



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

# **Parecer sobre as Grandes Opções para 2024-2028**

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 03/10/2024)

**Relator:** *Conselheiro José António Cortez*

*Lisboa, 2024*



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

## Índice

I. INTRODUÇÃO .....	3
II. APRECIÇÃO GERAL.....	5
III. APRECIÇÃO POR GRANDES OBJETIVOS .....	10
1. A pressão demográfica: da natalidade aos fluxos migratórios.....	10
2. O combate à pobreza e às desigualdades.....	15
3. Uma economia orientada para a criação de valor.....	20
4. A aposta nas pessoas e nas competências.....	24
5. A reforma do Estado e a melhoria dos serviços públicos.....	27
6. Um país mais verde e sustentável.....	31
7. Um país mais global .....	37
IV. DECLARAÇÕES DE VOTO.....	39



## I. INTRODUÇÃO

Foi solicitado pelo Governo ao Conselho Económico e Social (CES) o presente Parecer, que se insere nas suas competências, previstas no art.º 92.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, que regula o CES e na Lei n.º 43/91, de 27 de julho (Lei-Quadro do Planeamento).

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro na versão atualizada, artigos 34.º, n.º 1 e 39.º, n.º 4, o Governo apresenta as Grandes Opções (GO) num de dois prazos: 15 de abril, prazo normal, ou “no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo” “caso este termine em data posterior” (art.º 39.º, n.º 4 da LEO), o que sucedeu.

O n.º 2 do art.º 34.º determina que a lei das GO deve “conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objectivos de política orçamental.” O Governo apresentou, em abril, o cenário macroeconómico 2024-2028 inserido no Programa de Estabilidade (PE) para o mesmo período. Recorde-se que o PE foi apresentado antes da publicação e entrada em vigor dos atos legislativos que consubstanciam o novo quadro de governação económica e orçamental da União Europeia (UE), pelo que a apresentação do PE foi meramente formal, face à obrigatoriedade de apresentação, em setembro, de um **plano orçamental estrutural de médio prazo** que enquadrará a política económica e orçamental do país num horizonte de quatro anos. Este plano incluirá os compromissos de Portugal em matéria orçamental, de reformas e de investimento e “deverá contribuir para assegurar uma redução coerente e gradual da dívida e promover um crescimento sustentável e inclusivo”. Este novo enquadramento para a política económica e orçamental vai implicar a alteração de um conjunto de prazos e procedimentos nacionais, nomeadamente a LEO. Este Parecer, tendo sido elaborado no



desconhecimento deste Plano, ressentir-se, naturalmente, desse facto, na medida em que a sua credibilidade só pode verdadeiramente ser aferida no confronto entre ambos os documentos.

A proposta de lei das GO 2024-2028 apresenta a programação plurianual para financiamento das medidas e investimento previstos, estruturada em torno de um conjunto de desafios estratégicos identificados pelo Governo e ainda as fontes de financiamento e os montantes a afetar a cada um deles.

Destaca-se que a proposta de lei apresenta de uma forma relativamente clara a articulação entre as medidas constantes das GO e as agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030, o mesmo acontecendo, quer relativamente às quatro Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal (2024) no âmbito do Semestre Europeu, quer no que se refere ao alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no âmbito da Agenda 2030 das Nações Unidas e ainda ao alinhamento com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Finalmente, é de referir que a necessidade do Governo para efeito da aprovação do(s) Orçamento(s) do Estado de negociar as medidas a contemplar no(s) mesmo(s) pode também limitar a sua capacidade de concretização das GO 2024-28, ficando por esclarecer como se articula o projeto de lei das GO 2024-2028, em apreciação, com o Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) com uma duração de quatro anos, podendo a existência de possíveis incongruências tornar estas GO um texto rapidamente desarticulado.



## II. APRECIÇÃO GERAL

1. O Governo apresentou, como já referido, em abril deste ano o Programa de Estabilidade (PE) 2024-2028, com o respetivo cenário macroeconómico de médio-prazo, o qual, tendo o mesmo executivo acabado de tomar posse, foi elaborado num cenário de políticas invariantes, ou seja, sem considerar o efeito das políticas económicas e sociais que se propõe implementar. Neste sentido, o cenário nele constante de pouco serve na apreciação das Grandes Opções (GO) 2024-2028, constituindo o Programa Económico da Aliança Democrática, que contempla o cenário macroeconómico subjacente ao seu programa eleitoral, o único referencial disponível à data da elaboração deste texto para confrontar com as GO agora apresentadas.

Atendendo ao facto de não se tratar de um texto oficial do Governo, o CES considera não se dever pronunciar sobre o mesmo, apenas destacando que os referenciais de crescimento de médio prazo da economia portuguesa, implicitamente assumidos no Programa do Governo, são particularmente ambiciosos, obrigando, num contexto de grande incerteza da conjuntura internacional e em que a procura externa revela claros sinais de abrandamento sem uma alteração significativa prevista para o período em análise, a que o contributo para o crescimento tenha de vir, sobretudo, da procura interna e, nomeadamente, do investimento.

Por isso, a real credibilidade do cenário macroeconómico pressupõe um conjunto substantivo e impactante de ações de política pública, a concretizar nos próximos anos e, desde logo, em 2024, devendo constar destas GO 2024-2028.

2. As GO 2024-2028 estão estruturadas em torno de seis desafios estratégicos que estão, no essencial, alinhados com os compromissos



internacionais assumidos e com o Programa de Governo, que foi apresentado em abril último.

Os desafios em causa são, sumariamente, os seguintes:

- **Um país mais justo e solidário**, em que se destacam os objetivos estratégicos de retenção no país da população jovem e de reforço dos dispositivos de apoio e proteção de uma crescente população mais idosa, pretendendo-se, simultaneamente, desenvolver políticas de natalidade que contrariem a tendência de perda demográfica e políticas de valorização do trabalho e de combate à pobreza;
- **Um país mais rico, inovador e competitivo**, com uma aposta numa economia mais aberta ao exterior, baseada num aumento da sua capacidade exportadora e de uma maior integração nas cadeias globais de valor, com uma valorização do tecido produtivo nacional, assente numa visão integrada deste e com o desígnio de aumentar a produtividade da economia e os rendimentos dos residentes por via quer de uma redução da carga fiscal, quer do aumento dos salários;
- **Um país com um Estado mais eficiente**, visando assegurar uma melhoria dos serviços públicos destinados às pessoas e às empresas, num quadro que garanta o equilíbrio orçamental e a sustentabilidade financeira do país, colocando em particular destaque a requalificação dos recursos humanos, uma reforma na organização da Administração Pública e, muito em especial, uma melhoria significativa do SNS;
- **Um país mais democrático, aberto e transparente**, em que são colocados em destaque a transparência e o combate à corrupção, e em que se considera essencial reforçar o escrutínio dos cidadãos, assegurando modos mais eficazes de participação cívica;
- **Um país mais verde e sustentável**, no quadro do cumprimento das metas e da estratégia ambiental e climática da UE, acelerando a economia circular, defendendo a biodiversidade e a conservação da natureza e



reforçando os instrumentos de ordenamento do território e de planeamento ambiental, promovendo a descentralização e visando um país com melhores infraestruturas;

- **Um país mais global e humanista**, com um particular enfoque nas migrações e na integração dos imigrantes, no âmbito de uma política externa que visa conjugar o empenho no projeto europeu, secundando as grandes orientações da UE neste domínio, com a afirmação de um Portugal atlântico e apostando no reforço da lusofonia, nomeadamente ao nível da CPLP e da cooperação com os países de língua portuguesa.

**3.** Na estruturação do documento das GO importa saudar a metodologia adotada – constituindo uma melhoria face a anteriores versões – que insere, em relação a cada desafio estratégico, quadros com **“indicadores de contexto”**, **“metas estratégicas”** (objetivos quantificados por indicador, alguns com um prazo que vai além de 2028) e **“planos estratégicos”**, ou seja, referenciando os documentos fundadores das políticas e medidas elencadas.

Contudo, esta agregação é prejudicada por alguma dispersão nos temas e nas medidas que, em diversos casos, se entrecruzam ao longo dos diferentes desafios estratégicos com repetições frequentes. Algumas das medidas são referenciadas em múltiplos desafios, como sucede com a descida do IRS, e não existe uma quantificação dos respetivos custos, nem é fixado um prazo preciso para o período de implementação.

