

Parecer sobre
Grandes Opções do Plano para 2020-2023

(Aprovado na reunião do Plenário de 09/12/19)

Relator: *Conselheiro Adriano Pimpão*

Lisboa 2019



Índice

1. Introdução. Formulação das GOP e processo orçamental.....	3
2. Estrutura das GOP e estratégia de desenvolvimento	4
3. Análise dos “Domínios de intervenção” e das “agendas estratégicas” das GOP.....	7
3.1. Domínios de Intervenção Transversais	7
3.2. Agenda Estratégica: Alterações Climáticas e Valorização dos Recursos.....	10
3.3. Agenda Estratégica: Sustentabilidade Demográfica e melhor Emprego	11
3.3. Agenda Estratégica: Menos Desigualdade e um Território mais coesos	12
3.5. Agenda Estratégica: Transição Digital e uma Sociedade da Inovação	15
4.Síntese Conclusiva	17
5.Declarações de voto	20
5.1.CGTP-IN.....	20



1. Introdução. Formulação das GOP e processo orçamental

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

Como tem sido habitual, no início de cada Legislatura, o Governo apresenta as Grandes Opções para o período 2020-2023.

Apraz verificar que a proposta das GOP, ora apresentada, contempla as três formas de economia previstas na CRP (pública, privada, cooperativa e social).

Antes da análise em concreto do texto das GOP, convém considerar também o enquadramento legal no que se refere à consistência com o Orçamento do Estado e com o Programa Nacional de Reformas (PNR) 2016-2023.

No que se refere à primeira questão, a sua relevância decorre da lógica de articulação entre o OE e as GOP, constituindo a estratégia definida neste documento a base para as opções orçamentais.

Aliás, o art.º 105º, nº 2 da CRP prevê, precisamente, que “O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”.

Também a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na sua versão atual (Lei 37/2018 de 7 de agosto), explicita no Título III (Processo orçamental), no seu art.º 34º, que “A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes:

- a) *Identificação e planeamento das opções de política económica;*



b) *Programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social*".

Acrescenta ainda a LEO, no nº 5 deste artigo, que "A *programação orçamental plurianual concretiza-se através do quadro plurianual das despesas públicas*".

Por outro lado, no sítio eletrónico da Assembleia da República é transmitida uma explicação sobre esta matéria, em que se refere que "O *Governo apresenta ao Parlamento, ..., em conjunto duas propostas de lei: a do Orçamento do Estado e a das GOP que têm necessariamente de ser harmonizadas, visto que as escolhas em matéria de receita e de despesa do Estado são condicionadas pelas opções de política económica*".

Independentemente da implementação efetiva de toda a Lei de Enquadramento Orçamental (o art.º 34º sobre a Lei das Grandes Opções só produz efeitos a partir de 1 de abril de 2020) é inquestionável, até devido a razões de racionalidade do processo orçamental, que as GOP terão de ter uma "*justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental*" (art.º 34º, nº 2 da LEO).

2. Estrutura das GOP e estratégia de desenvolvimento

Neste contexto constitucional e legal e de análise da consistência técnica e política que deve presidir à proposta das GOP, é possível considerar o seguinte:

a) As GOP seguem de perto a estratégia apresentada no Programa do Governo, o que constitui um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social.

Esta estratégia desdobra-se em quatro grandes agendas estratégicas:

- Alterações climáticas e valorização dos recursos;
- Sustentabilidade demográfica e melhor emprego;
- Menos desigualdades e um território mais coeso;
- Transição digital e uma sociedade da inovação.



A proposta afirma ainda que estas agendas são viabilizadas ou condicionadas por um conjunto de domínios de intervenção com carácter transversal:

- Valorização das funções de soberania;
- Aperfeiçoamento da qualidade da democracia;
- Política orçamental estável e credível;
- Melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

b) As agendas estratégicas apresentadas permitem entender as prioridades para as políticas públicas. Contudo, a viabilização das agendas, através da concretização dos quatro domínios de intervenção, não é explicitada na proposta, havendo mesmo uma quebra na unidade do texto, nomeadamente no que se refere à “política orçamental estável e credível”. De facto, na proposta das GOP não há referência à política orçamental em si, nem à forma como a mesma pode condicionar a concretização financeira de cada uma das quatro agendas estratégicas. Neste âmbito, o CES alerta para as limitações e constrangimentos resultantes de metas e objetivos definidos com a União Europeia.

