o estímulo ao emprego científico e o reforço da formação vocacional através de oferta de cursos técnicos superiores com o objetivo geral de promover condições gerais de emprego que atraiam e retenham os novos diplomados.

Já no que respeita à emissão de gases com efeitos de estufa, esta tem vindo a diminuir desde 2005, encontrando-se abaixo das metas europeias acordadas e em linha com os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto. Tem-se verificado o crescimento importante da energia produzida a partir das fontes de energia renovável, bem como melhorias tecnológicas para controlo da poluição e de gestão de resíduos.

De referir a publicação em 2017, do Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC) que tem como objetivo redefinir o conceito de fim de vida da economia linear, assente na produção e eliminação de resíduos, apostando nos conceitos de reutilização, reparação e renovação de materiais e energia, de diminuir o consumo dos recursos através do reaproveitamento dos resíduos e matérias-primas não aproveitadas.

O compromisso da percentagem de energias renováveis no consumo final bruto de energia de 31% em 2020 é uma meta muito ambiciosa, difícil de alcançar. O país atingiu 28% há 3 anos e não tem conseguido ultrapassar este valor.

A redução da percentagem no consumo de energia primária é uma meta que se destina a promover a eficiência energética nos vários sectores de atividade económica, principalmente nos que mais energia consomem, como os transportes, a indústria transformadora, os serviços ou o sector doméstico e deve ser prosseguida de forma a cumprirmos o objetivo traçado para 2020.



Neste domínio, o CES entende que o aumento da produção nacional e local, ao reduzir as necessidades de transporte, bem como o investimento na melhoria e reforço dos transportes públicos, concorrerão também para o alcance da meta.

A meta relativa ao aumento da taxa de emprego para 75% da população entre os 20 e os 64 anos, já foi atingida em 2018. Várias medidas contribuíram para este resultado, quer no pilar da qualificação dos portugueses, quer no da modernização do Estado, quer ainda na valorização do território ou na promoção da inovação da economia.

A redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 200.000 é uma meta 2020 que tem registado progressos recentes devido à diminuição do desemprego, ao aumento da participação no mercado de trabalho, - ainda que persistindo desigualdades entre mulheres e homens-, e às melhorias introduzidas nas prestações sociais.

Contudo, tem-se agravado a pobreza entre desempregados e entre reformados, ao mesmo tempo que a pobreza laboral continua a afetar um em cada dez trabalhadores, o que exige medidas de valorização do trabalho e de reforço da proteção social.

O CES entende que o progresso do país não se limita ao cumprimento das metas da Estratégia Europa 2020, nomeadamente no que diz respeito à resposta a desafios estruturais como a melhoria da produtividade e do emprego, o incremento da produção nacional e o combate às assimetrias territoriais e sociais, bem como a recuperação e reforço dos serviços públicos que sejam essenciais para uma estratégia de desenvolvimento.



2. Apreciação global da proposta de PNR

Na presente proposta de PNR reconhecem-se vários aspetos positivos. No entanto, os desafios estruturais mais profundos permanecem e é necessária uma reforçada ambição no sentido de superar os principais bloqueios da economia e da sociedade portuguesa.

É essencial não nos acomodarmos a uma evolução da economia, tendo como único referencial o comportamento da procura, nomeadamente da procura externa. É essencial que possam ser incorporadas nas previsões as políticas que permitam ao país ter um crescimento mais robusto, sustentado em ganhos de produtividade e de competitividade, o que, naturalmente, implica a adoção e avaliação de impacto de medidas do lado da oferta, visando melhorar o perfil produtivo do país.

O CES considera essencial dar continuidade ao objetivo da convergência da economia portuguesa com a média da U.E.. Este objetivo deve ser prosseguido assegurando níveis de aproximação continuados e consistentes ao longo dos próximos anos, o que se afigura difícil, com projeções que prevêm uma desaceleração do PIB para valores abaixo dos 2% em termos reais.

Num balanço dos 3 anos já passados de vigência deste PNR não podemos deixar de destacar, pela negativa, o comportamento do investimento público (FBCF), que, embora tendo vindo a aumentar ao longo do período, teve um crescimento anual, em média, de apenas 1.8% e registou níveis de execução, no que se refere às verbas inscritas no O.E., que ficaram sistematicamente abaixo do previsto, com um diferencial em termos de valores acumulados de cerca de 2.200 milhões de euros (-18%).

O fraco crescimento da produtividade, uma população ativa com baixas qualificações e défice de competências tecnológicas e digitais,



uma limitada especialização em sectores de maior valor acrescentado e os níveis elevados de endividamento privado e público, bem como a persistência de níveis elevados de pobreza e de desigualdades, mostram que há ainda um longo caminho a percorrer para alcançar um modelo de desenvolvimento equilibrado.

