



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

**Parecer sobre as
Grandes Opções 2022-2026**

(Aprovado no Plenário do CES de 4/10/2022)

Relator: Conselheiro António Fontaínhas Fernandes

Lisboa, 2022



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. APRECIACÃO GERAL	4
3. AS GRANDES OPÇÕES	7
4. GOVERNAÇÃO	8
5. DESAFIOS ESTRATÉGICOS	15
5.1. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	15
5.1.1. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA	15
5.1.2. MOBILIDADE SUSTENTÁVEL	16
5.1.3. ECONOMIA CIRCULAR	17
5.1.4. VALORIZAR O TERRITÓRIO	18
5.2. DEMOGRAFIA.....	20
5.2.1. NATALIDADE	20
5.2.2. EMPREGO	21
5.2.3. HABITAÇÃO	23
5.2.4. MIGRAÇÕES	23
5.2.5. ENVELHECIMENTO E QUALIDADE DE VIDA.....	25
5.3. DESIGUALDADES	25
5.3.1. IGUALDADE DE GÉNERO E COMBATE ÀS DISCRIMINAÇÕES.....	26
5.3.2. RENDIMENTOS E JUSTIÇA FISCAL	27
5.3.3. ERRADICAÇÃO DA POBREZA.....	28
5.3.4. EDUCAÇÃO	29
5.3.5. COESÃO TERRITORIAL.....	31
5.4. SOCIEDADE DIGITAL, CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO	32
5.4.1. ECONOMIA 4.0.....	33
5.4.2. CONHECIMENTO, COMPETÊNCIAS E QUALIFICAÇÕES.....	34
5.4.3. CULTURA	35
5.4.4. VALORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR.....	35
6. SÍNTESE CONCLUSIVA	36
7. DECLARAÇÕES DE VOTO.....	39



1. INTRODUÇÃO

Foi solicitado pelo Governo ao Conselho Económico e Social (CES) o presente parecer, que se insere nas suas competências, previstas no art.º 92º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei nº 108/91 que regula o CES e na Lei nº 43/91 (Lei Quadro do Planeamento).

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), no seu art.º 34º, nº1, determina que a proposta de lei das Grandes Opções seja apresentada pelo Governo à Assembleia da República até ao dia 15 de abril.

Já este ano o Governo introduziu, através da Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril, uma alteração à LEO quanto aos prazos de apresentação das propostas de Lei do Orçamento de Estado (OE) e das Grandes Opções (GO). Assim, a proposta de Lei das GO passa a ter dois prazos possíveis de apresentação, nomeadamente, 15 de abril (art. 34º, nº 1 da LEO), em condições normais, ou “no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo” “caso este termine em data posterior” (art. 39º, nº 4 da LEO).

O nº 2 do art.º 34º determina que a lei das GO deve “conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental.” Por outro lado, no art.º 105º, nº2 da CRP está previsto que o “Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”.

Estas alterações em nada justificam a data tardia com que o pedido de Parecer foi feito ao CES, considerando este ser inaceitável o prazo concedido pelo Governo para a emissão do mesmo. As condições em que o Parecer é elaborado impedem este Conselho de produzir uma análise e discussão do documento do Governo nas condições minimamente aceitáveis, com óbvio prejuízo para o mesmo, ao não poder refletir em pleno a riqueza e diversidade de conhecimento da realidade portuguesa que a composição do CES assegura.



Acresce que a recorrente ausência do cenário macroeconómico de médio prazo impede o CES de avaliar corretamente o impacto das medidas anunciadas, fragilizando a discussão em torno de meras indicações avulso que ao longo das GO vão sendo apresentadas.

2. APRECIÇÃO GERAL

A proposta de lei das GO 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, do Plano Nacional de Reformas (PNR) e do OE.

O documento refere avanços na economia, sociedade e territórios, tendo por base de sustentação o crescimento económico, o mercado de trabalho, o combate às desigualdades e exclusão social e as qualificações. No entanto, alguns indicadores pioraram, designadamente os relativos à pobreza, um tema que será analisado mais à frente no capítulo relativo às desigualdades. A implementação das GO exige medidas de política financiadas por diversas fontes: OE, quadro europeu de instrumentos de financiamento (Acordo de Parceria Portugal 2020 – PT2020 – e Portugal 2030 – PT2030; Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa – REACT-EU; Plano de Recuperação e Resiliência – PRR; Programa de Desenvolvimento Rural – PDR; Fundo de Transição Justa; e subvenções financiadas pela UE e outras fontes de financiamento nacional.

Neste contexto, a estratégia delineada nas GO para 2022-2026 está alinhada com importantes instrumentos de planeamento como o PNR, o PT 2030, o PRR e o PT 2020. O CES sublinha de forma positiva o alinhamento do documento com outras agendas transversais, caso dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), sublinhando o compromisso com a sustentabilidade. No entender do CES, dado o elevado número de estratégias mencionadas nas GO, seria útil a apresentação de um esquema facilitador da compreensão da forma como estas estratégias se articulam entre si.



Da apreciação global do documento, conclui-se que uma parte substancial das medidas está centrada em dotações provenientes de fundos comunitários, em particular do PRR e do PT2030. 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.

A proposta de Lei das GO 2022-2026 mantém a estrutura da Lei das GO 2021-2023: as grandes opções; Portugal no mundo; cenário macroeconómico; governação; desafios estratégicos (alterações climáticas; demografia; desigualdades; e sociedade digital, da criatividade e da inovação).

Os desafios estratégicos estão alinhados da seguinte forma: o primeiro desafio com a “transição climática e sustentabilidade”; o segundo com a Agenda “As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade”; o terceiro desafio sobre desigualdades com duas das agendas – “As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade” e “Um país competitivo externamente e coeso internamente”; e, finalmente, o quarto desafio enquadra-se na agenda “Digitalização, inovação e qualificações como motores de desenvolvimento” do PNR 2022.

A mobilização de recursos da UE tem assumido um papel central na implementação de várias políticas públicas. O CES alerta, no entanto, que as GO estão muito dependentes de fundos comunitários – em particular, do PRR e do PT 2030. O PT2020 representa cerca de 90% do investimento público, o valor mais elevado na UE, colocando constrangimentos de opções políticas na resolução dos problemas do país¹. O CES recomenda que o investimento público não seja tão dependente dos fundos europeus, os quais devem ser complementares do OE, devendo o Estado assegurar

¹ A coesão na Europa no horizonte de 2050, de dezembro de 2021. Consulta [aqui](#).



dotações necessárias de forma a não comprometer os objetivos de investimento.

Quando se aproxima um novo ciclo de programação e face aos avultados montantes de financiamento, o CES alerta para eventuais atrasos no arranque dos novos programas, o impacto desses atrasos no agravamento das condições de partida definidas para os desafios estratégicos e, por outro lado, para os fatores que têm limitado a execução do PT2020 que devem ser acautelados.

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.² 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 apenas nos últimos anos, sendo a taxa de execução em dezembro de 2020 de 57,5% de acordo com o Tribunal de Contas (TdC).³

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 2022.⁴

O mencionado relatório do TdC refere que, não obstante a taxa de execução de Portugal ser superior à de outros países, as dificuldades do PT2020 se devem entre outros fatores ao atraso no início dos programas, a carência de recursos humanos de apoio, a morosidade e a complexidade na articulação de financiamento de diferentes fundos. O CES tem vindo a chamar a atenção em Pareceres anteriores para se atender a estes obstáculos no exigente novo ciclo de programação. O CES sugere ainda a

² Parecer do CES sobre o OE de 2022. Consulta [aqui](#).

³ Tribunal de Contas (2021), Auditoria ao Portugal 2020, Relatório Nº 12/2021, 2ª Seção. Consulta [aqui](#).

