

Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2019

Aprovado em Plenário do
CES de 12/10/2018

Relator: *Conselheiro Carlos Vieira*

Lisboa, 2018



ÍNDICE

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS	3
2. ESTRUTURA DAS GRANDES OPÇÕES DO PLANO	4
3. CONTEXTO E CENÁRIO MACROECONÓMICO	8
4. ANÁLISE DAS LINHAS ESTRATÉGICAS	11
4.1. Qualificação dos Portugueses e Valorização do Trabalho.....	11
4.2. Promoção da Inovação na Economia Portuguesa.....	15
4.3. Valorização do Território.....	17
4.4. Modernização do Estado.....	23
4.5. Redução do Endividamento da Economia.....	25
4.6. Reforço da Igualdade e da Coesão Social.....	27
5. SÍNTESE CONCLUSIVA	32
Anexo. DECLARAÇÕES DE VOTO.....	35
Declaração de voto da CGTP-IN	35
Declaração de Voto do representante das Associações de Consumidores	38

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O presente Parecer, solicitado pelo Governo ao Conselho Económico e Social (CES) em 14 de setembro de 2018, 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, nomeadamente o seu nº 1 do art.º 2º e na Lei nº 43/91 (Lei Quadro do Planeamento).

O documento com as Grandes Opções do Plano para 2019 apresentado ao CES reflete claramente a circunstância de se reportar a um ano de fim de legislatura, com eleições para a Assembleia da República, em setembro ou outubro de 2019, e para o Parlamento Europeu, em maio. Uma larga maioria das medidas enunciadas são de continuidade. Ao longo do texto prolifera o verbo continuar e os seus substantivos derivados, ou termos sinónimos, numa média de cerca de sete ocorrências por página.

Este predomínio de medidas de continuação, até certo ponto compreensível dada a posição no ciclo político, assume naturalmente como corretas as medidas antes iniciadas. Em diversas áreas, porém, parece não existir um suficiente balanço avaliativo dos resultados intermédios, para aferir a eficácia dessas medidas e promover eventuais correções.

Por outro lado, o documento adota um estilo demasiado descritivo, onde são frequentemente formuladas intenções gerais que não encontram tradução direta em medidas de política pública. De modo a favorecer uma maior transparência e capacidade de monitorização por parte da sociedade, o documento deveria conter quadros e gráficos que permitissem uma leitura rápida e intuitiva das metas traçadas e das taxas de execução.

Como vem sendo recorrente, o documento chega ao CES incompleto, com a indicação de que o capítulo com o Contexto e Cenário Macroeconómico para o período das Grandes Opções do Plano se encontra ainda em elaboração. O CES reitera a importância desta informação para a



elaboração de um parecer corretamente fundamentado. Esta ordem cronológica de avaliar o cenário macroeconómico apenas depois de conceber as Grandes Opções do Plano levanta dúvidas sobre a avaliação do impacto e da sustentabilidade de algumas das medidas anunciadas.

A estrutura deste parecer segue, por questões de facilidade de organização e de consulta, a composição do documento submetido pelo Governo que, por sua vez, está organizado em torno dos seis pilares do Programa Nacional de Reformas até 2020, apresentado em 2016: qualificação dos portugueses, inovação da economia, valorização do território, modernização do Estado, redução do endividamento e igualdade e coesão social. O CES constata que, mais uma vez, as GOP não contemplam uma visão integrada do trabalho e da valorização dos trabalhadores, secundarizando este elemento central para o desenvolvimento do país. Neste sentido, ao pilar “qualificação dos portugueses” é acrescentada a referência à valorização do trabalho.

2. ESTRUTURA DAS GRANDES OPÇÕES DO PLANO

As GOP 2019 adotam a mesma estrutura organizativa utilizada nas GOP 2018 e 2017. O primeiro capítulo apresenta a estratégia de médio prazo, sintetizando as principais opções estratégicas do Governo de uma forma mais explícita que os documentos anteriores, o que permite identificar mais claramente as áreas e as medidas consideradas prioritárias.

Assim, conforme anunciado nas GOP, prevê-se um reforço no orçamento para 2019 do investimento público e das verbas destinadas à ciência e à cultura. No pilar da modernização do Estado, sublinha-se a transferência de competências para as autarquias, o reforço dos centros de competências e os descongelamentos na Administração Pública. Será iniciada a implementação, na área laboral, do acordo firmado, em sede de Comissão Permanente de Concertação Social, em meados do corrente ano, cujo respeito muito contribuiria para a valorização da própria CPCS. Em termos



da coesão territorial, é enfatizado um conjunto de medidas de discriminação positiva das regiões de baixa densidade económica e demográfica, como a redução de taxas de portagem, apoios ao investimento das empresas e medidas fiscais não especificadas. Finalmente, no pilar da coesão social, é destacada a intenção de aprofundar as medidas de proteção social, o estímulo fiscal ao regresso de emigrantes e a facilitação da mobilidade das famílias em termos de habitação e educação.

Confrontando estas opções estratégicas com os seis pilares do Programa Nacional de Reformas, observamos que apenas o quinto pilar, do endividamento, não é aqui explicitamente contemplado. Na realidade, este pilar da redução do endividamento da economia portuguesa ocupa um espaço relativamente reduzido nas GOP ainda que, mesmo com a melhoria de vários indicadores, continue a constituir um dos principais vetores de risco para a economia portuguesa.

Alguns destes indicadores, dois por pilar, são apresentados no balanço aos três anos de legislatura. A evolução destes indicadores é globalmente positiva em grande parte dos pilares estratégicos, com exceção porventura dos escolhidos para representar o pilar da modernização do Estado. O indicador 'Doing Business – distance to frontier' manteve-se constante, pelo que, nesta dimensão, não reduzimos a distância relativa aos países com melhor desempenho. A evolução positiva do indicador 'Indivíduos que utilizaram a internet para serviços públicos online' em 2.9 p.p. desde 2015 não é particularmente entusiasmante, sobretudo considerando que em algumas situações o acesso online a serviços públicos começa a ser obrigatório.

Por outro lado, a evolução positiva destes indicadores em termos absolutos pode refletir em parte a conjuntura económica internacional, e não exclusivamente as medidas de política do Governo elencadas no texto. Em termos relativos, o indicador 'intensidade energética da economia', por exemplo, mantêm-nos na décima quarta melhor posição no conjunto de



países da União Europeia, posição relativa igual à observada no início da década. Num outro indicador em que é possível fazer uma comparação internacional, continuamos a ser o décimo país da União Europeia com a pior taxa de risco de pobreza após transferências sociais, ainda que com progressos em termos absolutos.

Em contrapartida, é importante enaltecer a melhoria relativa de outros indicadores, por comparação com os restantes estados membros da UE. No 'Abandono precoce de educação e formação', por exemplo, melhorámos uma posição relativa, passando a ser o sétimo país da União Europeia com piores resultados, uma evolução ainda mais positiva quando comparada com o pouco honroso primeiro lugar observado há bem pouco tempo, no início desta década.

O segundo ponto do primeiro capítulo das GOP procura definir a posição de Portugal no contexto internacional e as linhas de atuação no quadro das relações bilaterais e multilaterais. Estabelece-se como eixo prioritário a internacionalização da língua, da cultura, da ciência e do ensino superior português, em articulação com o eixo económico e o das comunidades portuguesas. Não são, contudo, notadas, neste capítulo, medidas inovadoras concretas para que em 2019 se possam lograr estes objetivos, para além de uma listagem das competências e deveres regulares da diplomacia portuguesa. O CES sublinha o enorme potencial deste eixo estratégico para o desenvolvimento económico no médio e longo prazo, particularmente como base de apoio à internacionalização de empresas portuguesas e fonte de investimento estrangeiro em Portugal, estranhando, portanto, que não seja referido especificamente o envolvimento das empresas enquanto protagonistas da internacionalização da economia.

Considerando a recente orientação da UE relativa a uma aliança europeia para o investimento e o emprego sustentáveis no continente africano, recomenda-se que Portugal considere, entre outras formas, a cooperação e

o investimento no domínio da Educação e Formação Profissional. Neste âmbito da cooperação, deve também ser valorizado o papel das instituições financeiras multilaterais, enquanto parceiros da cooperação para o desenvolvimento e do investimento empresarial.

