

---

# Uma década para Portugal

---

Relatório

Abril, 2015



---

# Uma década para Portugal

---

## Relatório

**Abril, 2015**

O aumento do potencial de crescimento da economia requer que as instituições públicas promovam a facilitação do investimento privado e a internacionalização das empresas portuguesas e que deem o seu contributo, no combate à pobreza e à exclusão, no reforço das qualificações, da capacidade científica e tecnológica, e na promoção de uma melhor utilização dos recursos e funcionamento dos mercados. O desempenho económico do país deve beneficiar da dignificação e requalificação da presença internacional portuguesa quer no espaço institucional europeu quer junto de países terceiros, defendendo ativamente os interesses nacionais e a agenda de reforço da construção europeia.

O crescimento da economia portuguesa no médio-prazo depende da adoção de um conjunto de medidas de política económica que reforcem a credibilidade do Estado, concentrando-o nas suas funções exclusivas (funções soberanas, regulação, salvaguarda de interesses estratégicos nacionais e prestação de serviços públicos) e reponham a sua credibilidade quando parte do contrato social. As medidas propostas procuram garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos à luz da Constituição e dos princípios consagrados numa democracia europeia (acesso à saúde, educação, assistência na infância, velhice e desemprego). A atuação do Estado deve respeitar e estimular a iniciativa privada, limitada pelas regras da concorrência, respeito pelos direitos dos trabalhadores, saúde e ambiente.



**Equipa do grupo de trabalho:**

**Mário Centeno (coordenador)**

**Fernando Rocha Andrade**

**Sérgio Ávila**

**Manuel Caldeira Cabral**

**Vítor Escária**

**Elisa Ferreira**

**João Galamba**

**João Leão**

**João Nuno Mendes**

**Francisca Guedes de Oliveira**

**Paulo Trigo Pereira**

**José António Vieira da Silva**

**O trabalho contou com a assistência técnica de:**

**Cláudia Joaquim**

**Hugo Mendes**

# Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO .....	8
<b>1. PRINCÍPIOS DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA PELA CONFIANÇA NO FUTURO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO E SOCIAL.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Desempenho macroeconómico .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Território.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Os fatores de crescimento.....</b>	<b>17</b>
<b>2.4 Mercado de Trabalho .....</b>	<b>20</b>
<b>2.5 Situação social .....</b>	<b>21</b>
<b>3. O CENÁRIO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 O cenário central inicial.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Dois cenários adicionais: oportunidades e riscos.....</b>	<b>24</b>
<b>4. MEDIDAS PARA TRANSFORMAR AS CONDIÇÕES DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA PORTUGUESA .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1 Uma política social mais equitativa e um mercado de trabalho mais justo e eficiente .....</b>	<b>29</b>
<b>4.1.1 O contrato para a equidade laboral .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.2 Responsabilizar as empresas pelos custos sociais do desemprego .....</b>	<b>33</b>
<b>4.1.3 Complemento salarial anual.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1.4 Política social mais equitativa: Um sistema de pensões sustentável através de um compromisso intergeracional estável e maior eficácia e rigor nas prestações redistributivas .....</b>	<b>36</b>
<b>4.1.5 Reposição de mínimos sociais.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1.6 Diversificação do financiamento da Segurança Social.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2 Uma fiscalidade promotora da criação de emprego e dos investimentos em capital humano.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.1 Aumento da progressividade do IRS, nomeadamente através da eliminação gradual da sobretaxa .....</b>	<b>47</b>
<b>4.2.2 Compromisso de apoio ao rendimento e redução de restrições de liquidez das famílias .....</b>	<b>48</b>
<b>4.2.3 Redução dos custos com o cumprimento das responsabilidades fiscais .....</b>	<b>51</b>
<b>4.2.4 Redução do IVA da restauração de 23% para 13%. .....</b>	<b>52</b>
<b>4.2.5 Tributação do património imobiliário.....</b>	<b>53</b>
○ <b>Agravamento do IMI para habitações não utilizadas como residência .....</b>	<b>53</b>
○ <b>Imposto Municipal sobre Transações .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2.6 Imposto sobre heranças de elevado valor .....</b>	<b>55</b>
<b>4.3 Um sistema educativo para um mundo globalizado .....</b>	<b>56</b>
<b>4.3.1 Organização das escolas - Criação de um quadro docente estável nas escolas.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3.2 Aprofundamento das experiências piloto feitas com escolas e no âmbito dos TEIP no sentido de um combate sério ao abandono escolar e à retenção .....</b>	<b>58</b>

4.3.3	<b>Aposta num ensino secundário profissionalizante feito em colaboração estreita entre as escolas e empresas</b> .....	59
4.3.4	<b>Reforçar o acesso e a empregabilidade no ensino superior</b> .....	60
4.3.5	<b>Formação ao longo da vida</b> .....	61
4.4	<b>Promoção das competências técnicas e sociais da Administração Pública</b> .....	62
4.4.1	<b>Políticas de emprego público e mobilidade</b> .....	64
4.4.2	<b>Política salarial e de carreiras</b> .....	66
4.4.3	<b>Criação de “Centros de competências”</b> .....	68
4.4.4	<b>Desenvolvimento territorial</b> .....	70
4.4.5	<b>Descentralização e desconcentração dos serviços da AP</b> .....	71
4.4.6	<b>Aumento da celeridade, acessibilidade e confiança no recurso à Justiça</b> .....	72
4.4.7	<b>O papel das privatizações e concessões e a regulação do mercado do produto</b> .....	73
4.5	<b>Investimento, inovação e internacionalização das empresas portuguesas</b> .....	77
4.5.1	<b>Aumentar o investimento com execução extraordinária de fundos europeus</b> .....	80
4.5.2	<b>Reforço excecional e simplificação do crédito fiscal ao investimento (alteração no RFAI e no regime contratual)</b> .....	81
4.5.3	<b>Capitalização das empresas e desbloqueamento do financiamento aos bons projetos</b> .....	82
4.5.4	<b>“Pacote de Apoio à Internacionalização”: As empresas que internacionalizam reforçam-se em Portugal</b> 84	
4.5.5	<b>Promoção da reabilitação urbana e requalificação do património histórico</b> .....	86
4.5.6	<b>Desenvolver a “Ligação Universidade-Empresa” para um novo patamar de inovação</b> .....	87
4.5.7	<b>Descobrir e acelerar a inovação</b> .....	88
4.5.8	<b>A reforma da desburocratização para as empresas: menos tempo, pessoas e recursos dedicados à burocracia (SIMPLEX)</b> .....	90
5.	<b>CENÁRIO FINAL</b> .....	91
	<b>ANEXOS</b> .....	95

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A crise que se abateu sobre Portugal resultou de um acumular de desequilíbrios estruturais – público, demográfico, institucional e financeiro – para o qual a resposta foi um corte não estrutural e drástico nos salários da Administração Pública, a que se seguiu “um brutal aumento de impostos” e o consequente empobrecimento do país. Estas respostas foram sempre justificadas com a consideração de que não existia uma alternativa. Só a resiliência dos funcionários públicos e a perseverança dos trabalhadores e das empresas do sector privado evitaram um desastre maior. Posteriormente, a atuação do Tribunal Constitucional (que provocou a alteração da composição e a velocidade do ajustamento orçamental) e a melhoria das instituições europeias, com o reforço do papel do euro na economia europeia, geraram algum alívio ao processo de ajustamento da economia portuguesa.

Encontrar o caminho do crescimento económico sustentado requer um conjunto de medidas social e economicamente coerentes. Foi este princípio que guiou o Grupo de Trabalho. Julgar o mérito das medidas agora propostas é julgar a coerência do seu conjunto.

Este documento começa por clarificar os princípios de governação e prioridades políticas estratégicas que o Grupo adotou e efetua, de seguida, um breve diagnóstico económico e social do país. Num terceiro momento apresenta-se o cenário macroeconómico de partida, considerando-se ainda duas variantes, uma mais otimista – o cenário de credibilidade reforçada do projeto europeu – e uma mais pessimista – o cenário de crise europeia profunda e prolongada.

O relatório centra-se na apresentação das medidas propostas. Estas são consistentes com a participação ativa de Portugal na construção da área do euro e preservam as condições de sustentabilidade da despesa pública.

O caminho que é proposto para a promoção do desenvolvimento económico e da coesão social organiza-se em torno de cinco prioridades:

- i. Políticas sociais de combate à pobreza e à desigualdade da distribuição do rendimento, e políticas do mercado de trabalho promotoras da mobilidade social e do emprego em igualdade de condições.
- ii. Uma fiscalidade promotora da criação de emprego, da recuperação do rendimento das famílias e do investimento em capital humano.
- iii. Um sistema educativo para um mundo globalizado e que dê formação ao longo da vida ativa.
- iv. Políticas de promoção das competências da Administração Pública, tornando-a num eixo de crescimento económico.
- v. Políticas de promoção da competitividade e da internacionalização da economia em estreita ligação com o sistema de educativo e científico, com um apoio efetivo dos fundos estruturais e num contexto de concertação social marcada pela negociação coletiva.

No final do relatório apresenta-se o cenário macroeconómico que resulta deste conjunto de medidas de política económica e social. Cumprindo as restrições associadas à participação ativa de Portugal na construção da área do euro, este cenário demonstra a existência de um caminho alternativo ao que tem sido prosseguido e gerador de melhores resultados económicos e sociais.



## 1. PRINCÍPIOS DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA PELA CONFIANÇA NO FUTURO

A sociedade portuguesa foi confrontada com a necessidade de proceder ao ajustamento de desequilíbrios acumulados ao longo de várias décadas. A sua gravidade precipitou-se devido a um enquadramento institucional deficiente, a nível europeu e nacional, que estamos neste momento convocados a melhorar.

Nesse processo, foram abandonados princípios fundamentais que têm de ser reafirmados e que deverão orientar a ação governativa tais como:

- garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos à luz da Constituição e dos princípios consagrados numa democracia europeia (assistência na infância, velhice e desemprego), repondo a credibilidade do Estado enquanto parte do contrato social;
- reforçar a credibilidade e a qualificação do Estado concentrando-o nas suas funções exclusivas de soberania (funções soberanas, regulação, salvaguarda de interesses estratégicos nacionais) bem como nas de prestação de serviços com relevância para a sociedade (educação e saúde) e no seu insubstituível papel de redistribuição de riqueza e proteção contra os riscos;
- promover uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos, garantindo que as instituições públicas cumprem funções essenciais para o crescimento económico como o combate à pobreza e à exclusão e o reforço das qualificações e da capacidade científica e tecnológica;
- respeitar e estimular a iniciativa privada, limitada pelas regras da concorrência, o respeito pelos direitos dos trabalhadores, saúde e ambiente, e trabalhar no sentido de que as instituições públicas criem condições que promovam a facilitação do investimento privado e da internacionalização das empresas portuguesas;
- dignificar e requalificar a presença internacional portuguesa quer no espaço institucional europeu, quer com terceiros países, defendendo ativamente a agenda e os interesses nacionais.

Em Portugal a crise internacional foi agravada pela desadequação da oferta ao enquadramento económico associado ao processo de globalização, alargamento da União Europeia (UE) e inserção na área do euro. A aceleração do crédito à despesa interna na década de 90 gerou défices externos significativos, que persistiram até à crise, e cujo financiamento se revelou difícil na sequência da crise financeira internacional e dos problemas da zona euro depois de 2010.

Portugal tem um conjunto de infraestruturas de elevada qualidade e realizou investimentos em educação e ciência que colocariam o país numa posição privilegiada para fazer face às dificuldades, em especial quando comparadas com a realidade existente nas anteriores crises de financiamento. Mas as políticas adotadas foram erradas. Face a um problema de oferta, que poderia ser resolvido com uma adequada reafectação dos fatores produtivos, gerou-se uma crise de procura, através de uma contração brutal do investimento, quer público quer privado, que foi ainda penalizado pela deterioração das expectativas económicas, quer a nível interno quer a nível europeu pelo processo de ajustamento orçamental promovido no conjunto da União Europeia.

A aplicação sincronizada de políticas recessivas nos países da área do euro tornou o crescimento europeu anémico e alargou o fosso económico dentro da área. Comprometeu-se a eficácia das políticas europeia (monetária) e nacional (orçamental), tornando asfíxiante (e mesmo ineficaz) o esforço de reestruturação das economias nacionais e, em particular, da portuguesa.

As políticas foram mal desenhadas e implementadas em dose excessiva. O Governo português não avaliou as consequências estruturais da austeridade imposta, não interpretou os sinais internos do aumento do desemprego e da pobreza e exclusão e não contribuiu para uma alternativa europeia.

A urgência financeira e o desnorte levaram a que se “fosse mais além do que estava acordado no Memorando de Entendimento”. O “enorme aumento de impostos” (a alternativa real aos prometidos cortes de “gorduras”), que bloqueou a transformação da economia portuguesa, é um dos melhores exemplos.

As empresas reduziram de forma dramática a contratação de novos trabalhadores. Os salários e os lucros ajustaram com o objetivo de preservar empregos: empresas e trabalhadores fizeram um significativo esforço para permitir a retenção do emprego e da atividade, mas isto foi feito comprometendo o crescimento futuro porque resultou numa redução dos investimentos em capital físico e humano.

Um exemplo deste esforço comum é o facto de as separações entre empresas e trabalhadores durante a crise terem sido em número inferior ao período anterior à crise. Apesar disso, o desemprego disparou, fundamentalmente, porque o país não conseguiu encontrar novas alternativas para os seus recursos produtivos. Ou seja, não houve transformação estrutural da economia portuguesa.

Os recursos disponíveis diminuíram. As empresas, endividadas e sem perspectivas de procura, deixaram de investir. O investimento, quatro anos passados, não reanima. Os jovens emigraram, desencorajaram-se e deixaram de investir no futuro. As taxas de abandono precoce da escola e as taxas de retenção voltaram a aumentar. Há hoje menos portugueses do que havia há quatro anos. E seremos menos no futuro – daqui a cinquenta anos estima-se que haja menos um português por cada quatro que hoje existem. Não houve nenhuma atuação para inverter as baixas taxas de natalidade, mas incentivou-se a emigração.

Somos mais pobres e mais desiguais. Mais pobres numa Europa para a qual não convergimos. Mais desiguais porque as oportunidades internas não são equitativas. O acesso ao mercado de trabalho está bloqueado por regras que geram a exclusão e a imobilidade social.

É urgente encontrar alternativas a esta situação.

As prioridades governativas na área económica devem ser articuladas em torno de seis eixos:

- Novo impulso ao crescimento em bases sólidas (investimento, exportações) e ao emprego de qualidade;
- Investimento na ciência e inovação e transferência de conhecimento para as empresas;
- Proteção dos socialmente mais frágeis e promoção da equidade e da mobilidade económica e social;
- Valorização dos recursos humanos com o contributo de todos;
- Melhor Estado, melhores instituições e regulação dos mercados;
- Sustentabilidade das finanças públicas.

O relançamento de um crescimento forte e com uma base sólida e sustentável é essencial para garantir a solvabilidade financeira do país e melhorar as condições de vida dos portugueses. A governação económica deve devolver Portugal a um caminho de crescimento económico, com igualdade de oportunidades e equidade e num diálogo social compatível com uma democracia madura e transparente.

No curto prazo, o impulso ao crescimento deve passar pela criação de um quadro institucional estável, estímulo ao investimento e uma fiscalidade justa e eficiente. Deve passar também por uma melhor utilização do contributo de todas as instituições, mobilizando universidades, centros tecnológicos e outras entidades públicas e privadas, para contribuírem, trabalhando em conjunto com as empresas, para o reforço da inovação, do crescimento e da competitividade do país. Em conjunto e com um diálogo social alargado, estes vetores promoverão a confiança dos cidadãos e dos investidores nacionais e internacionais. A garantia de políticas estáveis e justas é crucial para a retoma do investimento privado, assente em vetores renovados de competitividade, que valorizem a melhoria das qualificações e da capacidade científica do país, em particular para dar impulso aos sectores transacionáveis.

A ideia de reforço da competitividade centrado na compressão salarial já demonstrou as suas limitações num contexto em que a abertura do mercado europeu nos obriga a concorrer à escala global. A estratégia que se propõe aqui parte da valorização da capacidade científica nacional, e do reforço da cooperação entre empresas, centros de conhecimento e instituições de transferência de tecnologia, no sentido do reforço da inovação, da melhoria tecnológica e da inserção nas cadeias de valor internacional.

A inovação é um elemento chave da estratégia de aumento da competitividade e do crescimento pela criação de valor. Neste sentido propõe-se um aumento de recursos para área de transferência de tecnologia com um reforço dos incentivos à maior integração do conhecimento nas cadeias de valor. O enfraquecimento das instituições de ensino superior e dos centros de transferência de tecnologia existentes, que se verificou nos últimos quatro anos, deve ser revertido. As universidades e centros de investigação devem ser integrados reforçando o papel de desenvolvimento empresarial que já hoje têm. É importante estabelecer uma coerência entre a estratégia europeia de competitividade, centrada na inovação, e uma estratégia nacional que reforce e saiba aproveitar o contributo das instituições portuguesas que promovem as qualificações, ciência e transferência de tecnologia, necessárias para que os fundos europeus possam ser bem aproveitados pelas empresas nacionais.

A recuperação da estratégia dos *clusters* e polos de competitividade, reforçando o apoio e o empenho da participação das instituições públicas na sua dinamização, colocando a integração de estratégias de eficiência coletiva como um objetivo do sistema científico e tecnológico, majorando os apoios comunitários relevantes para tais estratégias e avaliando os casos existentes a essa luz, assume também uma forte importância, quer para acelerar a inovação, quer diminuir o risco nas estratégias empresariais de internacionalização.

A sustentabilidade das contas públicas e a estabilização do endividamento são princípios basilares da governação. É necessário um compromisso claro com uma trajetória de sustentabilidade das contas públicas que garanta a redução do défice estrutural e permita iniciar uma trajetória descendente do rácio de endividamento. O quase equilíbrio estrutural das contas públicas e a redução do endividamento são objetivos assumidos como uma prioridade, independentemente dos condicionalismos externos.

O assumir deste compromisso não significa uma continuidade face à política de austeridade dos últimos anos. Nos últimos três anos, o atual Governo, seguindo a tese da austeridade expansionista, adotou políticas de antecipação e reforço da intensidade da austeridade, dissociando esse esforço da evolução da atividade económica, com medidas pro-cíclicas, que acentuaram a recessão e os sacrifícios exigidos aos portugueses. Estas medidas provocaram uma retração de atividade económica que só agora é possível avaliar na sua plenitude e que tiveram pouca eficácia na redução dos desequilíbrios do Estado.

A sustentabilidade orçamental só pode ser avaliada num quadro de médio e longo prazo, com políticas mais moderadas que criem espaço para que o crescimento económico seja o principal fator de melhoria das contas públicas.

Propõe-se uma clara modificação da estratégia dos últimos três anos, defendendo que o ajustamento orçamental deverá ser prosseguido:

- Respeitando os direitos e a Constituição e garantindo os apoios sociais essenciais;
- Como parte de uma estratégia de crescimento económico, em vez de ser um processo centrado na exigência de sacrifícios;
- Num quadro que garanta estabilidade, procurando evitar medidas pro-cíclicas e alterações constantes para corrigir desvios do défice ao longo do ano;
- Garantindo autonomia e responsabilidade às instituições públicas, no seio de restrições orçamentais claras, para que de forma descentralizada se possam encontrar as soluções mais eficientes promovendo uma melhor utilização dos recursos e melhorias da eficácia dos serviços;
- Num contexto em que o respeito pelos compromissos internacionais seja encarado em conjunto com uma pressão negocial que reconheça a necessidade de ajustar o quadro europeu à realidade dos objetivos em que se gerem esses compromissos.

O País tem de superar a crise económica em que se encontra mergulhado. Os jovens, os desempregados de longa duração, os trabalhadores precários e independentes e as famílias de rendimentos médios e baixos suportaram a maior parte dos custos da crise. As soluções para a crise têm que ser soluções também para os seus problemas. Com a consciência que não serão fáceis nem imediatas, mas que há condições para as implementar num quadro de médio prazo.

O horizonte para a próxima década tem que lançar as bases para essa mudança, de forma antecipável e amplamente discutida quer no campo político quer social. Portugal deve participar na construção da União Europeia e preparar a sua população ativa para competir numa economia globalizada. A ligação entre as empresas e o sistema de ensino e investigação desempenha aqui uma função primordial em que o Estado se deve comprometer.

O Grupo de Trabalho entende que a avaliação rigorosa de todas as medidas a implementar é condição para o seu sucesso. Pior do que o erro é insistir no erro e criar outro erro para o resolver.

As propostas que se seguem não são um ponto final, mas sim o início de um debate em que se deseja envolver toda a sociedade. Demonstra desde já que há um caminho diferente que pode ser trilhado. Os contributos de todos são necessários para que as propostas reflitam a realidade a que vão ser aplicadas. Não devem esconder ou dissimular a gravidade da situação económica e social portuguesa, criando quadros de análise que procurem culpados alheios para os falhanços próprios.

Este documento é para os cidadãos e para o debate no espaço público. É um documento que se revê na vontade de criar uma mudança, sustentada na confiança em cada cidadão, no esforço que todos possamos exercer para construir um futuro melhor. A efetividade das propostas avançadas neste documento beneficiará de um suporte social alargado, conseguido através dos parceiros e em sede de concertação social. Essa é a tradição europeia, que se materializa na acumulação de capital social, e que está na matriz destas propostas. Estes compromissos são instrumentais e estão na génese dos processos de desenvolvimento com mais sucesso na União Europeia. Não há razão para que em Portugal seja diferente.

## 2. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO E SOCIAL

No quadro da preparação de um cenário macroeconómico de suporte à definição do programa de políticas públicas a implementar assume relevância crucial a identificação das principais tendências de evolução verificadas e da real situação da economia e sociedades portuguesas para sobre elas atuar de forma adequada.

A economia portuguesa evoluiu no sentido de uma preocupante redução da sua capacidade de investimento, limitado pela redução da taxa de poupança que se observou desde o período anterior à entrada na área do euro. A economia portuguesa não encontrou os motores de crescimento que evitassem uma desaceleração lenta, mas sustentada da produtividade total dos fatores, que se iniciou em finais da década de 80. A queda da taxa de poupança atingiu valores preocupantes no auge da atual crise. Em 2012, perante o aumento galopante do desemprego sem que o atual governo perceba as suas origens, a taxa de poupança das famílias caiu para 6.9 por cento do rendimento disponível. Este valor, recentemente divulgado pelo INE, coloca a taxa de poupança das famílias ao mesmo nível das despesas com o crédito à habitação. Em 2012, as famílias portuguesas pouparam para pagar os empréstimos à habitação. A sua poupança líquida é nula. Isto acontece ao mesmo tempo que percebemos que afinal temos menos 1400 milhões de euros de produto interno bruto, o que anula totalmente o crescimento do produto que se projeta para 2014 e em que sabemos que as razões desta revisão do crescimento é uma evolução mais negativa do investimento. As empresas nacionais que fecharam venderam as suas máquinas para fora do país o que representa um fortíssimo desinvestimento na economia nacional e uma redução do seu capital produtivo, que não foi ainda repostado e que não se perspectiva que o venha a ser se não houver uma alteração de políticas económicas.

Na década antes da crise internacional (2007/8) verificou-se uma retração do crescimento económico em todos os países da OCDE, em resultado das alterações causadas pela emergência asiática, causadora de maior concorrência para as exportações de produtos industriais e maior procura, com a consequente subida dos preços, das matérias-primas no mercado internacional. Portugal, com uma especialização marcada por uma estrutura de produção próxima da dos países emergentes, foi particularmente afetado. Depois de um período inicial em que o país beneficiou de um choque positivo de entrada de fundos comunitários e de um acesso preferencial a um mercado de 400 milhões de consumidores, que beneficiava de alguma proteção, Portugal assistiu à gradual degradação da sua posição, com a progressiva abertura do mercado único quer aos novos países membros da União quer aos grandes produtores mundiais, em particular nos sectores tradicionais de especialização do país. A adoção do Euro, que se revelou uma moeda particularmente forte, reforçou os problemas de competitividade das exportações nacionais. Hoje Portugal tem de reafirmar a sua competitividade num mercado mais aberto e exposto à concorrência global.

As dificuldades económicas do país não são um exclusivo da primeira década deste século. A desaceleração da produtividade começou no final da década de 80, após o impacto inicial da abertura à UE com os fluxos comerciais e de fundos comunitários. A economia portuguesa entrou na UE com importantes atrasos estruturais, ao nível das qualificações, intensidade capitalística, infraestruturas, capacidade tecnológica e funcionamento das instituições e mercados. Apesar do progresso realizado nas duas primeiras décadas de integração, os resultados foram insuficientes e muitos destes atrasos persistiam e contribuíram para fragilizar a situação portuguesa face à crise internacional. Outros problemas, como a quebra de natalidade e o envelhecimento surgiram. As políticas erradas adotadas nos últimos anos não deram resposta

adequada a nenhum destes problemas estruturais da economia portuguesa, e agravaram mesmo as condições para a sua correção futura ao fragilizar os fatores competitivos, promover uma deterioração das expectativas e agudizar um clima de incerteza contrário à adoção de estratégias virtuosas de desenvolvimento.

De facto, na atual fase, os dois maiores instrumentos competitivos da economia portuguesa decorrem de investimentos materializados antes do atual governo: o capital humano disponível e as infraestruturas e instituições. Nenhum destes ingredientes estava disponível nos anos 80. Em 1980 apenas 2 por cento dos trabalhadores das empresas privadas tinham licenciatura. Em 2010 já eram cerca de 16 por cento. Entre os mais jovens a percentagem de licenciados aproximou-se dos padrões europeus. A qualidade da educação tem também vindo a aumentar, fruto dos investimentos realizados na última década e que tem sido posta em causa no período recente pela atual governação (ver os resultados académicos das escolas públicas no ano de 2014).

Não se pode correr o risco de voltar a perder a corrida da tecnologia. No passado, a ausência do País dessa corrida, contribuiu para a baixa produtividade e custou-lhe sucessivas vagas de emigração e um aumento enorme da desigualdade entre portugueses.

Num espaço económico aberto ao mundo, como é hoje o europeu, o sucesso da sociedade portuguesa tem que passar por um crescimento, sustentado no aumento das qualificações. Esta aposta permitirá que Portugal deixe de ser o país da União Europeia com uma maior proporção de indivíduos entre os 10% com menores rendimento salariais. Apenas a educação e a criação de emprego permitirão ultrapassar situações como esta.

Os últimos dez anos expuseram a desadequação das instituições portuguesas às perturbações a que a economia foi sujeita. Por um lado, a entrada de novos concorrentes no comércio internacional e a globalização, que pode ser entendida como uma alteração da distribuição internacional da produção, para as quais Portugal não estava preparado, nomeadamente em termos de formação da força de trabalho, mostraram as debilidades do modelo de crescimento seguido nos anos 80 e 90. Por outro lado, a entrada no euro decorreu num quadro institucional que não facilitou uma adequada afetação dos recursos e talentos nacionais aos seus fins mais produtivos. A modernização que se verificou no tecido produtivo e no padrão de especialização internacional foi claramente insuficiente face aos desafios externos colocados á economia portuguesa.

A baixa das taxas de juro e a falta de enquadramento institucional adequado induziu uma excessiva concentração de investimento em sectores de bens não-transacionáveis. A redução dos custos de financiamento não promoveu um crescimento saudável de empresas competitivas a nível internacional e, pelo contrário, favoreceu estratégias de descapitalização, de tal forma que o sector empresarial não-financeiro se encontra fortemente debilitado, com elevados níveis de endividamento e uma dimensão média das empresas inferior à da generalidade dos países da União Europeia.

Tendo por base este quadro geral identificam-se em seguida as principais linhas de força da evolução verificada nos últimos anos.