O CES reitera as limitações que este documento continua a apresentar, do ponto de vista estratégico, na definição de opções e prioridades, na identificação da responsabilidade e da prestação de contas. De facto, como o CES já teve ocasião de referir, a mera identificação de um conjunto de objetivos gerais não define uma estratégia, nem define uma priorização estratégica. O CES considera, todavia, que a proposta de PNR para 2019 beneficiaria de uma menor dispersão de medidas elencadas no âmbito de cada um dos Pilares Temáticos considerados, privilegiando, em alternativa, a concentração num número mais reduzido, mas simultaneamente, mais robusto e integrado de programas e ações estruturantes.

O CES não pode deixar de notar o facto deste programa ser praticamente omissos no domínio da fiscalidade, uma condicionante fundamental, nomeadamente para a qualidade de vida das famílias e para o relançamento do investimento empresarial que, como o próprio programa reconhece, é imprescindível ao aumento da produtividade e competitividade internacional da economia.

No que se refere à Produtividade, um dos maiores constrangimentos para o crescimento futuro da Economia, o seu incremento deverá considerar-se como uma prioridade nacional e nortear as medidas de Política económica para os próximos anos.

Tendo em vista este objetivo, e em complemento com o Investimento, a melhoria das Qualificações da população representará um papel central.



O CES entende ainda que a estratégia de desenvolvimento do País e a avaliação de resultados devem igualmente ter presente os compromissos e objetivos assumidos no quadro do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, instrumento que integra princípios fundamentais para a melhoria do mercado de trabalho e da proteção social.

A proposta agora apresentada revela alguns progressos no sentido do que é recomendado pelo CES, mas poderá ainda vir a ser melhorada com maior coerência e densidade estratégica no que respeita aos pilares temáticos, entendendo-os como fundamentais na estrutura de condução da ação governativa.

3. Análise por pilares temáticos da proposta de PNR

A proposta do PNR anuncia 7 pilares:

- 3.1. Qualificação dos portugueses e valorização do trabalho
- 3.2. Promoção da inovação na economia portuguesa
- 3.3. Valorização do território
- 3.4. Modernização do Estado
- 3.5. Redução do endividamento da economia
- 3.6. Reforço da coesão e da igualdade social
- 3.7. O PNR e a nova estratégia para a década

3.1. Qualificação dos portugueses e valorização do trabalho

Não obstante os progressos alcançados nas últimas décadas, Portugal continua a ter défices expressivos no contexto da União Europeia. No que se refere ao nível de escolaridade dos portugueses, continua a questão



da dualidade geracional, pelo que se justifica que, em paralelo com a educação e a formação dos mais jovens, também se atribua especial importância à questão da qualificação, do reconhecimento e da certificação e validação de competências da população adulta. O CES, no que à educação e formação dos jovens respeita, realça um conjunto de iniciativas que tem vindo a ser criado no sentido de reduzir os níveis de retenção e promover o sucesso escolar. Igualmente, o CES reconhece o esforço que foi colocado para sustentar o progresso observado em matéria de redução da taxa de abandono escolar precoce, de educação e formação, sendo de particular relevância o alargamento e diversificação da oferta formativa no ensino secundário. O CES atribui especial relevância aos progressos alcançados no que respeita à redução do número de jovens que não estão empregados que não estudam e que não estão em formação, vulgo NEET, através do Plano Nacional de Implementação Garantia Jovem (PNI-GJ) e da Estratégia Nacional para Sinalização de Jovens Inativos e Não registados no serviço público de emprego. Porém, o número ainda elevado de NEET justifica que os esforços e empenho nesta matéria sejam mantidos, ou mesmo reforçados, nos próximos anos, garantindo a participação ativa dos parceiros sociais e demais atores na construção e acompanhamento das medidas e programas dirigidos aos jovens.

No que respeita às áreas da cultura, recreio e desporto, o CES identifica uma larga margem de potencialidades que podem ter forte influência positiva nos restantes setores.

Em matéria de educação e formação de adultos, não obstante o esforço que tem vindo a ser efetuado no âmbito do Programa Qualifica, o CES, não pode deixar de alertar para a necessidade de se agilizarem os mecanismos existentes para se assegurar uma eficaz participação no mercado de trabalho.



O CES alerta ainda para a persistência de um conjunto de constrangimentos ao nível da formação financiada, que a manterem-se, comprometem o desempenho do PT 2020 neste domínio.

Num quadro em que a nossa população ativa continua a evidenciar fragilidades em termos de competências e qualificações profissionais, sobretudo quando comparadas com os nossos principais parceiros comerciais, e em que os desafios de um mundo do trabalho em fortes mudanças, exigem novas competências e um cada vez mais rápido ajustamento das mesmas, o CES considera que o reforço da formação contínua dos trabalhadores é uma prioridade central.