O CES reconhece a importância estratégica, ao nível cultural, social, económico e geopolítico, do conjunto de comunidades lusófonas, rondando os 300 milhões de pessoas, na afirmação de Portugal no Mundo. O investimento na criação de uma comunidade de povos lusófonos deverá ultrapassar a esfera das organizações governamentais nacionais e internacionais e abranger também as organizações da sociedade civil, que possam contribuir de forma decisiva para a sua construção, através da cooperação para o desenvolvimento, na promoção cultural, da língua, da educação, do acesso a serviços básicos e dos direitos humanos, sendo as GOP omissas nesse aspeto.

Pela relevância que a conjuntura internacional tem para um país como Portugal, este ponto sobre “Portugal no Mundo” mereceria um maior nível de clareza nas opções estratégicas que impõe no domínio das relações internacionais. Esta observação adquire acuidade reforçada quando se trata da relação de Portugal com a Europa e com a participação no debate sobre a União Económica e Monetária, dada a centralidade que esta tem no enquadramento institucional e, por conseguinte, nas escolhas futuras do país nos domínios orçamental e macroeconómico. O documento refere apenas que o Governo pretende “Contribuir para o debate sobre o futuro da Europa e a reforma da UEM, nomeadamente para a conclusão da União Bancária e para a criação de capacidade orçamental da UEM”. Tendo em conta que os termos da conclusão da União Bancária e da criação de capacidade orçamental para a UE ainda estão em aberto, podendo assumir diferentes contornos, esta é uma declaração demasiado vaga, que não informa sobre as posições a tomar pelo Estado português nesse debate. O CES alerta também para a falta de referências ao *Semestre Europeu* e ao *Tratado*



Orçamental, e às suas consequências, designadamente, ao nível do investimento público. O CES considera ainda que a participação nos vários processos negociais de acordos de livre comércio da UE com países terceiros deveria salvaguardar a transparência e os interesses nacionais, prevendo o envolvimento da sociedade – governos, empresas e trabalhadores - por forma a assegurar a utilização plena dos benefícios destes acordos.

Neste âmbito, seria também importante uma análise dos riscos e oportunidades para Portugal decorrentes da saída do Reino Unido da União Europeia no final do primeiro trimestre de 2019. Vários cenários são ainda possíveis neste momento em que as negociações continuam, e os efeitos na economia portuguesa podem ser significativos, por ser um influente mercado em termos de comércio, de investimento direto estrangeiro, de ensino e investigação, de emigração e de turismo, e pela forte dependência de Portugal da conjuntura internacional.

O segundo capítulo das GOP 2019 incluirá o (ainda em elaboração) cenário macroeconómico para 2019, e os seis capítulos seguintes correspondem aos seis pilares do Programa Nacional de Reformas. O parecer do CES segue, a partir daqui esta mesma organização.

3. CONTEXTO E CENÁRIO MACROECONÓMICO

A falta de conteúdo no capítulo com o enquadramento macroeconómico é uma importante limitação para a elaboração deste parecer do CES, dificultando a análise da sustentação e impacte das medidas em termos económicos e orçamentais. Esta análise é duplamente dificultada pelo facto da maior parte das medidas serem apresentadas de forma meramente descritiva, sem apreciação dos resultados já obtidos, dos critérios de afetação de recursos ou dos efeitos no orçamento. Embora se compreenda a dificuldade de antecipar os efeitos macroeconómicos das GOP antes da apresentação do Orçamento de Estado para 2019, a complementaridade



dos dois documentos é essencial até para aferir a efetividade das medidas propostas.

As considerações abaixo apresentadas têm como fundamento as projeções atualmente disponíveis das principais instituições de referência. Estas projeções não têm evidentemente em consideração um possível impacto das GOP e do Orçamento de Estado para 2019.

As projeções do Banco de Portugal, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional são unânimes em indicar a continuação de uma trajetória de crescimento económico real, mas com uma desaceleração do ritmo de variação. De acordo com os dados mais atuais disponíveis, prevê-se que a taxa de crescimento real do PIB diminua cerca de meio ponto percentual no corrente ano e também no próximo, atingindo 1.9% em 2019.

Esta tendência acompanha de perto a evolução esperada da economia europeia, com as taxas de crescimento para 2018 e 2019 iguais às projetadas para a União Europeia, sugerindo a dependência da economia portuguesa relativamente à conjuntura económica internacional e a dificuldade de convergência com o PIB *per capita* médio europeu.

A ligeira desaceleração esperada da taxa de crescimento do PIB observa-se em todas as suas componentes, com a formação bruta de capital fixo, as exportações e as importações a registar as mais elevadas taxas de variação, embora substancialmente abaixo das observadas em 2017.

Apesar deste abrandamento do ritmo de crescimento da atividade económica, e também do de criação de novos empregos, as projeções mostram a continuação da tendência de diminuição significativa da taxa de desemprego, prevendo-se atingir 6.2% em 2019. A taxa de inflação continua a não manifestar indícios de subida no futuro próximo, esperando-se que permaneça próxima de 1.5%.

O saldo orçamental continua a apresentar melhorias significativas, com um pequeno défice em 2019, próximo do equilíbrio orçamental, e projeções de



saldos positivos a partir daí. Este desempenho orçamental, conjuntamente com a continuação da fase de expansão económica e a redução dos encargos com juros da dívida, permite projetar a continuação da tendência de redução gradual da dívida pública, que se espera atinja em 2019 um valor próximo de 118% do PIB.

Por outro lado, apesar do crescimento do PIB *per capita* real nos últimos anos, não se observa, contudo, convergência para os níveis médios europeus. Dados do Eurostat revelam que o índice do PIB *per capita* em PPS (*purchasing power standard*) para Portugal se mantém num valor constante de 77 desde 2013, face ao valor base 100 da UE28.

Esta falta de convergência com a média europeia, num período de forte decréscimo do desemprego, releva mais uma vez o problema da produtividade, essencial para que o crescimento do emprego possa alavancar o crescimento económico no médio prazo. A baixa produtividade não pode ser também desligada da necessária alteração do perfil produtivo nacional, implicando o reforço do valor criado, o que significa termos cadeias produtivas mais preenchidas e incorporando atividades de maior valor acrescentado, seja em sectores considerados tradicionais, seja em sectores associados diretamente às novas tecnologias. Seria importante um esforço concertado ao nível dos vários pilares, sobretudo os das qualificações e da inovação, fundamentado numa análise dinâmica das causas dos baixos níveis relativos de produtividade e dos efeitos das medidas adotadas.

O CES salienta a insuficiência do investimento, com uma queda em termos líquidos (formação bruta de capital deduzida do consumo de capital fixo), no período 2012-2017 – uma das evoluções mais desfavoráveis na UE – o que indica uma destruição de capacidade produtiva. Esta quebra no investimento líquido total da economia é, contudo, sobretudo notória no sector das famílias, do Estado e das sociedades financeiras, não se verifica nas sociedades não financeiras, onde tem crescido significativamente desde



2013. O nível de investimento público (1,8% do PIB na FBCF) foi o mais baixo da UE em 2017, com uma pequena recuperação no 1º semestre de 2018 (1,9% do PIB no investimento), mantendo-se distante dos valores da década de 2000. Esta evolução põe em causa o crescimento económico e a modernização da economia, com manifestas consequências na produtividade global. Considera-se também motivo de apreensão a provável diminuição da parcela de fundos europeus alocados a Portugal no próximo quadro europeu plurianual, e a redução das taxas de comparticipação dos fundos comunitários no próximo período de programação.

4. ANÁLISE DAS LINHAS ESTRATÉGICAS

Neste capítulo apresentam-se algumas considerações sobre cada um dos pilares do Programa Nacional de Reformas, seguindo a estrutura apresentada nas GOP.