De referir ainda que o ponto 4 da proposta “Portugal no Mundo” surge fora de todo este contexto das agendas estratégicas.

c) A potencial inconsistência entre a política orçamental e a política de desenvolvimento, traduz-se igualmente na ausência do “Contexto e Cenário Macroeconómico”, cuja justificação não é referida, para além da lacónica frase “Em elaboração”, referida no ponto 2.1. Não é entendível como seja possível apresentar os vários capítulos das GOP sem explicitar o enquadramento, nomeadamente o internacional, e a coerência dos agregados de contabilidade nacional e de finanças públicas constantes do quadro macroeconómico.

d) Esta ausência que se repete, ano após ano, na proposta das GOP enviada ao CES para a emissão do parecer obrigatório, constitui um sintoma de que o exercício de apresentação da estratégia de desenvolvimento económico e social não tem estado suficientemente assumido em termos políticos e financeiros nem se



encontra devidamente justificado, podendo daqui inferir-se que se procurou apenas o cumprimento administrativo do calendário.

Considerando ainda que estas GOP se referem a um período plurianual e não havendo qualquer referência à programação orçamental plurianual, nomeadamente no que se refere ao investimento público, tal agrava a apreensão do CES sobre a credibilização da estratégia atrás referida e contida na proposta das GOP.

A não apresentação de qualquer informação sobre a programação dos investimentos públicos, não permite, por exemplo, a avaliação de um ponto importante referido nas GOP, que é o da melhoria da qualidade dos serviços públicos, apresentado na proposta pelo sugestivo título “Investir na qualidade dos serviços públicos”.

- e) Tratando-se de Grandes Opções para o período 2020-2023, o documento deveria dar uma maior relevância e desenvolvimento ao contributo dos fundos estruturais, com referência ao Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, à Estratégia 2030 e ao Acordo de Parceria 2021-2027, bem como a situação atual no que se refere à programação do Portugal 2020.

Verifica-se a indicação de algumas orientações e compromissos na Caixa 1 – “Colocar os fundos estruturais ao serviço da convergência com a União Europeia”, o que permite obviamente compreender parte do que se pretende com o contributo dos fundos estruturais.

Contudo, o CES recomenda um maior esforço de explicitação da relação entre a afetação daqueles fundos e a estratégia apresentada nas GOP, e que necessariamente têm de ter tradução nos Acordos de Parceria.

- f) Nos pareceres sobre o Programa Nacional de Reformas, o CES tem também chamado a atenção para a necessidade de uma maior concentração dos recursos em estratégias bem definidas e que



reflitam a resolução dos grandes problemas estruturais da economia e da sociedade portuguesas.

Deste ponto de vista, esta proposta das GOP apresenta progressos claros que devem ser sublinhados, assim como a existência de uma agenda estratégica sobre demografia e promoção da natalidade, o que também tem sido proposto pelo CES e que foi considerado como uma lacuna do PNR.

Ainda neste âmbito, o CES recomenda também que se reforce a necessária coerência entre as GOP e o PNR, até pela necessidade de se diminuir a dispersão em termos de formulação de estratégia entre os vários documentos que suportam a política de desenvolvimento em Portugal. Neste sentido, recomenda igualmente que se crie um processo de monitorização da execução das medidas enunciadas em cada uma das agendas estratégicas, cujos resultados deverão constar das GOP de cada um dos anos seguintes da legislatura em curso.

3. Análise dos “Domínios de intervenção” e das “agendas estratégicas” das GOP

A proposta das GOP apresenta uma estrutura diferente das propostas anteriores, para melhor, no entender do CES, especialmente porque reconhece que as agendas estratégicas (referidas em anteriores propostas por “pilares”) só podem ser concretizadas se se investir no modelo de governação e de funcionamento da administração pública (com mais descentralização e modernização) e na própria orgânica do Governo (o que nas GOP é designado pelos referidos “Domínios de intervenção”, com carácter transversal).

Neste sentido, antes da análise das “Agendas” procede-se à análise daqueles “Domínios”.

3.1. Domínios de Intervenção Transversais

A explicitação, nas GOP, da importância destes pontos para a viabilização da estratégia de desenvolvimento, é considerada pelo CES como um avanço no conhecimento das restrições estruturais para a concretização das políticas públicas. É assim de sublinhar a continuação do esforço para a modernização dos serviços públicos, no seguimento



dos bons resultados já alcançados pelo programa “Simplex” e pelos “Espaços Cidadão”.