De um modo geral, todos partilhamos os grandes objetivos fixados, como seja o de ter um país mais justo, mais rico e mais verde, que seja, simultaneamente, mais eficiente e mais democrático, mas, como aliás o CES referiu no Parecer que emitiu sobre as anteriores GO, «num exercício de planeamento integrado não é suficiente enunciar grandes objetivos», sendo necessário igualmente que os desafios estejam inseridos numa adequada identificação dos problemas e constrangimentos existentes e que as medidas e políticas



concretas enunciadas assegurem o seu cumprimento. Na realidade, o documento pouco aprofunda os primeiros (os indicadores selecionados, além de muito parcelares, não são, muitas vezes, os mais adequados, impedindo uma avaliação mais rigorosa da nossa trajetória e não permitindo uma identificação das reais prioridades) e as medidas enunciadas em muitas áreas, designadamente no capítulo do combate à pobreza ou no relativo à economia verde, são insuficientes, sendo, por isso, legítimo que, retomando o anteriormente defendido, o CES questione o seu efetivo impacto e alcance face ao incumprimento das metas previstas e à sua concretização num cenário macroeconómico especialmente exigente.

Acresce que os vários documentos estratégicos referenciados ainda não estão elaborados ou neles se pretende proceder à respetiva revisão (não havendo a indicação de qualquer calendarização e muitos com data-limite de 2030) tornando mais difícil a obtenção dos resultados pretendidos no quadro temporal destas GO.

**4.** Apesar do referido anteriormente, existem orientações que o CES reputa de positivas e que podem constituir um ponto de partida na estruturação de uma política de desenvolvimento para o país, caso se assegurem os recursos e as condições necessárias à sua concretização. São exemplos a ênfase colocada nas qualificações e na formação dos recursos humanos; a visão de um mundo multipolar com a defesa de um Portugal aberto ao mundo e à cooperação internacional ; a relevância atribuída à necessidade de uma melhoria na qualidade dos serviços públicos, nomeadamente no setor da saúde e no desempenho do Estado; o reconhecimento do papel essencial da imigração no desenvolvimento do país e a necessidade de a mesma obedecer a uma política que seja simultaneamente «reguladora» e «integradora»; a importância de uma reforma do sistema fiscal; a necessidade de combater as desigualdades, os baixos rendimentos da maioria dos portugueses e as situações de pobreza e





exclusão social, inadmissíveis num país que pretende colocar-se na linha da frente do desenvolvimento.

Por outro lado, no entender do CES, alguns problemas de fundo não estão suficientemente enfatizados no documento, cuja eventual inércia nos permite antecipar o respetivo agravamento, como sejam: a ameaça demográfica e a perda de talentos pelos elevados fluxos de emigração; o modelo económico ainda predominante no país, que cria pouco valor e assenta em baixos salários e numa baixa produtividade; a questão da efetivação do direito à habitação, as políticas do território associadas, em especial, às “políticas de cidade”, essenciais na melhoria da qualidade de vida da população; e, finalmente o défice, em quantidade e em qualidade, de serviços públicos essenciais, a que acresce a morosidade do nosso sistema judicial.

Igualmente importa reafirmar o que o CES já assinalou em anterior Parecer das GO e que tem que ver com a elevada dependência do investimento e, em particular, do investimento público dos fundos europeus. Citando o Parecer produzido em 2023: «existe 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 as dotações necessárias para não comprometer os objetivos de desenvolvimento e investimento». Os números apresentados nestas GO mostram que o contributo dos fundos europeus é, atualmente, superior a 75% do total do financiamento previsto. E, também olhando para a programação plurianual do financiamento a afetar aos seis desafios, ressalta que uma parte significativa é alocada ao desafio “um país mais verde e sustentável” com 58% das verbas previstas para os cinco anos abrangidos, enquanto quatro dos desafios, a saber, “um país mais justo e solidário”, “um país com um Estado mais eficiente”, “um país mais democrático, aberto e transparente” e “um país mais global e humanista”, beneficiam apenas, no seu conjunto, de



15% do financiamento previsto. Mesmo não esquecendo a relevância do primeiro desafio que é contemplado com a maioria das verbas e sabendo que nem tudo se concretiza com mais dinheiro, esta escassa afetação de recursos aos outros quatro desafios referidos deve ser assinalada pelo CES.

Por último, o problema da execução dos Programas Comunitários, que, na opinião do CES, deveria merecer uma referência reforçada, seja no plano qualitativo, seja no plano da execução quantitativa, em que os baixos níveis de execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e os atrasos na implementação do PT 2030 são altamente preocupantes. A alteração deste contexto impõe a tomada de medidas por parte do Governo que não podem ser meramente circunstanciais, exigindo uma resposta à reconhecida falta de recursos humanos, mas também a alteração de aspetos organizacionais e processuais.

### **III. APRECIÇÃO POR GRANDES OBJETIVOS**

#### **1. A pressão demográfica: da natalidade aos fluxos migratórios**

Na abordagem do primeiro desafio estratégico enunciado, o CES optou, pela relevância dos mesmos e por, em grande medida, requererem respostas diferenciadas, por autonomizar o problema da demografia e das migrações face ao problema da pobreza e das desigualdades, que, em ambos os casos, deveriam ter uma presença mais forte e incisiva nestas GO, dado constituírem problemas estruturantes com que o país é confrontado e para o qual as políticas públicas em curso são manifestamente insuficientes.

Assim, em relação ao tema da demografia, o CES considera, acompanhando a afirmação do Programa do Governo de que é necessário “colocar a demografia como prioridade da agenda política”, que estamos longe de ver refletida essa prioridade com o sentido de urgência que a mesma convoca, pois os “indicadores de contexto” apresentados não



permitem mostrar a exata dimensão do problema, grande parte dos “planos estratégicos” estão por elaborar (com exceção do “Pessoas 2030”), desconhecendo-se o seu real alcance, e as medidas enunciadas pecam claramente por escassez.

As estatísticas mostram-nos que, em matéria de natalidade, e apesar deste ser um problema que afeta toda a UE, só quatro países da UE registam, de acordo com a ONU (2022), uma taxa de fertilidade inferior à Portuguesa (Croácia, Espanha, Itália e Malta), sendo que Portugal, de acordo com o Eurostat, ocupa a última posição do conjunto dos países da UE no indicador do número de filhos por agregado familiar, com 58% dos mesmos a terem apenas um. Por seu turno, só dois países (Finlândia e Itália) têm uma maior percentagem de idosos ( $\geq 65$  anos) na população residente.

Simultaneamente, somos o país da UE com maior taxa de emigração (números de 2020), sendo o número de nascidos em Portugal a residir no estrangeiro (ONU, 2022) de 2 milhões, número até agora nunca atingido (com uma taxa de emigração de 20,4%). Entre 2012 e 2021 terão saído de Portugal 875 mil pessoas (“Emigração Portuguesa 2022: Relatório Estatístico”, do Observatório da Emigração e Rede Migra CIES – ISCTE), pelo que, em consequência destes números, a população residente em Portugal diminuiu 2,1%, com especial ênfase para o período 2010-2018 em que a conjugação do saldo natural (n.º de nascimento – n.º de mortes) com o saldo migratório (n.º de imigrantes – n.º de emigrantes) teve um efeito continuamente regressivo na população residente. Contudo, o aumento da imigração entre 2019 e 2023 permitiu recuperar um pouco desta perda ao longo dos últimos anos, em que o saldo migratório em Portugal foi positivo.

Mais preocupantes são as projeções do Instituto Nacional de Estatística (INE) de longo prazo (para 2080) para a população residente (tendo por base o ano de 2018), que antecipam – tomando como referência o cenário central das mesmas – uma quebra da população de cerca de dois milhões de



residentes, que duplicaria se se excluíssem os fluxos migratórios previstos no cenário em causa e que afeta em particular a população em idade ativa. De acordo com a projeção do INE, a população portuguesa poderá decrescer 37% em relação a 2018, enquanto a população com  $\geq 65$  anos aumentará 26%, passando a representar 37% da população residente (números estes acima da projeção do Relatório da Comissão Europeia de 2020 para o conjunto da UE, que aponta para um peso deste escalão etário em 2070 de 30%). Considerando as regiões NUTS II, também se assistirá a diferenças assinaláveis, com os resultados mais negativos nas regiões Norte, Centro e Alentejo, em contraste com uma maior concentração populacional da Grande Lisboa e no Algarve, que registam um aumento da população. Em especial, a região Norte, de acordo com estas projeções, terá uma redução de 37% na sua população.

Tratam-se, é certo, de projeções baseadas em pressupostos de difícil quantificação no longo prazo, mas este cenário constitui um alerta para a importância de as políticas públicas darem o relevo que este problema estrutural justifica. Afigura-se, por isso, na opinião do CES, urgente a adoção de medidas estruturantes que permitam alterar estas previsões. Por um lado, aumentando a taxa de natalidade e, por outro, reduzindo os níveis de emigração, nomeadamente nos jovens. Mas, também, é necessário promover uma política de envelhecimento ativo e digno e desenvolver uma política de imigração, que de acordo com as GO deverá ser «regulada, humanista, flexível na sua execução e orientada para as necessidades do mercado de trabalho».

As GO referenciam todos estes propósitos, nomeadamente a «retenção de jovens e de talento» sem esquecer a necessidade de «promover cidades amigas do envelhecimento», mas existe uma distância assinalável entre as intenções e as medidas de política pública concretas apresentadas neste domínio.