4.1. Qualificação dos Portugueses e Valorização do Trabalho

No âmbito da modernização e inovação do sistema educativo, chamamos a atenção para a necessidade de um cuidado redobrado no acompanhamento e avaliação da introdução de conteúdos pedagógicos diferenciados, pelos riscos inerentes, como sucede, por exemplo, nas escolas abrangidas pelo projeto de autonomia e flexibilidade curricular. Estas iniciativas têm um efeito positivo se permitirem a divulgação e generalização de boas práticas. Contudo, é essencial uma monitorização regular dos seus efeitos por exemplo nas taxas de sucesso escolar, abandono precoce e nos resultados relativos em exames nacionais. Muitos estudos mostram que quanto

maior a diferenciação de currículos e de percursos escolares, mais difícil é promover a mobilidade económica e social.¹

O CES está de acordo com as orientações genéricas para a promoção do sucesso educativo e congratula-se com os resultados positivos já obtidos nestes indicadores. Considera, contudo, importante um investimento na conclusão das obras das escolas básicas e secundárias que ficaram interrompidas, bem como na prossecução da requalificação das escolas que requerem obras urgentes, na renovação de equipamentos e material didático, e ainda na valorização da eficiência energética, através de projetos que potenciem o uso de energias renováveis e a qualidade do ar interior. Mais considera aconselhável um esforço de dotação das escolas do pessoal não docente imprescindível ao seu funcionamento, assegurando a sua qualificação.

Considera também de capital importância um maior investimento na Formação Inicial e Contínua de Professores do Ensino Básico e Secundário, consentâneo com as exigências presentes e futuras da função docente, considerando as rápidas mudanças que a evolução tecnológica opera no mundo global.

A aposta no alargamento do Ensino Profissional, anunciada nas GOP, ajustando-o às necessidades do mercado de trabalho regional, é outra medida onde é importante comparar os eventuais efeitos benéficos no insucesso escolar pré-universitário com possíveis consequências negativas ao nível da desigualdade social e das habilitações de nível superior, designadamente o acesso a determinadas formações de ensino superior.

¹ Por exemplo, Hao e Pong (2008) *The role of school in the upward mobility of disadvantaged immigrants' children*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 620(1), 62-89; Sullivan e Unwin (2011) *Towards compulsory education in England*, in *School dropout and completion*, Lamb, Markussen, Teese, Sandberg e Polesel (eds.), Springer; diversos capítulos em Jackson (ed.) (2013) *Determined to Succeed? Performance versus Choice in Educational Attainment*, Stanford University Press; Iannelli, Smyth e Klein (2016) *Curriculum differentiation and social inequality in higher education entry in Scotland and Ireland*, *British Educational Research Journal*, 42(4), 561-581; Henderson, Sullivan, Anders e Moulton (2018) *Social Class, Gender and Ethnic Differences in Subjects Taken at Age 14.*, *The Curriculum Journal*, 29(3), 298-318.



O ajustamento da oferta formativa às necessidades estratégicas de médio e longo prazo das atividades económicas da região, por via de um levantamento regular ou de outros instrumentos colaborativos, contribui para uma maior adequação entre os recursos disponíveis e as necessidades formativas sentidas e antecipadas pelos agentes económicos, para a elevação dos níveis de qualificação dos empresários e trabalhadores, para o aumento da produtividade e para o desenvolvimento regional, aprofundando o Sistema de Antecipação das Necessidades de Qualificação² e a divulgação *online* pelo IEFP das áreas e saídas profissionais a priorizar no desenvolvimento de formação profissional no período 2018-2019³.

Tendo em conta a relevância desta articulação entre as qualificações fornecidas e aquelas que as empresas e os seus trabalhadores realmente necessitam, o CES considera que, a par da referência aos Centros de Formação Profissional do IEFP, as GOP deveriam reconhecer e valorizar o contributo essencial dos Centros de Gestão Participada e Direta dos Parceiros Sociais, assim como o dos demais Centros de Formação e Estruturas formativas das Associações Empresariais e Sindicais.

Este esforço público não deve desresponsabilizar as empresas pela formação aos trabalhadores, nem o estado da fiscalização do cumprimento do direito à formação contínua, garantindo que as formações ministradas em contexto laboral contribuam, também elas, de forma efetiva, para a elevação dos níveis de qualificação dos trabalhadores abrangidos.

Na área da Inovação no Sistema Educativo, o CES saúda a aposta enunciada na promoção de competências digitais a diversos níveis e na desmaterialização de meios pedagógicos auxiliares. Considera, contudo, que esse esforço deve ser acompanhado por medidas de monitorização de médio e longo prazo do contributo desse investimento no ensino-

² <http://sanq.anqep.gov.pt/>

³ <https://www.iefp.pt/areas-e-saidas-profissionais-prioritarias>



aprendizagem de novas competências e na melhoria de desempenho técnico e reconhecimento e valorização profissional dos agentes do processo educativo e da população ativa que dele beneficiará.

O reconhecimento do papel fundamental das instituições de ensino superior para a promoção de um modelo de desenvolvimento assente na formação e na inovação, e as responsabilidades acrescidas para 2019, designadamente no ensino politécnico, não são compatíveis com o propósito de “manter a estabilidade das dotações orçamentais atribuídas através do Orçamento de Estado” (GOP 2019, p. 18). Diversas alterações legislativas ao longo dos últimos anos, como a reposição salarial, o descongelamento na progressão de carreiras, o aumento do salário mínimo e do subsídio de refeição, e a reintegração de trabalhadores com vínculo precário, aumentam significativamente os encargos das instituições, sem um aumento correspondente do orçamento distribuído.

Dado o teor demasiado vago das medidas apresentadas no âmbito do reconhecimento de competências, que se pretende consolidar e alargar, o CES sugere o reforço de meios e de sistemas efetivos de integração, através de planos de formação adequados às necessidades, associados a um processo independente de certificação e avaliação das entidades responsáveis e dos resultados das políticas de qualificação de adultos.

O regresso de emigrantes a Portugal, sobretudo se de jovens qualificados, teria um efeito significativamente positivo na oferta de trabalho qualificado, na estrutura demográfica do país e na sustentabilidade da Segurança Social. Embora não seja ainda conhecida a amplitude da medida proposta para alcançar aquele objetivo, a redução da taxa de IRS nos primeiros anos após o retorno, dificilmente, por si só, conseguirá convencer os jovens emigrantes com elevadas qualificações. Não tendo sido certamente pela taxa de IRS que saíram, não será por esse motivo apenas que regressarão a Portugal.



Esta medida funciona assim sobretudo como uma sinalização do grande interesse nacional em acolher os seus emigrantes mais habilitados. Apenas a criação de emprego qualificado, estável e mais bem remunerado, ou a capacidade do mercado para acolher novos empreendedores e empresas inovadoras, conseguirá atrair grande parte destes recentes emigrantes.

Igualmente relevantes são as políticas visando reforçar a atração e captação de estudantes não nacionais que possam frequentar o nosso ensino superior (universitário e politécnico). Trata-se não apenas de responder, dessa forma, à crescente globalização nesta área, mas de contribuir para inverter a tendência de regressão demográfica de uma parte significativa do território nacional e para aumentar o número de quadros qualificados no nosso país. Se é verdade que sem ofertas locais de emprego não é viável manter as populações nos territórios de origem ou atrair novos residentes, também é verdade que a insuficiência de trabalhadores qualificados é um fator de inibição do investimento de algumas empresas nesses territórios.

Considerando o seu papel central na educação e coesão social, e enquanto fator de inovação e criatividade, é importante garantir o acesso à fruição cultural em condições equitativas a todos os cidadãos, independentemente da sua localização geográfica.

4.2. Promoção da Inovação na Economia Portuguesa

O CES reconhece nas GOP a correta identificação dos principais fatores inibidores da competitividade da economia portuguesa e da capacidade de crescimento real do PIB no médio e longo prazo: baixos níveis de produtividade, de especialização produtiva, de investimento em I&D nas empresas e de cooperação e transferência de conhecimentos e tecnologia do sistema científico nacional para as empresas.