O CES considera que deverá haver uma política mais assumida sobre a valorização do trabalho, como elemento determinante e transversal de um desenvolvimento económico que promova uma mais justa distribuição da riqueza e a melhoria das condições de vida dos portugueses.

Merece também realce por parte do CES a prioridade dada à implementação de políticas de gestão de recursos humanos no que se refere ao recrutamento, à formação e à motivação dos trabalhadores da administração pública, alertando, porém, para a necessidade de que tal prioridade deve ser desenvolvida e concretizada no quadro de um efetivo processo de negociação coletiva e incorporar a valorização salarial e das carreiras, em linha com a melhoria dos salários dos portugueses assumida pelo Governo.

Constitui igualmente uma prioridade a sublinhar, a preocupação com o atendimento nos serviços públicos no que se refere à qualidade e à rapidez nos procedimentos, no seguimento da preocupação decorrente de inquéritos, em que é apontado como restrição ao desenvolvimento o funcionamento e o atendimento nos serviços públicos. Falta, contudo, uma referência à política de afetação de recursos (humanos, técnicos e financeiros), para responder a este desafio.

O CES saúda a preocupação manifestada na proposta das GOP sobre as medidas de prevenção da corrupção, mas considera que é necessário dar passos mais rápidos na implementação destas medidas, propondo que se faça uma avaliação efetiva da eficácia dos atuais planos em vigor da prevenção da corrupção, tendo em conta o escasso êxito verificado no controlo da corrupção.

A este propósito convém lembrar que estudos recentes da OCDE e do Conselho da Europa concluíram que a corrupção é um fator restritivo do desenvolvimento e de crescimento do PIB. Neste sentido, um estudo recente da Universidade de Coimbra conclui que, se o nível de corrupção em Portugal descesse ao nível do da Alemanha, o PIB podia crescer mais 1,7%. Por outro lado, um estudo do Parlamento Europeu, publicado em 2018, refere que o valor perdido para a corrupção daria o montante de 1763 € por ano a cada português.



As GOP referem que “o processo de descentralização de competências constitui um fator estruturante na organização do Estado e dá cumprimento a objetivos de maior eficácia, eficiência e proximidade das políticas públicas, na medida em que possibilita uma maior adequação dos serviços prestados à população”.

O CES reitera a importância desta componente importante da reforma do Estado, mas considera que deve assentar em análise muito cuidada do financiamento das competências transferidas para a Administração Autárquica, de forma a não se repercutir neste nível o subfinanciamento crónico, e, em alguns casos, agudo, de muitos serviços públicos. Para além dos constrangimentos ao funcionamento dos serviços, pode-se através do processo de descentralização pouco rigoroso, afetar profundamente a qualidade e a equidade na provisão de serviços públicos, ao longo do território nacional.

De referir ainda que a meta proposta nas GOP de elevar, até 2023, a participação das autarquias locais na gestão das receitas públicas (entenda-se também da despesa pública), até à média da União Europeia (UE28), deve ser analisada no contexto da capacitação dos vários níveis e localização geográfica daquela administração local.

Para ilustrar esta análise, refira-se que em 2017 aquela média da UE28 era de 11% do PIB, sendo para o mesmo ano a média de Portugal de 6%. Passar para 11%, como é proposto nas GOP, só é possível com a transferência de competências nos setores da educação e da saúde, muito para além do que se encontra previsto na legislação atual, incluindo importantes rubricas de massa salarial. Tal obrigará a redimensionar as estruturas e a capacidade de gestão da administração local, conduzindo à criação de um nível intermédio de governação infra estadual, que no nosso ordenamento constitucional está previsto como uma autarquia local de nível supramunicipal (sob a designação de região administrativa).

O CES congratula-se com a perspetiva de potenciar as autonomias regionais, reforçando a sua intervenção nas funções próprias de Estado, desde que fiquem asseguradas, por via do orçamento da República, os adequados e necessários instrumentos financeiros. Alerta, porém, para a eventual redundância na criação de um conselho de concertação com as autonomias regionais, atento o estabelecido pela Constituição e pelos



Estatutos Político-Administrativos, sobre o relacionamento entre a República e as Regiões Autónomas.