⁴ Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2022), Boletim Informativo dos fundos da União Europeia, nº 28. Consulta [aqui](#).



introdução de medidas de simplificação e de desburocratização de processos e procedimentos administrativos.

O CES reitera que a ausência do cenário macroeconómico não é de todo justificável, ainda mais que se repete, ano após ano na proposta das GO enviada ao CES para emissão do Parecer obrigatório.

O documento refere a necessidade de acelerar a mudança de um modelo assente em baixos salários para um de desenvolvimento económico e social do país baseado no aumento das qualificações e na inovação, visando aumentar o valor acrescentado dos bens e serviços. Contudo, não se vislumbram medidas que dinamizem a contratação coletiva, instrumento essencial para a valorização do trabalho e melhoria dos salários.

3. AS GRANDES OPÇÕES

A proposta de Lei das GO para 2022-2026 corresponde às GO de política económica, social e territorial, desenvolvendo-se a estratégia em duas dimensões: a resposta a curto prazo destinada a apoiar as empresas e famílias mais vulneráveis face ao aumento dos preços; e a resposta focada em objetivos de médio e longo prazo, destinada a acelerar a mudança de modelo económico do país, baseado no conhecimento e na inovação.

Além das medidas para minorar o impacto da inflação em produtos energéticos e alimentares, o Governo adotou medidas de contenção da inflação, como a redução do imposto sobre os produtos petrolíferos ou o mecanismo temporário de ajuste dos preços da energia elétrica, limitando o papel das centrais termoelétricas a gás natural na formação de preço no quadro do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL), até maio de 2023⁵. No entanto, apesar das medidas tomadas, verifica-se um aumento considerável na fatura energética das famílias e das empresas. O capítulo sobre “Portugal no Mundo” merece, conforme Parecer anterior, maior clareza ao nível das opções e medidas adotadas. O CES assinala a

⁵ Decreto-Lei n.º 33/2022, de 13 de maio.



intenção de dar continuidade à implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e recomenda que as metas estabelecidas para diferentes campos de intervenção, como a pobreza e a igualdade entre homens e mulheres não sejam adiadas.

O CES regista com agrado a referência efetuada à importância do diálogo social como marca de governação, que espera ver concretizada em sede de concertação social.

O CES recorda ainda a relevância que uma contratação coletiva dinâmica, aos diversos níveis, deve assumir, concorrendo para os objetivos estabelecidas nestas GO.

4. GOVERNAÇÃO

As GO identificam sete domínios de intervenção prioritários na área da governação, que se analisa de seguida.

Recuperação e convergência

As GO referem para o período de 2019 a 2024 um crescimento económico de Portugal de 15,5%. Mesmo admitindo que o Governo possa estar a prever um crescimento acima da generalidade das previsões conhecidas para 2023 e 2024, trata-se de um valor difícil de concretizar face ao histórico envolvido e às estimativas existentes para 2022. O CES lembra que as previsões da CE deste verão para Portugal apontam para um crescimento de 6,5% em 2022 e 1,9% em 2023 e que o Conselho das Finanças Públicas (CFP) avançou recentemente com uma previsão de 6,7% para este ao e de 1,2% para o próximo, aumentando para 2,0% a sua previsão para 2024.,

⁶⁷ Com estes números o crescimento no período em causa ficará abaixo dos 10%. As previsões da Organização Europeia de Cooperação Económica (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco de Portugal preveem um crescimento em 2022 mais baixo, o que foi reforçado

⁶ Comissão Europeia (2022), Summer 2022 Economic Forecast: Economic Forecast for Portugal. Consulta [aqui](#).

⁷ Conselho das Finanças Públicas, Resumo de Projeções. Consulta [aqui](#).



nos Pareceres do CES sobre o OE de 2022 e o PNR de 2022. Portugal poderá registar a partir de 2023 uma desaceleração do crescimento do PIB, culminando com uma projeção de 1,9% de aumento em 2027.⁸ Estima-se que Portugal apresente o oitavo crescimento mais lento da UE nos próximos anos.⁹ Assim, entende o CES que as GO deveriam ser mais cautelosas quando indicam que Portugal crescerá acima da média europeia.

O CES assinala a previsão de trajetória descendente da dívida pública portuguesa, que aponta para um valor perto dos 100% em 2026. A redução progressiva do rácio da dívida pública em percentagem do PIB, visando a sustentabilidade das finanças públicas, constitui um objetivo importante para o país.

O CES congratula-se com a tentativa de simplificação do sistema fiscal e o reforço ao combate à fraude e à evasão fiscais, problemas prevaletentes em Portugal. Seria, contudo, importante conhecer as medidas que serão implementadas para atingir estes objetivos, bem como o posicionamento e uma visão mais estratégica sobre o edifício fiscal e a construção de um sistema socialmente justo e que responda aos desafios da economia.

O CES vê como positiva a criação de um “Simplex” para os fundos europeus, visando simplificar os procedimentos dos fundos europeus, bem como o desenvolvimento do Portal “Mais Transparência” que disponibiliza informação sobre os projetos em curso, o que está de acordo com as sugestões do Parecer do CES sobre as GO 2021-2025¹⁰. Contudo, o CES espera que estas iniciativas tenham efeitos práticos ao nível das taxas de execução, na qualidade e da diversidade de candidaturas.

As GO referem como prioridade o aproveitamento dos fundos europeus e a concretização integral dos investimentos previstos no PRR. Tendo em conta o histórico mencionado sobre a execução do PT2020, o prazo

⁸ IMF Country News, Portugal. Consulta [aqui](#).

⁹ 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](#).

¹⁰ Parecer do CES sobre as GO 2021-2025.



apertado para a execução do PRR e a atual situação económica mundial, o CES reitera a necessidade da implementação de medidas urgentes, nomeadamente ao nível do reforço de meios humanos, para não pôr em o risco a execução do PRR. O CES chama a atenção para o recente relatório do CFP que sugere uma baixa execução do PRR em 2021.¹¹

Resposta ao aumento dos preços

As GO referem que o montante do financiamento das medidas de resposta ao aumento dos preços é de 5.685 M€, financiados por fontes nacionais, sendo o valor mais elevado em 2022 (5.483 M€), seguido de 2023 (157 M€) e 2024 (45 M€). O CES sublinha o esforço no combate ao aumento do custo de vida, todavia, considera estas medidas insuficientes, especialmente num contexto de previsão de aumento das receitas fiscais. De acordo com a Síntese de Execução Orçamental publicada em agosto a receita acumulada com IVA até julho de 2022 foi de 11.584,5 M€, um aumento de 24,7% face ao período homólogo.¹² Assumindo que se manterá esta taxa de crescimento, a receita do IVA irá crescer 6,8 mil M€ em relação à receita de 2021 e 4,9 mil M€ acima do estimado no OE de 2022.¹³

Quanto ao “Plano de Resposta ao Aumento dos Preços, Famílias Primeiro”, o CES questiona se as medidas apresentadas terão o impacto necessário na atual crise. O pagamento único de 125 € por adulto/a com rendimentos mensais até 2700€ é insuficiente para compensar as perdas de rendimento acumuladas. O complemento excecional a pensionistas em 2022 de atribuição em outubro de 50% do valor da pensão, poderá traduzir-se numa não atualização das pensões no futuro, face aos valores esperados com a aplicação da legislação em vigor.

No plano de apoio às empresas verifica-se uma forte componente de linhas de crédito, podendo constituir um risco adicional para o tecido empresarial.

¹¹ Conselho das Finanças Públicas, Evolução Orçamental das Administrações Públicas em 2021. Quadro 13. Consulta [aqui](#).

¹² Síntese da Execução Orçamental de julho de 2022. Consulta [aqui](#).

¹³ Dados do OE de 2022 para a previsão de 2022 e dados da CGE 2021 para execução de 2021.



