CONFEDERAÇÃO
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS
PORTUGAL

CIRCULAR

N/REFª: 39/2016
DATA: 11/05/2016

Assunto: **Parecer do Conselho Economico e Social sobre o Programa Nacional de Reformas**

Exmos. Senhores,

Junto se remete, para conhecimento, parecer do Conselho Economico e Social, sobre o Programa Nacional de Reformas, aprovado no plenário do CES no passado dia 9 de Maio.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Vieira
Secretária-Geral

CES Conselho Económico e Social PORTUGAL

Parecer sobre o

Programa Nacional de Reformas

(aprovado em Plenário a 09/05/2016)

Relatora: *Conselheira Marlene Ferreira Mendes*

Lisboa 2016

INDÍCE

1. DO ENQUADRAMENTO DO PARECER DO CES 3

1.1. DO OBJETO 3

1.2. DA TEMPORANEIDADE 4

2. DO ENQUADRAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 5

3. O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS – APRECIAÇÃO GERAL 10

4. O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS – APRECIAÇÃO DAS PRINCIPAIS RESPOSTAS AOS DESAFIOS ECONÓMICOS 11

4.1. PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PORTUGUESA 15

i) Qualificação dos Portugueses 15

ii) Promoção da inovação 18

iii) Valorização do território 22

iv) Modernização do Estado 26

4.2. ENDIVIDAMENTO DA ECONOMIA 30

4.3. REFORÇO DA COESÃO E IGUALDADE SOCIAL 36

5. CONCLUSÃO 38

6. ANEXO (Declarações de Voto) 42

1. DO ENQUADRAMENTO DO PARECER DO CES

O presente Parecer do CES é elaborado ao abrigo do art. 18º, al. d) do Regulamento de Funcionamento do CES, de acordo com o solicitado pelo Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, Pedro Marques, no sentido de que o CES se pronuncie sobre o Programa Nacional de Reformas 2017-2020 aprovado em Conselho de Ministros a 21 de abril de 2016 e que foi discutido na Assembleia da República no passado dia 27 de abril de 2016.

O CES regista positivamente a iniciativa do Governo de solicitar parecer a este Conselho. Aliás, outra coisa não seria de esperar no seio de uma democracia participativa e relativamente a um documento com a relevância estratégica e governativa de um Programa Nacional de Reformas, motivo pelo qual a consulta a este Conselho até se deveria revestir de caráter obrigatório como acontece com outros documentos de idêntico relevo como as Grandes Opções do Plano.

1.1. Do objeto

O presente parecer tem por objeto o "Programa Nacional de Reformas. Mais Crescimento. Melhor Emprego. Maior Igualdade" que é constituído – na versão enviada a este Conselho em ficheiro Pdf - por um documento de 89 páginas, datado de abril de 2016 e conforme consta do mesmo "(…) elaborado com informação disponível até à data de 21 de abril de 2016" (adiante designado PNR), por um anexo composto por 19 páginas que consiste na apresentação de um quadro intitulado "Informação acerca das medidas previstas e das medidas já promulgadas" (adiante designado Anexo PNR).

No âmbito da apreciação do "Programa Nacional de Reformas" foi considerada, pelo CES, desde logo e como ponto de partida toda a informação contida no referido documento. Tendo ainda sido considerados os documentos que permitem enquadrar o próprio "Programa Nacional de Reformas no Semestre Europeu" identificados na página 6 do PNR, a saber: A *Análise Anual do*

Crescimento para 2016 e as Recomendações Específicas por País, elencadas pelas instituições europeias no *Relatório relativo a Portugal 2016*. Foram, ainda, consideradas as versões finais do PNR – documento com 92 páginas – elaborado com a informação disponível no dia 28 de abril de 2016, conforme consta do mesmo e do Anexo ao PNR datado desse mesmo dia 28 de abril de 2016. O PNR foi objeto da reunião realizada no CES, em sede de Comissão Permanente de Concertação Social, em reunião realizada no dia 28 de abril de 2016.

1.2. Da temporaneidade

Na sequência do que tem vindo a ser apontado no que respeita à temporaneidade ou extemporaneidade do pedido de parecer, como o CES já tem tido a oportunidade de referir em anteriores pareceres, entre o momento em que o pedido de parecer é solicitado ao CES e o momento em que o parecer tenha de ser aprovado em Plenário deverá decorrer um período de tempo que seja suficiente para analisar os documentos em causa, estudá-los, pesquisar informação complementar e, consequentemente, elaborar o referido parecer de uma forma refletida e informada. Só assim se conseguirá o efeito útil que todos desejam e que, em última análise, consubstancia a razão de ser da emissão de qualquer parecer, e em particular, da emissão de pareceres por parte do CES no âmbito e no exercício da sua função, de acordo com o constitucionalmente definido.

Lamenta, pois, o CES que o prazo para a emissão do presente parecer seja curto, como lamenta que o teor do presente parecer não esteja incorporado ou não possa ser tomado em consideração no PNR a ser objeto de apreciação e reflexão parlamentar. Pois, como *supra* referido o PNR foi discutido em Assembleia da República no dia 27 de abril, data em que – atenta a data em que foi solicitada a emissão de parecer a este Conselho - ainda decorriam os trabalhos de elaboração do presente parecer no seio do CES.

2. Do Enquadramento do Programa Nacional de Reformas no Semestre Europeu

A elaboração por parte dos Estados-Membros de um Programa Nacional de Reformas no Semestre Europeu insere-se no âmbito da prossecução da Estratégia Europa 2020[1]. No âmbito desta Estratégia Europa 2020 e no âmbito do Semestre Europeu (ciclo anual de coordenação das políticas económicas), cada Estado-Membro deve publicar dois relatórios em que se explicam as medidas tomadas para alcançar os objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020: o Programa de Estabilidade/convergência e o Programa Nacional de Reformas.

Nos termos da *Análise Anual do Crescimento* para 2016 são definidas como prioridades para a política económica e social da UE em 2016: relançar o investimento, prosseguir as reformas estruturais para modernizar as economias dos Estados-Membros e assegurar políticas orçamentais responsáveis. No âmbito do *Relatório sobre o Mecanismo de Alerta*, Portugal foi identificado como um Estado-Membro cuja situação macroeconómica exige uma apreciação aprofundada. O *Relatório relativo a Portugal 2016* que analisa a economia portuguesa à luz da Análise Anual do Crescimento da Comissão aponta que a economia portuguesa manteve uma trajetória de recuperação moderada desde o início do segundo semestre de 2013, recuperação que se deverá prosseguir, mas aponta igualmente a elevada dívida externa líquida, o elevado endividamento, privado e público, e o grande número de desempregados de longa duração. São ainda apontados desafios específicos que se colocam à economia portuguesa relacionados com: a pobreza e exclusão social; as qualificações; o sistema de pensões; a despesa com a saúde; o regime de tributação das empresas; a falta de competitividade das empresas; o elevado grau de incerteza atribuído ao sistema fiscal; as barreiras regulamentares; a falta de eficiência do sistema

[1] De acordo com a *Comunicação da Comissão, Europa 2020. Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM (2010) 2020 final, Bruxelas 3.3.2010.

judicial; a transparência das Parcerias Público-Privadas, nas esferas local e regional e nos contratos de concessão.

O Relatório relativo a Portugal inclui a avaliação da execução das recomendações dirigidas ao País, da realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e o painel de avaliação do Procedimento dos Desequilíbrios Macroeconómicos.

As últimas recomendações específicas para Portugal estão disponíveis no Anexo A "Quadro Recapitulativo do Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão" do *Relatório relativo a Portugal 2016*[2].

No enquadramento do Programa Nacional de Reformas no Semestre Europeu, apresentado pelo Governo, são referenciados os bloqueios estruturais identificados no *Relatório Relativo a Portugal 2016* admitindo-se que "os eixos de atuação contidos nos pilares presentes no Programa Nacional de Reformas 2016, desenvolvidos no quadro dos graus de liberdade decorrentes do acervo institucional e regulamentar da Zona Euro, respondem simultaneamente aos desafios económicos e às Recomendações Específicas por País (REP) presentes no *Relatório relativo a Portugal 2016*". Os bloqueios estruturais que a economia portuguesa apresenta, de acordo com o PNR, são: "as qualificações", "os baixos níveis de inovação presentes no nosso tecido empresarial", "a necessidade de valorização do território e modernização do Estado", "os elevados níveis de endividamento público e do setor empresarial" e a "necessidade de reforço da coesão e igualdade social", coincidentes, pois, com os identificados no *Relatório relativo a Portugal 2016*.

[2] Encontrando-se, também, disponíveis em http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_portugal_en.pdf (consultadas em 27/04/2016)

Os bloqueios apresentados são divididos (ou agrupados) em três categorias de desafios económicos principais: o da produtividade e competitividade; o do endividamento da economia; e o do reforço da coesão e igualdade social.

Sem deixar de considerar a relevância dos desafios identificados no PNR, o CES questiona que se tenha assumido no documento as recomendações dirigidas ao País no quadro do Semestre Europeu, sem uma análise própria ao enquadramento socioeconómico, histórico e cultural do Estado Português que permita identificar as especificidades do País que devam ser tomadas em consideração aquando da tomada de decisão em relação às reformas a adotar.

O CES lamenta que o PNR, em matéria de bloqueios estruturais e de constrangimentos à competitividade da economia portuguesa, se limite a remeter para um documento de trabalho da C.E. ("Relatório relativo a Portugal 2016"), o qual faz uma leitura que está longe de esgotar os problemas com que o nosso País se confronta e que, embora reconhecendo que Portugal tem um problema sério de crescimento («não se prevê que o crescimento potencial volte às taxas de crescimento observadas no início da década de 2000») e se depara com dificuldades que resultam da manutenção de uma dívida pública bruta muito alta («dado o seu muito elevado valor de partida e o excedente primário estrutural relativamente modesto, prevê-se que o rácio da dívida se mantenha nos 125% do PIB por muitos anos»), considera que o caminho a seguir passa, no essencial, por «esforços adicionais de consolidação orçamental», ou seja que a «sustentabilidade [da dívida] só poderá ser salvaguardada se a disciplina orçamental for prosseguida com firmeza». Assim, não se admite nem a necessidade de flexibilizar os tempos para a consolidação orçamental articulando-a com o crescimento da economia, nem se faz qualquer referência ao peso dos juros da dívida no OE e ao efeito que estes provocam nos saldos primários obrigados a serem crescentemente positivos, tornando inevitável a adoção de políticas orçamentais restritivas e com um claro efeito contra cíclico.