O CES alerta ainda, e mais uma vez, para a ausência de referência à adequação da estrutura e provisão orçamentais que concretizem as várias medidas referentes aos vários níveis de intervenção, sendo certo que o diagnóstico é claro no que se refere à insuficiência de recursos para sustentar a degradação da qualidade dos serviços públicos, como são casos mais evidentes o Serviço Nacional de Saúde, a educação, os transportes e a justiça.

3.2. Agenda Estratégica: Alterações Climáticas e Valorização dos Recursos

O CES reconhece a importância e urgência desta agenda estratégica bem como o enunciado de medidas traduzindo opções nas políticas energéticas e de transportes, na economia circular e na valorização do território. Dever-se-á, no entanto, considerar também as consequências, neste âmbito, do atual modo de afetação e gestão de recursos.

O CES alerta para a necessidade de medidas de proteção, de qualificação e reconversão profissional, dos trabalhadores que venham a ser eventualmente afetados por medidas de combate às alterações climáticas e de descarbonização da economia.

O CES recomenda que esta agenda se baseie em políticas públicas que possam envolver todos os cidadãos e as entidades públicas e privadas em todo o território, tendo em conta o seu carácter sistémico.

A política de transportes públicos deve ter medidas que permitam o uso mais racional dos vários meios de transporte, possibilitando uma maior equidade na acessibilidade e mobilidade.

O tema dos incêndios rurais e a política de gestão dos recursos florestais é referido na agenda, mas não é clara a definição de prioridades na imensidão de medidas aqui referidas, nem a articulação entre estas medidas e a política de rendimentos para com a população que depende destes recursos nas áreas rurais. Registe-se, por exemplo, a ausência de referência aos projetos energéticos de utilização de biomassa florestal residual, importante para aquele rendimento, embora tal possa estar incluído no âmbito mais geral da bio economia circular.



O CES considera particularmente importante os planos nacionais de gestão de resíduos de várias origens, assim como os planos de gestão de recursos nacionais, nomeadamente no que se refere à água. A forma como são atribuídas as concessões para a gestão dos recursos não é indiferente face às consequências para a vida das populações e para os custos de funcionamento das empresas portuguesas.

No que se refere ao caso particular da gestão das bacias hidrográficas o CES recomenda uma grande atenção ao modelo de gestão conjunta com Espanha, que afeta as mais importantes destas bacias.

O CES realça a importância dada nas GOP à “aposta no potencial do Mar” dada a dimensão deste recurso para o País e para o seu desenvolvimento sustentável.

3.3. Agenda Estratégica: Sustentabilidade Demográfica e melhor Emprego

O CES realça, igualmente, a importância desta agenda e a forma como a mesma é descrita na proposta das GOP.

A ligação entre a estabilidade laboral, o nível salarial, a perspetiva de carreira profissional, a conciliação do trabalho e da vida familiar e as várias medidas de apoio às famílias e à natalidade constituem uma visão integrada dos problemas que afetam a demografia e que há muito é recomendada nos vários documentos do CES. Relativamente à natalidade, porém, entende o CES alertar para a incipiente referência para apoios diretos, nomeadamente em sede fiscal e a apoios indiretos e progressivos, também em função do número de filhos.

O CES chama também a atenção para a questão sempre referida, ainda que com alguma controvérsia, sobre a evolução da qualidade do emprego em Portugal, nomeadamente no período recente, posterior à crise e à intervenção da chamada “Troika”.

Apesar da diminuição do desemprego e do aumento do emprego, vários indicadores, como o da evolução do poder de compra e dos salários médios, chamam a atenção apelam para a necessidade de uma política que permita que o rendimento médio de cada português melhore nos próximos anos, sendo fundamental o reforço do diálogo social, nomeadamente da contratação coletiva, sabendo-se que a melhoria global dos rendimentos dos portugueses depende de um



conjunto vasto de fatores, tais como a fiscalidade, a produtividade, a competitividade, as políticas sociais e o nível de desigualdades.

Estas políticas têm de conter também uma avaliação e promoção da produtividade, como variável de particular relevância. Contudo, os estudos sobre este tema têm de ser mais abrangentes, permitindo não só a consideração da produtividade do trabalho, mas também a análise dos fatores que a influenciam, como a formação inicial e aprendizagem ao longo da vida, a qualidade da gestão e da organização e ainda a incorporação tecnológica adequada, bem como o controlo dos custos de contexto.