A estes juntam-se as dificuldades de transformar inovação, material e imaterial, nos processos, produtos ou gestão, em competitividade e



formação de capital, e as dificuldades em criar emprego capaz de reter trabalhadores, nomeadamente os mais jovens, com elevadas habilitações e competências. Assinala-se assim a aposta do Governo nesta área, com um conjunto de programas divididos por quatro eixos: reforço do investimento em ciência e tecnologia, apoio a processos de adaptação de empresas existentes, apoio a novas empresas e empreendedores, estímulo à integração em cadeias de valor internacionais.

O CES congratula-se com a forma mais integrada e abrangente, face a documentos anteriores do Governo, com que é abordado o tema da promoção da inovação. Em especial, identifica-se com os 4 grandes eixos enunciados, em que, para além da relevância dada ao sistema de I&D, se destaca a necessidade de contemplar ações nos domínios da inovação incremental das empresas e das atividades menos intensivas em tecnologias de ponta; de corporizar os fatores imateriais de inovação, em especial, ao nível das formas de gestão e de organização e do reforço dos serviços de valor acrescentado; e de apostar numa integração do nosso tecido produtivo em cadeias de valor internacionais, visando a valorização dos nossos fatores competitivos - em especial ao nível das competências e do conhecimento - e, com isso, aumentar o valor acrescentado produzido no país.

Uma grande parte destas iniciativas são de continuidade, tendo já sido apresentadas nas GOP de anos anteriores. O CES considera indispensável dispor, em tempo útil, de uma avaliação conjunta (e também separada) dos vários programas, e do seu efeito até ao momento nos objetivos enunciados, designadamente sobre a execução e os efeitos do programa Portugal 2020.

O CES salienta também que, apesar do referido aumento da despesa em I&D para 1.33% do PIB em 2017, este valor é ainda claramente inferior à média da UE. A convergência para níveis médios europeus contribuiria para aumentar a competitividade do país. O CES sugere ainda que, acompanhando as medidas previstas de apoio às empresas com aptidão para os mercados



externos, se equacione a simplificação do regime de incentivos nesta área, designadamente no financiamento de projetos de internacionalização de empresas ou para incremento da sua capacidade exportadora, sem prejuízo da promoção da produção nacional.

4.3. Valorização do Território

O capítulo das GOP sobre a valorização do território desenvolve-se, como nos documentos anteriores, através de três dimensões: competitividade, coesão e resiliência, e sustentabilidade.

Esta organização do texto conduz a uma abordagem pouco estruturada e deficientemente hierarquizada, com o “ordenamento do território”, que deveria ser a matriz de todo este capítulo, a ser remetido para a parte final do mesmo, subalternizando o documento que, até por estar prevista a sua aprovação próxima, deveria constituir o seu elemento enquadrador: a proposta de alteração ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

O CES reafirma que o desenvolvimento do território, nomeadamente do interior e das regiões insulares, é fundamental para a coesão económica, territorial e social, e sublinha a necessidade de garantir a equidade territorial no acesso aos serviços públicos, como importante instrumento de fixação das populações. No caso das regiões insulares, com estatuto de Regiões Ultraperiféricas, o CES recomenda que se aprofunde a procura de soluções conjuntas entre os Governos Regionais e o Governo da República, designadamente por via da aplicação dos princípios da continuidade territorial e da não discriminação decorrentes do local de residência e a adequada compensação dos sobrecustos estruturais a que estes territórios se encontram sujeitos.

O CES concorda genericamente com o articulado das GOP no que diz respeito ao Território Competitivo, advertindo que, a par das medidas



enunciadas para esse capítulo, deverá ser dado especial cuidado às franjas de população em maior risco de exclusão e segregação para periferias urbanas, devendo por isso o processo de planeamento e transformação das cidades incluir de forma proactiva a participação desses grupos de cidadãos, de modo a que as suas necessidades sejam, de algum modo, refletidas e respondidas.

As políticas de promoção da coesão territorial, de desenvolvimento rural e de valorização do interior e das Regiões Autónomas continuam a ser muito insuficientes para enfrentar o grande problema de desequilíbrio territorial. Uma grande parte das medidas apresentadas destina-se mais a tentar resolver os problemas decorrentes do desequilíbrio existente do que a tentar resolver as suas causas, promovendo o povoamento demográfico e económico dos territórios. Uma estratégia mais robusta de discriminação positiva permitiria o desenvolvimento destas regiões, aliviando a congestão, no mercado habitacional por exemplo, das grandes áreas metropolitanas do litoral.

Neste âmbito, a organização das GOP em seis pilares é mais adequada para orientar a afetação de recursos num território equilibrado do ponto de vista económico e social. A resolução das enormes clivagens territoriais exige um maior esforço de articulação das medidas anunciadas em cada pilar, particularmente nas políticas de saúde, educação, emprego, juventude e reforço da igualdade e da coesão.

As políticas de habitação e regeneração urbana, principal vetor da dimensão Território Competitivo, ganharam uma importância redobrada nestas GOP, relativamente ao documento apresentado no ano anterior, com a apresentação de novos instrumentos que permitam operacionalizar a *Nova Geração de Políticas de Habitação* apresentada pelo Governo no primeiro semestre de 2018. Este é um tema que ganhou visibilidade acrescida na sociedade, com as transformações urbanas provocadas pela globalização, por alterações legislativas, mudanças na atividade e no perfil de alojamento

turístico nos centros históricos de freguesias de algumas cidades, com as necessidades de planeamento estratégico de desenvolvimento urbano para enfrentar os desafios destas mudanças, e com os efeitos da subida dos preços da habitação.

Neste último âmbito, sugerem-se medidas de promoção da disponibilidade de habitação a preços acessíveis, com uma intervenção direta das autarquias, com o apoio do Estado. Sugerem-se também medidas legais de proteção da residência, em determinadas condições, de famílias em situação de extrema vulnerabilidade económica.

As políticas de atratividade regional não se confinam a medidas de incentivos fiscal ou financeiro às pessoas ou empresas. Devem incidir também na qualidade de vida oferecida, nomeadamente acessibilidade a serviços públicos essenciais, a transportes públicos de qualidade, a serviços complementares diversificados (culturais e de lazer) que promovam o bem-estar das populações, ampla mobilidade e qualidade das infraestruturas e recursos disponíveis.

Mais uma vez, a questão dos grandes investimentos públicos a realizar não aparece devidamente referenciada no texto das GOP, nomeadamente no que se refere ao sector dos transportes nos seus diversos modos. Importa ter presente que, num país com o posicionamento geográfico de Portugal, este é um domínio que além da mobilidade no nosso próprio território é central para a nossa integração no mundo e numa economia globalizada.

O CES sublinha a necessidade de uma estratégia mais eficaz de resolução do problema da mobilidade de pessoas e mercadorias, reduzindo as consequências da crescente dependência do transporte individual particularmente nas deslocações pendulares. A organização de um sistema de bilhética de título único e de uma maior abrangência geográfica e de horários, o reforço da segurança e qualidade do serviço prestado, designadamente na infraestrutura, material circulante e meios humanos, são



essenciais para reduzir a intensidade e aumentar a eficiência energética no sistema de mobilidade.

O CES recomenda que se considerem, de uma forma equilibrada, todas as opções disponíveis para a descarbonização dos transportes, uma vez que a eletrificação ainda é pouco significativa e não abrangerá, a curto prazo, todos os tipos de consumo. Recomenda, ainda, que se estimulem os combustíveis alternativos.

O CES considera insuficiente a atenção das GOP ao problema dos constrangimentos provocados pelo congestionamento do aeroporto de Lisboa, uma infraestrutura com elevada importância estratégica para o país, com graves prejuízos sobre os seus níveis de atratividade, variável em que o grau de mobilidade de pessoas nas ligações internacionais é cada vez mais relevante e que, num país com a localização periférica em relação ao centro da Europa, como é o caso de Portugal, tem no transporte aéreo o principal meio de ligação. Esta situação prejudica ainda, em particular, o sector do turismo, cuja dinâmica de crescimento evidenciada nos últimos anos é essencial para a nossa economia e impede-nos de obter rendimentos acrescidos vindos do exterior, com as companhias aéreas internacionais a desviarem tráfego aéreo para outros aeroportos.