Pois, tal como já se afirmou no Parecer do CES sobre o Orçamento do Estado para 2016, o País enfrenta um quadro de restrições que limita a autonomia nacional em matéria de política orçamental, decorrendo estas restrições, nomeadamente, do Procedimento por Défices Excessivos, das recomendações no âmbito do Semestre Europeu e das metas orçamentais do Tratado Orçamental. Resulta deste quadro a incompatibilidade entre o esforço orçamental exigido pelas autoridades europeias e a necessidade de um crescimento económico expressivo, bem acima dos 2% como os pareceres do CES têm insistido, o que seria vital para ultrapassar ou mitigar os desequilíbrios macroeconómicos apontados, criar emprego, reduzir o nível de desemprego e colocar a dívida pública numa trajetória de diminuição sustentável.

Entende-se, pois, existir falta de coerência no Relatório relativo a Portugal não apenas na matéria económica, mas também na social, tendo presente as críticas feitas pela Comissão, quando aponta problemas graves que têm origem, ou foram seriamente agravados, nas políticas de austeridade aplicadas.

Esta situação leva o CES a afirmar que o Governo deve ser determinado na negociação com as autoridades europeias, defendendo, acima de tudo, os interesses do nosso País e uma política de reformas que viabilize uma estratégia de desenvolvimento para Portugal.

Efetivamente, como o CES já tem vindo a referir, a economia portuguesa está largamente condicionada por diversos fatores que têm origem, quer na política económica que tem vindo a ser conduzida pela UE e plasmada, em especial, no Tratado Orçamental, quer em fatores políticos cuja evolução se afigura de difícil previsão, como seja a de uma possível saída do Reino Unido da UE ou o agravar da situação da Grécia. Os primeiros fatores mencionados refletem-se desde já, nos baixos níveis de crescimento previstos para os próximos anos no conjunto da União Europeia, e que são o resultado das políticas orçamentais contra cíclicas que aquele Tratado impõe; enquanto os segundos a acontecerem terão

certamente um efeito que se repercutirá negativamente na evolução da economia europeia.

Estes cenários e o grau de incerteza que os envolve poderá ter um impacto fortemente negativo na economia portuguesa atendendo, em particular, ao elevado peso que o mercado dos Países da UE tem nas exportações portuguesas. Acrescem, ainda variáveis como o preço do petróleo e outras relacionadas com a evolução das situações críticas na Ucrânia e no Médio Oriente, com a situação relacionada com o fundamentalismo islâmico, com o atender ao afluxo de migrantes e refugiados e, a nível interno, com os impactos relacionados com a instabilidade do sistema financeiro português.

O CES lamenta, ainda, a falta de interligação quer com o Programa de Estabilidade, documento que será enviado às instituições comunitárias, juntamente com o presente PNR, quer com as Grandes Opções do Plano, interligação que muito contribuiria para permitir aferir da viabilidade de concretização das reformas enunciadas e para a perceção dos efeitos orçamentais e económicos previstos das medidas apresentadas no PNR, nomeadamente, para o horizonte do Programa de Estabilidade. De facto, o Governo apresentou um Programa de Estabilidade para o período de 2016 a 2020 com um esforço de consolidação orçamental que, na opinião do CES, se mostra difícil de compatibilizar com um expressivo crescimento económico, a criação sustentada de emprego e uma redução da dívida pública sem ser por via de elevados saldos primários.

Para o crescimento do País, seria fundamental que houvesse um impulso da procura interna (consumo e investimento) e das exportações, para mais num contexto externo menos favorável. Mas, observa-se que as medidas de recuperação do rendimento são limitadas pelo esforço previsto na consolidação orçamental e que o investimento público se manterá anémico. Num quadro de

médio prazo deveria haver uma política ativa e consistente de substituição de importações num contexto de uma estratégia de desenvolvimento.

3. O Programa Nacional de Reformas – apreciação geral

O PNR apresenta uma linguagem de tendência circular e repetitiva. Do ponto de vista da coerência interna do documento, não é estabelecida uma ligação explícita ao Anexo PNR, anexo no qual se indicam as medidas previstas ou já promulgadas relativas a cada pilar do PNR. O Anexo ao PNR na configuração em que se apresenta é, praticamente, ininteligível (modelo de ficheiro que foi disponibilizado).

O PNR apresenta um carácter genérico assente na identificação dos pilares e, no seio destes, das medidas a implementar sem se definir uma estratégia para o País. A mera identificação de um conjunto de objetivos gerais não define uma estratégia, não estabelece uma priorização estratégica. A definição de uma estratégia implica fazer opções e escolhas. O que definiria uma estratégia seria a identificação do caminho a seguir para atingir as metas do crescimento, do emprego, da qualificação dos portugueses, da maior igualdade, da justa repartição de rendimentos, etc.

Os pilares identificados no PNR são desenvolvidos como se fossem autónomos, sem o estabelecer de relações entre si, nomeadamente do ponto de vista da correlatividade entre os pilares e do modo como a concretização de um desses pilares pode afetar a concretização dos demais. O Anexo ao PNR não se apresenta completo, facto pelo qual não se consegue traçar, as mais das vezes, a calendarização das medidas, os desafios/riscos específicos da implementação das medidas e/ou a descrição qualitativa dos impactos previstos.

O PNR não estipula de modo concreto quais as reformas estruturais a implementar, quais as políticas a prosseguir. O PNR apresenta, em cada um dos pilares, um conjunto de eixos e medidas a implementar, mas nem sempre

estabelecendo uma hierarquização ou inter-relação entre estes. Os pilares e medidas só podem ser devidamente avaliados se puderem ser vistos e analisados de forma articulada e coerente, no âmbito de visão integrada e holística de toda a estratégia. O CES considera assim que é fundamental assegurar a devida transversalidade dos pilares e das medidas neles contidas por forma evitar uma segmentação das respostas, que poderia acarretar desequilíbrios não desejados nesta estratégia de desenvolvimento para o País. Por outro lado, o CES regista ainda que o PNR é quase omisso em termos de monitorização das medidas que se pretendem vir a implementar.

4. O Programa Nacional de Reformas – apreciação das principais respostas aos desafios económicos

Em termos genéricos, os seis desafios a que urge dar resposta e que resultam nos 6 pilares do PNR merecem a concordância do CES. Efetivamente, já aquando do Parecer sobre o "Programa Nacional de Reformas no Quadro do Semestre Europeu", aprovado em Plenário a 26/03/2015 o CES havia afirmado a necessidade de dar prioridade ao crescimento, através de políticas que atuem, simultaneamente, do lado da oferta e da procura; que permitam relançar o investimento (público e privado); exportar mais e melhor redefinindo o nosso perfil exportador; produzir melhor, melhorando, nomeadamente o rácio de capital por trabalhador, incorporando a inovação e a investigação no processo produtivo, a par do aumento da formação e da qualificação dos trabalhadores. Os pilares do PNR estão, pois, em linha de convergência com o que tem sido entendido por este Conselho.

Na perspetiva do CES, existem outros aspetos ou domínios que não se encontram contemplados ou diretamente abordados no PNR e que o deviam ser no âmbito de um documento que se pretende estratégico como o PNR. Assim, estranha-se a ausência de referência à natalidade, ao setor cooperativo e social e ao

mercado de trabalho. É origem de preocupação o facto de não ter sido dada referência explícita a cada um dos setores de atividade e ao importante contributo que por estes pode ser dado no âmbito da concretização das medidas previstas no PNR.

De facto, a promoção da natalidade apenas aparece, ao de leve, no ponto dedicado à reavaliação das isenções e reduções da taxa contributiva para a Segurança Social, no qual se refere que, no "âmbito da sustentabilidade do sistema importa priorizar as questões relativas à promoção da natalidade, com a adoção de medidas dirigidas às crianças e jovens, designadamente através de uma reconfiguração do Abono de Família, combinada com o acesso a serviços fundamentais, como um sistema de ensino de qualidade e cuidados de saúde adequados, bem como através do alargamento da rede de creches nos grandes centros urbanos."

Na perspetiva do CES, é necessário avançar nesta temática, ou seja, o Governo deve apresentar, com brevidade a sua estratégia promotora da natalidade. Trata-se de uma temática muito importante, dado que a matéria da natalidade tem, em diferentes domínios, um forte e decisivo impacto sobre o futuro desenvolvimento social e económico do País. Entre as várias questões específicas a debater, o CES destaca que, segundo o Inquérito à Fecundidade (INE, 2013[3]), os custos financeiros associados a ter filhos (face ao nível salarial) e a dificuldade de obter emprego são referidos como os motivos mais importantes na decisão de ter ou não ter filhos, e que "aumentar os rendimentos das famílias com filhos", bem como "facilitar condições de trabalho para quem tem filhos, sem perder regalias" são as medidas apontadas pelos inquiridos como as mais importantes de incentivo à natalidade. O desenvolvimento de uma rede de infraestruturas de

[3] INE – Instituto Nacional de Estatística, Fundação Francisco Manuel dos Santos (2014). *Inquérito à Fecundidade 2013*, Estatísticas Oficiais, Edição 2014, INE, I.P., Lisboa, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=218611955&PUBLICACOESmodo=2, consultado em 5/05/2016.

apoio à primeira e segunda infância; a necessidade de reavaliar a caracterização e quantificação dos encargos das famílias dedutíveis para efeitos fiscais; a importância de se implementar, ao nível educativo, uma atitude de partilha de responsabilidades e de tarefas entre homens e mulheres para combater, desde a escola, os estereótipos são, igualmente, medidas urgentes a considerar.

O setor cooperativo e social que a Constituição da República Portuguesa trata em pé de igualdade com o setor público e com o setor privado – como os três setores de propriedade dos meios de produção e a que a Lei de Bases da Economia Social veio dar enquadramento jurídico – desenvolve atividades económicas, sociais e culturais de elevado valor. As Organizações da Economia Social (OES) não podem ser esquecidas ou tratadas em associação, por extensão, com as empresas privadas. A especificidade e mais valias da intervenção das OES (Cooperativas, Mutualidades, Misericórdias, Fundações, IPSS, Associações e outras entidades integradas no setor cooperativo e social) devem ser enquadradas no PNR.

O PNR não define uma estratégia nem dá resposta aos problemas centrais do mercado de trabalho e do emprego. Não obstante o PNR implicitamente reconhecer o impacto do mercado de trabalho no âmbito da identificação e descrição de outros pilares, através de algumas referências dispersas, o CES considera que tais referências são insuficientes e não definem uma estratégia para o emprego e para o mercado de trabalho. Trata-se de uma matéria de carácter estruturante para o desenvolvimento económico e social, para as condições de vida e de trabalho de milhões de portugueses, para o aumento da procura interna e para o aumento da coesão social e sustentabilidade da Segurança Social e de outros sistemas de pensões.