A principal medida claramente assumida como objetivo da retenção de jovens é o «IRS jovem», relativo ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, a aplicar a partir de janeiro de 2025, que se propõe reduzir em 2/3 as taxas atualmente aplicadas, com uma taxa máxima de 15%, a todos os jovens até aos 35 anos, com a exceção do último escalão de rendimentos. Sem prejuízo de o CES partilhar as preocupações subjacentes à adoção desta medida, não pode deixar de alertar que a mesma pode gerar tensões na sociedade portuguesa, considerando-se que existem outras medidas, que de uma forma mais equitativa, poderiam contribuir para ajudar os jovens na fase inicial da vida. A complementar esta medida, são ainda avançadas duas outras, uma visando o «alargamento da oferta de habitação», isentando os jovens do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e de imposto do selo (IS) e outra, que se propõe viabilizar, por via de uma garantia pública (até ao limite de 15% do valor do imóvel), o financiamento bancário da totalidade (até determinado limite) do preço de aquisição da primeira casa por jovens. O CES alerta para a necessidade de definir com rigor a metodologia para esta medida, tendo em conta os riscos de endividamento do Estado (se for chamado a intervir) e do sobre-endividamento dos jovens, ao terem um financiamento de 100%.

De um modo geral, o CES considera como positivas medidas que contribuam para a retenção e regresso de jovens a Portugal, desde que sejam construídas com base em princípios de equidade, justiça social e solidariedade. O CES destaca a necessidade de políticas que prossigam tais objetivos de forma transversal e integrada, não se esgotando na área fiscal. No entanto, as medidas incluídas nas GO não respondem aos problemas com que os jovens se debatem, como o desemprego, os baixos salários e a precariedade laboral, nem às dificuldades no acesso à habitação.

Ficam depois expressas algumas intenções, como sejam: na retenção de talento a «diversificação dos modelos de trabalho», na natalidade «garantir



o acesso universal e gratuito às creches e ao pré-escolar» e na «promoção do envelhecimento activo» a flexibilização da transição entre emprego e reforma, propondo-se o Governo «estudar a introdução de mecanismos de reforma parcial que facilitem a transição entre a vida ativa e de pensionista». A este propósito, o CES alerta para a importância de se assegurar que um eventual prolongamento da vida ativa deve ser sempre voluntário e com condições adaptadas à idade e que a “diversificação dos modelos de trabalho” não pode contribuir para a desregulação das relações de trabalho.

Ainda em relação à importância do desenvolvimento de uma rede de infraestruturas de apoio à primeira e segunda infância, o CES considera que esta deve contemplar os seguintes elementos: i) Cobertura total das necessidades no que respeita a creches, incluindo a expansão da rede pública de creches e jardins de infância, permitindo garantir um acesso universal e gratuito a estes serviços; ii) Organização de apoios a atividades extracurriculares e organização dos tempos livres, quer relativamente ao horário pós-escolar, quer relativamente às férias (através da atuação coordenada com o Ministério da Tutela, escolas, universidades e Autarquias Locais); iii) Assegurar as necessidade de transporte para efeitos dessas atividades; e iv) Apoios ao acompanhamento escolar dentro das próprias escolas. O CES reforça ainda a necessidade da redução do tempo de trabalho para garantir o direito dos filhos aos seus pais.

Os documentos estratégicos para dar sustentação ao conjunto de medidas de políticas públicas, como já referido, estão praticamente todos por elaborar, embora se releve o facto de os mesmos constarem do Programa do Governo e estarem previstos nas GO, como sejam: o “Plano Estratégico para a Natalidade e Longevidade”, o “Plano de Ação Nacional de Atração de Jovens Portugueses que Abandonem o País” e o “Plano Estratégico de



Retenção em Portugal dos Jovens Estrangeiros que vieram Estudar nas Universidades e Politécnicos Portugueses”.

Esta é, na opinião do CES, uma área especialmente relevante das políticas públicas, sabendo-se que os seus resultados não são imediatos e que não é possível consumir alterações em profundidade num período de cinco anos. Sabe-se, em concreto, que nas migrações a mobilidade internacional torna, atualmente, impossível pretender-se estancar a saída de pessoas de um país para outro. No entanto, esses fluxos migratórios podem ser reduzidos ou aumentados em função das condições de vida e de trabalho oferecidas pelo país e da sua comparabilidade com países terceiros – os fluxos predominantes fazem-se das regiões/países que oferecem piores condições de vida (por exemplo, no acesso à habitação) e de trabalho (nomeadamente salários, fraca ou nenhuma proteção social e cargas horárias) para aqueles que oferecem melhores condições. Se os fatores materiais contam, também interferem nas saídas a imagem que os jovens projetam do seu país e dos países de destino, envolvendo o ambiente cultural, a qualidade de vida urbana e as relações pessoais e de trabalho.

Por tudo isto, os fluxos migratórios são um domínio que deve ser regulado através de políticas públicas de longo prazo, as quais só serão eficazes se concebidas de forma integrada. Medidas de política pública avulsas dificilmente contribuirão para uma inversão da tendência, comportando ainda um custo cuja contrapartida tenderá a ficar distante do que se pretende atingir.

## **2. O combate à pobreza e às desigualdades**

As GO 2024-2028 preveem como um dos desafios estratégicos “um país mais justo e solidário”. Nele, além da abordagem dos temas demográfico e das migrações, é abordado o problema da pobreza e das desigualdades, sendo



que, em muitos casos, esta situação também atinge a população imigrante. Começando por apresentar um conjunto de indicadores associados a este objetivo, de que se salienta a taxa risco de pobreza que, entre 2010 e 2022, regista uma ligeira redução, sendo, de seguida, apresentadas algumas medidas de combate ao mesmo.

As medidas elencadas são escassas e, em alguns casos, não estão verdadeiramente focadas na pobreza ou nas desigualdades: apenas se destacam o reforço do complemento solidário para idosos (CSI) e o aumento do salário mínimo, o que é manifestamente insuficiente num país em que a taxa de pobreza, antes de transferências sociais, é superior a 40% e, mesmo após essas transferências, o risco de pobreza é significativo.

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2023, do INE, sinaliza que 17% da população estava em risco de pobreza em 2022. Preocupante é a evolução da taxa de risco de pobreza que registou uma evolução negativa, embora no que se refere à população empregada tenha registado uma ligeira redução de 10,3% em 2021 para 10% em 2022. É de destacar a população desempregada, cuja taxa de risco de pobreza aumentou mais 3,3 pontos percentuais (pp) em relação a 2021, situando-se nos 46,7%, uma vez que as prestações do subsídio de desemprego ficam, muitas vezes, abaixo do limiar da pobreza, e também a população em outras situações de inatividade cujo risco de pobreza aumentou 3,4 pp. De acordo com o mesmo inquérito, as transferências sociais relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social contribuíram para a redução do risco de pobreza em 4,2 pp (de 21,2% para 17,0%), um contributo inferior ao do ano anterior (5,1 pp).

São diversos os instrumentos de planeamento que o Governo se propõe elaborar ou rever, sem que sejam apresentadas as linhas gerais desses instrumentos, nem tão pouco o seu financiamento. A este propósito, o CES





não pode deixar de alertar para a insuficiência de financiamento afeto a este desafio, cerca de 10% do financiamento total previsto, a ser financiado maioritariamente pelo PT 2030, o que não deixa de ser preocupante face aos atrasos registados na implementação dos Fundos Europeus.

Relativamente ao reforço do CSI, o CES alerta que esse reforço irá afetar o papel de outros instrumentos com idênticos objetivos, mas com valores de referência inferiores ao projetado para o CSI, tais como a pensão social e outros regimes equiparados não contributivos, bem como os complementos de pensões mínimas. Um tal reforço deverá ser acompanhado por uma reestruturação dos instrumentos de solidariedade dirigidos aos idosos, embora considerando o CES que, no essencial, a aposta deve incidir no aumento e valorização das pensões, tornando o recurso ao CSI desnecessário. Dada a importância no presente desta medida, justificar-se-ia, ainda, a inclusão de uma meta de impacto em termos de cobertura pessoal e despesa adicional.

Ainda, ao nível dos apoios sociais são apontadas algumas medidas como a «criação de um modelo remunerativo solidário que simplifique e agregue os apoios sociais atuais, e atribua a cada agregado familiar o valor total das prestações sociais recebidas à data, com a garantia de que não constitui um desincentivo ao regresso ao mercado de trabalho mas, reforce o seu acesso e combata a exclusão», sem que as mesmas se insiram numa discussão mais abrangente sobre o nosso modelo de proteção social e de que forma o mesmo pode contribuir para a redução da pobreza.

A este propósito, o CES reitera as preocupações expressas em anteriores pareceres sobre os défices existentes de proteção e de segurança social que abrangem alguns grupos sociais, nomeadamente desempregados/as.

