



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre as
Grandes Opções 2023-2026 e
Programa Nacional de Reformas 2023

Aprovado no Plenário do CES de 11 de abril de 2023

Relator: Conselheiro António Fontaínhas Fernandes

Lisboa, 2023



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. APRECIÇÃO GERAL	4
3. ALINHAMENTO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	5
4. GOVERNAÇÃO	7
5. DESAFIOS ESTRATÉGICOS	17
5.1. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	18
5.2. DEMOGRAFIA	21
5.3. DESIGUALDADES	26
5.4. SOCIEDADE DIGITAL, CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO	32
6. SÍNTESE CONCLUSIVA	35



1. INTRODUÇÃO

O presente Parecer foi solicitado pelo Governo ao Conselho Económico e Social (CES), assumindo um carácter inovador face à pronúncia simultânea deste Conselho sobre dois documentos distintos, no quadro das suas competências, previstas no art.º 92.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, na sua redação atual, que regula o CES e na Lei n.º 43/91, de 27 de julho (Lei Quadro do Planeamento).

Dando cumprimento à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), o Governo solicitou o Parecer sobre as Grandes Opções (GO) para 2023-2026, que segundo o n.º 2 do art.º 34.º deve “conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental”. Por outro lado, no n.º 2 do art.º 105.º 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”.

O CES considera que o tempo estabelecido para pronúncia é escasso, pelo que as condições em que o Parecer é elaborado impedem este Conselho de produzir uma análise e discussão dos documentos em condições aceitáveis, com óbvio prejuízo para o mesmo, ao não refletir em pleno a diversidade de conhecimento da realidade portuguesa que a composição do CES assegura.

O CES sublinha a importância do Governo solicitar o Parecer sobre o Programa Nacional de Reformas para 2023 (PNR 2023), considerado um elemento essencial na definição da estratégia de médio prazo inserido no quadro do processo comunitário de monitorização e coordenação de políticas públicas - Semestre Europeu -, ainda antes de o apresentar à Assembleia da República, dando resposta a apelos anteriores deste Conselho.



2. APRECIACÃO GERAL

Os dois documentos em apreciação apresentam um formato idêntico, centrado em quatro desafios estratégicos: alterações climáticas; demografia; desigualdades e sociedade digital, da criatividade e da inovação.

Ambos os documentos caracterizam-se pela ausência do cenário macroeconómico, uma situação idêntica à dos anos anteriores e que, na opinião do CES, não é aceitável. 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 das indicações que ao longo dos documentos vão sendo apresentadas.

Face à semelhança entre os documentos das GO e do PNR, o CES sugere uma reflexão sobre a existência de dois documentos que partilham muita informação, sem ser esquecido que as finalidades de ambos não são integralmente coincidentes. O PNR insere-se no processo político de governação económica e social da União Europeia (UE), apresentado no âmbito do Semestre Europeu, enquanto as GO estabelecem as grandes opções em matéria de planeamento e da programação orçamental plurianual no quadro do processo orçamental nacional.

O CES sublinha o alinhamento entre os dois documentos e a articulação com o Portugal 2030, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

A análise global dos documentos permite concluir que a maioria das medidas se centram em dotações provenientes do PRR e do Portugal 2030. Em concordância com os Pareceres de anos anteriores, o CES reitera a elevada dependência do investimento público dos fundos europeus e sublinha a necessidade de se ponderar a articulação entre as fontes de financiamento nacionais e os fundos europeus, os quais devem ser



complementares, devendo o Estado assegurar dotações necessárias para não comprometer os objetivos de desenvolvimento e investimento.

Os documentos acentuam uma imagem de reputação de credibilidade, de estabilidade e de sustentabilidade perante os parceiros nacionais e internacionais, contudo, persistem problemas estruturais e constrangimentos que exigem a configuração de um quadro de políticas essenciais para dar resposta aos principais desafios do país.

Num exercício de planeamento integrado não é suficiente enunciar grandes objetivos, devendo considerar-se um conjunto de indicadores prevendo adaptações a mudanças da envolvente, associados a medidas que devem ser objeto de uma cartografia fina e considerada a localização geográfica das ações, enquadradas numa estratégia de afirmação que valorize fatores diferenciadores que permitam construir um país mais competitivo e com melhores níveis de desenvolvimento.

No atual contexto geopolítico, é essencial valorizar a vertente de globalização e de abertura a outros espaços continentais, focando a política de cooperação em espaços geográficos e áreas setoriais onde o país tem maior capacidade de intervenção e melhor êxito para atingir resultados.

3. ALINHAMENTO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O CES sublinha com apreço o alinhamento dos documentos com os ODS da Agenda 2030 da ONU, em linha de concordância com a estratégia do Governo de elaborar o Relatório Voluntário Nacional 2023, com vista a ser apresentado no Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas¹, juntamente com a conceção dos instrumentos de política pública que contribuem para a implementação dos ODS e o cumprimento das suas metas.

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2023, de 23 de janeiro



A UE tem vindo a fomentar o alinhamento das políticas com a implementação dos ODS, através da sua inclusão na Estratégia para o Futuro da Europa e o seu enquadramento nas orientações políticas. Os ODS estão ainda integrados no Semestre Europeu desde 2020, refletindo o compromisso com a sustentabilidade na coordenação das políticas.

Em 2022, no relatório sobre desenvolvimento sustentável² a ONU alertava que as aspirações estabelecidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estão em perigo, devido às sucessivas crises globais. O progresso mundial na concretização dos 17 ODS, entre 2015 e 2019, foi de 0,5% por ano, um ritmo insuficiente para atingir as metas até 2030; em 2020 e 2021 não se registaram progressos³, sobretudo devido ao impacto assimétrico das crises nos países em desenvolvimento, causada nomeadamente pelos efeitos adversos da pandemia COVID-19. Portugal ocupa a 20.ª posição no *ranking* oficial entre 163 países (pontuação de 79,23 em 2021)⁴, enquanto em termos europeus ocupa a 18.ª posição⁵, sendo o ODS 7 (energias renováveis e acessíveis) o que regista melhor desempenho.

Os ODS 1 (erradicar a pobreza), 5 (igualdade de género), 6 (água potável e saneamento), 7 (energias renováveis e acessíveis), 9 (indústria, inovação e infraestruturas) e 16 (paz, justiça e instituições eficazes) estão em linha com a implementação pretendida⁶.

Os ODS 2 (erradicar a fome), 3 (saúde de qualidade), 8 (trabalho digno e crescimento económico), 10 (reduzir as desigualdades), 11 (cidades e comunidades sustentáveis) registaram uma melhoria moderada⁷. Os ODS 4 (educação de qualidade), 12 (produção e consumo sustentáveis) e 15 (proteger a vida terrestre) estão estagnados⁸. O CES sublinha o declínio da

² ONU (2022), The Sustainable Development Goals Report. Consulta [aqui](#).

³ Idem.

⁴ Sachs, Lafortune, Kroll, Fuller, and Woelm (2022), Sustainable Development Report. Consulta [aqui](#).

⁵ SDSN (2022), Europe Sustainable Development. Consulta [aqui](#).

⁶ Consulta [aqui](#).

⁷ Idem

⁸ Idem



implementação dos ODS 13 (ação contra a mudança global do clima) e 14^o (proteger a vida marinha).

A Estratégia da Cooperação Portuguesa (ECP) 2030 está também alinhada segundo os “5P” (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias) da Agenda 2030, estando presente os aspetos da cooperação, educação e ação humanitária.

4. GOVERNAÇÃO

As GO e o PNR identificam sete domínios de intervenção prioritários na área da governação, que se analisam de seguida. O CES realça que diversos pontos das GO e do PNR incluem medidas expressas nas GO de 2022, sendo importante monitorizar a sua implementação e entender qual o ponto de situação. Sendo os documentos em análise de médio prazo, não é claro o horizonte temporal de implementação de cada medida, apelando o CES para que este seja devidamente indicado, pois a monitorização da implementação fica dificultada.