## **2.1 Desempenho macroeconómico**

A economia portuguesa registou nos últimos anos uma evolução macroeconómica claramente negativa.

Desde 2010, o PIB diminuiu em termos reais mais de 6,4%, um desempenho pior em cerca de 9 pontos percentuais ao registado na UE28 e quase 7 pontos pior do que o verificado na Zona Euro, agravando assim de forma significativa a divergência face ao espaço onde Portugal está inserido.

No mesmo período a produtividade total dos fatores permaneceu quase constante, registando também um desempenho pior do que o verificado quer na Zona Euro, em que aumentou 0,6%, ou no conjunto da UE28, em que aumentou 1%. A produtividade do trabalho, apesar do elevado volume de destruição de emprego verificado, não registou convergência face à média europeia, mantendo-se cerca de 23% inferior à média da UE27.

Este desempenho traduziu-se numa diminuição do rendimento disponível bruto das famílias no mesmo período de mais de 7%, provocando uma regressão significativa neste indicador. Não obstante esta redução do rendimento disponível a taxa de poupança das famílias foi superior ao longo do período, atingindo valores superiores em 2 p.p. aos verificados antes da crise, só se reduzindo no final de 2014, o que, sendo positivo no que respeita à melhoria da situação financeira, é contraproducente na fase do ciclo que a economia tem atravessado pois agrava as pressões recessivas e é ainda um importante sinal do elevado nível de incerteza existente na economia que condiciona as decisões dos agentes.

O reequilíbrio das contas externas foi um dos grandes objetivos do programa de ajustamento implementado, pois só essa correção permitiria aumentar a capacidade de financiamento da economia e reduzir o endividamento. Pretendia-se promover uma aceleração do crescimento das exportações e assegurar um contributo positivo da procura externa líquida para o crescimento do PIB com uma alteração da estrutura da economia no sentido de um melhor equilíbrio entre bens transacionáveis e bens não transacionáveis, corrigindo o excessivo peso dos não transacionáveis na economia portuguesa. Assistiu-se de facto a uma correção acelerada dos desequilíbrios externos, apresentando a economia portuguesa um saldo positivo da balança corrente e de capitais desde o final de 2012. Infelizmente essa correção não resultou da aceleração das exportações, nem corresponde a uma correção estrutural, ficando a dever-se muito à compressão significativa da procura interna, com níveis de investimento e de consumo de bens duradouros muito baixos, e a uma redução do preço dos bens energéticos, que permitiram que as importações de bens e serviços estejam no final de 2014, em termos nominais abaixo do valor registado em 2011. As exportações de bens e serviços registam desde 2005 uma evolução muito positiva. Tudo indica que os aumentos registados de exportações de bens e serviços não correspondam a uma evolução sustentada, visto que se registam taxas cada vez menores para o seu crescimento. O valor acumulado do crescimento das exportações nos três anos entre 2011 e 2014 é semelhante ao registado em 2011, e inferior ao de 2010. No último ano, as exportações cresceram apenas 2,9% sendo este o crescimento mais baixo desde 2009.

Adicionalmente, assistiu-se desde 2010 a um contração muito elevada do emprego e investimento no sector exportador e transacionável, reduzindo-se assim a sua capacidade produtiva e colocando em causa a sustentabilidade do crescimento das exportações

O contributo da procura externa líquida para o crescimento, apesar de o saldo da balança de bens e serviços (e da balança corrente e de capitais) se ter equilibrado, começou a diminuir ainda em 2012 (embora se tenha mantido positivo) e, a partir do final de 2013, passou a negativo, onde se tem mantido em 2014, com as importações a crescerem a um ritmo superior às exportações.

O comportamento das exportações parece ser assim mais justificado pela entrada em funcionamento de alguns grandes projetos em implementação desde antes da crise, os quais aumentaram, de forma significativa, a capacidade exportadora em alguns setores, bem como pelo efeito da procura de novos mercados por parte de alguns produtores confrontados com a diminuição significativa da procura interna, do que pela redução dos custos unitários de trabalho. Uma vez esgotados esses efeitos não parece haver uma correção estrutural dos problemas de competitividade externa, nem um reforço da capacidade exportadora do país. Entretanto, o emprego na indústria transformadora caiu fortemente durante o programa de ajustamento, estando mais de 20% abaixo dos valores anteriores à crise. Assim, serão estratégias baseadas na inovação e no aumento do valor acrescentado das exportações as que poderão ser relevantes se se pretender corrigir de forma estrutural e sustentável o défice externo da economia portuguesa.

O outro grande objetivo do programa de ajustamento e da política económica adotada pelo Governo nos últimos anos foi o da correção dos desequilíbrios das contas públicas. A evolução verificada nos principais indicadores deste domínio revela, por um lado, o fracasso da estratégia adotada e, por outro, que persistem os importantes desequilíbrios estruturais das contas públicas, a correção dos quais justifica a adoção de uma estratégia diferente.

O principal indicador do fracasso é o sentido desfavorável da evolução do peso da dívida pública no PIB pois mostra a vulnerabilidade crescente do país face aos seus credores. Prevendo-se no Programa de Ajustamento e nos sucessivos documentos de estratégia orçamental um momento a partir do qual se iniciaria uma redução deste indicador, o que é um facto é que hoje o peso da dívida pública no PIB está no seu nível mais elevado desde que há registos, com valores superiores a 130% no final de 2014, o que compara com a previsão de 107,5% constante do Programa de Ajustamento. A dívida pública em percentagem do PIB subiu assim mais 22 pontos do que o previsto. Se é certo que parte deste aumento é estatístico, pois deveu-se ao alargamento do perímetro das administrações públicas (pela incorporação de empresas públicas), parte deveu-se a fatores substantivos endógenos.

Também o défice público diminuiu menos do que inicialmente previsto pois deverá ter terminado o ano de 2014 com um valor de 4,5% do PIB face aos 2,3% previstos no Programa de Ajustamento.

Por outro lado, o rácio de despesa pública no PIB não se reduziu de forma significativa, terminando 2014 em cerca de 48,5%, valor próximo ao de 2011 e cerca de 5 p.p. acima do previsto. O rácio da receita pública total no PIB está igualmente bem acima do que se previa, com valores próximos dos 44% em 2014, acima dos 42,4% previstos quando o programa foi elaborado.

Verifica-se assim que, ao contrário do que foi defendido, a redução do défice em termos de percentagem do PIB foi conseguida pelo aumento do nível de fiscalidade, e com medidas não estruturais, não sustentáveis inter-temporalmente e penalizadoras do crescimento. Os efeitos recessivos das políticas prosseguidas geraram pressões orçamentais adicionais, em particular ao nível da segurança social, em que os quase 500 mil empregos destruídos são o principal responsável pelos piores resultados verificados.

## **2.2 Território**



No que respeita ao território, os últimos anos testemunharam uma redução das disparidades medidas em indicadores como o PIB *per capita* ou o rendimento disponível *per capita*. Infelizmente essa redução não resultou de uma melhoria nas regiões menos desenvolvidas mas sim de uma deterioração mais intensa nas regiões mais desenvolvidas ou mais dinâmicas.

Não obstante essa redução das disparidades medidas nestes indicadores, as dinâmicas de desenvolvimento dos territórios registam tendências preocupantes de abandono e não valorização do potencial dos diversos territórios, que se manifestam na redução da população e da atividade económica em muitas das regiões menos desenvolvidas.

### 2.3 Os fatores de crescimento

A economia portuguesa caracteriza-se por reduzidos níveis de capital humano, manifesto na baixa qualificação da população, baixa intensidade de capital, em resultado de baixos níveis de *stock* de capital e de investimento, e uma intensidade tecnológica igualmente baixa.

Muitas destas dimensões vinham verificando uma tendência de recuperação que foi posta em causa durante a recente crise.

Ao nível da educação, Portugal apresenta níveis de qualificações muito inferiores aos seus parceiros com uma proporção da população que concluiu os níveis mais elevados de ensino muito baixa.

Por outro lado, merece destaque que Portugal tem já uma cobertura do ensino pré-escolar elevada (ligeiramente acima dos valores da média europeia e da OCDE). Em particular para crianças com 5 anos a taxa de escolarização atingiu em 2012/13 cerca de 97%. Se as taxas verificadas na faixa etária dos 3 aos 5 são elevadas, o mesmo não se pode dizer da escolarização efetiva antes dos 3 anos. Nesta faixa etária os valores para os países europeus são bastante díspares. Portugal tem uma taxa de escolarização de 45,9% que fica claramente aquém dos 65,7% da Dinamarca, mas que, por exemplo, está francamente acima dos 27,7% da Finlândia. Em 2011 Portugal estava mesmo na cauda da OCDE no que diz respeito a gastos públicos com educação precoce. O total de gastos em educação antes dos 5 anos aproximava-se dos 0,4% do PIB, valor comparável com países como Estónia, Chipre ou Eslováquia. Se na faixa etária entre os 3 e os 5 os valores se aproximavam da média da OCDE (0,4% contra 0,5%), no escalão dos mais novos com valores próximos de zero, Portugal estava claramente abaixo da média. Assim, globalmente, Portugal está muito longe destes países no que diz respeito aos gastos públicos em educação na primeira infância.

Regista-se também um problema significativo ao nível do abandono e retenção ao nível do ensino básico. A taxa de abandono e retenção ao nível do básico subiu de 7,8%, no ano letivo 2008/09, para 10,4% em 2011/12. Este aumento é transversal aos 3 níveis de ensino básico, sendo particularmente grave o aumento de quase 5 pontos percentuais ao nível do 2º ciclo. Importa destacar que em 2000 Portugal tinha taxas de retenção e abandono elevadíssimas com quase 9% no 1º ciclo e mais de 18% no 3º. Estas taxas atingiram mínimos em 2009 com valores abaixo dos 4% no 1º ciclo, abaixo de 8% no 2º ciclo e de cerca de 14% no 3º. A partir daqui a situação começou a agravar-se. No ano letivo 2012/13 registou-se uma taxa de retenção e desistência de quase 5% no 1º ciclo, de 12,5% no 2º e de 16% no 3º.

O ensino secundário é claramente o nível de ensino que mais adultos (entre os 25 e os 64) atingem ao nível da OCDE. Em média 24% dos indivíduos neste grupo etário têm uma educação abaixo do ensino

secundário, 44% concluem este nível de ensino e 33% o ensino superior. Nos 21 países da UE que pertencem à OCDE os números são muito semelhantes. Portugal contrasta de forma preocupante com estes valores.

No que diz respeito ao ensino superior houve uma evolução muito positiva nas últimas duas décadas, com um forte aumento do número e da percentagem de licenciados entre os jovens e uma evolução muito importante na produção científica. No entanto, nos últimos quatro anos houve uma retração do número de candidatos ao ensino superior, um aumento do abandono escolar por motivos económicos, e uma redução muito acentuada do apoio à formação avançada.

Para além da qualificação dos mais jovens há um claro problema com a qualificação dos adultos. As baixas percentagens registadas em Portugal afetam de forma gritante a literacia dos indivíduos condicionando a capacidade de integração no mercado de trabalho e contribuindo para o desemprego dos mais velhos e de longa duração.

Mostrando a relevância do número de anos de educação, as taxas de desemprego registam importantes diferenças por nível de educação. Em 2014 registou-se em Portugal uma taxa de desemprego de aproximadamente 14%. Esta taxa é superior (15%) quando consideramos indivíduos com escolaridade igual ou inferior ao 3º ciclo, mas desce para 10% para indivíduos com o ensino superior. Além destes números, os ganhos médios por nível de instrução são também bastante reveladores: se considerarmos 100 o valor de referência do salário de um indivíduo com o ensino secundário, o salário de um trabalhador que não tenha completado este nível de ensino situa-se nos 68 e o de um trabalhador com ensino superior nos 173.

Nos últimos 4 anos reverteu-se a aposta no investimento no reforço do capital humano português que estava a ser desenvolvida consistentemente por sucessivos governos e pelo esforço das famílias portuguesas o que vai condicionar o nosso crescimento a longo prazo. Isto aconteceu ao mesmo tempo que se perdeu capital humano com uma forte saída de trabalhadores para o estrangeiro, com a generalização de práticas de entrada intermitente dos jovens no mercado de trabalho, com efeitos de desmotivação e de perda de capacidades que gera, e ainda com o desemprego de longa duração que retirou precocemente do mercado de trabalho tantos trabalhadores cuja experiência era o ativo mais importante que tinham.

No que respeita ao investimento, os últimos anos testemunharam uma redução significativa das despesas de capital na economia portuguesa. Em termos nominais o investimento total na economia estava em 2014 mais de 32% abaixo do valor de 2010 e o investimento das empresas reduziu-se cerca de 16% no mesmo período. O nível de investimento atual está abaixo do limiar da amortização do *stock* de capital físico, o que significa que se está a assistir a uma redução do stock de capital existente na economia com efeitos na capacidade produtiva e no produto potencial. A taxa de investimento da economia portuguesa é hoje claramente inferior à da média da UE o que acontece também no que respeita à taxa de investimento das empresas.

Os níveis de investimento em I&D em % do PIB depois de atingirem um máximo em 2009 têm registado uma redução nos últimos anos. Não obstante mais de 50% das empresas portuguesas referirem a realização de atividades de inovação no período de 2010 a 2012, o valor da despesa de I&D tem vindo a reduzir-se a um ritmo superior ao da queda do PIB, e muito mais acentuado do que o da redução da despesa pública. O estado reduziu a despesa na área da ciência e ensino superior, e os privados retraíram também o investimento nesta área.



## 2.4 Mercado de Trabalho

No que respeita à evolução do mercado de trabalho, verificou-se uma forte quebra do emprego entre 2011 e 2013, assistindo-se uma ligeira recuperação no período mais recente se bem que de forma muito moderada e insuficiente para anular a queda anterior. Para ter a noção da magnitude da destruição de emprego registada, o nível de emprego na economia portuguesa estava no final de 2014 abaixo dos 4,5 milhões de pessoas, o valor mais baixo registado desde 1996.

O desemprego subiu de forma muito acentuada, registando-se um número de desempregados acima de 900 mil e taxas superiores a 17% nalguns trimestres de 2013, tendo-se verificado alguma melhoria no período mais recente, mantendo-se no entanto em níveis relativamente elevados, em particular quando se consideram aqueles só parcialmente empregados e aqueles que recebem subsídio e que frequentam ações de formação, mas que não procuram emprego.

O desemprego é particularmente elevado entre os jovens, que mantêm taxas de desemprego superiores a 30%, e é essencialmente um desemprego de longa duração, com quase 2/3 dos desempregados a estarem nessa situação há mais de um ano e cerca de 50% desempregados há mais de 2 anos. Merece ainda destaque o facto de menos de 1/3 dos desempregados ter acesso a subsídio de desemprego, o que constitui um elemento a ponderar na formulação da política pública neste domínio.

A população ativa em Portugal tem registado uma significativa redução, existindo em 2014 menos cerca de 270 mil ativos em Portugal do que existiam em 2010. Esta redução fez-se sentir somente nos escalões dos 15 aos 24 anos e dos 25 aos 34 anos, ou seja afetando fundamentalmente os jovens, estando associada à emigração, e condicionando de forma significativa o crescimento potencial da economia.

Caracterizando a dinâmica recente do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e diminuição do emprego estiveram mais associados a uma diminuição da criação de postos de trabalho e das contratações do que a um aumento da destruição dos postos de trabalho e dos despedimentos. Esta dinâmica é sintomática da elevada incerteza e expectativas negativas relativamente à evolução da economia que condicionam de forma significativa as decisões de contratação e de investimento.

O mercado, por outro lado, apresenta níveis de precariedade muito elevados, com 90% das novas contratações de trabalhadores desempregados a serem efetuadas com contratos não permanentes e 70% das novas entradas no desemprego associadas ao término de contratos não permanentes. O uso dos contratos a termo poderia estar associado a lógicas de avaliação e monitorização da qualidade do trabalhador, mas o facto de somente 15% dos contratos a termo serem convertidos em contratos sem termo sugere que não é esta a justificação subjacente a este peso dos contratos a termo. O peso excessivo dos contratos temporários é um obstáculo relevante ao progresso da produtividade ao reduzir os incentivos aos investimentos em capital humano específico.

Importa ainda destacar que, ao contrário do que é frequentemente referido, o mercado de trabalho revela capacidade de ajustamento dos salários, registando-se no período mais recente reduções de remuneração nominal na ordem dos 20% quer por via dos novos contratos quer dos trabalhadores que permanecem.

Por outro lado, a negociação coletiva, vista frequentemente como um obstáculo à flexibilidade, não parece ter, para além do seu importante significado simbólico e demonstrativo, um impacto significativo, seja pelo baixo impacto da taxa de sindicalização nas empresas nos salários pagos, seja pelo reduzido impacto dos

mecanismos administrativos de extensão salarial face ao nível de almofada salarial existente. De facto os salários negociados não parecem ter impacto relevante dado o nível da almofada salarial, em que muitos trabalhadores auferem salários base acima do valor negociado. As alterações do valor negociado não têm assim implicações significativas ao nível salarial e representam a tradução dos modelos de representação interna nas empresas e nos setores de atividade que devem ser reforçados e melhorados. Somente para os que auferem o salário mínimo a negociação coletiva tem algum impacto e este deve ser acautelado.

## **2.5 Situação social**

O desempenho económico e a evolução do mercado de trabalho traduziram-se numa deterioração significativa da situação social, com implicações imediatas sobre o nível de bem-estar presente mas condicionando também as perspetivas de crescimento da economia.

A evolução demográfica recente é marcada por um aumento da esperança de vida, pela redução da mortalidade infantil, pelo aumento da emigração e pela queda acentuada da fecundidade, fatores que convergem para um significativo envelhecimento da população que acontece em paralelo com uma diminuição da população.

O saldo natural é persistentemente negativo desde 2008 e tem-se agravado desde 2010, registando-se ainda uma redução substancial da taxa de natalidade, que atingiu mínimos em 2013, tal como o índice de fecundidade. Fruto destas dinâmicas, a população tem-se reduzido, para o que contribui também o reforço do fenómeno da emigração. Nos últimos 3 anos, a população residente em Portugal diminuiu cerca de 145 mil pessoas. As projeções demográficas sugerem uma significativa diminuição da população nos próximos anos se não forem invertidas as tendências recentes, registando-se um decréscimo da população jovem e um aumento da população idosa, com o agravamento do envelhecimento populacional.

Os indicadores de bem-estar da população têm registado um agravamento, em particular após 2012, sendo a evolução negativa registada em indicadores associados aos domínios trabalho, remuneração e vulnerabilidade económica. São assim as condições materiais de vida que se revelam como mais determinantes para a deterioração do bem-estar uma vez que as dimensões associadas à qualidade de vida mantêm alguma tendência crescente, embora bastante atenuada após 2011.

Os últimos anos testemunharam também uma reversão na tendência de redução das desigualdades e da pobreza que se vinha verificando em Portugal, com um aumento da exclusão social e do risco de pobreza, principalmente nas crianças e nos jovens.

Os dados mais recentes sobre a pobreza revelam um significativo agravamento destes indicadores. Em 2013, 19,5% das pessoas estavam em risco de pobreza, um agravamento de mais de 1,4 p.p. face a 2010. O aumento do risco de pobreza foi transversal aos vários grupos mas foi mais intenso no grupo dos menores de 18 anos, que registaram um aumento da incidência da pobreza de mais 3,3 p.p. A evolução deste indicador seria ainda mais grave caso se utilizasse um limiar de pobreza fixo, como por exemplo uma linha de pobreza ancorada em 2009, caso em que se verificaria um aumento da proporção de pessoas em risco de pobreza ao longo dos cinco anos em análise, entre 17,9% em 2009 e 25,9% em 2013 (cerca de 8 p.p.). Para além do agravamento da incidência da pobreza, registou-se igualmente um aumento da intensidade

da pobreza, aumentando em 7,1 p.p. (face a 2010) a insuficiência de recursos da população em risco de pobreza, para níveis em torno dos 30,3%.

Os indicadores de desigualdade da distribuição de rendimentos registaram também um agravamento significativo. O grupo dos 10% de pessoas com maior rendimento tinha em 2013 um rendimento 11,1 vezes superior aos 10% com menor rendimento. Essa relação era de 9,4 em 2010.

Os indicadores de privação também conheceram uma deterioração significativa, registando-se, em 2014, que 10,6% da população vivia em privação material severa, não tendo acesso a um número significativo de itens relacionados com as necessidades económicas e de bens duráveis das famílias. Este indicador apresentava um valor de 8,3% em 2011, o que revela um aumento de 2,3 p.p. das famílias com privação severa.

A pobreza entre os mais jovens teve um crescimento muito acentuado. Hoje mais de 30% das crianças estão em situação de risco de pobreza ou de exclusão social, o que significa que só com políticas sociais podemos garantir que vão ter igualdade de oportunidades, e vão poder contribuir para o crescimento económico do país. Num contexto de envelhecimento e saída de população, o país tem de garantir que conseguirá aproveitar o máximo potencial de todos, não deixando desperdiçar o contributo de tantos por lhes negar oportunidades. As políticas sociais de apoio aos mais pobres e de garantia de acesso à saúde e a um ensino de qualidade são determinantes para o contributo que esta geração pode dar para a economia portuguesa.

Estas necessidades contrastam com o recuo generalizado das políticas sociais que se verificou, com um agravamento nas condições de acesso às prestações sociais não contributivas, tendo sido dificultado, deste modo, o acesso àquelas que são as principais prestações sociais de combate à pobreza. Esta realidade está bem expressa na redução dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção para menos 115.000 (cerca de 35%), precisamente num período em que a medida mais seria necessária. Quanto à proteção aos mais novos, mais de 23.000 crianças e jovens perderam o abono de família, enquanto no apoio aos idosos mais pobres, deixou de ser atribuído o Complemento Solidário para Idosos a mais de 62.500 beneficiários (menos 26,5%).

### **3. O CENÁRIO MACROECONÓMICO**

O cenário macroeconómico desempenha um papel crucial na definição de políticas públicas, na medida em que permite balizar as opções dos decisores políticos. Neste sentido, qualquer programa político sério deve assentar num cenário macroeconómico credível.

O cenário para Portugal que se apresenta neste documento tem como referência o elaborado pela Comissão Europeia que foi adotado como cenário central inicial. O Grupo de Trabalho discutiu um conjunto de temas estruturantes e recolheu contributos de diversos especialistas. Em simultâneo, desenvolveu um instrumental analítico que sustenta a avaliação do impacto macroeconómico das medidas incluídas e permite analisar cenários alternativos ao cenário central.

Desta reflexão resultaram dois cenários iniciais alternativos ao cenário central: um cenário de credibilidade reforçada do projeto europeu e um cenário de crise europeia profunda e prolongada. Adicionalmente, considerou-se o impacto de um conjunto de medidas dirigido a estimular a atividade económica e o emprego sem pôr em causa o cumprimento dos compromissos orçamentais e os equilíbrios macroeconómicos fundamentais. O cenário central final considera o impacto destas medidas sobre o cenário central inicial.

#### **3.1 O cenário central inicial**

O cenário central inicial apresentado neste documento tem por base para 2015 e 2016 as previsões macroeconómicas da Comissão Europeia para Portugal publicadas no início de 2015. Para 2014, considerou-se a informação oficial divulgada pelo INE, não incorporada nas projeções da Comissão Europeia. A informação recente veio revelar que o crescimento económico para 2014 foi de 0.9% tendo ficado aquém do projetado pela Comissão Europeia. Para 2015 e 2016, as projeções da apontam para um crescimento do PIB de 1.5 e 1.7 por cento respetivamente, num contexto de baixa inflação não apenas em Portugal como na área do euro.

É sabido que níveis de inflação próximos de zero dificultam enormemente o ajustamento em países com elevados níveis de endividamento público e privado como é o caso de Portugal, na medida em que prejudicam a evolução da receita fiscal. Nestas condições, o cenário apresentado pela Comissão Europeia, que é considerado como um ponto de partida credível, aponta para que em 2015 Portugal mantenha a situação de défice excessivo (3.2% do PIB). Refira-se que a previsão da Comissão está em linha com outras projeções nacionais e internacionais, tais como as do FMI, mas em que a maioria PSD-CDS não se revê. Para 2016 a projeção da Comissão Europeia aponta para um défice de 2.8% do PIB.

A projeção central inicial para 2017 e 2018 tem por base a projeção publicada pela Comissão Europeia no âmbito do Programa de Ajustamento Económico de Portugal em Outubro de 2014. Na medida em que a projeção para 2016 incluída naquele documento difere ligeiramente da publicada recentemente, para a generalidade das componentes prolongou-se a projeção publicada no início de 2015 com as variações face a 2016 da projeção publicada em Outubro. Para 2019 admitiu-se uma evolução igual à registada em 2018.

Neste pressuposto, no período 2017-2019, o PIB mantém um crescimento de 1.7%, que combina um abrandamento do consumo privado, o qual é compensado por um crescimento moderado do consumo público e uma aceleração do investimento. As exportações mantêm um crescimento robusto em linha com o crescimento da procura externa. No período 2017-2019, os preços apresentam um crescimento que acelera de 1.6% para perto de 2%, determinando um aumento do rendimento disponível e da atividade económica próximo de 4% em termos nominais. O défice orçamental reduz-se de 2.2% do PIB em 2017 para 1.8% do PIB em 2019, refletindo a redução dos juros, a manutenção do número de funcionários públicos e um crescimento baixo das despesas com bens e serviços.

O cenário central inicial é um cenário exigente do ponto de vista da manutenção da austeridade e pouco ambicioso no que respeita às perspetivas de crescimento e criação de emprego no médio prazo. Admite-se, tal como é habitual nos cenários elaborados por instituições internacionais, que este cenário não inclua medidas para além das já anunciadas pelo Governo atual. Este cenário não introduz medidas estruturais para o crescimento económico, cujo motor é o sector privado, e condena a Administração Pública à desagregação por inanição, não acreditando no papel do Estado enquanto ator económico. É possível fazer mais e melhor utilizando melhor os recursos disponíveis, motivando os Portugueses e os servidores do estado para a importância do serviço público, combatendo a pobreza e criando emprego, gerando maior bem-estar.

### **3.2 Dois cenários adicionais: oportunidades e riscos**

No entanto, o cenário central inicial não está isento de riscos. Como qualquer cenário macroeconómico, o cenário da Comissão Europeia assenta em pressupostos sobre o enquadramento da economia portuguesa que podem não se verificar. De forma a avaliar o impacto destes riscos, apresentam-se em seguida dois cenários adicionais elaborados por referência ao cenário central, considerando o instrumental analítico que suporta a análise quantificada incluída neste documento.

#### **Um cenário de credibilidade reforçada do projeto europeu**

O cenário de credibilidade reforçada do projeto europeu considerado admite que a situação que atualmente se vive no contexto europeu não é uma fatalidade. Os movimentos políticos de esquerda democrática da Europa deverão contribuir ativamente para que seja possível no mais breve espaço de tempo encontrar uma solução política que ponha termo à instabilidade vigente. Esta situação foi criada pela incapacidade sobretudo dos governos de direita europeus compreenderem as causas subjacentes aos desequilíbrios internos à própria União Europeia e à sua incapacidade de prosseguir o aprofundamento político do projeto europeu.

É necessário contribuir para uma solução política que, integrando as instituições europeias, reavalie a governação económica evitando políticas pró-cíclicas sincronizadas, avance com a implementação plena da União Bancária e crie mecanismos de estabilização financeira na zona Euro, envolvendo o BCE e o Mecanismo Europeu de Estabilidade. Só com aprofundamento e requalificação dos mecanismos de partilha de custos e de responsabilidades, será possível continuar a construir uma identidade europeia que permita à Europa reassumir o seu lugar no Mundo.



É um cenário em que este caminho começa a ser trilhado desde já e que se materializa num crescimento económico mais forte e numa maior criação de emprego decorrente da normalização rápida das condições de financiamento e do afastamento do espectro da deflação, que tem posto em causa todos os esforços de consolidação orçamental.