Nesse quadro, importa dar resposta a um conjunto de constrangimentos existentes em termos de formação, nomeadamente por via da efetivação do direito à formação profissional dos trabalhadores, de um adequado levantamento de necessidades de formação, agilizando os ajustamentos necessários, bem como ainda do reforço da capacidade formativa dos Centros de Formação IEFP, dos Centros Protocolares e dos Centros de Gestão Direta.

O CES também assinala os progressos alcançados no que respeita ao alargamento da base social de diplomados com o ensino superior e espera melhoria de resultados em virtude das medidas preconizadas em matéria de captação de alunos oriundos das vias profissionalizantes do ensino secundário e dos adultos com idade superior a 23 anos.

No que se refere ao emprego, e apesar do bom comportamento registado nos últimos anos, a incidência de contratos não permanentes, na ordem dos 22%, ainda se situa acima da média da UE, afetando mais mulheres que homens e, particularmente os jovens.

O CES chama a atenção para a necessidade de aprofundamento dos desafios e das soluções que possam promover a redução da segmentação e a valorização efetiva do capital humano.



Sem prejuízo dos progressos alcançados ao nível do serviço público de emprego, considera o CES que deve ser prosseguido o esforço de uma maior articulação entre os centros de emprego e as estruturas associativas empresariais e sindicais, devendo ainda ser aprofundada a colaboração com os serviços privados de emprego garantindo maiores níveis de inserção de desempregados.

3.2. Promoção da inovação na economia portuguesa

O CES considera que apesar de o PNR enumerar uma significativa carteira de medidas e instrumentos orientados para a digitalização e a inovação tecnológica por parte dos agentes económicos nacionais, existem deficiências na sua aplicação e ações que carecem mesmo de ser reformuladas, dado não corresponderem às reais necessidades do nosso tecido produtivo e terem condições de acesso, de financiamento ou de execução desadequadas. Não se verifica uma suficiente articulação entre as várias ações, o que dificulta a realização de projetos integrados e predomina nas mesmas, uma visão segmentada da economia, conduzindo à marginalização de sectores essenciais num domínio em que a transversalidade e a cooperação ao longo de toda a cadeia de valor é um fator estruturante da nova economia saída da “revolução do digital”.

O CES considera que a inovação da economia portuguesa tem que passar pela atribuição a uma maior relevância ao tecido produtivo nacional, em especial ao percurso que vai da investigação até à sua conversão em produtos que criem valor.

O CES realça de forma positiva a orientação estratégica consagrada em matéria de prioridades para o desenvolvimento futuro do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN), principalmente na forma clara



como aposta na abertura à economia e à sociedade através da difusão do conhecimento e da sua transferência para o tecido empresarial. Esta é, sem dúvida, uma orientação oportuna e propiciadora de um novo ciclo de investimento no SCTN que seja suscetível de ampliar o seu papel no desenvolvimento do País.

O programa Interface que pretende viabilizar a aproximação estratégica entre economia e ciência mostra já desenvolvimentos importantes e tem como iniciativas o apoio aos centros de interface tecnológico através do Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular (FITEC), o reconhecimento de Clusters de Competitividade, o apoio à criação de Laboratórios Colaborativos e o apoio ao Clube de Fornecedores.

No entanto CES considera que os indicadores utilizados para medir o impacto das políticas de inovação (ver Quadro 2, na pág. 23 do PNR) são manifestamente insuficientes e enviesantes, não permitindo aferir da evolução real ocorrida neste domínio no período objeto de análise.

O PNR contempla, pois, na sua proposta uma carteira de medidas e instrumentos suscetíveis de responder às necessidades dos agentes económicos com maior dinamismo e capacidade de geração de valor, organizados em torno de programas estruturantes: StartUp Portugal, Indústria 4.0 e Programa Internacionalizar. O CES considera estes programas uma abordagem integrada com elevado potencial para fomentar e enriquecer a capacidade de geração de valor do tecido empresarial. O CES alerta, no entanto, para os riscos de subaproveitamento das oportunidades disponibilizadas que interessa mitigar e considera essencial assegurar a intensificação de esforços no sentido de maximizar a capacidade de acesso a estas oportunidades, designadamente por via da capacitação e ativação de redes e de agentes passíveis de desempenharem funções de intermediação entre a oferta e a procura.



3.3. Valorização do território

Este pilar realça como referência estruturante para a criação de políticas públicas de matriz sectorial o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e a progressiva operacionalização do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT). A efetiva importância política deste tipo de instrumentos é condição decisiva para o combate ao agravamento das assimetrias intra e inter-regionais em Portugal, especialmente no que se refere ao papel que as políticas públicas podem desempenhar para inverter ou contrariar situações indesejáveis. Este tipo de instrumentos e sobretudo a sua condução política são determinantes para o alinhamento das diferentes políticas sectoriais, envolvendo inclusivamente as entidades da economia social, e a sua colocação ao serviço das necessidades de cada território.