A CE, em março de 2022, recomendou um imposto sobre lucros extraordinários para financiar medidas de apoio ao aumento dos custos energéticos.¹⁴ Em setembro de 2022 a CE propôs a arrecadação de 140 mil M€, através de um imposto sobre lucros extraordinários das empresas energéticas para responder aos preços da energia esperados no próximo inverno. Alguns países europeus já adotaram esta medida, alargando-a em certos casos a outros setores, contudo em Portugal ainda não está prevista a sua aplicação.

Finalmente, atendendo ao elevado valor da inflação previsto para 2022 e 2023 poderá ser necessário visitar as metas previamente estabelecidas no que diz respeito à evolução do Salário Mínimo Nacional nos próximos anos.

Qualidade dos serviços públicos

O CES regista a intenção do Governo de continuar a valorizar a Administração Pública (AP), o que tem vindo a ser feito através da reposição de cortes salariais, do descongelamento de carreiras e da reabertura de admissões. Contudo, face à perda real de salários registada na última década, o CES sugere maior ambição na valorização das carreiras e dos salários, tendo em vista a atração e retenção de trabalhadores/as.

O CES congratula-se com a existência de um portal único digital, alertando, contudo, para a necessidade de manter as opções não digitais. Em 2021, 12,7% de agregados domésticos não tinham ligação à internet em casa, sendo que 18,8% das mulheres e 16,4% dos homens não utilizavam internet. Em termos etários, apenas 47,7% das pessoas entre os 65 e 74 anos de idade utilizavam internet em 2021.

Serviço Nacional de Saúde

O CES saúda as medidas apresentadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do objetivo de o tornar mais justo e inclusivo. O CES valoriza

¹⁴ Comunicação da CE de março de 2022. Consulta [aqui](#).



as alterações registadas e as medidas previstas, mas alerta para a necessidade de investimento nos serviços públicos e da valorização dos/as profissionais de saúde.

O Relatório Primavera 2022 do Observatório Português dos Sistemas de Saúde refere que, de 2015 a 2021 se registou um declínio na produtividade no SNS (medida pelo rácio entre o número de serviços prestados e o número de profissionais).¹⁵ Este relatório sugere algumas explicações para esta quebra de produtividade: disrupções das equipas causadas por um maior número de horas extraordinárias; aumento do absentismo (aumentou de 11,2% para 12,4% entre 2015 e 2019 e, durante a pandemia, o aumento foi superior a 20%); e a concorrência do setor privado, que leva a uma grande rotatividade no setor público e à necessidade de contratar jovens menos experientes. Quanto à taxa de absentismo, o relatório acima mencionado refere um estudo de 2016 que aponta para níveis de *burnout* elevados, com 21% dos profissionais entrevistados a trabalhar no SNS com *burnout* moderado e 47,8% com *burnout* elevado.

O CES manifesta preocupação para determinadas áreas da saúde, caso da oncologia¹⁶, obstetrícia e ginecologia, em termos dos tempos de resposta e de assimetrias geográficas. De igual modo, deve ser objeto de reflexão o reforço dos estabelecimentos de cuidados de saúde primários, em termos de organização e de gestão.

O CES considera necessário o alinhamento de Portugal com a estratégia da UE na área do medicamento, por forma a garantir recursos humanos e financeiros para a disponibilização das soluções terapêuticas inovadoras em *timings* idênticos aos dos restantes países, assim como fomentar o investimento em Portugal, nomeadamente o público, na área do medicamento que contribua para a autonomia do país e da UE.

¹⁵ Relatório Primavera 2022 do Observatório Português dos Sistemas de Saúde. Consulta [aqui](#).

¹⁶ Tribunal de Contas (2022), Auditoria ao Acesso a Cuidados de Saúde Oncológicos no SNS, Relatório N° 12/2022, 2ª Secção. Consulta [aqui](#).



O CES defende que as medidas previstas devem ser formalizadas de uma forma mais específica, devendo a sua implementação ser monitorizada.

Pacto social para a educação

O CES saúda a evolução positiva de vários indicadores no âmbito das qualificações, nomeadamente, a redução da taxa de abandono escolar precoce de 13,7% em 2015 para 5,9% em 2021, valor que supera a média europeia. No entanto, tal como as GO sublinham, é necessário encontrar estratégias adequadas para os problemas que subsistem.

As GO referem o investimento nos/as profissionais da escola pública, admitindo que o diagnóstico de falta de docentes a curto e médio prazo requer maior esforço neste domínio, alertando o CES que o problema poderá ir além do curto e médio prazo. O cruzamento das previsões sobre a aposentação de docentes e o número de diplomados/as em cursos de formação de professores/as, comprova que o impacto da falta de docentes será galopante.¹⁷ De 110 mil estudantes sem professores em 2023 passar-se-á para 250 mil em 2025, isto é, mais de metade dos estudantes do 7.º aos 12.º anos de ensino estarão nessa altura sem aulas, pelo menos a uma disciplina.

No documento das GO são referidas medidas de estabilidade no acesso à carreira e de redução de mobilidade entre escolas, de um programa de atração de titulares com habilitação profissional para a docência e a criação de incentivos à carreira docente dirigidos às zonas onde a oferta é escassa. O CES reafirma a necessidade de renovação de quadros no ensino público, designadamente de professores/as nos diferentes níveis de ensino, onde é necessário rejuvenescer o corpo docente e criar condições de estabilidade e valorização profissional.

¹⁷ <https://www.ffms.pt/blog/artigo/578/quantos-alunos-estarao-sem-aulas-daqui-a-1-ano>



Qualidade da democracia

O CES saúda a preocupação explícita nas GO de promover a participação dos/as cidadãos, de proteger os direitos e liberdades fundamentais e de investir numa educação para a cidadania, que se revelam essenciais no combate a fenómenos de extremismo. Esta preocupação reflete-se em cinco eixos de intervenção: promoção da literacia democrática e cidadania; garantia da liberdade de acesso à profissão; combate contra a corrupção; fomento da autonomia regional e da descentralização. CES saúda ainda o esforço de modernização do processo eleitoral, visando permitir o acesso ao voto de um maior número de pessoas.

Quanto ao combate à corrupção, o Regime Geral de Prevenção da Corrupção abrange apenas entidades com mais de 50 trabalhadores/as. O CES considera essencial combater a corrupção de forma mais generalizada, visando uma mudança da cultura no longo prazo.

A descentralização é referida a conclusão do processo em curso, continuando o CES a manter reservas, sugerindo que sejam definidos critérios de avaliação e de monitorização da efetiva descentralização, que possam ser apresentados nas GO do próximo período.

Funções de soberania

Esta secção aborda políticas públicas nas áreas da defesa nacional, segurança interna e justiça. No domínio da justiça, e em linha de concordância com Pareceres anteriores, o CES reclama que a reforma da justiça deve ser abrangente e uma prioridade do país, passando entre outros aspetos pela modernização tecnológica com recurso ao Fundo para a Modernização da Justiça, com o objetivo de promover a informatização e desmaterialização dos processos judiciais. Na perspetiva do CES, o acesso à justiça deve ser universal e não pode existir discriminação com base na condição socioeconómica ou no nível de rendimento dos/das cidadãos/cidadãs.



5. DESAFIOS ESTRATÉGICOS

O documento consagra quatro eixos temáticos alinhados com as agendas da Estratégia Portugal 2030 e do PNR, que constituem a linha de orientação fundamental para o desenvolvimento do país durante a década em curso.

5.1. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

O primeiro desafio estratégico centra-se nas alterações climáticas, reconhecendo o CES a urgência desta agenda, traduzindo opções nas políticas energéticas, de mobilidade sustentável, na economia circular e valorização do território, conforme Parecer do CES sobre o a Lei do Clima.¹⁸

O CES salienta o alinhamento dos objetivos deste desafio estratégico com a agenda “transição climática e sustentabilidade” do PNR e, por isso, com os objetivos da UE no que se refere quer ao pilar “transição ecológica”, quer ao pilar “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”.