O cenário de credibilidade reforçada do projeto europeu considera uma rápida normalização das condições de financiamento na Europa com redução dos *spreads* dos países mais afetados pela crise da dívida soberana, incluindo Portugal. Neste contexto admite-se que um aumento da confiança dos agentes económicos e perspectivas de procura mais sólidas tenham impactos imediatos e significativos na despesa agregada com destaque para o investimento e para o consumo privado nos países europeus. Neste contexto, as exportações portuguesas seriam particularmente beneficiadas não só pela sua concentração na área do euro como pelo elevado peso da Espanha. O cenário de credibilidade reforçada do projeto europeu seria também compatível com um elevado sucesso da política do BCE na ancoragem das expectativas de inflação, que se materializariam num rápido aumento da taxa de inflação para níveis próximos de 2%. Esta evolução ocorreria num contexto em que a recuperação da confiança dos investidores na economia europeia determinaria uma apreciação euro, cuja paridade face ao dólar voltaria para valores próximos de 1.30 dólares por euro.

A efetivar-se, este cenário seria particularmente benigno para a economia portuguesa, que registaria um crescimento da atividade próximo de 2.5% a partir de 2017 (1.7% no cenário central) e um crescimento do emprego acima de 1% por ano (cerca de 0.5% no cenário central). Esta evolução decorreria num contexto de aumento gradual dos salários e da inflação que beneficiariam a receita fiscal. Por outro lado, o crescimento do emprego determinaria uma redução do número de desempregados, não obstante uma redução menos acentuada da população ativa, que se traduziria num nível de despesa com prestações sociais menor que o considerado no cenário central. A despesa em juros seria beneficiada pela redução dos *spreads*. Este cenário implicaria um aumento considerável da margem orçamental na medida em que por si só determinaria uma melhoria do saldo orçamental de 0.8 pp. do PIB por ano, registando-se um excedente de 0.2% do PIB em 2019 (0.2 a 0.4 pp. do PIB de melhoria no cenário central com défice de 1.8% do PIB em 2019). A dívida pública reforçaria a trajetória descendente atingindo os 109% do PIB em 2019 (121% do PIB no cenário central).

A materialização deste cenário criaria uma margem orçamental significativa, sendo importante tornar claro que políticas seriam adotadas caso se dispusesse de tal margem. A definição de uma política alternativa neste contexto marca de forma clara a diferença entre uma política orientada para o crescimento económico e o emprego, assente num papel ativo do estado não apenas como regulador mas também como agente económico capaz de promover uma afetação superior dos recursos económico e promover a plena utilização do potencial produtivo.

### **Um cenário de crise europeia profunda e prolongada**

O cenário de crise europeia profunda e prolongada corresponde a uma situação em que a atual situação de crise política aguda no contexto europeu se mantém. Este cenário admite a institucionalização do discurso de que só a austeridade cega pode trazer benefícios futuros, de que os países em dificuldades são os únicos responsáveis pela sua situação de endividamento excessivo, de que os excedentes comerciais de alguns países não foram conseguidos pela subsidiação do sobre-endividamento de outros, de que não existe uma Europa mas um conjunto de estados com objetivos antagónicos, de que o crescimento de uns tem sempre

que ser feito à custa do empobrecimento de outros. De uma Europa com um grande passado, pouco presente e sem futuro.

Como referido anteriormente, esta não é a nossa Europa. O Grupo de Trabalho tem consciência de que o futuro encerra riscos políticos consideráveis. Neste contexto seria pouco sério e até irresponsável não considerar os impactos de um cenário que não desejamos, mas cuja possibilidade de materialização não podemos ignorar.

O cenário de crise europeia profunda e prolongada é um cenário em que a institucionalização da possibilidade de expulsão de países da área do euro gera uma deterioração significativa das condições de financiamento, com aumento dos *spreads* da dívida soberana com transmissão ao setor bancário dos países em crise. Um tal cenário implicaria um aumento da incerteza, uma deterioração da confiança dos agentes económicos e perspectivas de procura cada vez mais incertas. Neste contexto, a despesa das famílias e empresas seria seriamente afetada com impactos negativos sobre o consumo e o investimento, com especial incidência nos países em crise, incluindo Portugal. As exportações portuguesas tenderiam a ser afetadas pela deterioração generalizada da atividade na área do euro, nomeadamente em Espanha.

O cenário de crise europeia profunda e prolongada considera igualmente a desancoragem das expectativas de inflação, sendo o BCE impotente para combater os impactos sobre as expectativas do prolongamento da crise política, implicando um período prolongado de crescimento muito baixo dos preços, não obstante a depreciação do euro, cuja cotação ficaria abaixo da paridade face ao dólar a partir de 2018.

A materialização deste cenário teria sérias consequências sobre a atividade económica em Portugal, a evolução dos preços e a sustentabilidade da dívida pública. Neste cenário, o crescimento da atividade económica manter-se-ia em cerca de 0.5% entre 2016 e 2019 (1.2 pp. abaixo do cenário central inicial). O baixo crescimento da atividade económica traduziria uma estagnação do consumo privado, um crescimento incipiente do investimento e um crescimento mais reduzido das exportações. O crescimento dos preços na economia portuguesa manter-se-ia em níveis reduzidos à semelhança do registado na área do euro. Neste contexto, o emprego reduz-se cerca de 0.6% a partir de 2017 e, não obstante a redução da população ativa, implica a manutenção da taxa de desemprego em cerca de 13% até 2009. Neste cenário, o défice orçamental aumenta de 3.2% do PIB em 2015 para 4.6% em 2019 pressionado pelo aumento da despesa com juros e prestações sociais e pela descida da receita fiscal em linha com a redução da atividade económica e a evolução dos preços e salários. A dívida pública manteria uma trajetória ascendente atingindo os 135% do PIB em 2019 (121% do PIB no cenário central inicial).

A materialização deste cenário criaria uma situação particularmente delicada tanto do ponto de vista político e económico como do ponto de vista social. Neste quadro, particularmente associado a uma eventual saída da Grécia da zona euro, com o peso da dívida pública a crescer de forma desmesurada poria inevitavelmente em questão a permanência de Portugal na zona euro e eventualmente poria em causa a própria existência do euro tal como o conhecemos hoje. É precisamente este cenário dramático, que importa evitar a todo o custo, que justifica todo o exercício desenvolvido neste Relatório de apresentar uma alternativa séria mas credível às políticas que têm vindo a ser implementadas.

#### **4. MEDIDAS PARA TRANSFORMAR AS CONDIÇÕES DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA PORTUGUESA**

Em face do cenário descrito, o Grupo de Trabalho sugere um conjunto de medidas de política a adotar ao longo da próxima legislatura (2016-2019) que visam inverter a conjuntura recessiva e relançar o crescimento, assegurando, simultaneamente, um reforço da equidade social e a sustentabilidade das finanças públicas. Simultaneamente, as medidas propostas procuram contribuir para corrigir os fatores estruturais que têm determinado o baixo crescimento da produtividade e o conseqüente baixo crescimento económico que são patentes em Portugal sobretudo desde o início do século XXI – reconhecendo-se que em alguns casos se trata de medidas cujos efeitos se situam essencialmente no longo prazo e cujos efeitos positivos nos indicadores económicos apenas serão sensíveis após o termo do período em análise.

Na definição das políticas públicas adequadas a estes objetivos, parte-se de uma compreensão do Estado, não como inimigo da economia, mas como agente essencial do crescimento e fator de coesão social. A situação da economia e das finanças públicas condiciona contudo naturalmente as possibilidades das políticas públicas: se a definição de políticas que consomem recursos escassos é sempre uma questão de escolhas e se a gestão dos meios públicos exige sempre rigor, na atual conjuntura os meios de que se pode dispor são extremamente limitados – ainda mais limitados na medida em que nos últimos anos aumentou o montante da dívida pública ao mesmo tempo que diminuía a dimensão da economia que a vai satisfazer. Esta limitação de recursos tem contudo que ser encarada sob ambos os pontos de vista – na análise do impacto das políticas tem que se ter em conta, conjuntamente, os efeitos diretos sobre as variáveis orçamentais em causa e os efeitos indiretos sobre a economia (consumo, investimento, emprego...) e a maneira como estes atuam também sobre os agregados orçamentais no seu todo.

Para todas as medidas que têm um impacto macroeconómico significativo – nomeadamente por alterações relevantes das receitas e despesas públicas – o seu efeito foi estimado usando o cenário e os instrumentos analíticos já descritos. Esta estimativa permite avaliar o efeito de cada medida sobre a conjuntura – que naturalmente não é a única dimensão relevante, sendo também consideradas as conseqüências na equidade e os resultados no longo prazo. Fazendo a mesma estimativa para o conjunto das medidas propostas, estamos seguros sobre a possibilidade da sua realização dentro das possibilidades existentes.

Este conjunto de medidas constitui assim um todo cujo efeito - orçamental e económico – deve ser analisado no seu conjunto. Estimando o efeito conjugado das medidas, incluindo o efeito sobre o comportamento do sector privado, espera-se tanto uma evolução mais positiva dos indicadores económicos como uma trajetória mais saudável dos principais indicadores orçamentais – o défice e a dívida pública – que permitam não só o respeito pelos compromissos assumidos no quadro da UE como, sobretudo, a sustentabilidade destas mesmas políticas públicas para as gerações futuras.

Se as preocupações acima referidas – modificar a conjuntura no sentido do crescimento, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, reforçar a equidade social e aumentar a produtividade e o crescimento de longo prazo – são o objetivo do conjunto das medidas propostas, estas são agrupadas nas cinco áreas prioritárias de intervenção mencionadas – as áreas nas quais se entendeu que a modificação de políticas teria maior eficácia na realização daqueles objetivos:

1. Políticas sociais de combate à pobreza e à desigualdade na distribuição do rendimento, e políticas do mercado de trabalho promovendo a mobilidade social e o emprego em igualdade de condições.
2. Uma fiscalidade promotora da criação de emprego e do investimento em capital humano.
3. Um sistema educativo para um mundo globalizado e que dê formação ao longo da vida ativa.
4. Políticas de promoção das competências da Administração Pública, tornando-a num eixo de crescimento económico.
5. Políticas de promoção da competitividade e da internacionalização da economia em estreita ligação com o sistema de educativo, com um apoio efetivo dos fundos estruturais e num contexto de concertação social marcada pela negociação coletiva.

Considera-se que este programa de intervenção constitui um todo coerente. Usa-se conjuntamente a fiscalidade, a intervenção no mercado de trabalho, o apoio às empresas e um rejuvenescimento e melhoria da eficácia da administração pública no sentido de relançar o crescimento. O crescimento é conseguido tanto agindo com medidas conjunturais como agindo sobre os fatores que o sustentam a longo prazo, o que inclui, por exemplo, melhoria das qualificações, objetivo central das intervenções no sistema educativo. O reforço da equidade consegue-se pela proteção dos rendimentos e pela eliminação gradual de medidas excecionais dos últimos anos (sobretaxa de IRS e cortes nos vencimentos), bem como agindo sobre setores da atividade pública (saúde, educação, segurança social) especialmente importantes para as pessoas em situação de maior fragilidade. O enquadramento da evolução da despesa nestes sectores e da despesa com pessoal e encargos da dívida (que são os agregados mais importantes da despesa pública) e a construção de um quadro estável para as receitas públicas asseguram a possibilidade de trilhar o caminho proposto do ponto de vista dos recursos do Estado e do País. Mas, sendo um todo coerente, admite uma margem para inclusão de outras medidas. Revela, isso sim, que é possível construir uma alternativa ao caminho que tem sido prosseguido.

#### 4.1 Uma política social mais equitativa e um mercado de trabalho mais justo e eficiente

A crise afetou de forma desproporcionada os mais necessitados. Os jovens não conseguem a estabilidade no mercado de trabalho que lhes permita um contributo pleno na construção do seu futuro e do futuro do país. A emigração dos nossos jovens talentos compromete o crescimento de Portugal. Os mais velhos estão hoje sujeitos à turbulência no emprego característica de quem está no início da vida ativa. O sistema de proteção do rendimento é assim posto à prova e colapsa.

Em Portugal, se somarmos os trabalhadores desempregados, desencorajados, sem contrato permanente e independentes economicamente dependentes, a taxa de precariedade aproxima-se dos 50% da população.

Para desenhar as soluções é necessário ter um bom diagnóstico das causas. A precariedade laboral causa baixo crescimento económico e pobreza. A maior parte destes trabalhadores não consegue ter um rendimento anual correspondente ao do salário mínimo. Mesmo aqueles que trabalham têm extrema dificuldade em consegui-lo. A excessiva rotação de trabalhadores por conta de outrem, entre empresas e com passagens frequentes por situações de desemprego não subsidiado, faz com que em 2011, 50% dos trabalhadores que trabalharam pelo menos um mês tenha um rendimento anual do trabalho e de subsídio de desemprego inferior a 7700 euros anuais.

Em 2011 existiam, em média, 3 milhões e 70 mil empregos por mês com descontos para a Segurança Social. No entanto, o número de empregos nesse ano foi de 4 milhões e 16 mil, um valor superior pois grande parte destes empregos existiu apenas uma parte do ano. Por estes empregos passaram 3 milhões e 300 mil trabalhadores, o que mostra que muitos deles estiveram boa parte do ano sem emprego.

Desta realidade, surgem os fenómenos de pobreza mesmo entre quem tem, transitoriamente, um emprego.

As propostas avançadas não envolvem qualquer revisão da Constituição. Pelo contrário, procuram trazer para o quadro regulamentar um conjunto de regras que alargam o espetro de cumprimento dos princípios económicos da Constituição.

Em particular reafirmam-se os princípios constitucionais estabelecidos no Art 53.º (Segurança no emprego), segundo o qual é garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.

Mas deve também garantir-se, ao mesmo nível, que **todos** têm direito ao trabalho e que, para assegurar esse direito, incumbe ao Estado promover (Art 58.º (Direito ao trabalho)):

- A execução de políticas de pleno emprego;
- A igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições para que não seja vedado ou limitado, em função do sexo, o acesso a quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais.

Não deve esquecer-se que o Art 59.º (Direitos dos trabalhadores) estabelece que todos os trabalhadores têm direito a uma **assistência material**, quando **involuntariamente** se encontrem em situação de desemprego.

Da mesma forma o Art 70.º (Juventude) garante que “os jovens gozam de proteção especial para efetivação

dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente no **acesso ao primeiro emprego**, no trabalho e na segurança social”.

A proposta visa ativar os direitos subjacentes aos Art. 58, 59 e 70. A segmentação do mercado de trabalho, resultante da legislação vigente, viola os direitos essenciais de uma parte crescente da população, em nome de garantias (na prática) vazias de uma outra parte da população.

Isto torna a legislação, que não a Constituição, um instrumento de exclusão em termos económicos na medida em que limita a participação económica de uma fatia não minoritária da população.

**Propostas:**

- O contrato para a equidade laboral
- Responsabilizar as empresas pelos custos sociais do desemprego
- Complemento salarial anual
- Política social mais equitativa: Um sistema de pensões sustentável através de um compromisso inter-geracional estável e maior eficácia e rigor nas prestações redistributivas
- Reposição de mínimos sociais
- Diversificação do financiamento da Segurança Social

#### 4.1.1 O contrato para a equidade laboral

Os objetivos essenciais desta medida podem ser descritos da seguinte forma:

- Contribuir para a resolução do principal problema das relações laborais em Portugal: excesso de contratos a prazo, baixa proteção, baixa taxa de conversão de contratos a prazo em permanentes;
- Simplificação contratual e redução da litigância na cessação da relação laboral.

Estes objetivos são complementados por intervenções ao nível do rendimento do trabalhador e da estabilidade laboral que serão objeto de outras medidas:

- Garantir a proteção do rendimento do trabalhador;
- Induzir estabilidade nas relações laborais. Empresas com maiores índices de instabilidade laboral suportarão os custos sociais através de contribuições sociais mais elevadas;

#### **Proposta:**

Esta medida contempla apenas duas alterações à atual lei do trabalho:

- i. redução do âmbito dos contratos a prazo, limitando-o a situações de substituição de trabalhadores;
- ii. introdução de um regime conciliatório de cessação do contrato de trabalho, aplicável aos novos contratos.

Propõe-se a limitação do regime de contrato com termo, que deixa de ser a regra quase universal de contratação sendo restringida a sua utilização apenas a situações de substituição de trabalhadores.

Propõe-se ainda complementar a atual legislação de cessação de contratos de trabalho com um novo regime conciliatório e voluntário em que as empresas podem iniciar um procedimento conciliatório, em condições equiparadas às do despedimento coletivo, englobando todos os motivos de razão económica (de mercado, estruturais e tecnológicas) que tenham posto em causa a sobrevivência do emprego. O procedimento conciliatório entre a empresa e o trabalhador é iniciado através da consulta/informação às estruturas representativas dos trabalhadores. Neste processo conciliatório, as indemnizações por despedimento são mais elevadas do que as atuais: Dezoito dias por cada ano de antiguidade nos primeiros três anos e 15 dias por cada ano adicional, com mínimo de 30 dias e um máximo de 15 meses (neste momento, as indemnizações são 12 dias por cada ano de antiguidade, com um máximo de 12 meses, ver Gráfico 1). Note-se que o trabalhador tem sempre acesso aos tribunais, caso considere que as razões invocadas sejam desajustadas ou discriminatórias. Nesse caso aplicam-se as atuais regras de despedimento: indemnizações e possibilidade de reintegração. Propõe-se ainda que as indemnizações recebidas pela via conciliatória não estejam sujeitas a impostos.

Em resumo, no novo regime a proteção jurídica existente mantém-se, com exceção da criação de uma via conciliatória (semelhante à existente na Alemanha e à que está a ser implementada em Itália).

A empresa não fica com um maior poder, porque pode ser alvo de um processo judicial se o despedimento for impugnável à luz da lei atual. Isto é, não é expandido o âmbito da justa causa. Note-se que a generalização dos contratos com termo equivaleu à legalização do despedimento sem invocação de causa, uma prática explicitamente inconstitucional.

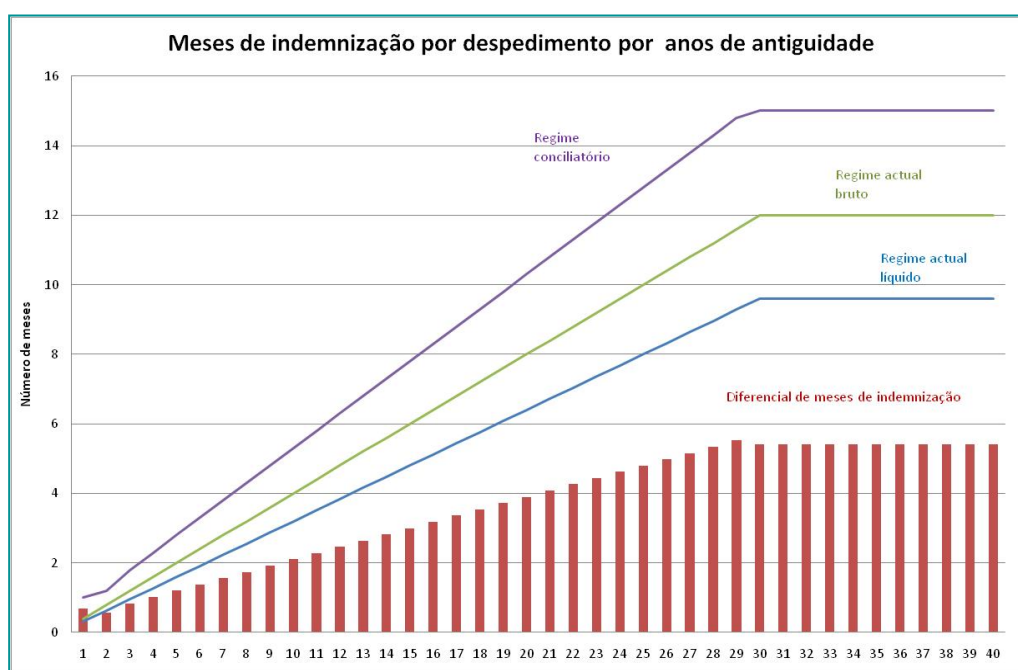
Pelo contrário, com as presentes alterações a parte mais fraca ficará duplamente protegida: (i) limitação do âmbito dos contratos com termo; (ii) combinação da atual proteção jurídica aos contratos permanentes, com as indemnizações mais elevadas aplicadas na via conciliatória.

Os efeitos esperados destas alterações passarão por um aumento da duração dos empregos e pelo aumento da produtividade dos trabalhadores.

### Regime transitório

O novo regime de contrato de trabalho não é aplicável aos contratos de trabalho, com ou sem termo, celebrados antes da sua entrada em vigor, salvo se por acordo as partes decidirem passar os contratos existentes para o novo regime legal (através de negociação coletiva).

Gráfico 1





#### 4.1.2 Responsabilizar as empresas pelos custos sociais do desemprego

Esta medida pretende introduzir um custo efetivo do despedimento para as empresas que recorrem sistematicamente a despedimentos e contratação de novos trabalhadores. Deve-se fazer uma ligação direta entre a contribuição social que cada empresa paga e as suas práticas de rotação de trabalhadores.

Em Portugal, o financiamento do sistema de seguro de desemprego é feito através da taxa contributiva, igual para todas as empresas e que portanto não faz refletir o esforço desigual que estas impõem ao sistema. Na verdade, mais de metade das empresas portuguesas não tem ex-trabalhadores com processos de seguro de desemprego e aquelas que os têm apresentam uma distribuição do peso das despesas com esse seguro na massa salarial bastante desigual.

Existe uma subsidiação cruzada, com muitas empresas a financiarem a forma de gestão de recursos humanos de outras empresas, sendo que estas são em número bastante menor. O comportamento destas empresas sugere que os custos que impõem através da sua atividade de despedimentos não são completamente internalizados.

A melhor forma de promover a internalização destes custos pelas empresas seria associar de forma direta as taxas de contribuição para o financiamento do sistema com as despesas em seguros de desemprego pagos aos trabalhadores que cada empresa despede. Isto seria possível através da autonomização da fração da taxa contributiva que financia o sistema de apoio no desemprego (esta proposta é retomada na medida **Política social mais equitativa: Um sistema de pensões sustentável através de um compromisso intergeracional estável e maior eficácia e rigor nas prestações redistributivas**).

Desta forma, poder-se-iam associar taxas superiores para as empresas com um maior rácio de utilização do seguro de desemprego. Por exemplo, a taxa social de desemprego máxima seria paga pelas empresas que apresentassem um rácio de utilização do seguro de desemprego mais elevado numa média de três anos. As empresas “novas”, durante o primeiro ano de atividade, pagariam a taxa média do sistema. A partir daí, a taxa social de desemprego seria calculada como para as restantes empresas (este período pode ser ajustado com a evolução do ciclo económico).

Este sistema, pelo incentivo correto que gera junto das empresas, levaria a uma redução do número de despedimentos. A introdução de um mecanismo deste tipo, semelhante ao que na atividade seguradora se designa de *bonus/malus*, penaliza, sob a forma de maiores contribuições para a segurança social, as empresas com um “número excessivo” de despedimentos com recurso a seguro de desemprego.

As contribuições refletiriam, assim, os custos com as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho que o Estado suporta com os trabalhadores que se separam involuntariamente das empresas.

Esta é uma prática existente nalguns países, com um efetivo sucesso na redução da rotação excessiva de trabalhadores, como fator de sustentabilidade da segurança social e de proteção do rendimento dos trabalhadores quando perdem o emprego.

As responsabilidades do empregador em suportar os custos de seguro de desemprego com o despedimento diminuem com a estabilidade laboral.

A taxa contributiva atualmente em vigor estabelece que, dos 23.75% que a empresa contribui por cada trabalhador, 3.42 p.p. são dedicados a cobrir os custos associados ao desemprego.

A nova taxa contributiva variará com o rácio entre os custos com o subsídio de desemprego de ex-trabalhadores de cada empresa e o total de contribuições da empresa para o sistema de apoio ao desemprego. Este indicador é calculado como uma média dos últimos três anos, para minorar o impacto que variações temporárias da atividade da empresa possam ter na variação da taxa contributiva.

A taxa seria determinada da seguinte forma:

- As empresas que impõem um maior custo à segurança social contribuem com a taxa máxima. As empresas com comportamentos em torno da média sectorial permanecem com a taxa contributiva atual.
- As novas empresas (durante o primeiro ano de atividade) pagam uma taxa idêntica à taxa atual.
- Para introduzir a noção de *bonus*, as empresas com menores índices de custos com o subsídio de desemprego veriam a sua taxa contributiva reduzir-se.

A simulação realizada considerou um aumento da taxa implícita equivalente a um aumento da receita da segurança social igual a 100 milhões de euros em média ao longo da legislatura.

Em conjunto com as alterações à legislação laboral e com a medida de compromisso para o emprego estável, esta medida é um passo decisivo na criação de um sistema de relações laborais mais justo, porque protege a rotação dos trabalhadores, e eficiente porque concentra as empresas e os trabalhadores na acumulação de capital de capital humano, decisivo para o aumento da produtividade e da competitividade da economia portuguesa.

### 4.1.3 Complemento salarial anual

Em resultado da excessiva rotação de emprego e do aumento do tempo parcial involuntário, muitos trabalhadores têm um salário anual significativamente inferior ao correspondente ao salário mínimo. Isto dá origem ao fenómeno dos “trabalhadores pobres”, indivíduos que apesar de trabalharem não conseguem um rendimento socialmente aceitável.

#### **Proposta:**

Propomos a criação de um complemento salarial anual, que constitui um “imposto negativo”, aplicável a todos os que durante o ano declarem um rendimento do trabalho à Segurança Social inferior à linha de pobreza. Este complemento salarial é apurado em função do rendimento e da composição do agregado familiar.

Constitui um incentivo à integração no mercado de trabalho dado ser atribuído apenas aos indivíduos que declararam rendimentos do trabalho.

Ao contrário do subsídio de desemprego, que tem condições de atribuição que excluem indivíduos com trajetórias mais precárias no mercado de trabalho, o imposto negativo é atribuído de forma universal. Assim, os indivíduos com rendimento baixos dispõem de um mecanismo de combate à pobreza, através da promoção do emprego.

O complemento salarial anual subsidia as famílias trabalhadoras de baixos salários e elevada precariedade laboral. A taxa a que o crédito é concedido e o valor máximo do crédito dependem do número de filhos na família e do rendimento declarado à Segurança Social.

As famílias são divididas em três grupos, de acordo com o número de filhos: sem filhos, 1 filho, 2 ou mais filhos. Para cada tipologia familiar são definidos três escalões de rendimento. A medida simulada tem um valor inicial de 350 milhões de euros, antes de avaliação do respetivo impacto económico.

Contudo, note-se que a medida é um incentivo ao trabalho, pelo que o cenário corrente, onde não existem tais incentivos, não é o mais adequado para simular a medida.

A medida insere-se ainda num esforço de aumento do grau de formalização das relações laborais. O maior nível de ativação dos trabalhadores e de reporte à Segurança Social gerará receitas adicionais relacionadas com essa atividade económica. Estes efeitos atenuam o custo financeiro da medida, e realçam a sua valia económica.

Do ponto de vista económico, esta medida introduz pela primeira vez na economia portuguesa um apoio às famílias trabalhadoras de muito baixos rendimentos, em função da sua participação ativa na economia, ou seja, é uma medida de apoio social com os incentivos económico adequados a gerar mais emprego e riqueza na economia portuguesa.