O CES regista a ausência de referência ao problema da coesão intra-territorial, com que as regiões de Lisboa e Porto, em particular, estão confrontadas. Assinala também a falta de referência ao sector da economia cooperativa e social, pela importância que, de acordo com a Constituição e a Lei de Bases da Economia Social, pode desempenhar na coesão territorial.

Na área da Floresta, o CES reconhece que as medidas e instrumentos referenciados nas GOP vão no sentido certo, não sendo possível ainda antever os seus impactes na mudança dos ciclos de crescimento, corte, abandono e fogo da floresta portuguesa, ou no próprio comportamento dos agentes económicos que dela dependem. Não é também ainda possível



conhecer os efeitos, neste âmbito, decorrentes da recente aprovação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

No que respeita ao sector agrícola, o CES considera importante a expansão da área irrigável com os objetivos referidos nas GOP, chamando a atenção para a necessidade de se avaliarem as potencialidades do território e as carências existentes em termos de regadio e reservas estratégicas de água, estudando as diversas opções geográficas numa perspetiva global, solidária e integrada. O CES considera ainda importante a concretização do Estatuto da Agricultura Familiar, cuja efetiva aplicação está dependente da célere regulamentação por parte dos nove Ministérios envolvidos. Ainda nesta matéria, o CES mostra a sua preocupação por, em pleno período de negociação da reforma da PAC e dos planos estratégicos de implementação a nível nacional, um instrumento político e financeiro tão importante no duplo papel de promoção da agricultura e da proteção do ambiente, para o país e para a Europa, surja escassamente representado nestas GOP. É também omissa a avaliação da aplicação da atual PAC, em vésperas de entrada do novo quadro financeiro.

Relativamente ao sector do Mar, sublinha-se o papel determinante das regiões ultraperiféricas dos Açores e da Madeira na expansão da plataforma continental, e a necessidade de investimentos estruturais no âmbito da investigação e da inovação, das infraestruturas e segurança, e nos diversos sectores da economia subjacente.

O CES está genericamente de acordo com as medidas de promoção da economia circular, salientando, contudo, a necessidade de implementação de instrumentos de avaliação do progresso e impacte económico, ambiental e social, os três pilares do desenvolvimento sustentável aqui conjugados, e de um maior envolvimento dos atores dos setores produtivo e da distribuição no seu desenvolvimento. É necessário alterar as políticas de educação e



formação profissional, assegurando formação em *ecodesign* e para as tarefas de reconversão ou reparação.

Na Sustentabilidade e Eficiência na Gestão de Resíduos, o CES recomenda uma mais rigorosa avaliação custo/benefício e lamenta que a revisão do PERSU 2020, prometida pela tutela no início do mandato do Governo, ainda não se tenha concretizado. Sem esse instrumento orientador e sem uma adequada avaliação das políticas anteriores, as medidas propostas para o período seguinte aparecem avulsas, sem suficiente fundamentação, e sem um enquadramento técnico e legislativo adequado.

No sector da água, considera-se indispensável a introdução de um tarifário social que abranja todos os cidadãos, em condições de a ele aceder, em qualquer local do território. Por outro lado, as políticas de gestão e proteção dos recursos hídricos devem promover uma maior eficiência do uso da água nas diversas atividades, mas também uma prevenção mais eficaz da contaminação das águas superficiais e subterrâneas.

Na promoção dos valores naturais e da biodiversidade, o CES considera que as políticas públicas enunciadas nas GOP serão fortemente condicionadas pelo desinvestimento ocorrido nos últimos anos e pelas limitações das tutelas jurídico-administrativas envolvidas. Não obstante o papel e responsabilidade das autarquias no acompanhamento desta matéria, o CES considera não ser aceitável transferir a gestão que cabe ao Estado para as mesmas, fragilizando a capacidade de intervenção e a autoridade do ICNF e aumentando os riscos de degradação dos valores naturais e da tendência de desinvestimento no setor. Por outro lado, promover a conservação da natureza faz-se também valorizando as atividades económicas presentes no terreno. Neste sentido falta uma referência clara à necessidade de aprofundamento do envolvimento destes atores, nomeadamente através das suas entidades associativas representativas (associações de agricultores e de produtores florestais). O CES considera ainda que, no âmbito da política de defesa e



proteção do litoral, as referências são escassas e pouco pormenorizadas, não sendo também devidamente contextualizadas e fundamentadas com uma avaliação dos anteriores IGT e outros instrumentos que os atuais vieram substituir.

Considerando o peso da Energia nos orçamentos das famílias e das empresas, sugere-se a redução da taxa de IVA aplicada a estes serviços públicos essenciais, assim como aprofundar a uniformização de critérios para atribuição da tarifa social no fornecimento de eletricidade e de gás.

O CES está também preocupado com a competitividade do sistema energético nacional. Em primeiro lugar, reconhece o esforço de proteção dos consumidores mais vulneráveis e de robustecimento dos mercados nacionais, através do aumento das interligações com os restantes países europeus. Contudo, se no caso da eletricidade as perspetivas são de grande progresso nestas ligações, lamenta-se que o mesmo não suceda no caso do gás natural. Em segundo lugar, e porque a integração nos mercados europeus não é perfeita, será necessário um cuidado especial nas medidas de descarbonização da economia. Portugal tem condições para prosseguir um programa ambicioso de energias renováveis, mas terá de o conjugar com a capacidade de transacionar essas novas capacidades no mercado externo sempre que necessário.

4.4. Modernização do Estado

As GOP apresentam um extenso capítulo descritivo das políticas adotadas e a prosseguir no âmbito da necessária modernização do Estado, com o objetivo de reduzir a complexidade e o custo das relações dos cidadãos com o Estado, aumentando a transparência e a responsabilização, a qualidade dos serviços prestados e a participação cívica. São destacados, neste âmbito, os Programas Simplex + e LabX (Laboratório de Experimentação da Administração Pública, para conceber e testar novas soluções de melhoria



dos serviços públicos), assim como a recente Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias e para as entidades intermunicipais.

Neste âmbito da descentralização administrativa, o CES, não deixando de sublinhar a necessidade de melhorar os serviços públicos e as funções sociais do Estado, espera que estas medidas contribuam para munir os municípios portugueses de ferramentas úteis e capazes, para uma melhor gestão local de cada território, respondendo de forma mais eficaz e eficiente às realidades das populações locais e à promoção da coesão social e territorial.

Além disso, o CES nota que o processo de descentralização de competências do Estado deverá ser acompanhado por uma cooperação saudável entre agentes públicos e privados.

O CES sugere, para além das medidas enunciadas no documento, a criação de espaços de discussão entre estruturas da Administração Pública e da restante sociedade, como as empresas e associações. Tais fóruns, para além de darem pleno acolhimento aos princípios de proximidade, transparência e confiança entre a Administração e os Administrados, permitem identificar mais facilmente os problemas sentidos e as soluções propostas pelos diversos agentes económicos, permitindo ao Estado “legislar melhor”. No mesmo sentido, o CES atribui grande relevância ao programa *Custa Quanto?*.

O CES chama a atenção para a necessidade de melhoria da qualidade e abrangência territorial dos serviços públicos, bem como para a valorização dos trabalhadores da Administração Pública, nomeadamente em matéria de remunerações, vínculos, carreiras e formação profissional.

Na área da Justiça, o CES entende que, tendo em conta as especiais obrigações atualmente impostas a certos agentes económicos, nomeadamente instituições financeiras, em matéria de combate ao branqueamento de capitais, financiamento ao terrorismo e crime organizado, para além da implementação prevista do *Registo Central do Beneficiário Efetivo*, seria também importante que o Estado facultasse o acesso a tais



agentes, para as referidas finalidades, a informação devidamente organizada.

No âmbito das medidas anunciadas de aproximação da justiça dos cidadãos, o CES sugere um maior apoio ao acesso das pessoas com menos recursos aos tribunais, relembrando que a condição económica continua a constituir um dos mais graves e preocupantes obstáculos no acesso à justiça, designadamente à justiça laboral, em especial aos grupos de cidadãos que a lei opta por proteger especialmente.

O CES sugere também a necessidade de ser aprovado, ao fim de 4 anos de preparação, o Estatuto Fiscal da Economia Social, previsto na Lei de Bases da Economia Social.