5.1.1. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Neste domínio o documento considera políticas dirigidas para a eficiência energética em edifícios e infraestruturas, a produção e distribuição de energia renovável e a descarbonização do tecido produtivo.

Portugal ocupa uma posição de vanguarda no uso de energia de fontes renováveis, assumindo uma posição privilegiada para reforçar a resiliência energética da UE face à Rússia. 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.

O nível elevado de fontes de energia renovável na matriz energética nacional, no entender do CES, exige fomentar interligações com a Europa, quer elétrica, quer de gases, no futuro, renováveis.

O CES considera, de igual modo, que o aproveitamento de recursos endógenos requer que se confira a devida importância ao biometano, ou

¹⁸ Conselho Económico e Social (2021), Parecer sobre os projetos de Lei que visam a criação de uma Lei do Clima. Consulta [aqui](#).



outros gases de origem biológica, em paralelo como estímulo à futura produção de hidrogénio.

O CES relembra ser essencial a promoção da eficiência energética em edifícios e infraestruturas, no quadro da Estratégia de Longo Prazo quer para a Renovação dos Edifícios, quer para o Combate à Pobreza Energética, visando proteger e apoiar as e os consumidores mais vulneráveis. No domínio da capacidade financeira para o aquecimento habitacional adequado, o CES salienta que Portugal é o quinto país da UE com a maior percentagem de pessoas com dificuldades em garantir um aquecimento adequado.

O CES alerta ainda para a necessidade de potenciar os impactos da transição energética, nomeadamente em termos de emprego.

Quanto à descarbonização do tecido produtivo, o PRR prevê investimentos para acelerar a transição para uma economia neutra em carbono e promover a competitividade das empresas, por via da descarbonização, redução do consumo de energia e da promoção de fontes endógenas, pelo que o CES reforça a preocupação sobre a sua boa execução, o qual conta com 38% do seu investimento afeto à transição climática.

5.1.2. MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

A aposta na mobilidade sustentável passa pela 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 modernização de material circulante constituem estímulos ao transporte público, embora os investimentos previstos nesta área tenham sofrido sucessivos atrasos.

O programa Ferrovia 2020 permitirá o aumento significativo da rede ferroviária em extensão e eletrificação (passa de 65 para 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.



A promoção do transporte sustentável, coletivo ou partilhado, na opinião do CES referida no Parecer sobre o PNR, não se consegue alcançar apenas por estas vias – que reconhece como essenciais, mas não suficientes realçando, sempre que possível, a aposta no acesso ao transporte público em todo o território nacional. O CES reforça a necessidade de o país apostar na produção nacional de material circulante.

A mobilidade urbana sustentável, na perspetiva do CES, exige manter o compromisso com a redução do preço dos passes em todo o território através do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos, promover a mobilidade partilhada, continuar a capacitação das autoridades de transporte e fomentar a mobilidade de emissões reduzidas asseguradas, designadamente, através de uma adequada rede de postos de carregamento.

5.1.3. ECONOMIA CIRCULAR

O desafio climático exige a mudança de um modelo económico de lógica linear para um modelo de lógica circular, privilegiando a redução do consumo de materiais e produtos, a sua reutilização e promover práticas de reciclagem. O CES considera a aposta na produção nacional e em ciclos de comercialização curtos, um contributo fundamental para a agenda ambiental e a sustentabilidade dos recursos, além dos impactos positivos na balança comercial.

Atingir os objetivos da transição para um modelo de economia circular, na ótica do CES, exige reforçar as políticas públicas associadas à diminuição da poluição e uso racional de recursos. De igual modo, urge incentivar a circularidade na economia, mencionando o documento um Acordo Nacional para Compras Públicas Circulares visando potenciar a formação de *hubs* de economia circular nacionais apoiados através do PRR.

O CES considera de pouco alcance a proposta do Governo relativa ao incentivo à circularidade na economia que, face ao seu caráter estratégico, deveria ser mais densificada, especialmente considerando que



Portugal está hoje excessivamente dependente de outras geografias no que diz respeito a matérias-primas críticas. Impõem-se soluções de reciclagem de proximidade e autossuficiência, mas também de reintrodução bem-sucedida de matérias-primas recicladas nas cadeias produtivas e, por conseguinte, na economia.

Em linha de concordância com o Parecer sobre o PNR, o CES reforça a relevância da bioeconomia no domínio dos resíduos. 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 o CES sugere acelerar o cumprimento das metas de prevenção, reutilização e reciclagem, promovendo uma maior oferta nas soluções de recolha de resíduos.

5.1.4. VALORIZAR O TERRITÓRIO

O cenário atual de seca severa que Portugal atravessa exige investimento para travar o desperdício registado nas redes de distribuição e medidas de educação ambiental para promover mudanças comportamentais, bem como novas soluções tecnológicas que exigem maior investimento em ciência, de forma transversal por todo o país. É essencial investir na promoção do uso sustentável da água, em ações de reutilização de água, em soluções para incremento da oferta de água potável recorrendo à dessalinização, e em todo o território nacional.

O CES saúda a intenção do Governo de apostar na reforma da floresta, potenciando o sequestro de carbono e a conservação e proteção da área florestal, de prosseguir com a política de remuneração dos serviços dos ecossistemas em territórios vulneráveis ou de elevado valor ambiental, em consonância com o Parecer da Lei do Clima.²⁰ O CES sublinha as medidas

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](#).



de silvicultura sustentável do PEPAC e o apoio à adaptação do território às alterações climáticas e de valorização do capital natural do REACT-EU.

No potencial do Mar, o CES saúda a estratégia do Governo para prosseguir a interação com a ONU visando concretizar a extensão da plataforma continental, promover novas concessões de aquicultura em áreas de expansão e a aposta nas energias renováveis oceânicas apoiando projetos de inovação oceânica. Por outro lado, este Conselho valoriza o papel do Mar no combate às alterações climáticas e como plataforma estratégica de afirmação de Portugal como ponto de conexão com o mundo, como porta logística fundamental de e para a Europa, face à localização das infraestruturas portuárias na interação das rotas principais de comércio internacional marítimo.

O CES concorda com a abordagem das GO à temática da economia azul, enquanto vetor de competitividade e de desenvolvimento sustentável, com o devido papel na criação de riqueza, aproveitando a centralidade atlântica decorrente quer do território continental, quer das regiões dos Açores e da Madeira. Na mesma linha, o CES considera essencial promover o combate à poluição marinha e a proteção da biodiversidade no mar.

O CES sublinha o contributo da agricultura para a autossuficiência alimentar, no combate à desertificação e a fenómenos como os incêndios. A valorização do território e a sua associação à redução de riscos é outro aspeto positivo, não devendo ser negligenciada a valorização da agricultura e, na opinião do Conselho, deveria ser mais clara no documento.

O CES lamenta que as GO (na sequência do próprio PRR) praticamente ignorem o papel das «políticas de cidade» no desenvolvimento e na coesão territorial e regional do país e reafirma que as mesmas são essenciais, nomeadamente, como polos de fixação e atração de população residente nas regiões demograficamente deprimidas.



5.2. DEMOGRAFIA

A demografia deve ser considerada como prioridade, face às projeções de longo prazo conhecidas que apontam para um ritmo de redução de população que importa contrariar. Trata-se de um desafio dos países desenvolvidos, embora com declinações e graus de incidência variáveis, tendo o Governo identificado cinco domínios de intervenção prioritários: a natalidade; o emprego; a habitação; as migrações; o envelhecimento e qualidade de vida.