#### **4.1.4 Política social mais equitativa: Um sistema de pensões sustentável através de um compromisso intergeracional estável e maior eficácia e rigor nas prestações redistributivas**

O sistema público de segurança social tem como objetivo garantir a provisão de benefícios obrigatórios para os quais, devido a falhas de mercado, a provisão privada é insuficiente ou inexistente. A segurança social pública tem ainda como objetivos garantir um nível de coesão e equidade social e o crescimento económico sustentável. Estes princípios baseiam-se num sistema com carácter de universalidade, em que as prestações e as contribuições dos seus participantes devem ser compatíveis com o crescimento económico e o emprego mantendo uma dimensão redistributiva eficaz.

O sistema é financiado maioritariamente através de uma taxa contributiva, que funciona em termos económicos como um prémio de seguro e que visa cobrir um conjunto de contingências bem definidas. Este seguro é obrigatório e tem uma dimensão de solidariedade, que consubstancia não apenas o papel de redistribuição do Estado, mas também o custo individual que qualquer cobertura de riscos comporta, quer de um ponto de vista atuarial, quer económico. O financiamento do sistema é complementado através do sistema de impostos, com consignações pontuais, como é o caso do IVA Social e de transferências diretas do Orçamento do Estado (outras fontes de financiamento, como receitas de capital e transferências europeias são menos relevantes para a análise aqui realizada).

O sistema de segurança social tem dois regimes: contributivo e não-contributivo.

O segundo é financiado através do sistema de impostos não possuindo, portanto, a dimensão sinalagmática que caracteriza a componente contributiva. Algumas das componentes deste regime correspondem a despesas que se irão extinguir, quer porque correspondem a regimes fechados (rurais), quer porque a sua natureza tende a ser fortemente minoritária (pensão social), enquanto outras componentes visam a cobertura de necessidades imediatas, de combate à pobreza, como o subsídio social de desemprego, o complemento solidário para idosos o rendimento social de inserção ou o abono de família, atribuídos mediante condição de recursos

Na proposta do OE para 2014, o regime não contributivo tinha uma dotação total de 6.494 milhões de euros. A maior componente são as “Pensões sociais e complementos sociais”, que atingiam o valor de 2.707 milhões de euros. O restante dividia-se nas diferentes componentes do apoio social (ação social, abono de família, rendimento social de inserção, complemento social para idosos e outros apoios sociais). Entre 2011 e 2014 a despesa com “Pensões e complementos sociais” cresceu 133 milhões de euros, sendo para além da “Ação social”, a única componente do regime não contributivo que cresceu neste período.

Na dimensão contributiva, a principal cobertura do sistema são as pensões, mas existe um conjunto de contingências imediatas que são também relevantes (subsídio de desemprego, doença e parentalidade). O sistema de pensões, pela sua relevância económica, social e financeira deve ser considerado separadamente.

A taxa contributiva para a segurança social tem o valor de 34.75%, das quais o sistema de pensões representa 26.94%, ou seja quase 80% do total das contribuições. Este valor é bastante substancial e deve permitir financiar as obrigações com pensões assumidas pelo sistema público.

Em outubro de 2013 existiam 2.264.768 trabalhadores com contribuições para a Segurança Social que pagavam (conjuntamente com as entidades patronais) uma taxa de contribuição igual a 34.75%. Estes trabalhadores tinham uma contribuição média de 279 euros (um salário base de 803 euros). No mesmo mês 444.983 pagavam uma taxa inferior a 34.75%. A contribuição média destes trabalhadores era de 74 euros. Se estes trabalhadores pagassem a taxa de contribuição normal teríamos uma receita acrescida de 461 milhões de euros. Parte desta diferença, na medida em que não esteja associada a menores direitos de constituição de prestações sociais, alimenta o défice de financiamento do sistema, o que nunca é explicitamente referido.

Para ilustrar a magnitude destas contribuições e o processo de formação de uma pensão consideremos o seguinte exemplo:

Em 2013, a contribuição média era de 279 euros, dos quais 217 para pensões (27% dos 34.75%).

O valor global das contribuições num ano seria de 3038 euros, ou 121.520 euros em 40 anos. Se depois dos 65 anos a esperança de vida for de mais 20 anos (um pouco mais do que o período médio de pensionamento), obtemos 6076 euros por ano, ou seja 433 euros de pensão média mensal. No final, face ao salário médio temos uma taxa de reposição de 54% (com o salário médio de 803 euros reportado a 2013).

Este exercício é simples na medida em que ignora intencionalmente as taxas de capitalização e de desconto no período de constituição dos direitos e a necessária participação solidária, existente no sistema. Este exercício estabelece os valores médios das taxas de substituição de equilíbrio. Devemos ter presente que o sistema português estabelece pensões mínimas e pensões máximas e possui taxas de formação diferenciadas em função do salário, pelo que as taxas de substituição deverão flutuar consoante o nível de rendimento salarial.

O sistema é gerido com um princípio de repartição e com uma função de redistribuição, devendo estar sempre presente a sua sustentabilidade. A recente combinação de fatores, entre os quais o envelhecimento da população (pelo efeito cumulativo de baixa fecundidade, menor mortalidade à nascença, maior esperança de vida, queda de imigração jovem e aumento da emigrantes em idade ativa) e o reduzido crescimento económico das últimas décadas potenciou dúvidas em torno da sustentabilidade do sistema de segurança social.

A sustentabilidade de qualquer sistema de pensões é determinada pelo crescimento do número de contribuintes e pela contribuição média (os fluxos de entrada de fundos) e do número de pensionistas e pensão média (os fluxos de pagamentos que lhe são exigidos). Para fazer face a flutuações cíclicas destes números o sistema foi dotado de um fundo de estabilização financeira.

O sistema previdencial de segurança social português tem neste momento um fundo no valor de 11,3 milhares de milhões de euros situando-se claramente abaixo do limiar que tinha sido fixado para cumprir o seu papel de estabilizador (cobertura de 2 anos de pensões contributivas). Em termos puramente anuais o sistema registou excedentes na generalidade dos anos, até ao ano de 2009. Verifica-se contudo que o fundo de estabilização financeira da segurança social nem sempre foi financiado com o montante previsto na legislação e encontra-se claramente sub-fundado.

Desde 2009, e especialmente desde 2012, o sistema previdencial de segurança social assistiu a uma preocupante evolução do seu equilíbrio financeiro.

Tal foi devido a três razões fundamentais:

- Uma quebra significativa das contribuições e quotizações cobradas em resultado da evolução económica. Considerando apenas os trabalhadores por conta de outrem, entre 2011 e 2014, registou-se uma redução do número de contribuintes (menos 2 milhões e 582 mil contribuintes mensais, que aqui representam o número trabalhadores em cada mês, ou o equivalente a 215 mil contribuintes anuais a doze meses). Isto quer dizer que em 2014 o sistema registou quase um mês completo a menos de contribuições. No mesmo período o salário base médio caiu 1.6 por cento, de 869 euros para 855 euros. Globalmente, estes dois canais representaram uma perda (máxima) de 953 milhões de euros nas contribuições para a Segurança Social.
- Um crescimento, apesar das medidas de congelamento entretanto aprovadas, das despesas com pensões que, entre 2009 e 2014, rondou os 2,1 milhões de euros apesar de nos últimos anos apenas terem sido atualizadas as pensões mínimas mais baixas.
- Um acréscimo substancial das despesas com prestações de desemprego – cerca de 700 milhões entre 2009 e 2013.

Na verdade, do cenário apresentado para variação do valor global de despesa com pensões resulta um crescimento médio anual desde 2009 de 3.8% e uma projeção de crescimento anual (com congelamento dos valores nominais salvo para as pensões de valores mais baixos) de 2.1% para os próximos anos. Este último valor, que é obtido através da contenção no crescimento nominal das pensões a pagamento, não indicia por si só problemas de sustentabilidade do sistema, desde que se observe um crescimento razoável do PIB nominal. No entanto, denotam uma fragilidade do sistema quando associada a alterações conjunturais da economia e dos níveis de emprego.

Mesmo com a recuperação de uma parte considerável das recentes perdas cíclicas do sistema, a evolução demográfica permite antecipar que a esta realidade se possa vir a juntar, num futuro não muito longínquo, problemas estruturais de financiamento em virtude da demografia dos pensionistas ser essencialmente oposta à demografia dos contribuintes para o sistema.

As projeções demográficas preveem uma redução substancial da população em Portugal (-2 milhões e 500 mil pessoas em idade ativa entre 2013 e 2060) com políticas invariantes, que mesmo com um aumento das taxas de participação (mais 2.1 por cento, para 75.2 por cento) implica uma redução da população empregue. Assim o rácio de dependência total (população com menos de 15 anos e população com mais de 64 anos em percentagem da população total) deverá crescer de 52 por cento em 2013 para 85 por cento em 2060. Este cenário preocupante poderá e deverá ser parcialmente contrariado com uma forte política de promoção da natalidade e de conciliação trabalho-família, mas a tendência é a referida acima. A erosão da base contributiva vai coincidir com uma expansão do número de pensionistas.

#### **Propostas:**

A resposta à elevada dimensão das transformações estruturais, principalmente de natureza demográfica, que identificámos será mais eficiente se conseguir combinar, no próximo ciclo político dois movimentos complementares:

- Um significativo reforço das taxas de atividade e emprego, reforço esse possível pela existência de uma elevada percentagem da população em idade ativa que se encontra na situação de desemprego ou inatividade;
- Uma gestão reformista dos sistemas de pensões destinada a reforçar a sua sustentabilidade, equidade e eficácia redistributiva.

Essa gestão deverá ter em consideração a existência de diversos grupos de contribuintes e de beneficiários da segurança social e dos sistemas de pensões e deverá proteger particularmente aqueles que se encontram em situação mais frágil e com menor adaptabilidade, particularmente os pensionistas de menores recursos e os contribuintes de muito longas carreiras contributivas.

A melhoria das condições de sustentabilidade do sistema de pensões deverá levar em consideração seis aspetos fundamentais:

1. a taxa de substituição do rendimento;
2. a taxa de contribuição;
3. a idade da reforma e a esperança de vida (o número de anos que em média se espera receber uma pensão);
4. a evolução demográfica do país;
5. a evolução económica do país (não apenas o produto, mas acima de tudo o emprego);
6. a eficácia dos sistemas contributivos em termos de equidade e combate à evasão e à fraude.

As linhas de orientação para a governação dos sistemas de segurança social deverão garantir

- A preservação de um sistema de proteção de base pública e universal, social, económica e financeiramente sustentável.
- A complementaridade entre um sistema de matriz contributiva orientado para a cobertura dos riscos sociais mais relevantes associados à perda de rendimentos do trabalho (por velhice, invalidez, desemprego, doença ou parentalidade) e um sistema de solidariedade orientado para o combate à pobreza e à exclusão e para a promoção da coesão social, financiado por impostos e baseado no princípio da diferenciação positiva e da justiça redistributiva (o que implica uma alargada aplicação da condição de recursos).
- O envolvimento do diálogo política, social e da concertação no desenho e gestão dos sistemas, especialmente do contributivo.
- Um aprofundamento radical da transparência e escrutínio do sistema o que implica uma significativa simplificação das suas regras.
- Uma profunda articulação com as políticas de criação de emprego que constituem o mais poderoso reforço da sustentabilidade da segurança social

A adequação dos sistemas aos desafios e riscos caracterizados implica uma gestão reformista que valorize os seguintes pontos:

- Simplificação e rigorosa consolidação dos sistemas de pensões com a aplicação de regras de formação de direitos idênticos em todos os sistemas existentes;
- Desagregação funcional e financeira da proteção no desemprego atenta a sua implicação nas políticas de promoção do emprego;

- Reavaliação e reforço da coerência do modelo de aplicação da condição de recursos a todas as áreas de transferência social não contributiva;
- Avaliação do impacto da crise económica nos equilíbrios financeiros dos sistemas de pensões, particularmente na sua dimensão demográfica.

Na reavaliação dos sistemas de pensões deverá ser valorizado:

- A necessidade de garantir uma completa homogeneidade dos diferentes regimes no que respeita as regras de cálculo para a formação de pensões, particularmente eliminando as discrepâncias que ainda existem entre os regimes Geral da Segurança Social e da CGA;
- A reavaliação do fator de sustentabilidade face às alterações ocorridas, quer de contexto quer legislativas, nomeadamente fortalecendo a eficácia do fator e a sua articulação com a idade de reforma;
- A possibilidade de considerar outros instrumentos de financiamento, particularmente orientados para fazer face ao impacto do desequilíbrio gerado pela crise económica e aos “legados” que os sistemas possuem;
- Reforço dos instrumentos de apoio à complementaridade com instrumentos individuais de poupança;
- Melhoria substancial das ferramentas de transparência, especialmente no que se refere à evolução da formação dos direitos.



#### 4.1.5 Reposição de mínimos sociais

Assistiu-se, num contexto de austeridade, a uma deterioração dos rendimentos familiares nos últimos três anos, consequência da redução de um conjunto de prestações sociais de combate à pobreza, do aumento significativo do desemprego, do aumento dos impostos sobre o rendimento, da pressão “em baixa” sobre os salários, entre outras. O reflexo de um conjunto de medidas em prestações sociais como o rendimento social de inserção (RSI) ou o complemento solidário para idosos (CSI) traduziu-se na diminuição acentuada do número de beneficiários (entre 2011 e 2015, menos 115.000 beneficiários de RSI, o que representa uma diminuição de 35%, e menos 64.000 beneficiários de CSI, o que representa uma diminuição de 27% do número de idosos apoiados). O impacto das alterações introduzidas nas prestações sociais reflete-se inevitavelmente nos indicadores que medem o risco de pobreza e a desigualdade de rendimento.

O aumento do risco de pobreza abrangeu todos os escalões etários, como demonstram as estatísticas oficiais. A incidência da pobreza aumentou essencialmente nas famílias com filhos (de 22,2% em 2012, para 23% em 2013), assumindo valores preocupantes nas famílias monoparentais (em 2013 mais de 38% destas famílias encontravam-se em risco de pobreza). Mas também na população idosa ou na população reformada se assistiu a um agravamento do risco de pobreza em 2013, quebrando a tendência que se vinha registando, essencialmente desde 2006, de diminuição significativa da taxa de pobreza neste grupo etário.

##### **Proposta:**

Para minimizar os efeitos negativos e a deterioração dos rendimentos familiares e das condições de vida dos portugueses são propostas três medidas que visam repor ou reforçar algumas condições de atribuição das principais prestações sociais de combate à pobreza, com particular incidência nas famílias com crianças e jovens e nos idosos com menores recursos, assegurando a progressividade do conjunto das medidas:

- 1) Reforço da proteção familiar sobre crianças e jovens, através do aumento dos montantes do abono de família, do abono pré-natal e da majoração para as famílias monoparentais beneficiárias de abono de família e de abono pré-natal. Esta medida consiste no aumento do valor do abono de família, com uma eventual recalibração dos escalões em função nomeadamente do limiar de pobreza. A atualização do abono de família deverá também levar em consideração que se abolirá o quociente familiar em sede de IRS introduzido no OE 2015. Tem igualmente impacto no Abono Pré-natal uma vez que este está indexado ao Abono de Família e reforça a majoração para famílias monoparentais beneficiárias do abono de família e do abono pré-natal, aumentando em 15 p.p. a taxa de majoração em vigor, passando para 35%, abrangendo as crianças e jovens que, de entre os mais desprotegidos, se inserem nos agregados familiares mais expostos ao risco de pobreza.

Período do impacto da medida: 2016, com um valor médio de 40 milhões de euros.

- 2) Reposição das condições de acesso ao Rendimento Social de Inserção por via da alteração das escalas de equivalência para os níveis anteriormente aplicados e do aumento do valor de referência desta prestação social para 45,208% do Indexante de Apoios Sociais (IAS), ou seja, para 189,52€, recolocando o valor do RSI no que vigorou no ano de 2012.

As escalas de equivalência do RSI foram alteradas através do Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho, reduzindo o apoio aos restantes adultos do agregado familiar (para além do titular da prestação), de 70% do valor de referência (VR) do RSI para 50% daquele VR e aos menores, passando de 50% do VR do RSI para 30%. Com esta medida a prestação de RSI será atribuída, já em 2016, em função da composição do agregado familiar do requerente da prestação do rendimento

social de inserção, nos seguintes termos: (i) Pelo requerente, 100% do valor do rendimento social de inserção; (ii) Por cada indivíduo maior, 70% do valor do rendimento social de inserção; (iii) Por cada indivíduo menor, 50% do valor do rendimento social de inserção.

O valor de referência do RSI foi reduzido através do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, passando em 2013 de 45,208 %, para 42,495 % do valor IAS (redução de 6,4%). A reposição do VR do RSI a valores de 2011 é feita faseadamente durante 4 anos (reposição de, cerca de, 25% por ano).

As alterações legislativas introduzidas no RSI tiveram como consequência, não só a exclusão de beneficiários pobres, retirando-os da prestação ou dificultando o acesso a novos, mas também a diminuição do valor da prestação para todos aqueles que continuaram a ser apoiados, prejudicando principalmente as famílias mais numerosas, com crianças ou jovens a cargo. O impacto destas duas alterações (escala de equivalência e valor de referência), numa família tipo composta por dois adultos e duas crianças correspondeu a uma diminuição da prestação em 27% (o valor máximo da prestação de RSI diminuiu, de 511,7€ em 2011, para 374,11€ em 2014).

Período do impacto da medida: 2016 a 2019, com um valor médio de 90 milhões de euros.

- 3) Reposição do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos no valor anual de 5.022 euros. Através do Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, o valor anual de referência (VR) do CSI diminuiu de 5.022 euros para 4.909 euros, correspondendo a uma diminuição do VR de 2,3% (113 euros / ano). A presente medida repõe os VR anuais permitindo que regressem à medida idosos entretanto excluídos, bem como a atualização da prestação aos idosos que sofreram uma redução no seu valor nominal.

Período do impacto da medida: 2016, com um valor médio de 8 milhões de euros..

#### 4.1.6 Diversificação do financiamento da Segurança Social

Um dos desafios que enfrenta hoje a Segurança Social pública em todo o mundo é a diversificação e alargamento da sua base de financiamento. A situação portuguesa, analisada em grande detalhe nas medidas anteriores não é exceção. A erosão da base contributiva deve ser objeto de resolução, quer através do crescimento sustentado do emprego que reponha os níveis contributivos anteriores, quer através do encontro de novas formas de financiamento.

Esta análise sugere que um alargamento da base contributiva, que encontre fontes de financiamento alternativas e reduza os encargos e a dependência direta sobre o fator trabalho pode contribuir para um financiamento mais estável.

##### **Proposta:**

A proposta alarga o financiamento da segurança social com a consignação de parte da receita do imposto sobre pessoas coletivas (IRC), de um novo imposto sobre heranças de elevado valor e das receitas adicionais geradas pela taxa de penalização da rotação excessiva, definida anteriormente.

A componente de financiamento por via do IRC não passa por um agravamento das taxas face à situação atual, mas sim pela eliminação da redução do IRC prevista na Reforma do respetivo Código. Esta é a única alteração à Reforma do IRC que é promovida por esta proposta. As restantes disposições da Reforma manter-se-ão válidas.

Em contrapartida desta alteração da base de financiamento e atendendo às dificuldades específicas do sector empresarial português propõem-se uma redução da taxa contributiva para a segurança social a cargo dos empregadores. Esta redução ocorrerá de forma gradual, à medida que se consolidam as fontes de financiamento alternativas com o seguinte ritmo: 1,5 p.p. em 2016, 1,5 p.p. em 2017 e 1 p.p. em 2018.

A redução da taxa contributiva deverá ainda contribuir para o objetivo, central neste conjunto de medidas, de redução da segmentação do mercado de trabalho. Assim, a redução incidirá apenas nas contribuições dos trabalhadores com contratos permanentes.

Um dos desenvolvimentos mais negativos no mercado de trabalho em Portugal nas duas últimas décadas foi o aumento significativo da segmentação contratual. Esta constatação está há muito tempo presente na concertação social em Portugal e foi objeto de atenção especial no “ACORDO TRIPARTIDO PARA UM NOVO SISTEMA DE REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES LABORAIS, DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E DA PROTECÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL” assinado em Junho 2008.

Nesse Acordo incluiu-se o capítulo “Combater a precariedade e a segmentação, promover a qualidade do emprego” em que se podia ler:

*“Os Parceiros Sociais e o Governo querem deixar explícito que o combate à precariedade ilegal, a redução da precariedade legal e a melhoria da protecção social dos trabalhadores independentes são objectivos a prosseguir. O recurso a formas atípicas de emprego, necessário à actividade das empresas e ao desenvolvimento da economia, não deve constituir um expediente para contornar a lei e, menos ainda, para tolerar actuações manifestamente ilegais.”*

Estes motivos são ainda mais válidos hoje e não os devemos excluir da condução da política económica, no sentido de os reforçar com um leque abrangente de medidas.

O contributo conjunto destas medidas de financiamento e de redução de taxas será o de estimular a oferta e a capacidade das empresas de contratação dirigida a emprego mais estável.

Tal como foi referido na análise do sistema previdencial da segurança social, a sobrevivência do atual sistema de financiamento das pensões - um sistema de repartição - requer um aumento sustentável do emprego. Este é o esforço pedido, hoje, para promover o emprego e o crescimento económico, amanhã.

A medida é introduzida de forma gradual, mas após 2018 a redução será permanente, salvo se a avaliação da eficácia da medida na criação de emprego estável e de competitividade das empresas assim o recomendar. Esta avaliação deverá ser realizada até ao final de 2018. Incluem-se na redução da taxa os contratos a prazo realizados para substituição temporária de trabalhadores, tal como definidos na medida do **“Contrato para equidade laboral”**.

Tomando como referência as contribuições de outubro de 2013, os 4 p.p. envolvidos nesta medida constituem um estímulo à economia de cerca de 850 milhões de euros. Esta é a receita direta perdida com a medida. Note-se que em nenhum dos anos da legislatura a perda de receita será deste valor porque a redução da taxa contributiva gera um estímulo à atividade económica que gera receitas de contribuição para a segurança social (bem como de vários impostos e diminuição de despesas sociais).

O valor de 850 milhões de euros é obtido estimando o montante de 4 p.p. das contribuições aplicadas ao salário base de todos os trabalhadores com contrato permanente em outubro de 2013 e com uma taxa de contribuição efetiva igual a 34.75%.

A medida constitui um importante sinal de incentivo à criação de emprego permanente e conseqüentemente um estímulo à estabilidade laboral e à produtividade do trabalho nas empresas portuguesas.

Do ponto de vista das empresas, parte do financiamento continua a ser feito através das empresas, mas agora com a receita do IRC. Esta alteração deverá ter impactos positivos na atividade económica pois o impacto da redução transversal da taxa contributiva da segurança social deverá ser muito superior ao de uma redução dos impostos sobre o rendimento das empresas. Este maior impacto é explicado não só porque a redução atinge um número muito superior de empresas, como é mais significativa para empresas com tecnologias mais trabalho intensivas. O financiamento originado, de acordo com o previsto no documento da Reforma do IRC deverá ascender a 240 milhões de euros.

A consignação da receita do imposto sobre heranças de elevado valor deverá gerar uma receita adicional de 100 milhões de euros.

A terceira fonte de financiamento, a receita obtida com a taxa que internaliza o custo social de despedimento deverá rondar os 100 milhões de euros.

Finalmente, o restante financiamento da medida será concretizado através da receita fiscal que resulta do impacto económico das medidas incluídas neste Relatório. As simulações macroeconómicas mostram que o que é exigido ao OE para financiamento da Segurança Social em consequência desta medida deverá ser um

valor inferior a 250 milhões de euros e não coloca em causa a estabilidade das contas públicas no quadro da legislatura.

## 4.2 Uma fiscalidade promotora da criação de emprego e dos investimentos em capital humano

Desde a crise financeira tem-se assistido a um forte aumento do nível de fiscalidade, com o agravamento dos principais impostos, nomeadamente, do IRS e do IVA. Desde 2011 que a estratégia de ajustamento orçamental do governo assentou no aumento de impostos. Este aumento de impostos, realizado em contexto de recessão e em simultâneo com um redução da despesa pública, teve inevitavelmente consequências negativas sobre o crescimento e competitividade da economia portuguesa, conduzindo à contração do investimento e do mercado interno. Adicionalmente, a elevada carga fiscal sobre o rendimento do trabalho constitui um fator desincentivador do trabalho e reduz a capacidade de Portugal reter e atrair mão-de-obra qualificada.

Ainda que a carga fiscal seja inferior à média da zona euro (33,6% do PIB vs. 40,1%, respetivamente, em 2014), Portugal tem uma fiscalidade incomportável para o seu grau de desenvolvimento,

Contudo, tendo em conta que se regista ainda um défice orçamental significativo, terá de ser seguida nos próximos 4 anos uma política rigorosa de ajustamento orçamental, que não deixa muita margem para uma redução substancial do nível de fiscalidade.

Um dos princípios fiscais mais relevantes para o crescimento e o investimento é o da estabilidade e previsibilidade fiscal. Portugal tem estado sujeito nos últimos anos a constantes alterações ao nível dos impostos que conduzem a um ambiente oposto ao desejável, o que acaba por afetar negativamente a confiança dos agentes e a recuperação da economia.

Neste contexto, a principal prioridade ao nível da política fiscal será a de contribuir para o relançamento da economia e para a consolidação orçamental. Pretende-se em primeiro lugar criar um ambiente estável e de previsibilidade fiscal. Em segundo lugar, pretende-se iniciar uma trajetória de desagravamento fiscal, incidindo nos impostos que mais penalizam a criação de emprego e o investimento e que contribua para o relançamento da economia.

### **Propostas:**

- Eliminação gradual da sobretaxa do IRS
- Compromisso de apoio ao rendimento e redução de restrições de liquidez das famílias
- Redução dos custos com o cumprimento das responsabilidades fiscais
- Redução do IVA da restauração
- Tributação do património imobiliário
- Imposto sobre heranças de elevado valor

#### **4.2.1 Aumento da progressividade do IRS, nomeadamente através da eliminação gradual da sobretaxa**

O IRS sofreu um forte agravamento em 2013, que se traduziu num aumento de 38% da receita. Atualmente o IRS representa cerca de 30% das receitas fiscais do Estado, o que constitui um dos valores mais altos da UE. De acordo com o *Taxation trends in the European Union* (2014) em apenas três países da UE o IRS representa mais de 30% das receitas fiscais. Adicionalmente a sobretaxa, tem uma natureza extraordinária, e é estranha à restante estrutura da tributação do rendimento pessoal, pelo que existe a expectativa legítima da sua eliminação gradual.

Na prática, a sobretaxa é um imposto proporcional sobre o rendimento que funciona paralelamente ao IRS. Eliminando essa componente proporcional, o carácter progressivo do imposto é reforçado. O nível atual do IRS é também fortemente penalizador do fator trabalho.

Será eliminado o quociente familiar, que tem uma natureza regressiva (introduzido no OE2015), sendo que as famílias com crianças serão apoiadas através do abono de família e outros instrumentos de política de promoção da natalidade. O quociente familiar será substituído por uma dedução por cada filho que não tenha o carácter regressivo da atual formulação e esta alteração será neutra do ponto de vista da receita fiscal.

##### **Proposta:**

Eliminação gradual da sobretaxa em dois anos: Redução de 1.75 p.p. em 2016 e 1.75 p.p. em 2017.

#### 4.2.2 Compromisso de apoio ao rendimento e redução de restrições de liquidez das famílias

A presente medida promove, em conjugação com as restantes medidas, o relançamento da economia portuguesa. Este relançamento é feito através da dinamização da procura interna e da poupança das famílias.

O período de ajustamento no contexto do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro foi particularmente severo para as famílias portuguesas. Os salários, os tais que eram rígidos e não podiam descer por impedimento legal apenas suprível por acordo do trabalhador, desceram perante a deterioração acelerada das condições no mercado de trabalho, perante a incredulidade e o descrédito dos fundamentalistas da inaceitável rigidez dos salários nominais.