O CES saúda o enunciado nesta agenda das políticas sobre “envelhecimento e qualidade de vida”, no seguimento da análise feita por este Conselho em várias iniciativas.

O CES considera como fundamental a visão integrada sobre a política de habitação e reforça a relevância dada nas GOP à assunção do direito à habitação como um dos pilares centrais do Estado Social. Sugere também que a questão da habitação faça parte dos parâmetros a considerar no atual processo de revisão dos instrumentos de gestão territorial.

3.3. Agenda Estratégica: Menos Desigualdade e um Território mais coeso

Esta agenda refere-se a alguns dos problemas de ordem social com maior urgência de solução na sociedade portuguesa.

Alguns dos principais problemas para os quais são propostas nas GOP medidas para a sua resolução são, num primeiro grupo, os referentes à educação e à formação, à saúde, à proteção ao consumidor e à erradicação da pobreza.

No que se refere à educação o CES destaca a intenção de melhorar as condições de aprendizagem e apela para o envolvimento de todos os agentes educativos na definição das medidas necessárias para atingir este objetivo, bem como as que ainda faltam para uma efetiva à valorização do trabalho docente e não docente.

O CES sublinha que o combate ao abandono escolar, a inclusão e o sucesso escolar dependem ainda da implementação de um projeto de



flexibilização curricular de base territorial, nomeadamente para os ensinos básico e secundário, com intervenção individualizada, e monitorização periódica para acompanhar o progresso na correção das desigualdades.

De destacar também as políticas dirigidas ao ensino superior, estranhando-se, contudo, a ausência de referência à meta dos 60% para a frequência do ensino superior pelos jovens na idade dos 20 anos, anunciada recentemente pelo Governo.

No que diz respeito à formação profissional, o CES considera ser fundamental o envolvimento de todos os parceiros sociais, empresariais e sindicais, e demais entidades do setor, na definição de *“um modelo de governação mais adequado, que passe nomeadamente por uma ligação mais estreita às entidades que melhor conhecem o mercado de trabalho”*, potenciando uma maior aproximação daquela formação às necessidades, atuais e futuras, das empresas e dos trabalhadores

As GOP fazem uma referência ao desporto, mas não desenvolvem um ponto considerado importante e até inovador nos nossos documentos de orientação estratégica, que é o da generalização do acesso à prática do desporto, incluindo o desporto adaptado, e a forma como se promove a articulação entre o sistema educativo e o sistema desportivo (federações desportivas, clubes e coletividades).

No âmbito da saúde, a proposta das GOP demonstra a necessária compreensão sobre as dificuldades por que passa o sistema de saúde em Portugal, especialmente o Serviço Nacional de Saúde (SNS). São apresentadas várias medidas para responder à atual pressão no sistema e às mudanças necessárias, nomeadamente no plano tecnológico e de gestão dos recursos humanos. Não é tão claro o modo como serão definidas políticas de articulação entre as três componentes pública, privada e social do sistema de saúde, para além do compromisso sobre a não existência de novas parcerias público privadas (PPP).

Por outro lado, também não são indicadas as medidas e os meios financeiros necessários ao reforço do Serviço Nacional de Saúde, nem ao novo enquadramento da ADSE, tendo em conta a sua importância para a cobertura dos cuidados de saúde dos funcionários públicos e familiares e para a diminuição da pressão existente sobre o SNS.



De referir ainda que os setores da educação e da saúde têm uma história nos últimos anos em que há uma permanente incompatibilidade entre os seus objetivos e os limites de financiamento, seja pelas cativações, seja pelos longos prazos de pagamento aos fornecedores, seja pela aparente ineficácia dos processos de contratação pública.

O CES recomenda que em relação a estes setores haja uma clarificação sobre as prioridades em termos de opções no Orçamento do Estado, em consonância com a importância que decorre do enunciado nesta agenda estratégica das GOP.