Na perspetiva do CES é necessário avançar com esta temática, devendo o Governo apresentar a sua estratégia promotora do emprego e do mercado de

trabalho. Sem a definição de uma estratégia prévia, coerente, integrada, fundamentada e adaptada à realidade portuguesa num contexto globalizado, quaisquer medidas, nomeadamente no que concerne às opções de apoio à contratação, podem ser questionadas e virem a revelar-se ineficazes do ponto de vista da sua aplicação prática.

Nesta sede, entende o CES que o Governo num documento estratégico com o horizonte da legislatura deveria, nomeadamente:

- definir uma estratégia para a melhoria da qualidade e da dignidade do emprego;
- referir a participação dos parceiros sociais – recorde-se, por exemplo, o recente Acordo relativo à RMMG-2016 assinado com a esmagadora maioria dos Parceiros Sociais, no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social e do qual resultou a consagração de que futuros aumentos do salário mínimo nacional serão debatidos em sede de Concertação Social "observando os critérios previstos na Constituição da República Portuguesa e no Código do Trabalho, nomeadamente a evolução da produtividade, a competitividade, a inflação, as necessidades dos trabalhadores e a situação do emprego"– cujo papel é incontornável e determinante para o sucesso das medidas que respeitam ao emprego e ao mercado de trabalho;
- definir as medidas de dinamização da contratação coletiva;
- definir estratégias para melhor monitorizar o mercado de trabalho, nomeadamente por via do reforço da atividade inspetiva da ACT;
- exercer políticas que promovam uma melhor distribuição da riqueza.

Atentemos, agora, no teor do PNR atendendo a cada uma das respostas aos desafios económicos:

4.1. Produtividade e competitividade da economia portuguesa

Neste âmbito são indicados como pilares: a qualificação dos portugueses; a promoção da inovação na economia portuguesa (mais conhecimento, mais inovação, mais competitividade); a valorização do território; a modernização do Estado. Os pilares indicados como base para atingir maiores níveis de produtividade e estimular a competitividade da economia portuguesa são positivos.

i) Qualificação dos Portugueses

O CES é de parecer que a qualificação dos portugueses é absolutamente essencial, congratulando-se por esta ser uma das prioridades indicadas e partilhando as preocupações no que se refere, nomeadamente, aos níveis de insucesso e de abandono escolar. O ensino público deve ser de qualidade e universal. É, pois, fundamental reduzir as assimetrias e desigualdades no acesso ao ensino público e nos níveis de sucesso das crianças e jovens. Neste sentido, e, não obstante se considerar muito positivo o princípio da progressiva gratuitidade dos manuais escolares e aumento das bolsas de ação social escolar, o CES considera que o PNR não vai tão longe quanto deveria na garantia de uma maior e efetiva igualdade de oportunidades na educação.

Sendo positivo que o Governo rejeite uma dualização em fases precoces da aprendizagem, o CES questiona a elevada concentração do financiamento para a qualificação na garantia de que 55% dos alunos optam por vias profissionalizantes, quando, podem não estar garantidas iguais oportunidades.

As opções em termos de definição dos cursos profissionais e/ou em termos de definição das unidades curriculares a criar devem:

– ter na sua base estudos nos quais se percecione quais são as necessidades de empregabilidade futura atendendo à realidade económico-social portuguesa

e às opções políticas, sociais e económicas definidas, considerando, nomeadamente, o Portugal na Europa e no Mundo num contexto globalizado, o que determina, a precoce aprendizagem de línguas estrangeiras;

– considerar uma formação que forneça competências, metodologias e estratégias que facilitem, nomeadamente, a criação de negócios, pelo que o ensino do empreendedorismo deve ser ponderado.

A flexibilização dos *Curricula* - sem prejuízo da interdisciplinaridade curricular (como forma de promover o cruzamento das humanidades, da arte, do desporto, das ciências exatas, das ciências sociais e das ciências da saúde com as áreas tecnológicas) - não poderá deixar de conter conteúdos e matérias estruturantes, comuns e transversais a todo o ensino.

De acordo com o resultado de um estudo recente[4], Portugal é um dos quatro Países do mundo com o maior grau de desajustamento das competências dos recursos humanos às necessidades de qualificação profissional das empresas, pelo que há também, que adequar a oferta formativa das universidades à realidade socioeconómica do País encarada numa perspetiva de médio/longo prazo, nomeadamente através da oferta formativa em cursos em áreas tecnológicas mais atrativas e práticas e em cursos focados nas necessidades sentidas no setor cooperativo e social, no setor privado e no setor público.

Será, pois, construtivo um ensino que combata fragilidades e, em simultâneo, crie ou reforce competências e esteja integrado e interligado com a Sociedade e o mundo empresarial.

A qualificação de adultos – quer dos jovens adultos que terminaram os seus estudos (secundários ou superiores), quer dos adultos inseridos no mercado de trabalho (trabalhadores autónomos, trabalhadores subordinados e

[4] *Hays Global Skills Index 2014*, um estudo realizado pela consultora de recrutamento Hays em parceria com a Oxford Economics e publicado em finais de 2015.

empregadores, estes últimos independentemente da natureza jurídica que adotem como estrutura empresarial), quer dos adultos que procuram trabalho ou que estão desempregados – é, de igual modo, vital. A qualificação ou requalificação contínua permite quer o aperfeiçoamento, quer a aquisição de (novas) competências. O CES felicita a amplitude da rede formativa constante no PNR - no âmbito da medida "Reforçar a formação e qualificação de adultos", prevê-se a expansão da atividade dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) já existentes e a expansão da rede de CQEP- mas alerta, para o facto de os constrangimentos financeiros atualmente existentes deverem ser objeto de estudo e solução. Também, neste contexto é de relevar, pela maior importância que assumem, os Centros de Gestão Protocolares, quer na sua sustentabilidade, quer na sua dinamização e desenvolvimento.

O CES realça que os Parceiros Sociais devem ter um papel central no que se refere à qualificação de ativos (situação reafirmada no Acordo recentemente assinado, relativo à aplicação da RMMG-2016). Um documento estratégico como é o PNR, deve ser consequente com o teor deste Acordo nesta matéria e, ao invés de tímidas referências aos Parceiros Sociais, não pode deixar de relevar claramente essa importância, assim como definir e concretizar as medidas onde esta intervenção possa vir a ser mais profícua.

O CES considera que o documento deveria indicar uma maior discriminação das medidas a adotar, nomeadamente no que respeita à inexistência de referência à formação profissional positivada no Código do Trabalho (a qual tem, certamente, um importante papel a desempenhar no âmbito de uma formação contínua dos trabalhadores subordinados portugueses).

Em relação à medida "Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego", o CES concorda com o desenvolvimento do estudo em referência, mas realça que, pelo menos desde 2007, a temática da reforma das políticas ativas de emprego (PAE) tem sido objeto de discussão. Assim, nesta matéria o CES defende que

devem continuar os esforços de racionalização e simplificação quer do tipo quer do número de medidas das PAE.

Quanto à medida «Programa "Contrato-Geração"» que visa, segundo o PNR, "Promover a ativação dos desempregados jovens e desempregados de longa duração (DLD)" e sendo que, no mesmo âmbito se refere, ainda, o "(i) apoio a reformas a tempo parcial e incentivos à contratação pelas empresas de jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego; (ii) apoio ao emprego para as empresas que contratem simultaneamente jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego e DLD ", o CES considera que a ideia se revela potencialmente interessante, mas carece de maior concretização por forma a compreender-se como é que a mesma será operacionalizada.

No que respeita à medida "Garantir que as políticas ativas promovem inserções mais permanentes no mercado de trabalho", e atenta a sua descrição, o CES entende que a sua implementação deve ser cuidadosa e de impacto previsível estudado antecipadamente. Importa relembrar que o CES sempre defendeu uma estratégia de crescimento que promova e assegure empregos dignos. Entende o CES, que cabe também às políticas públicas, nomeadamente às políticas ativas de emprego, contribuir para tal objetivo. O CES chama, no entanto, a atenção, neste quadro, para a necessidade das alterações a introduzir nas políticas ativas de emprego, serem devidamente analisadas e avaliadas face ao contexto económico existente e a situações específicas de setores, regiões e desempregados.

ii) Promoção da inovação

Promover a inovação na economia portuguesa (mais conhecimento, mais inovação, mais competitividade), na vertente do desenvolvimento científico e tecnológico e da cooperação entre ciência, centros de investigação e empresas é encarada como um desafio central para alavancar as atividades de I&D em Portugal traduzindo-se essa colaboração em conhecimento aplicável a novos

produtos, processos e organizações. O CES considera como relevantes estes objetivos. Efetivamente o apoio técnico, tecnológico e científico de que muitas vezes carece o nosso tecido empresarial – constituído maioritariamente por pequenas e médias empresas – pode ser alcançado através destas parcerias. Nesta sede, é necessário operacionalizar e intensificar a I&D. Por exemplo, os ninhos de empresas/ incubadoras de empresas (nomeadamente, a Incubação Virtual) existentes, debatem-se com processos administrativos e hierarquizados muitas vezes morosos e complexos, com dificuldades do ponto de vista da sua operacionalização, estrutura, afetação de pessoal (cfr., é necessário, por exemplo, eliminar os obstáculos legais à participação de docentes e investigadores em projetos de inovação em meio empresarial) e acesso a fundos comunitários.

O PNR é omisso quanto à necessidade de dinamizar a participação nacional no Horizonte 2020 e de promover a inserção de empresas em plataformas tecnológicas e em rede de infraestruturas transnacionais de excelência.

Sem colocar em causa a prioridade que deve ser dada à digitalização da economia (nomeadamente à Indústria 4.0), no âmbito da promoção de uma inovação que esteja alinhada com as tendências globais de digitalização da economia, o CES alerta para o facto de essa prioridade só ser sustentável se: o bom comportamento das exportações o permitir - considerando neste âmbito o papel que a indústria e as atividades industriais têm desempenhado quer pelo aumento da produção de bens transacionáveis, quer pelo sucesso da produção e exportação de produtos derivados da agricultura – e, se o bom desempenho da atividade económica em todos os setores de atividade o permitir – considerando neste âmbito o papel dos operadores económicos quer na dinamização, nomeadamente, do mercado interno, quer na projeção da imagem de Portugal. O contributo de todos os operadores económicos é, pois, imprescindível e neste âmbito, o seu sucesso e dinamização constitui, crê-se, uma

questão prévia e de base ao sucesso da prioridade estabelecida e *supra* identificada.

