



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre o Programa Nacional de Reformas 2022

Aprovado no Plenário de 18/07/2022

Relator: Conselheiro António Fontaínhas Fernandes

Lisboa, 2022



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. O REFERENCIAL	4
3. APRECIÇÃO GLOBAL DO PNR	5
4. PROGRESSO FACE AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU	11
5. AGENDAS DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030	13
5.1 AS PESSOAS PRIMEIRO: UM MELHOR EQUILÍBRIO DEMOGRÁFICO, MAIOR INCLUSÃO, MENOS DESIGUALDADE	14
5.2. DIGITALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E QUALIFICAÇÕES COMO MOTORES DE DESENVOLVIMENTO	18
5.3. TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E SUSTENTABILIDADE DOS RECURSOS	23
5.4. UM PAÍS COMPETITIVO EXTERNAMENTE E COESO INTERNAMENTE	26
6. O PNR E OS FUNDOS EUROPEUS	30
7. SÍNTESE CONCLUSIVA	33



1. INTRODUÇÃO

Este parecer do Conselho Económico e Social (CES) tem como objeto o documento do Governo relativo ao Programa Nacional de Reformas para 2022 (PNR 2022), inserindo-se nas competências que lhe estão atribuídas através da Constituição da República Portuguesa, da Lei N.º 108/91 que regula o CES e na Lei n.º 43/91 (Lei Quadro de Planeamento), na sua redação atual.

O PNR 2022 foi apresentado às instituições europeias no final de abril, pelo que o CES recomenda que em situações futuras a consulta pelo Governo a este órgão constitucional seja iniciada numa fase anterior. Deste modo, seria possível uma contribuição mais efetiva do CES na avaliação do formato do documento, das suas orientações e das medidas previstas. Não obstante, o CES reconhece que o atraso na preparação do PNR 2022 resulta das circunstâncias excecionais que enquadraram as eleições e a tomada de posse do novo Governo.

Num primeiro momento, o parecer apresenta um referencial sobre o conceito de um Plano Nacional de Reformas, seguido de uma breve apreciação global e da avaliação do progresso registado face aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

De seguida, e de acordo com o formato do documento do PNR 2022, analisam-se as agendas da Estratégia Portugal 2030 e o alinhamento do PNR com os fundos europeus. O parecer inclui ainda uma síntese conclusiva para sistematizar e transmitir de forma compreensiva os elementos-chave da análise do PNR.



2. O REFERENCIAL

O PNR representa o Plano de Reformas Estruturais para a promoção do crescimento e emprego, visando demonstrar a coerência das opções de política à luz das recomendações específicas por país dirigidas a Portugal no âmbito dos ciclos do Semestre Europeu. Um documento desta natureza deve explicitar de forma integrada a estratégia de desenvolvimento do país, descrevendo as políticas públicas que respondem aos desafios económicos e sociais, a exemplo do Programa de Estabilidade, das Grandes Opções e do Orçamento do Estado (OE).

Um documento estratégico para o desenvolvimento de médio prazo do país deve conter um diagnóstico fundamentado sobre os principais problemas e desafios e como estes se evidenciam. Os desafios devem traduzir-se em objetivos específicos alinhados com as agendas temáticas, com prioridades e medidas quantificadas a eles associadas. O documento deve especificar as metas, o seu horizonte temporal e os instrumentos para monitorizar o desempenho das medidas.

Num exercício de planeamento integrado é essencial prever adaptações a mudanças da envolvente, considerando um conjunto de indicadores. Por outro lado, as medidas devem ser objeto de uma cartografia fina que considere a localização geográfica das ações e respetivos valores.

A Estratégia Portugal 2030 visa delinear o referencial para a próxima década, constituindo-se como instrumento de planeamento das políticas de promoção do desenvolvimento. É um documento essencial que enquadra os principais programas estruturantes que, com o financiamento de fundos da União Europeia (UE) serão executados nos próximos anos – o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o Acordo de Parceria e respetivos programas e o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC) –, em consonância com o Portugal 2020 em fase de conclusão.



3. APRECIÇÃO GLOBAL DO PNR

O PNR 2022 apresentado às instituições nacionais e europeias está configurado no quadro de políticas que o Governo considera dar resposta aos principais desafios do país. Está organizado em torno das agendas da Estratégia Portugal 2030, cujo desenho decorre da “Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030”, que foi objeto de auscultação pública aberta à sociedade.

As medidas que norteiam o PNR 2022 são apresentadas num contexto em que urge responder aos bloqueios estruturais que o país tem enfrentado e ao impacto disruptivo associado à crise da COVID-19. As opções estratégicas são também marcadas pela invasão militar da Ucrânia e os seus impactos económicos, que exigiu adotar medidas de emergência para os setores de atividade e segmentos sociais vulneráveis mais afetados pela inflação.

O PNR 2022 insere-se no ciclo do Semestre Europeu, sendo também uma resposta às REP de 2019 e de 2020, as quais identificam preocupações com a sustentabilidade das finanças públicas, a qualificação, a promoção do investimento empresarial na inovação e investigação, a melhoria das infraestruturas energéticas, de transportes, a transição climática e o ambiente de negócios, a qualidade e a eficácia das instituições.

Da apreciação global do PNR 2022, conclui-se que uma parte substancial das medidas está centrada em dotações provenientes de fundos comunitários, em particular do PRR e do Portugal 2030. O documento incorpora, contudo, preocupações previamente expressas pelo CES sobre a origem e detalhe das medidas e estrutura a apresentação das quatro agendas estratégicas por medidas previstas no PRR e medidas extra-PRR.



Adicionalmente, o Anexo 2 do PNR detalha estas medidas, sendo que o financiamento não tem origem no PRR nem no Portugal 2030.¹

O CES recomenda maior ambição na implementação de reformas no domínio da eficiência da justiça, da sustentabilidade da Segurança Social, da fiscalidade e da modernização e capacitação do Estado, nomeadamente no SNS, entre outras, visando uma resposta adequada aos modernos desafios sociais.

Quanto à sustentabilidade da Segurança Social, como foi frisado no Parecer do CES sobre a natalidade, em Portugal regista-se um envelhecimento acentuado na pirâmide etária da população residente, colocando pressão nas contas da Segurança Social.² O INE estima que a população residente em Portugal diminua para 8,2 milhões de pessoas em 2060.³

No entendimento do CES, é positivo o objetivo expresso no PNR 2022 de prosseguir a modernização tecnológica na justiça, recorrendo ao Fundo para a Modernização da Justiça, visando a informatização e desmaterialização dos processos judiciais. Contudo, trata-se de uma medida insuficiente, devendo a reforma da justiça ser mais abrangente e uma forte aposta do país, face à preocupante situação atual. A título de exemplo, a duração média dos casos nos tribunais administrativos e fiscais em 2021 foi de 42 meses, atingindo os 247 meses (mais de 20 anos) nalguns domínios, e a duração média das ações executivas laborais foi de 52 meses.⁴ O CES considera que o acesso à justiça deve ser universal, não

¹ Anexo 2 “Lista de Medidas PRR e extra-PRR” (páginas 67 e 83 do PNR 2022) com indicação abrangente de medidas por agenda estratégica.