4.5. Redução do Endividamento da Economia

O problema dos elevados níveis de endividamento público e privado continua a ser crucial para a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo, a estabilidade do sistema financeiro, a capacidade de investimento dos vários agentes económicos e, dessa forma, o futuro da economia portuguesa. Apesar das notáveis melhorias nesta área, os níveis atuais de endividamento interno e, sobretudo, externo, continuam extremamente elevados, deixando a economia muito vulnerável à conjuntura económica nacional e internacional. A secção dedicada a este pilar do Plano Nacional de Reformas ocupa, contudo, uma atenção relativamente reduzida nestas GOP.

Algumas medidas previstas para 2018, com impacte significativo na despesa, não foram ainda completamente concretizadas, como é o caso do descongelamento de salários dos funcionários públicos ou das novas pensões, pelo que o seu impacte orçamental se vai refletir sobretudo em 2019. O documento não indica de que forma o conjunto destas e de novas despesas



e estímulos fiscais anunciados nas GOP irá pesar nas contas públicas ao longo dos próximos anos.

O CES salienta a importância de prosseguir a redução dos níveis elevados de endividamento da economia portuguesa, num momento em que se perspetiva a normalização da política monetária, depois de vários anos com taxas de juro em mínimos históricos e intervenções inéditas do BCE nos mercados financeiros. A esperada subida das taxas de juro enfatiza a importância de um sector financeiro forte e estável e da complementaridade de fontes de financiamento, designadamente de um mercado de capitais eficiente e dinâmico.

O CES considera, contudo, que essa redução do endividamento não pode pôr em causa uma retoma consistente no investimento, quer privado, quer público. Em relação ao investimento público o CES considera que os níveis de retoma deste são insuficientes, com Portugal a surgir, ao nível de toda a União Europeia, como o país que, nos dois últimos anos, regista o mais baixo peso do investimento público no PIB. O CES assinala, ainda, que os valores da execução orçamental têm ficado aquém dos montantes orçamentados, o que parece configurar uma situação em que a política orçamental constitui um claro travão ao crescimento daquele investimento.

É apresentado um balanço da execução e as linhas de continuidade do *programa Capitalizar*, que tem como objetivos o financiamento, capitalização e recuperação de empresas. O CES considera positiva e salutar a finalização das medidas, previstas neste programa, tendo em vista a prossecução dos objetivos da promoção de estruturas financeiras mais equilibradas, da inovação e melhoria da competitividade. Contudo, falta mais uma vez uma análise crítica dos seus efeitos concretos no tecido empresarial português.

É reforçada a prioridade do Governo na estabilização do sistema financeiro, com uma atenção particular à necessidade de redução do crédito



malparado, mas não é analisado o efeito das medidas tomadas nos objetivos centrais de recuperação das condições de financiamento da economia. Não é igualmente feita qualquer referência aos potenciais riscos da recente valorização imobiliária, para os quais diversas instituições e especialistas alertaram. O CES considera oportunas as medidas para a resolução do problema do crédito malparado, nomeadamente a atuação célere sobre os constrangimentos, de índole legal, judicial e fiscal, que contribuem para uma permanência excessivamente longa desses créditos nos balanços dos bancos.

4.6. Reforço da Igualdade e da Coesão Social

As GOP assumem três prioridades principais para o reforço da igualdade e da coesão social: o combate à pobreza e à exclusão social, a elevação do rendimento disponível das famílias, maior justiça e equidade fiscal, e a promoção do acesso a bens e serviços públicos de primeira necessidade.

O CES salienta a importância das medidas para promover a inclusão de pessoas com deficiência, criando oportunidades de educação, formação e trabalho, a que acrescenta a promoção da prática desportiva para o desenvolvimento do desporto adaptado e apoio ao desporto com fins terapêuticos, contribuindo assim para melhorar as competências de pessoas com deficiência, mas chamando a atenção para a insuficiência de informação, incluindo estatística, designadamente a sua taxa de emprego, tendo em conta as dificuldades técnicas e a sensibilidade dos dados.

No âmbito da sustentabilidade da Segurança Social, as GOP não permitem conhecer o alcance e a eficácia de muitas das medidas tomadas, sublinhando-se como positiva a recuperação do crescimento sustentado da receita contributiva. Não há, contudo, indicação sobre o início da criação do sistema de estatísticas da segurança social integrado no Sistema Estatístico Nacional, referido no Programa do Governo e nas GOP para 2016-2019,



embora exista trabalho entre o MTSSS e o INE para a sua concretização em 2019.

Também não se conhece o impacto e eficácia das medidas de combate à fraude e à evasão contributiva. O CES recorda que, por exemplo, o valor bruto da dívida de terceiros apresenta valores próximos ou acima de 5% do PIB (6,5% em 2017) desde 2011.

A opção pela continuação das mesmas políticas presume que os objetivos projetados estão a ser alcançados, não sendo necessário ajustar ou mesmo alterar profundamente as medidas tomadas. Esta monitorização de resultados não é perceptível em diversas áreas das GOP, como é o caso da abordagem ao problema demográfico em Portugal. Na questão do envelhecimento progressivo da população, as GOP referem a continuação de um conjunto de políticas centradas no apoio às famílias e na conciliação da vida profissional, pessoal e familiar para as mulheres e para os homens. Não é, contudo, apresentado um balanço destas medidas já iniciadas, e não são apresentadas novas medidas previstas para 2019. Sublinha-se, porém, a necessidade de aplicação das orientações da Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável (ENEAS), garantindo à população idosa uma vida com dignidade e qualidade, e contribuindo para minimizar as dificuldades das famílias.

Na realidade, o rácio de envelhecimento, que compara a faixa de população acima dos 65 anos com a faixa de menores de 15 anos, continua a aumentar a taxas anuais superiores a 3%, tendo superado o valor 1,5 pela primeira vez em 2017. Apesar de uma ligeira recuperação, os indicadores de fecundidade encontram-se em níveis inferiores aos observados no início desta década.

Também não é visível nas GOP uma preocupação com a análise prospetiva dos efeitos do envelhecimento da população para além do evidente impacto na segurança social, onde o debate tem sido mais recorrente e



acompanhado por diversas análises empíricas. A alteração da estrutura demográfica tem efeitos consideráveis também, por exemplo, no mercado de trabalho, na estrutura sectorial da economia, na educação, na saúde, nos mercados financeiros, nos fluxos migratórios e na organização da sociedade.

Este fenómeno do envelhecimento da população resulta sobretudo de uma maior esperança média de vida, com melhores cuidados de saúde, e de um maior controlo em cada família sobre o número de filhos e a idade da maternidade. É assim um indicador de progresso, um fenómeno associado aos países mais desenvolvidos, particularmente notório na Europa. Contudo, apesar de Portugal não se encontrar nos lugares de topo nos indicadores de desenvolvimento, apresenta a terceira idade mediana mais elevada entre 44 países europeus, metade da população portuguesa tem mais de 44.4 anos. Isto sugere ser possível contrariar a aparente irreversibilidade das tendências demográficas atuais, com políticas mais eficazes, designadamente ao nível da igualdade de género, dos fluxos migratórios e dos determinantes, em diversos domínios, da fecundidade.

O CES sublinha os números preocupantes de descida sucessiva da taxa de natalidade, a exigirem urgentes medidas de apoio, organizadas num quadro global de suporte integrado às famílias, em áreas tão decisivas como a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar para as mulheres e para os homens, estruturas de acolhimento de qualidade e a preços acessíveis para crianças, pessoas idosas e outros dependentes, a educação, a saúde (designadamente reprodutiva e pediátrica), o emprego e a habitação, sobretudo quando a evidência aponta para um desfasamento entre fecundidade desejada e verificada. É crucial observar atentamente esta evolução, conhecer as suas causas, aprender com as melhores práticas internacionais e preparar atempadamente as instituições para o seu impacto inevitável.