Recuperação e convergência

O CES realça a dificuldade de analisar as previsões, dado que o cenário macroeconómico não consta em ambos os documentos. Apenas é possível retirar alguns dados, como por exemplo, o crescimento económico previsto entre 2019 e 2024 de 6,1%.¹⁰ Este crescimento coloca Portugal no 18.º lugar no contexto dos 27.¹¹

O CES assinala a trajetória descendente da dívida pública portuguesa em percentagem do PIB, que de acordo com as GO atingiu o valor de 113,8% do PIB em 2022, muito inferior aos 131,2% registados em 2015. A redução progressiva do rácio da dívida pública em percentagem do PIB deve ser feita com base no crescimento do PIB e constituir uma prioridade para o país, visando a sustentabilidade das finanças públicas, sobretudo no atual

⁹ idem

¹⁰ Estimativa baseada nas previsões de Inverno da Comissão Europeia.

¹¹ Ranking calculado com base em dados da Eurostat para 2019, 2020, 2021 e 2022 e com base nas previsões da Comissão Europeia para 2023 e 2024.



contexto de subida das taxas de juro. Esta redução não deve, contudo, pôr em causa a prioridade de reforçar o crescimento económico, assente na inovação, no conhecimento e em atividades de maior valor acrescentado, e o desenvolvimento e coesão sociais.

As GO referem como prioridade a execução dos fundos europeus, nomeadamente dos investimentos previstos no PRR. Atendendo a que a execução do PT2020 atingiu 87% somente em fevereiro de 2023, o prazo apertado para a execução do PRR e a atual conjuntura económica mundial, o CES sublinha a necessidade da implementação de medidas que permitam a boa execução do PRR e alerta para os fatores que têm limitado a execução de fundos europeus referidos pelo Tribunal de Contas (TdC).¹²

O CES chama a atenção para o relatório do Conselho das Finanças Públicas (CFP) de maio de 2022 que aponta a demora no arranque do PRR e a baixa execução em 2021 (valor de execução de 90M€ em 2021, estando previsto executar 500M€).¹³ O relatório da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR divulgado em fevereiro de 2023 alerta para a necessidade de acelerar os processos de decisão sobre as candidaturas, uma maior fluidez na abertura de avisos e medidas para aumentar a liquidez das entidades beneficiárias (os adiantamentos fixaram-se na sua maioria nos 13%)¹⁴. No entanto, a Comissão Europeia (CE) refere, no Painel de Avaliação sobre a Implementação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que Portugal é o quarto país da UE com maior taxa de execução do PRR (17%) – um tema que será objeto de acompanhamento pelo CES.¹⁵

O CES chama a atenção para a necessidade de maximizar os resultados das medidas previstas no PRR. Apela a que a avaliação do PRR seja efetuada também ao nível dos resultados obtidos e do impacto das medidas. O CES alerta ainda que a execução do PRR no contexto atual de

¹² Tribunal de Contas (2021), Auditoria ao Portugal 2020, Relatório n.º 12/2021, 2.ª Secção. Consulta [aqui](#).

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

¹⁴ Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR (2022), Relatório Anual. Consulta [aqui](#).

¹⁵ European Commission, Recovery and Resilience Scoreboard. Consulta [aqui](#).



inflação significa que se fará menos do que o previsto com as verbas disponíveis.

É positiva a intenção do Governo de melhorar o sistema fiscal para garantir uma maior justiça fiscal e o combate à fraude e evasão fiscais. O CES alerta para a urgência de refletir sobre o atual sistema fiscal na sua globalidade, visando a adaptação do sistema fiscal às necessidades da sociedade e uma justa repartição da riqueza e dos rendimentos.

Resposta ao aumento dos preços

Os documentos reconhecem a necessidade de mitigar o efeito da subida generalizada dos preços, o que merece a concordância do CES. Contudo, este Conselho realça que os documentos em apreciação apenas referem as medidas tomadas em 2022, a maioria de caráter pontual, e que estes documentos deveriam estar, ainda que não afastando a urgência de medidas imediatas nesta matéria, focados num horizonte temporal de médio prazo, atendendo a que é pouco provável que os preços venham a baixar, pelo menos, de uma forma generalizada.

Nas previsões mais recentes, a CE estima uma inflação (IHPC), para Portugal, de 8,1% para 2022 e prevê 5,4% para 2023 e 2,6% em 2024.¹⁶¹⁷ O Banco de Portugal (BdP) prevê uma inflação (IHPC) de 5,5% para 2023 e de 3,2% para 2024 (em março de 2023).¹⁸ Os salários da função pública subiram 0,9% em 2022 e em 2023 aumentaram 52€ para salários até aos 2600€. Tendo em conta que a inflação em 2022 foi de 8,1%, o salário médio da função pública caiu em termos reais.¹⁹ Este cenário é válido mesmo que sejam consideradas as alterações ao nível do IRS em 2023²⁰ e o aumento de 1% a ser discutido correntemente.²¹

¹⁶ European Commission (2023), Winter 2023 Economic Forecast. Consulta [aqui](#).

¹⁷ Neste Parecer utilizamos o IHPC como medida de inflação, em linhas com os documentos em análise.

¹⁸ Banco de Portugal (2023), Projeções Económicas. Consulta [aqui](#).

¹⁹ Utilizando para efeitos de estimativa a remuneração base média dos e das trabalhadoras da AP, que foi em 2021 de 1027,50€, um aumento de 52€ corresponde a uma atualização de 5,1% em 2023 (valor que diminui até 2% para salários mais elevados).

²⁰ Para o salário de 1027,5€ a diferença em termos líquidos depois do aumento de 52€ e das mudanças a nível de IRS é de 47€, o que representa um aumento de 5,2% em termos líquidos.

²¹ Não estando presente nos documentos em análise, foi anunciado no final de março um novo aumento de 1% para a função pública. Não sabendo ainda os detalhes dessa medida, não é possível incluir a sua análise detalhada neste Parecer.



É fundamental determinar como objetivo de médio prazo, não só a recuperação integral do poder de compra, mas também assegurar ganhos, quer no setor privado, quer na Administração Pública (AP). Este Conselho assinala o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade alcançado em sede de Concertação Social, que estabelece como metas “convergir com a média da União Europeia no peso das remunerações no PIB até 2026” e “acelerar para 2% o crescimento da produtividade até 2026”. O CES relembra que o Acordo parte do pressuposto de uma inflação de médio prazo de 2% e que prevê a possibilidade de reajustamento “sempre que ocorra alteração substancial das condições económicas e sociais que lhe estão subjacentes”.²²

A suspensão da lei de atualização das pensões resultou num aumento em 2023 entre 3,89% e 4,83%, abaixo do da função pública e da inflação, pelo que também aqui o objetivo deve ser o da recuperação a médio prazo do poder de compra dos e das pensionistas. O complemento excecional para pensionistas atribuído em 2022 não foi contabilizado, já que se aplica de uma forma pontual e não contínua, enquanto o aumento dos preços é permanente.

A Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) aumentou 7,8% em 2023, numa tentativa de recuperar algum do poder de compra perdido em 2022 e assegurar ganhos de poder de compra em 2023. Segundo a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), o preço de um cabaz de bens alimentares essenciais aumentou 17,61% em março de 2023, em relação ao período homólogo, o que destaca a importância de uma RMMG adequada.

A síntese de execução orçamental de dezembro revela que a receita acumulada com IVA em 2022 foi de 21.055,9 M€, um aumento de 18,8% (3,3 mil milhões de euros) face ao período homólogo e de 7,7% em relação ao

²² Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade. Consulta [aqui](#).



previsto no OE de 2022 (1,5 mil milhões).²³ A receita fiscal (corrigida de efeitos) aumentou 16,6% (7,5 mil milhões) em 2022 e ficou 4,6 mil milhões de euros acima do previsto no OE de 2022 (9,4%). Acresce que para 2023 se prevê novamente um aumento da receita fiscal²⁴ - que poderá ser ainda maior já que a previsão no OE de 2023 de 4% de inflação deverá ser revista em alta – e a implementação das contribuições de 33% sobre os lucros excedentários deverá resultar em receita adicional.²⁵ No caso de ocorrerem desvios em relação ao projetado, em sintonia com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2021, deve ser efetuada uma análise detalhada dos desvios face às previsões.²⁶

Neste contexto de aumento da receita fiscal, o CES remete para a recomendação feita no Parecer sobre o OE de 2023, que sugere a necessidade de uma reforma do sistema fiscal, em particular ao nível da redução do IRS.