Quanto às desigualdades na distribuição do rendimento a que as GO pouco se referem, de acordo com o estudo do Banco de Portugal ("Caracterização



e Efeitos Redistributivos do IRS em Portugal", Boletim Económico de Dezembro 2023), em Portugal os 20% de agregados familiares com maiores rendimentos acumulam quase metade do rendimento antes de IRS, embora suportem 70% deste imposto, ou seja, comparativamente com a média da UE, Portugal regista uma maior desigualdade no rendimento que não é alterada após impostos.

Os 10% de agregados familiares com maiores recursos económicos dispõem, antes de impostos, de um rendimento 10 vezes superior ao dos 10% com menos rendimentos e a aplicação do imposto permite baixar este rácio para 7,4 vezes, enquanto na UE o rácio antes de imposto é de 8,3 e reduz-se para 6,3 após o imposto, operando-se apenas uma ligeira baixa no diferencial.

Utilizando o Coeficiente de Gini (Eurostat), verifica-se que em 2023 o mesmo era de 29,6 na UE (uma descida de 0,8 pp face a 2018) e de 33,7 em Portugal, sendo que apenas três países têm um valor superior (Bulgária, Letónia e Lituânia). Segundo o Banco de Portugal, «a diferença entre o coeficiente de Gini antes e após imposto é semelhante em Portugal e na UE o que decorre da maior progressividade deste imposto ser compensada por uma taxa média mais baixa em Portugal». O CES recorda ainda as preocupações expressas em recente Parecer sobre a Produtividade e a Qualidade do Emprego, sobre a necessidade de «alinhar o crescimento dos salários reais com o crescimento da produtividade das empresas de modo a gerar um círculo virtuoso em que a valorização salarial gere um incentivo a ganhos adicionais de produtividade».

Em matéria de valorização de trabalho, as GO definem como objetivos o aumento do salário médio para 1750 euros no início da próxima década, assente em ganhos de produtividade e no diálogo social; melhores condições de trabalho para os jovens visando a sua retenção em Portugal;



a flexibilização da transição entre emprego requalificação e reforma; e «a revisitação da agenda do trabalho digno».

Neste último domínio são avançadas duas medidas concretas: aumentar o salário mínimo nacional para 1000 euros em 2028 e isentar de contribuições e impostos os prémios de produtividade por desempenho no valor de 6% da remuneração base anual, cuja concretização o Governo considera terem de ser acompanhadas com «políticas orientadas para o setor empresarial que é dominado por microempresas».

Em matéria de igualdade de género, o CES acompanha o objetivo do Governo de melhorar a posição do país no índice da igualdade de género do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, mas destaca que um dos domínios em que o país retrocedeu neste índice foi o do acesso à saúde, sendo importante a definição de medidas concretas neste domínio.

Em matéria de violência doméstica, o CES regista positivamente a intenção do Governo de reforçar algumas respostas de prevenção e redução da violência doméstica, remetendo para o seu Parecer sobre este tema, aprovado em 2023, e que contém um conjunto de recomendações, gerais e específicas, de resposta a este problema.

Está ausente deste capítulo da proposta de lei das GO 2024-2028 qualquer referência a esquemas complementares de pensões, de natureza profissional ou individual, bem como a necessidade de reforço do sistema público de Segurança Social. É, porém, referida no capítulo sobre equilíbrio orçamental e redução da dívida a intenção de fomentar a poupança através da criação de contas poupança isentas de impostos, sem que se forneçam mais detalhes sobre o alcance de tal medida.

Igualmente, são poucas as referências relativas a medidas de combate à iliteracia digital e desigualdades no acesso a certos serviços públicos essenciais, em particular a necessidades de alteração profunda do modelo



de tarifa social de acesso à internet (TSI), criada pelo Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho.

### **3. Uma economia orientada para a criação de valor**

Colocar o foco na criação de valor e não no custo, aumentando o valor nacional daquilo que consumimos e vendemos ao exterior, é uma clara orientação constante das GO que o CES subscreve.

No nosso anterior Parecer sobre as GO 2023-2026 escrevíamos que o modelo de desenvolvimento económico deve apontar para: «uma economia e uma sociedade assentes no conhecimento, apostando no crescimento da produtividade, baseado 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, baseadas no valor e não no custo».

Esta orientação mantém plena atualidade e está contemplada em grande medida, nas GO 2024-2028, em que o Governo apresenta, ainda, como um objetivo central: «promover uma maior abertura da economia ao exterior, densificando e qualificando as cadeias de valor nacionais e atraindo parceiros e fornecedores especializados para integrar em propostas de valor robustas, potenciando igualmente o aumento do valor acrescentado das exportações de base industrial».

O problema não se afigura estar na identificação do objetivo, mas no que fazer para lá chegar, ou seja, nos fatores estratégicos onde o investimento e as políticas públicas se devem concentrar. A criação de valor nacional exige muito mais do que uma política de mera «substituição de importações», (a prosseguir onde a mesma possa ser viável), é uma política que se propõe alterar o modelo económico até agora ainda dominante, com baixos



salários, baixas competências, reduzido rácio de stock de capital por trabalhador e, conseqüentemente, baixas produtividades e que, em função disso, cria pouco valor.

Queremos ter uma economia aberta e integrada nas cadeias globais de produção, mas para isso não basta olhar para os valores brutos das nossas exportações e fixar metas em função do mero reforço deste indicador (a meta estratégica das GO é que as exportações passem dos atuais 47% para 53% do PIB em 2028). É preciso, sobretudo, reforçar o valor acrescentado nacional incorporado nas nossas exportações brutas, ou seja, aumentar as exportações líquidas, que, como o estudo recentemente elaborado pelo Prof. Augusto Mateus mostra, estavam no último ano para o qual se dispõem dos dados fornecidos pela OMC/OCDE (2018) nos 30% (ano em que as exportações brutas representavam 39% do PIB).

Se continuarmos a exportar mais do mesmo, isso significa que para aumentarmos as exportações líquidas teríamos de produzir internamente uma parte crescente dos componentes importados que estão incorporados nas nossas exportações (segundo o estudo referido atingem 31% do valor exportado, tendo vindo a aumentar desde o início do século XXI). Como essa reconversão é, na maioria dos casos, economicamente inviável ou requer alterações de vulto e muito morosas, a solução será a de exportar melhor e diferente. Não se trata de abandonar as atividades exportadoras tradicionais, mas de aumentar o valor acrescentado nos produtos exportados e diversificar fileiras produtivas. Como? Com conhecimento, inovação e valorização do produto. Ou seja, investindo na formação, na qualificação e na criação de talentos. Apostando no ensino técnico profissionalizante e na formação contínua; na valorização de profissões, carreiras e salários, reforçando a Investigação e Desenvolvimento (I&D) com uma maior ligação entre as instituições académicas e científicas e o setor



empresarial, com uma maior colaboração entre o sistema público e o privado.

Ainda, também, percebendo o papel determinante dos investimentos imateriais e das atividades de serviços, em que os produtos finais já não se distinguem por serem bens ou serviços, mas por resultarem de forma crescente de uma integração de ambos num produto compósito que é ele que configura o aumento do valor criado.

A nossa visão sobre a economia já não pode partir de escolhas setoriais, mas da construção de produtos com cadeias de valor mais densificadas. Por isso, também, o conceito de “empresas exportadoras” (independentemente dos valores de exportação de cada uma) é limitativo e condicionador da visão integrada que uma economia aberta requer, pois nem sempre a empresa que “exporta” é a que mais contribui para o valor exportado dos seus produtos. Por isso, exportadoras são todas as empresas que fazem parte das cadeias de valor do que exportamos e faz pouco sentido olhar apenas, como ainda faz o documento das GO, para as 20 mil empresas que são como tal consideradas.

O CES defende que a competitividade das exportações, assente na valorização da produção nacional, não pode deixar, também, de ser acompanhada pelo reforço da capacidade competitiva da nossa economia ao nível do mercado nacional, em que é fundamental que o tecido produtivo do país reforce a sua presença, reduzindo a sua dependência externa.

Olhando para os quadros apresentados nas GO 2024-28:

- a) Quanto aos indicadores de contexto, assinalamos que os mesmos pecam por escassos, sendo, por exemplo para as exportações, o do peso das exportações brutas no PIB é o único apresentado.



Apesar disso, os mesmos evidenciam evoluções de sentido diverso, sendo positivas na taxa de escolaridade do nível de ensino superior, no índice de digitalização da economia e no rendimento disponível das famílias. Inversamente, o indicador global de custos de contexto não sofreu no período analisado qualquer alteração significativa, tal como as despesas em I&D, cujo aumento foi escasso e muito distante das metas previstas, tendo mesmo sofrido uma acentuada queda a meio da década.