No domínio da elevação do rendimento das famílias, um dos fatores apontados como determinantes da fecundidade, o CES salienta a evolução positiva do salário mínimo, sobretudo o seu crescimento real recente (um aumento perto dos 30% em termos nominais na última década, cerca de metade em termos reais). A percentagem de trabalhadores por conta de outrem a auferir o salário mínimo, tendo estabilizado recentemente, continua muito elevada, tendo aumentado de 13,2% em 2010, para 20,6% em 2016 atingindo os 22,9% em março de 2017 e 2018. No primeiro semestre de 2017, um pouco mais de 30% dos trabalhadores auferiam salários iguais ou inferiores ao salário mínimo.

Esta significativa subida do salário mínimo nos últimos anos não foi acompanhada por um aumento proporcional do salário médio, acentuando a assimetria na distribuição de rendimentos. O índice de Kaitz, que relaciona o salário mínimo com o salário mediano, tem vindo progressivamente a aumentar em Portugal, apresentando em 2016 o terceiro maior valor (0.58) na UE. Por outro lado, apesar do aumento do salário mínimo e do emprego, o peso dos salários no PIB continua abaixo dos valores registados há dez anos.

No domínio da Saúde, o CES considera globalmente positivos os programas e medidas propostos, sublinhando, contudo, que, à imagem de anos anteriores, não é dada informação sobre a sua evolução. Regista também as insuficiências ainda manifestas no número de médicos de família, na Rede de Cuidados Continuados Integrados, na ausência de referência à saúde ocupacional, no investimento público em prevenção, na informação sobre os Centros de Saúde e sobre o reforço do SNS em termos de meios complementares de diagnóstico e terapêutica.

No que se refere ao Ensino Superior, alguns dados apresentados podem já ser atualizados com a informação do corrente ano letivo. A tendência de crescimento do número de candidatos e de colocados, na primeira fase do



Concurso Nacional de Acesso, que se observava desde 2013, foi este ano ligeiramente revertida.

O documento faz uma extensa análise sobre o aumento do número de bolsas atribuídas no contexto do Ensino Superior. É, no entanto, omissivo quanto a respostas a dois fatores que são hoje possíveis barreiras na igualdade de acesso ao Ensino Superior: i) o aumento do custo do alojamento nas áreas urbanas de Lisboa e Porto. Mesmo com o aumento do número de bolsas atribuídas, estes aumentos podem significar que os montantes atribuídos são desadequados face aos novos custos da habitação, privando os alunos provindos de famílias com menores rendimentos de aceder a este nível de ensino; ii) a inexistência de bolsas de estudo para o nível de mestrado (2º ciclo), que, no contexto pós-reforma de Bolonha, são cada vez mais um requisito necessário à entrada no mercado de trabalho em muitas áreas profissionais.

É possível fazer também já um primeiro balanço das medidas de diferenciação positiva das instituições de ensino superior com menor procura. A descentralização de vagas para regiões de menor densidade populacional permitiu a algumas destas instituições contrariar a tendência nacional negativa e aumentar o número de alunos colocados.

Contudo, esta é uma área que beneficiaria claramente de uma abordagem mais integrada de algumas políticas públicas. A descentralização das vagas deve ser acompanhada por uma maior disponibilidade de alojamentos, facilidade de transportes, prestação de cuidados de saúde e de outros serviços públicos, a não introdução artificial de economias de escala no financiamento da investigação, o reforço do financiamento do ensino superior e, no caso de outra medida de discriminação positiva, por uma maior monitorização do programa *Mais Superior*.

Uma vez que o Ministério não disponibiliza dados que permitam um balanço intermédio, não é possível investigar se a alteração de regras deste programa



Mais Superior, passando a abranger também jovens que se deslocam entre regiões de menor pressão demográfica, resultou num fluxo dos principais centros urbanos para o interior, ou maioritariamente entre regiões de baixa densidade, mantendo-se as assimetrias que se pretendiam inicialmente contrariar.

Relativamente à promoção da igualdade e da não discriminação, uma questão estrutural da sociedade, o CES anota que se impõe o acompanhamento das políticas iniciadas visando a sua plena efetividade, face aos constrangimentos que se verificam, nomeadamente administrativos e judiciais. Os três planos de ação da estratégia *Portugal + Igual* devem ser prosseguidos de modo integrado e simultâneo. A par com o enunciado nas GOP, é importante garantir uma formação e educação inclusivas, a existência de serviços, profissionais e estruturas adequadas de apoio em todo o território nacional e a eliminação de qualquer forma de violência.

5. SÍNTESE CONCLUSIVA

5.1. As GOP 2019 foram delineadas para um ano de transição de legislaturas, com eleições para o Parlamento Europeu e para a Assembleia da República, o que justifica que uma larga maioria das medidas apresentadas sejam naturalmente de continuidade e consolidação.

5.2. O formato organizativo e o enquadramento das principais linhas estratégicas das GOP seguem os seis pilares do Programa Nacional de Reformas, um importante instrumento de planeamento de médio prazo que retirou alguma relevância às GOP anuais.

5.3. A composição do documento em torno destes seis pilares do PNR ajuda a sistematizar as medidas adotadas, mas a compartimentalização de estratégias arrisca dificultar uma abordagem mais integrada de algumas políticas fundamentais para o desenvolvimento económico e social.

5.4. A sistemática omissão do capítulo sobre o enquadramento macroeconómico, pela sua importância em qualquer exercício de planeamento estratégico, dificulta uma apreciação mais informada do documento pelo CES. Contudo, esta falta é de certo modo compreensível, pelo facto das GOP antecederem a apresentação do Orçamento de Estado. O CES sugere que deve, no futuro, ser explicitamente assumida a impossibilidade de disponibilização do contexto macroeconómico antes da apresentação do Orçamento do Estado.

5.5. A dificuldade em servir como um documento mais claro e funcional de justificação do Orçamento sugere a vantagem das GOP anuais serem elaboradas em conjunto com o Orçamento de Estado, permitindo um melhor alinhamento dos dois documentos, para cumprir de forma mais escrupulosa o estabelecido no art.º 105º da Constituição da República Portuguesa: “O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento”.

5.6. O CES reconhece o maior cuidado na elaboração deste documento com as GOP para 2019, relativamente a anos anteriores, com uma melhor explicitação de medidas de política, e um maior esforço de análise crítica retrospectiva.

5.7. Permanecem, contudo, nas GOP muitas áreas de intervenção onde é difícil perceber se existiu uma monitorização adequada da implementação e eficácia das medidas já adotadas.

5.8. Reconhecendo a recente melhoria progressiva de muitos dos indicadores macroeconómicos, o CES considera fundamental uma maior atenção às dificuldades do país em conseguir uma efetiva e indispensável convergência real com os parceiros europeus.

5.9. Estas dificuldades de convergência real no espaço europeu relevam a importância de uma abordagem multidimensional ao problema fundamental da produtividade em Portugal.

5.10. As GOP continuam a não responder adequadamente ao desafio demográfico. É anunciada uma redução da carga fiscal para os emigrantes que decidam regressar a Portugal. Embora duvidando da capacidade de persuasão desta medida, o CES reconhece o seu papel de sinalização do grande interesse do país em acolher os emigrantes recentes e da perceção do seu contributo potencial para, designadamente, o aumento da produtividade na economia.

5.11. O CES considera também importante o reforço do investimento público previsto nas GOP, em diversas áreas, salientando a necessidade de confluência mais rápida para os níveis médios europeus.

5.12. As consequências da saída do Reino Unido da UE, prevista para 2019, não parecem suficientemente ponderadas neste documento. O Reino Unido tem sido um importante parceiro de Portugal, em termos económicos e sociais, pelo que a indefinição das negociações em curso constitui um relevante fator de incerteza para o próximo ano.

5.13. Outro fator de relativa incerteza, face aos ainda muito elevados níveis de endividamento público e privado em Portugal, é o efeito do anunciado alívio das políticas monetárias expansionistas do BCE, com a diminuição gradual do programa de *quantitative easing* até ao final do corrente ano, e a previsível subida nas taxas de juro de referência, no segundo semestre de 2019.

ANEXO. DECLARAÇÕES DE VOTO

Declaração de voto da CGTP-IN

ao Parecer do CES

sobre as Grandes Opções do Plano 2019

A CGTP-IN valoriza os avanços que foram alcançados nas sucessivas versões do Parecer do CES às Grandes Opções do Plano para 2019 (GOP2019), que contemplam um conjunto de asserções, preocupações e alertas vertidas na 4ª versão levada a Plenário.