A coesão territorial pretendida para o nosso país não pode confundir-se com uma evolução dos indicadores económicos em que a diminuição dos desequilíbrios regionais se faz mediante um processo de convergência negativa; ou seja, em que a diminuição da distância entre regiões se faça à custa do menor dinamismo das regiões com maior nível de desenvolvimento. O recente Relatório do Desenvolvimento e Coesão realizado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) mostra que a aproximação dos níveis de criação de riqueza regionais está ancorada «na significativa diminuição do PIBpc da área Metropolitana de Lisboa e que, em resultado disso, a região da capital do país cresceu a um ritmo quase 50% abaixo do da UE28, divergindo da média das regiões capital do conjunto da União Europeia».

As graves tragédias ocorridas em 2017 expuseram as vulnerabilidades estruturais há muito conhecidas e exigiram urgência na implementação de reformas profundas no domínio da gestão dos recursos florestais. O



PNR refere a criação da figura jurídica das Entidades de Gestão Florestal e Unidades de Gestão Florestal (UGF) para incentivarem uma melhor gestão dos recursos florestais em toda a sua cadeia produtiva, bem como o desenvolvimento de um projeto piloto para aplicação do Sistema de Informação Cadastral Simplificada e a criação do Balcão Único do Prédio (BUPi). No que respeita à defesa da floresta, encontra-se em execução o Programa de Fogo Controlado e o Programa de Revitalização do Pinhal interior (PRPI). O CES reconhece que estas medidas vão no sentido certo, contudo não são ainda de molde a proporcionar as grandes alterações estruturais que o país necessita em termos de desenvolvimento rural e planeamento.

Outra preocupação é a insuficiente atenção dada ao problema dos constrangimentos provocados pelo congestionamento do aeroporto de Lisboa, uma infraestrutura com elevada importância estratégica para o país, com graves prejuízos sobre os seus níveis de atratividade, variável em que o grau de mobilidade de pessoas nas ligações internacionais é cada vez mais relevante. Esta situação prejudica ainda, em particular, o sector do turismo, cuja dinâmica de crescimento evidenciada nos últimos anos é essencial para a nossa economia.

O CES destaca ainda a importância dada às questões de reabilitação urbana, mas reafirma, como já referiu no parecer anterior, haver espaço e condições para estruturar uma visão mais abrangente e robusta daquilo que podia ser justamente denominado como uma Política de Cidades devendo levar-se em consideração o processo de gentrificação dos centros históricos das cidades e a transferência dos residentes habituais para as periferias, situação que justifica uma política ativa de construção de habitação para arrendamento a preços acessíveis.

No caso dos territórios ditos de baixa densidade ou economicamente deprimidos, o CES considera que são essenciais políticas públicas que pensem de forma integrada o problema do território, dando especial



atenção ao problema do povoamento das regiões em situação de depressão demográfica, o que implica a discussão de um plano estratégico de desenvolvimento a dinamizar pelas entidades públicas com a participação dos diferentes atores regionais e locais, designadamente empresas, trabalhadores, organizações ligadas ao desenvolvimento territorial, onde o sector cooperativo e social desempenha um papel importante, bem como ao ensino, à investigação e à formação profissional. A revitalização das regiões deprimidas implica ainda o reforço do investimento público, designadamente em infraestruturas, transportes, mobilidade e serviços públicos, mas também de reabilitação e valorização urbanas, bem como a criação de outras condições indutoras do reforço do investimento privado.

É ainda entendimento do CES que é necessária uma assunção coletiva de promoção ativa do desenvolvimento dos territórios rurais, assente na convicção de que o mundo rural é um espaço de oportunidades, de desenvolvimento, de criação de riqueza e emprego, cuja afirmação se enquadra nas ambições de desenvolvimento do país.

Sendo o mar um dos recursos estratégicos para o nosso desenvolvimento, é de destacar a concretização do Plano de Ação da Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026 que poderá auxiliar grandemente a exploração dos portos portugueses, permitindo-lhes competir com outros portos internacionais.

3.4. Modernização do Estado

O Pilar da Modernização do Estado que deveria consagrar uma visão abrangente das necessidades, desafios e prioridades para a



concretização de tal objetivo, é quase omissa no que se refere aos Recursos Humanos.

O CES tem reiteradamente, quer nos seus pareceres sobre o PNR quer sobre as GOP e OE, chamado a atenção para a necessidade de uma valorização dos recursos humanos da Administração Pública em todas as suas dimensões (carreiras, formação profissional, condições de trabalho, salários) e de colmatar a falta de recursos em certas áreas, de modo a serem asseguradas as condições para a prestação de serviços públicos de qualidade.