- b) Quanto às metas estratégicas, elas afiguram-se genericamente ambiciosas e mesmo de difícil concretização para o período de execução das GO, como sucede com os 3% de investimento do PIB em I&D, que só tem condições de se concretizar com novas medidas que potenciem o investimento a realizar. Mas, mesmo o valor de 53% das exportações, perante a atual conjuntura externa ou os números relativos ao ensino superior e à aprendizagem em contexto laboral, são especialmente difíceis de concretizar.
- c) Quanto aos documentos enquadradores, eles são em elevado número, sendo que, contudo, alguns dos mais relevantes não estão ainda elaborados, como é o caso do Apoio à Internacionalização e à Capitalização de Empresas ou o Programa de Ação de Apoio à Investigação Científica e à Inovação no e com o Setor Empresarial ou ainda o da criação de uma Estratégia Digital Nacional. De referir que, já depois da apresentação da proposta das GO pelo Governo (em 25 de junho) foi lançado o Programa Acelerar a Economia que contém um conjunto de medidas, incidindo nas áreas da internacionalização, da capitalização de empresas, na contratação de doutorados pelas empresas e na alteração do Estatuto da Carreira de Investigação



Científica e do Estatuto do Docente para permitir que investigadores e docentes passem a pertencer a órgãos sociais ou a ser acionistas de *start-ups*. De assinalar, ainda, que, de forma incompreensível, não é feita qualquer referência nas GO à Agenda para a Competitividade do Comércio e Serviços, aprovada e publicada pelo anterior Governo no âmbito do Acordo de Concertação Social que está em vigor.

- d) Finalmente, nas medidas avançadas, a escassez é a nota dominante com o destaque a ir para as reduções do IRS e do IRC que se fazem acompanhar de um conjunto de medidas que não estão verdadeiramente alinhadas com os grandes objetivos enunciados e em que, por exemplo no apoio a dar à internacionalização e em relação ao comércio e serviços, apenas é feita uma referência vaga ao papel das redes de delegações da AICEP. Também em matéria de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), o documento limita-se a «equacionar a possibilidade de estudar um programa específico para a captação de grandes projetos industriais».

#### **4. A aposta nas pessoas e nas competências**

O capital humano constitui a principal riqueza do nosso país pelo que o investimento na elevação das qualificações e das competências das pessoas se afigura ser uma aposta essencial. Se ao nível das qualificações académicas, o país tem tido uma evolução assinalável, já ao nível das competências que estão associadas ao desempenho de uma atividade profissional, o défice continua assinalável, nomeadamente, com desfasamentos entre as formações académicas obtidas e as reais necessidades da vida económica e empresarial e com um insuficiente investimento na formação em contexto laboral. Esta realidade é especialmente visível em relação a profissões que não requerendo altas





formações académicas, devem ser mais valorizadas, garantindo, desde logo, que o seu exercício se faz acompanhar de formação, a qual contribui, por um lado, para a dignificação das mesmas e contribui para uma presença mais estável e prolongada das pessoas nas empresas, acompanhada de perspectivas de progressão nas carreiras e de aumento salarial.

As medidas relativas à educação e à formação aparecem de uma forma dispersa ao longo das GO, embora com um maior enfoque no objetivo estratégico “um país mais rico, inovador e competitivo”, domínio “um país de educação, de cultura e de ciência para inovar”.

Numa apreciação genérica, o CES considera que há nas GO alguma disparidade ao nível das respostas por níveis de ensino, constatando-se uma maior concretização das medidas dirigidas ao ensino superior.

Em matéria de formação, em especial da formação contínua, apenas são apresentadas considerações genéricas, não fazendo as GO, por exemplo, qualquer menção às medidas do Acordo de Concertação Social, “Acordo Formação Profissional e Qualificação: Um Desígnio Estratégico para as Pessoas, para as Empresas e para o País”, celebrado em 2021 e que o atual Governo se propõe visitar.

O CES considera essencial referir de forma expressa que, sem prejuízo da discussão sobre a revisão já em curso, é fundamental que os acordos celebrados sejam implementados, sendo urgente concretizar o Acordo acima referido.

O CES relembra que, apesar dos significativos progressos alcançados em matéria de educação e formação, muito há ainda por fazer, quer no que se refere à formação obrigatória, quer por iniciativa individual. Portugal continua abaixo da média europeia em vários indicadores, nomeadamente ao nível da formação ao longo da vida, ao nível da escolaridade de ativos empregados e no número de horas anuais em formação profissional.



No capítulo da educação, o CES destaca a importância da rápida implementação do programa, previsto nas GO, A+A “Aprender Mais Agora”, um plano de recuperação das aprendizagens, esperando que o mesmo venha a dispor de recursos financeiros e humanos adequados ao objetivo. Este programa deve ainda ser articulado com políticas de ação social escolar, omissas nas GO.

O CES salienta como positiva a intenção do Governo de iniciar a recuperação integral do tempo de serviço congelado dos professores, bem como a revisão da carreira e do regime de avaliação do docente. No entanto, faltam, no entender do CES, medidas concretas, designadamente ao nível dos salários e da habitação, que respondam no curto e médio prazo ao problema da falta de docentes no ensino público, problema que tende a agravar-se.

Não se encontram propostas ao nível do ensino profissional, sabendo-se que Portugal está longe do cumprimento das metas previstas de alunos do ensino secundário, em percursos de dupla certificação, escolar e profissional.

Em termos de formação é referenciada a intenção de reforma do modelo atual de formação profissional de natureza pública e do serviço público de emprego, mas não é possível verificar no texto das GO o sentido dessa reforma.

O CES salienta pela positiva a aposta no desenvolvimento de programas de *upskilling* e *reskilling* orientados para as necessidades do mercado de trabalho, assim como a aposta na formação e qualificação das pessoas em Inteligência Artificial (IA), mas alerta para a necessidade de, de um modo geral, melhorar o acesso à formação e à adequação da oferta formativa. A este propósito, o CES não pode deixar de alertar para os efeitos negativos dos atrasos na concretização de muitas das medidas do Pessoas 2030, de que são exemplo os atrasos na aprovação das candidaturas relativas a



formações modulares certificadas ou os atrasos no lançamento dos avisos para candidaturas a cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA).

Não existem referências à formação dos empresários, em especial das Pequenas e Médias Empresas (PME), valorizando assim a importância da produtividade de outros fatores, nomeadamente os da organização e da gestão, tal como o CES tem reafirmado. De igual modo, não existem referências a formação destinada à aquisição de competências digitais, que devem não apenas ser destinadas ao desempenho de uma atividade profissional, mas abranger todos os cidadãos em geral, em particular os mais novos e mais idosos, enquanto ferramenta essencial de combate à iliteracia digital.

O CES salienta pela positiva as medidas previstas de reforço da cooperação entre o sistema de ensino e, em especial, o ensino superior e as empresas. É igualmente importante o reforço da presença de doutorados nas empresas, sendo que, de acordo com o inquérito da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência em 2020, dos 37113 doutorados a residir em Portugal, apenas 2969, ou seja, 8%, tinham ligação a atividades empresariais, constituindo mesmo assim um aumento de 38% comparativamente a 2015.

## **5. A reforma do Estado e a melhoria dos serviços públicos**

A reforma do Estado e a melhoria dos serviços públicos é um tema recorrente há décadas, colocando uns o acento tónico na redução do peso do Estado e outros no desinvestimento e nos crescentes défices com que o mesmo se confronta, seja em recursos humanos, seja em condições de trabalho, seja na utilização de meios tecnológicos ou no investimento em equipamento e infraestruturas. O CES tem a noção de que este é um tema em que não será possível obter uma plena convergência de pontos de vista, mas em que é mais ou menos consensual a importância da melhoria dos serviços públicos



essenciais com o objetivo, igualmente, de assegurar uma maior proximidade dos mesmos às populações e a promoção da coesão territorial. Como se salientou no anterior Parecer sobre as GO 2023-2026, «é imperioso apostar na valorização, capacitação e rejuvenescimento dos AP, bem como na formação e qualificação dos seus quadros, visando ganhos de eficiência e motivação dos recursos humanos e, sobretudo, a sua retenção na esfera pública». Ou seja, tão ou mais importante do que o investimento na modernização tecnológica, é o investimento nos recursos humanos e sua valorização, em termos de salários, carreiras e profissões, que permita garantir a atração e retenção na Administrações Públicas (AP), e, também, no funcionamento e modelos de gestão das AP, que devem ir no sentido da desburocratização, da simplificação, da responsabilização das estruturas intermédias, da desconcentração e de uma relação de proximidade que conjugue a digitalização com uma relação mais personalizada com os utilizadores, pessoas singulares ou empresas.

A qualidade dos serviços públicos é um objetivo essencial a prosseguir, o que, sem prejuízo de uma relação de cooperação e de complementaridade com o privado requer um forte investimento na valorização dos seus recursos humanos e restantes meios evitando que o mesmo seja remetido para um serviço apenas direcionado «para quem não tem capacidade para recorrer ao privado», contribuindo para agravar desigualdades entre os cidadãos.