Os Programas *Start-up* Portugal e Semente são positivos, mas convém não esquecer que, para além de capital, as empresas nos estádios iniciais devem beneficiar simultaneamente de tutoria especializada e de programas de aceleração.

Os objetivos plasmados no âmbito da promoção da internacionalização da economia ficam aquém do desejado. A parceria ao nível de empresas para efeitos de internacionalização é de incentivar assim como o estabelecimento de uma rede de contactos entre empresas, emigrantes e luso-descendentes, em especial jovens qualificados que, nos últimos anos, foram trabalhar para outros Países.

Em matéria de exportações o CES, conforme já fez referência no parecer sobre o OE 2016, considera que, tendo o País colocado a internacionalização e as exportações como uma prioridade, prever para os próximos 5 anos uma evolução destas em linha com a procura externa relevante, ou seja sem conseguir ganhos de quota de mercado, revela uma fraca ambição, sobretudo, quando se estabelece o objetivo de aumentar para 45% o peso das exportações brutas no PIB.

Em nossa opinião, o aumento da internacionalização do País não se faz apenas pelo aumento das exportações brutas, mas deve incorporar, quer a procura externa, quer a procura interna. Aquele não pode, igualmente, ser visto pelo número de empresas consideradas exportadoras (a maioria das 20 mil empresas que o PNR refere têm um contributo muito modesto para as exportações e o peso das mesmas nas suas vendas é diminuto) mas sim olhando para a totalidade das cadeias de valor, ou seja incorporando o efeito externo negativo de algumas importações contidas nas exportações e o efeito positivo de empresas que,

atuando no nosso País e não sendo diretamente exportadoras, contribuem para aumentar o valor nacional daquilo que exportamos.

Sem prejuízo do *supra* referido, o PNR dedica pouca atenção à inovação nas empresas voltadas para o mercado nacional, que são a maioria do tecido empresarial, considerando o CES ser muito insuficiente a revitalização do comércio local de proximidade e o programa "Portugal Sou Eu". São necessárias medidas de apoio à inovação das empresas que produzem para o mercado nacional, numa perspetiva de reforço deste mercado e da substituição das importações, fator essencial para o reequilíbrio da balança comercial e para a promoção do emprego.

Para além das medidas referidas no PNR, julga-se que não serão de descurar outros mecanismos e/ou sistemas que permitam aumentar a competitividade e a produtividade das empresas portuguesas, nomeadamente no que concerne ao incentivo de iniciativas de M&A - Monitorização e Avaliação - (relembre-se, a título de exemplo, o Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas) ou de modelos de cooperação (inter)empresarial (relembre-se, a título de exemplo, a nível nacional os Agrupamentos Complementares de Empresas ou os consórcios, ou a nível internacional os Agrupamentos Europeus de Interesse Económico) ou de outros tipos de sistemas cooperativos cuja operacionalização poderá ser útil: para permitir uma internacionalização de forma agregada (ambicionando novos mercados e colmatando a falta de escala com que se confronta o nosso tecido empresarial); para otimizar os métodos de produção e de distribuição; para incrementar a investigação; para desenvolver estratégias de *marketing* mais eficazes; para obter recursos financeiros (porventura em condições mais fáceis e acessíveis); para melhorar a *performance* num mercado cada vez mais global.

Como o CES já referiu em anteriores pareceres (e como, aliás, já foi referido no presente parecer a respeito da qualificação dos portugueses) a aposta na

formação dos nossos empresários é, também, fundamental, atento o contexto globalizado, informatizado e tecnológico e em constante mutação em que os mesmos têm de operar e tomar as suas decisões. Assim, a relevância da adoção de programas que visem reforçar os conhecimentos na área financeira (cfr. modalidades de financiamento e cuidados a ter para evitar o sobre-endividamento; modalidades para apresentar modelos de negócios sustentáveis) e na área dos modelos estratégicos de gestão.

iii) **Valorização do território**

Em matéria de valorização do território, o CES congratula-se com o reconhecimento que é feito pelo PNR de este ser um domínio estratégico, que deve ser protegido e preservado ao mesmo tempo que constitui um fator competitivo essencial. Realça-se, muito positivamente, a referência expressa à valorização do espaço marítimo sob jurisdição nacional e o reforço das medidas a implementar que, neste âmbito, foi inserido na versão final do PNR.

O CES considera muito importante a promoção de uma política de cidades assente em novos paradigmas, que contemple uma adequada manutenção e valorização do património edificado, público e privado. O investimento público na reabilitação do património público degradado deve estar integrado numa estratégia global para a regeneração urbana. A reabilitação urbana deve obedecer a princípios de desenvolvimento integrado, sustentável e de coesão social, pelo que as políticas públicas de reabilitação urbana têm de contemplar a dimensão social (habitabilidade e condições sociais), a dimensão física (funcionalidade do espaço público e paisagístico), a dimensão ambiental e a dimensão económica, nomeadamente potenciando ofertas com maior capacidade de atração de não residentes. Estudos de evolução demográfica, de movimentos migratórios devem ser considerados aquando da efetiva implementação dos programas previstos. Ainda ao nível da reabilitação urbana é, porém, preocupante que a principal fonte de financiamento prevista seja o

IFRRU 2020 que se apresenta limitado face às necessidades de financiamento já levantadas. É ainda necessário que seja prestado um cabal esclarecimento sobre o Fundo Nacional de Reabilitação Urbana e os objetivos que o pautarão, uma vez que está previsto que este seja financiado pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, isto é, pelas contribuições dos trabalhadores.

O CES considera que o desenvolvimento de territórios de baixa densidade é essencial para a coesão territorial e apoia os objetivos da UMVI – Unidade de Missão para a Valorização do Interior, recentemente criada pelo Governo.

Nesse domínio, o CES não pode deixar de assinalar que o PNR deveria incluir uma estratégia consistente, clara e transversal em matéria de promoção da coesão social e territorial, integrando vetores como a captação e retenção de pessoas e de empresas em regiões de baixa densidade populacional, como o fomento de uma rede de transportes intermodais ou ainda, como os investimentos públicos estruturantes a realizar. Neste quadro, o CES relembra os impactos negativos sobre cidadãos e empresas, resultantes do encerramento de inúmeros serviços públicos e realça a necessidade de investimentos públicos que corrijam tais lacunas e que assegurem efetivamente a prestação de serviços públicos de qualidade por parte do Estado.

O CES considera muito importante a intenção, inscrita no PNR, da valorização com propósitos do desenvolvimento das áreas classificadas, as quais possuem valores de excelência, naturais, paisagísticos e culturais, constituindo-se estes como importantes recursos endógenos destas regiões, particularmente as de baixa densidade. O CES alerta, contudo, que a sua conservação e valorização só são possíveis, por um lado, com a disponibilização de instrumentos financeiros adequados e verdadeiramente acessíveis e, por outro lado, através de uma verdadeira articulação entre os diversos instrumentos de planeamento e ordenamento do território nas vertentes da conservação e económica.

O CES estranha que a floresta portuguesa não tenha adequado tratamento no PNR, tanto na vertente produtiva como de desenvolvimento do território, já que o País dispõe de claras vantagens comparativas, o que, aliás, já foi referido em anteriores pareceres.

No âmbito do investimento público, o CES chama atenção para a importância do investimento em infraestruturas para a competitividade, tirando partido da centralidade de Portugal entre os principais blocos do comércio internacional, nomeadamente ao nível dos transportes e logística, com vista a uma melhoria da conetividade internacional e da atração de operadores e de investimento estrangeiro.

É o caso da melhoria das condições dos portos existentes e da ampliação do Porto de Sines, das linhas ferroviárias interoperáveis de transporte de mercadorias que os vão ligar à Europa (a saber, os corredores Aveiro – Salamanca – Irún e Sines – Caia – Madrid), das plataformas logísticas e das redes de transporte de energia, das infraestruturas aeroportuárias e da inserção do País no chamado "Corredor Atlântico" ao nível da rede transeuropeia de transportes.

O CES apoia o esforço de investimento previsto nas infraestruturas ferroviárias, designadamente o foco no transporte de mercadorias e o início da migração para a bitola *standard* (bitola europeia).

Regista-se com interesse a criação do Fundo Azul, destinado à promoção de novas atividades ligadas à economia do mar. Importa, no entanto, saber qual o valor desse fundo, como funciona e a quem se dirige em concreto.

No que respeita às questões energéticas, muito do que é apresentado no PNR é válido, mas há que analisar cada proposta, sem esquecer que o maior problema é o desenvolvimento económico, mais do que os níveis de consumo de energia.

O PNR faz referência à economia circular e importância do *eco-design*, referindo a necessidade de implementar um conjunto de medidas no âmbito das compras públicas ecológicas, política dos 3R e tratamento de resíduos. O modo como a economia circular é apresentada no PNR suscita, ao CES, alguns comentários:

- deve, também, promover-se estratégias que defendam uma maior durabilidade dos produtos, combatendo-se a obsolescência programada (veja-se o exemplo da lei francesa: *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*), e tendo em consideração a transposição das Diretivas Europeias referentes ao *eco-design*;
- a economia circular começa nas empresas e o enfoque no fim da linha, ou seja, no tratamento de resíduos urbanos – enfoque que até poderá encontrar explicação na necessidade de afetação de meios financeiros avultados na execução do PERSU 2020 (Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos) - levará a disfunções administrativas e económicas prejudiciais aos objetivos que se pretendem atingir. Efetivamente, "começar pelo setor dos resíduos" apenas melhorará a situação do País em termos de funcionamento das infraestruturas de recolha e tratamento de resíduos urbanos, ou seja, tratará das obrigações do Estado;
- o papel das empresas, designadamente da Indústria Extrativa e Transformadora e do setor da Construção, é relevante no seio do que é uma economia circular, pelo que o CES apoia a inserção dessa referência na versão final do PNR ("esta nova visão implicará a participação de todos os agentes económicos, desde a extração ao consumo");
- será, também, de fomentar e desenvolver políticas educativas que incluam os objetivos e princípios da economia circular;
- e, verifica-se, ainda, a necessidade de clarificar os conceitos, pois, "Economia Circular" não pode confundir-se com "Compras Públicas Ecológicas", e nenhum destes temas é reforma da fiscalidade verde.

No que respeita à fiscalidade verde, o CES recomenda que seja conferida a maior consistência aos estudos prévios e que as medidas, no concreto, comecem desde já a ser discutidas com os seus destinatários, uma vez que está prevista uma nova lei no âmbito do Orçamento do Estado para 2017 (pág. 85 da versão final do PNR).