Desde logo enfatizamos a referência feita no Parecer do CES ao facto de as GOP2019 continuarem a não contemplar uma “uma visão integrada do trabalho e da valorização dos trabalhadores, secundarizando este elemento central para o desenvolvimento do país”. Ainda no que diz respeito ao trabalho, realçamos a sugestão do CES ao Governo de “valorização dos trabalhadores da Administração Pública, designadamente em matéria de remunerações, vínculos, carreiras e formação profissional.”

Outra matéria que merece a concordância da CGTP-IN prende-se com o alerta do CES ao facto de as GOP 2019 não fazerem uma referência “ao Semestre Europeu e ao Tratado Orçamental, e às suas consequências, designadamente, ao nível do investimento público”. No mesmo sentido acompanhamos a formulação na qual se apela à salvaguarda dos interesses nacionais e da transparência nos processos negociais de acordos de livre comércio da UE com países terceiros.

O trabalho realizado ao longo de três reuniões (duas dos Grupos Técnicos e uma da CEPES), onde se conseguiu algum consenso ou a concordância da maioria, num quadro de debate, troca de argumentos e apuramento de



redacções num contexto em que se manifestam os interesses antagónicos representados no CES, foi substancialmente alterado, nomeadamente no que diz respeito ao processo de descentralização onde, a formulação na qual “o CES, não deixando de sublinhar a necessidade de melhorar os serviços públicos e as funções sociais do Estado, questiona se estas medidas contribuirão para munir os municípios portugueses de ferramentas úteis e capazes, para uma melhor gestão local de cada território, respondendo de forma mais profícua às realidades das populações locais e à promoção da coesão social e territorial”, foi alterada para outra que dá à posição do CES, em relação à descentralização um sentido diverso do apurado na CEPES mas, na nossa opinião com gravidade acrescida, que desvirtua o essencial de um Parecer específico do CES em torno desta matéria.

Já no que concerne à inclusão da expressão “cujo respeito muito contribuiria para a valorização da própria CPCS”, em relação ao acordo firmado em sede de Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) para a área laboral é, na nossa opinião, inaceitável. Por um lado, porque os acordos da CPCS apenas são dirimidos naquela sede, sem o envolvimento dos restantes membros do CES, não sendo assim razoável invocar para esta sede apelos ao cumprimento/respeito de acordos que apenas responsabilizam os seus signatários. Por outro lado porque, como é sabido, o acordo referido não foi subscrito por todos os membros da CPCS, pelo que a CGTP-IN não acompanha a consideração de que o respeito daquele acordo é um factor de valorização da CPCS. Na verdade, a valorização dos acordos da CPCS faz-se, não com apelos em Pareceres do CES, mas pelo seu conteúdo, pelo que podem representar de elevação das condições de vida e de trabalho no nosso país, pelo que induzem numa maior justiça social, desenvolvimento económico e na coesão territorial.

Como fundamentámos na sede própria onde esta discussão deve ter lugar, o acordo firmado em meados deste ano para a área laboral, ao invés de combater a precariedade, introduz mecanismos para a sua legitimação que estão na origem do peso crescente entre os assalariados de formas atípicas de contratação, na desregulamentação dos horários de trabalho ou, entre outros, no ataque à contratação colectiva. Assim, o acordo cria mais instrumentos, na nossa opinião em confronto com a CRP, ao serviço do patronato para manter a precariedade nas relações laborais.

Pelos motivos expostos, a CGTP-IN vota contra o Parecer do CES sobre as GOP2019.

Lisboa, 12 de Outubro de 2018

Os Representantes da CGTP-IN

Declaração de Voto do representante das Associações de Consumidores



Declaração de Voto sobre o Parecer do CES referente às GOPs para 2019



Habitação

Na conjuntura presente e pelo menos na perspectiva a médio prazo, a procura de habitação, decorrente de várias causas, é muitíssimo maior do que a sua oferta e esta é disponibilizada aos consumidores, de diferentes camadas etárias e níveis de exigência, a preços manifestamente inoportáveis. Neste sentido, considera-se que se revela necessária a adopção de medidas excepcionais de promoção da disponibilidade de habitação a preços não especulativos, nomeadamente através da aquisição de terrenos, por parte das autarquias e com o apoio do Estado, que permita a construção de habitações a preços acessíveis, como resposta adequada a muitas das necessidades detectadas.

Ainda no que respeita à habitação, convém prever a introdução de uma medida legal, crucial para efeitos de protecção da casa de morada de família, que acautele os interesses das famílias em situação de extrema vulnerabilidade económica. Propõe-se a proibição da penhorabilidade da casa de morada de família, desde que esta constitua a única habitação e sempre que haja uma manifesta desproporção entre o montante do crédito em dívida e o valor do imóvel, sendo este francamente superior. Esta fórmula, que envolve ainda um esforço, de aperfeiçoamento e de mediação, por parte do sector público, neutralizará as tentativas de aproveitamento das dificuldades financeiras das famílias para lhes impor preços rebaixados e portanto negócios ruinosos, na liquidação do seu património.

Água e Gestão de Resíduos

No setor da água, identificam-se vários problemas, desde logo regras diferenciadas de região para região, de entidade gestora para entidade gestora, designadamente a diversidade de tarifas e a inexistência de tarifários sociais em algumas zonas do País, o que dificulta a acessibilidade económica de muitas famílias a esse serviço público essencial e acentua a desigualdade social.

Considera-se indispensável a introdução de um tarifário social da água, atribuído automaticamente, de forma a abranger todos os cidadãos que a ele tenham direito e não apenas aqueles que vivem em determinada zona.

A água tem um papel insubstituível em todo o equilíbrio ecológico e constitui um recurso imprescindível a todas as actividades.

As políticas de gestão e protecção dos recursos hídricos devem, por um lado, promover esforços no sentido de uma maior eficiência do uso da água nas diversas actividades, mas também introduzir medidas eficazes de prevenção da contaminação das águas superficiais e subterrâneas.

Os recentes casos de escandalosa poluição dos cursos de água por descargas de resíduos contaminados, com efeitos nefastos na saúde das populações e nas economias das regiões afectadas, requerem do Estado medidas urgentes de reforço da fiscalização e de adequada punição dos infractores, mediante também o incremento substancial das penalidades previstas na lei. Entende-se fundamental que o Estado e as autarquias ponham sistematicamente em prática o princípio do poluidor-pagador.

Energia

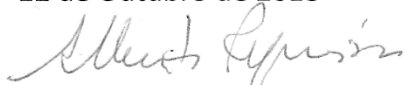
O preço da energia tem um impacto muito relevante no orçamento das famílias (e aliás também no das empresas). Em 2011, as famílias foram confrontadas com um aumento do IVA na eletricidade e no gás natural, passando a pagar 23% de IVA.

Não se pode esquecer que a eletricidade e o gás são serviços públicos essenciais, pelo que deveriam ter a mesma taxa aplicada aos bens de primeira necessidade, como os produtos alimentares básicos. Nesse sentido, preconiza-se que a taxa de IVA aplicada aqueles serviços públicos essenciais seja reposta nos 6%, na medida em que só desta forma se poderá cumprir o princípio subjacente à acessibilidade de tal serviço, por parte das famílias.

Acresce que se considera de extrema importância a automatização do processo de atribuição da tarifa social na energia. Contudo, defende-se que os critérios para atribuição daquele desconto social sejam iguais, tanto para o fornecimento de eletricidade como para o fornecimento de gás. De facto, os critérios de atribuição da tarifa social no setor do gás são mais restritivos, o que não parece justificável.

Tem-se bem consciência que as propostas referentes à redução da taxa de IVA têm inevitáveis repercussões nas receitas orçamentadas pelo Estado. No entanto, admite-se que o Estado possa noutros domínios da fiscalidade encontrar novas receitas que permitam compensar os efeitos decorrentes do que vai acima proposto.

12 de Outubro de 2018



Alberto Regueira

(Associações de Consumidores)