Qualidade dos serviços públicos

O CES reforça que os serviços públicos de qualidade são um dos instrumentos determinantes para a redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida da população, além de constituírem a base da eficácia das políticas públicas e da coesão social. Como tal, é imperioso apostar na valorização, capacitação e rejuvenescimento da AP, bem como na formação e qualificação dos trabalhadores e das trabalhadoras, nomeadamente através das estruturas de formação da própria AP e de parcerias com as instituições de ensino superior, visando ganhos de eficiência e motivação dos recursos humanos e, sobretudo, a sua retenção na esfera pública.

A aposta no melhor funcionamento e gestão da AP deve privilegiar a simplificação, uniformização, proximidade e desmaterialização do

²³ Síntese da Execução Orçamental de julho de 2022. Consulta [aqui](#).

²⁴ OE de 2023, Quadro 4.4. Consulta [aqui](#).

²⁵ Consulta [aqui](#).

²⁶ Os vários Pareceres do CES aqui referidos podem ser consultados [aqui](#).



atendimento, com vista a garantir a resiliência dos sistemas e infraestruturas digitais. O CES salienta a importância de cumprir os investimentos previstos no PRR em termos de reforço na cibersegurança, nas vertentes das infraestruturas digitais e o desenvolvimento de competências especializadas dos recursos humanos, bem como promover a interoperabilidade dos serviços, numa lógica de modelo de distribuição territorial dos serviços públicos. Por fim, o CES alerta para a necessidade dos processos de digitalização serem acompanhados de adequadas medidas de promoção de literacia digital junto da população, em especial, daquelas pessoas que apresentem maior vulnerabilidade, garantindo também atendimento presencial sempre que necessário.

O CES faz notar que também neste capítulo diversos pontos do documento das GO de 2023 são partilhados com o documento do ano anterior, pelo que as recomendações efetuadas no Parecer do CES sobre as GO 2022 se mantêm válidas.

Serviço Nacional de Saúde

O CES regista as medidas apresentadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS), com o objetivo de o tornar mais justo e inclusivo. O CES sublinha as alterações e as medidas previstas, alertando para a necessidade de investimento nos serviços públicos e da valorização dos/as profissionais de saúde.

O CES reforça a necessidade da implementação de um programa nacional de prevenção e de controlo da doença que melhorará a esperança e a qualidade de vida. Simultaneamente, o CES reforça a necessidade de implementar um programa nacional global de literacia/educação em saúde que amplifique a promoção da saúde, nomeadamente através do exercício físico e de uma nutrição saudável.

O Relatório de Primavera 2022 do Observatório Português dos Sistemas de Saúde refere um estudo de 2016 que refere níveis de *burnout* elevados, com 21% dos e das profissionais entrevistados/as a trabalhar no SNS com *burnout*



moderado e 47,8% com *burnout* elevado. A sobrecarga dos e das profissionais tem também como consequência o aumento dos tempos de espera, pondo em causa a qualidade da saúde dos e das utentes.²⁷ O CES recomenda fortemente a criação de um gabinete e uma linha verde de apoio aos e às profissionais de saúde vítimas de *burnout*, sofrimento ético ou violência física e/ou psicológica. Adicionalmente, é essencial atuar com medidas concretas ao nível da prevenção destes casos protegendo os e as profissionais e os e as doentes, que também contribuem para diminuir a capacidade e qualidade de resposta do SNS.

O relatório da OCDE mostra vários indicadores de tempos de espera para cirurgia, estando Portugal acima da média OCDE17 (o quarto pior país em cirurgias importantes), tendo a situação vindo a deteriorar entre 2008 e 2018²⁸. A percentagem de utentes sem médico/a de família atribuído/a atingiu um máximo de 13% em janeiro de 2023, pelo menos desde 2016.²⁹

Este cenário exige adotar medidas que melhorem o SNS, desde logo no reforço e valorização dos recursos humanos do SNS, na organização e articulação dos serviços de saúde pública e no cumprimento das medidas apresentadas, visando um SNS mais justo e inclusivo, num contexto em que pode haver recurso a entidades privadas e do setor social, a título supletivo e temporário, para realização do direito à proteção da saúde.

Para tal, é fundamental a boa execução dos programas previstos no PRR no programa de modernização tecnológica do SNS, no plano dos cuidados de saúde primários, da transição digital da saúde, das redes de cuidados continuados e paliativos e dos equipamentos hospitalares. Contudo, o CES reforça a necessidade de capacitação da rede hospitalar, infraestruturas e equipamentos previstos e financiados pelo OE.

²⁷ SNS, Tempos Médios de Espera. Consulta [aqui](#).

²⁸ OCDE (2020), Waiting Times for Health Services. Consulta [aqui](#).

²⁹ SNS, Portal da Transparência. Consulta [aqui](#).



No entender do CES seria importante para Portugal a definição de uma estratégia que incentive a promoção da saúde, a literacia e o investimento, promova a investigação e o desenvolvimento na área da saúde e apoie a reconversão industrial no sentido de garantir maior autonomia estratégica em termos de produção e aumento do trabalho qualificado no setor da saúde.

Pacto social para a educação

O CES louva a evolução positiva de vários indicadores da educação, caso da redução da taxa de abandono precoce de educação e formação de 13,7% em 2015 para 5,9% em 2021, valor que supera a média europeia. Em termos da força de trabalho, a percentagem desta com o ensino secundário aumentou de menos de 20% em 1998 para quase 60% em 2020.³⁰

Não obstante a melhoria de indicadores da educação, o CES realça que existem deficits de qualificações em parte da população. Portugal em 2021 era o país da UE com a maior percentagem de população ativa com educação primária ou menor qualificação (34,5% vs. 15,1% na UE).³¹ Ao nível das empresas privadas, os/as gestores/as em Portugal que concluíram pelo menos a licenciatura representava 53,7% em 2021, um valor inferior à média da UE (60,43%) e da zona euro (59,4%).³²

Os documentos referem a falta de docentes no ensino público. As previsões da aposentação de docentes e de diplomados/as em cursos de formação de professores/as, apontam para o agravamento do impacto da falta de docentes.³³ As estimativas sugerem que de 110 mil estudantes sem professores em 2023 poderá passar-se para 250 mil em 2025, o que significa que mais de metade dos e das estudantes do 7.º aos 12.º anos de ensino estarão nessa altura sem aulas, pelo menos a uma disciplina.

³⁰ INE e Pordata, via Estudo Do Made In ao Create In: Um Novo Paradigma para a Economia Portuguesa. Consulta [aqui](#).

³¹ Pordata. Consulta [aqui](#).

³² Eurostat. Consulta [aqui](#).

³³ Loura, L. (2022). Quantos alunos estarão sem aulas daqui a 1 ano? Consulta [aqui](#).



Nos documentos são referidas medidas de estabilidade no acesso à carreira, de redução de mobilidade entre escolas, a atração de titulares com habilitação para a docência e incentivos à carreira docente nas zonas onde a oferta é escassa. O CES reafirma a necessidade de rejuvenescer o corpo docente e criar condições de estabilidade e valorização profissional. Perante um problema urgente e em agravamento, comprova-se que as medidas sugeridas documento são semelhantes às do documento anterior.

Qualidade da democracia

O CES assinala a preocupação de promover a participação dos e das cidadãos, de proteger os direitos e liberdades fundamentais e de investir numa educação para a cidadania, que se enquadram no combate a fenómenos de extremismo.

Num *ranking* elaborado pela *Economist Intelligence Unit* em 2022, Portugal aparece classificado como uma democracia com falhas (não atinge a classificação para ser considerada uma democracia em pleno), ocupando uma classificação modesta em termos de participação e cultura política³⁴.