O CES continua a reconhecer que o Programa Simplex+ tem dado um contributo positivo para a simplificação administrativa. No entanto, o CES não pode deixar de constatar que novas obrigações têm surgido para as empresas, com elevados custos administrativos e financeiros, de que são exemplo o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e o Registo Central do Beneficiário Efetivo (RGE). A este propósito o CES destaca a importância de serem desenvolvidas ferramentas de apoio, nomeadamente guias práticos. O CES considera ainda que em matérias de alguma complexidade, como as referidas, o Estado deve garantir que os serviços da administração pública estão dotados de meios humanos, devidamente preparados para ajudar as empresas no cumprimento das suas obrigações.

Em relação à desconcentração, transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, o processo que se iniciou após a publicação da Lei-quadro (Lei n.º 50/2018) não parece, no entender do CES, dar cumprimento aos objetivos de maior eficácia e eficiência, tal como consta no documento do PNR (pág. 79).

O CES considera ainda fundamental que o modelo de avaliação prévia do impacto legislativo, no âmbito da medida designada por “Custa



Quanto", seja melhorado com o objetivo de contribuir efetivamente para a redução dos encargos administrativos.

Igualmente o CES considera pertinente o reforço da avaliação do impacto do Orçamento do Estado em função do género, numa ótica de eficácia e eficiência das políticas públicas.

3.5. Redução do endividamento da economia

Este pilar contempla simultaneamente as questões de sustentabilidade da dívida pública e do endividamento do tecido empresarial, de acordo com as recomendações específicas 1 e 3 da Comissão Europeia. Relativamente à questão do endividamento empresarial, deve realçar-se a importância do Programa Capitalizar no sentido da promoção da Capitalização das PME, do acesso ao financiamento e do reforço do equilíbrio das estruturas financeiras. O CES destaca a taxa de execução superior a 85% do Programa Capitalizar e espera que as medidas em curso ou a implementar sejam finalizadas o mais depressa possível.☹

Todavia, reconhece-se a necessidade de se proceder a uma avaliação do Programa, tanto ao nível do grau de execução das respetivas medidas como dos seus resultados, para permitir conferir-lhe novo fôlego com particular ambição na dimensão financeira, onde existem medidas por executar.

O CES regista como positiva a melhoria alcançada ao nível da redução do peso da dívida pública no PIB, embora considerando que a mesma continua muito elevada. Contudo, o problema mais preocupante, porque estrutural, está contido na elevada dívida externa do país, quer pública, quer privada, onde surgem refletidas algumas das principais fragilidades da nossa economia. Estas vão desde o perfil daquilo que exportamos (com um insuficiente valor acrescentado nacional



incorporado e que é agravado por uma forte componente importada nos produtos exportados), até uma insuficiente capacidade da produção nacional de responder, em condições competitivas, às necessidades da nossa procura interna.

Sendo a dívida externa a componente da dívida mais sensível aos choques financeiros internacionais, o CES vê com alguma preocupação a balança anual corrente e de capital tenha visto o seu saldo positivo baixar em 2018, fazendo desacelerar a evolução da nossa dívida externa medida pela «posição de investimento internacional», que tem vindo a regredir desde 2014, fixando-se, no último ano, em valores próximos dos do crescimento do PIB. Para que esta redução possa prosseguir de forma sustentada são precisas medidas de âmbito estrutural que tornem a economia mais competitiva, quer externa, quer internamente simultaneamente, elevar os níveis de poupança nacional, reforçando os instrumentos de captação e remuneração da poupança e colocando-os ao serviço do financiamento da economia.

O CES recomenda ainda um maior esforço no combate à fraude e evasão fiscal e contributiva de forma a assegurar uma maior eficácia na cobrança de receitas, limitando as perdas, para que o Estado possa cumprir a sua missão.

No caso da Segurança Social, assinala-se o alargamento de várias prestações sociais, da convergência de efeitos resultante de aumento das contribuições decorrente da expansão do mercado de emprego e da redução da despesa com prestações de desemprego. A sustentabilidade da Segurança Social enquanto elemento determinante para o desenvolvimento do País e para a coesão social não deveria, no entender do CES, ser analisado numa mera ótica orçamental e de “redução do endividamento da economia”, capítulo em que esta matéria foi inscrita no PNR.



A evolução e a situação favorável em que as contas da segurança social se encontram na atual conjuntura, sendo um elemento positivo, não devem afastar-nos de um desejável debate mais profundo e alargado sobre a sustentabilidade da segurança social, num quadro em que se enfrentam profundos desafios demográficos, económicos, laborais e sociais, num debate que deve atender ao duplo desafio – o da sustentabilidade financeira e o da garantia e adequação da proteção social. Assim, matérias como a diversificação das fontes de financiamento e melhoria e maior abrangência da proteção são certamente questões a ter presentes.