Este desafio está alinhado com a Agenda “As Pessoas Primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade” da Estratégia Portugal 2030 e do PNR, visando garantir a sustentabilidade demográfica e uma sociedade menos desigual e com elevados níveis de inclusão. Está alinhado com os objetivos da UE no que se refere aos pilares de Políticas para a Próxima Geração, Transição Digital, Coesão Social e Territorial e Saúde e Resiliência Económica, Social e Institucional.

5.2.1. NATALIDADE

As projeções 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. O Parecer do CES sobre a natalidade não apela a uma política, mas antes a várias políticas articuladas entre si, sugerindo recomendações no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres, na revisão da política das licenças parentais, na promoção da igualdade entre mulheres e homens na repartição do cuidado e políticas sociais de combate à pobreza.²¹

A política pública de natalidade requer a criação de condições para que as famílias possam ter mais filhos, congratulando-se o CES pela intenção do

²¹ Conselho Económico e Social (2022), A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social. Consulta [aqui](#).



Governo de aumentar as deduções fiscais no IRS em função do número de filhos, de reforçar o abono de família e as deduções fiscais no IRS, o acesso a serviços e equipamentos de apoio à família, o alargamento das respostas sociais de apoio à família e de promover medidas de conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar. Neste domínio, o CES aguarda com expectativa a promoção, por parte do Governo, de um amplo debate nacional e na concertação social sobre novas formas de gestão e equilíbrio dos tempos de trabalho, incluindo a ponderação de aplicabilidade de experiências como a semana de quatro dias em diferentes setores e o uso de modelos híbridos de trabalho presencial e teletrabalho, com base na negociação coletiva.

O CES defende o reforço de medidas financiadas pelo OE e outras fontes de financiamento nacionais destinadas à gratuidade das creches, a majoração da dedução por dependente em sede de IRS e a alteração do abono de família para garantir mais apoio a um maior número de crianças.

5.2.2. EMPREGO

O CES gostaria de ver um maior detalhe e concretização de medidas que contribuam para a criação de emprego, para o aumento do peso dos salários na economia, para a redução da precariedade laboral e das desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho. A questão da precariedade do emprego, tal como revelado nas GO, tem vindo a diminuir, com a contratação a termo a perder peso relativamente aos contratos sem termo que (em junho de 2022) atingiram 83.9%. Apesar desta recuperação, Portugal ainda tem uma percentagem elevada de contratos temporários no emprego total, em especial na população jovem (53,9% na população de 15 a 24 anos de idade) e nas comunidades migrantes de fora da UE (20,3% das pessoas não nascidas na UE entre as idades de 15 a 64 com contratos temporários Vs. 16,8% das pessoas nascidas em Portugal e Vs. 14% das pessoas nascidas num país da UE).²²

²² Eurostat (2021). Consulta [aqui](#) e [aqui](#).



Assim, o Conselho reforça a necessidade de aumentar a empregabilidade e a qualidade do emprego, em particular para aqueles grupos, incluindo as pessoas com deficiência, combatendo a precariedade laboral e facilitando a transição dos/as jovens para o mercado de trabalho.

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 tem vindo a manifestar em diversos documentos preocupação com a evolução 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.²³ Esta questão, associada à mencionada precariedade do emprego jovem, agrava as dificuldades de fixação de jovens no país.

A inserção e fixação de trabalhadores/as no mercado de trabalho, e em particular dos/as jovens, 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.

O CES reitera a importância da estabilidade laboral, das oportunidades de progressão na carreira profissional, da conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar, da promoção de uma paternidade cuidadora e do incentivo à participação igualitária de mães e pais nas tarefas do cuidado, visando contrariar sistemática e coerentemente os estereótipos associados aos papéis sociais de género.

²³ Eurostat (vários anos, atualizado em 2022), Mean and median income by age and sex - EU-SILC and ECHP surveys (ilc_di03). Consulta [aqui](#).



5.2.3. HABITAÇÃO

Em termos de políticas para a habitação o documento considera os seguintes eixos: renovação na aposta nas políticas de habitação; erradicação das situações habitacionais indignas e da discriminação no acesso à habitação; garantia do acesso à habitação a todos; qualidade do parque habitacional e conceber a habitação como instrumento de inclusão social e de coesão territorial.

O CES sublinha a vontade do Governo de erradicar situações indignas e de discriminação no acesso à habitação, o que requer afetar os recursos financeiros necessários para dar resposta às principais carências identificadas no Levantamento Nacional de Necessidades de Realojamento Habitacional e pelas autarquias nas Estratégias Locais de Habitação. Contudo, o CES chama a atenção para a necessidade de atualizar este levantamento.

Na ótica do CES, é essencial garantir o acesso à habitação a todos/as, criando um parque público de habitação a custos acessíveis para dar resposta às populações, designadamente, aos agregados em situação de dificuldade. Adicionalmente, deve ser incentivada a oferta privada de arrendamento e a dinamização do setor cooperativo e colaborativo.

Conceber a habitação como instrumento de inclusão social e de coesão territorial exige do Governo articular as medidas de criação de emprego e de melhores salários com programas de promoção da mobilidade para o interior e potenciar a promoção da coesão e da integração socio-territorial dos bairros de arrendamento público, visando melhoria global das condições de vida dos seus moradores/as.

5.2.4. MIGRAÇÕES

A imigração constitui um contributo importante para sustentar o desenvolvimento económico e demográfico do país, pelo que o CES defende o desenvolvimento de uma política humanista, inclusiva e integradora de todos e todas as cidadãs imigrantes, enquanto expressão



de um país tolerante, diverso e aberto ao mundo. Nesta perspetiva, o CES sublinha a intenção do Governo de promover a regularidade dos trajetos migratórios, nomeadamente mediante a celebração de acordos bilaterais com países exteriores à UE, a implementação do Acordo de Mobilidade entre os Estados da CPLP e o desenvolvimento de programas específicos de integração de imigrantes e refugiados/as na sociedade.

De realçar que a imigração tem dado um contributo fundamental em muitas atividades económicas e regiões do país.

O CES sublinha assim a importância de assegurar que os movimentos migratórios se realizem em condições de efetiva integração social e de dignidade das condições de vida e de trabalho, áreas em que as políticas públicas têm de continuar a reforçar o seu controle e as suas respostas.

A gestão ativa dos fluxos migratórios é da maior importância na garantia da proteção dos direitos de todos e de todas as imigrantes sem qualquer discriminação, da sua plena integração na sociedade, da sustentabilidade demográfica e na atração de pessoas com qualificações. O Conselho regista com apreço o reconhecimento nas GO deste tema, bem como a inclusão de medidas de simplificação processual e administrativa de serviços públicos no atendimento de proximidade a imigrantes.

Dadas as carências de mão-de-obra especializada, designadamente no domínio industrial, é necessário continuar a atuar no sentido de agilizar, do ponto de vista do quadro normativo, a obtenção de vistos para imigrantes para ultrapassar as carências identificadas.

Na ótica do CES, é essencial simplificar e agilizar as tipologias e o processo de obtenção de vistos e autorizações de residência evoluindo para um balcão único destes processos e removendo obstáculos de acesso e comunicação aos serviços públicos, bem como garantir condições de integração das comunidades imigrantes, concretizando políticas setoriais e o reforço da articulação com os municípios. Por último, o CES saúda a aposta no incentivar o regresso de emigrantes e lusodescendentes.



5.2.5. ENVELHECIMENTO E QUALIDADE DE VIDA

A atual tendência demográfica e os avanços civilizacionais que permitem o aumento da esperança média de vida exigem medidas de política para a população sénior, nomeadamente de reforço do SNS.