O CES recomenda igualmente que, na linha dos estudos produzidos há dois anos, se use da maior prudência e contenção no seu âmbito e na sua intensidade, além da preocupação de neutralidade fiscal. Recordamos que os estudos indicaram claramente contração da economia e do emprego se não forem aplicados estes critérios (estudos levados a cabo pelo Professor Alfredo Marvão Pereira).

Quanto à mobilidade sustentável, são válidos os objetivos quanto à modernização e ao melhor desempenho ambiental dos transportes de serviço público.

Igualmente se defende o estímulo a um *cluster* de mobilidade elétrica, mas recomenda-se prudência no ritmo a adotar. O voluntarismo excessivo só criará maiores custos e investimentos inúteis.

No entanto, a bondade das intenções expostas neste Programa só poderá ser avaliada quando for devidamente explicado o resultado nele anunciado, de redução, no setor dos transportes, das emissões de CO2 em 14% até 2020 face a 2005.

iv) Modernização do Estado

Relativamente à modernização do Estado, o CES recorda que o Estado serve os cidadãos. O Estado deverá, pois, funcionar eficaz e eficientemente no sentido de ser garante das liberdades e das garantias dos cidadãos, motivo pelo qual as medidas indicadas neste pilar do PNR devem ser dirigidas à Sociedade no seu todo: aos cidadãos, às entidades públicas, privadas e cooperativas.

Medidas de simplificação e agilização de processos e de procedimentos legais, administrativos e regulamentares são de aplaudir. Não basta, contudo, implementar as medidas. Urge colocá-las em pleno funcionamento através: da formação dos funcionários envolvidos, da disponibilização de informação útil, clara e atual, da melhoria da qualidade de atendimento aos cidadãos e empresas, do cumprimento dos prazos estipulados e da agilização de articulação entre as próprias administrações públicas.

No que concerne à legislação, como instrumento de regulamentação e de gestão que é, entende o CES que a mesma deve ter uma linguagem simples, clara e compreensível, ser acessível e ampla e atempadamente divulgada a todos os cidadãos no âmbito de uma democracia participativa, de modo a garantir a estabilidade e previsibilidade normativas na prossecução de uma segurança jurídica que todos desejam. Para o efeito, julga-se que medidas como, por exemplo, o alargamento dos períodos de *vacatio legis*, a codificação legislativa integrada e estruturada (nomeadamente no que respeita à já apontada entrada em vigor de leis/decretos-leis em simultâneo com os diplomas que os regulamentam) constituem mais valias. Os processos de discussão em sede de transposição e/ou de aplicação de legislação comunitária devem iniciar-se a nível interno o mais cedo possível e envolver os diversos interessados e assegurar uma transposição que não ultrapasse o nível de exigência das diretivas europeias, evitando uma regulamentação excessiva, em comparação com os nossos parceiros europeus ("*gold-plating")*. Não obstante, mais do que atender à quantidade de diplomas deve atender-se à sua qualidade, motivo pelo qual se aconselha cautela na aplicabilidade do princípio "one in - one out". Qualquer interpretação das Leis (independentemente de que tipo), entende o CES, deve ser transparente, não discricionária, pública e fundamentada.

Acolhe-se favoravelmente a aplicação efetiva do "Teste PME" – relativamente ao qual importa assegurar a aplicação do princípio da proporcionalidade,

segundo o qual os procedimentos administrativos são graduados em função da dimensão das empresas objeto da legislação - e da "Comporta Regulatória".

Salienta-se, ainda, a necessidade de assegurar que a avaliação do impacto das medidas legislativas, no plano económico e social, incluindo a que decorre de transposição de e/ou aplicação de legislação da UE, tenha em conta o efeito na competitividade das empresas.

O PNR prevê um modelo de municipalização de várias "áreas de política pública, como a educação, a saúde, a ação social, os transportes, a cultura, a proteção civil e as áreas portuárias". O modelo de municipalização, nomeadamente na área da educação, que está já em curso, tem sido aplicado à revelia dos que, diariamente, asseguram o sistema educativo. Ora o alargamento da municipalização a todas as áreas previstas no PNR acentua os perigos do financiamento das funções sociais do Estado ficarem dependentes dos diferentes orçamentos municipais e de diferentes orientações e opções políticas, pondo em risco a coesão territorial e social e a igualdade. Acresce que, o PNR não esclarece como é que se pretende implementar o novo modelo territorial nem quais os instrumentos operacionais e práticos que estarão subjacentes à descentralização das várias áreas da política pública, nomeadamente no que respeita à afetação de estruturas, recursos financeiros e recursos humanos. O incentivo à colaboração intermunicipal parece, também, ser vital. A implementação de tais medidas deve ser fundada em estudos, nomeadamente, demográficos com projeções a longo prazo.

Na perspetiva do CES, em geral, é necessário aliviar o peso que o recurso ao sistema judiciário pode representar na vida de empresas (nomeadamente, no que concerne às decisões das empresas – decisões de investimento, de afetação de recursos, de deslocalização, etc.) e dos cidadãos (nomeadamente, no que concerne à necessidade de recurso ao sistema judiciário para efeitos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos). Tenha-se presente que, de

acordo com as estatísticas divulgadas, em 29 de abril, pela Direção Geral de Política de Justiça (Ministério da Justiça), em 31 de dezembro de 2015, o número de processos pendentes nos tribunais Administrativos e Fiscais de primeira instância aumentou por via do aumento do número de impugnações efetuadas pelos contribuintes às decisões da Autoridade Tributária e Aduaneira (do total dos processos pendentes, 71% eram ações de natureza fiscal). Por outro lado, é fundamental melhorar a imagem que a Justiça tem no nosso País, introduzindo reformas de fundo que acelerem a tramitação dos processos nos tribunais e a obtenção de decisões eficazes que desincentivem os não cumpridores e que garantam o papel da Justiça visando responder aos interesses e legítimas expetativas de empresas e cidadãos.

Assim, por exemplo e relativamente ao que consta no PNR sobre o aumento da capacidade de resposta dos Tribunais Administrativos e Fiscais, devia-se, nomeadamente, melhorar as funcionalidades do Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais (SITAF) - em moldes similares ao que já sucede com o portal CITIUS (por exemplo, ao nível das notificações eletrónicas e da disponibilização *online* e em tempo real de todos os atos processuais) – e, reforçar o número de magistrados. Neste âmbito, a possibilidade de aceitação pela Administração Fiscal de planos de pagamento de dívidas de empresas, de dívidas de cidadãos e de dívidas de empresas em recuperação (dada a importância deste credor em processos de insolvência e os privilégios creditórios de que beneficia) com prazos de pagamento mais longos, períodos de carência, perdão de juros e dispensa de garantia, constitui uma medida positiva. No âmbito empresarial e no que concerne aos processos de insolvência e de recuperação de empresas, reveste-se, por exemplo, de importância a promoção de uma maior articulação entre a Administração Fiscal e a Segurança Social. De realçar, ainda, a necessidade de reforço da preparação e conhecimentos técnicos dos administradores judiciais.

4.2. Endividamento da economia

Empresas

O CES considera como positivas as medidas propostas no que respeita à capitalização das empresas no sentido da existência de uma diversificação de fontes de financiamento, particularmente, das PME, nomeadamente através da criação de uma nova linha de crédito com garantia mútua e de uma nova linha para operações de capital reversível, para além de linhas de financiamento para fundos de capital de risco e *business angels*. No entanto, é necessário:

- assegurar a manutenção da segurança jurídica nas transações financeiras;
- evitar a ocorrência de distorções de concorrência decorrentes de atividades não reguladas ou supervisionadas ao nível do designado "sistema bancário paralelo".

E, em simultâneo, não será de descurar a importância do setor bancário como instrumento de viabilização de uma estratégia de desenvolvimento no que concerne ao financiamento do investimento produtivo.

O Programa Capitalizar gera interesse e grandes expectativas, mas há que cuidar quanto à sua aplicação, assegurando que o mesmo é direcionado para suprir lacunas de financiamento, designadamente de capital próprio, que afetam a estrutura empresarial maioritária no País, as pequenas e médias empresas.

Tal como o PNR assume, o autofinanciamento das empresas pode, também, ser determinante. Concorda o CES que, para o efeito, sejam modificadas as disposições legais do ponto de vista societário e do ponto de vista fiscal que permitam operacionalizar essa fonte de financiamento. O CES considera que não existem estímulos fiscais adequados para a constituição e reforço dos capitais próprios das empresas, o que é fundamental para que se atinja o objetivo da sua capitalização. Pelo contrário, existe um favorecimento à utilização de capitais

alheios na medida em que os juros incorridos são dedutíveis fiscalmente ao contrário do que sucede com os custos dos capitais próprios. Julga-se, assim, adequado que no âmbito do pilar de Capitalização das Empresas do PNR existam medidas que possam enfrentar este problema.

O CES apresenta ainda, comentários sobre algumas medidas incluídas no PNR e, também, sobre medidas que considera importantes e que deveriam constar neste Programa:

- Seria importante que as medidas propostas com o objetivo de "dinamizar o acesso ao mercado de capitais por parte de PME e *mid caps*", constantes da página 44 do PNR, estivessem também incluídas no seu anexo, com a devida especificação em termos de descrição, indicadores, instrumentos e calendarização.

- Relativamente ao tratamento fiscal sem discriminação negativa do capital próprio e às outras medidas fiscais de promoção da capitalização referidas no anexo, mantem-se a elevada expectativa quanto à profundidade de que se revestirão as revisões dos regimes fiscais enunciados, por forma a que possam constituir um eficaz instrumento de fomento da capitalização de empresas. A este respeito, questiona-se, ainda, o alcance da expressão constante da página 45 da versão final do PNR: "consolidação das limitações já previstas à dedutibilidade fiscal dos custos de financiamento". O caminho a seguir, para assegurar a neutralidade no tratamento do financiamento por capitais próprios, não deve incluir maiores penalizações das empresas atualmente mais endividadas.

- Não é dado um rumo à Instituição Financeira de Desenvolvimento ou lhe é definida uma alternativa mais ajustada às necessidades do País.

- A criação de um regime jurídico de reestruturação extrajudicial de passivos empresariais deve ser realizada de forma a que o mesmo não possa ser

utilizado como expediente dilatório. Acresce que o regime de incentivos previsto com o objetivo de promover a adesão a este regime jurídico pode apresentar riscos específicos no plano prudencial que devem ser ponderados. De igual modo se devem ponderar as dificuldades que podem resultar da aplicabilidade deste regime para a governabilidade das empresas.

Ainda no que se refere à reestruturação importa prever, no PNR, a criação de mecanismos mais eficazes, atrativos e competitivos para a aquisição de empresas, para fusões e consórcios e para reestruturações acionistas.