A falta de monitorização da implementação de medidas verifica-se também neste domínio. Por exemplo, tanto nas GO de 2022 e de 2023 e no PNR 2023 refere-se um Plano Nacional de Literacia Democrática, mas não é conhecido o ponto da situação.

Quanto ao combate à corrupção, o CES reitera o alerta feito no Parecer das GO de 2022 sobre o Regime Geral de Prevenção da Corrupção que 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.

O CES renova o apelo do ano anterior, quanto à descentralização, para que sejam definidos critérios de avaliação e de monitorização da efetiva descentralização, que possam ser apresentados nas GO do próximo ano.

³⁴ The Economist Intelligence Unit (2022), Democracy Index 2022. Consulta [aqui](#).



Finalmente, os documentos não fazem qualquer alusão a um debate em torno do processo de regionalização mencionado nas GO de 2022.

Funções de soberania

A conjuntura mundial exige uma maior atenção aos assuntos de natureza geoestratégica, político-diplomática e no plano humanitário. As questões de soberania merecem uma melhor atenção e um conjunto de políticas públicas centradas na preparação da defesa nacional para os desafios da década 2030, robustecer a segurança interna para manter os conhecidos níveis de segurança e ainda assegurar uma justiça eficiente, ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social.

A adaptação da defesa nacional às realidades contemporâneas e às novas missões, na ótica do CES, passam pela valorização e integração do ensino superior militar, por prosseguir o desenvolvimento da cibersegurança e da Estratégia Nacional para o Espaço - Portugal Espaço 2030³⁵ e continuar a dar prioridade ao desenvolvimento de projetos com valor multiplicador e relevo internacional, como é o caso do Centro do Atlântico na Região Autónoma dos Açores.

No plano da segurança interna o Governo deverá implementar as medidas previstas para consolidar Portugal como um dos países mais seguros do mundo, bem como reforçar a proteção civil com particular enfoque nas dimensões de prevenção e preparação.

O CES reitera que a reforma da justiça deve ser abrangente e uma prioridade, passando pela valorização dos e das profissionais de justiça e das suas carreiras, e pela modernização tecnológica baseada na informatização e desmaterialização dos processos judiciais, visando contribuir para a redução da morosidade. 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/as cidadãos/ãs.

³⁵ Aprovada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2018, de 12 de março.



O CES recomenda, em linha com as Recomendações Específicas a Portugal (REP), aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais, reduzir a duração de processos nestes tribunais e a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas (especialmente as micro e PME), face ao impacto na produtividade do país. O CES assinala, contudo, que existem ainda outras dimensões da justiça que devem ser objeto de uma melhoria, que apela a uma reforma mais abrangente e integrada. A título exemplificativo, refira-se a necessidade de melhoria na articulação entre os Tribunais Penais e os Tribunais de Família e Menores em processos de violência doméstica, a diminuição da duração dos processos e execuções no campo da justiça laboral e o aumento da eficiência dos Tribunais de Comércio.

No último inquérito do INE aos custos de contexto realizado em 2021, as empresas identificaram como maiores obstáculos o sistema judicial, os licenciamentos e o sistema fiscal.³⁶ Um estudo que analisa a relação entre os obstáculos derivados dos custos de contexto e a produtividade das empresas, conclui que existe uma associação negativa entre a maioria dos tipos de custos de contexto e a produtividade das empresas.³⁷

Relativamente à duração dos processos, de acordo com dados de 2019, a duração média dos processos de insolvência era de três anos, superior à média da OCDE de alto rendimento, o que gera um problema de entrada de novas empresas no mercado, sendo importante garantir que esta celeridade não seja conseguida à custa da diminuição das garantias de defesa dos e das credoras, nomeadamente quando estão em causa créditos laborais.³⁸

5. DESAFIOS ESTRATÉGICOS

Os documentos consagram quatro pilares temáticos alinhados com as agendas da Estratégia Portugal 2030, constituindo as linhas de orientação

³⁶ INE (2021), Inquérito aos Custos de Contexto. Consulta [aqui](#).

³⁷ Amador, Cabral, e Ringstad (2019), Regulatory costs and performance of Portuguese firms. Consulta [aqui](#).

³⁸ World Bank. Consulta [aqui](#).



para o desenvolvimento do país na década em curso. Nas GO apresentam-se, adicionalmente, alguns indicadores de contexto relativos a 2010, 2015 e 2022, bem como os instrumentos de planeamento e de programação dos investimentos associados aos desafios estratégicos.

5.1. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

As alterações climáticas constituem o primeiro desafio estratégico. Este inclui como principais prioridades a transição energética, a mobilidade sustentável, a economia circular e a valorização do território, reforçando o CES as preocupações salientadas no Parecer sobre a Lei do Clima.³⁹

O CES enaltece o facto de Portugal ser o país da UE em melhores condições de cumprir os objetivos de redução de emissões até 2030 e o que mais avançou rumo à neutralidade carbónica. Cumprir as medidas dirigidas para a eficiência energética, a produção de energia renovável e a descarbonização do tecido produtivo, exigem uma boa execução do PRR. O CES relembra a relevância da promoção da eficiência energética em edifícios e infraestruturas e o combate à pobreza energética, de forma a proteger e apoiar as e as/os consumidoras/es mais vulneráveis. Ainda no plano da transição energética o CES nota que os números que constam do PNR não coincidem com os que constam das GO.⁴⁰

No plano da mobilidade sustentável, o CES sublinha a importância da melhoria 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 são estímulos para o transporte público, lembrando o CES a necessidade de recuperar dos atrasos sofridos na sua execução.

³⁹ Conselho Económico e Social (2021), Parecer sobre os projetos de Lei que visam a criação de uma Lei do Clima. Consulta [aqui](#).

⁴⁰ E m particular no que diz respeito às seguintes medidas: Vale Eficiência e Eficiência Energética em edifícios residenciais privados. A título de exemplo no documento do PNR (pág. 38) consta que foram submetidas ao programa Vale Eficiência mais de 18700 candidaturas, tendo sido aprovadas mais de 11300 e no documento referente às GO (pá. 67) constam mais de 6500 candidaturas, tendo sido aprovadas mais 4700 candidaturas. Sendo que do site do Fundo Ambiental resulta que foram atribuídos 11793 apoios a este nível. Também aqui importa destacar que, em ambos os documentos, é realizada uma referência errada ao Regulamento EU 2018/1999, sendo recorrente a referência ao Regulamento 2018/199.



O transporte sustentável, coletivo ou partilhado, na opinião do CES não é possível alcançar apenas por estas vias – que reconhece como essenciais, mas não suficientes. O CES relembra que o transporte de passageiros/os é um serviço público essencial, relevando a importância do acesso a um transporte público regular, contínuo, pontual, seguro e cómodo, em todo o território nacional e a necessidade de apostar na produção nacional de material circulante. Esta questão remete para a importância do transporte público para a redução de emissões no setor dos transportes (o setor que mais contribui para as emissões nacionais, com 25,8% do total em 2020, de acordo com o Inventário Nacional de Emissões 2022), e para as discussões em curso na UE sobre a autonomia estratégica aberta e a questão da reindustrialização da Europa.

No que respeita à mobilidade urbana sustentável, o CES renova a necessidade de manter o compromisso de congelamento do preço dos passes dos transportes públicos, salientando a importância da obrigatoriedade de disponibilização de tarifários sociais aplicáveis a utentes com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais, mantendo a determinação na mobilidade partilhada e o fomento da mobilidade de emissões reduzidas. Salienta-se o papel da mobilidade ativa (pedonal, ciclável) que é considerada essencial na mobilidade sustentável, tendo sido recentemente colocada em consulta pública a Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal, que se junta à Estratégia Nacional para a Mobilidade Ciclável, em vigor.

No domínio da economia circular, o CES reforça o anterior Parecer sobre o PNR da necessidade de mudança de um modelo económico de lógica linear para um modelo de lógica circular, que privilegie a promoção da sustentabilidade na produção e no consumo, mediante a redução do consumo de materiais, a sua reutilização e práticas de reciclagem.