² Conselho Económico e Social (2022), A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social. Consulta [aqui](#).

³ INE (2020), Projeções de População Residente em Portugal. Consulta [aqui](#).

⁴ Governo (2022), Estatísticas da Justiça. Consulta [aqui](#) e [aqui](#).



podendo existir discriminação com base na condição socioeconómica ou no nível de rendimento dos e das cidadãos.

O CES chama a atenção para o facto do PNR ser praticamente omissivo no domínio da fiscalidade, que se revela uma condicionante fundamental. Nesta matéria, o CES nota que, não obstante 2021 ser ainda um ano atípico em termos de receitas e despesas fiscais, a carga fiscal foi de 35,8%. Verificou-se uma subida da carga fiscal, registando-se uma diferente evolução entre impostos indiretos e diretos e, nestes últimos, entre o IRS (cuja receita cresceu 5,7%) e o IRC (cuja receita desceu 6,6%), originando a maior diferença registada até hoje entre os impostos cobrados às empresas, aos/às trabalhadores/as e pensionistas.

Na perspetiva do CES regista-se uma estreita dependência do investimento público em relação aos fundos, um assunto que será analisado mais à frente. Lembra que, a exemplo de anos anteriores, os desafios estruturais mais profundos persistem. Da leitura do PNR resulta que o foco está muito centrado na atração de financiamento e menos na adoção de regulação específica que permita o desenvolvimento de políticas públicas sustentadas.

O CES tem alertado para alguns bloqueios, mencionados em pareceres anteriores, como o caso do débil crescimento da produtividade, que resulta de problemas como os custos de contexto das empresas, a atomização do tecido empresarial que gera um défice de escala, as deficiências organizacionais e a qualidade de gestão ao nível das micro e pequenas empresas, o défice de qualificações da população ativa, a restrita especialização em setores de maior valor acrescentado, os níveis elevados de endividamento privado e público, a persistência de baixos salários e precariedade e os níveis de pobreza (particularmente nos/as idosos/as,



crianças e trabalhadores/as) e de desigualdade na distribuição de rendimentos.

O PNR 2022 reconhece os avanços de crescimento económico face à trajetória de convergência com a UE, registada de 2017 a 2019, bem como uma considerável taxa de crescimento do PIB registada no primeiro trimestre deste ano, não desligada da forte quebra do ano anterior. Contudo, é essencial notar que a Comissão Europeia prevê para Portugal um crescimento do PIB de 5,8% em 2022 e de 2,7% em 2023.⁵ Não obstante um crescimento acima da média da Área Euro (previsão de crescimento para este grupo de 2,7% em 2022 e 2,3% em 2023), perspetiva-se que o crescimento desacelere nos anos seguintes.

O Parecer do CES sobre o OE de 2022 sublinha que Portugal poderá registar, a partir do próximo ano, uma desaceleração do crescimento do PIB, culminando com uma projeção de apenas 1,9% de aumento em 2027. Portugal assegurará a trajetória convergência com a média da Área Euro, mas ficará abaixo do crescimento do PIB dos países da UE com crescimento mais acelerado, sendo a convergência assegurada pelo lento crescimento das maiores economias. No fundo, estima-se que Portugal apresente o oitavo crescimento mais lento da UE nos próximos anos.⁶

O estudo citado sugere que Portugal já atingiu o seu PIB potencial, o que significa que, sem investimentos e reformas, não será possível convergir mais com a UE, com um PIB potencial mais elevado. Seria necessário atuar sobre os fatores que concorrem para o PIB potencial, como o aumento da produtividade do trabalho, das qualificações, o reforço da eficiência do sistema fiscal e a melhoria do funcionamento dos serviços públicos, onde

⁵ Comissão Europeia (2022), Spring 2022 Economic Forecast: Economic Forecast for Portugal. Consulta [aqui](#).

⁶ Monteiro, N. e Jalali, C. (coord.) (2022), Um novo normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal, Fundação Francisco Manuel dos Santos. Consulta [aqui](#).



Portugal apresenta níveis inferiores às médias da UE – um bloqueio referido em pareceres anteriores.

O PNR 2022 sublinha a redução do desemprego, a melhoria da qualidade de emprego, o aumento sustentado dos salários e o combate à exclusão social, evidenciado na melhoria de alguns dos indicadores que medem a desigualdade, a pobreza e a privação material. Quanto aos indicadores do desemprego, o CES destaca o elevado ponto de partida do desemprego de longa duração, que em 2021 foi de 43,4%, isto é, metade da população desempregada estava nesta condição há 12 ou mais meses.⁷ Regista também o desemprego jovem (16 a 24 anos de idade), que em 2021 foi de 23,4% da população nesse intervalo de idades, afetando mais as mulheres jovens do que os homens jovens (26,4 e 21% respetivamente).

A estes dados soma-se o problema da população desencorajada (população inativa disponível, mas que não procura emprego), que em 2021 foi de 162,4 mil pessoas e do subemprego de trabalhadores/as a tempo parcial, que atingiu cerca de 141,9 mil trabalhadores/as no mesmo ano, sendo na sua maioria mulheres.

O CES recorda a chamada de atenção do Parecer do OE de 2022 para a melhoria da proteção no desemprego, ainda aquém das necessidades dos/as desempregados/as.⁸ A OCDE recomenda reforçar a proteção social do emprego jovem e temporário, os grupos mais afetados pela crise pandémica.⁹ Do ponto de vista do CES é essencial dar resposta às causas que conduzem à precariedade dos vínculos laborais. Em 2021, a percentagem de emprego temporário no emprego total foi na UE de 14%, enquanto em Portugal foi de 17%. No caso dos/as trabalhadores/as

⁷ INE, Inquérito ao Emprego e Estatísticas do Emprego (4º trimestre de 2021).

⁸ Conselho Económico e Social, Parecer sobre a Proposta de Orçamento de Estado 2022. Consulta [aqui](#).

⁹ OECD (2021), Economic Survey of Portugal. Consulta [aqui](#).



menores de 25 anos foi, também em 2021, de 48,9% na EU e de 58,2%.¹⁰ No primeiro trimestre de 2022, em termos homólogos, aumentou o número de trabalhadores/as com contrato de trabalho sem termo, ainda que a maioria do emprego criado nesse trimestre seja de carácter não permanente.

Quanto à pobreza, verifica-se uma deterioração de alguns indicadores nos dados mais recentes, como se verá no ponto seguinte de balanço dos progressos face aos ODS's da ONU.

Importa, ainda, realçar a questão da inflação. A inflação (IHPC, taxa de variação homóloga) foi de 0,9% em 2021 e as perspetivas no OE para 2022 apontavam para 4%, mas a previsão da OCDE atualizada em junho de 2022 é de 6,3% para 2022 e a evolução do IPC foi de 8% em maio de 2022, de acordo com o INE, apontando para uma subavaliação da previsão da taxa de inflação, com uma expectável perda de poder de compra no ano de 2022.