O documento sobre as GO para 2022-2026 desdobra as políticas para o envelhecimento e qualidade de vida nos seguintes eixos: garantia de um envelhecimento ativo e digno e estímulo à atividade física e desportiva. Para tal, o Governo prevê adaptar a Segurança Social aos desafios do envelhecimento, tomando medidas que garantam a sua sustentabilidade e a qualidade de vida na terceira idade, através do alargamento da rede e requalificação dos equipamentos residenciais para a população idosa. O CES considera muita vaga a formulação das GO relativa à adaptação da Segurança Social, defendendo antes medidas de sustentabilidade que garantam a diversificação das fontes de financiamento da mesma.

Nesse sentido o Conselho considera urgente a execução de um conjunto de programas, nomeadamente a edificação da rede Pública das Estruturas Residenciais para a população idosa que garanta a cobertura regional das necessidades de saúde, culturais e sociais através da recomendação ao Governo para que envide condições à criação de uma Secretaria de Estado da Pessoa Idosa, pela relevância que os quase 3 milhões de pessoas reformadas, pensionistas e aposentadas merecem.

5.3. DESIGUALDADES

O desafio estratégico das “Desigualdades” tem como principal objetivo articular uma resposta imediata de mitigação das desigualdades provocados pelo choque sanitário e a recente invasão da Ucrânia, de forma a garantir oportunidades de vida mais equitativas, reduzir a pobreza e exclusão social, não esquecendo as formas de discriminação que subsistem.



O conteúdo deste desafio está alinhado com duas das agendas do PNR 2022 e da Estratégia Portugal 2030 – “As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade” e “Um país competitivo externamente e coeso internamente”. Em simultâneo, este desafio estratégico converge ainda com o Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e com a Agenda Territorial 2030.

5.3.1. IGUALDADE DE GÉNERO E COMBATE ÀS DISCRIMINAÇÕES

O documento reconhece que não obstante os avanços conquistados subsistem desigualdades e fenómenos de discriminação, que, no âmbito de uma sociedade igualitária e digna, urge combater. Neste domínio o Governo considera três eixos de intervenção: promover a igualdade entre homens e mulheres; potenciar a autonomia e a inclusão das pessoas com deficiência; combater o racismo e qualquer outra forma de discriminação.

No domínio da igualdade de género, o CES reafirma a concretização da igualdade entre homens e mulheres no emprego, nos salários e nas condições de trabalho. O CES alerta para a importância de assegurar a representação equilibrada nos órgãos de organizações públicas e privadas e o reforço da efetiva transversalidade das políticas de igualdade de género, nomeadamente através da implementação de orçamentos sensíveis ao género em todas as políticas setoriais. O CES congratula-se pelo Governo implementar medidas de combate à violência doméstica, que atinge particularmente as mulheres, alertando, no entanto, para a necessidade de se apostar em medidas preventivas da violência, em particular através da educação.

Na perspetiva do CES, é essencial continuar a aposta na capacitação e na inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades, justificando-se medidas específicas, como definir um plano de não institucionalização que permita soluções de proximidade, o apoio à contratação e empregabilidade de pessoas com deficiência e a promoção de acessibilidades físicas, digitais, de informação e comunicação.



Neste domínio o CES sublinha como prioridade o combate ao racismo e à xenofobia, bem como qualquer outra forma de discriminação, tornando-se necessário promover o acesso dos grupos discriminados ao sistema educativo, desenvolver iniciativas de apoio no território, designadamente no acesso das comunidades específicas à habitação.

5.3.2. RENDIMENTOS E JUSTIÇA FISCAL

O documento refere a aposta do Governo em atenuar as desigualdades salariais, promovendo o seu combate e a valorização salarial. Por outro lado, refere que pretende construir um sistema fiscal mais justo, promovendo a progressividade fiscal e reforçando a cooperação europeia e internacional para combater as desigualdades globais, mas não apresenta uma visão estratégica para a área fiscal e de rendimentos.

Neste contexto, o CES valoriza a intenção do Governo de continuar as negociações em sede de Concertação Social para se alcançar um acordo de médio prazo (2022/2026) e aguarda com expectativa medidas efetivas de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade. Neste domínio sublinha o CES a necessidade do aumento do rendimento por via da valorização salarial, nomeadamente dos/as mais jovens, o alargamento do IRS Jovem, o tratamento fiscal favorável para as *start-ups*, entre outras medidas que permitam a fixação de jovens no país.

Atendendo à crescente globalização dos mecanismos fiscais, o CES considera inevitável uma maior cooperação internacional, bem como implementar iniciativas de âmbito europeu. No plano da cooperação internacional deve ser reforçada a troca de informação financeira e fiscal e mecanismos efetivos de combate aos “paraísos fiscais”.

Em síntese, o CES recomenda ao Governo maior ambição neste domínio, apresentando uma estratégia nacional com medidas que garantam a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos, visando diminuir as assimetrias socioeconómicas em relação aos parceiros europeus.



5.3.3. ERRADICAÇÃO DA POBREZA

No domínio do apoio às populações mais desfavorecidas o CES alerta para a necessidade de prosseguir a trajetória de valorização real dos rendimentos dos/as trabalhadores/as, dos/as pensionistas, das pessoas com deficiência, não esquecendo o combate à pobreza infantil e o apoio às famílias com filhos/as, e em particular as famílias monoparentais.

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.

A população em risco de pobreza ou exclusão social aumentou em 2021 para 22,4%, face a 20% em 2020 (rendimentos do ano anterior), sendo a oitava maior taxa da EU e afetando mais as mulheres (23,5%).²⁴ Uma em cada cinco crianças e jovens é pobre e uma em cada dez crianças está em situação de privação material e social. A taxa de sobrecarga das despesas com habitação aumentou de 4,1% em 2020 para 5,9% em 2021, bem como a taxa de sobrelotação, que aumentou de 9% em 2020 para 10,6% em 2021.²⁵

No Parecer sobre o PNR 2022, o CES salientou que deve enquadrar-se o combate a outras tipologias de pobreza, caso do domínio energético, cuja estratégia deve ser acompanhada de medidas justas e equitativas. Neste ponto, o CES recorda que Portugal é o quarto país da UE com menos condições económicas para garantir o aquecimento adequado das

²⁴ Eurostat (2021). Consulta [aqui](#).

²⁵ Eurostat (2021). Consulta [aqui](#) e [aqui](#).



habitações, sendo que 17,5% dos/das portuguesas estavam em 2020 em situação de pobreza energética.²⁶

O problema do baixo consumo energético atinge também espaços não residenciais (do comércio e restauração aos serviços públicos) em que os níveis de aquecimento são, em muitos casos, muito baixos. O CES alerta, por isso, para que as políticas de poupança de energia tenham em conta esta realidade e que reduções percentuais de consumo têm um efeito muito diferente em países com défices de aquecimento em relação àqueles em que os níveis de consumo e de aquecimento são mais elevados.

No campo da inovação social, o CES sublinha a necessidade de aumentar a eficácia da sua atuação e, em simultâneo, garantir a sua sustentabilidade económica e financeira. Para tal, defende reforçar a rede de incubadoras sociais que promovam novos projetos da economia social, desenvolver um programa de formação e capacitação para dirigentes e trabalhadores/as de entidades desta área e estimular dinâmicas de medição dos impactos sociais das iniciativas da economia social.

5.3.4. EDUCAÇÃO

Nos últimos anos foram dados importantes passos para consolidar a democratização do acesso ao ensino público, continuando as desigualdades socioeconómicas a ser o principal fator do insucesso escolar. O CES alerta para a necessidade de o país apostar em cenários de recuperação de aprendizagens face aos efeitos da pandemia.