As famílias portuguesas viram-se confrontadas com a fatalidade do empobrecimento virtuoso, imposta pelo governo do PSD/CDS-PP. Esta política determinou um aumento significativo da pobreza e afetou também muitas famílias da classe média, que não tendo descido abaixo do limiar de pobreza se viram confrontadas com quebras significativas dos seus rendimentos, tendo em muitos casos dificuldade em satisfazer os seus compromissos financeiros, nomeadamente no que respeita ao crédito à habitação. O incumprimento no crédito à habitação e ao consumo atinge ainda máximos históricos. Segundo números do Banco de Portugal, dos créditos concedidos a particulares, em Fevereiro, 4,38% eram de cobrança duvidosa, o valor mais elevado desde que estes dados começaram a ser divulgados em 1979. Desde o início de 2014, que o crédito malparado das famílias supera os 4%.

O atual governo geriu a política económica através de um misto de liberalismo económico envergonhado (caracterizado pelo funcionamento do mercado sem regulação acompanhado do maior aumento da carga fiscal de que há memória) e uma ética de castigo das famílias pelos pecados do sobre endividamento, aos quais o sistema financeiro e os incentivos dados pelos sucessivos governos são, naturalmente, alheios.

##### **Proposta**

A proposta caracteriza-se numa redução da taxa de contribuição para a segurança social nas componentes do trabalhador. Esta componente é reduzida de forma generalizada num montante até 4%. A redução corresponde a 36% da contribuição total dos trabalhadores e será feita de forma gradual entre 2016 e 2018, ao ritmo de 1,5% em 2016, 1,5% em 2017 e 1% em 2018. Posteriormente a medida deverá ser sujeita a avaliação, sendo revertida à taxa de 0,5% por ano se assim for considerado adequado. A medida é aplicada apenas a trabalhadores com menos de 60 anos.

O valor das contribuições que serão objeto de redução é de 1050 milhões de euros e corresponde a 4 p.p. do valor anual das contribuições feitas sobre o salário base por (cumulativamente):

- Trabalhadores por conta de outrem inscritos no RGSS, com idade inferior a 60 anos;
- Trabalhadores com taxa de contribuição para a segurança social igual a 34.75%.

A este valor adicionado o das contribuições dos trabalhadores independentes com taxa de contribuição completa.



O financiamento da medida é feito através do ajustamento das pensões num valor actuarialmente neutro para o sistema. Quer isto dizer que as pensões verão refletidas as menores contribuições realizadas durante o período de aplicação da medida. O cálculo do impacto desta medida nas pensões varia entre 1.25% e 2.6%, mas só terá esta dimensão nas pensões a pagar a partir de 2027. As pensões mínimas não serão afetadas por esta medida.

A medida que se propõe permite aos trabalhadores que enfrentam necessidades de liquidez prementes e que não encontram resposta no setor bancário um aumento da liquidez. O Estado está aqui claramente a desempenhar o seu papel, suprimindo uma falha do mercado e contribuindo para maiores níveis de bem-estar da população. O Estado está também a mitigar o risco de crédito provendo as famílias em condições financeiras menos favoráveis com liquidez que lhes permita fazer face aos seus compromissos financeiros e, por esta via, contribuir para estagnar o continuado aumento dos níveis de incumprimento das famílias com efeitos favoráveis sobre a estabilidade financeira.

Com esta medida estimula-se a procura interna provendo liquidez a famílias que trabalham e auferem baixos rendimentos e que estão privadas do acesso a bens e serviços básicos no contexto de perda de rendimento do agregado familiar. Esta medida permitirá o alargamento das possibilidades de consumo das famílias, gerando procura e, por essa via, postos de trabalho.

O respeito pela liberdade de escolha dos agentes é um princípio basilar desta medida. Aqueles que não estejam restritos de liquidez podem aplicar a redução da taxa contributiva da forma que entendam mais profícua.

A medida abrange os trabalhadores independentes, cujo esforço contributivo foi particularmente reforçado ao longo dos últimos dez anos. Desta forma pretende-se contribuir para a redução das dificuldades sentidas pelos “falsos recibos verdes” que são os mais sacrificados pela crescente precarização das relações laborais em Portugal. No âmbito das medidas de regulação do mercado de trabalho aqui sugeridas espera-se que o aumento da formalização das relações laborais permita a inserção de forma estável destes trabalhadores nos meios laborais em que estão envolvidos.

A medida tem um impacto económico muito superior ao de uma redução dos impostos sobre o rendimento (IRS). Em simultâneo tem um efeito regressivo muito inferior, já que é aplicada a todos os trabalhadores.

A medida não tem qualquer impacto nos atuais pensionistas, nem nas pensões a pagar nos próximos 5 anos, já que os trabalhadores com idade superior a 60 anos estão excluídos da medida. A redução programada (actuarialmente justa) das pensões na componente do trabalhador apenas começaria a ter efeito (parcial, de início) a partir de 2021. E não constitui uma alteração do contrato existente com o trabalhador. E não há redução do rendimento do trabalhador, porque há uma redução simultânea e actuarialmente idêntica das contribuições e dos benefícios.

Tomando como referência as contribuições de outubro de 2013, esta medida constitui um estímulo à economia de cerca de 1050 milhões de euros e não tem impacto direto nas metas orçamentais, se enquadrada como reforma estrutural ao abrigo do Tratado Orçamental. Contudo, ao contribuir para recuperar a economia e o emprego no imediato, melhorará a posição orçamental da economia portuguesa.

A medida tem assim subjacentes os seguintes princípios económicos:

- 1) Permitir um aumento do salário líquido dos trabalhadores;
- 2) Aumento da procura interna, via investimento e consumo;
- 3) A atual geração “pede emprestado a si própria”, não há nenhuma transferência inter-geracional;
- 4) Não se coloca em causa as pensões já formadas ou próximo de serem constituídas;
- 5) A medida é, intertemporalmente, parcialmente neutra do ponto de vista orçamental.

### 4.2.3 Redução dos custos com o cumprimento das responsabilidades fiscais

Os custos suportados pelos contribuintes para cumprimento das suas obrigações fiscais representam um encargo adicional gerado pelo imposto que é um desperdício de recursos do ponto de vista social. No caso das empresas, nas quais se concentram grande parte dos deveres acessórios, quer dos impostos por elas suportados, quer da tributação do consumo e do rendimento pessoal, estes custos são custos de produção que diminuem a sua produtividade e a competitividade da economia,

A redução destes encargos das empresas deve fazer-se nomeadamente pela simplificação do sistema fiscal e pela eliminação de procedimentos declarativos e de conservação de informação redundantes.

#### **Proposta:**

No quadro desta medida propõe-se:

- Simplificação dos sistemas de taxas, referidas noutros pontos deste documento, nomeadamente no IRS (eliminação da sobretaxa extraordinária) e IRC (consolidação da derrama estadual) ;
- Conversão de benefícios fiscais contratuais em IRC em benefícios fiscais de funcionamento automático (ver 5ª prioridade);
- Programa de supressão de obrigações declarativas e de conservação de informação, sempre que a mesma informação que deve ser produzida para fins fiscais seja esteja também disponível como resultado da atividade da empresa.

#### **4.2.4 Redução do IVA da restauração de 23% para 13%.**

A taxa de IVA no sector da restauração sofreu um aumento de 13% para 23% em 2012. Com esta alteração Portugal passou a ter a 3ª taxa mais elevada de IVA no sector restauração de entre os 28 países da UE. Atualmente, apenas três outros países da Europa Ocidental (UE15) aplicam a taxa normal de IVA ao sector da restauração. Em países do Sul da Europa, onde o sector da restauração tem maior importância, aplica-se uma taxa de reduzida de IVA na restauração: em Espanha, França e Itália a taxa é de 10% e na Grécia de 13%. Refira-se que um estudo de referência encomendado pela Comissão Europeia sobre taxas reduzidas de IVA refere a restauração como um dos sectores em que se justifica a existência de uma taxa reduzida de IVA.

O aumento da taxa de IVA em 2012 contribuiu para o encerramento de muitos estabelecimentos e para a forte contração do emprego em Portugal. A restauração é sector intensivo em trabalho. Assim, sendo a recuperação do sector da restauração terá um impacto significativo no crescimento do emprego, nomeadamente do emprego jovem e de menos qualificação, segmentos onde as perspectivas de emprego são menos animadoras.

Adicionalmente, a restauração é um sector de produção nacional, sendo um dos sectores com menor conteúdo importado. A componente importada do sector de Hotéis e Restauração é de apenas 18%, o que compara como uma componente importada do consumo privado de 30%, sendo que na generalidade dos sectores com uma taxa de IVA de 23% a componente importada é superior a 50%. Por este motivo, a recuperação do sector da restauração terá um impacto significativo na economia nacional.

Finalmente, como refere o Estudo da Comissão Europeia, a competitividade e atratividade do sector da restauração são penalizadas pela aplicação simultânea de uma taxa normal de IVA na restauração e de uma taxa reduzida nos produtos alimentares, o que limita significativamente a capacidade do sector da restauração de deduzir o IVA. Este facto é particularmente relevante porque a restauração é um serviço cuja procura tem elevada elasticidade, podendo ser facilmente substituído pela preparação de refeições pelos próprios consumidores.

#### **Proposta:**

A reposição da aplicação de uma taxa de IVA no sector da restauração como forma de promover a recuperação da economia e do emprego, tendo em consideração que o sector da restauração é um sector de produção nacional com baixo conteúdo importado e intensivo na utilização do fator trabalho.

O custo orçamental inicial desta medida é de cerca de 260 milhões de euros (considerando uma receita total de IVA no sector da restauração de cerca de 600 milhões de euros), podendo contudo o custo revelar-se inferior caso a redução da taxa induza uma redução da evasão do imposto.

#### 4.2.5 Tributação do património imobiliário

As alterações propostas na tributação do património imobiliário visam favorecer o acesso à habitação, através, por um lado, do aumento da oferta no mercado de arrendamento, penalizando fiscalmente a detenção de imóveis sem utilização e, por outro, da atenuação do custo de aquisição de habitação, reduzindo o custo fiscal hoje suportado em IMT quando, por mudança de residência, se faz nova aquisição de habitação.

Esta reforma envolverá:

- Agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para habitações não utilizadas como residência
- Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT)

##### ○ **Agravamento do IMI para habitações não utilizadas como residência**

Esta medida é uma medida de incentivo ao arrendamento de imóveis não utilizados que opera pela tributação da acumulação de riqueza imobiliária residencial (2ª e 3ª habitação) como estímulo à acumulação de poupança financeira e de financiamento ao investimento produtivo.

Esta medida pretende corrigir os incentivos vigentes e estimular uma utilização mais racional do parque habitacional, assim como desincentivar a acumulação de riqueza sob a forma de casas de habitação sem arrendamento. O mecanismo de exclusão do agravamento do IMI de imóveis arrendados cria um incentivo à declaração do arrendamento em sede de IRS e IRC (no caso de casas de habitação detidas por empresas).

#### **Proposta:**

Propõe-se um agravamento da taxa de IMI aplicável a prédios urbanos de habitação ou frações, a partir de um valor a definir, que não sejam habitação própria e permanente do seu proprietário, num montante intermédio entre as atuais taxa normal e taxa aplicável a prédios devolutos e em ruínas. O montante do agravamento é totalmente deduzido à coleta em IRS relativa ao correspondente rendimento predial, fazendo assim que para prédios arrendados não exista qualquer agravamento.

##### ○ **Imposto Municipal sobre Transações**

Reconhece-se que o IMT pode constituir um obstáculo a flexibilidade no mercado imobiliário e que, no caso da habitação própria e permanente, incide de forma desigual sobre os contribuintes, já que consoante mudem ou não de habitação ao longo da vida suportam o IMT uma vez ou em duas ou mais ocasiões. Contudo, o IMT representa uma importante receita fiscal (prevê-se que em 2015 gere uma receita de 459 milhões de euros). Não parece adequado eliminar o IMT no atual contexto de consolidação orçamental. Mas importa dar-lhe mais racionalidade nomeadamente ao não onerar os cidadãos que têm maior mobilidade territorial ou social.

Neste contexto é preferível manter a atual estrutura do IMT. No entanto, o IMT tem atualmente taxas marginais e médias muito elevadas para habitações de valor médio e médio alto, o que pode ser bastante distorcedor das decisões, nomeadamente de alteração do local de residência.

**Proposta:**

Simplificar a atual tabela de taxas do IMT para aquisição de habitação própria, alargando o limite de isenção e reduzindo a taxa marginal aplicável a habitações de valor médio.

Reduzir o IMT suportado quando, por motivo de mudança de residência, se adquire nova habitação para habitação própria e permanente, permitindo a dedução no valor a pagar do valor suportado na aquisição anterior.

A possibilidade de dedução do IMT anteriormente suportado permite eliminar, nas aquisições de habitação própria e permanente, a distorção fiscal (e a incidência injusta) nas decisões de mudança de habitação.

Propõe-se ainda a redução do IMT nas aquisições, para habitação própria e permanente, de casas de valor intermédio, mantendo-se uma tributação elevada para habitações de luxo e a isenção para valores baixos por motivos sociais.

#### 4.2.6 Imposto sobre heranças de elevado valor

As heranças mais comuns - aquelas em que são herdeiros o cônjuge ou unido de facto, descendentes e ascendentes – são isentas de imposto em Portugal, tal como acontece com as doações em vida nas mesmas circunstâncias. Apenas dois outros países da UE15 não têm imposto sobre heranças (a Áustria por motivos constitucionais e a Suécia). A isenção de imposto sobre heranças é mais comum nos países do alargamento, onde 6 países não tributam as heranças: Chipre, Estónia, Letónia, Malta, Roménia e Eslováquia. O imposto sucessório contribui para uma sociedade mais justa e inclusiva e é favorável ao crescimento económico, ao não tributar os *inputs* na produção. Ao contrário dos outros impostos o seu impacto recessivo é limitado. A introdução de um imposto sucessório torna-se particularmente relevante num país que está sujeito a um elevado nível de tributação sobre o rendimento do trabalho e onde existe uma elevada desigualdade de rendimentos e de património. Além disso, dada a não tributação em IRS das mais-valias não realizadas, a ausência de tributação das sucessões leva a que as mais-valias não realizadas em vida do titular escapem totalmente à tributação.

##### **Proposta:**

Pode optar-se por modelos de tributação que tenham em conta o valor global da herança ou o valor do quinhão hereditário. O modelo proposto baseia-se no modelo existente no Reino Unido e na Irlanda com a existência de uma taxa única aplicada a heranças cujo valor global atinja um milhão de euros.

Propõe-se uma taxa marginal de imposto de 28%, idêntica à que é aplicada em IRS relativamente a rendimentos patrimoniais. Desta taxa marginal resultam, a título ilustrativo, taxas médias de 14% para heranças no valor de 2 milhões de euros e de 18,6% para heranças no valor de 3 milhões de euros. É assim mais leve do que é aplicada nesses países: A taxa é menor e o valor a partir do qual se aplica é mais elevado (Reino Unido: 40% acima de 325 mil libras. Irlanda 33% acima de 225 mil euros). Pode em alternativa ponderar-se um valor de isenção mais baixo mas com consideração (para alívio de tributação) do número de herdeiros.

A receita média esperada com este imposto é de 100 milhões de euros.

### 4.3 Um sistema educativo para um mundo globalizado

No âmbito do programa “Educação e Formação para 2020” é definido que o “principal objectivo do quadro consiste em apoiar os Estados-Membros na continuação do desenvolvimento dos seus sistemas educativos e de formação. Estes sistemas deverão proporcionar, da melhor forma, os meios para que todos os cidadãos realizem os seus potenciais, bem como assegurar a prosperidade económica sustentável e a empregabilidade. O quadro deverá ter em consideração todo o espectro dos sistemas de educação e formação numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, abrangendo todos os níveis e contextos (incluindo a aprendizagem não formal e informal)”.

Parece desde logo evidente que o crescimento económico e a sustentabilidade da sociedade dependem de garantir a eficácia do sistema educativo. Este sistema deve permitir aos mais jovens, em primeiro lugar, e à população, em geral, realizarem o seu potencial e desta forma contribuírem por via do seu trabalho, da sua criatividade, da eficaz participação no sistema produtivo e no limite dos seus rendimentos para o prosperar da economia.

O sistema educativo pode ser um sistema reprodutor das desigualdades, ou pode em contrapartida, criar um verdadeiro veículo de mobilidade social, de integração e de combate à exclusão. Numa sociedade em que as crianças em risco de pobreza representam quase 1/3 da população com menos de 17 anos esta última aposta tem que ser prioritária. Portugal não pode desperdiçar uma parte tão importante dos seus recursos humanos.

Uma política educativa deve centrar-se em torno de três domínios:

- 1) Organização e autonomia das escolas
- 2) Cobertura e resultados escolares
- 3) Formação Profissional (ensino secundário e formação ao longo da vida)

#### Propostas:

- Criação de um quadro docente estável nas escolas
- Aprofundamento das experiências piloto feitas com escolas e no âmbito dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) no sentido de um combate sério ao abandono escolar e à retenção.
- Aposta num ensino secundário profissionalizante feito em colaboração estreita entre as escolas e empresas
- Reforço do acesso e da empregabilidade no ensino superior
- Formação ao longo da vida



### **4.3.1 Organização das escolas - Criação de um quadro docente estável nas escolas**

Um dos mais graves problemas da escola pública é a dificuldade de estabilizar o corpo docente. Esta medida prevê a utilização dos mecanismos de incentivo à mobilidade e a reposição salarial na promoção de um quadro docente estável nas escolas.

Os estudos acerca do sucesso escolar apresentam a estabilidade do corpo docente como um dos fatores internos mais relevantes ao bom aproveitamento dos alunos. Os constantes concursos e a elevada rotação de professores pelas escolas são indesejáveis e devem ser reduzidos às situações de substituição de ausências temporárias.

#### **Proposta:**

A colocação de docentes numa escola deve seguir a duração dos ciclos educativos completos potenciando o acompanhamento continuado pelo mesmo professor de todo o ciclo de aprendizagem.

A medida deve incluir incentivos à localização de professores em zonas menos atrativas, penalizando os professores que se apresentem a sucessivos concursos e responsabilizando as escolas pelo planeamento estável das suas necessidades de recursos.

### **4.3.2 Aprofundamento das experiências piloto feitas com escolas e no âmbito dos TEIP no sentido de um combate sério ao abandono escolar e à retenção**

Na escolaridade obrigatória torna-se essencial combater os motivos de exclusão que se traduzem em perda de potencial futuro dos recursos humanos portugueses e em enormes desigualdades perante o sistema educativo: desigualdades no acesso e sucesso; desigualdade entre regiões; desigualdade entre escolas (derivadas do contexto de inserção), etc. Aqui, como já referido, é preocupante o aumento recente das taxas de retenção e abandono que apontam para um sistema educativo que perpetua desigualdades e que se torna, por esta via, num obstáculo efetivo ao desenvolvimento socioeconómico dos indivíduos e da sociedade como um todo.

#### **Proposta:**

Face à evolução da taxa de abandono e retenção ao nível do ensino básico, assume grande relevância o desenvolvimento de programas de combate ao insucesso escolar, a ser feito em parceria estreita com as escolas. Muito deste combate parte do reforço da autonomia e orçamento específicos das escolas para desenvolverem experiências que vão de encontro aos contextos específicos. Existem já algumas experiências públicas e privadas que devem ser estudadas e utilizadas como referência neste combate.

Do lado do Estado existe o programa “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária”. Este programa visa “estabelecer condições para a promoção do sucesso educativo de todos os alunos e, em particular, das crianças e dos jovens que se encontram em territórios com população carenciada.

Pretende-se reforçar a autonomia das escolas que, estando integradas em contextos particularmente desafiantes, devem ter possibilidades acrescidas para a implementação de projetos próprios, fortemente alicerçados em evidências e no conhecimento que detém sobre as realidades locais”.

Nos anos letivos 2012/13 e 2013/14 foram consignados do Fundo Social Europeu ao terceiro programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária 180 milhões de euros.

Neste domínio é imperativo ser feito um levantamento de todas as experiências levadas a cabo, seja por escolas, seja por autarquias ou por instituições da sociedade civil, e fazer uma análise de boas práticas a serem replicadas nos contextos adequados.

### **4.3.3 Aposta num ensino secundário profissionalizante feito em colaboração estreita entre as escolas e empresas**

O número de anos de educação/formação está intimamente ligado a um conjunto de indicadores sociais que vão desde melhor saúde, maior participação cívica, maior confiança coletiva, etc.. Assim importa reforçar o peso das pessoas com níveis de escolaridade mais elevados.

Ao nível do ensino secundário, a aposta deve ser clara no sentido de generalizar o ensino secundário como a formação comum entre os adultos ativos.

Se é em parte o aumento do sucesso escolar ao nível do terceiro ciclo que torna possível encarar o ensino secundário como a qualificação base das novas gerações, também é necessário olhar com uma nova perspetiva para este nível de ensino. Este deve garantir a muitos o acesso ao ensino superior mas a muitos outros uma formação profissionalizante, próxima do mercado de trabalho.

#### **Proposta:**

Deve-se apostar no desenvolvimento de parcerias com o tecido empresarial de cada região no desenho de percursos de ensino virados para o mercado de trabalho. Estes percursos devem aproveitar o tecido empresarial específico das regiões e desenhar programas contextualizados nas realidades regionais.

Estas parcerias devem contemplar o desenho de currículos claramente virados para a empregabilidade, com o desenvolvimento de competências técnicas e transversais que garantam a integração dos jovens no mercado de trabalho com empregos de qualidade (adequados às competências desenvolvidas). A integração curricular de estágios profissionais no ensino secundário, a avaliação de competências, o potenciar das orientações vocacionais deve contribuir para um combate ao insucesso escolar e uma integração mais eficaz no mercado de trabalho. Deve, adicionalmente, potenciar a capacidade de aprendizagem ao longo da vida que permita uma adaptabilidade às condições de progresso e evolução tecnológica permanente.

O trabalho desenvolvido em conjunto com empresas e centros de competências é fundamental neste percurso. Desde o momento da definição de currículos, ao desenvolvimento de competências transversais e de empregabilidade, à definição de estágios curriculares ou extracurriculares as empresas devem ser parceiros privilegiados na vertente profissionalizante do ensino secundário.

#### 4.3.4 Reforçar o acesso e a empregabilidade no ensino superior

É importante retomar o alargamento do acesso ao ensino superior, e garantir condições de redução do abandono, em particular pelo apoio a alunos mais desfavorecidos.

Devem também ser criados maiores incentivos ao reforço de ações no domínio da empregabilidade nas instituições de ensino superior. Apesar da taxa de desemprego entre os licenciados ser menor que a média, persistem hoje níveis de desemprego elevados entre quem terminou o ensino superior, que são particularmente preocupantes pelo investimento e expectativas criadas e por gerarem maiores incentivos à saída do país num grupo com particular mobilidade internacional.

As características do tecido empresarial português criam uma barreira à entrada, em particular em alguns dos principais setores exportadores. Empresas de reduzida dimensão e com baixos níveis de qualificação têm particular dificuldade em integrar com sucesso jovens licenciados. Dificuldade que é proporcional à necessidade que têm de se modernizar e renovar. Existe neste aspeto uma falha de mercado que deve ser abordada.

##### **Proposta:**

Em muitos países as instituições de ensino superior assumem um papel ativo na colocação dos seus alunos no mercado de trabalho. Trata-se não só de encontrar empregos, mas de garantir uma rápida e bem sucedida integração dos seus licenciados no mercado de trabalho. Em Portugal, a escassez de meios com que universidades e politécnicos se debatem e o facto de não existirem incentivos à promoção da empregabilidade, significa que, comparativamente a exemplos de referência internacionais, poucos recursos e esforço é colocado nesta área.

Consideramos que é necessário evoluir nesta área, alocando de imediato recursos adicionais às universidades consignados ao desenvolvimento de ações de promoção da empregabilidade. As universidades, pela rede de ex-alunos, de contactos com as empresas e pelo prestígio de que gozam local e nacionalmente estão bem posicionadas para dar um contributo maior e particularmente eficaz na promoção da empregabilidade dos seus alunos. O retorno desse investimento será muito elevado.

Propomos também criar incentivos de médio e longo prazo a um maior esforço do ensino superior na área da empregabilidade, ponderando consignar uma proporção do IRS pago pelos ex-alunos de cada Universidade ao seu financiamento. Esta medida visa premiar cada instituição pela capacidade de gerar valor em Portugal dos alunos que formaram. Mas visa especialmente incentivar as instituições de ensino superior a desenvolverem atividades que contribuam para o aumento da empregabilidade dos seus alunos, como o reforço de competências transversais (línguas, domínio de tecnologias, etc.), a inclusão no curriculum académico de mais disciplinas que aproximem os alunos do mercado de trabalho, ou o esforço de garantir estágios profissionais em empresas.

### 4.3.5 Formação ao longo da vida

A formação a longo da vida assume também grande importância devendo, a par da escolarização das populações mais jovens, ser trazida de novo para as prioridades do sistema educativo a (re)qualificação de adultos.

A estratégia para a Educação e Formação 2020 faz referência explícita à formação ao longo da vida. A formação continuada, a educação para adultos e a requalificação podem permitir um combate ao desemprego estrutural, um aumento da empregabilidade e também um contributo claro para a cidadania ativa.

Esta formação deve reforçar a coesão social, a igualdade entre homens e mulheres e a realização individual. Deve igualmente permitir a promoção da criatividade, da competitividade e da empregabilidade.

Torna-se por isso fundamental garantir o acesso a formação, a requalificação e a reconhecimento de competências ao longo de toda a vida ativa.

As medidas nesta área de intervenção devem ser sustentadas pelo diagnóstico da economia/mercado de trabalho. De resto, a opção política essencial é centrar as políticas nos grupos com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho associada às baixas qualificações. Devem ser medidas focalizadas e não universais, devem focar em grupos alvo claramente bem definidos.

#### **Proposta:**

As políticas ativas de emprego devem ser um dos instrumentos preferenciais de eliminação do diferencial de empregabilidade dos trabalhadores portugueses mais velhos e desempregados de longa duração.

Propõe-se o lançamento de um “contrato de re-emprego” com vista a um mais rápido retorno ao mercado de trabalho e que pode ser enquadrável numa nova versão do Programa das Novas Oportunidades. Este esforço de formação tem como objetivo reduzir o desemprego de longa duração de modo a permitir reduzir a taxa natural de desemprego e aumentar o produto potencial. Esta formação não tem, assim, objetivos meramente conjunturais, tratando-se disso sim de uma política de reforma estrutural da economia portuguesa.

Este contrato deverá aumentar a despesa em políticas ativas de emprego em 0.45% do PIB, para um valor próximo da média da área do euro.

Isto representaria uma duplicação da despesa com cada desempregado registado face aos valores de 2011.

A implementação desta medida prevê um aumento da despesa, financiada por fundos europeus, de 600 milhões de euros em 2016, 400 milhões em 2017, 200 milhões em 2018 e 2019. Esta proposta não envolve novas verbas para além daquelas que já estão previstas no âmbito dos fundos estruturais.

#### **4.4 Promoção das competências técnicas e sociais da Administração Pública**

As instituições, entendidas como todas as regras que influenciam o funcionamento da economia e definem os incentivos que motivam os indivíduos, são a chave do crescimento económico. Todas as instituições económicas são criadas pelos indivíduos na sociedade e devem ser desenhadas para promover a pluralidade e a participação de todos os membros dessa sociedade.

A melhoria do contributo do Estado, das instituições públicas e da regulação do funcionamento dos mercados, tem um papel tão importante como o reforço da capacidade tecnológica, da capacidade de investimento e do apoio à internacionalização das empresas privadas. O Estado tem de assegurar as funções soberanas e a provisão de bens públicos, assumir o seu papel na regulação dos mercados, mas também na formação de recursos humanos, apoio à ciência e valorização dos recursos nacionais. O desempenho público é crucial em áreas tão diversas como a segurança, justiça, saúde, educação e ambiente. Assumir e cumprir bem estas missões é determinante para a promoção da produtividade e da criação de valor nas empresas e para a atração de investimento para Portugal. A rapidez, segurança, previsibilidade e qualidade dos serviços públicos, traduz-se em menos perdas de tempo e maior produtividade para as empresas privadas.