Os indicadores de contexto das GO mostram que os valores de resíduos urbanos *per capita* de 2021 são idênticos aos de 2010. Em linha de



concordância com o Parecer do ano anterior, o CES reforça a necessidade de acelerar práticas de reutilização e reciclagem, mediante o reforço da recolha seletiva, através da implementação de metodologias que privilegiem a redução de resíduos, e a consciencialização da sociedade quanto às suas decisões de consumo e atitudes no tratamento dos resíduos, melhorando indicadores face à média europeia⁴¹.

O CES salienta a importância da produção nacional e a aposta em ciclos de comercialização curtos, fundamental para a sustentabilidade e com efeitos positivos na balança comercial. Considera essencial o incentivo à circularidade na economia que deve ser mais densificada, lembrando que Portugal continua muito dependente de outras geografias no que concerne a matérias-primas críticas.

Quanto à valorização do capital natural e dos territórios, o CES sugere abordagens multidisciplinares em domínios como a floresta, a aposta na biodiversidade e nos serviços de ecossistemas, a proteção do litoral e dos recursos hídricos, da promoção da bioeconomia, visando garantir um território mais coeso e resiliente aos efeitos das alterações climáticas.

O CES reclama maior ambição na reforma da floresta face ao seu papel no sequestro de carbono e de promoção da biodiversidade, considerando as potencialidades de uma política de remuneração dos serviços dos ecossistemas em territórios vulneráveis, em consonância com o Parecer do CES sobre a Lei do Clima.⁴² O CES acompanha com interesse a reorganização do sistema de cadastro da propriedade rústica e do sistema de monitorização de ocupação do solo.

Na área de política do mar e das pescas, o CES sublinha o papel da economia azul, enquanto vetor de competitividade que potencia a centralidade atlântica do território continental e dos Açores e Madeira. Reforça a estratégia de extensão da plataforma continental e de

⁴¹ Pordata (2020), Tratamento de resíduos municipais: total e por tratamento. Consulta [aqui](#).

⁴² Conselho Económico e Social (2021), Parecer sobre os projetos de Lei que visam a criação de uma Lei do Clima. Consulta [aqui](#).



afirmação de Portugal como ponto de conexão com o mundo, face à localização das infraestruturas portuárias na interação das rotas principais de comércio internacional marítimo.

O CES considera crítico assegurar a sustentabilidade dos recursos hídricos, sendo crucial mitigar a escassez hídrica e garantir a resiliência dos territórios a episódios de seca, tendo por base os cenários de alterações climáticas. O uso sustentável da água passa por apostar em soluções tecnológicas inovadoras, como a dessalinização e a reutilização de águas residuais e a diminuição das perdas de água nas redes.

O CES sublinha o papel estratégico da agricultura do ponto de vista do abastecimento alimentar e na gestão ativa do território, devendo os apoios ao setor serem melhor distribuídos, promovendo o seu desenvolvimento económico sustentável e o rejuvenescimento da atividade. As dificuldades de atração de recursos humanos qualificados para esta área, na ótica do CES, exige melhorar a imagem do setor, conforme recomendações internacionais⁴³.

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

Este desafio estratégico representa uma prioridade nacional face à complexidade das perspetivas de evolução demográfica, tendo sido definidos como domínios de intervenção a natalidade, o emprego, a habitação, as migrações e o envelhecimento e a qualidade de vida.

Os principais indicadores revelam que o índice sintético de fecundidade aumentou de 1,31 em 2015 para 1,42 em 2019, uma trajetória interrompida

⁴³ OCDE (2023). Labour and skills shortages in the agro-food sector. OECD Publications, January 2023. Consulta [aqui](#).



com a crise sanitária. Quanto ao saldo natural regista-se uma queda de -0,4 em 2010 para -4,4 em 2021, enquanto o saldo migratório aumentou de 0,4 para 9,6, no período homólogo.

Portugal regista um envelhecimento acentuado na pirâmide etária da população residente, colocando pressão nas contas da Segurança Social. O INE estima que a população residente em Portugal diminua para 8,2 milhões de pessoas em 2060. Por outro lado, um relatório da CE de 2021 aponta para uma degradação progressiva das pensões em Portugal a partir de 2025, com as novas pensões a representarem menos de metade do último salário a partir de 2045, o que para além da dimensão financeira pode pôr em causa a sustentabilidade social do sistema, um tema que deveria ser melhor explorado nos documentos em análise.⁴⁴ O CES aguarda, por isso, com expectativa as conclusões da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social criada pelo Conselho de Ministros, as quais podem constituir um dos pontos de partida para uma discussão sobre esta matéria em sede de Concertação Social. O CES reitera o apelo feito no Parecer sobre a proposta de OE de 2023 de equacionar medidas de diversificação das fontes de financiamento da segurança social que garantam a sua sustentabilidade.

O CES no seu Parecer sobre a Natalidade sublinha a relevância de várias políticas articuladas entre si, reiterando as recomendações no domínio do mercado de trabalho, nomeadamente de combate à precariedade, de valorização salarial e de eliminação das desigualdades salariais entre homens e mulheres, bem como recomendações de promoção da igualdade entre mães e pais nas responsabilidades familiares e no uso das licenças parentais, de estímulos de natureza fiscal e social, de acesso a serviços e equipamentos de apoio à família e de políticas sociais de combate à pobreza.

⁴⁴ Comissão Europeia (2021), The 2021 Ageing Report. Consulta [aqui](#).



A política pública de natalidade exige reunir condições para que as famílias possam ter mais filhos/as, reiterando o CES a importância de estímulos de natureza fiscal e social, de acesso a serviços e equipamentos de apoio à família, de medidas de conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar e de acesso à habitação. O CES reforça a expectativa do anterior Parecer de promoção, por parte do Governo, de um amplo debate nacional e na concertação social sobre novas formas de gestão, redução e equilíbrio dos tempos de trabalho, bem como as modalidades de trabalho de cuidado e doméstico, pago e não pago.

As previsões de quebra demográfica apelam a políticas migratórias, orientadas para uma imigração regulada e integrada, contribuindo para sustentabilidade e o desenvolvimento do país. O CES recomenda maior ambição nas medidas apresentadas, casos da garantia das condições de integração dos e das imigrantes e do reforço de programas de integração de refugiados/as. No caso dos e das lusodescendentes e emigrantes considera ainda que devem ser agilizados os procedimentos que fomentem o regresso ao país, nomeadamente dos e das jovens que pretendem frequentar o ensino português.

O Conselho considera que a gestão ativa dos fluxos migratórios é relevante na garantia da proteção dos direitos de todos e de todas as imigrantes sem discriminação, da sua plena integração na sociedade, face ao seu papel em termos de sustentabilidade demográfica, crescimento económico e contributo para a sustentabilidade da segurança social.

O CES alerta que a atual tendência demográfica e os avanços civilizacionais que se traduzem num aumento da esperança média de vida exigem a adequação dos sistemas de saúde e de proteção social para lidar com o envelhecimento. O CES sublinha o alargamento do Estatuto do Cuidador Informal e da rede de equipamentos para a população idosa e/ou com deficiência ou incapacidades, bem como programas de capacitação da rede pública de estruturas residenciais garantindo a



cobertura regional das necessidades de saúde, culturais e sociais, face ao elevado número de pessoas reformadas, pensionistas e aposentadas.

A recuperação económica traduziu-se numa população empregada de 4,9 milhões e uma taxa de desemprego de 6% em 2022 (6,5% para as mulheres e 5,5% para os homens).⁴⁵ Não obstante a taxa de desemprego ter diminuído em fevereiro de 2023 face ao mês anterior (6,8% vs. 7,1%), o CES chama a atenção que a taxa de desemprego aumentou de 5,8%, em fevereiro de 2022 para 6,8% no mesmo mês de 2023.⁴⁶

Não obstante, a interrupção da trajetória de crescimento sustentado e o atual cenário geopolítico mundial têm vindo a traduzir-se em tensões inflacionistas que reduzem o poder de compra das famílias e colocam novos desafios às empresas, pondo em causa as metas de crescimento económico e de progresso social, um cenário que exige o reforço de apoios públicos. O CES sublinha novamente a necessidade de recuperação do poder de compra e, no imediato, responder à necessidade de contrariar a perda de rendimentos das famílias resultante da subida da inflação, nomeadamente ao nível dos salários, das pensões, dos custos da habitação e dos preços dos bens e serviços essenciais.