Num país, em que ainda 17,2% da população se encontra em risco de pobreza, com maior incidência nas crianças e pessoas idosas, maioritariamente mulheres, justifica-se plenamente a apresentação de um conjunto de políticas públicas conducentes à erradicação da pobreza, nomeadamente as consubstanciadas na Estratégia de Combate à Pobreza, no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, conforme referido, devidamente enquadrado nos direitos e deveres sociais, previstos na CRP. O CES destaca, em especial, as referências feitas às desigualdades salariais, à excessiva amplitude dos leques salariais e ao risco de pobreza da população empregada e desempregada que conduzem igualmente às situações atrás enunciadas a propósito dos níveis salariais em Portugal. De referir ainda que deve merecer especial atenção a evolução da repartição funcional do rendimento entre o trabalho e o capital. Em 2017, de acordo com os dados do Eurostat e do INE, essa repartição era mais desigual, em desfavor dos rendimentos do trabalho, do que a média da UE 28.

No que se refere às políticas promotoras de uma maior coesão territorial é de destacar um conjunto de medidas sobre o apoio ao investimento e à iniciativa empresarial do interior e o anúncio de outras políticas que concorram para esbater as assimetrias territoriais. De realçar também o papel das múltiplas entidades da economia social que concorrem para esbater aquelas assimetrias.

Não parece claro, contudo, qual o modelo territorial de desenvolvimento, antes parecendo que a opção seja de um conjunto de políticas baseadas nas tradicionais dicotomias norte/sul, litoral/interior, ou zonas rurais/zonas urbanas.



É opinião do CES que, face à realidade dos nossos territórios e à avaliação de políticas anteriores, faz mais sentido um modelo territorial que combata as desigualdades regionais, promovendo o investimento nas regiões periféricas, mas contando também com o fortalecimento das áreas urbanas (essenciais para certos equipamentos coletivos) e a complementaridade entre territórios.

Por outro lado, a componente de inserção internacional, nomeadamente no espaço ibérico (que não se resume às regiões fronteiriças) e, de uma forma mais lata, no contexto europeu e internacional, parece estar ausente da análise e da política de desenvolvimento territorial, enunciadas nas GOP.

Não é entendível o que se pretende com as políticas para “Assegurar serviços de proximidade em todos os territórios”. Trata-se de reinstalar os serviços públicos que foram retirados de muitos territórios mais periféricos?

A reinstalação de serviços é determinante no desenvolvimento territorial. Contrariamente ao que é muitas vezes referido, não há desertificação de territórios. O que se verifica é o abandono de territórios, nomeadamente através daquela retirada de serviços, que tem um efeito multiplicador, que é da responsabilidade das autoridades públicas, comprometendo a boa utilização dos recursos endógenos e degradando a igualdade de oportunidades através de grandes parcelas do território nacional.

Ainda no que se refere à promoção de uma maior coesão territorial, social e económica, o CES reitera ser imperioso garantir uma política de transportes que assegure os citados objetivos no espaço continental nacional, mas também, relativamente às Regiões Autónomas, considerada a sua condição de ultraperiferias insulares.

3.5. Agenda Estratégica: Transição Digital e uma Sociedade da Inovação

Nesta agenda começa-se por destacar a evolução da economia portuguesa e das empresas, com base numa aposta na inovação, para a qual tem contribuído o investimento em investigação, desenvolvimento tecnológico e formação avançada.

Com base neste diagnóstico, a proposta das GOP nesta agenda é muito clara na preparação do país face ao futuro. Daqui também a referência à transição digital como fator diferenciado em relação ao passado, mas



também como elemento de sobrevivência nos contextos sociais e económicos em que nos vamos encontrar no futuro.

O CES considera que “o fomento da produtividade, como meio de aumentar a competitividade da economia portuguesa”, que apenas é referido nesta agenda estratégica, deve ser assumido como um domínio de intervenção transversal de uma “política económica assente na consolidação do crescimento e do reforço da melhoria dos rendimentos e das condições sociais”.

Sabe-se, por outro lado, que a atração do investimento e o desenvolvimento empresarial encontram em Portugal um clima propício ao desenvolvimento tecnológico de processos de produção, mas também no domínio do software e da mão de obra qualificada. Estas condições devem ser incentivadas, pelo que o CES saúda a sua referência nas GOP, mas alerta também para a necessidade de garantir que os objetivos económicos sejam compatíveis com os direitos sociais e laborais e que os novos investimentos e processos tecnológicos se reflitam na melhoria das condições de vida e no desenvolvimento territorial.