- Reforçar a divulgação dos mecanismos de *early-warning* permitindo um alerta antecipado às empresas relativamente à sua situação financeira, através do recurso a informação comunicada pelas empresas à Administração Pública.

O CES salienta a importância que deve ser dada ao Sistema Financeiro, enquanto pilar estrutural do financiamento da economia, sendo de relevar a criticidade que assumem as reformas relacionadas com o funcionamento da justiça nos processos de recuperação de empresas e de insolvência, assim como a remoção de obstáculos de natureza legal e fiscal que impedem a resolução do elevado nível de crédito vencido no sistema bancário nacional e que levam a uma permanência excessivamente longa desses créditos no balanço dos bancos.

Sustentabilidade das Finanças Públicas

O PNR enferma de uma visão limitada da sustentabilidade das finanças públicas, a qual não pode limitar-se à da despesa social (o que não significa que não deva ser analisada nas duas vertentes que constam no PNR), na medida em que é indiscutível o papel que o Estado desempenha no cumprimento das suas funções sociais. O CES chama a atenção para a necessidade de uma abordagem mais geral e que não isole a sustentabilidade de outros objetivos a atingir nomeadamente no que respeita:

- ao combate ao elevado nível de fraude e de evasão fiscal, pois, apesar da recorrência do tema e dos programas, sempre renovados, de combate ao fenómeno, incluindo o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Ficais e Aduaneira, não parece ao CES existirem até agora resultados ao nível da dimensão apresentada pelo problema;

- ao peso de despesas de natureza económica com forte implicação na sustentabilidade das finanças públicas. O CES tem alertado para a dimensão da despesa com juros os quais representam 4,6% do PIB: Portugal é o País da zona euro onde esta despesa é maior em termos relativos;

- ao peso dos apoios do Estado ao setor financeiro, incluindo injeções de capital e resgates financeiros, claramente acima do verificado na UE;

- aos elevados encargos com as Parcerias Público Privadas (PPP), sempre acima de mil milhões de euros ao ano (a preços constantes de 2016) até 2021, inclusive – uma despesa que em 2016 se estima em perto de 1% do PIB. Os encargos já suportados ou que o Estado pode vir a ter de suportar em resultado dos contratos de cobertura de riscos associados à variação da taxa de juro ("*swaps*") subscritos junto do sector financeiro por empresas do Sector Empresarial do Estado. O CES valoriza a intenção de reforçar a transparência nas concessões e PPP constantes do PNR;

- aos custos com contratação de serviços externos em substituição dos recursos humanos da Administração Pública e que ascenderam a 3 mil milhões de euros em 2013.

É indiscutível o papel que o Estado desempenha no cumprimento das suas funções sociais. A prossecução da saúde no âmbito do Serviço Nacional de Saúde "com meios humanos, técnicos e financeiros capaz de responder às necessidades da população portuguesa com máxima celeridade, qualidade e eficiência, e com caráter universal" como este Conselho já teve oportunidade de

referir em anterior Parecer[5] é uma função crucial do Estado atento, inclusive o envelhecimento da população.

A área da saúde como é referido no Relatório da Comissão relativo a Portugal 2016 constitui um duplo desafio na medida em que se tem de garantir a sustentabilidade a longo prazo assim como a manutenção do nível de acesso aos cuidados de saúde. O CES considera que os sérios desafios que o Serviço Nacional de Saúde enfrenta – envelhecimento da população; crescimento limitado do PIB inferior aquele que se verifica para os custos da área da saúde; peso crescente e elevado das despesas com doenças crónicas e medicamentos inovadores – impõem um debate aprofundado sobre este tema na sociedade portuguesa. A eficácia e eficiência na alocução de recursos tem, pois, de ser acrescida.

O PNR tem uma abordagem que visa conciliar medidas no plano da sustentabilidade (particularmente, uma melhor governação do sistema, o reforço da centralização das compras e medidas de controlo da despesa pública, incluindo os medicamentos e a revisão das convenções para a aquisição dos Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT) e outros subcontratos) com medidas de reforma do SNS, o que o CES valoriza. É de facto urgente que o País disponha de um sistema de saúde que articule devidamente os cuidados primários de saúde, os hospitais e os cuidados continuados integrados. Sublinha-se a necessidade de reforçar a Rede Nacional dos Cuidados Continuados Integrados para fazer face ao envelhecimento da população e, em geral, ao problema da dependência. No domínio do envelhecimento, não se vê, porém, refletido no PNR a necessidade de uma resposta adequada em termos de equipamentos sociais a preços acessíveis, chamando a atenção que a insuficiência atual, particularmente nos grandes centros urbanos da zona litoral do País, tem pesados custos em termos de orçamentos familiares.

[5] Cfr. Parecer sobre o "Programa Nacional de Reformas no Quadro do Semestre Europeu", aprovado em Plenário a 26/03/2015.

Não obstante o PNR apontar medidas, essencialmente, no âmbito da medicina curativa e de reabilitação, o CES não deixa de anotar a importância que neste contexto podem desempenhar políticas de medicina preventiva, políticas ativas de fomento de hábitos e práticas de vida saudáveis, promoção da cultura física e desportiva, pela educação sanitária, pelo incentivo à adoção de comportamentos que reflitam uma *compliance* do indivíduo consigo próprio, com os outros e com a Sociedade e na plena assunção de que a saúde é um direito mas também um dever de todos: "todos têm direito à saúde e o dever de a defender e promover" (cfr. artigo 64º, nº 1 da CRP). Assim, e neste âmbito, poderão ser medidas de incentivo à adoção de estilos de vida saudável, por exemplo, a redução de carga fiscal que incida sobre alimentos saudáveis, sobre os custos inerentes ao exercício e prática de atividades desportivas e/ou físicas… A esta perspetiva acresce, também, o reforço das melhores práticas em sede de proteção da saúde no trabalho e o reforço das medidas e/ou práticas preventivas ou de precaução no que respeita à produção, manutenção e conservação de produtos alimentares.

Na área da saúde, o permanente incentivo à investigação é outro dos importantes aspetos a considerar. O desafio é o da sustentabilidade do direito à proteção da saúde, sem perda de qualidade e de valências nos serviços prestados.

O CES já se pronunciou no sentido de que os sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações devem ser objeto de uma discussão pública alargada sobre a sustentabilidade destes sistemas[6]. Nesse sentido o CES anunciou já que promoverá em 2016 a realização de ações (conferências) com o objetivo da discussão pública do tema da Segurança Social envolvendo a sociedade civil e com o apoio de uma universidade.

[6] Cfr. Parecer de 2015, relativo ao PNR (já referido), p. 32.

No domínio da Segurança Social, o CES salienta três aspetos-chave: a recuperação da confiança no sistema de segurança social; a sustentabilidade (financeira, económica e social) do sistema; a adequação. A recuperação da confiança é essencial: exige a montante a não estigmatização social dos beneficiários de prestações asseguradas pelo sistema, sejam eles pensionistas, desempregados ou beneficiários de prestações não contributivas e a jusante um sistema de qualidade e transparente.

A sustentabilidade deve ser entendida numa visão abrangente e não ser limitada a aspetos financeiros. A sustentabilidade depende de fatores essenciais como o crescimento da economia; a confiança no sistema; a redução da evasão contributiva; o emprego sendo importante aumentar a taxa de emprego e a qualidade do emprego, incluindo os salários; a diminuição do desemprego, a qual tem impactos imediatos na despesa; a promoção da natalidade e a prevenção da emigração. Depende também do aprofundamento da diversificação das fontes de financiamento.

O objetivo da sustentabilidade não pode sobrepor-se ao da adequação tendo em conta que as pensões constituem a principal fonte de rendimento da população idosa e o facto de existir um elevado número de pensionistas com baixas pensões.

4.3. Reforço da coesão e igualdade social

O CES congratula-se que Portugal combata ativamente as situações de exclusão e de desigualdade sociais. Verifica-se que este é o pilar em que o atual Governo já implementou maior quantidade de medidas até à presente data. Efetivamente, como se assume no PNR muitas das medidas já foram implementadas ou estão em fase de implementação.

O CES valoriza a perspetiva contida no PNR de que o combate à pobreza e exclusão social exige uma intervenção integrada nas vertentes de educação, de

distribuição de rendimentos primários, de mercado de trabalho e de proteção social. Importa, porém, que esta perspetiva de integração não passe de uma boa intenção, a exemplo do que há muito vem acontecendo, mas antes conduza a mudanças efetivas no modo como são concretizadas as políticas públicas.

A atenção dada, nesta sede, ao mercado de trabalho e ao abono de família é importante considerando a necessidade de uma resposta em termos da promoção da natalidade, referida no PNR. Mas o CES lembra não ser suficiente por si só, como também se reconhece quando o PNR se refere ao acesso a serviços públicos e ao alargamento da rede de creches nos grandes centros urbanos. Importa, pois, ter uma perspetiva abrangente que não exclua os rendimentos do trabalho e o emprego.

Contudo, não se devem descurar as políticas de coesão e de igualdade social ativas, fomentando, por parte dos desempregados (por exemplo) a procura de emprego e a constante atualização e aquisição de novas competências com vista à sua reinserção no mercado de trabalho.

O CES relembra que as políticas de igualdade devem continuar a combater ativamente a desigualdade de género. O CES valoriza a promoção da inclusão das pessoas com deficiência com vista a adoção de medidas mais eficazes embora o PNR seja pouco específico sobre o conteúdo das medidas que irão ser adotadas.

O CES relembra que nos pareceres sobre as GOP e o OE/2016 referia a falta de medidas no ensino superior no que se refere ao apoio e acompanhamento dos estudantes com necessidades especiais.

Em relação à medida "Promover a gestão reformista do sistema de pensões" e atenta a descrição desta medida no anexo ao PNR, o CES alerta no que diz respeito à "suspensão, em 2016, da antecipação da pensão antes dos 60 anos e revisão do regime de pensões antecipadas", que é necessária alguma prudência

nesta matéria pois, entre outros interesses, é também necessário salvaguardar a integração dos jovens no mercado de trabalho, a necessidade de rejuvenescimento das empresas, os interesses dos trabalhadores e sustentabilidade da Segurança Social, no contexto atual em que, simultaneamente, se assiste ao envelhecimento da população e ao aumento da esperança média de vida.

O CES concorda, pois, com a realização dos estudos e avaliação previstos, ou de outros que permitam ao Governo e aos Parceiros Sociais melhor sustentarem as suas propostas.

5. CONCLUSÃO

A iniciativa de consulta do Governo ao CES, relativamente ao PNR, sendo inquestionável do ponto de vista do envolvimento da sociedade civil, foi feita tardiamente e com um tempo para a emissão de parecer desajustado face à importância do documento.