3.6. Reforço da coesão e da igualdade social

O pilar relativo ao reforço da coesão e da igualdade social, na perspetiva do CES deve apresentar uma abordagem mais integrada e sistémica ao desenvolvimento social e demográfico do País e não somente uma perspetiva mitigadora e tendencialmente reativa como habitualmente é apresentado. Essa dimensão mais pró-ativa deve ser centrada em desafios como a prevenção, a capacitação, a inovação social e a exploração de oportunidades potenciadoras do reforço da coesão e da igualdade social.

O CES valoriza as medidas tomadas no sentido do reforço da segurança social através da melhoria das prestações, incluindo as pensões, no âmbito dos sistemas contributivo e não contributivo, considerando serem essenciais para aumentar a confiança no sistema e para reforçar a coesão e a igualdade social. Esse reforço verificou-se num quadro de melhoria da sustentabilidade, com saldos positivos e aumento das contribuições sociais. No entanto, permanecem défices de proteção e de segurança social abrangendo alguns grupos sociais, como o caso dos



desempregados, sendo pobres um em cada dois mesmo após transferências sociais.

No domínio de saúde o CES assinala o objetivo da articulação entre os Cuidados de Saúde Primários, Cuidados de Saúde Hospitalares e Cuidados Continuados Integrados, mas considera insuficiente o esforço feito. O elevado número de utentes atendidos nas urgências dos hospitais, sem que, de acordo com o método de triagem, o grau de urgência o justifique, revela incapacidade doutros tipos de cuidados.

O CES valoriza a redução das taxas moderadoras e o aumento da população com médico de família atribuído, sem prejuízo de notar que em 2017 ainda havia 7,3% dos utentes em que tal não ocorria. Subsistem ainda problemas relativos ao subfinanciamento do sistema de saúde; o desinvestimento no SNS, sendo que entre 2006 e 2016, só no último ano aumentou o número de camas em hospitais; a insuficiente atenção à literacia em saúde; a falta de informação sobre a situação dos investimentos previstos; a insuficiência e dependência do sistema em relação a meios auxiliares de diagnóstico e terapêutica; a escassa despesa pública em cuidados preventivos (apenas 1,1% da despesa corrente).

O CES valoriza também as novas medidas de redução dos preços dos passes sociais, que terão impacto nos rendimentos de muitos portugueses e aumentarão a coesão social, mas alerta para a necessidade de realizar um forte investimento na modernização e renovação dos sistemas de transportes públicos, quer nas infraestruturas, quer no material circulante, através da produção nacional, quer no reforço do número de trabalhadores a eles afetos.



3.7. O PNR e a nova estratégia para a década

Desde 2017 que o Governo desenvolveu os pressupostos para a estratégia do desenvolvimento económico e social do País para o horizonte de 2030. Essa estratégia deverá estar articulada com as prioridades que a União Europeia discute neste momento para o período pós 2020 (as prioridades para o orçamento Europeu são garantir uma União Europeia coesa, competitiva e sustentável).

O CES considera que a estrutura apresentada no PNR relativa à estratégia do Portugal 2030 é apropriada ao que está definido como prioritário pela União Europeia e realça a importância das quatro agendas temáticas: (1) a relativa às pessoas, com um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão e menos desigualdade; (2) a que se refere à inovação e qualificações; (3) a relativa a um País competitivo, em termos externos e coeso internamente; e (4) a que respeita a um País sustentável e que valoriza os seus recursos endógenos.

4. O PNR e os Fundos Europeus

A mobilização de recursos financeiros provenientes da UE tem desempenhado um papel fundamental na criação e implementação das várias políticas públicas de coesão.

O CES alerta, no entanto, para o facto de o Portugal 2020 estar ainda com uma baixa taxa de execução, particularmente relevante no que se refere a ações com maior predominância de investimentos imateriais (caso dos projetos conjuntos, das ações coletivas e dos sistemas de incentivos orientados para a qualificação dos portugueses) e dos P.O.

Regionais que chegaram ao final de 2018 com uma taxa de execução de 19%. Este último caso mostra que o problema fundamental não é tanto o de disponibilizar diretamente dinheiro às regiões, mas o de termos projetos territorializados, nomeadamente visando o desenvolvimento das regiões mais deprimidas, devidamente integrados e que reforcem a atratividade das mesmas, quer para investidores, quer para a fixação de residentes e de possíveis novos residentes.

O CES alerta para o facto de ainda não ser visível o contributo dos Fundos Europeus para a alteração do perfil produtivo do país, embora haja incentivos nesse sentido.

Outro aspeto preocupante é o facto de existir uma fortíssima dependência do investimento público em relação aos fundos (em mais de 80%), colocando questões quer em termos de montantes disponibilizados, quer quanto aos constrangimentos em termos de opções de políticas a seguir para resolver os problemas do país. Em termos futuros estes problemas poderão agravar-se com o corte previsto para os montantes destinados à coesão e à agricultura em detrimento das opções de segurança e defesa.