Em termos globais, as medidas do PNR são apresentadas na perspetiva da resolução de problemas do imediato e na criação de condições de contexto para aumentar a produtividade, sobretudo em áreas geográficas de maior densidade populacional. É essencial que as forças centrípetas se sobreponham às centrífugas e, neste sentido, se alcance um desenvolvimento regional mais equilibrado, de forma a que o país seja mais competitivo e sustentável.

Na perspetiva do CES, o PNR 2022 beneficiaria de uma concentração de medidas em cada uma das agendas temáticas, bem como de programas e ações estruturantes. A este respeito, a estrutura do documento do PNR,

¹⁰ Eurostat (2022), Temporary employees as a percentage of the total number of employees (%). Consulta [aqui](#)



revela um detalhe assinalável em cada uma das quatro agendas com medidas PRR e extra-PRR. Deveria estar melhor sustentado ao nível dos indicadores económicos, sociais e territoriais, tal como do grau de execução dos programas em curso, caso do Portugal 2020.

Finalmente, o CES considera essencial clarificar o contributo esperado da implementação de cada um dos programas propostos para a superação dos problemas, que passaria pela aposta na avaliação das políticas públicas e na internalização dos seus resultados.

4. PROGRESSO FACE AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU

O alinhamento do PNR com os 17 ODS da Agenda 2030 da ONU sublinha o compromisso com a sustentabilidade, cujo progresso no caso de Portugal está expresso no Capítulo 4 do PNR. O CES concorda com a opção de articular as suas prioridades estratégicas com a Agenda 2030, embora os indicadores apresentados no documento sejam limitados para aferir os progressos do país nas diferentes dimensões.

A análise global do progresso dos ODS na UE revela que o índice global diminuiu ligeiramente em 2020, pela primeira vez desde a adoção dos ODS em 2015, devido à COVID-19. No caso de Portugal, a posição ocupada está alinhada com a do conjunto dos países da UE.

Em relação ao ODS 1 sobre a erradicação da pobreza, o PNR refere que Portugal assinalou progressos em 2021, relevando-se que a estratégia de combate à pobreza pode potenciar a redução da sua incidência no país, embora tenha aumentado a taxa de privação material severa de 5,4% em 2020 para 6% em 2021. O CES relembra o elevado risco de pobreza, mesmo para quem tem um emprego, que atingiu 11,2% em 2020, o valor mais



elevado dos últimos 10 anos.¹¹ Esta estratégia de combate à pobreza assume particular relevância face às consequências sociais resultantes do cenário de guerra na Ucrânia que levou Portugal a adotar medidas de emergência.

Quanto ao ODS 3, alguns indicadores e dificuldades que têm vindo a ser sentidas no domínio da saúde evidenciam a necessidade de reforçar o Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Quanto ao ODS 5, o CES sublinha que, no que se refere à igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho, Portugal precisa de melhorar os indicadores relativos à igualdade salarial, à desagregação sexual das profissões, à progressão profissional, ao acesso a cargos de direção, à qualidade do emprego e à conciliação do trabalho e da vida familiar e pessoal. Recomenda ainda o CES a ampliação do leque de indicadores previsto para acompanhamento do desempenho do país neste domínio. O PNR 2022 não contempla uma linguagem promotora da igualdade de género, não considerando informação desagregada por sexo para permitir avaliar o impacto das políticas públicas. O CES observa ainda que o PNR não destaca a Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação.

No domínio da transição ecológica, o desempenho de Portugal tem sido melhor do que a média da UE nas emissões de carbono (ODS 9) e, ao nível das energias renováveis (ODS 7), posiciona-se como um dos países que mais tem apostado neste segmento (34% em 2020 face à média da UE de 22,1%).

No ODS 8 relativo ao trabalho digno, crescimento económico e mercado de trabalho, o documento refere a evolução da taxa de desemprego, contudo, o CES considera que seria importante proceder à avaliação de outros indicadores, como por exemplo a duração do tempo de trabalho, a

¹¹ INE (2021), Rendimento e Condições de Vida. Consulta [aqui](#).



taxa de pobreza dos/as trabalhadores/as, o peso da contratação não permanente e o número de horas de trabalho.

No que diz respeito ao ODS 11 verificou-se um aumento das despesas com habitação de 4,2% em 2010 para 5,9% em 2021, o que coloca mais pressão sobre as famílias.

O ODS 14 assume uma particular relevância para Portugal, pelo que o CES reforça a importância de fortalecer o investimento nas políticas ambientais de proteção e conservação da vida marinha, redução do lixo marinho, bem como de aproveitamento destes recursos naturais para captação de carbono.

Em relação ao ODS 16, registam-se os progressos no domínio de garantir a paz e a segurança, sublinhando o CES a confiança da população nas instituições e nas políticas europeias, a qual tem vindo a aumentar de forma regular desde 2013.

Em síntese, em termos globais a posição que Portugal ocupa está alinhada com os restantes países da UE, no entanto, o CES acredita que alguns indicadores merecem respostas mais adequadas em termos de políticas públicas. Por outro lado, a apreciação dos progressos de desenvolvimento deve valorizar um leque mais alargado de indicadores, proporcionando uma visão mais abrangente e integrada do progresso do país.

5. AGENDAS DA ESTRATÉGIA PORTUGAL 2030

O PNR 2022 consagra quatro eixos temáticos que correspondem às agendas da Estratégia Portugal 2030, que constituem a linha de orientação fundamental para o desenvolvimento do país durante a década em curso.



5.1 AS PESSOAS PRIMEIRO: UM MELHOR EQUILÍBRIO DEMOGRÁFICO, MAIOR INCLUSÃO, MENOS DESIGUALDADE

Esta agenda visa garantir a sustentabilidade demográfica e uma sociedade menos desigual com elevados níveis de inclusão, enquadrando um leque de intervenções de política pública direcionadas para reduzir a incidência de exclusão, incluindo o desemprego de longa duração, a pobreza e os indicadores de desigualdade e de precariedade laboral.

As projeções do PNR estimam uma redução significativa de população residente até 2070, mais acentuada na população em idade ativa, que sofrerá uma perda de mais de 2,5 milhões de pessoas. Neste contexto, o Parecer do CES sobre a natalidade em Portugal sugere que o apoio à natalidade não apela a uma política, mas antes a várias políticas articuladas entre si, sugerindo recomendações nos seguintes domínios: mercado de trabalho e precariedade; valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres; revisão da política das licenças parentais; e políticas sociais de combate à pobreza.

A pandemia gerou impactos a nível social, económico, financeiro, da saúde e da educação, afetando a economia portuguesa, que registou uma quebra no PIB, interrompendo a trajetória de crescimento sustentado. Por outro lado, o novo cenário geopolítico mundial traduz-se em tensões inflacionistas que reduzem o poder de compra das famílias e desafiam a sobrevivência de muitas empresas e podem colocar em causa os objetivos de crescimento económico e exigir o reforço de apoios públicos.