As GO abordam este tema essencialmente no objetivo estratégico “um país com um estado mais eficiente” na área de política “Administração Pública” (AP) e no domínio “um país com serviços públicos de excelência”. Face à ambição das GO nesta matéria, o CES não pode deixar de estranhar a escassez de recursos financeiros associados a este objetivo, apenas 4% do total do investimento previsto, sendo as fontes de financiamento nacionais absolutamente marginais.



Nas GO, a área relativa à AP inclui algumas medidas concretas como a de concentrar as entidades da AP central num único local ou um modelo de avaliação do Sistema e do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Maior detalhe encontra-se nos documentos apresentados pelo Governo, em 25 de junho, intitulados “Reforma da administração pública, 1ª fase” e “Reforma da administração pública, nota de contexto”.

Tal como é apresentada, é uma reforma centrada no modelo de organização e funcionamento da AP. O CES sem deixar de considerar positivas algumas das medidas apresentadas, nomeadamente, as relativas ao reforço do atendimento presencial nos serviços públicos, essencial para públicos com maiores vulnerabilidades ou menor literacia digital, não deixa de alertar para a necessidade de envolver os trabalhadores da AP e seus representantes nestas iniciativas, sob pena de nenhuma reforma obter o sucesso desejado. De referir ainda a intenção do Governo de reforçar os centros de competências, tanto de planeamento, de políticas e de prospetiva da AP (PlanAPP), como de (serviços jurídicos do Estado (CEJURE)), tendo em conta as fragilidades com que o país se defronta nas últimas décadas em ambos os domínios, o que dependerá muito da capacidade de internalizar serviços para os quais a AP deve dispor de recursos e das competências necessárias.

O CES valoriza, igualmente, a preocupação inerente a esta primeira fase de reforma de induzir ganhos de racionalização e eficiência ao mesmo tempo que introduz maior especialização dos serviços. Todavia, esta concentração de serviços não está isenta de riscos devendo ser, no entender do CES, adequadamente monitorizada, nomeadamente no que à garantia das condições de trabalho diz respeito.

O CES também destaca a intenção do Governo de criação de uma rede pública de gestores de clientes empresariais, mas alerta para a importância



desta rede ser de acesso universal, não introduzindo fatores de diferenciação entre empresas.

No domínio da justiça, as GO não fazem qualquer referência aos tribunais de comércio. O CES destaca a importância da adoção de medidas que contribuam para aumentar a eficiência destes tribunais, através, nomeadamente, de uma aposta na capacitação de juizes nas áreas económica e financeira.

A capacitação da AP é também abordada nas GO mas de uma forma tão genérica que não permite a sua avaliação. Neste contexto, o CES reitera as suas preocupações, expressas em anteriores pareceres, quanto à necessidade de reforçar as apostas na valorização, capacitação e rejuvenescimento da AP.

No capítulo da saúde, o CES destaca a definição de um Plano de Emergência do SNS, que procura responder a constrangimentos vários do sistema e que já permitiu, nomeadamente, realizar mais cirurgias, em áreas prioritárias, como as oncológicas. Não obstante, não pode deixar de manifestar a sua preocupação com o incumprimento reiterado de tempos máximos de resposta garantidos e com a persistência de constrangimentos à sua monitorização que vêm sendo identificados sistematicamente nas informações de Monitorização publicadas pela Entidade Reguladora da Saúde. Destaca-se ainda o estabelecimento de mecanismos públicos de acompanhamento da execução desse plano. Apesar disso, o CES reitera algumas preocupações, como o insuficiente número de médicos de família, o recorrente encerramento de serviços de urgência, nomeadamente em áreas como a ginecologia e a obstetrícia em que não tem sido dada a resposta necessária, e a ultrapassagem dos tempos de referência para doentes em diferentes serviços de urgência hospitalar, bem como a



manutenção de assimetrias regionais, cujas respostas no plano de emergência parecem insuficientes.

As GO preveem, ainda, um plano plurianual de investimento na saúde, embora não se percebam os meios financeiros disponíveis para este plano. A este propósito, o CES não pode deixar de alertar para os atrasos verificados na implementação de algumas medidas do PRR, como o investimento na rede nacional de cuidados continuados e paliativos, e os investimentos em equipamento dos hospitais do Seixal, Sintra e Lisboa, cujo ponto de situação é considerado preocupante pela Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR.

O CES, na sequência de Parecer anterior sobre o tema, reitera a preocupação pela ausência de respostas ao nível do acesso à habitação a custos acessíveis para as famílias sendo necessário reforçar, nomeadamente, o parque habitacional público.

Em matéria de simplificação, o CES considera urgente a criação, tal como enunciado nas GO, de uma *task force* de eliminação de burocracias desnecessárias em diálogo com cidadãos e empresas.

De um modo geral, e tal como o CES tem defendido, é fundamental apostar no reforço das condições de trabalho na AP, de forma a garantir a atração e retenção de quadros, em especial nas áreas mais carenciadas de recursos humanos, e combater o estado de degradação a que chegaram muitos serviços públicos e a máquina do Estado.

## **6. Um país mais verde e sustentável**

No âmbito dos objetivos de ação climática e energias renováveis e acessíveis, constantes dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



(ODS) fixados pelas Nações Unidas na Agenda 2030 destacam-se as seguintes quatro grandes metas fixadas para 2030 para a UE:

- Reduzir o consumo de energia final em, pelo menos, 11,7%, em comparação com as previsões de consumo para 2030 feitas em 2020;
- Reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 55% comparativamente com os níveis de 1990;
- Duplicar a taxa global de melhoria da eficiência energética;
- Aumentar para 42,5% a quota de participação das energias renováveis na matriz energética global.

Recorrendo ao Índice de Desenvolvimento Sustentável da Fundação Bertelsmann, Portugal está entre os cinco países com melhor desempenho no que respeita ao combate às alterações climáticas, ao contrário do que sucede com vários outros ODS, posicionando-se como o 4.º país nas emissões de CO<sub>2</sub> associadas à produção de energia e na sustentabilidade energética e o 5.º país em termos de intensidade de energia primária e de eficiência energética.

“Um país mais verde e sustentável” é um dos seis desafios estratégicos identificados nas GO, reafirmando-se, desde logo, o compromisso de cumprimento do acordo de Paris em matéria de alterações climáticas.

Face ao elevadíssimo número de instrumentos de planeamento invocados neste desafio, o CES não pode deixar de alertar para a necessidade de uma abordagem global que assegure coerência e eficácia aos objetivos e metas definidas.

De um modo geral, as iniciativas apresentadas estão pouco densificadas (sendo exemplo a afirmação “implementar uma política regenerativa na gestão de resíduos em prol da economia circular”) dificultando uma apreciação concreta sobre as mesmas.





No quadro da Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que entrou em vigor a 1 de fevereiro de 2022, o CES alerta para os atrasos na implementação de diferentes disposições nela previstas, que deveriam estar implementadas no prazo de um ano a contar daquela data e que continuam por executar, como a criação e a disponibilização do Portal da Ação Climática e a aprovação dos planos setoriais de adaptação às alterações climáticas, designadamente os relativos às várias atividades económicas, que deveriam estar concluídos até ao final de 2023.

No quadro da transição energética, o CES lamenta o facto de apenas se abordar o estímulo necessário ao conceito de consumidor-produtor e considera que seria importante incluir, no âmbito das GO, o papel fundamental que o consumidor terá de assumir na eficiência energética e que passa pela adoção de medidas e ações que lhe sejam dirigidas.

O CES nota ainda que está ausente da proposta de lei das GO 2024-2028 qualquer referência ao mercado de energia e ao respetivo impacto na eficiência energética e nos consumidores. Com a aprovação do regulamento relativo ao mercado interno de eletricidade e recente alteração de diversas Diretivas que terá um impacto profundo nesta área, seria importante estarem consagradas nas GO medidas a desenvolver a este nível, principalmente numa altura em que se encontra a ser revisto o Plano Nacional de Energia e Clima.

O CES reafirma a importância da promoção da eficiência energética em edifícios e infraestruturas no quadro da Estratégia de Longo Prazo, quer para a Renovação dos Edifícios e no âmbito da diretiva de Desempenho Energético dos Edifícios, quer para o Combate à Pobreza Energética, visando proteger e apoiar os consumidores mais vulneráveis. A elevada procura de apoios do PRR – quer no segmento de habitação, quer no segmento de edifícios de serviços, comprova a importância de se reforçar a aposta nesta



tipologia de apoios, num quadro de uma eventual reafetação de verbas do PRR. A este propósito, o CES não pode deixar de lamentar o atraso na avaliação das candidaturas do PRR no domínio da Eficiência Energética em Edifícios de Serviços, que mereceu da parte da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR a apreciação de “crítico, face ao tempo que já passou e às sucessivas indicações de que se estão a terminar as avaliações das candidaturas”.