É de saudar a inclusão explícita numa das agendas temáticas da estratégia do Portugal 2030 o objetivo de um melhor equilíbrio demográfico. No entanto, o desafio do envelhecimento demográfico é aqui tratado apenas numa das suas vertentes, a que diz respeito ao risco de agudizar os desequilíbrios etários, de rendimento ou regionais. Face aos cenários existentes, justifica-se, no entender do CES, a discussão pública e implementação de uma verdadeira Estratégia Nacional no contexto do Portugal 2030 integrando as vertentes social e económica, para enfrentar o desafio demográfico, que deveria assentar, nomeadamente, nos seguintes eixos: Uma política de promoção da natalidade, uma política de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional, uma política de atração de imigrantes mais qualificados e



em idade ativa, uma política dirigida aos jovens, uma política integrada de envelhecimento ativo, uma política de assistência de qualidade à população idosa, a par das reformas necessárias na segurança social e no serviço nacional de saúde.

Finalmente, o CES manifesta a sua preocupação pela ausência de informação e debate sobre os trabalhos preparatórios do Portugal 2030, após uma apresentação inicial ocorrida ainda em 2017. A este propósito, e face aos desafios existentes, o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de não haver atrasos no arranque do novo período de programação estrutural.

5. Síntese

O presente parecer do CES teve como objeto documento do Governo português relativo à proposta de Programa Nacional de Reformas 2016-2023 (atualização de abril de 2019) insere-se nas competências que lhe estão atribuídas.

Apesar das recomendações efetuadas anteriormente, a presente proposta de PNR apresenta limitações do ponto de vista estratégico, não definindo claramente as opções e prioridades, nem identificando a responsabilidade pela execução e pela prestação de contas, o que penaliza a robustez e consistência deste instrumento.

À semelhança de anos anteriores, o CES considera que a proposta de PNR para 2019 beneficiaria de uma menor dispersão de medidas no âmbito de cada um dos Pilares Temáticos considerados, privilegiando em alternativa a concentração de recursos num número mais reduzido, mas simultaneamente mais robusto e integrado de programas e ações estruturantes. Igualmente, julga-se que deveria haver também um



esforço adicional de clarificação do contributo esperado da implementação de cada um dos programas/ações/medidas propostos para a mitigação/superação dos problemas e desafios estratégicos visados, viabilizando assim uma apreciação mais circunstanciada da sua eficácia.

O CES regista que os dados mais recentes sugerem um posicionamento globalmente favorável de Portugal relativamente à generalidade das metas acordadas no quadro da Estratégia Europa 2020. Não obstante, o CES considera essencial não reduzir a apreciação dos progressos e desenvolvimento do País a esta bateria sucinta de indicadores, defendendo o seguimento sistemático de indicadores complementares que possam informar uma visão mais integrada e detalhada desses progressos.

De acordo com o que consta da proposta de PNR para 2019, os elementos expostos mostram que as dinâmicas de criação de emprego ainda não permitiram atingir um perfil qualitativo consentâneo com os objetivos prosseguidos, merecendo por isso um acompanhamento próximo em torno de matérias relativas a melhores condições de emprego e redução da vulnerabilidade a que se encontram expostos grupos específicos de ativos como os jovens, as mulheres ou os desempregados de longa duração.

O CES enfatiza a necessidade de conseguir conjugar uma visão de médio e longo prazo com uma estratégia robusta e focada que tenha tradução concreta em políticas públicas consistentes e efetivas, de forma a vencer os desafios estruturais mais profundos e superar os principais bloqueios da economia e da sociedade portuguesa.



O PNR não contempla senão de forma superficial, o tema da demografia e, atendendo à evolução económica e social, o CES recomenda que o Governo apresente com a máxima brevidade um plano estratégico para a promoção da natalidade.

Também merece referência a ausência de informação e debate sobre os trabalhos preparatórios do Portugal 2030. A este propósito, e face aos desafios existentes, o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de não haver atrasos no arranque do novo período de programação estrutural.



6. Declarações de Voto

**Plenário do CES para discussão e aprovação do Parecer sobre o Plano
Nacional de Reformas**

- Declaração de Voto –

Estamos a pouco mais de um mês do início de mais uma época de incêndios destrutivos. O que aconteceu em 2017 e mais circunscritamente em 2018 tem condições para se repetir em 2019, até porque o panorama actual já é de seca, mais ou menos grave consoante as regiões, e a limpeza das matas e florestas em grande parte não foi feita, por razões diversas.

A falta de equacionamento de soluções eficazes para ao menos reduzir a dimensão do problema deixa augurar o pior. Admitir que ele possa ser resolúvel sem uma intervenção directa e empenhada dos órgãos da Administração Local é uma quimera.