Neste contexto, o CES no Parecer do OE para 2022 fundamenta a necessidade de no momento atual manter uma dinâmica impulsionadora do crescimento, prosseguindo o objetivo da consolidação orçamental e de reforçar o investimento. O CES sublinha a necessidade de contrariar a perda de rendimentos disponíveis das famílias resultante da subida da inflação,



nomeadamente ao nível dos salários, das pensões e dos preços dos bens essenciais.

O CES avalia positivamente as medidas de proteção social propostas, caso do aumento dos abonos de família, do novo complemento ao abono de família para crianças em risco de pobreza extrema, bem como o complemento para a infância, ainda que considere que não lhes está subjacente um verdadeiro alcance estratégico.

O CES destaca a necessidade de tomar medidas visando reforçar a proteção social, através da melhoria das prestações, incluindo as pensões, no âmbito dos sistemas contributivo e não contributivo, essenciais para aumentar a confiança no sistema e reforçar a coesão e a igualdade social. O CES relembra os défices existentes de proteção e de segurança social, que abrangem alguns grupos sociais, nomeadamente desempregados/as.

É essencial apostar na diminuição da população em risco de pobreza ou exclusão social que, na ótica do CES, devem ser alvo de monitorização permanente. O CES sublinha a trajetória positiva registada em medidas como o aumento das pensões, do Complemento Solidário para Idosos (CSI), da Prestação Social para a Inclusão (PSI), do Rendimento Social de Inserção (RSI), do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), considerando que os seus montantes devem ser reavaliados na perspetiva do combate à pobreza. Em termos estruturais, considera essencial pensar medidas para reduzir a taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais, perspetivando políticas que erradiquem as suas causas.

Neste domínio deve enquadrar-se o combate a outras tipologias de pobreza, nomeadamente no domínio energético, acompanhando a “Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2021-2050”. O CES reforça a importância desta Estratégia ser acompanhada de medidas de financiamento justas e equitativas,



atribuídas através de um sistema de verificação da condição de recursos (à semelhança do existe nos apoios sociais) do requerente e do seu agregado familiar, com base nos seus rendimentos de capitais e prediais, para mitigar as problemáticas causas da pobreza energética nos próximos anos. Neste ponto, o CES recorda que Portugal é o quarto país da UE com menos condições económicas para garantir o aquecimento adequado das habitações, sendo que 17,5% dos e das portuguesas estavam em 2020 em situação de pobreza energética (medida neste caso pela incapacidade de aquecer a sua casa adequadamente).¹²

A pandemia conduziu ao aumento do desemprego nos grupos mais vulneráveis, caso dos/as jovens (como mencionado na secção 3), salientando o CES as medidas de apoio à manutenção do emprego e de incentivo à normalização da atividade empresarial, que tornaram possível circunscrever este fenómeno. A perda de emprego no período do primeiro confinamento situou-se nos 4%, metade do valor que se teria registado na ausência de medidas de apoio ao emprego, em especial do *layoff* simplificado.¹³

O CES manifesta preocupação com alguns segmentos do mercado de trabalho, desde logo os/as jovens, um dos grupos mais afetados pela crise económica induzida pela pandemia, em termos de desemprego e de remuneração. Em 2020, o rendimento mediano dos/das jovens (dos 18 aos 24 anos) foi, em paridade do poder de compra, de €11.553 anuais, enquanto a média europeia foi de €16.402, com a maioria dos países da UE acima de Portugal.¹⁴ Esta questão, associada à mencionada precariedade do emprego jovem, agrava as dificuldades de fixação de jovens no país.

¹² Eurostat (2020), Inability to keep home adequately warm, EU-SILC. Consulta [aqui](#).

¹³ Banco de Portugal (2020), O Impacto de Curto Prazo da Pandemia Covid-19 nas Empresas Portuguesas. Consulta [aqui](#).

¹⁴ Eurostat (vários anos, atualizado em 2022), Mean and median income by age and sex - EU-SILC and ECHP surveys (ilc_di03). Consulta [aqui](#).



A inserção e fixação de jovens no mercado de trabalho com condições de trabalho dignas deve ser uma prioridade transversal em todas as áreas da atividade económica assumida no quadro de diferentes instrumentos de política, incluindo no imediato o PRR.

No domínio da habitação o CES sublinha as desigualdades no acesso à habitação digna, sendo essencial apostar numa nova oferta de habitação pública e reabilitar o parque público de habitação. Esta referência justifica-se à luz das dificuldades que as famílias enfrentam para satisfazer as necessidades de habitação a custos suportáveis, como resultado da pressão imobiliária nos principais centros urbanos.

Quanto à saúde, a pandemia veio realçar a relevância da resposta do SNS no acesso aos cuidados de saúde, perante a necessidade de conjugar a resposta à emergência com o normal funcionamento do SNS, devendo a capacidade de resposta às pessoas que necessitam de cuidados de saúde regulares ser melhorada. O CES valoriza as alterações registadas nas taxas moderadoras, alerta para a necessidade de investimento nos serviços públicos e da valorização dos e das profissionais de saúde, bem como o cumprimento dos indicadores de população com médico/a e enfermeiro/a de família atribuídos/as.

Por outro lado, o CES expressa a sua preocupação em determinadas áreas da saúde, nomeadamente da oncologia, em termos dos tempos de resposta e das assimetrias geográficas.¹⁵ De igual modo, deve ser objeto de reflexão o reforço dos estabelecimentos de cuidados de saúde primários, em termos de organização e de gestão.

Quanto ao combate às desigualdades e a todas as formas de discriminação, apesar de indicadores recentes apontarem para resultados

¹⁵ Tribunal de Contas (2022), Auditoria ao Acesso a Cuidados de Saúde Oncológicos no SNS, Relatório N.º 12/2022, 2.ª Secção. Consulta [aqui](#).



positivos em Portugal, continua a ser prioritária a inclusão de pessoas com deficiência, assegurando ambientes inclusivos, promovendo a igualdade de oportunidades e apostando na criação de condições para a vida independente.¹⁶ Por último, merece particular atenção elevar a trajetória na promoção da igualdade entre mulheres e homens, como elemento nuclear e transversal de uma sociedade digna.

5.2. DIGITALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E QUALIFICAÇÕES COMO MOTORES DE DESENVOLVIMENTO

Esta agenda pretende garantir o crescimento sustentável da economia portuguesa impulsionado pela qualificação, o conhecimento e a inovação. Na ótica do CES é essencial acelerar a transformação estrutural e a mudança do perfil de especialização da economia nacional, condição determinante para aumentar a criação de bens e de serviços de maior valor acrescentado, o que exige apostar na qualificação e na inovação.

A transição digital é um desafio que não se esgota na adoção de novas tecnologias, nem no reforço da capacitação digital das empresas. Ela implica a reformulação de conceitos e modelos de negócio, a reorganização das empresas e da sua gestão e passa pela adoção de novas formas de relacionamento destas com fornecedores/as e utilizadores/as ou consumidores/as.