As instituições que regem os mercados devem propiciar um relacionamento de confiança nas relações económicas entre os agentes económicos e entre estes e a Administração Pública.

Nos últimos anos assistiu-se a uma desvalorização, desqualificação e desestruturação do Estado com reorganizações orgânicas sistemáticas não só entre diferentes governos constitucionais, mas por vezes durante o mesmo ciclo governativo. Registou-se também uma forte quebra na motivação dos trabalhadores em funções públicas por variadas razões: reduções salariais, horários laborais mais rígidos e mais extensos, congelamentos das promoções e progressões na carreira, reduzidas admissões, suspensão de incentivos ao mérito, sistema de avaliação de desempenho complexo, burocratizado e sem consequências práticas (SIADAP I, II e III). Para além de uma política salarial desajustada verificou-se uma redução sem grande critério nos seus efetivos sobretudo ao nível do subsector Estado, dos fundos da segurança social e da administração local.

Ainda no âmbito do enquadramento da política de emprego público convém assinalar dois aspetos. Por um lado a diversidade de relações laborais na administração pública, com os ministérios sectoriais relacionados com as funções de soberania (administração interna, defesa nacional e justiça) com predomínio de vínculo, e os restantes com predomínio de contrato a termo indeterminado. Por outro, há setores em que se justifica um emagrecimento do pessoal empregue outros há em que para certas carreiras específicas parecem existir carências.

Se é certo que a restrição orçamental do Estado e a necessidade de consolidação orçamental não podem ser descuradas, também é certo que urge reverter algumas daquelas políticas, no sentido de dar estabilidade, previsibilidade e confiança aos trabalhadores em funções públicas, valorizar o serviço público, dar estabilidade aos seus serviços e promover uma adequada política de gestão de recursos humanos. Isto não será possível, clarificados os objetivos políticos para cada área sectorial, se não se iniciar uma orçamentação por programas plurianual, que presume que seja feito um cruzamento das carreiras da administração pública com os programas orçamentais. Esta análise não é atualmente feita pela DGAEP, mas

é essencial para prever o impacto que terá a alteração da política remuneratória de carreiras específicas sobre cada um dos programas orçamentais.

No sentido de enquadrar as diferentes medidas de política na área da administração pública enunciam-se os principais princípios orientadores para a próxima década. É desejável que haja o mais alargado compromisso político e social em relação a, pelo menos, alguns deles:

- 1) É necessário requalificar as administrações públicas, em particular nalgumas áreas de competências chave em que a ausência ou fraqueza do Estado tem repercussões mais graves, o que passa por algum rejuvenescimento dos quadros.
- 2) É necessário implementar um sistema simples de incentivo ao mérito nos organismos da administração pública e de monitorização do desempenho, sobretudo a partir daqueles que beneficiam dos serviços públicos.
- 3) É importante que qualquer remodelação orgânica, a ter de existir, seja minimalista e não aumente o número de organismos da administração nem paralise a administração pública.
- 4) É relevante que haja uma orçamentação por programas plurianual, conforme previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, objetivos remuneratórios plurianuais, acertados em concertação social e política o mais alargada possível, que deem estabilidade e previsibilidade quer às condições de vida dos trabalhadores em funções públicas quer à despesa do Estado.
- 5) É necessário fazer alguma discriminação positiva, em certas carreiras da administração pública, para que bons profissionais tenham incentivos para se deslocarem do litoral para o interior.

#### **Propostas:**

Existem um conjunto de medidas de política que podem ser desenhadas e que se adequam aos princípios enunciados e que não têm implicações orçamentais, como sejam a reintrodução de horários flexíveis nos serviços, nomeadamente naqueles em que tal não obsta à qualidade do serviço prestado. Deverá ser devidamente ponderada a possibilidade de redução do horário para as trinta e cinco horas, desde que isso não tenha repercussões orçamentais, nomeadamente na necessidade de contratação de mais efetivos, como resultado dessa redução. Porém, neste relatório concentramo-nos nas medidas que terão algum impacto orçamental, a saber:

- Políticas de emprego público e mobilidade
- Política salarial e de carreiras
- Maior autonomia e responsabilização dos serviços da AP
- Desenvolvimento territorial
- Descentralização e desconcentração dos serviços da AP
- Justiça
- Regulação dos mercados

#### 4.4.1 Políticas de emprego público e mobilidade

Identifica-se aqui uma medida de largo impacto orçamental, e distinguem-se dois períodos: a primeira parte da primeira legislatura (2016-2017) e a segunda parte da legislatura (2018-2019), introduzindo um gradualismo na implementação das medidas. Importa referir que o enquadramento plurianual dos vencimentos e do emprego público é essencial para cumprir uma planificação adequada da despesa pública, conforme previsto na atual Lei de Enquadramento Orçamental. Neste sentido importa reforçar a gestão pública em termos dos programas orçamentais.

No que toca à medida referente ao emprego público, pretende-se iniciar um processo de renovação dos quadros da administração pública. Atualmente estão a envelhecer a uma média de quase um ano por ano, dado o congelamento das entradas e o envelhecimento dos que estão atualmente em funções. Revitalizar o Estado passa pelo seu rejuvenescimento com a entrada de jovens e qualificados quadros. Por outro lado, pretende-se promover uma melhor utilização desses recursos para que estes sejam afetos às funções nos quais são mais úteis à sociedade.

##### a. Emprego público

###### **Proposta:**

Deve iniciar-se um processo de descongelamento das admissões na administração, nomeadamente nos sectores críticos (como a saúde, a justiça e a educação) e de quadros qualificados onde a administração pública seja deficitária. Desta forma coloca-se fim à política de redução cega de quadros da administração. No entanto, é importante garantir que o descongelamento das admissões não se traduza em termos agregados num aumento do número total de funcionários (o número de entradas não deverá ultrapassar o número de saídas). Isto não significa que em certas áreas da governação não seja promovida a racionalização de efetivos, compensada com o aumento noutras áreas.

Nesta fase (2016 e 2017) analisar-se-á em que medida a introdução de TIC, inovações tecnológicas e organizacionais permitem aumentar a eficiência e a libertar recursos para as áreas onde estes sejam mais necessários. Na segunda fase da legislatura, os gestores dos programas orçamentais em articulação com os ministros sectoriais, definem uma estratégia plurianual de recursos humanos para a globalidade do programa. Essa autonomia de gestão deverá estar circunscrita por uma restrição orçamental (ver em baixo).

##### b. A afetação do emprego público. Incentivos à interioridade

###### **Proposta:**

Uma questão diferente da dimensão do emprego público é a sua afetação territorial, nomeadamente a dificuldade de incentivar bons profissionais a deslocarem-se para regiões do interior. Este problema coloca-se, não para todas as carreiras, mas para algumas em particular (e.g. médicos) para as quais deverão ser dados incentivos apropriados.



Uma medida destinada à reafecção territorial e funcional de funcionários públicos com incentivos pecuniários à mobilidade. Tem como objetivo fixar funcionários públicos em serviços com necessidade de recursos e que nas condições atuais não têm meios de atrair funcionários. Esta medida permitiria uma reafecção de funcionários excedentários e reduziria as necessidades de contratação de funcionários. O incentivo pecuniário, nomeadamente por deslocação no território significativa, deverá levar em consideração a situação familiar do(a) trabalhador(a) (cônjuge, filhos, etc.). Tratar-se-ia de um suplemento salarial.

- c. Admissão por quadro de contratação, tornando mais transparentes, e ao mesmo tempo mais rápidas e flexíveis as contratações para a administração pública, e criando quadros do Estado, que desde o início não sejam quadros de departamentos, mas antes quadros que assumam que ao longo da carreira deverão passar por vários departamentos e áreas da administração pública.
- d. Modelo adicional de contratação de jovens quadros, com um regime de emprego com avaliação obrigatória ao fim de 15 anos. A contratação neste regime de jovens quadros permitirá de forma regular rejuvenescer a administração pública e garantir que está permanentemente em contacto com as novas ideias e tecnologias, ao mesmo tempo que permite aos jovens acumular experiência profissional e conhecimento do funcionamento da administração que poderá ser útil para a sua carreira.

#### **4.4.2 Política salarial e de carreiras**

No que se refere aos salários, pretende-se dar estabilidade e previsibilidade à evolução salarial a médio prazo, bem como promover a recuperação de poder de compra, sobretudo daqueles mais afetados pelos cortes salariais, nomeadamente os trabalhadores mais qualificados da administração (aqueles que têm um prémio salarial negativo relativamente aos do sector privado). Para reter estes trabalhadores e para atrair outros qualificados é necessário uma revalorização salarial, apesar de a componente salarial ser apenas um dos elementos que afeta a motivação extrínseca dos trabalhadores em funções públicas. Deverá alargar-se a tabela salarial única a todas as carreiras (gerais e especiais) e continuar o processo de racionalização e redução dos suplementos salariais.

##### **Proposta:**

- Eliminação da redução salarial dos funcionários públicos, em vigor desde o OE2011, em 2 anos através da supressão dos cortes salariais em 40% em 2016 e a parte remanescente em 2017.
- A partir de 2018, inicia-se o processo de descongelamento das carreiras e de limitação das perdas reais de remuneração que deverão ser avaliadas no cruzamento dos programas orçamentais com as respetivas carreiras e ter e conta o impacto transversal de algumas carreiras em vários programas orçamentais.

A progressão salarial na Administração Pública deve ser entendida como um mecanismo de eficiência promotor do mérito individual e do grupo e dos incentivos ao longo da carreira. Assim sendo, a regularização das carreiras é um aspeto essencial para o qual é necessário libertar meios financeiros. O Estado deverá assegurar que o impacto orçamental do descongelamento progressivo das carreiras e evolução da massa salarial global e das despesas com recursos externos cumpram as restrições orçamentais definidas.

Adicionalmente, deve ser dada mais flexibilidade e responsabilidade aos gestores públicos, nomeadamente ser deve ser equacionada a possibilidade de considerar regras orçamentais plurianuais que englobem em conjunto as despesas em pessoal e as despesas em aquisições de bens e serviços. Desta forma, permitir-se-ia aumentar a racionalidade e a eficiência das decisões e responsabilizar o gestor ou dirigente público pela globalidade dos seus recursos.

##### **Maior autonomia e responsabilização dos serviços da Administração.**

A perda de autonomia das instituições públicas, com os limites impostos aos municípios, universidades, hospitais, e várias outras instituições públicas, diminuíram a sua eficiência e eficácia, limitando a sua capacidade de encontrar melhores soluções de forma descentralizada, fazendo melhor com os mesmos meios.

##### **Propostas:**

- 1) Retoma e aprofundamento da autonomia das instituições públicas, num quadro de maior flexibilidade e responsabilização pela execução das suas funções.

- 2) Maior generalização de instrumentos de gestão, comparação, avaliação, com incentivos ao nível do financiamento. E.g. Benchmarking entre instituições comparáveis (recursos e resultados); contratualização por objetivos; financiamento (ou atribuição de recursos) com base em produção/resultados; mecanismos de avaliação e melhoramento permanente de serviços – avaliação de qualidade, desburocratização, simplificação;
- 3) Premiar rentabilização de ativos, criação de receitas próprias – exemplos: arrendamentos de espaços (pavilhões de escolas, museus), prestação de serviços complementares ao exterior ou ao próprio Estado (e.g. Exército: reparações de automóveis, combate aos incêndios), exportação de serviços (e.g. saúde).
- 4) Dar maior estabilidade contratual e incentivos a instituições dinâmicas e de excelência em que os seus dirigentes executivos não tenham vínculo público, mas contratos a termo certo. Isto acontece hoje em alguns institutos públicos. Dar alguma garantia de estabilidade contratual, alguma compensação pelo exercício de funções executivas e assegurar a *accountability* da instituição parece essencial.

#### 4.4.3 Criação de “Centros de competências”

Os serviços da Administração Central têm perdido competências formais e de substância, sendo que nada os substituiu. As primeiras decorrem da constante reorganização e extinção dos serviços, que promovem a transferência de muitas das competências para fora do quadro da Administração concentrando-as em gabinetes que não pertencem à administração. As segundas decorrem da delapidação de recursos humanos a que a Administração Pública tem sido sujeita e que a impede de desempenhar apropriadamente as suas funções.

##### **Proposta:**

A medida visa agregar funções que hoje se encontram dispersas por diferentes Ministérios, criando “centros de competência” que possam apoiar tecnicamente os Ministérios e prestar serviços transversais à AP, isto é transversais a vários programas orçamentais (que hoje coincidem aproximadamente com os ministérios sectoriais) mas também ao sector privado e em estreita colaboração com as Universidades públicas e privadas.

Esta reorganização poderia ser implementada com a criação de instituições de reconhecido nível técnico em diferentes áreas (Ver abaixo). Não têm de ser novas instituições, mas poderão e deverão, se possível, resultar de instituições já existentes (atualmente Institutos públicos ou Direção Geral, caso do INA), melhorando a sua estrutura organizacional, a capacitação técnica e a personalidade jurídica. Estas instituições devem ter capacidade técnica de excelência, recursos e autonomia de gestão que as coloquem em concorrência e associação com as Universidades e o sector privado. Assumiriam a forma de fundações públicas.

Facilmente se verifica pelos objetivos, que a instituição não pode estar na administração direta de *um* ministério, nem na administração indireta que não lhe dará estabilidade nem autonomia. Também não parece aconselhável ser uma entidade administrativa independente associada a *um* ministério, pois no nosso ordenamento administrativo, elas estão reservadas essencialmente a entidades reguladoras e acopladas a ministérios particulares. O estatuto de fundação e o facto de ter como fundador o Estado e de nela estarem representados dois ou três ministérios diferentes, a par de outros *stakeholders* garante a autonomia e a transversalidade da sua actuação.

As áreas destas instituições seriam:

- Economia; Emprego; Educação e Ciência
- Ambiente; Engenharia
- Serviço Social; Saúde
- Defesa; Justiça; Segurança
- Finanças e Administração Pública

Esta reorganização permitirá que a Administração Pública seja uma entidade coerente intra- e inter-temporalmente e que se implemente uma transversalidade das políticas públicas. Estaria capacitada para apoiar tecnicamente os Ministérios, que ficariam com uma orgânica mais simples e focada em funções mais estratégicas de governação.

Esta reorganização deverá ser o segundo fator de motivação interna dos serviços, já que apela à valorização interna e relevância externa dos mesmos. A perda de capacidade de resposta da AP em determinadas áreas ao longo das últimas décadas é resultado da reduzida capacidade de motivação dos funcionários públicos e de deficiências na organização dos serviços.

#### 4.4.4 Desenvolvimento territorial

A evolução da economia Europeia desde o início deste século foi pautada pelo crescimento económico reduzido e pelo aumento substancial das divergências entre países da UE, fortemente agudizadas depois da crise de 2007; em Portugal, as dificuldades de ajustamento provocaram um sério agravamento das disparidades inter-regionais pré-existentes, com uma forte concentração desses impactos negativos nas regiões mais populosas do Norte e Centro.

O relançamento económico do país não será possível, pois, sem a inversão dessa deterioração, nomeadamente devido ao seu peso relativo. Trata-se, sinteticamente, de regiões com especificidades próprias, tendencialmente frágeis em termos de qualificação da mão-de-obra ativa, com uma clara dominação de pequenas e médias empresas de pendor exportador expostas à concorrência global e que tendem a organizar-se em *clusters*.

##### **Proposta:**

O relançamento do crescimento nacional requer uma análise inteligente das potencialidades dos distintos territórios nacionais bem como do impacto assimétrico que sobre eles exercem, por vezes involuntariamente, as políticas nacionais, mesmo quando esses espaços não têm o peso demográfico do Norte ou o Centro.

Este reconhecimento deverá traduzir-se em ações de política mais eficazes e coerentes nomeadamente quando se cruzam sobre o território as opções de carácter horizontal ou setorial definidas a nível nacional; na prática, há que proceder a uma racionalização definitiva da organização do Estado e da administração pública em diversas vertentes, partindo-se do princípio que o estabelecimento de regiões com algum grau de legitimidade democrática é, pelo menos no curto prazo, politicamente inviável:

A nível da administração importa reforçar o papel do ministro do “desenvolvimento regional” e das CCDR como estimuladores de projetos regionais e intermunicipais de particular relevância. Neste contexto, torna-se importante clarificar e delimitar as competências das CCDR e reforçar a sua capacidade de diálogo e de concertação com os principais atores a nível regional, nomeadamente através da promoção da sua maior representatividade e legitimidade a nível regional.

#### **4.4.5 Descentralização e desconcentração dos serviços da AP**

No quadro da implementação do princípio Descentralizar e Aproximar importa garantir que os serviços públicos essenciais mantêm a relação adequada de proximidade com os seus utilizadores em todo o território.

##### **Proposta:**

Este programa pretende, em colaboração com as autarquias locais (municípios e freguesias), abrir novas lojas de cidadão, balcões multisserviços, unidades móveis de proximidade e promover a utilização assistida de serviços eletrónicos, de modo a assegurar o acesso de todos cidadãos aos serviços públicos, com o objetivo de ter até ao final da legislatura uma loja de cidadão em cada concelho.

Os serviços públicos de atendimento concentrado (lojas do cidadão ou centros de atendimento empresarial) estarão presentes em cada Concelho do País. Para além do benefício em termos de melhor provisão de bens e serviços públicos, esta operação tem um potencial de ganhos significativos em termos de eficiência. Atendendo ao seu potencial racionalizador e à capilaridade de serviços como as repartições de finanças e conservatórias, prevê-se uma acentuada redução de custos em custos operacionais.

Esta intervenção surge articulada com a estratégia de aceleração de execução dos fundos comunitários que devem ser mobilizados para a implementação destes novos espaços, sendo esta uma das tipologias de operações a ser priorizada para garantir a referida aceleração da execução do Portugal 2020.

#### **4.4.6 Aumento da celeridade, acessibilidade e confiança no recurso à Justiça**

O sistema de justiça constitui um obstáculo ao bom funcionamento da economia quando as decisões são lentas e o prazo para resolução de conflitos é difícil de estimar; quando os procedimentos e as próprias decisões são obscuros; ou quando o sentido das decisões é imprevisível pela variedade da jurisprudência.

Uma reforma modernizadora da justiça deve procurar resolver estas deficiências, permitindo decisões mais rápidas dos conflitos e cujo sentido seja previsível; e processos mais transparentes para os agentes económicos, cujo tempo de duração seja possível conhecer. As alterações necessárias do sistema não requerem significativos meios financeiros, mas sobretudo a reengenharia do sistema, a motivação dos agentes e a redução do peso de rotinas burocráticas instaladas.

##### **Proposta:**

A reforma deve assentar nos seguintes eixos essenciais:

- Tornar mais transparente o sistema de justiça para o cidadão.
- Introdução de mecanismos de informação ao utente que permitam conhecer a duração média do tipo de processo no tribunal e acompanhar o seu estado e os prazos de tramitação previsíveis;
- Gestão mais eficiente da componente não jurisdicional da administração da justiça, com objetivos quantificados e claros, formação na gestão e incentivos à produtividade;
- Utilização intensiva de tecnologias de informação na gestão processual, com alargamento dos sistemas abrangidos, e na comunicação;
- Simplificação processual com redução dos atos processuais redundantes ou sem valor acrescentado e repensando o papel dos vários agentes do sistema reduzindo as intervenções não essenciais;
- Possibilidade de distribuição de atos processuais isolados e de carácter meramente documental para tribunais com menor carga processual;
- Criação de novos mecanismos para a uniformização de jurisprudência;
- Desformalização e utilização de linguagem compreensível por todos em atos processuais que se dirigem aos utentes;



#### 4.4.7 O papel das privatizações e concessões e a regulação do mercado do produto

O governo PSD/CDS-PP interpretou a necessidade de adoção de reformas estruturais como um cheque em branco para promover a privatização de empresas públicas com um papel estratégico no desenvolvimento da economia portuguesa sem acautelar a defesa do interesse superior dos cidadãos, vendendo de forma a maximizar o encaixe financeiro num contexto de desvalorização dos ativos nacionais e de incerteza. Este objetivo imediatista esteve desligado de qualquer estratégia nacional e europeia e não acautelou a necessidade de assegurar um funcionamento eficiente que promova a provisão de bens e serviços a preço economicamente justo. A promessa de privatização da TAP pelo governo ainda em funções constitui nesta perspetiva um risco enorme para a economia portuguesa, com destaque para o setor do turismo. O abandono das intenções iniciais de privatização da CGD e da RTP não traduzem uma visão mais equilibrada do papel do estado na economia na economia portuguesa, mas antes razões meramente circunstanciais.

##### **Proposta:**

O processo de privatizações e concessão deve ser reavaliado à luz do interesse nacional, tendo em conta a alteração das condições atualmente vigentes nos mercados financeiros (nomeadamente no que respeita às condições de reembolso da dívida pública). A avaliação do interesse nacional exige uma clarificação do conceito de "setor estratégico nacional" (inclusivamente para efeitos de reconhecimento europeu), bem como uma análise objetiva das condições de efetiva supervisão e regulação das atividades a privatizar ou concessionar, em particular quando se trate de monopólios ou quase monopólio e/ou se revistam funções de interesse público ou serviços de interesse geral.

Sempre que a privatização ou concessão seja a solução adotada, interessa fazer uma análise objetiva sobre o método a prosseguir. A privatização ou concessão a privados da provisão de bens e serviços deve sempre clarificar os objetivos essenciais dessa operação requerendo uma análise estratégica dos parceiros. No caso de abertura do capital a privados de empresas públicas, a opção por dispersão em bolsa deve sempre ser adequadamente ponderada.

Uma verdadeira reforma estrutural deve alterar as instituições que enquadram as condições de funcionamento dos mercados e que sejam suscetíveis de determinar uma afetação mais eficiente dos recursos disponíveis. Não pode ser entendida como a privatização incondicional de quasi-monopólios públicos num contexto em que o poder dos reguladores para limitar o abuso da posição de monopólio é reconhecidamente limitado, colocando em causa a defesa do interesse superior dos cidadãos.

A eliminação de *golden-shares* e subsequente privatização ou concessão de um conjunto alargado de empresas pelo governo PSD/CDS-PP teve como objetivo único a maximização do encaixe financeiro. Essa maximização do encaixe financeiro beneficiou da manutenção de uma regulação propícia à extração de rendas por parte do setor privado. De facto, alterações da regulação dos mercados no sentido de assegurar que estas empresas, que operam em condições de quasi-monopólio, fixam níveis de preços concorrenciais e traduzem no preço final eventuais ganhos de eficiência diminuem o seu valor no momento da privatização, na medida em que inibem a extração de rendas futuras. Adicionalmente, a orientação para o encaixe financeiro e para o preenchimento de necessidades de liquidez prementes determinou parcerias que beneficiam a componente financeira por oposição a incorporação tecnológica que beneficie o funcionamento eficiente da economia.

O funcionamento do mercado do produto em Portugal determinou a acumulação de um conjunto de desequilíbrios, que o processo recente de concessões e privatizações não resolve, podendo mesmo agravar. Neste contexto propõe-se a adoção de um conjunto de reformas que alterem as instituições e os incentivos vigentes. Estas alterações têm como objetivo último melhorar a afetação de recursos na economia e a qualidade dos bens e serviços oferecidos. Para o fazer é necessário que os preços destes bens e serviços reflitam uma remuneração do capital e do trabalho adequada nas empresas que os produzem.

A exploração do poder de mercado por agentes privados gera rendimentos acima dos que são socialmente desejáveis e deve ser combatida. Um monopólio privado, sem uma regulação eficaz é seguramente pior do que a manutenção de um monopólio público. Este tipo de perturbação no funcionamento dos mercados é tão mais prevalente quando menos empresas existam no mercado e quanto maiores sejam as dificuldades de entrada no mercado, sendo particularmente evidente em alguns setores produtores de bens e serviços não transacionáveis.

A redução destes custos para o consumidor foi um dos maiores falhanços do atual governo na gestão do programa de assistência económica e financeira. Na verdade, o governo descuroou as dimensões económicas da sua atuação e concentrou-se na dimensão financeira. Estas rendas, que existem sob a forma de retornos garantidos de forma contratual ou através da prática de preços claramente desfasados dos praticados noutros mercados têm um impacto bastante negativo na economia nacional e devem ser eliminadas.

As reformas promotoras de um funcionamento mais eficiente do mercado do produto devem assentar nos seguintes princípios:

- **Maior poder e independência dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da Concorrência** para atuar nos mercados respetivos de forma a assegurar um funcionamento mais concorrencial;
- Definição de uma **estratégia de privatizações e concessões que privilegie o aumento da concorrência**, a eliminação de rendas económicas e a incorporação tecnológica, por oposição ao puro encaixe financeiro;
- **Desjudicialização dos processos relacionados com violações da concorrência** e criação de árbitros que permitam uma adoção mais célere de medidas destinadas a corrigir comportamentos anti-concorrenciais;
- **Redução das barreiras à entrada** em setores de atividade e profissões cujo exercício é regulado por Ordens Profissionais.

O aumento do poder e independência dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da Concorrência implica:

- Maior **independência dos órgãos estatutários** destas entidades face ao governo e um maior papel do controlo parlamentar, sugerindo-se a adoção que os membros daqueles órgãos sejam nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do governo e após audição e parecer do parlamento, podendo ser destituídos por decisão do Presidente da República ou por votação por maioria qualificada do parlamento;

- **Aumento do poder dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da concorrência** na imposição de medidas preventivas do abuso de posição dominante com base regulamentar, constituindo a sua não-observância comportamento punível em sede criminal;
- **Possibilidade dos supervisores e reguladores setoriais interferirem na gestão** e destituírem titulares de órgãos estatutários, quando esteja em causa a sua idoneidade ou exista evidência de operações que configurem gestão danosa;
- **Possibilidade dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da Concorrência determinarem separação e venda de atividades** de uma empresa, quando esta tenha adquirido uma posição dominante no mercado por integração vertical ou horizontal do processo produtivo;
- **Fiscalização das atividades dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da Concorrência pelo parlamento** mediante discussão e aprovação por maioria simples dos relatórios de atividades.

A estratégia de concessões e privatizações deve centrar-se nos benefícios de médio e longo prazo, por oposição a objetivos imediatistas, para tal:

- **Todas as privatizações e concessões decididas pelo governo devem ser acompanhadas de um plano público que defina os objetivos atingir**, privilegiando a abertura à concorrência de setores que operam em condições de quasi-monopólio, a capacidade da operação gerar ganhos de eficiência económica nomeadamente pela inovação tecnológica, face a objetivos de natureza imediatista como sejam o encaixe financeiro imediato e a possibilidade de injeções de liquidez;
- Todas as privatizações e concessões serão acompanhadas de **um parecer vinculativo dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da Concorrência**, relativamente aos impactos da operação e da decisão no funcionamento do mercado, assim como de eventuais medidas preventivas de um abuso de posição dominante, as quais podem implicar alterações do enquadramento regulamentar;
- **A decisão do governo deve assentar num conjunto de critérios pré-definidos e passíveis de ser auditados** por uma Comissão Independente Especializada, que reportará ao parlamento, a quem caberá a ratificação da decisão do governo.