Portugal vai carecer de toda a sorte para evitar o pior. Mas esse nunca foi nem será um critério válido de boa Administração ...


Alberto Regueira

- Associações de Consumidores -

Parecer do CES sobre o PNR 2016-2023

Declaração de voto da CGTP-IN

A CGTP-IN considera que o parecer do CES sobre o PNR 2016-2013 dá relevo a matérias essenciais com impacto na vida dos trabalhadores e no desenvolvimento do país.

Assim, o entendimento do CES de que "o progresso do país não se limita ao cumprimento das metas da Estratégia Europa 2020, nomeadamente no que diz respeito à resposta a desafios estruturais como a melhoria da produtividade e do emprego, o incremento da produção nacional e o combate às assimetrias territoriais e sociais, bem como a recuperação e reforço dos serviços públicos que sejam essenciais para uma estratégia de desenvolvimento", é valorizado pela CGTP-IN.

A CGTP-IN valoriza também a referência à "necessidade de remover os obstáculos e condicionalismos que imperam sobre a definição soberana de um modelo de desenvolvimento assente num perfil produtivo de maior valor acrescentado".

Outro aspecto que destacamos pela sua importância é a chamada de atenção para a "necessidade de uma valorização dos recursos humanos da Administração Pública em todas as suas dimensões (carreiras, formação profissional, condições de trabalho, salários) e de colmatar a falta de recursos em certas áreas, de modo a serem asseguradas as condições para a prestação de serviços públicos de qualidade".

Também no que diz respeito à Segurança Social o CES assinala "o alargamento de várias prestações sociais, da convergência de efeitos resultante de aumento das contribuições decorrente da expansão do mercado de emprego e da redução da despesa com prestações de desemprego" e ainda que "a sustentabilidade da Segurança Social enquanto elemento determinante para o desenvolvimento do País e para a coesão social não deveria, no entender do CES, ser analisado numa mera óptica orçamental e de "redução do endividamento da economia", capítulo em que esta matéria foi inscrita no PNR".

Realçamos que "o CES valoriza também as novas medidas de redução dos preços dos passes sociais, que terão impacto nos rendimentos de muitos portugueses e aumentarão a coesão social, mas alerta para a necessidade de realizar um forte investimento na modernização e renovação dos sistemas de transportes públicos, quer nas infraestruturas, quer no material circulante, através da produção nacional, quer no reforço do número de trabalhadores a eles afectos".

E ainda como positivo a preocupação manifestada no parecer relativa à "fortíssima dependência do investimento público em relação aos fundos (em mais de 80%), colocando questões quer em termos de montantes disponibilizados, quer quanto aos constrangimentos em termos de opções de políticas a seguir para resolver os problemas do país. Em termos futuros estes problemas poderão agravar-se com o corte previsto para os montantes destinados à coesão e à agricultura em detrimento das opções de segurança e defesa".

Há, no entanto, um conjunto de formulações, em parte contraditórias com outras presentes no parecer, em parte regredindo em relação a redacções presentes em anteriores versões do actual parecer ou já consensualizadas em anteriores documentos do CES, com as quais a CGTP-IN não concorda.

O parecer adopta uma visão estreita sobre a inovação e o desenvolvimento, não considerando por exemplo a importância do ensino superior e a necessidade do reforço do seu financiamento.

Também a referência ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, como instrumento que integra princípios fundamentais para a melhoria do mercado de trabalho e da protecção social que deve estar presente na estratégia de desenvolvimento do País e na avaliação de resultados merecem a nossa discordância por considerarmos este instrumento uma regressão ao consagrado na Constituição da República Portuguesa em matéria laboral e social.

Ao contrário de documentos anteriores do CES, este parecer não aborda o problema da dívida pública e da necessidade da sua renegociação, tal como não também não trata dos condicionamentos e constrangimentos que resultam do cumprimento das regras de governação económica europeia (incluindo o Pacto de Estabilidade e de Crescimento, o Tratado Orçamental e as Recomendações dirigidas a Portugal), e que têm tido consequências na evolução do investimento público, na provisão e qualidade de serviços públicos e nas remunerações dos trabalhadores da Administração Pública.

No que diz respeito ao emprego há também recuos face a pareceres anteriores, quer no que diz respeito aos salários quer quanto ao necessário combate à precariedade do emprego e elevação da sua qualidade.

Outro aspecto com a qual a CGTP-IN discorda tem a ver com a consideração sobre o papel sobre os serviços privados de emprego e a colocação de desempregados, o que pode ser entendido como um apoio a uma privatização parcial do serviço público de emprego que a CGTP-IN não pode subscrever.

Face ao acima exposto, a CGTP-IN abstém-se na votação sobre o Parecer do CES ao Plano Nacional de Reformas 2016-2023.

Os representantes da CGTP-IN

Lisboa, 22 de Abril de 2019