O CES realça de forma positiva a orientação estratégica de prosseguir o objetivo de qualificar o tecido empresarial aumentando o tamanho médio das empresas, de promover a qualificação das empresas em termos de gestão e recursos humanos e a sua integração em cadeias de valor globais. De igual modo, o CES recomenda o aumento do investimento em I&D e o valor acrescentado nacional incorporado naquilo que exporta; não sendo fácil baixar as importações (pela composição das matérias-primas e

¹⁶ Eurostat (2020), Disability employment gap. Consulta [aqui](#).



componentes importados que as exportações incorporam), é essencial alterar o perfil dos bens e serviços das exportações, ambicionando uma balança de bens e serviços positiva.

Para atingir este objetivo, importa estimular formatos de cooperação entre o sistema científico e os/as agentes económicos/as, que fomente a difusão do conhecimento para o tecido empresarial. A elevada procura no concurso do PRR “Agendas para a Inovação Empresarial” confirma o crescente interesse das empresas em interagir com o sistema científico, sendo essencial incentivar novos formatos de cooperação entre as empresas com entidades de interface tecnológica, casos dos Laboratórios Colaborativos, dos Centros de Interface Tecnológico e dos *Clusters* de Competitividade.

No capítulo da qualificação, Portugal tem vindo a convergir com as metas europeias, tendo o número de estudantes no ensino superior aumentado 16% entre 2015 e 2020, A taxa de escolaridade da população entre os 30 e os 34 anos atingiu 44% no final de 2021, mantendo a tendência crescente dos últimos anos, acima de 40%, meta assumida na Estratégia Europa 2020. O aumento de jovens a frequentar o Ensino Superior deve-se, em parte, à ampliação da rede de Cursos Técnicos Superiores Profissionais.¹⁷

O CES reconhece o alargamento da base social de recrutamento de estudantes, para o qual muito contribuiu o aumento de bolsas de apoio para mitigar circunstâncias socioeconómicas inibidoras da prossecução de estudos superiores. É essencial aumentar a atração para o ensino superior de estudantes oriundos/as das vias profissionalizantes.

¹⁷ Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2022), Orçamento de Estado para 2022 – Nota Explicativa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Consulta [aqui](#).



Contudo, persistem défices de qualificação de pessoas adultas entre os 25 e os 64 anos que não completaram o ensino secundário, um dos problemas estruturais do país, que condiciona os níveis de produtividade, de crescimento económico, a capacidade de inovação e adaptação à mudança. Neste sentido, o CES recomenda o aumento da oferta de formatos de aprendizagem ao longo da vida e o reforço do acesso da população ativa à formação profissional, visando cumprir a legislação laboral e alcançar as metas europeias e traduzindo-se num aumento da produtividade.

Na ótica do CES, o programa do PRR “Impulso Adultos” é essencial para apoiar a atualização de competências de pessoas adultas ativas através de formações superiores de curta duração e de formação ao longo da vida. Por sua vez, o programa “Impulso Jovens STEAM” é uma oportunidade para a qualificação de jovens em áreas de ciências, tecnologias, engenharias, artes e matemática. No mesmo sentido, o CES realça o contributo da Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (Portugal INCoDe.2030), para reforçar as competências em tecnologias de informação e comunicação. Neste domínio, importa garantir a monitorização destes programas, para assegurar a mitigação das desigualdades existentes, caso da sub-representação de trabalhadoras e estudantes do sexo feminino.

No que concerne à educação e formação dos/das jovens, o CES realça as iniciativas implementadas nos últimos anos, no sentido de reduzir os níveis de retenção e promover o sucesso escolar. Nesta linha, o CES reconhece o esforço colocado para sustentar os progressos ao nível da redução da taxa de abandono escolar precoce, de educação e formação, sendo relevante 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/as que não estudam e que não estão em formação – jovens NEET –, cujo esforço importa garantir nos próximos anos.

Num cenário marcado por fragilidades da população ativa em termos de competências e qualificações profissionais, a que ao défice estrutural que nos separa dos nossos parceiros europeus se somam hoje os desafios de um mundo do trabalho em mudança, é essencial recuperar atrasos e apostar em novas competências e num cada vez mais rápido ajustamento, considerando o CES determinante o reforço da formação contínua dos/as trabalhadores/as.

Numa perspetiva transversal, o CES sublinha a importância de uma adequação estratégica entre oferta formativa e procura de competências, dando resposta às necessidades de curto prazo num quadro prospetivo. Esta estratégia deve ser seguida em todo o território, assegurando as condições para financiamento da formação profissional nos territórios de baixa densidade.

No domínio da qualificação das instituições, para o CES deve constituir prioridade a modernização, capacitação e digitalização da Administração Pública. Neste sentido, é essencial promover a simplificação administrativa para reduzir os custos de contexto, a digitalização dos serviços públicos e melhorar os espaços de interação com cidadãos/cidadãs e empresas e reforçar o investimento nos serviços públicos, na capacitação e valorização das pessoas e na formação profissional neste setor.

Na mesma linha de orientação, o CES regista com apreço a relevância que o PNR 2022 presta às competências de liderança dos e das dirigentes da Administração Pública e à aposta em competências em áreas emergentes. De igual modo, privilegia medidas de simplificação de procedimentos,



mediante a digitalização e desburocratização, para acelerar a modernização do sistema judicial.

O CES tem alertado em sucessivos pareceres para a necessidade da valorização dos recursos humanos da Administração Pública em todas as suas dimensões, nomeadamente de carreiras, formação, condições de trabalho e salários. Na formação profissional importa ressaltar a importância de uma implementação adequada do acordo “Formação Profissional e Qualificação: Um Desígnio Estratégico para as Pessoas, para as Empresas e para o País”, celebrado em 2021. Considera o CES prioritária a renovação de quadros em várias áreas da Administração Pública, designadamente de professores/as nos diferentes níveis de ensino, onde é necessário rejuvenescer o corpo docente e discente e criar condições de estabilidade e valorização profissional.

Ao nível da Administração Pública Digital, o CES assinala a intenção de aprovar um pacote legislativo relativo à reorganização administrativa do Estado, enquanto simultaneamente se prevê a concentração física progressiva dos gabinetes ministeriais, devendo este processo envolver a participação dos/as trabalhadores/as e dos seus/suas representantes.

Em relação à desconcentração, transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, o processo iniciado após a publicação da Lei-quadro (Lei n.º 50/2018), no entender do CES, deveria ser objeto de melhor atenção no PNR 2022, de forma a dar cumprimento aos objetivos de maior eficácia e eficiência do Estado. No Parecer do CES sobre esta matéria sublinha-se a necessidade de as



transferências serem acompanhadas de meios adequados e a garantia da universalidade e qualidade dos serviços públicos.¹⁸

5.3. TRANSIÇÃO CLIMÁTICA E SUSTENTABILIDADE DOS RECURSOS

A agenda da transição climática e sustentabilidade tem como objetivo responder aos desafios suscitados pelas alterações climáticas, apostando na eficiência energética e no uso das energias renováveis e, por outro lado, promover o uso sustentável dos recursos potenciando oportunidades de geração de valor económico, de proteção ambiental e de minimização e remediação dos efeitos nefastos, bem como de promoção de um modelo de economia circular.