A desjudicialização dos processos relacionados com violações da concorrência permite aumentar a eficácia na aplicação das leis da concorrência, na medida em que:

- A deteção de práticas lesivas da concorrência e a capacidade de fazer a sua prova é dificilmente compatível com procedimentos e requisitos habitualmente adotados na esfera judicial, levando a que as condenações por violação da concorrência sejam praticamente inexistentes;
- **A criação de uma ou várias instâncias arbitrais especializadas** em questões de concorrência, que permitam validar ou invalidar decisões preventivas dos supervisores e reguladores setoriais e da Autoridade da Concorrência de forma célere, permitiria uma aplicação mais adequada e mais célere de medidas preventivas, assim como a sua rápida eliminação quando não sejam adequadas;
- As **instâncias judiciais manter-se-iam como instâncias de recurso** no caso de decisões de valor elevado (com um referência a definir), assim como no caso de decisões do foro criminal por inobservância das medidas preventivas.

Uma reforma efetiva do mercado do produto não pode deixar de considerar a eliminação de barreiras à entrada, bem como casos em que existe limitação do direito de escolha por parte de agentes influentes no mercado. Neste contexto é fundamental:

- Simplificar os requisitos de licenciamento e fiscalização para iniciar atividade económica, cingindo-os aos meramente necessários para assegurar a segurança básica dos utilizadores (fiscalização de eletricidade e gás e seguro de responsabilidade civil, exceto quando esteja em causa a prestação de serviços ou bens que ponham em causa a saúde pública ou a vida humana);
- Adotar o princípio da fiscalização das atividades económicas ex-post, privilegiando a atribuição de uma notação relacionada com requisitos associados à qualidade dos bens e serviços disponibilizados, face a procedimentos administrativos de pré-licenciamento e de punição com encerramento da atividade;
- Avaliar o papel económico de cláusulas de fidelização existentes em contratos de prestação de serviços a consumidores e eliminá-las nos casos em que estas não sejam supérfluas de forma razoável ou se revelem profundamente abusivas (e.g. contratos de telecomunicações, internet e televisão por cabo, gás, eletricidade);
- Adotar medidas tendentes a corrigir posições de abuso de posição dominante face a fornecedores ao nível das grandes cadeias de distribuição no comércio a retalho, bem como limitar práticas de marketing agressivo que tiram partido da exploração de programas de fidelização;
- Reavaliar o papel das ordens profissionais na atribuição de acesso a profissões, eliminando práticas de restrição do acesso que não assentem em motivações claras e relacionadas com a defesa do interesse público por oposição à manutenção de preços não concorrenciais.
- Analisar e adotar medidas de permitam determinar e eliminar práticas anti concorrenciais em setores com elevados níveis de concentração como sejam a produção, distribuição e comercialização de combustíveis e de eletricidade e a grande distribuição no comércio a retalho.

## 4.5 Investimento, inovação e internacionalização das empresas portuguesas

Nos últimos quatro anos o investimento privado caiu fortemente, situando-se hoje 30% abaixo dos valores registados antes da crise. Os problemas estruturais do tecido empresarial permanecem por resolver. A descapitalização, o endividamento e a falta de qualificações nas empresas persistem. As instituições de apoio à inovação e à internacionalização foram enfraquecidas pela redução de recursos e o aumento da burocracia associada ao seu funcionamento.

Baseando-se na ideia de que o problema de competitividade português resultava de salários demasiado elevados, o Governo prosseguiu uma política de competitividade centrada na redução dos custos unitários de trabalho, que deveria resultar na aceleração do crescimento das exportações. Onexo causal entre o sucesso das exportações e a repressão salarial não está demonstrado, e entretanto o ritmo de crescimento das exportações diminuiu. Em 2014 Portugal registou o ano de menor crescimento das exportações desde 2009. A aplicação da mesma receita parece indiciar o início de um ciclo muito pouco virtuoso. Não só porque esquece todas as restantes componentes que determinam a competitividade empresarial e reduz o salário a um custo empresarial, mas principalmente porque elimina o papel essencial que o salário desempenha enquanto mecanismo de incentivo à produtividade.

Os estudos conhecidos sobre os défices de competitividade da economia portuguesa identificam um conjunto de fatores críticos que devem estar na base da construção de uma resposta política sólida e realista. Estes incluem défices estruturais de qualificações e no perfil tecnológico da especialização portuguesa, fatores de custo de contexto e problemas institucionais que dependem da mobilização de políticas públicas para a sua melhoria.

A limitada autonomia financeira, a falta de quadros qualificados e a reduzida dimensão das empresas portuguesas face às europeias colocam importantes dificuldades ao desenvolvimento de processos de inovação e de internacionalização, e à absorção nas suas estruturas de novos trabalhadores com qualificações e conhecimento que são determinantes para desenvolver novas capacidades e criar valor no mercado global.

Os objetivos devem valorizar as preocupações associadas à modernização da base económica nacional e à resposta às dificuldades das empresas no contexto de crise económica prolongada.

Em Portugal, há já vários exemplos de centros tecnológicos que foram determinantes para criar estratégias sectoriais bem sucedidas de melhoria tecnológica, de qualidade e recuperação das exportações, quer em sectores tradicionais, como o Têxtil e Vestuário, o Calçado ou a Cerâmica, quer em áreas como a indústria automóvel e a aeronáutica, biotecnologia ou nas exportações de produtos agrícolas e da indústria farmacêutica. As estratégias que coordenaram esforços de instituições públicas, universidades, associações empresariais e empresas, conseguiram criar centros de racionalidade e reforçar a competitividade das empresas envolvidas, tendo em muitos casos sido determinantes para a sobrevivência e recuperação de sectores numa nova lógica de competitividade.

Estes exemplos, mostram um enorme potencial, que está ainda maioritariamente por aproveitar de transferência de conhecimento para a criação de valor e emprego. É importante reforçar estes exemplos e promover o aparecimento de outros, de forma a aproveitar melhor a capacidade científica e tecnológica que

está nas universidades, centros tecnológicos e na geração mais qualificada de sempre, aproveitando o contributo que estas podem dar para o reforço do crescimento do país.

Nos últimos anos verificou-se um recuo do Governo no apoio às estratégias de eficiência coletiva, e no financiamento das instituições de investigação, de ensino superior e centros tecnológicos, recuo que se traduziu numa diminuição das despesas do Estado em Investigação e ensino superior, mais acentuada do que a redução da despesa pública total, ao mesmo tempo que reduziu a autonomia e aumentou a burocracia na gestão do sector. Uma evolução contrária à estratégia 2020, que enfraqueceu as instituições chave para uma estratégia de competitividade baseada na inovação e na criação de valor.

Os fundos comunitários são uma oportunidade importante para o relançamento do investimento e a transformação do tecido empresarial português tornando-o mais inovador, internacionalizado e competitivo, mas tem de haver consistência entre políticas públicas nacionais, que contribuam para o reforço das instituições chave para a inovação e internacionalização, e a agenda 2020, para que esta oportunidade possa ser bem aproveitada.

Consideram-se assim quatro objetivos prioritários:

- O desenvolvimento empresarial internacionalmente competitivo, que promova uma melhor inserção das empresas portuguesas nas cadeias de valor internacional, e recupere a confiança dos investidores estrangeiros e promova Portugal como localização de investimento produtivo;
- O desenvolvimento de fatores de competitividade sustentáveis;
- O reforço da cooperação entre o sistema científico e tecnológico e as empresas, mobilizando a capacidade de instituições públicas e privadas para melhorar a inovação e a inserção internacional das empresas portuguesas;
- A capacidade de gerar efeitos positivos em matéria criação de emprego direto e indireto;

O desenvolvimento destas prioridades deve ser feito em três linhas de ação:

**I. Componente estrutural com potencial mobilização de políticas públicas**

**II. Mobilização de recursos capazes de alimentar um impulso de crescimento com expressão forte na conjuntura e no novo ciclo político**

**III. Desenvolvimento de Estratégias de apoio empresarial e setorial a atividades/empresas com elevado potencial de crescimento e relevante efeito de demonstração, e o desenvolvimento de estratégias de eficiência coletiva que promovam a inovação e as sinergias.**

Concretizando as linhas de ação:

**I. Componente estrutural com potencial mobilização de políticas públicas:**

- Defesa do investimento no reforço da capacidade de formação avançada, ciência e tecnologia e qualificações profissionais
- Mobilização dos instrumentos de capitalização das empresas (Fundos, Mercado de capitais e política fiscal)
- Melhorar instituições e serviços públicos relevantes para as empresas, com especial atenção no sistema judicial, fiscal e de regulação dos mercados. Retomar o processo de simplificação administrativa, com redução de encargos burocráticos e legais e a modernização das instituições públicas, introduzindo melhoramentos na gestão e investindo em TIC, usando as oportunidades

criadas pelos fundos comunitários.

**II. Mobilização de recursos capazes de alimentar um impulso de crescimento com expressão forte na conjuntura e no novo ciclo político:**

- Capacidade para acelerar a execução do acordo de parceria
- Identificação das atividades de efeito multiplicador mais rápido e elevado (por exemplo, reabilitação urbana e restauração)
- Mobilização de apoios europeus (Plano Juncker, BEI e outros fundos)
- Quadro fiscal excecional para novo investimento em áreas transacionáveis

**III. Desenvolvimento de Estratégias de apoio empresarial e sectorial a atividades/empresas com elevado potencial de crescimento e relevante efeito de demonstração, e o desenvolvimento de estratégias de eficiência coletiva que promovam sinergias, a inovação e facilitem a internacionalização das empresas.**

- Consolidação e simplificação dos instrumentos de apoio à inovação e ao investimento inovador
- Apoio “personalizado” a empresas de elevado potencial de crescimento
- Reforço de recursos para áreas de transferência de tecnologia e apoio à internacionalização, renovando as agências públicas e valorizando o papel das instituições de ensino superior, dos centros tecnológicos e de investigação para o melhoramento da competitividade das empresas;
- Promoção da formação de recursos humanos na área de transferência de tecnologia e a contratação de recursos humanos qualificados para esta área;
- Recuperação dos incentivos e apoios à implementação de estratégias de eficiência coletiva, reforçando o apoio e o empenho da participação das instituições públicas na sua dinamização;
- Reforçar incentivos a maior incorporação de valor acrescentado nacional pelas empresas a operar em Portugal e aumento do esforço de captação de Investimento estrangeiro.

**Propostas:**

- Aumentar o investimento com execução extraordinária de fundos europeus
- Reforço excecional e simplificação do crédito fiscal ao investimento
- Capitalização das empresas e desbloqueio do financiamento a projetos de elevado potencial
- “Pacote de Apoio à Internacionalização”: as empresas que internacionalizam reforçam-se em Portugal
- Promoção da reabilitação urbana e requalificação do património histórico
- Desenvolver a “Ligação Universidade-Empresa” para um novo patamar de Inovação
- Descobrir e acelerar a inovação
- A reforma da desburocratização para as empresas: menos tempo, pessoas e recursos dedicados à burocracia (SIMPLEX)

#### **4.5.1 Aumentar o investimento com execução extraordinária de fundos europeus**

A situação excecional que vivemos em Portugal de carência de investimento e emprego na economia, impõe um esforço excecional para acelerar a execução de fundos europeus na economia portuguesa.

O novo quadro de apoios financeiros europeus a Portugal abrange o período de 2014 a 2020 e representa um valor total de quase 26 milhares de milhões de euros. O valor de 3,6 milhares de milhões de euros respeitante ao ano 2014 no âmbito do novo quadro de apoio a Portugal, não chegou a apoiar nenhum projeto, não tendo sido realizada qualquer execução financeira.

##### **Proposta:**

Este atraso de execução cria uma oportunidade para o reforço substancial dos níveis de investimento executado durante o período de 2016-2019, que de acordo com cálculos efetuados poderá atingir um acréscimo médio anual nesse período de cerca de 1000 milhões de euros, sem uma exigência elevada ao orçamento nacional.

Esta é uma solução inteligente para a aceleração do investimento em termos de gestão das contas públicas portuguesas, dadas as fortes limitações do orçamento nacional, atendendo às elevadas taxas de comparticipação comunitárias.

A execução extraordinária dos fundos europeus deverá ser uma grande prioridade de um próximo Governo e deverão ser dados todos os passos, de organização, legislativos e de coordenação com as regiões e parceiros que permitam concretizá-la em qualidade e velocidade.

Deve ser promovida a adaptação do quadro regulamentar de aplicação dos fundos europeus de uma forma célere, sempre este se revele inadequado ao difícil contexto económico em que vivemos, marcado por elevados índices de descapitalização das empresas e ainda muita incerteza, promovendo soluções rápidas e resolvendo constrangimentos.

Uma atitude pró-ativa na Europa nas negociações para o plano de investimento de 300 mil milhões de euros anunciado por *Juncker* e um esforço organizado do Governo de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal, poderão ter um impacto muito importante na dinamização do investimento.

O crescimento do investimento e a aceleração da execução do quadro de apoio europeu deverão fazer parte da agenda permanente do Conselho de Ministros.



#### **4.5.2 Reforço excepcional e simplificação do crédito fiscal ao investimento (alteração no RFAI e no regime contratual)**

Os regimes fiscais de apoio ao investimento têm a vantagem de constituírem um poderoso incentivo fiscal ao investimento, podendo ser aplicados de forma seletiva. Simultaneamente, é necessário concretizar a sua simplificação na ótica do investidor, diminuindo a demora e a burocracia associadas.

##### **Proposta:**

Duplicação do valor do investimento (de €5 milhões para €10 milhões) para efeitos de aplicação de crédito fiscal automático de 25% no âmbito do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), permite não apenas aumentar a dimensão dos projetos dinamizados, mas também diminuir a burocracia associada à sua atribuição.

Simultaneamente, o regime contratual passaria a aplicar-se a investimentos de pelo menos €10 milhões, consagrando-se um aumento significativo do valor mínimo de referência de crédito fiscal de 10% para 20% do valor do investimento realizado.

Atendendo à natureza seletiva deste incentivo dirigido ao sector transacionável da economia, deverão ser cumpridas as intensidades máximas de auxílio definidas pela Comissão Europeia.

### 4.5.3 Capitalização das empresas e desbloqueamento do financiamento aos bons projetos

O *stock* de crédito dos bancos às empresas diminuiu 30% entre 2010 e 2014. Esta queda muito acentuada não tem precedentes. Os níveis de autonomia financeira das empresas agravaram-se em resultado da crise e situam-se atualmente em cerca de 30% em termos médios.

De acordo com o inquérito ao investimento (INE, 2015) 30,8% das empresas exportadoras consideram que o principal fator limitativo do investimento é o acesso ao crédito e as condições de financiamento - para 22,6% das empresas o principal fator limitativo é o acesso ao crédito, enquanto 8,2% das empresas exportadoras refere as taxas de juro como principal fator.

Ao mesmo tempo, constatamos que as empresas privadas exportadoras, de acordo com as estatísticas divulgadas pelo Banco de Portugal, têm os menores níveis de crédito vencido no sector bancário quando se analisa o sector empresarial nacional.

#### **Proposta:**

##### **a) Concentrar e Concertar a Atuação das Entidades na Esfera Pública para Maximizar o Impacto dos Incentivos**

Evitar a dispersão de recursos é uma condição indispensável para alcançar resultados ambiciosos exigindo:

- A coordenação e agilização efetiva dos instrumentos do Quadro de Apoio Europeu, com a parceria com o Sistema Financeiro, com o envolvimento e a experiência do Grupo Financeiro Público, do IAPMEI e do Sistema de Garantia Mútua, evitando-se a criação de novas organizações que complexifiquem e burocratizem o sistema;
- Uma lógica de serviço e atendimento personalizado ao Investidor nacional e internacional, conseguindo uma proposta de valor integrada de incentivos financeiros e fiscais e de apoio e aceleração dos processos de licenciamento que impulsione o investimento em Portugal.

##### **b) Desenvolvimento do Mercado de Capital de Risco em Portugal**

As seguintes linhas de ação deveriam ser seguidas:

- Maximizar a alavancagem proporcionada pelos Fundos Europeus e pelo sistema de garantias para estimular o desenvolvimento deste mercado que é ainda incipiente em Portugal.
- Atrair e mobilizar investidores internacionais para o desenvolvimento do Mercado, incluindo investidores especialistas nestas áreas, e também a participação dinamizadora do Grupo Financeiro Público com toda a sua experiência adquirida.
- Garantia da “Estabilidade Fiscal” aos investidores privados nacionais e internacionais que invistam nestes Fundos pelo período relevante de remuneração do seu investimento.

##### **c) Reforço do Financiamento das PME e de Dimensão Intermédia através do Mercado de Capitais**

Nos EUA, cerca de 70% das necessidades de financiamento das empresas (excluindo o autofinanciamento) faz-se por recurso a instrumentos de mercado, enquanto o crédito bancário

representa cerca de 30%. Em França e na Alemanha os instrumentos de mercado representam cerca de 50%, e em Espanha e Itália entre 20% e 30%. Em Portugal, e de acordo com o inquérito do INE ao financiamento do investimento, as emissões de ações e obrigações terão representado, em média, nos últimos 10 anos, cerca de 1,5% do financiamento das empresas portuguesas. Esta realidade torna o tecido empresarial português mais vulnerável e significa que os mecanismos de partilha de risco estão ainda pouco desenvolvidos.

Em face deste quadro devem ser tomadas medidas de incentivo e apoio à capitalização das empresas portuguesas, em linha com as propostas apresentadas pela Euronext Lisboa no documento “Capitalizar as Empresas Portuguesas e Promover o Crescimento”, nomeadamente a metodologia de trabalho proposta com a criação da “Comissão para a Diversificação do Financiamento das Empresas”. De entre as iniciativas nesta área destacam-se:

- **Constituição de um fundo de investimento para aumentos de capital em PME e empresas de dimensão intermédia.** O fundo deverá ser constituído com €50 a €100 milhões (incluindo €20/30 milhões de fundos públicos e cerca de €5 a €15 milhões por instituições financeira participante);
- **Apoio à constituição de fundos de investimento em obrigações de empresas de menor dimensão,** com atribuição de garantias a serem geridas pelo sistema português de garantia mútua;
- **Apoio a criação de mecanismos de prestação de serviços de *rating* e de research para PME e empresas de dimensão intermédia;**
- **Promoção das empresas portuguesas enquanto alvos da captação de poupança externa.**

d) **Contribuir para a aceleração dos processos de reestruturação empresarial e respetiva capitalização**

Relativamente às empresas em processos de reestruturação, seria dada prioridade à criação de mecanismos que facilitem conversão da dívida em capital ou de redução da dívida em empresas consideradas viáveis, atendendo à relevância do papel do Estado enquanto credor e facilitador de soluções neste âmbito.

#### 4.5.4 “Pacote de Apoio à Internacionalização”: As empresas que internacionalizam reforçam-se em Portugal

Trata-se de reforçar os recursos numa área chave para a nossa competitividade e crescimento, em paralelo com a implementação de uma série de medidas de organização do setor exportador, reforço e capacitação das empresas e dos recursos humanos nesta área.

Estas medidas deverão ter um custo orçamental limitado, mas podem ter uma importância razoável na mobilização de capitais privados e de fundos comunitários para o investimento, e efeitos significativos no aumento da produtividade (por aumento de valor dos produtos resultante da melhor inserção em redes internacionais) e do emprego.

##### **Proposta:**

- a) A recuperação da estratégia dos *clusters* e polos de competitividade reforçando o apoio e o empenho da participação das instituições públicas na sua dinamização, colocando a integração de estratégias de eficiência coletiva como um objetivo do sistema científico e tecnológico (com incentivos financeiros), majorando os apoios comunitários a empresas que integrem estratégias de eficiência coletiva, avaliando os existentes de forma a os melhorar e alargar e estudando áreas de criação de novos polos de estratégias de eficiência coletiva.
- b) O reforço e a renovação da AICEP, com o objetivo de reforçar a rede externa e interna de apoio às empresas, e de promover a aceleração da execução dos fundos comunitários;
- c) Reforço dos recursos humanos e das competências na área da internacionalização:
  - Reforço e revisão do INOV – contato;
  - Programas de inserção de jovens quadros nas empresas exportadoras;
  - Programa para promover o regresso de jovens com experiência internacional para reforçar a área de internacionalização das empresas.
  - Apoio a programas de formação em competências chave na internacionalização, a ser gerido entre as universidades e a AICEP;
  - Estes objetivos devem ser integrados com renovação de quadros da AICEP. A AICEP deverá desenvolver um programa de aprendizagem e trabalho absorvendo uma parte dos jovens que fazem o *Inov Contacto*, integrando-os nas suas atividades, com formação prática para poderem vir a trabalhar em empresas exportadoras. O Estado estará aqui a apoiar indiretamente as empresas exportadoras promovendo a formação de um recurso que é ainda bastante escasso em Portugal – quadros com experiência internacional na área da promoção da exportação.
- d) Tributação mais favorável das despesas em promoção internacional. O tratamento fiscal dos custos e investimentos com a expansão internacional em sede de IRC poderá ser decisivo para manter e atrair empresas de dimensão significativa ao nosso país (e ao nosso mercado de capitais) e potenciar os movimentos de internacionalização.

- e) Apoio à criação de mais conhecimento na área da internacionalização, com a realização de estudos setoriais, em articulação com as estratégias de eficiência coletiva, e com melhoramento da capacidade de fornecer informação sobre mercados às empresas;
- f) Acordos de dupla tributação e de atribuição automática de vistos com os países de expressão portuguesa;
- g) Contratualização com empresas instaladas em Portugal de objetivos de desenvolvimento local (proporção de compras nacionais)
- h) Acompanhamento permanente das empresas multinacionais instaladas em Portugal de forma a conseguir responder rapidamente às suas necessidades e desenvolvimento de estratégias concertadas para garantir um aumento da incorporação de valor acrescentado nacional, contribuindo para que as unidades nacionais estejam bem colocadas no contexto da estratégia de investimentos de expansão dos respetivos grupos em que se inserem.

Para além dos efeitos diretos na despesa e redução da tributação, o pacote de internacionalização deverá ter efeitos no emprego, nas exportações, na execução dos fundos comunitários e no investimento.

#### **4.5.5 Promoção da reabilitação urbana e requalificação do património histórico**

A regeneração urbana e a requalificação do património histórico configuram uma área de aposta dado o potencial de geração de emprego, respondendo simultaneamente à urgência de revitalizar os centros históricos das cidades e outras áreas urbanas, combater a degradação do património, da imagem e da qualidade de vida cidadina e dar novos usos a áreas urbanas em perda de funções ou em degradação, contribuindo ao mesmo tempo para uma maior atratividade das cidades e para a investigação em novos materiais e novas técnicas construtivas.

Proposta:

Considerar na operacionalização dos fundos comunitários mecanismos para dinamizar os canais de financiamento e de atração de capitais privados para os projetos de regeneração urbana; para incentivar as intervenções de promoção da eficiência energética e da resiliência sísmica dos edifícios, bem como para adotar novas soluções de mobilidade no centro das cidades e para instalar e atrair equipamentos (públicos e privados) que sirvam de âncora para a reconversão de zonas envelhecidas ou degradadas.

No quadro específico da requalificação património histórico edificado deve ponderar-se a mobilização de recursos para a constituição de um fundo de apoio a essa requalificação, em particular no caso do património com potencial de exploração para fins turísticos, destinado a apoiar obras de restauro e requalificação dos edifícios envolvidos. A esse fundo poderão candidatar-se entidades públicas, nomeadamente Câmaras Municipais e Entidades Regionais de Turismo, com vista à valorização do património edificado, em que o apoio público deve ser função do potencial turístico e da viabilidade económica do plano de negócio associado à exploração do edifício e ser majorado quando a intervenção inclui a contratação de desempregados de longa duração com mais de 40 anos e pelo menos 5 anos de experiência no setor da construção e reabilitação de edifícios. Este apoio pode ser articulado com a criação ou aprofundamento de incentivos ao mecenato para a cultura e ao envolvimento de instituições privadas, com dedução da despesa em sede de IRC.

#### 4.5.6 Desenvolver a “Ligação Universidade-Empresa” para um novo patamar de inovação

O objetivo é o de convocar as universidades portuguesas (incluindo o conjunto do Sistema Científico e Tecnológico Nacional) para criar uma Agenda em Parceria com o Governo com o objetivo de que “Ligação Universidade-Empresa” atinja um novo patamar no nosso país.

Os cortes e problemas financeiros não podem monopolizar a relação entre o Governo e as Universidades, como hoje acontece. As universidades portuguesas merecem um elogio ao percurso de ensino e investigação que têm feito, e à conquista que têm feito na sua internacionalização.

Este seria um exemplo da capacidade do Governo de mobilizar recursos, estruturas e qualificações nacionais que já existem para o desafio de competitividade.

Temos um desafio na área de inovação que devemos partilhar para encontrar os melhores caminhos:

- **Como aumentar a escala de transformação da investigação científica em patentes, aplicações tecnológicas ou comercialização de novos processos/produtos?**
- **Como melhorar a articulação entre os diferentes atores e instituições**, as universidades, os investigadores, as empresas e os investidores?
- **Como resolver a elevada dispersão institucional, que dificulta a criação de massa crítica, de recursos financeiros e humanos** necessários para que as empresas apostem mais na colaboração com as universidades e assumam o risco inerente a esse investimento?
- **Como reduzir os riscos inerentes à atividade de inovação**, através da partilha de recursos e competências e acelerando o fluir do conhecimento e de experiências?

Existem um conjunto de exemplos internacionais que devem inspirar a construção desta Agenda:

- **Exemplos Internacionais:** os institutos Fraunhofer na Alemanha; os centros Carnot em França; os centros TNO na Holanda; os centros SHOK-TEKES na Finlândia; os Advanced Technology Group GTS na Dinamarca; os centros SINTEF na Noruega; os centros Tecnalia em Espanha; os centros ETRI na Coreia do Sul, e os centros ITRI em Taiwan.
- **O Caso britânico, muito recente:** 7 centros *Catalpult* em funcionamento desde 2013 no Reino Unido estão especializados nas seguintes áreas: terapia celular; economia digital; cidades do futuro; manufatura de alto valor acrescentado; energia renovável *offshore*; aplicações de satélite; sistemas de transporte.

Constituem também aspetos muito relevantes do reforço da “Ligação Universidade-Empresa”: a criação de condições para acelerar os níveis de empreendedorismo através da instalação e incubação de empresas inovadoras junto das universidades assim como o reforço das equipas de transferência de tecnologia e de empregabilidade das universidades.

#### 4.5.7 Descobrir e acelerar a inovação

A inovação é um elemento chave da estratégia de aumento da competitividade e do crescimento pela criação de valor.

##### **Proposta:**

##### **a) Aumento de recursos para área de transferência de tecnologia:**

Atribuindo, em parte, de forma competitiva entre as universidades e centros de investigação, e noutra parte de forma estrutural, financiando uma parte das despesas correntes em transferência de tecnologia das Universidades, e financiando os centros de transferência de tecnologia existente. Alguns instrumentos:

- (i) Catapultas – Financiamento para centros tecnológicos já estabelecidos e para o desenvolvimento de um conjunto limitado de novos centros ligados às estratégias de *clusters* e polos de competitividade (Modelo de financiamento misto com investimento de fundos comunitários, apoio à despesa corrente pelo orçamento de Estado e restante financiamento por projetos e prestação de serviços)
- (ii) Programa de formação de recursos humanos na área de transferência de tecnologia promovendo a contratação de recursos humanos qualificados para esta área, e estabelecendo programas e associações e intercâmbios com centros de transferência de tecnologia de referência a nível mundial;
- (iii) Financiamento para as universidades consignado a ser utilizado para o desenvolvimento da área de transferência de tecnologia. A ideia será que parte do aumento de financiamento das universidades (que tiveram importantes cortes nas transferências nos últimos anos ) seja feita de forma consignada ao aumento de recursos e de resultados na área de transferência de tecnologia.