Em matéria de mobilidade refere-se o baixo nível de utilização do transporte público, com a generalidade das medidas apresentadas a ser dirigida ao transporte ferroviário. O CES considera que, sem prejuízo da aposta na ferrovia, onde também se registam atrasos (nomeadamente nas linhas do metropolitano) e a que é necessário responder, dadas as carências existentes, é importante a implementação de medidas concretas que fomentem a utilização do transporte público rodoviário de passageiros e o enraizamento de padrões de mobilidade mais sustentáveis e menos dependentes do transporte individual. O CES recorda que uma das tendências reveladas pelos resultados definidos no Censos 2021, por comparação aos resultados do Censos 2011, foi precisamente a redução do uso do transporte público e o aumento do uso do carro nas deslocações para o trabalho ou para os estudos.

O CES nota com preocupação a ausência de políticas públicas de promoção do transporte público, nomeadamente de incentivo ao transporte de passageiros flexível nas zonas de menor densidade populacional.

Também nada é referido, em concreto, sobre a importância de se acelerar a renovação das frotas de transporte rodoviário de mercadorias, de forma a minimizar o seu impacto ambiental. A este propósito, o CES recorda que o Plano Nacional de Energia e Clima 2030 fixa metas muito ambiciosas para a redução das emissões de gases com efeito de estufa nos diferentes setores e



em particular no setor dos transportes (menos 40% face a 2005), sendo exigíveis medidas concretas, nomeadamente ao nível das frotas.

Também os aumentos previstos na utilização de energias renováveis e a exigência de maiores níveis de eficiência energética requerem mudanças significativas na vida das empresas que não devem ser omitidas (nomeadamente na qualificação dos recursos humanos).

No domínio das políticas de habitação, salienta-se que a estratégia recentemente aprovada está maioritariamente orientada para facilitar a procura de habitação, nomeadamente pelos jovens, o que torna urgente a efetiva implementação de medidas que fomentem a oferta de mais habitação a preços acessíveis, nomeadamente habitação pública e cooperativa, sob pena de a referida estratégia ter um impacto negativo no custo da habitação.

O CES salienta como positiva a referência à necessidade de medidas de apoio a arrendatários em situação vulnerável, contudo considera que não resulta claro que tipo de medidas serão implementadas e que tipo de vulnerabilidades serão equacionadas.

O CES vê com preocupação a não consagração ou qualquer referência ao papel de fiscalização e reforço de capacidade do IHRU e do IMPIC no âmbito das políticas de habitação.

Considera-se positiva a criação de um portal único de licenciamento, se o mesmo se traduzir na uniformização de procedimentos, nomeadamente ao nível municipal.

É também de referir a urgência da implementação total do preconizado no diploma Simplex Ambiental (Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro), nomeadamente o “Mecanismo de Certificação de Deferimentos Tácitos”.



Ainda a propósito de entraves e atrasos nos procedimentos de licenciamento e governação ambiental, o CES entende que o Governo deve implementar as recomendações de trabalho levadas a cabo pela OCDE, de “Avaliação dos Procedimentos de Licenciamento e Inspeção Ambiental em Portugal”, apresentadas em abril de 2024.

Continuam a ser sinalizadas inúmeras dificuldades e atrasos relacionados com os procedimentos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). É importante garantir a participação dos representantes dos setores mais afetados no desenvolvimento do Programa de Modernização e Avaliação de Impacte ambiental (AIA 2.0) para assegurar que aborda e contempla medidas para colmatar os problemas atuais, que não se prendem unicamente com falta de tecnologias de IA, mas podem estar relacionados igualmente com sobreposição ou duplicação de exigências a instalações abrangidas simultaneamente pela legislação SEVESO e pelo regime de Segurança contra Incêndios em Edifícios (SCIE).

Quanto ao futuro do Fundo Ambiental, as informações que têm sido veiculadas pelo Governo incluem uma profunda revisão, nomeadamente ao nível da gestão. Sem prejuízo da validade deste instrumento, impõe-se uma reflexão sobre a utilização de taxas específicas encaminhadas para o Fundo para finalidades diversas dos objetivos específicos de política pública que impõem a cobrança dessas taxas. O CES vê com preocupação a afirmação de que se pretende um novo impulso à Reforma da Fiscalidade Verde, já que neste domínio se assiste, muitas vezes, à introdução ou reforço de impostos e taxas que penalizam nomeadamente as pessoas com menos rendimentos, sem que se verifiquem progressos significativos em matéria ambiental.

O CES reafirma a importância da medida respeitante à redução do IVA na construção, no entanto, considera que ficam a faltar elementos que garantam que esta terá por objetivo não só acelerar a construção, mas



igualmente diminuir os preços com a habitação. É importante que esta medida seja complementada por outros mecanismos que cumpram o respetivo propósito.

## **7. Um país mais global**

O documento das GO advoga uma estratégia de política externa com dois pilares fundamentais: por um lado, a defesa do projeto europeu e o alinhamento com a política externa da UE e, por outro, contrariando uma visão regionalista e de pendor protecionista que se tem vindo a afirmar nas instâncias europeias, a defesa do multilateralismo e de um mundo global.

É implicitamente assumido que uma economia que se pretende aberta e que visa reforçar o peso das suas exportações naquilo que produz tem que se abrir ao mundo, diversificando e não concentrando as suas trocas comerciais. A Europa virada para si própria não conseguirá ser mais do que uma potência regional, limitada por uma população que é hoje de apenas 5,7% da população mundial e que no próximo meio século, deverá, segundo números das Nações Unidas, ver o seu peso reduzido para cerca de 3,7%.

Como é afirmado no documento do Governo, Portugal é um país Atlântico, com uma tradição e uma vocação de relacionamento com outros continentes, do Africano ao Americano, sem esquecer o mundo Asiático.

Nos últimos anos, as trocas comerciais com estas regiões têm, no geral, estagnado – apenas merecendo destaque o reforço que se tem registado com a economia dos EUA. – o que, a manter-se, e face aos cenários de evolução dos nossos principais parceiros dentro da UE, será, seguramente, um fator obstaculizante do objetivo de colocar as exportações a representarem 53% do Produto Interno Bruto (PIB), conforme já referimos e consta das GO 2024-2028, que seguem o objetivo já fixado no Programa Internacionalizar 2030.



Para além da proclamada defesa do multilateralismo, o documento desenvolve pouco as medidas a promover para atingir esse propósito. Partindo de uma fraca seleção de indicadores de contexto focados nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e com uma mera referência isolada ao indicador das «exportações de bens de alta tecnologia», as metas estratégicas apenas reafirmam o objetivo relacionado com o peso das exportações no PIB. A maior parte do texto fica confinado ao reforço da CPLP e à promoção da lusofonia, que, sendo um propósito relevante, está longe de poder esgotar a nossa política externa em matéria económica e cultural.

Por último, as medidas incluídas no objetivo Portugal Global são também escassas e não dão indicações de uma estratégia devidamente assumida neste domínio, apenas sendo referenciadas a Candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança da ONU em 2027-2028 e a adoção da língua portuguesa como língua oficial da ONU até 2030.

É, assim, merecedor de destaque o propósito de afirmar aquilo que nos diferencia de outros países, valorizando as nossas valências geoeconómicas e uma histórica ligação com outros espaços continentais, mas as GO não lhe dão a devida sequência em termos de políticas concretas a realizar.



## IV. DECLARAÇÕES DE VOTO



### Declaração de voto ao Parecer do CES sobre as GO 2024-2028

Por ser inédito, a CGTP-IN não pode deixar de denunciar o facto de a versão colocada à discussão no Plenário do CES não respeitar aquela que havíamos votado (favoravelmente) em sede Comissão Especializada. Esta situação, sinalizada no início da discussão, foi negligenciada pela presidência dos trabalhos, abrindo um precedente que não pode ter repetição.

Ainda nas questões da forma como decorreu o processo de elaboração do Parecer, sem prejuízo de constrangimentos externos ao funcionamento do CES, a CGTP-IN alerta para a redução do número de reuniões dos Grupos de Trabalho e para as dificuldades impostas pelo modelo de regime híbrido em que estas decorrem, que prejudicam o rigor, debate e o alcance de consensos, situação agravada quando em Plenário do CES a presidência dos trabalhos procurou limitar o tempo de discussão de algumas propostas.

Sendo estas matérias que consideramos inaceitáveis, é o conteúdo do Parecer que determina o sentido de voto da CGTP-IN.

Valorizamos, desde logo, considerações que, não só acompanhamos, como contribuímos para sua construção, como é o caso de referência à “necessidade de redução do tempo de trabalho, para garantir o direito dos filhos aos seus pais” ou o elencar de matérias insuficientemente tratadas na Grandes Opções, “*cuja eventual inércia só haverá que esperar o seu agravamento, como sejam: a ameaça demográfica (...); o modelo económico ainda predominante no país que cria pouco valor e assenta em baixos salários e numa baixa produtividade; a questão da efetivação do direito à habitação, as políticas do território associadas, em especial, às “políticas de cidade”, essenciais na melhoria da qualidade de vida da população; e, finalmente o défice, em quantidade e em qualidade, de serviços públicos essenciais*”, bem como a apreensão em relação ao denominado “IRS jovem” ou, entre outras, na formulação que aponta para a necessidade da “*urgente adopção de medidas estruturantes*” que permitam alterar as previsões da evolução demográfica.