Portugal permanece numa posição de vanguarda no uso de energia gerada com base em fontes renováveis. De tudo isto, resulta que a emissão de GEE em Portugal diminuiu 21,9%, enquanto na UE diminuiu 15,8%, comparando com 2005. O PNR refere a reduzida dependência energética da Rússia, face ao acesso a fontes alternativas para o aprovisionamento de energia, ao elevado peso das energias mais sustentáveis e limpas, no âmbito do estabelecido pelo Roteiro de Neutralidade Carbónica, colocando Portugal numa posição privilegiada para contribuir para o reforço da resiliência energética da UE face à Rússia, evitando um retrocesso das políticas energéticas rumo à descarbonização. Mantendo o compromisso de investir em fontes renováveis, o CES considera que a dependência energética de Portugal face a outros países apela a que se avaliem soluções que contribuam para a soberania energética do país.

¹⁸ Conselho Económico e Social (2017), Parecer sobre a “Proposta de Lei Nº 62/XIII, que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”. Consulta [aqui](#).



O documento do PNR presta especial preocupação ao agravamento da situação na zona mediterrânica e, localizando-se Portugal nessa zona, espera-se uma incidência crescente de fenómenos adversos: vagas de calor, seca, incêndios rurais e florestais, inundações e erosão da linha costeira. Este cenário pode ter um impacto relevante na economia do setor primário, prejudicando as atividades agrícolas, pecuárias e piscatórias, bem como as comunidades que delas dependem. Situando-se Portugal numa das zonas do planeta mais vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas, os impactos vão fazer-se sentir de formas multidimensionais em todo o território, com implicações na saúde e segurança das pessoas, devendo ser pensadas soluções consoante o grau de exposição dos territórios aos riscos climáticos.

Outros desafios neste campo dizem respeito ao domínio da gestão hídrica, da floresta e de prevenção dos incêndios rurais e florestais. O despovoamento e envelhecimento das zonas rurais, assim como a fragmentação da propriedade e a baixa rentabilidade em especial das pequenas e médias explorações florestais, constituem entraves à gestão do território, com consequências também sobre as condições de vida das comunidades e dos ecossistemas.

Face à relevância da transição climática, o CES realça o facto do PRR compreender um conjunto vasto de medidas de mitigação dos efeitos das alterações climáticas, cujo investimento representa 40% do orçamento. Além da descarbonização e da transição energética, o PRR também contribui para a valorização de recursos e de atividades do setor primário visando a sustentabilidade.

Na perspetiva do CES, o documento fundamenta a aposta na mobilidade sustentável, implicando a eletrificação e a melhoria da resposta da ferrovia, dos transportes coletivos e do incentivo de soluções menos poluentes. O Plano Ferroviário Nacional, a expansão das redes de Metropolitano e a



aquisição de material circulante constituem estímulos ao transporte público, embora os investimentos previstos nestas áreas tenham sofrido sucessivos atrasos. Na perspetiva do CES, a promoção do transporte mais sustentável, coletivo ou partilhado, não se consegue alcançar apenas por estas vias – que reconhece como essenciais, mas não suficientes – realçando, sempre que possível, a aposta na garantia do acesso ao transporte público em todo o território nacional. O CES chama ainda a atenção para a necessidade do país apostar na produção nacional de material circulante.

A bioeconomia merece particular relevância, em particular no domínio dos resíduos, no quadro do Plano Nacional de Gestão de Resíduos, do Plano Estratégico de Resíduos Não Urbanos e do Plano Estratégico de Resíduos Urbanos. Em Portugal os resíduos urbanos tiveram como principal destino o aterro (54%), face à média europeia de 23%.¹⁹ Os restantes países da UE privilegiam a reciclagem (30%), que em Portugal ainda é reduzida, pelo que urge acelerar o cumprimento das metas de prevenção, reutilização e reciclagem, promovendo uma maior oferta e justiça nas soluções de recolha de resíduos.

No capítulo da agricultura e da floresta, a neutralidade carbónica exige medidas visando a redução de emissões de GEE e o sequestro de carbono, no qual os ecossistemas terrestres, oceanos e ecossistemas marinhos assumem relevância. O CES relembra o Parecer sobre a Lei do Clima, no domínio da remuneração do serviço dos ecossistemas.²⁰

O CES sublinha a contribuição da floresta para a política de ação climática, o que exige medidas no quadro das políticas públicas, com efeitos no desenvolvimento rural, na proteção do solo e dos recursos hídricos, na

¹⁹ Pordata (2020), Tratamento de resíduos municipais: total e por tratamento. Consulta [aqui](#).

²⁰ Conselho Económico e Social (2021), Parecer sobre os projetos de Lei que visam a criação de uma Lei do Clima. Consulta [aqui](#).



promoção da biodiversidade e conservação da natureza, na produção de fontes energéticas, a par do reforço de uma economia verde.

O mar deve ser perspectivado como sumidouro natural de GEE, pelo que planear a adaptação às alterações climáticas exige estratégias que contribuam para o uso eficiente dos ecossistemas costeiros e marinhos. Aumentar a resiliência destes ecossistemas vai promover o desenvolvimento económico e sustentável, na criação de emprego e na coesão nacional.

Por último, o CES relembra a posição do Comité Económico e Social Europeu, que tem vindo a alertar para a necessidade de uma estratégia de desenvolvimento sustentável abrangente, assente na complementaridade de indicadores e objetivos sociais, económicos e ambientais que concilie os instrumentos europeus à disposição como o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Semestre Europeu e a Agenda 2030 da ONU.

5.4. UM PAÍS COMPETITIVO EXTERNAMENTE E COESO INTERNAMENTE

Esta agenda tem como objetivos valorizar os recursos endógenos e as capacidades identificadas como fatores promotores da competitividade portuguesa no exterior e, por outro lado, diminuir as assimetrias com expressão territorial sem prejuízo da diversidade regional.

Na perspetiva do CES esta agenda carece de uma estratégia focada na promoção da competitividade externa, nomeadamente, o aumento do investimento privado, a capitalização das empresas, a qualificação dos recursos humanos, a melhoria das condições de trabalho e a criação de um melhor ambiente de negócios. Por outro lado, a componente infraestrutural não privilegia o reforço da conectividade com os mercados europeus.

As infraestruturas viárias e digitais constituem um eixo fundamental para o desenvolvimento e coesão territorial, sendo os apoios do PRR e do Portugal



2030 vitais para garantir a conectividade de todo território nacional. Em linha com as orientações para a digitalização até 2030 da Comissão Europeia, o CES valoriza a criação de infraestruturas digitais seguras e eficientes, mitigando o fosso digital e valorizando os territórios do interior.

O CES tem vindo a expressar a sua preocupação com os constrangimentos provocados pelo congestionamento do aeroporto de Lisboa, uma infraestrutura estratégica para a competitividade do país. São conhecidos os efeitos ao nível da atratividade e o impacto negativo em diversas áreas da atividade económica, nomeadamente no turismo.