O CES não pode deixar de expressar preocupação pelo facto de o Governo se limitar, no PNR, a responder simultaneamente aos desafios económicos e às Recomendações Específicas por País (REP) identificados no *Relatório relativo a Portugal 2016,* sem proceder a uma ponderada reflexão e adequação dos bloqueios estruturais identificados à realidade económica e social portuguesa e aos desafios e interrogações que o País sente.

O PNR transmite a ideia de que considera a identificação de um conjunto de objetivos gerais como uma estratégia para o País e este é o seu principal ponto fraco. Pois, definir uma estratégia é escolher o caminho a percorrer para atingir as grandes metas do crescimento, do emprego, da qualificação dos portugueses, da maior igualdade e mais justa repartição de rendimento, da inovação. Essa escolha tem de assentar em bases realistas, ser concretizada e pautada através da estipulação de metas e ser constantemente monitorizada

para permitir corrigir as trajetórias. O PNR deveria ser um documento global que definisse as estratégias e que incluísse a referência e respetivo enquadramento em relação a outros planos estratégicos (como, por exemplo, o Plano Estratégico dos Transportes).

Assim, é de extraordinária importância implementar na Sociedade Portuguesa um planeamento e uma projeção a médio prazo (cfr. a 10 anos, por exemplo) que, atento o paradigma do mundo, se funde na necessidade de recriarmos uma Sociedade de transparência, de contenção dos desequilíbrios sociais (designadamente no mercado de trabalho), de valorização dos princípios, dos direitos e das garantias que assistem a todos os que integram essa Sociedade.

Não obstante, os seis desafios a que urge dar resposta e que resultam nos seis pilares do PNR merecem a concordância do CES, que tem reiterado a necessidade de dar prioridade ao crescimento, através de políticas que atuem, simultaneamente, do lado da oferta e da procura; que permitam relançar o investimento; exportar mais e melhor redefinindo o nosso perfil exportador; produzir melhor, melhorando, nomeadamente o rácio de capital por trabalhador, incorporando a inovação e a investigação no processo produtivo, e, procurar substituir importações, a par do aumento da formação e da qualificação dos trabalhadores.

Neste contexto, e enquanto documento global que o PNR pretende ser, não pode este deixar de identificar as principais reformas de que o País carece. Assim, questões como a da pressão demográfica (envelhecimento da população + baixa taxa de natalidade), do mercado de trabalho (salários, qualidade do emprego, condições de trabalho), da sustentabilidade das finanças públicas (nomeadamente em virtude da pressão exercida no âmbito do cumprimento das metas europeias), da sustentabilidade das administrações públicas (com especial destaque para as que dão cumprimento às funções do Estado) não podem

deixar de ser ponderadas em termos integrados e no âmbito de uma visão holística.

Atendendo ao papel fundamental das funções sociais do Estado, o CES considera que os sérios desafios que se colocam à sustentabilidade dos sistemas de proteção social e de saúde devem ser objeto de uma discussão pública alargada.

Ainda assim e mesmo no âmbito do PNR apresentado não se podem descurar questões essenciais. Considera-se que o PNR não dá o devido relevo, nomeadamente:

- ao investimento público (componente imprescindível do desenvolvimento do País e que num documento centrado em políticas públicas a implementar nos próximos 5 anos deveria merecer um tratamento mais estruturado: nas infraestruturas de transporte, nas políticas de ordenamento do território e em outras áreas de serviço público). Portugal tem vindo a registar dos mais baixos níveis de investimento público no PIB e, mesmo considerando as dificuldades financeiros que o País atravessa, parece-nos ser muito pouco ambicioso projetar a manutenção dos níveis deste (cerca de 2% do PIB) ao longo do período a que o PNR se reporta;

- à posição geográfica do País (determinante para a adoção de infraestruturas logísticas que permitam a nossa ligação à Europa e a outros continentes: investimento ferroviário; infraestruturas aero-portuárias; inserção do País no chamado "Corredor Atlântico"; a valorização do património marítimo);

- à sustentabilidade das finanças públicas (que deve ser uma abordagem geral e que não isole a sustentabilidade de outros objetivos a atingir);

- ao (constante) incentivo a uma "inovação incremental" (a realizar ao nível das empresas, de modo a aumentar o valor criado por estas e,

consequentemente, permitindo ao País apostar em vantagens concorrenciais baseadas na diferenciação dos produtos (bens ou serviços). Isto significa um reforço da componente prestação de serviços, através de uma maior incorporação de conhecimento e de competências em ofertas flexíveis e mais personalizadas, independentemente dos sectores de atividade envolvidas;

- à garantia da coesão social e da igualdade (o PNR , não obstante apresentar alterações de rumo face à política seguida nos últimos anos no âmbito da prossecução e concretização das designadas políticas de austeridade, alterações de rumo, nomeadamente no que respeita a salários, pensões de reforma da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações, não define uma estratégia);

- à melhoria da situação do emprego, quer por via de melhores condições de trabalho, do reforço da estabilidade do emprego, de vida e dos salários, quer por via da dinamização da negociação e contratação coletivas e do combate ao desemprego.

A identificação dos eixos de atuação contidos nos pilares: qualificação dos portugueses, inovação na economia, valorização do território, modernização do Estado, capitalização das empresas e reforço da coesão e da igualdade social como respostas aos desafios económicos e às Recomendações Específicas por País. A adoção de um conjunto de medidas, muitas delas, não calendarizadas e não enquadradas socioeconomicamente e/ou financeiramente;

O discurso inicial do Governo, em que a "principal prioridade é dada ao crescimento" seja agora substituída pela expressão um "crescimento económico equilibrado", significando que até ao final da década o crescimento da economia irá ficar sempre abaixo dos 2%. Em resultado disso o reforço prometido da procura interna para o crescimento interno é revisto em forte baixa, ficando a evolução da economia mais dependente do comportamento da procura

externa relevante, em relação à qual um conjunto de sinais apontam para que possa ficar abaixo do previsto no P.E.;

A elaboração de um Programa de Estabilidade para 2016-2020 no qual se assume que "as medidas apresentadas no Programa Nacional de Reformas e no Programa de Estabilidade constroem um novo caminho para a economia portuguesa, partindo da avaliação e melhoria das reformas implementadas em anos anteriores" e que "o crescimento económico convergirá em taxas em torno dos 2%" (sumário executivo do PE) preocupam o CES que, tem vindo a considerar que uma evolução mínima de 2% do PIB constitui o limiar inferior de um crescimento capaz de assegurar a compatibilidade entre uma política orçamental pró-cíclica e impulsionadora do crescimento económico e do emprego com o prosseguimento sustentado da consolidação orçamental;

As circunstâncias anteriormente referidas, aliadas aos riscos, nomeadamente, os identificados no enquadramento macroeconómico realizado no PNR (e, também, no PE) levam o CES a temer pela não concretização (total ou parcial) das medidas enunciadas e consequentemente pelo comprometimento que daí pode resultar para se atingir os pilares identificados como base de resposta aos bloqueios estruturais do Estado Português.

6. **ANEXO** (Declarações de Voto)

CGTP INTERSINDICAL NACIONAL

DECLARAÇÃO DE VOTO DA CGTP-IN

O parecer do CES sobre o Programa Nacional de Reformas para 2016 reforça posições que o Conselho tem adoptado nos mais recentes pareceres, nomeadamente no que toca à necessidade de se desenvolverem políticas que assegurem um crescimento robusto da economia portuguesa, e na constatação de que o Tratado Orçamental constitui, juntamente com o Procedimento por Défices Excessivos e das recomendações da Comissão no âmbito do Semestre Europeu, uma restrição "à autonomia nacional em matéria de política orçamental" e um constrangimento ao crescimento. O CES vai mais longe, afirmando que "a economia portuguesa está largamente condicionada por diversos factores que têm origem (...) na política económica que tem vindo a ser conduzida pela UE", posição com que a CGTP-IN concorda.

Perante esta posição de partida, o CES naturalmente que questiona a opção do Governo em optar por adoptar as recomendações dirigidas ao país, sem uma análise própria dos constrangimentos com que Portugal se defronta, entre os quais a manutenção de uma dívida pública muito alta. O CES critica que o Governo não tenha admitido a "necessidade de flexibilizar os tempos para a consolidação orçamental, articulando-a com o crescimento da economia", nem que o PNR não contenha qualquer referência ao peso dos juros da dívida no Orçamento de Estado (o mais elevado de toda a Zona Euro).

A CGTP-IN considera que a pressão da União Europeia para uma redução do défice mais acentuada do que o Governo propõe inicialmente, acompanhada pela revisão em baixa das previsões de evolução do PIB (e tem havido cedências por parte do Governo), não é coerente com menores exigências colocadas – e bem – a outros Estados-Membros, pelo que se reivindica igual tratamento para Portugal.

Em relação ao PNR 2016, o CES está, de uma forma geral, de acordo com os seis pilares e com o diagnóstico feito. Ainda que de forma implícita, o CES reconhece que o PNR 2016 assenta numa lógica diferente do que o constava no PNR 2015, que por sua vez se baseava na degradação da qualidade do emprego, dos salários e da protecção social, e reflectia a total subjugação Às orientações das instituições europeias. Apesar das críticas apontadas supra pelo próprio Conselho, admite-se estarmos perante outras prioridades, ideia que a CGTP-IN corrobora.

A CGTP-IN considera que o parecer faz uma análise equilibrada de cada um dos pilares do PNR, destacando-se:

- A necessidade de reduzir as assimetrias e desigualdades no acesso ao ensino público e nos níveis de sucesso das crianças e jovens e as dúvidas de se colocar como objectivo o aumento do número de alunos nas vertentes profissionalizantes, não estando asseguradas iguais oportunidades;
- A crítica ao PNR por não dar atenção à inovação das empresas voltadas para o mercado interno e que visem a substituição de importações;

- A concepção integrada da valorização do território, registando-se positivamente os objectivos de reabilitação urbana (ainda que referindo o baixo investimento previsto), mas apontando outros factores fundamentais para a coesão do território – nomeadamente o "fomento de uma rede de transportes intermédias", o investimento público quer em infra-estruturas, quer em serviços públicos de qualidade (tendo sido encerrados muitos serviços públicos no interior, com impactos negativos sobre os cidadãos e as empresas", como o CES refere);
- A concepção do Estado ao serviço dos cidadãos, em contraponto com o que consta no PNR 2016, no qual as medidas de modernização do Estado são destinadas sobretudo às empresas;
- A indicação de despesas que ferem a sustentabilidade das contas públicas (como a fraude e a evasão fiscais, os encargos com juros da dívida pública, os encargos com as PPP e com os *swaps*, os elevados apoios do Estado ao sector financeiro e a elevada contratação externa);
- A consideração do crescimento da economia e do emprego, do aumento de salários, da diminuição do desemprego, a promoção da natalidade e a redução da emigração como factores fundamentais à sustentabilidade da Segurança Social.