A melhoria das qualificações é decisiva para o desenvolvimento económico e social, devendo ser assumida como uma prioridade transversal. Importa prosseguir os esforços de recuperação das baixas qualificações que constituem um constrangimento ao potencial económico. O aumento do número de diplomados/as registado nos últimos anos permitiu recuperar o atraso de décadas, considerando o CES que esta

²⁶ Eurostat (2020), Inability to keep home adequately warm, EU-SILC. Consulta [aqui](#).



trajetória deverá ser uma prioridade para o Governo, apostando que formatos de aprendizagem ao longo da vida sejam uma realidade transversal. O aumento de jovens no Ensino Superior deve-se, em parte, à ampliação da rede de Cursos Técnicos Superiores Profissionais.²⁷

O reforço da formação contínua dos/as trabalhadores/as é um elemento central, sendo importante dar resposta a um conjunto de constrangimentos existentes, nomeadamente por via da efetivação do direito à formação profissional da população, em geral, e dos/as trabalhadores/as em particular, de um adequado levantamento de necessidades de formação, agilizando os ajustamentos necessários, da melhoria generalizada das competências bem como ainda do reforço da capacidade formativa dos Centros de Formação IEFP, dos Centros Protocolares e dos Centros de Gestão Direta, potenciando uma maior aproximação da formação às necessidades, atuais e futuras, das empresas, das organizações e dos/as trabalhadores/as. Não obstante, é também importante apostar na formação dos empresários/as e gestores/as das empresas. Portugal tinha em 2021 47,5% de empregadores que não terminou o ensino secundário, o triplo da média europeia de 16,4%.²⁸

O documento das GO para 2022-2026 sublinha o combate às desigualdades através da Educação, o que passa pela melhoria das aprendizagens, o combate ao abandono e o aprofundamento do Programa Qualifica. OCES defende a continuidade das políticas de Ação Social Escolar e a consolidação dos apoios tutoriais que deve ser generalizado aos alunos/as com dificuldades atestadas nos instrumentos de aferição e com especial atenção aos impactos da pandemia.

O CES defende ainda a promoção de projetos educativos visando a igualdade de género, da educação para a cidadania e de diversos

²⁷ 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](#).

²⁸ Fundação José Neves (04-07-2022). Consulta [aqui](#).



formatos de literacia, nomeadamente digital, ambiental, e financeira, para preparar os/as jovens para os novos desafios sociais. Reforça a aposta na modernização do Ensino Profissional para dar resposta aos desafios do desenvolvimento do país.

5.3.5. COESÃO TERRITORIAL

A utilização de fundos da UE permitiu a Portugal a modernização da economia, a melhoria da qualificação e da coesão social, contudo, permanecem assimetrias territoriais que constituem um dos obstáculos ao desenvolvimento equilibrado do país. Como tal, o CES subscreve que a promoção da coesão territorial deve ser uma prioridade para responder a desafios, como a valorização dos recursos regionais, a sustentabilidade demográfica ou o desenvolvimento económico equilibrado.

As infraestruturas viárias e digitais constituem um eixo fundamental para o desenvolvimento e coesão territorial, sendo os apoios do PRR e do PT 2030 vitais para garantir a conectividade em todo território nacional. Em linha com as orientações para a digitalização até 2030 da CE, o CES valoriza a criação de infraestruturas digitais eficientes, mitigando o fosso digital e valorizando os territórios do interior.

Em concordância com o Parecer do 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.

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, conforme o Parecer sobre o PNR, 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, envolvendo a participação dos e das trabalhadoras e das suas estruturas representativas.²⁹

Marcado pelo desígnio estratégico de tornar o território português mais coeso, inclusivo e competitivo, o documento das GO para 2022-2026 propõe medidas para corrigir as assimetrias regionais, qualificar o potencial endógeno e diversificar a base económica, promover a atração de investimentos e a fixação de pessoas nos territórios do interior, bem como afirmar os territórios transfronteiriços e assegurar serviços de proximidade.

5.4. SOCIEDADE DIGITAL, CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO

Portugal tem como desafio a mudança do modelo de economia no sentido da sua complexificação, apostando em bens e serviços de maior intensidade em tecnologia e conhecimento, no alargamento da base industrial em que assenta a estrutura empresarial e numa maior integração nos mercados digitais. Esta transformação exige um forte investimento no aprofundamento das competências e qualificações da população ativa, incluindo empresários/as e gestores/as, e no crescimento da produtividade baseada na inovação e na qualificação das pessoas.

Em termos do alinhamento, este desafio estratégico enquadra-se na agenda “Digitalização, inovação e qualificações como motores de desenvolvimento” do PNR e com os objetivos da UE, no que se refere aos

²⁹ 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](#).



pilares “Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” e “Transição Digital” e ao pilar “Saúde e Resiliência económica, social e institucional”.

5.4.1. ECONOMIA 4.0

A concretização do domínio “Economia 4.0” passa por políticas públicas de natureza fiscal, financiamento e internacionalização, a par da inovação empresarial, empreendedorismo e aposta em tecnologias disruptivas, bem como da transformação digital do tecido empresarial.

O CES sugere maior ambição no investimento global em I&D para se atingir em 2030 a meta dos 3% (sendo 2% da responsabilidade das empresas), enquanto na atualidade se fixa em 1,6% do PIB, uma aposta essencial para se cumprir a meta de nesta década se alcançar um volume de exportações equivalente a 50% do PIB. Neste domínio, o CES defende a promoção de uma fiscalidade, em particular direcionada às micro e às PME's, que incentive o investimento na modernização produtiva, o investimento privado em I&D empresarial, a inserção de pessoal altamente qualificado nas empresas, nomeadamente de doutorados/as e o reforço da atratividade internacional de Portugal, designadamente através do robustecimento do SIFIDE.

O sistema de incentivos fiscais é uma das políticas públicas centrais nos incentivos à I&D empresarial, ao qual as empresas recorrem cada vez em maior número, contribuindo para o aumento da capacidade de inovação, as exportações e qualificação das empresas.³⁰ No entanto, dadas as distorções que este tipo de benefícios fiscais podem produzir no funcionamento dos mercados, é essencial uma avaliação rigorosa dos seus efeitos na estrutura produtiva e no desenvolvimento do país.

A análise do desempenho da inovação nos Estados-Membros mostra que Portugal, que há dois anos ocupava a categoria de “inovadores fortes”, nos

³⁰ Estudo do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Transição Digital: <https://www.gee.gov.pt/pt/estudos-e-seminarios/gee-papers-category/30979-the-impact-of-r-d-tax-incentives-in-portugal>



Últimos dois anos passou a ocupar a posição de “inovadores moderados”, continuando abaixo da média da UE.³¹ Deve, contudo, atender-se que na avaliação de 2021, este ranking se baseou num quadro revisto de indicadores, que passou a considerar métricas de digitalização e de sustentabilidade ambiental, em concordância com as prioridades políticas da UE. Neste sentido, o CES recomenda que a política de inovação promova ainda mais as vertentes da transição digital e ambiental.

O CES congratula-se com a trajetória de crescimento de registo de patentes nacional, cinco vezes superior à média da UE, de acordo com o Instituto Europeu de Patentes. Em contraste, o Conselho alerta para a baixa proporção de investimentos em tecnologia digital das PME e, no caso das *startups*, apresentam níveis de sobrevivência mais baixos em Portugal (56%) em relação a países europeus (69%, UE27, dados de 2017), segundo dados do PNR 2022.

No domínio da digitalização do Estado, o CES chama a atenção para a importância do investimento na transição digital da Segurança Social, a modernização da autoridade tributária e incentiva à interoperabilidade e partilha de dados entre diferentes organismos de Estado.

5.4.2. CONHECIMENTO, COMPETÊNCIAS E QUALIFICAÇÕES

A promoção das competências exige políticas públicas dirigidas para reforçar o compromisso com a ciência e a inovação, alargar a base social de recrutamento de estudantes no ensino superior, promover as competências digitais e ambientais e todos os níveis de ensino e, por último, modernizar a formação profissional contínua.