Portugal é um dos países com menor densidade de infraestrutura ferroviária (UE tem 432 Km/milhão de habitantes e Portugal 246), tendo a aposta neste meio de transporte uma margem de progressão também ao nível da qualidade do serviço de transporte. O programa Ferrovia 2020 permitirá o aumento significativo da rede ferroviária em extensão e eletrificação (passa dos 65 para os 80%, uma das mais elevadas da UE), contribuindo para este desígnio o Programa Nacional de Investimentos 2030. No horizonte de 2030 também é possível criar uma linha de alta velocidade entre Lisboa e o Porto.

Em concordância com o PNR, o CES reitera a necessidade de conjugar os territórios de baixa densidade e os centros urbanos, apostando numa rede de cidades de média dimensão, como alavanca de difusão de oportunidades para promover a coesão, a par de dinâmicas transfronteiriças e do potencial geoestratégico das regiões autónomas.

No domínio da competitividade das redes urbanas, o CES incentiva a promoção de redes de cidades de conhecimento, da digitalização e inovação. Inibir as regiões deprimidas do acesso ao conhecimento pode fomentar a exclusão, sendo vital promover a conectividade digital, a atratividade das cidades e reforçar o binómio urbano e rural.



A competitividade e coesão dos territórios de densidade baixa é uma prioridade para o CES, defendendo a aposta no crescimento económico e emprego com base no potencial endógeno para a atração e fixação de talento, garantindo condições de trabalho e acesso a serviços, como a educação e saúde. Recomenda o CES a diversificação de uma base económica que promova atividades que criem bens e serviços de valor acrescentado e, em consequência, se traduzam em emprego qualificado. A afirmação destes territórios enquanto espaços de oportunidades e não como lugares condenados, exige uma estratégia multisectorial assente na valorização dos recursos endógenos e do seu património.

A revitalização das regiões deprimidas exige investimento público em infraestruturas, transportes e serviços públicos, a par da reabilitação urbana e de condições indutoras do investimento privado. O CES recomenda o reforço do Programa de Valorização do Interior, enquanto alavanca da coesão territorial e da sustentabilidade demográfica dos territórios de densidade baixa, quer para o reforço da inovação nas empresas e capitalização do tecido empresarial, quer para a valorização do território.

Neste domínio o CES sublinha a relevância dos Programas “Nacional de Apoio ao Investimento da Diáspora”, “Saúde + próxima”, “+CO3SO Emprego”, “+CO3SO Proximidade”, “Trabalhar no Interior”, “Apoio à Produção Nacional”, “Apoio à Redução Tarifária”, dos benefícios fiscais para famílias e empresas, incentivos ao empreendedorismo e inovação, a criação de redes entre empresas e o sistema científico e tecnológico.

A valorização da faixa transfronteiriça luso-espanhola passa pela conexão entre territórios vizinhos e das suas comunidades, ambicionando maior projeção de projetos de cooperação entre os lados da fronteira, bem como uma maior afirmação da economia nacional no *hinterland* ibérico.



Neste domínio merece relevância a Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço assumida pelos Governos de Portugal e de Espanha, visando orientar os investimentos na área transfronteiriça, coordenar ações entre os dois países que facilitem a participação e envolvimento das entidades públicas no território e a colaboração público-privada, com o objetivo de promover uma Europa verde e digital, mais sustentável e igualitária.

A projeção da faixa atlântica é outro eixo de intervenção relevante do PNR 2022, devendo ser visto como um instrumento de desenvolvimento socioeconómico e de reforço da afirmação do país no contexto das relações internacionais. Este desígnio exige melhorar a competitividade do sistema portuário e do transporte marítimo, aproveitar o potencial geográfico e económico das regiões autónomas.

O mar é vital no combate às alterações climáticas e um importante recurso económico, contudo, deve ser perspetivado enquanto plataforma estratégica que permita a afirmação de Portugal como ponto de conexão com o mundo, como porta logística fundamental de e para a Europa, em razão das infraestruturas portuárias nacionais situadas na interação das rotas principais de comércio internacional marítimo. O CES sublinha a importância do mar no contexto das relações internacionais e ainda do valor geoestratégico e económico das regiões autónomas.

O desenvolvimento dos territórios do interior exige uma aposta no setor agroflorestal, o que passa pela plena execução do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal 2014-2020 (PDR 2020)/PEPAC (2023-2030). É essencial atrair jovens qualificados/as para este setor e apostar em dinâmicas de I&D, visando aumentar a criação de valor no setor agrícola e o reforço da capacidade competitiva, nomeadamente da capacidade exportadora e de substituição de importações.



6. O PNR E OS FUNDOS EUROPEUS

A mobilização de recursos da UE tem desempenhado um papel central na implementação de várias políticas públicas. O CES alerta, no entanto, que o PNR de 2022 está muito dependente de fundos comunitários – em particular, do PRR e do PT2030. Segundo a Comissão Europeia, o PT2020 corresponde a cerca de 90% do investimento público, o valor mais elevado na UE, colocando constrangimentos de opções de políticas na resolução dos problemas do país. O CES considera fundamental o investimento público independente dos fundos europeus, os quais devem ser complementares dos recursos do OE destinados a este fim.

O PNR em cada uma das quatro agendas estratégicas apresenta medidas extra-PRR para dar resposta às REP no âmbito do Semestre Europeu, contudo, deixa de fora, como atrás mencionado, reformas importantes que não são consideradas nestes programas de financiamento. Estas medidas extra-PRR são de carácter genérico e não existe correspondência entre a sua listagem no anexo e no corpo do texto.

Por outro lado, a ausência de medidas concretas de um importante instrumento financeiro da década – PT2030 –, dado a sua preparação encontrar-se em fase de conclusão, representa uma limitação do PNR 2022.

Da análise da execução do investimento público, segundo o Parecer do CES sobre o OE de 2022, de 2016 a 2021 não foram executados cerca de 4,4 mil M€ dos valores orçamentados como investimento público. Esta situação é preocupante, atendendo a que a libertação dos futuros fundos do PRR depende da concretização das metas definidas. Quanto ao PT2020,



a execução acelerou nos últimos anos, sendo a taxa de execução de 57,5% de acordo com o Tribunal de Contas (TdC).²¹

Por sua vez, a execução acelerou em 2021, sendo que em março de 2022 a proporção dos fundos do PT2020 executados era, em média dos vários fundos, de 70%; o FSE tinha a maior taxa de execução e o Fundo de Coesão a menor. No OE de 2022, é dito que, no que diz respeito ao PT2020, o objetivo de concretização de execução para 2022 é de 16%, permitindo obter uma taxa acumulada de execução de 87% no final de 2022.²²

O TdC no citado relatório refere que, embora a taxa de execução de Portugal seja superior à de outros países, os atrasos do PT2020 se devem a variados fatores: início tardio dos programas; falta de recursos humanos nas estruturas de apoio; morosidade dos avisos dos concursos; complexidade na articulação de financiamento de fundos diferentes; falta de atratividade de alguns apoios; desinteresse dos potenciais beneficiários; atrasos em autorizações e pareceres prévios; morosidade na análise dos pedidos de pagamento; e, dificuldades de operacionalização dos sistemas de informação. Face ao exposto, o CES considera que estes obstáculos devem ser tidos em conta num novo ciclo de fundos europeus ainda mais exigente. O CES recomenda a adoção de um modelo de governação que maximize a eficiência e eficácia na gestão dos fundos, introduzindo medidas de simplificação de processos e procedimentos administrativos. A preparação atempada deste modelo de governação deverá evitar descontinuidades temporais na transição para o próximo quadro financeiro plurianual.