Contudo, também se sabe que existem restrições importantes em contexto administrativo. Por isso, é de relevar também que nesta mesma agenda se enunciem um conjunto de medidas, que promovem a transformação digital dos serviços da administração pública, uma das condições decisivas para promover processos de modernização, de aumento de eficiência dos serviços públicos e de transparência da informação e dos processos de decisão.

Nesta agenda, uma referência ainda aquilo que é designado por “proteção social na mudança”, tendo em conta as consequências das novas formas de trabalho. Esta realidade, cada vez mais presente na vida económica e social, obrigará o Estado a reforçar a regulação, com políticas de mitigação dos efeitos negativos, assegurando uma adequada proteção social e uma justa transição para todos, potenciando os efeitos da ciência e da técnica em prol do bem comum.

O CES entende, por exemplo, que, quando o agravamento da concorrência externa venha a causar o encerramento de unidades produtivas de grande dimensão, em zonas de implantação empresarial mais rarefeita, possam ser criados incentivos que tornem mais atrativa a oportunidade de um novo investimento nessas localizações.



Estas e outras medidas deverão ser direcionadas para a mitigação dos riscos de desemprego face às mudanças nos processos produtivos e na organização do trabalho, como atrás já referido, desdramatizando os mesmos, e potenciando as novas oportunidades no seguimento da análise e das recomendações que, sobre esta matéria, são produzidas por várias instituições nacionais e internacionais.

4.Síntese Conclusiva

- a) O CES emite o presente parecer sobre as GOP para 2020-2023 nos termos das suas competências legais e constitucionais. Neste âmbito, o CES recomenda, no seguimento de anteriores pareceres, **o reforço da coerência entre a estratégia de desenvolvimento constante desta proposta das GOP e o Orçamento do Estado**, tendo em conta nomeadamente o art.º 105º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa que refere: “O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento...”
- b) No entender do CES, **a proposta das GOP apresenta uma qualidade superior a documentos anteriores**, pois explicita, de forma mais clara e legível, (nomeadamente para o comum dos cidadãos) a estratégia de desenvolvimento económico e social, através de quatro agendas estratégicas enquadradas por domínios de intervenção que se referem ao modelo de governação e à qualidade dos serviços públicos.

Existem, no entanto, inconsistências várias, começando pela que se refere à ausência do enquadramento orçamental para viabilizar e concretizar aquela estratégia. Recomenda-se que tal possa ficar resolvido pela harmonização, na fase da proposta do Orçamento do Estado.

Também, **a ausência do capítulo referente ao enquadramento nacional e internacional e ao cenário macroeconómico** concorre para o acentuar de **riscos da não credibilização das políticas públicas** descritas nos “domínios de intervenção” e nas “agendas estratégicas”.



- c) O CES considera que deverá haver uma política mais assumida sobre a valorização do trabalho, como elemento determinante e transversal de um desenvolvimento económico que promova uma mais justa distribuição da riqueza e a melhoria das condições de vida dos portugueses.
- d) O CES alerta para a **questão muito sensível da prevenção da corrupção** e das consequências deste fenómeno, como um **fator restritivo do desenvolvimento e do crescimento do rendimento (PIB) do País**, análise esta fundamentada em diversos estudos e relatórios da OCDE, Parlamento Europeu, Conselho da Europa e instituições universitárias nacionais.
- e) O CES realça a importância das **políticas de mitigação das alterações climáticas**, incluindo as que se referem à **utilização mais eficiente dos recursos, como é o caso, entre outros, dos recursos energéticos, hídricos e florestais**. É de realçar, também, a importância das **políticas incentivadoras do uso dos transportes públicos**, não só para a poupança de recursos, mas também como instrumento facilitador da mobilidade em condições de equidade ao longo de todo o território nacional, incluindo as Regiões Autónomas.
- f) As questões abordadas de **coesão social, económica e territorial** apresentadas na proposta das GOP, merecem, em geral, especial consideração por parte do CES. Considera-se preocupante a continuação da existência de uma **parte da população (17,2%) em risco de pobreza**, pelo que se realça a indicação de políticas públicas, com a devida prioridade para a resolução deste grave problema na sociedade portuguesa.

A desigualdade de oportunidades verificada em termos sociais e económicos e ao longo do território, também referida nas GOP, deve merecer igualmente o foco das políticas públicas. Neste último caso, o CES recomenda que se proceda ao **estudo da implantação territorial de serviços públicos**,—cuja retirada do interior, contribuiu para o abandono do mesmo.