Neste campo do reforço do compromisso com a ciência e a inovação, o CES sugere continuar a garantir o crescimento da despesa pública e privada em I&D, acelerando a inovação colaborativa entre as entidades do sistema científico e tecnológico e as empresas, continuar a promover a

³¹ Comissão Europeia (2022), Regional Innovation Scoreboard. Consulta [aqui](#). Comissão Europeia (2021), Regional Innovation Scoreboard, Consulta [aqui](#); Comissão Europeia (2019), Regional Innovation Scoreboard. Consulta [aqui](#).



simplificação de procedimentos dos organismos públicos na relação com as instituições científicas e académicas, estimular o reconhecimento social da ciência e a promoção da cultura científica, diversificar a intensidade do financiamento para atividades de C&T, reforçando o potencial de reconhecimento internacional das atividades em todo o país das Unidades de I&D.

Para assegurar a promoção das competências digitais em todos os níveis de ensino, o CES reitera o papel desempenhado pela Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (INCoDe.2030), bem como os programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos aprovados no âmbito do PRR, através do estímulo para a formação em competências digitais num esforço coletivo das instituições do ensino superior em estreita colaboração com o setor privado e através do estímulo a atividades de I&D em áreas emergentes do conhecimento.

5.4.3. CULTURA

No âmbito do desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento, é assumido o compromisso de promover as valências do conhecimento, criatividade e inovação do setor cultural em Portugal, devendo a cultura ser inclusiva, abrangente e envolvente. O direito à criação e fruição cultural exige a criação de Serviço Público de Cultura, que alargue o acesso a todo o território e seja parte de uma política integrada de desenvolvimento.

Em termos de apoio à criação artística, salienta o CES que os/as criadores/as, artistas e demais agentes culturais se encontram entre os que mais foram afetados pelas consequências da pandemia da COVID-19, sendo essencial o esforço de combate à precariedade laboral e de reforço da proteção social das e dos profissionais do setor da cultura.

5.4.4. VALORIZAÇÃO DAS ATIVIDADES E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

Os setores do comércio, dos serviços e da restauração, a par do turismo, assumem um papel central na dinamização da economia e na coesão social e territorial. Os impactos decorrentes do contexto pandémico



afetaram de forma particular estes setores, razão pela qual o CES sugere a dinamização de apoios específicos para mitigação desses efeitos.

O comércio é o setor que congrega um maior número de empresas, assegura um nível de emprego significativo e contribui de forma decisiva para o valor acrescentado bruto. O CES reforça o papel dos estabelecimentos de comércio a retalho e de prestação de serviços que, por sua vez, influenciam a qualidade de vida das localidades onde estão inseridos e dão um contributo muito relevante para a coesão territorial.

De forma a promover a inovação dos modelos de negócio o CES valoriza as medidas destinadas a apoiar a adaptação e modernização destes setores, que passam por apoiar a transição verde, a criação de referenciais de eficiência e adequar e simplificar o enquadramento legislativo.

Face às implicações na atividade económica e, em particular no setor do turismo, 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.

Por sua vez, em termos de proteção do consumidor o documento prevê instituir o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, criar o Portal do Consumidor numa lógica de balcão único, definir o Estatuto do Consumidor Vulnerável, o qual contemplará um conjunto de critérios e respetivos direitos correspondentes a esta condição; e por último, reforçar a regulação do mercado através de ações de prevenção e fiscalização visando o combate à economia paralela, à fraude e à fiscalização do comércio eletrónico.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA

Atendendo ao curto prazo dado pelo Governo para a preparação deste documento, considera-se que as condições em que este Parecer é



elaborado impedem este Conselho de produzir uma discussão que reflita a riqueza e diversidade de conhecimento da realidade portuguesa que a composição do CES assegura.

A proposta de Lei GO 2022-2026 apresenta as GO de política económica, social e territorial para o período em análise. A sua implementação exige medidas de política financiadas por diferentes fontes e, em especial, pelos instrumentos de financiamento europeus, pelo que o CES alerta para a excessiva dependência do investimento público.

O Conselho considera necessário que o Governo forneça no contexto das GO informação adicional relativamente à programação orçamental plurianual, como previsto no art.º 34º da LEO, bem como informação relativamente ao cenário macroeconómico de base.

No que diz respeito ao "Plano de Resposta ao Aumento dos Preços, Famílias Primeiro", o CES questiona se as medidas apresentadas terão o impacto necessário na atual crise que vivemos.

O CES saúda as medidas apresentadas no âmbito do SNS e do objetivo de o tornar mais justo e inclusivo, mas alerta para a necessidade de investimento nos serviços públicos e da valorização dos/as profissionais de saúde.

O CES reforça a recomendação de uma abordagem integrada da Segurança Social na Lei das GO, o que considera particularmente importante num quadro em que a crise veio acentuar as desigualdades já existentes e expor a necessidade de uma reflexão alargada no sentido de assegurar uma adequada proteção social para todas as pessoas.

O CES considera positivas as medidas elencadas no contexto da transição climática e realça a importância dada às medidas de mitigação das alterações climáticas e o desejo expresso nas GO de fazer uma transição de um modelo de economia linear para um modelo de economia circular, privilegiando a utilização mais eficiente dos recursos e uma aposta na economia azul. Para o cumprimento destes objetivos será indispensável



uma eficaz utilização dos recursos endógenos associada a uma inserção efetiva nos mercados europeus da energia.

Face às projeções de longo prazo sobre a demografia em Portugal, o CES recomenda a apresentação pelo Governo de um plano estratégico para a promoção da natalidade e de atração de talento, não apelando a uma política, mas antes a diversas políticas articuladas entre si.

O CES, na linha de Pareceres anteriores, reclama as recomendações que têm vindo a ser propostas no domínio do mercado de trabalho e do combate à precariedade, da valorização salarial e eliminação das desigualdades salariais, na revisão da política das licenças parentais e políticas sociais de combate à pobreza. Estas políticas devem ser conjugadas com projetos educativos que visem a alteração de estereótipos e papéis sociais segregados por sexo e com políticas efetivas de concretização da igualdade entre mulheres e homens.

Atendendo à debilidade das condições de habitação de muitas famílias, é essencial garantir o acesso à habitação, criando um parque público de habitação a custos acessíveis para dar resposta aos agregados em situação de dificuldade de acesso à habitação.

A aposta estratégica na inovação e digitalização requer continuar a trajetória de melhoria das qualificações da população portuguesa, um fator decisivo para a mudança do modelo económico.



7. DECLARAÇÕES DE VOTO



Declaração de voto da CGTP-IN ao Parecer do CES sobre Grandes Opções 2022-2026

A CGTP-IN começa por alertar para o pouco tempo de discussão para o desenvolvimento dos trabalhos, que o Parecer também denuncia, e que acaba por condicionar a própria elaboração da presente declaração de voto.

Valorizando o trabalho e tentativa de encontrar consensos que o Relator do Parecer sempre procurou, valorizando também um vasto conjunto de matérias em que a CGTP-IN se revê e estão plasmados no Parecer, bem como a existência de formulações que se distanciam da nossa perspectiva, foi o facto de ter sido impossível enquadrar a contratação colectiva na dimensão do diálogo social, que pesou no sentido de voto da CGTP-IN.

Na verdade, a contratação colectiva é o instrumento por excelência do diálogo social, um pilar da democracia e o mecanismo para a elevação dos salários e das condições de trabalho e de vida no nosso país.

O bloqueamento a que tem sido sujeita, a chantagem patronal que usa a caducidade e a negação da reintrodução do princípio mais favorável para tentar impor a degradação das condições de trabalho, deveria, no entender da CGTP-IN, merecer um tratamento no Parecer, que resume o diálogo social à concertação social.

Por este motivo, a CGTP-IN absteve-se na votação final ao parecer do CES.

Lisboa, 4 de outubro de 2022

Os Representantes da CGTP-IN