No entanto, a referência feita em relação ao crescimento dos salários reais, considerando que estes devem ser alinhados com “com o crescimento da produtividade das empresas”, omite o nível de desigualdade na repartição da riqueza entre trabalho e capital que não só permite, como, na perspectiva da CGTP-IN, exige um aumento geral e significativo de todos os salários.

Também em sentido negativo, a CGTP-IN considera que visão presente no Parecer no que concerne à orientação para o desenvolvimento está focada, quase em exclusivo, na dimensão das exportações, descurando o mercado interno e a necessidade de incrementar a produção nacional e promover uma reindustrialização do país que tenha, também, em conta a resposta às necessidades dos que vivem e trabalham em Portugal.

Por estes motivos a CGTP-IN abstém-se na aprovação do Parecer do CES sobre as Grandes Opções 2024-2028.

Lisboa 4 Outubro 2024

Os Representantes da CGTP-IN

*Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses*

Rua Vitor Cordon, 1-2.º - 1249-102 Lisboa – Portugal – Tel.: +351 21 3236500 – Fax: +351 21 3236695 – email: [cgtp@ogtp.pt](mailto:cgtp@ogtp.pt)



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



## CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA – CNA

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública  
Filiada na Coordenadora Europeia Via Campesina

### Plenário do CES

3 de Outubro de 2024

### DECLARAÇÃO DE VOTO

#### Aprovação do Parecer sobre as Grandes Opções para 2024-2028

Durante a discussão do Parecer do CES sobre as Grandes Opções para 2024-2028, foi a votação uma proposta de inclusão de um parágrafo em que se referia a importância de colocar a questão da produção nacional (aqui incluída a produção agrícola e a alimentação) como indispensável à soberania nacional, sobretudo no quadro de uma economia aberta, que não pode descurar as condições e importância do mercado nacional.

Para a CNA, a adopção de políticas que conduzam à construção da Soberania Alimentar é essencial. A Soberania Alimentar promove um comércio transparente, garante um rendimento justo para os agricultores e os direitos dos consumidores à alimentação e nutrição, entre outros aspectos que consideramos essenciais, como a promoção do desenvolvimento rural. Evidenciar a vertente exportadora da economia sem acautelar as preocupações com o mercado interno merece-nos preocupação.

Num quadro de uma crescente e perigosa dependência do exterior em produtos essenciais à nossa alimentação, nomeadamente nos cereais, em que apenas produzimos 20% das necessidades nacionais, perante o constante desaparecimento de explorações agrícolas, sobretudo as de menor dimensão, e de eventos vários que interrompem as cadeias de abastecimento demasiado dependentes do comércio internacional, a CNA considera que, ao não se considerar a proposta de inclusão referida, o parecer do CES não fica tão completo quanto o desejávamos.

Ainda que valorizando muitos aspectos positivos do parecer, a Conselheira da CNA absteve-se, pelas razões acima indicadas.

A Conselheira da CNA

*Adélia Vilas Boas*





## DECLARAÇÃO DE VOTO DA CTP

### **PARECER SOBRE AS GRANDES OPÇÕES PARA 2024-2028**

**(4.ª Versão – 30 de setembro)**

**(Versão a submetida ao Plenário de dia 3 de outubro)**

A CTP – Confederação do Turismo de Portugal **votou favoravelmente o Parecer do CES atinente às Grandes Opções 2024-2028** por considerar que o mesmo, do ponto de vista global, obedeceu a um conjunto de princípios, posições e orientações bem construídas pelo Relator, fruto dos contributos apresentados pelas várias organizações com assento no Conselho, num processo de diálogo e de alguns consensos, o qual conheceu avanços e melhorias desde a sua versão inicial até à versão votada em Plenário no dia 03 de Outubro de 2024.

Todavia, e pese embora – *como anteriormente referido* – existir uma concordância geral com vários aspectos do Parecer, **não se acompanham as considerações efectuadas entre as linhas 386 e 387**, que passamos a transcrever:

*“O CES reforça ainda a necessidade da redução do tempo de trabalho, para garantir o direito dos filhos aos seus pais”*

A não concordância da CTP baseia-se nos seguintes pressupostos:

1. Não se concretiza, nem se densifica, a abrangência do significado de *“redução do tempo de trabalho”*;
2. Não é identificada qualquer base de estudo que permita sustentar que o direito dos filhos aos pais não está garantido, por via da actual legislação jurídico laboral que regula o tempo de trabalho;
3. A legislação do trabalho possui, já hoje, inúmeros instrumentos normativos que permitem a redução do tempo de trabalho, para fins determinados, entre os quais, o da assistência a filhos, mas fica a dúvida se o Parecer se refere a esses preceitos legais ou a algo mais abrangente;
4. Ou será, que se pretende afirmar, ainda que subrepticamente, a defesa da redução do tempo de trabalho, de uma forma geral, para o sector privado?
5. A CTP desconhece qualquer pensamento do CES, corporizado em posições do domínio público, que versem sobre a temática da redução dos tempos de trabalho para o sector privado, em especial, a redução para as 35 horas de trabalho, por exemplo e se for esse o caso;





6. Por outro lado, não se esclarece, nem se fundamenta, a sustentação da afirmação *"necessidade da redução do tempo de trabalho"*, como sendo a mesma, um impedimento que veda o direito dos filhos aos seus pais;
7. *À contrario*, não foi demonstrado por qualquer evidência, que a redução do tempo de trabalho é um condutor garante do exercício do direito dos filhos aos pais;
8. E nesse seguimento, também não foi possível apurar, de que forma a matéria jurídico-laboral do tempo de trabalho é por ela própria, logo, por si só, um dinamismo indiscutível - *e único* - que possibilita, para além de todas as situações que possamos discorrer na nossa sociedade, de levantamento das barreiras que obstam o direito dos filhos aos pais;
9. Acresce, que também não possível obter esclarecimentos, sobre o alcance do pensamento subjacente à afirmação *"direito dos filhos aos pais"*;
10. Em boa verdade, a CTP para votar algo tem de estar inteirada do que se está a votar e, nesta matéria em especial, não foi possível obter esse esclarecimento;
11. A CTP não tem nenhum pré-conceito em discutir as matérias relacionadas com o tempo de trabalho, aliás, até o deseja fazer em sede de concertação social, todavia, tem de saber o que se discute e quais os termos dessa mesma discussão.

Face às dúvidas levantadas, à subjectividade contida na frase em apreço, com um alcance ilimitado onde toda e qualquer ideologia sobre o tempo de trabalho pode ser inferida, sem que para o efeito o CES tenha um pensamento institucional sobre esta matéria - *fruto de uma discussão alargada com as organizações que fazem parte da sua composição* - a CTP apresenta a declaração de voto em apreço, com o teor supra enunciado.

Lisboa, 03 de Outubro de 2024

O Representante da CTP



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



## DECLARAÇÃO DE VOTO

### PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### SOBRE AS GRANDES OPÇÕES PARA 2024-2028

No decurso das discussões realizadas em sede de Grupo de Trabalho e de Plenário da Comissão Especializada Permanente de Políticas Económicas e Sociais (CEPES), a UGT suscitou, desde a primeira versão apresentada do parecer, uma objecção ao facto de a mesmo realizar uma análise muito parcial das grandes áreas estabelecidas nas Grandes Opções.

Sem colocar em causa a relevância das temáticas seleccionadas, não pode deixar de causar estranheza a não inclusão de matérias como a valorização de salários, emprego e trabalho dignos ou segurança social e apoios sociais, que se nos afiguram incontornáveis pela sua relevância e atualidade e por se tratarem de desafios estruturantes a que o País deve dar resposta, como as próprias Grandes Opções bem assinalam com a sua inclusão.

A não inclusão de qualquer novo capítulo no decurso dos trabalhos, bem como a excessiva centralização das discussões realizadas nos temas pré-estabelecidos, esteve aliás na origem da abstenção da UGT, não obstante ter votado favoravelmente cada capítulo individualmente considerado, na votação global do parecer realizada no plenário da CEPES.

Na votação final realizada em Plenário do CES, e ainda que a omissão de temas relevantes não deixe de se traduzir num indesejável desequilíbrio global deste Parecer, a UGT decidiu votar favoravelmente o Parecer elaborado, reconhecendo duas realidades: a primeira, a de que não existem objecções de fundo ao conteúdo vertido no parecer; a segunda, a de que o relator realizou um caminho de consenso, procurando ainda assim integrar propostas e acolher sensibilidades de diversos conselheiros, incluindo em representação da UGT.

03-10-2024