No domínio do emprego, o CES recorda a necessidade de ações vocacionadas para promover o trabalho digno e a valorização dos/as trabalhadores/as, em particular dos/as jovens, reforçando o combate à precariedade, às desigualdades salariais entre mulheres e homens e um mercado de emprego mais inclusivo, apelando ao diálogo social. O CES sublinha ainda o incentivo à contratação permanente de pessoas desempregadas prevista no PRR.

O CES reitera a preocupação manifestada em anteriores Pareceres com alguns segmentos do mercado de trabalho, nomeadamente dos/as jovens,

⁴⁵ Pordata. Consulta [aqui](#).

⁴⁶ INE. Consulta [aqui](#).



um dos grupos mais afetados pela crise em termos de desemprego e de remuneração, que associada à problemática da precariedade, agrava as dificuldades de atração e de fixação de jovens. A retenção de jovens com condições de trabalho dignas deve constituir uma prioridade transversal em todas as áreas da atividade económica, assumida nos diferentes instrumentos de política incluindo, no imediato, o PRR.

Quanto à habitação o índice de preços aumentou de 107,36 em 2010 para 168,84 em 2021 (crescendo a um ritmo mais elevado do que a UE e a Zona Euro), verificando-se que a taxa de sobrecarga das despesas de habitação é mais elevada em áreas predominantemente urbanas em relação às áreas rurais (na AML, o valor de venda por m² aumentou 36% entre o quarto trimestre de 2019 e o terceiro de 2022 e as rendas subiram 21% entre o primeiro trimestre de 2020 e o terceiro de 2022).⁴⁷

O CES sublinha o agravamento das desigualdades no acesso à habitação digna, sendo essencial aumentar a oferta de imóveis para habitação, quer novos quer reabilitados, a preços compatíveis com o nível de rendimentos das e dos portugueses, em especial de jovens. Considera ainda que são necessárias medidas eficazes de apoio às famílias com crédito à habitação, incluindo a promoção de uma taxa fixa que seja competitiva e atrativa. O CES reforça esta recomendação face às dificuldades que as famílias se deparam para satisfazer as necessidades de habitação a custos suportáveis, resultante da pressão e especulação imobiliária, em especial, nos principais centros urbanos.

Torna-se necessário promover a construção pública, cooperativa e colaborativa, a reabilitação urbana, a simplificação de processos de licenciamento, o reforço do mercado de arrendamento e o apoio às famílias face ao aumento das taxas de juros e das rendas de casa. O CES apela a que as medidas adotadas neste domínio sejam pensadas com

⁴⁷ INE. Consulta [aqui](#).



base em indicadores e análise cuidadosa, de modo a encontrar soluções para os problemas reais.

O CES considera que o Levantamento Nacional das Necessidades e Realojamento Habitacional, de 2018, não traduz com rigor as atuais necessidades no âmbito deste setor, assinalando as carências identificadas pelas autarquias nas Estratégias Locais de Habitação.⁴⁸⁴⁹

5.3. DESIGUALDADES

O desafio estratégico das "Desigualdades" assume particular relevância face à conjuntura atual decorrente dos efeitos do choque sanitário e da guerra na Ucrânia. Este desafio está orientado para cinco domínios de intervenção, designadamente igualdade de género e combate às discriminações, rendimentos e justiça fiscal, erradicação da pobreza, educação e coesão territorial.

Os dados apresentados confirmam que a melhoria gradual dos principais indicadores em termos de desigualdades foi interrompida com a crise pandémica, tendo sido retomada de acordo com o INE⁵⁰, alertando o CES para a necessidade de continuar a trajetória de diminuição sustentada de desigualdades sociais, apostando em políticas públicas inclusivas e distributivas compatíveis com uma sociedade justa e coesa. O CES recorda que subsistem desigualdades e fenómenos de discriminação, que, no âmbito de uma sociedade igualitária e digna, urge combater e erradicar.

O CES reforça a relevância de políticas de igualdade de género e de não discriminação, promotoras da eliminação de estereótipos sexistas, da participação plena e igualitária de mulheres e de homens na esfera pública e privada, e da efetiva prevenção e combate a todas as formas de violência de género e de violência contra as mulheres. A este respeito, o CES reforça as recomendações expressas no recente Parecer sobre a

⁴⁸ IHRU (2018), Levantamento Nacional das Necessidades e Realojamento Habitacional. Consulta [aqui](#).

⁴⁹ 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.

⁵⁰ INE (2022, provisório), Inquérito às Condições de Vida e Rendimento. Consulta [aqui](#).



Violência Doméstica, chamando a atenção para a necessidade de medidas educativas preventivas de violência.⁵¹

Destaca-se a relevância de garantir a efetiva igualdade na educação e na formação, no acesso ao mercado de trabalho, nas oportunidades de progressão na carreira profissional, a par de medidas efetivas de dessegregação sexual das profissões e que garantam a igualdade remuneratória para trabalho igual ou de valor igual, assim como a conciliação entre a atividade profissional e a vida familiar e a pessoal, a promoção da igual partilha de responsabilidades entre homens e mulheres no domínio do cuidado e das responsabilidades familiares, além de medidas de combate à pobreza e à exclusão social. Ainda, numa abordagem interseccional, importa superar os processos que sustentam discriminações múltiplas e dar resposta às necessidades específicas das mulheres idosas, com deficiência, afrodescendentes, ciganas, migrantes e refugiadas, entre outras.

A relevância das políticas para a igualdade de género e não discriminação deve consubstanciar-se no reforço da sua transversalização em todas as políticas setoriais, nomeadamente através da orçamentação sensível ao género.

O CES sublinha que deve ser mantido com determinação o combate ao racismo e à xenofobia, entre outras formas de discriminação, sendo essencial fomentar o acesso dos grupos discriminados ao sistema educativo. Neste domínio sublinha o acesso dos grupos discriminados ao sistema educativo anunciado para o acesso ao ensino superior e sugere medidas específicas de apoio.

Este Conselho reforça a aposta na inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades, privilegiando soluções de proximidade, de apoio à contratação e empregabilidade de pessoas com deficiência e

⁵¹ Observa ainda que, à data, não são conhecidos os três planos nacionais de ação que garantam a continuidade da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) – Portugal + Igual.



continuando a incentivar a melhoria das acessibilidades físicas, digitais, de informação e comunicação.

Face à prioridade de fomentar a fixação de jovens, na opinião do CES, é essencial implementar medidas efetivas de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade e ainda o combate à precariedade laboral que as/os atinge especialmente. Sublinha o CES a necessidade do aumento do rendimento por via da valorização salarial, nomeadamente dos/as mais jovens, o alargamento do IRS Jovem e o tratamento fiscal favorável para as *start-ups*.

A crescente globalização dos mecanismos de evasão fiscal, na ótica do CES, exige uma maior cooperação internacional, bem como implementar iniciativas de âmbito europeu. O CES sublinha o acordo alcançado ao nível da OCDE que fomenta a equidade, transparência e estabilidade do quadro internacional.

No plano das desigualdades financeiras, o CES recomenda ao Governo maior ambição no que concerne à política de reposição de rendimentos, à correção das disparidades salariais entre mulheres e homens e, em particular, nos e nas jovens e as desigualdades em matéria de distribuição de rendimentos, visando diminuir as assimetrias socioeconómicos em relação aos parceiros europeus.

O CES enfatiza a importância do apoio às populações mais desfavorecidas alertando novamente para a necessidade de criar as condições para garantir uma 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.