O CES recomenda a aposta no investimento em I&D e em inovação, vital para a mudança de modelo económico. Relembra que a meta para 2020

²¹ Tribunal de Contas (2021), Auditoria ao Portugal 2020, Relatório N° 12/2021, 2ª Seção. Consulta [aqui](#).

²² Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2022), Boletim Informativo dos fundos da União Europeia, n° 28. Consulta [aqui](#).



era de 1,8% do PIB, embora este valor tenha ficado pelos 1,6% nesse ano, longe dos 3% ambicionados pela UE.

Segundo a Comissão Europeia, a análise do desempenho da inovação nos Estados Membros mostra que Portugal, que no ano anterior tinha subido à categoria de “inovadores fortes”, regressou à categoria de “inovadores moderados”, continuando abaixo da média da UE.²³ Deve, no entanto, atender-se que na última avaliação, este ranking se baseou num quadro revisto de indicadores, que passou a contar com métricas no domínio da digitalização e da sustentabilidade ambiental, em concordância com as prioridades políticas da UE.

A melhoria da execução do Portugal 2020 exige medidas complementares. A título de exemplo, na área do I&D o Governo criou um grupo de trabalho para propor medidas de simplificação de procedimentos de natureza transversal comuns a todos os programas, a sinalização de aspetos complementares de natureza legal, contabilística ou interpretativa considerados relevantes.²⁴

Num momento em que se aproxima um novo ciclo de programação, a que acresce a aplicação de avultados mecanismos de financiamento, o CES alerta para eventuais atrasos no arranque dos novos programas e, por outro lado, para os fatores que têm limitado a execução do PT2020 e devem ser acautelados no futuro.

²³ Comissão Europeia (2021), Regional Innovation Scoreboard, Consulta [aqui](#); Comissão Europeia (2019), Regional Innovation Scoreboard. Consulta [aqui](#).

²⁴ Despacho n.º 5000/2019.



7. SÍNTESE CONCLUSIVA

Este parecer do CES tem como objeto o documento do Governo português relativo ao PNR 2022, inserindo-se nas competências que lhe estão atribuídas através da Constituição da República Portuguesa e demais legislação aplicável.

Atendendo à relevância deste instrumento de enquadramento e definição das políticas públicas estruturantes para o desenvolvimento do país, o CES não pode deixar de sublinhar que, em situações futuras, a consulta deve ter lugar numa fase anterior da sua preparação. Na realidade, o documento foi apresentado previamente às instâncias europeias, não tendo o parecer do CES qualquer efeito prático.

O documento apresentado configura um quadro de políticas com o objetivo de responder aos principais desafios económicos e sociais do país, organizado em torno das agendas da Estratégia Portugal 2030. Em termos globais, o PNR 2022 está focado nos documentos dos fundos comunitários, em particular do PRR e do Portugal 2030, não considerando algumas ambicionadas reformas que não estão previstas nestes programas de financiamento.

Neste contexto, o CES recomenda uma maior ambição na implementação de reformas, nomeadamente no domínio da justiça, da fiscalidade, da sustentabilidade da Segurança Social e na modernização e capacitação do Estado, nomeadamente no SNS, alertando ainda para a dependência do investimento público em relação aos fundos europeus.

O CES entende que o documento apresenta limitações de natureza estratégica, não especificando claramente as metas que se pretendem atingir associadas a um horizonte temporal, nem identificando a



responsabilidade pela execução e pela prestação de contas, o que penaliza a robustez e consistência deste instrumento.

De igual modo, o CES sublinha que num exercício de planeamento integrado é essencial prever adaptações a mudanças da envolvente. Por outro lado, as medidas propostas devem também ser objeto de uma cartografia fina, considerando a localização geográfica das ações e respetivos valores.

O documento do PNR 2022 regista o posicionamento de Portugal relativamente às metas acordadas na Estratégia Europa 2030. Todavia, o CES recomenda que a análise não se deve limitar à apreciação dos progressos de desenvolvimento do país a um conjunto restrito de indicadores, sugerindo o uso de métricas complementares que informem uma visão mais detalhada desses progressos.

O CES destaca as vantagens da publicitação regular da evolução destes indicadores e, ainda, das metas dos quais depende o desembolso dos financiamentos do PRR. Na ótica do CES, é essencial a execução das verbas disponibilizadas pelo PRR, concretizando ações de transformação estrutural da economia e da sociedade portuguesa, promovendo a igualdade entre homens e mulheres de forma transversal.

O PNR refere os avanços de crescimento económico face à trajetória de convergência com a UE, contudo, permanecem ainda desafios estruturais profundos e bloqueios da economia e da sociedade portuguesa, nomeadamente em áreas em que Portugal apresenta défices face aos nossos parceiros europeus, como sejam a formação profissional e qualificações, a diminuição da pobreza e a valorização dos salários e pensões. O CES enfatiza a necessidade de conjugar uma visão de médio e longo prazo com uma estratégia presente focada, que se traduza em



políticas públicas efetivas, para as quais é essencial a aposta na capacitação e valorização das pessoas e dos serviços públicos.

O CES reconhece a importância do PRR e do Portugal 2030 para acelerar a transformação estrutural e a mudança do perfil de especialização da economia nacional, condição determinante para criar bens e serviços de maior valor acrescentado, exigindo uma clara aposta na qualificação e inovação.

Em termos globais, o CES chama a atenção que as medidas apresentadas incidem na resolução de problemas do imediato e na criação de condições de contexto para aumentar a produtividade, tendo como foco sobretudo áreas geográficas de maior densidade populacional. Neste contexto, o CES recomenda que se alcance um desenvolvimento regional mais equilibrado, de forma a que o país seja mais competitivo e sustentável, económica, social e ambientalmente.

No conjunto diversificado de temas abordados no PNR 2022, o CES faz uma chamada de atenção especial para o desafio da demografia, um assunto que é analisado de uma forma muito ligeira no documento. Atendendo à evolução económica e social, o CES recomenda que o Governo apresente um plano estratégico para a promoção da natalidade e de atração de talento, que inclua várias políticas coerentemente articuladas entre si.

Face ao tema das alterações climáticas e à expectável incidência, crescente, de fenómenos extremos em Portugal, o CES recomenda que seja delineada uma estratégia nacional, considerando a realidade nacional, todos os ODS e os constrangimentos para a sua implementação.

Por último, num período em que está a ser concluído o Portugal 2020, o CES recomenda uma avaliação sobre os principais estrangulamentos que levaram ao atraso na sua execução, de forma a evitar situações idênticas



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

no PRR e no Portugal 2030. A este propósito e face aos desafios existentes, o CES alerta para a necessidade de não se registarem atrasos no arranque do novo período de programação estrutural.