##### **b) Dar uma atenção especial às empresas com elevado crescimento e potencial de demonstração:**

A Inovação é decisiva para o desenvolvimento empresarial e económico. As empresas que desafiam os modelos de negócio predominantes, diferenciam-se e conseguem maiores níveis de crescimento. Estes exemplos, os seus fatores críticos de sucesso e respetivos desafios devem ser estudados, através duma relação de proximidade com essas empresas, para ajudar à consolidação e simplificação dos instrumentos de apoio à inovação tornando-os mais eficazes. A promoção sistemática do conhecimento da microeconomia portuguesa e da realidade concreta das empresas mais inovadoras, permitirá melhores decisões no que respeita aos critérios de seleção dos projetos elegíveis para os sistemas de incentivo.

##### **c) Medidas para aumentar o empreendedorismo:**

- **Visto do empreendedor**



- i. Concessão de vistos *gold* a criadores de empresas, baseado no modelo que está a ter sucesso noutros países.
  - ii. Condições: Montar uma empresa e capacidade para se financiar durante 1 ano. Eventualmente restrito a determinados setores.
- **Parques de empreendedores**
    - iii. Reforçar e generalizar experiências como as realizadas em cidades como Lisboa, Madrid e Munique
    - iv. Criar parques de empreendedores nas universidades (em parceria com as universidades).
    - v. Reforço da dimensão financeira/administrativa dos serviços comuns aí partilhados.

#### 4.5.8 A reforma da desburocratização para as empresas: menos tempo, pessoas e recursos dedicados à burocracia (SIMPLEX)

Inquéritos realizados às empresas continuam a identificar como constrangimentos ao investimento e à atividade empresarial, os níveis elevados de burocracia existentes, incluindo na própria área fiscal. Estão em causa por exemplo a complexidade legislativa, a intensa produção legislativa e os próprios processos da Administração que urge simplificar.

As empresas e as suas equipas devem tendencialmente dedicar cada vez menos tempo, pessoas e recursos a atividades burocráticas que representam um custo para o seu negócio e dedicar mais tempo ao seu negócio propriamente dito.

Sabemos que a complexidade legislativa é potencialmente geradora de litígios, dificulta a celeridade nos tribunais e constitui uma barreira ao investimento.

##### **Proposta:**

Nesse sentido torna-se imperioso lançar uma nova fase do Simplex. Nessa fase deverão ser melhoradas e ampliadas as seguintes linhas de ação de forma a estimular o investimento e a competitividade das empresas:

- **Licenciamento zero para o investimento:** Generalização da opção de aprovação tácita com verificação posterior de licenciamentos relevantes para o investimento;
- Generalização de **aprovação rápida** com **períodos máximos previstos para aprovação**. Terminado período de licenciamento, o projeto é tacitamente aprovado;
- Entidade central de coordenação/monitorização da aprovação das licenças relacionadas com investimento (construção, ambiental etc..) que garante transparência e cumprimento de prazos;
- Balcão único onde os vários licenciamentos relacionados com investimento podem ser pedidos de forma integrada.
- Parques/zonas industriais com zonas pré-aprovadas para licenciamentos *standard*, com custos controlados; Disponibilização de terrenos pré-aprovados para investimento.
- Simplificação de procedimentos;
- Na área da justiça, acelerar processos relevantes para empresas, por exemplo os processos ligados a contratos e pagamentos de montantes relevantes;
- Possibilidade de isenção temporária (3 anos) das taxas associadas a projetos de investimento como forma de relançar o investimento e a economia.

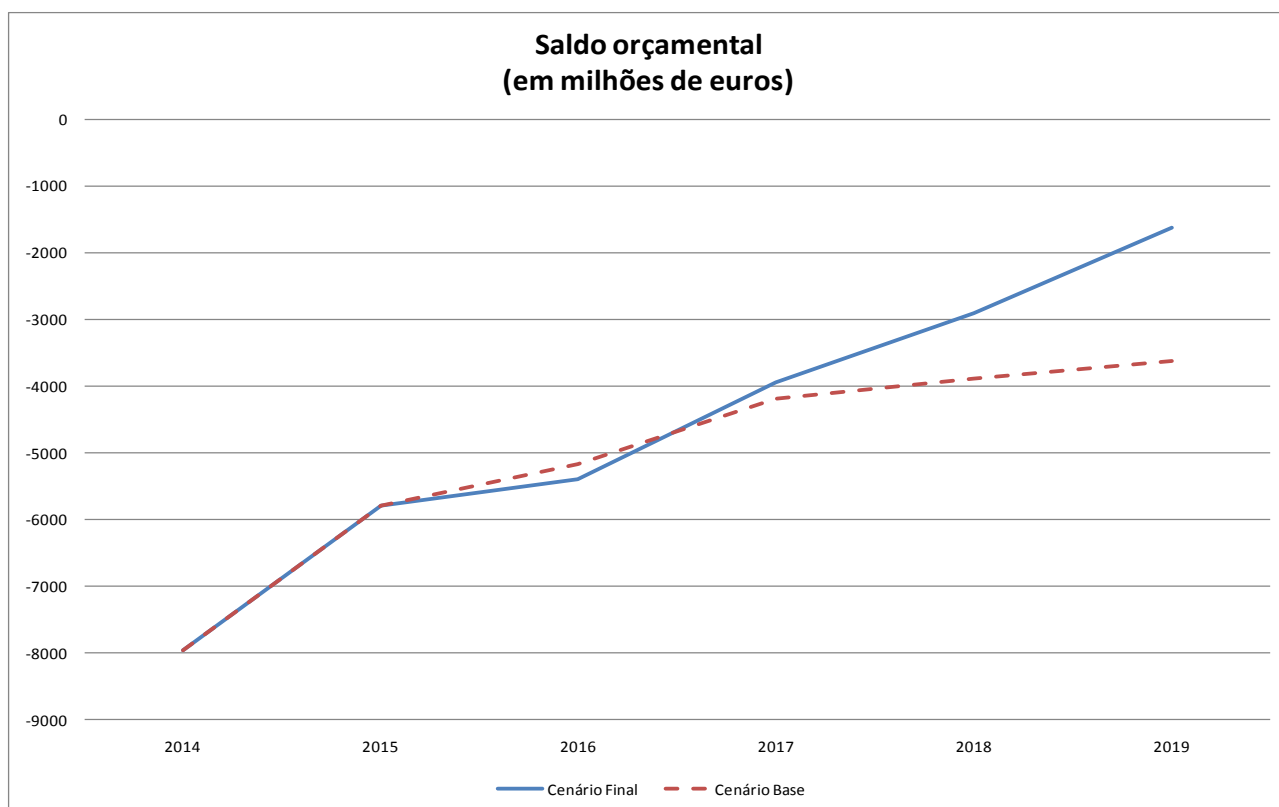
## 5. CENÁRIO FINAL

O cenário final incorpora o impacto de todas as medidas apresentadas suscetíveis de serem quantificadas de forma relativamente fidedigna. Nestas simulações utilizou-se o instrumento analítico desenvolvido pelo grupo de trabalho. Este instrumento é fundamental para captar o impacto orçamental das medidas e assegurar uma estimativa coerente e sistemática dos efeitos macroeconómicos que daí decorrem, bem como das interações posteriores entre o cenário macroeconómico e as variáveis orçamentais.

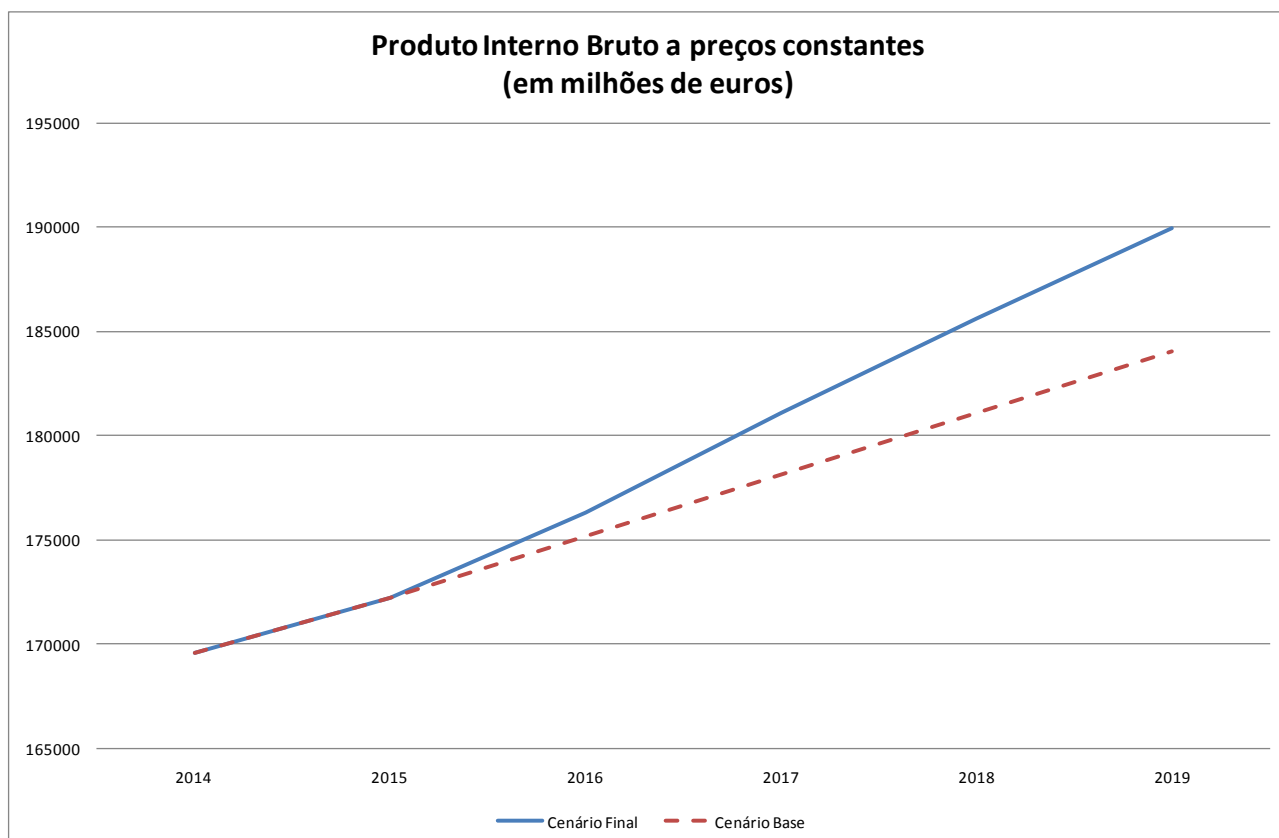
O essencial do conjunto de medidas é avaliado através do impacto sobre o cenário de partida. A comparação de níveis, por exemplo do PIB, obtidas em exercícios com cenários de partida distintos não é legítima. As únicas comparações legítimas com outros exercícios são as de impactos de medidas, ou seja, são as variações induzidas por políticas que se podem comparar, não o ponto de chegada quando se parte de pontos diferentes.

O cenário macroeconómico permite desde logo desmontar a ideia de que a consolidação orçamental tem que ser feita à custa de uma dura recessão, que foi, durante esta legislatura, a ideologia do Governo PSD-CDS/PP. A magnitude da recessão criada pela política de austeridade cega resultou de opções políticas deliberadas do atual governo. É possível governar de outra forma.

O cenário final melhora o saldo orçamental face ao apresentado no cenário inicial. A trajetória implica um aumento continuado do saldo orçamental de -3.0% do PIB em 2016 para -0.9% do PIB em 2019. Esta melhoria decorre do impacto de medidas de estímulo económico – uma aposta fundamental ao longo da legislatura e para a década – que permitem a criação sustentável de emprego. A adoção destas medidas é em nosso entender um investimento na criação de emprego, numa utilização mais plena dos fatores produtivos, na produção de riqueza no presente, para que possamos ter mais para distribuir no médio e longo prazo.



O cenário final inclui uma redução do rácio da dívida pública mais rápido que o perspectivado no cenário inicial. A redução da dívida só é possível num quadro de crescimento económico sustentado. A sustentabilidade da dívida pública é incompatível com políticas de austeridade cegas que se baseiam na tese do empobrecimento virtuoso. As políticas que apresentamos permitem uma redução mais acentuada do rácio da dívida porque fazem crescer a economia, em média, mais 0.9 p.p. por ano, determinando um crescimento médio do PIB de cerca de 2.6% entre 2016 e 2019 e um crescimento adicional da riqueza nacional de 3.6% no final do período.



Só com um crescimento do PIB vigoroso é possível simultaneamente criar emprego e aumentar produtividade, contribuindo para um reforço das condições de competitividade num quadro de crescimento muito baixo da inflação na área do euro. A alternativa proposta pela atual maioria é a via da austeridade e do aumento da competitividade por destruição de postos de trabalho permanentes e promoção da precariedade, que gerando incerteza sobre o rendimento das famílias adia sucessivamente decisões de despesa e destrói o mercado interno.

O cenário proposto resulta de medidas económicas que exploram as riquezas do país. As suas infraestruturas de qualidade, o capital humano acumulado com a experiência dos mais velhos e o aumento do nível e da qualidade da educação promovido no início do século. O conjunto de medidas inclui uma reforma séria da legislação laboral, que protege o rendimento dos trabalhadores, possibilita o ajustamento das empresas e promove relações laborais que incentivem o investimento em capital humano por parte de trabalhadores e empresas. É de facto possível fazer muito melhor.

O investimento é o motor da economia, mas o investimento requer uma procura dinâmica e um tecido empresarial voltado para a inovação e a internacionalização da economia. O investimento público e privado são dois dos canais em que esta estratégia de reestruturação económica assenta. O investimento privado espera-se que cresça 25% ao longo da legislatura, acompanhado por uma aceleração do investimento público de cerca de 11%.

O cenário apresentado aponta para uma queda da taxa de desemprego cerca de 3 p.p. mais rápida do que a considerada no cenário inicial. O crescimento mais forte do emprego entre 2016 e 2019, decorrente do estímulo sobre a atividade económica gerado pelas medidas propostas, contribuirá para alterar a tendência de queda da população ativa no quadro da legislatura, mesmo com um cenário demográfico adverso. A interpretação do comportamento mais favorável da taxa de desemprego deverá ser temperada pelo facto de a população ativa permanecer bastante contida ao longo de toda a legislatura. A alteração desta situação no mercado de trabalho português vai requerer um longo período de crescimento que apenas se pode projetar para além do quadro de uma legislatura.

O atual governo tem demonstrado incompetência na gestão dos fundos estruturais por falta de um programa político orientado para o crescimento sustentado, assente no investimento. A política de investimento apresentada neste documento aposta no futuro do país, assegurando uma aplicação adequada dos fundos estruturais, geradora de emprego e que permitam utilizar o potencial produtivo daqueles que perderam os seus empregos para o desenvolvimento do país.

Este conjunto de medidas estimula a criação de emprego partindo de uma situação em que a taxa de desemprego estrutural está próxima dos 11 por cento e a força de trabalho não plenamente utilizada representa mais de 22 por cento da população ativa. O emprego criado não pretende mascarar o desemprego elevado com supostas medidas de ativação de desempregados que mais não são do que subsídios às empresas para criarem empregos fictícios, pagos efetivamente pelos contribuintes.

Para contrariar esta lógica, propõe-se um conjunto de incentivos que permitam integrar no mercado de trabalho desempregados, mesmo quando estes tenham baixas qualificações e auferirem remunerações reduzidas, complementando o rendimento destes trabalhadores com prestações sociais complementares, quando essa remuneração não assegure mínimos de subsistência. O regresso destes trabalhadores ao mercado de trabalho baixará a média salarial, mas aumentará o rendimento do trabalho e o valor acrescentado gerado na economia, não implicando a redução dos salários nominais dos trabalhadores já empregues.

O cenário final mostra que o conjunto de políticas propostas permite maior crescimento económico, cria emprego, promove a competitividade e assegura uma maior sustentabilidade da dívida pública, num quadro de cumprimento dos compromissos orçamentais. É possível fazer diferente, há espaço para escolhas, há opções políticas a tomar. Portugal não está condenado a um caminho e a uma política que é a única possível e sustentável. Há políticas diferentes e mais sustentáveis que devem ser prosseguidas, independentemente da sua prossecução implicar uma alteração de incentivos que prejudique alguns interesses instalados em benefício do bem-estar comum.

O cenário apresentado não inclui o impacto das alterações regulamentares propostas para os mercados de trabalho e do produto. Estes resultados devem assim, ser entendidos como minorantes dos impactos finais deste conjunto de propostas. As alterações propostas para estes mercados serão um incentivo determinante ao aumento da coesão social, com a eliminação da segmentação nos mercados, e do

crescimento do emprego de qualidade, que não está condenado à nascença à precariedade dos contratos a prazo. A nossa estimativa é que, no quadro da legislatura, estas alterações possam acrescentar cerca de mais 4 pontos percentuais à riqueza gerada na economia e ao emprego.

O cenário final resulta da interação de um conjunto integrado de medidas sobre a projeção publicada pela Comissão Europeia no início de 2015 e que será revista no âmbito das projeções macroeconómicas da Primavera, em Maio. Adicionalmente, a atualização do Relatório da Comissão Europeia sobre o Envelhecimento será divulgada em Maio e incluirá estimativas atualizadas sobre o impacto deste fenómeno na economia portuguesa. Estes documentos, assim como o acompanhamento dos desenvolvimentos na economia portuguesa ao longo de 2015 serão cruciais. De fato, os desenvolvimentos mais recentes na Europa não permitem deixar de considerar a possibilidade uma evolução menos benigna da economia europeia, em linha com a apresentada num cenário de crise europeia mais profunda e prolongada que a considerada no cenário de base. Neste quadro, uma contração da procura europeia tenderia a limitar o impacto ao longo da legislatura das medidas destinadas ao aumento da competitividade, nomeadamente os incentivos à internacionalização e à inovação.

Adicionalmente, o conjunto de medidas apresentado tem uma coerência interna que importa manter. Nomeadamente, é da maior importância entender que este conjunto de medidas tem como preocupação central uma distribuição equitativa dos seus custos e benefícios. Considera-se que a adoção destas medidas será realizada num quadro de negociação com os parceiros sociais e num quadro político-institucional estável ao longo da legislatura. Este quadro é fundamental para assegurar a credibilidade das medidas como um todo e evitar uma adoção circunstancial que desvirtuando o todo possa criar desequilíbrios suscetíveis de pôr em causa a coesão nacional ou os compromissos internacionais que venham a ser assumidos num quadro de negociação multilateral.

# ANEXOS

		Cenário final						Cenário inicial						Impacto das medidas					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Administrações públicas</b>																			
<b>Saldo orçamental</b>	% PIB	-4.6	-3.2	-3.0	-2.5	-1.7	-1.0	-4.6	-3.2	-2.8	-2.2	-2.0	-1.8	0.0	0.0	-0.2	-0.3	0.3	0.8
Saldo primário	% PIB	0.4	1.7	1.8	2.1	2.8	3.2	0.4	1.7	2.0	2.4	2.6	2.5	0.0	0.0	-0.3	-0.3	0.2	0.7
Saldo corrente primário	% PIB	2.8	3.1	3.8	4.2	4.7	5.0	2.8	3.1	3.9	4.2	4.4	4.4	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.3	0.6
<b>Receita Total</b>	% PIB	<b>44.0</b>	<b>43.9</b>	<b>43.9</b>	<b>43.3</b>	<b>42.6</b>	<b>42.1</b>	<b>44.0</b>	<b>43.9</b>	<b>44.3</b>	<b>44.0</b>	<b>43.6</b>	<b>43.2</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.7</b>	<b>-1.0</b>	<b>-1.0</b>
Receita Corrente	% PIB	43.3	43.2	42.9	42.2	41.5	41.0	43.3	43.2	43.4	43.1	42.7	42.3	0.0	0.0	-0.5	-1.0	-1.3	-1.3
Carga Fiscal	% PIB	36.5	36.7	36.4	35.6	35.1	34.6	36.5	36.7	36.9	36.6	36.3	35.9	0.0	0.0	-0.5	-1.0	-1.3	-1.3
Receita de Capital	% PIB	0.7	0.7	1.1	1.1	1.1	1.1	0.7	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Despesa Total</b>	% PIB	<b>48.6</b>	<b>47.1</b>	<b>47.0</b>	<b>45.8</b>	<b>44.3</b>	<b>43.1</b>	<b>48.6</b>	<b>47.1</b>	<b>47.1</b>	<b>46.2</b>	<b>45.6</b>	<b>44.9</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.5</b>	<b>-1.3</b>	<b>-1.8</b>
Despesa Corrente	% PIB	45.5	45.0	43.8	42.5	41.2	40.2	45.5	45.0	44.3	43.5	42.8	42.2	0.0	0.0	-0.5	-1.0	-1.6	-2.0
Prestações sociais	% PIB	19.7	19.8	19.1	18.7	18.1	17.8	19.7	19.8	19.4	19.2	18.9	18.8	0.0	0.0	-0.3	-0.5	-0.8	-1.0
Despesa com pessoal	% PIB	11.6	11.1	10.8	10.4	10.0	9.8	11.6	11.1	10.8	10.6	10.4	10.2	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.4	-0.5
Juros	% PIB	5.0	4.9	4.8	4.5	4.4	4.2	5.0	4.9	4.8	4.6	4.5	4.3	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
Consumo Intermédio	% PIB	5.7	5.6	5.6	5.4	5.2	5.0	5.7	5.6	5.7	5.6	5.5	5.4	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4
Despesa de Capital	% PIB	3.1	2.2	3.2	3.3	3.0	2.9	3.1	2.2	2.8	2.8	2.7	2.7	0.0	0.0	0.4	0.5	0.3	0.2
Formação bruta de capital fixo	% PIB	1.9	1.9	2.9	3.0	2.8	2.6	1.9	1.9	2.5	2.5	2.5	2.5	0.0	0.0	0.4	0.5	0.3	0.2
<b>Dívida Pública</b>	% PIB	<b>130.3</b>	<b>130.2</b>	<b>128.8</b>	<b>125.2</b>	<b>121.6</b>	<b>117.6</b>	<b>130.3</b>	<b>130.2</b>	<b>129.0</b>	<b>126.6</b>	<b>124.0</b>	<b>121.2</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>-1.4</b>	<b>-2.4</b>	<b>-3.6</b>
<b>Despesa agregada</b>																			
<b>PIB (crescimento real)</b>	%	<b>0.9</b>	<b>1.6</b>	<b>2.4</b>	<b>3.1</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>	<b>0.9</b>	<b>1.6</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.7</b>	<b>1.4</b>	<b>0.9</b>	<b>0.6</b>
Consumo privado	%	2.1	1.8	2.0	2.9	2.6	2.1	2.1	1.8	1.5	1.3	1.2	1.2	0.0	0.0	0.5	1.6	1.4	0.9
Consumo público	%	-0.7	-0.3	-0.4	-0.1	-0.1	-0.2	-0.7	-0.3	0.2	0.3	0.5	0.5	0.0	0.0	-0.6	-0.4	-0.6	-0.7
FBCF	%	2.3	2.9	7.8	8.4	4.7	4.4	2.3	2.9	3.0	3.7	3.7	3.8	0.0	0.0	4.8	4.8	0.9	0.6
Exportações	%	3.4	5.0	5.9	6.3	6.0	5.8	3.4	5.0	5.4	5.3	5.1	5.0	0.0	0.0	0.5	1.0	1.0	0.8
Importações	%	6.2	4.9	6.0	6.7	5.7	5.4	6.2	4.9	4.7	4.8	4.7	4.7	0.0	0.0	1.3	1.8	1.0	0.7
Deflador do PIB	%	0.9	1.1	1.1	1.9	1.7	1.9	0.9	1.1	1.4	2.0	2.0	2.1	0.0	0.0	-0.3	-0.1	-0.3	-0.2
Deflador do consumo privado	%	0.6	0.1	0.8	1.6	1.7	1.8	0.6	0.1	1.1	1.6	1.9	2.0	0.0	0.0	-0.3	-0.1	-0.2	-0.2
Custos unitários do trabalho	%	0.0	-0.2	-1.0	-1.2	-1.4	-0.4	0.0	-0.2	-0.2	-0.3	-0.5	-0.3	0.0	0.0	-0.8	-0.9	-0.9	-0.2
Deflador das importações	%	-2.4	-6.6	-0.3	-0.7	-0.8	-1.0	-2.4	-6.6	-0.3	-0.7	-0.8	-1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PIB (crescimento nominal)	%	1.9	2.6	3.5	5.0	4.4	4.3	1.9	2.6	3.1	3.7	3.7	3.8	0.0	0.0	0.3	1.3	0.6	0.5
<b>Balança de Pagamentos</b>																			
<b>Balança Corrente e de Capital</b>	% PIB	<b>2.5</b>	<b>3.7</b>	<b>4.3</b>	<b>5.2</b>	<b>6.1</b>	<b>7.2</b>	<b>2.5</b>	<b>3.7</b>	<b>4.5</b>	<b>5.8</b>	<b>6.8</b>	<b>7.8</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.3</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.6</b>
Balança Corrente	% PIB	1.0	2.2	2.8	3.7	4.7	5.8	1.0	2.2	3.1	4.3	5.3	6.4	0.0	0.0	-0.3	-0.6	-0.6	-0.6
Balança de bens e serviços	% PIB	1.5	2.5	2.9	3.5	4.2	5.0	1.5	2.5	3.1	4.1	4.8	5.6	0.0	0.0	-0.3	-0.6	-0.6	-0.6
Exportações	% PIB	40.3	39.5	40.6	41.6	42.5	43.4	40.3	39.5	40.6	41.7	42.4	43.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2
Importações	% PIB	38.7	37.0	37.8	38.1	38.3	38.3	38.7	37.0	37.4	37.6	37.6	37.6	0.0	0.0	0.3	0.5	0.7	0.8
<b>Mercado de Trabalho</b>																			
População ativa	%	-1.1	0.2	-0.2	-0.3	-0.2	0.0	-1.1	0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3
Emprego	%	1.4	0.7	1.4	1.9	1.6	1.3	1.4	0.7	0.7	0.5	0.4	0.4	0.0	0.0	0.6	1.4	1.3	0.9
<b>Taxa de desemprego</b>	% PA	<b>14.0</b>	<b>13.6</b>	<b>12.2</b>	<b>10.2</b>	<b>8.6</b>	<b>7.4</b>	<b>14.0</b>	<b>13.6</b>	<b>12.8</b>	<b>12.0</b>	<b>11.4</b>	<b>10.8</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.6</b>	<b>-1.8</b>	<b>-2.8</b>	<b>-3.4</b>
<b>Remuneração por trabalhador</b>	%	<b>-0.5</b>	<b>0.7</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>-0.5</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.9</b>	<b>-1.3</b>	<b>-0.5</b>
<b>Rendimento disponível</b>																			
<b>Rendimento disponível</b>	%	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.6</b>	<b>4.1</b>	<b>3.2</b>	<b>2.7</b>	<b>2.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.1</b>	<b>2.4</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.6</b>	<b>1.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.2</b>
Remunerações	%	2.7	1.4	1.3	1.8	1.2	1.8	2.7	1.4	1.5	1.4	1.2	1.4	0.0	0.0	-0.2	0.4	0.0	0.4
Prestações sociais	%	-1.0	3.0	-0.1	2.7	0.9	2.6	-1.0	3.0	1.1	2.7	2.0	3.2	0.0	0.0	-1.2	0.0	-1.1	-0.5
Outros rendimentos	%	1.9	1.9	5.9	5.3	6.8	3.8	1.9	1.9	5.0	3.7	5.7	3.2	0.0	0.0	0.8	1.6	1.0	0.7
<b>Taxa de poupança</b>	% RD	<b>9.5</b>	<b>9.6</b>	<b>9.5</b>	<b>9.1</b>	<b>8.0</b>	<b>6.9</b>	<b>9.5</b>	<b>9.6</b>	<b>9.2</b>	<b>8.7</b>	<b>8.3</b>	<b>7.6</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.3</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.7</b>
Rendimento disponível real	%	1.4	1.9	1.8	2.5	1.4	0.9	1.4	1.9	1.0	0.8	0.7	0.5	0.0	0.0	0.9	1.7	0.7	0.5