Apesar das melhorias da generalidade dos indicadores em termos de pobreza e desigualdades em 2021 relativamente ao ano de 2020, a pobreza aumentou entre 2019 e 2021 entre o conjunto da população do nosso país, tendo passado de 42% em 2019 antes de transferências sociais



para 43% em 2021, e de 16,2% em 2019 para 16,4% em 2021 após transferências sociais.⁵² Cresceu também entre os/as trabalhadores/as empregados/as (de 9,6% para 10,3%) e entre os/as desempregados/as (de 41% para 43%).⁵³ Importa, no entanto, na leitura destes números, ter presente a grande influência da situação pandémica na atividade económica.

O CES relembra a relevância de apostar em medidas no domínio da proteção social, mediante a 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.

O CES alerta para novas tipologias de pobreza, nomeadamente da pobreza energética que deve ser acompanhada de medidas justas e equitativas. O CES recorda que Portugal um dos países da UE com menos condições económicas para garantir o aquecimento adequado das habitações⁵⁴ e que em 2022 aumentou a proporção de pessoas que viviam em agregados sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida (17,5%, mais 1,2 p.p. do que em 2021).⁵⁵

Portugal tem vindo a dar passos importantes de convergência com a Europa no domínio da educação, contudo, o CES recorda que as desigualdades socioeconómicas são o principal fator do insucesso escolar. O CES defende a continuidade das políticas de ação social escolar e a consolidação dos apoios tutoriais, que deve ser generalizado aos alunos/as com dificuldades nos diferentes níveis de ensino.

O CES reafirma que a melhoria das qualificações e aposta na inovação são determinantes para a mudança de perfil económico do país, devendo

⁵² A taxa de risco de pobreza após transferências sociais em 2022 (rendimentos de 2021) foi de 16,8% para as mulheres e de 15,9% para os homens.

⁵³ INE (2022). ICOR. Consulta [aqui](#).

⁵⁴ Eurostat (2020). Inability to keep home adequately warm, EU-SILC. Consulta [aqui](#).

⁵⁵ INE (2022). ICOR. Consulta [aqui](#).



assumir-se como uma prioridade transversal. O aumento de diplomados/as registado nos últimos anos permitiu recuperar o atraso de décadas, todavia, o CES chama a atenção para a aposta em formatos de aprendizagem ao longo da vida para dar resposta aos crescentes desafios da sociedade, valorizando o novo modelo de microcredenciais, lembrando, contudo, que este modelo não deve constituir a forma privilegiada de acesso à qualificação⁵⁶.

O CES salienta a necessidade global de melhorar o acesso a formação profissional e à adequação da oferta formativa, nomeadamente mediante um levantamento atualizado e antecipado de necessidades de formação, promotor da melhoria generalizada das competências, potenciando uma maior aproximação da formação às necessidades das empresas, das outras organizações e dos/as trabalhadores/as, bem como uma gestão da oferta mais racional e com ligação às carências regionais e setoriais, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento económico e social, que responda às necessidades do país. O CES reafirma a necessidade de efetivação do direito individual à formação dos/as trabalhadores/as.

Finalmente, é necessário implementar o Acordo Formação Profissional e Qualificação: Um Desígnio Estratégico para as Pessoas, para as Empresas e para o País, celebrado em 2021, entre o Governo e a maioria dos Parceiros Sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

O CES defende a promoção de projetos educativos visando a igualdade de género, a educação para a cidadania e formatos de literacia (digital, política, ambiental e científica), para capacitar os/as jovens para os novos desafios da sociedade. Reforça a importância dos programas do PRR destinados à modernização do ensino profissional e a articulação entre o ensino profissional e superior, em particular nas áreas da atividade económica com maior procura de recursos humanos qualificados. É

⁵⁶ Conceito de qualificações que certificam resultados de aprendizagem resultantes de cursos curtos ou módulos, podendo, por isso, ser garantidas pelos cidadãos em várias modalidades de aprendizagem: presencial, online ou *blended*. Consulta [aqui](#) e [aqui](#).



também importante investir na escola pública, na sua modernização e na capacitação dos/as seus/suas funcionários/as, lembrando a complementaridade do setor particular e cooperativo, nos termos da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Nas últimas décadas Portugal teve um desenvolvimento assinalável decorrente da utilização de fundos europeus direcionados para a modernização da economia, a melhoria da qualificação e da coesão social, no entanto, persistem assimetrias territoriais que constituem uma barreira ao desenvolvimento equilibrado do país.

O CES subscreve que a promoção da coesão territorial deve ter maior ambição de forma a atenuar as assimetrias regionais, apostando na diversificação das bases económicas, na qualificação do tecido produtivo e na incorporação de conhecimento e tecnologia em bens e serviços de maior valor acrescentado. Por outro lado, privilegia os novos formatos de conectividade digital de forma a mitigar o fosso digital que valorize os territórios do interior.

Conjugar os territórios de baixa densidade e os centros urbanos apostando numa rede de cidades de média dimensão, é uma das prioridades assumidas em anteriores Pareceres que o CES reforça, enquanto alavanca de difusão de oportunidades promotoras da coesão, a par de dinâmicas transfronteiriças e do potencial geoestratégico das regiões autónomas.

Em relação à desconcentração e à transferência de competências para as autarquias locais, as entidades intermunicipais e, mais recentemente, para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, no entender do CES, trata-se de um tema que deve ser acompanhado em permanência, de forma a dar cumprimento aos objetivos de maior eficácia e eficiência do Estado. No entender do CES sobre esta matéria é essencial que as transferências sejam acompanhadas de meios adequados e a garantia da universalidade e qualidade dos serviços públicos, envolvendo



a participação dos trabalhadores e das trabalhadoras e das suas estruturas representativas.⁵⁷

5.4. SOCIEDADE DIGITAL, CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO

O modelo de desenvolvimento ambicionado para o país passa por alcançar uma economia e uma sociedade assentes no conhecimento, apostando no crescimento da produtividade baseada na qualificação e inovação, traduzindo-se na produção de bens e serviços com maior valor acrescentado nacional, permitindo ao país uma melhor integração nas cadeias globais de produção, baseada no valor e não no custo.

A complexificação do modelo económico passa por políticas públicas de capacitação e internacionalização das empresas, bem como da aposta em tecnologias disruptivas e empreendedorismo, a par da transformação digital do tecido empresarial. O CES sublinha que também neste domínio é determinante a boa execução dos programas em curso do PRR, caso das “Agendas Mobilizadoras” e das “Alianças para Inovação Empresarial”, bem como da “Transição Digital das Empresas” e da “Capacitação Digital”.

Portugal atingiu um volume de exportações equivalente a 50% do PIB, embora baseadas numa elevada componente de bens e serviços importados que importa reduzir, tendo em vista inverter os persistentes défices da balança comercial.

O total da despesa em I&D de 1,68% do PIB, representando as empresas 59% da despesa. O número de investigadores/as nas empresas aumentou 12% em 2021, colocando o país acima da média da UE. Na perspetiva do CES esta evolução é muito positiva, devendo o país manter a determinação de alcançar a meta de investimento em I&D de 3% do PIB em 2030.

⁵⁷ 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 CES sugere maior ambição no investimento em I&D empresarial e na inserção de doutorados/as nas empresas, no reforço da atratividade internacional de Portugal, privilegiando incentivos nomeadamente de natureza fiscal. Este tipo de incentivo é um instrumento a que as empresas recorrem para aumentar a capacidade de inovação e de qualificação, potenciando o aumento das exportações.

As GO referem a dinâmica positiva do índice de perfil inovador, de acordo com o *European Innovation Scoreboard*, contudo, o CES relembra que o desempenho da inovação nos Estados-Membros mostra que Portugal deixou a categoria de “inovadores fortes”, passando a ocupar a posição de “inovadores moderados” abaixo da média da UE.

O CES reforça a necessidade de o país prosseguir na simplificação administrativa e na melhoria dos serviços digitais do Estado, chamando a atenção para os investimentos previstos no PRR visando a capacitação, modernização digital e a partilha de dados entre os organismos de Estado.