Por outro lado, a CGTP-IN considera que o parecer não foi tão longe quanto o necessário no que toca à importância de se concretizarem medidas que respondam aos problemas e anseios dos trabalhadores. De facto, o PNR 2016 praticamente que ignora as questões relacionadas com o trabalho e com o emprego, resumindo-as à qualificação. O parecer do CES, indica que falta no PNR uma estratégia para o emprego e para o mercado de trabalho, mas ausenta-se de identificar e desenvolver as matérias fundamentais que carecem de resposta: legislação laboral, contratação colectiva, emprego e precariedade, distribuição dos rendimentos.

Em relação à precariedade, o parecer é especialmente omisso. A precariedade é um dos grandes actuais problemas do mercado de trabalho, desde logo pela sua imensa dimensão, considerando que 80% dos novos contratos de trabalho são precários. Realçamos que a precariedade é não só inibidora da valorização do trabalho e dos trabalhadores e da construção de uma carreira, como é uma afronta directa ao direito à estabilidade no emprego e na vida. É ainda uma das principais razões para a vaga massiva de emigração de jovens, e para a decisão dos casais de não terem filhos (ou mais filhos), como indiciam os resultados do Inquérito à Fecundidade.

A CGTP-IN tem muitas dúvidas sobre algumas considerações feitas no parecer sobre a justiça (nomeadamente de o CES considerar que é "necessário aliviar o peso que o recurso ao sistema judiciário pode representar na vida de empresas", que nos parece colocar em causa o princípio do livre acesso aos tribunais). Ainda no âmbito da justiça, concretamente sobre os processos de insolvência, a CGTP-IN considera que eventuais alterações dos regimes vigentes devem sempre ter em conta os interesses dos trabalhadores e a salvaguarda dos respectivos créditos laborais. Já no capítulo referente às qualificações, a CGTP-IN distancia-se da proposta de ensino do empreendedorismo.

Tendo em consideração estes aspectos – quer de concordância, quer de discordância – a CGTP-IN vota favoravelmente o parecer do CES sobre o Programa Nacional de Reformas 2016.

Lisboa, 9 de Maio de 2016

PARECER DO CES sobre o PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EUGÉNIO JOSÉ DA CRUZ FONSECA

Esta minha declaração de voto em nada pretende colocar reservas ao meu voto favorável que, em nome das IPSS, dei ao Parecer. Como não está ainda encontrada uma estratégia para que os membros que não integram o grupo que preparou o texto participarem, mesmo à distância, na elaboração do mesmo, antes de subir a Plenário, deixo aqui algumas observações que poderão, em meu entender, complementar a reflexão realizada em grupo e em reunião plenária do Conselho. Assim:

1. É de sublinhar, como deveras positiva, a alusão à «ausência de referências à natalidade, ao sector cooperativo e social e ao mercado de trabalho» (pág 11, linhas 28-29);

2. «Ninhos de empresas/incubadoras» (pág19, linhas 1-9). Esta realidade é objeto de um consenso tão alargado quão superficial. Nalguns meios restritos, verificam-se reservas há muito anos, pouco mediatizadas, devido não só à despesa que origina mas também à relação de dependência que gera. Não é de rejeitar, mas requer atenta ponderação;

3. O «Programa *star-up* Portugal Semente» (pág 20, linhas 1-4) precisa de ser acompanhado com cuidado para se evitarem desvios e desperdícios;

4. Os comentários sobre a reabilitação urbana parecem-e deveras pertinentes, mesmo nas reservas expostas (pág 22, linhas 25-28 e pág 23, linhas 1-3);

5. Também me parecem pertinentes os comentários relativos à coesão territorial e aos «territórios de baixa densidade» (pág 23, linhas 4-6); falta, no entanto, uma referência aos processos de desenvolvimento local bastante difundidos nas últimas décadas;

6. No que se refere à melhoria dos portos existentes e à ampliação do de Sines, omitem-se os problemas laborais que têm limitado a sua capacidade de resposta (pág 23, linhas 23-28);

7. A propósito da «capitalização de empresas», não se percebe o motivo da referência à «importância do sector bancário público», sem se apresentarem justificações (pág 29, linhas 20-22);

8. Também se poderia clarificar melhor a posição do CES perante o Instituto Financeiro de Desenvolvimento (vulgo «Banco de Fomento») (pág 31, linhas 3-6); a sua criação

justifica dúvidas, até porque a Caixa Geral de Depósitos e porventura outros bancos podem desempenhar as missões previstas para ele;

9. Merece realce a defesa de linhas de orientação para a Segurança social: recuperação da confiança; sustentabilidade; e adequação (pág 35, linhas 9-11 e segs.).

   No entanto:

   9.1. É apresentada, com bastante superficialidade, a afirmação de que «o objetivo da sustentabilidade não pode sobrepor-se ao da adequação» (pág 35, çinhas 24-25 e segs.). A afirmação deveria ser fundamentada, clarificando como atuar na eventualidade de notória insuficiência de recursos;

   9.2. No que se refere à adequação, é lamentável que, uma vez mais, se ignore a ação social primária (ou capilar) realizada pela entreajuda e pelo voluntariado social de proximidade;

   9.3. Importa clarificar o que se entende por «gestão reformista do sistema de pensões» (pág 37, linhas 6-15);

10. É muito pertinente a defesa do planeamento e de uma projeção a médio prazo, na «Sociedade Portuguesa» (pág 38, linhas 14-19); na verdade, ainda não se cumprem as disposições constitucionais relativas a este assunto.

Lisboa, 9 de Maio de 2016

PARECER DO CES sobre o PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALMEIDA SERRA

Entendo que as intervenções públicas com recurso a dinheiros públicos para recapitalização de empresas potencialmente viáveis – sejam industriais, agrícolas, bancárias ou outras – podem ser justificadas e são frequentemente desejáveis mas, se e quando ocorrerem, deverão traduzir-se em participações no capital dessas empresas mediante participação pública.

E como é óbvio, deverá o referido capital ser vendido oportunamente, em condições transparentes de mercado, revertendo os eventuais benefícios para a Comunidade, via orçamento do Estado.

9 de maio de 2016

MDM movimento democrático de mulheres

DECLARAÇÃO DE VOTO DO MDM – MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DE MULHERES SOBRE O PARECER DO CES SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

O Movimento Democrático de Mulheres (MDM) concorda na generalidade com o parecer aprovado pese embora entender que o mesmo devia tratar, de forma idêntica quer os principais problemas económicos com que o país se defronta quer a actual situação social e laboral bem como as principais respostas políticas necessárias ao desenvolvimento e progresso da população e do país.

De facto, o Parecer do CES contem alguns desequilíbrios entre a análise às componentes da economia portuguesa e seus principais desafios e as vertentes relacionadas à qualidade de vida das pessoas, onde naturalmente deveriam ser abordadas de forma mais concreta, matérias como o emprego/desemprego, precarização e horários de trabalho, rendimentos das famílias, protecção social.

Sendo o MDM uma organização que se bate pela igualdade entre mulheres e homens em toda as esferas da vida e tal como referimos na declaração de voto sobre a Orçamento de Estado para 2016 : *" valorizamos os compromissos assumidos pelo governo do PS nas Grandes Opções do Plano e na proposta de Orçamento do Estado de 2016, designadamente a adopção de um conjunto de medidas que vão efectivamente ter um impacto positivo designadamente na melhoria de vida das famílias e das mulheres, tais como:*

- aumento ou majoração de prestações sociais, como o abono de família com taxa de majoração para famílias monoparentais;

- reposição de mínimos sociais nas prestações familiares, no rendimento social de inserção e no complemento solidário para idosos;

- actualização das pensões até 628,82 €;

- revalorização do salário mínimo nacional com um aumento para 530 €."

Mas para o MDM tais medidas deveriam ser um pouco mais ambiciosas, dado, designadamente o dramático nível de pobreza e exclusão social, com especial significado nas mulheres e crianças e nesse sentido, deste Parecer deveria constar, de forma clara, esta preocupação e medidas políticas.

Quanto à desvalorização dos salários no país é também crucial criar condições para o estímulo e o respeito à livre negociação da contratação colectiva e para uma mais justa distribuição dos rendimentos, questões reconhecidas neste Parecer.

Neste contexto laboral também o trabalho precário tem vindo a crescer escandalosamente, ano após ano, colocando as/os trabalhadoras/es numa situação de exploração e de instabilidade extrema assumindo o seu combate uma prioridade estratégica, tanto mais que as más condições no meio laboral são das que mais influenciam a baixa natalidade dos últimos anos.

MDM *movimento democrático de mulheres*

A discriminação entre mulheres e homens, a pobreza e exclusão social já referidas atrás, aprofundaram-se na razão directa do aumento da crise económica e social e nesse sentido consideramos absolutamente necessário que num Programa de Reformas, a quatro anos, as políticas para combate a estes males, que alastraram no mandato do governo anterior, deveriam ter mais força e amplitude, por constituírem um imperativo no caminho da justiça social e laboral e ainda da igualdade.

Para o MDM, é fundamental ponderar no futuro, quer o combate à precariedade e ao desemprego quer a valorização, como factor de crescimento e progresso sociais, dos conhecimentos e potencialidades das mulheres que têm estado a ser desaproveitados e também com o combate à discriminação salarial e aos obstáculos na promoção profissional e à excessiva carga horária.

Nesse sentido, pese embora ser escasso registamos positivamente os compromissos expressos pelo Governo que afirma no seu Programa *" É crucial o combate à precariedade, sendo necessário melhorar os mecanismos legais de capacidade inspectiva e de atuação em matéria laboral, designadamente reforçando a ACT e combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo ou de recibos verdes, do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado..."*

Quanto à protecção das/os desempregadas/os, constatando-se uma maioria de mulheres jovens desempregadas e no desemprego de longa duração, dos quais menos de um terço têm acesso a prestações de desemprego, para além dos planos de formação adequados ao ingresso no mercado de trabalho é importante melhorar os níveis de protecção social.

Pelas razões expostas e considerando ainda o consenso envolvido neste parecer, o MDM corrobora no essencial com o seu conteúdo e nesse sentido votámos favoravelmente.

Lisboa, 9 de Maio de 2016

A representante do MDM

Fátima Amaral