- g) O CES sublinha a importância das **alterações introduzidas na sociedade e na economia pela transição digital e outros processos inovadores**. Trata-se de uma **oportunidade para o desenvolvimento do país e para a melhoria das condições de vida da população**. Não se pode, contudo, passar ao lado dos **efeitos dessa mudança ao nível do emprego e da organização do trabalho**, devendo-se potenciar os efeitos da ciência e da técnica em prol do bem comum.



5. Declarações de voto

5.1. CGTP-IN



Declaração de voto da CGTP-IN ao Parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano 2020

A CGTP-IN valoriza os avanços que foram alcançados nas sucessivas versões do Parecer do CES às Grandes Opções do Plano para 2020-2023 (GOP) vertidos na versão aprovada no Plenário.

Desde logo, no alerta para as “limitações e constrangimentos resultantes de metas e objectivos definidos com a União Europeia” que impendem sobre as políticas nacionais, afectam os serviços públicos, o investimento e o desenvolvimento do país, mas também na afirmação de que deve existir uma política “de valorização do trabalho, como elemento determinante e transversal de um desenvolvimento económico que promova uma mais justa distribuição da riqueza e a melhoria das condições de vida dos portugueses”, que está ausente nas GOP, assim como a chamada de atenção para a necessidade de aumentar o rendimento médio, o reforço do diálogo social e da contratação colectiva.

A CGTP-IN não acompanha, no entanto, a consideração de que os aumentos dos rendimentos dos portugueses devam depender da produtividade e da competitividade, sendo fundamental elevar os rendimentos desde já, e em particular os salários, para combater os altíssimos níveis de desigualdades existentes em Portugal, designadamente entre capital e trabalho. A esse respeito, o Parecer chama a atenção para o facto de a repartição do rendimento em desfavor dos rendimentos do trabalho ser mais elevada em Portugal no que na média da UE 28.

O CES alerta também para o risco de pobreza existente em Portugal, nomeadamente entre a população empregada, desempregada, as crianças e as pessoas idosas, justificando-se a existência de políticas públicas conducentes à erradicação da pobreza. A CGTP-IN considera que uma estratégia de combate à pobreza não se deve fazer com base no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o qual contém disposições, em regra, inferiores aos mínimos consagrados na Constituição da República Portuguesa e está inserido e subordinado a uma estratégia mais vasta que dá primazia aos interesses económicos em detrimento dos direitos sociais.



Para a CGTP-IN, o parecer do CES deveria expor a aparente contradição que existe nas GOP em relação à política fiscal. Por um lado, é referido o objetivo de “eliminar e reduzir, progressivamente, os benefícios e deduções fiscais com efeitos regressivos, reforçando a transparência e a simplificação do sistema fiscal e aumentando a sua equidade e justiça social”, por outro, proliferam apoios assentes em benefícios/reduções/isenções fiscais, o que não foi feito apesar de a CGTP-IN ter feito uma proposta nesse sentido. O parecer também não chama a atenção para o perigo de fomento de concorrência fiscal entre autarquias decorrente do objetivo de aumento das receitas públicas das autarquias até à média da UE, acentuando assim desigualdades já existentes.

A CGTP-IN não acompanha as considerações do parecer acerca da articulação entre a componente pública, privada e social da saúde. O que está em causa é a necessidade de reforçar os meios do Serviço Nacional de Saúde, enquanto garante da saúde de todos os portugueses em condições de igualdade, devendo assumir-se os outros dois sectores como meramente supletivos em relação à provisão pública.

Por último, a CGTP-IN assinala que o Parecer não contempla qualquer apreciação sobre a crescente pressão sobre as Instituições de Ensino Superior, nomeadamente ao nível do financiamento com as conseqüentes implicações na garantia da sua autonomia. Neste contexto, a crescente mercantilização do Ensino e a sua dependência financeira face à realização de projetos em que há uma primazia de interesses imediatistas, poderá implicar graves prejuízos no desenvolvimento a curto, médio e longo prazo do sistema científico e tecnológico nacional.

Pese embora estes aspetos em que não nos revemos, a CGTP-IN vota favoravelmente o Parecer do CES sobre as GOP 2020-2023.

Lisboa, 9 de dezembro de 2019

Os Representantes da CGTP-IN