O CES defende que o país deve reafirmar o compromisso com o aumento da despesa em I&D, estimular a interação entre o sistema científico e tecnológico e as empresas, diversificando a intensidade do financiamento das atividades de C&T e reforçando o reconhecimento internacional da atividade científica. Importa também estimular a criação de evidências científicas aplicadas às políticas públicas.

Na ótica do CES, a melhoria da qualificação exige o cumprimento das metas traçadas nos programas “Impulso Jovens STEAM” e “Impulso Adultos” do PRR, reforçando as competências em áreas emergentes do conhecimento e da formação de mulheres e de homens adultos/os. O CES reforça a necessidade de execução do programa de ampliação da oferta de residências a preços acessíveis para potenciar o alargamento da base social de recrutamento de jovens para formação superior.



Os documentos reforçam o compromisso de promover as valências do conhecimento, criatividade e inovação do setor cultural em Portugal, tornando a cultura mais inclusiva, abrangente e envolvente, alargando o acesso a todo o território enquanto componente de uma política integrada de desenvolvimento.

O CES sublinha a necessidade de uma boa execução dos programas relacionados com o património cultural, das redes culturais e da transição digital, ao abrigo dos fundos estruturais. Por outro lado, reforça o esforço de combate à precariedade laboral e do reforço da proteção social das e dos profissionais do setor da cultura.

No plano da valorização das atividades e proteção de consumidores/as, o CES reforça a centralidade do comércio e do turismo na dinamização da economia numa perspetiva de coesão social e territorial. Atendendo ao elevado número de empresas, o nível de emprego e o contributo para o valor acrescentado bruto, o CES reforça a necessidade de dinamizar a agenda para a competitividade do comércio e serviços.

O CES destaca a importância das medidas de defesa dos direitos dos/as consumidores/as e, em particular, as que promovem a regulação do mercado mediante ações de prevenção e fiscalização, visando o combate às práticas comerciais desleais, à economia paralela, à fraude e à fiscalização do comércio eletrónico.

De igual modo, o CES valoriza as medidas destinadas a apoiar a adaptação e modernização do setor, visando a transição verde e digital, bem como a sua modernização e requalificação.

No turismo, o CES defende medidas para manter o desígnio de Portugal como um destino sustentável e competitivo. Reforça a preocupação com os constrangimentos provocados pelo congestionamento do aeroporto de Lisboa, uma infraestrutura estratégica para a competitividade do país, face ao impacto negativo em diversas áreas da atividade económica.



6. SÍNTESE CONCLUSIVA

Em termos gerais:

1. A solicitação em simultâneo da emissão de um Parecer sobre os dois documentos em análise é positiva, pois permite um contributo efetivo deste Conselho na fase de elaboração dos dois documentos.
2. O CES sublinha o alinhamento dos dois documentos entre si e com os 17 ODS da Agenda 2030 da ONU, sublinhando o carácter integrado que deve conjugar as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, assumindo forma transversal também as dimensões do combate às desigualdades e promoção dos direitos humanos.
3. Este Conselho reitera que a recorrente ausência do cenário macroeconómico de médio prazo impede de avaliar corretamente o impacto das medidas anunciadas, fragilizando a discussão em torno de indicações avulsas apresentadas ao longo das GO.
4. O CES recomenda que o documento das GO seja acompanhado de elementos que permitam a monitorização da implementação das medidas e, mais tarde, uma avaliação do seu impacto, designadamente em função do género.
5. Face à elevada dependência do investimento público dos fundos estruturais, o CES recomenda medidas que otimizem a sua execução, devendo o Estado assegurar as dotações necessárias que não comprometam os objetivos de desenvolvimento e investimento e, adicionalmente, maior ambição na implementação de reformas no domínio da eficiência da justiça, da fiscalidade, bem como medidas no domínio da sustentabilidade da Segurança Social e da modernização e capacitação do Estado, nomeadamente no SNS, visando uma resposta adequada aos novos desafios da sociedade.



6. Não obstante as melhorias enunciadas nos documentos, persistem problemas estruturais aos quais é necessário responder, através de medidas quantificadas, com um horizonte temporal definido, que permitam construir um país mais competitivo e mais coeso do ponto de vista social e territorial.
7. Os documentos deveriam incluir uma visão estratégica e um plano detalhado para dar resposta aos problemas do país que limitam o crescimento económico, nomeadamente, os baixos salários e as desigualdades, a produtividade, os custos de contexto das empresas, a composição do tecido empresarial, as deficiências organizacionais e a qualidade de gestão das empresas.

Em relação aos principais eixos estratégicos:

1. Os documentos reconhecem a necessidade de mitigar o efeito da subida generalizada dos preços, no entanto, o CES questiona se as medidas apresentadas terão o impacto necessário na atual crise que vivemos. O CES considera que estes documentos deveriam conter as medidas futuras, previstas para o combate às dificuldades sentidas pelos trabalhadores e pelas trabalhadoras, pensionistas, famílias e empresas.
2. A complexidade do atual cenário tem vindo a acentuar as desigualdades e a sugerir uma reflexão alargada, no sentido de assegurar uma adequada proteção social para todas as pessoas, recomendando o CES a uma abordagem integrada da Segurança Social.
3. No âmbito da Recuperação e Convergência e face aos desafios que se apresentam, o CES considera que o Governo deverá garantir um modelo de governação que promova a elevação das condições de vida e de trabalho, o investimento e a inovação, assente num sistema fiscal mais simples, previsível e estável e em práticas sociais e ambientais responsáveis.



4. Os serviços públicos de qualidade são um dos instrumentos determinantes para a redução das desigualdades e melhoria das condições de vida da população, constituindo também a base da eficácia das políticas públicas e da coesão social. O CES considera imperioso apostar na valorização, capacitação e rejuvenescimento da AP, bem como na formação e qualificação, visando ganhos de eficiência e motivação dos recursos humanos e a sua retenção na esfera pública.
5. No domínio da saúde, o CES reforça as medidas apresentadas no âmbito do SNS e do objetivo de o tornar mais justo e inclusivo, alertando para a necessidade de investimento nos serviços públicos e a valorização dos/as profissionais de saúde.
6. As estimativas sobre a evolução da demografia em Portugal exigem uma estratégia para a promoção da natalidade e de atração e retenção de talento, não apelando a uma política, mas antes a diversas políticas articuladas entre si.
7. O CES sublinha o objetivo de Portugal alcançar a neutralidade carbónica até 2050, atendendo à sua posição geográfica muito exposta às alterações climáticas. O CES enaltece o facto de Portugal ser o país da UE que mais avançou rumo à neutralidade carbónica e de assumir a liderança europeia na transição energética.
8. Em concordância com as recomendações de Pareceres anteriores, o CES reitera as recomendações propostas no domínio do combate à precariedade, da valorização salarial, da eliminação das desigualdades salariais, da defesa das pensões, da proteção e melhoria da qualidade de vida no envelhecimento, das políticas sociais de combate à pobreza, da promoção do acesso à habitação e a concretização da igualdade entre mulheres e homens.
9. Atendendo à carência da habitação das famílias vulneráveis e dos/as jovens, o CES vê como uma prioridade a promoção de condições que



assegurem o acesso à habitação dos agregados em situação de dificuldade, nomeadamente nas áreas urbanas onde a pressão imobiliária é mais elevada.

10. No atual contexto geopolítico desafiante para o setor exportador, é determinante a abertura a outros espaços continentais, especialmente em espaços geográficos e áreas setoriais onde o país tem maior capacidade de intervenção.
11. No que concerne à promoção da qualidade da democracia, o CES considera essencial proteger os direitos e liberdades fundamentais, bem como uma cultura e promoção de um espaço público aberto e informado onde se discutam abertamente as principais questões nacionais.

Finalmente, o CES reforça a necessidade de mudança de um perfil económico baseado em baixos salários para um modelo de maior complexificação, assente em bens e serviços de maior valor acrescentado, o que exige a aposta na inovação e digitalização, mantendo uma trajetória de melhoria das qualificações da população.