

Compromisso  
Eleitoral

DESCOMPLICAR  
PORTUGAL

PARTIDO

**iniciativa  
liberal**

## Portugal está estagnado há 20 anos.

Estar estagnado há 20 anos significa que uma geração inteira entrou no mercado de trabalho, formou família e teve filhos (os que puderam) sem saber o que é viver num país em crescimento. Uma geração inteira que não sabe o que é ver um país com oportunidades de investimento e evolução na carreira. Quando um país cresce, todos sentem que têm algo a ganhar em trabalhar e investir.

Todos aspiram a beneficiar desse crescimento e trabalham para isso. Foi isso que os portugueses sentiram na década a seguir à adesão à CEE quando o país por via dos apoios que foram chegando, mas também da liberalização de certas áreas da sua economia, crescia de forma sólida.

O ímpeto reformista foi travado. Outros ímpetos se impuseram e o país deixou de crescer. O que acontece quando um país não cresce? Perde-se a esperança e o ímpeto de criar. Pior do que isso: quando um país não cresce, quando o bolo tem sempre o mesmo tamanho, cresce a sensação de que para uns terem mais é necessário que outros tenham menos. O ímpeto deixa de ser criar e passa a estar na redistribuição. Quando chegamos a este ponto, o socialismo já venceu a luta de ideias. É um ciclo vicioso em que socialismo traz miséria que traz mais socialismo que, por sua vez, traz ainda mais miséria. Como quebrar este ciclo?

*Carlos Guimarães Pinto*



Não faltam exemplos na Europa de países que conseguiram quebrar esse ciclo, países que há duas décadas estavam numa situação muito pior do que a nossa e que graças às reformas certas conseguiram desenvolver-se. Muitos deles já ultrapassaram Portugal.

Em 1995, no ranking da riqueza criada por habitante em paridade de poder de compra, Portugal era o 16º dos atuais 28 países da União Europeia. Logo acima, não muito distantes, estavam a Grécia, a Espanha e a Irlanda.

Nessa altura a riqueza criada por habitante em Portugal estava apenas 11% abaixo de Espanha e 24% abaixo da Irlanda. Nessa altura, Portugal tinha mais do dobro do PIB per capita da Estónia.

Passados 22 anos, a situação mudou radicalmente. Portugal foi ultrapassado por muitos dos países da Europa de Leste.

A Estónia, apesar de ter atravessado um período difícil a recuperar das mazelas do comunismo e de 22 anos antes ter menos de metade do PIB português, já ultrapassou Portugal. Como a Estónia, também a Eslovénia, a Lituânia e a Eslováquia.

Ao ritmo de crescimento atual, no final da próxima legislatura Portugal poderá ser o 5º país mais pobre da União Europeia, apenas ultrapassando Bulgária, Roménia, Croácia e Grécia. A Irlanda, que antes acompanhava Portugal nas economias de desenvolvimento médio, agora está nas

posições de topo, dando um salto económico inimaginável duas décadas antes. Este cenário pode parecer preocupante, mas também sinaliza uma porta de esperança. Se outros países conseguiram dar saltos deste calibre em tão pouco tempo, então é porque esses saltos são possíveis.

Com as políticas certas, poderíamos dar o mesmo salto nos próximos 10 ou 20 anos. Com as políticas certas poderíamos voltar ao lugar que era de Portugal, voltar a crescer e dar oportunidades a todos.

Não precisamos de inventar políticas não testadas ou trazer modelos teóricos que



João Cotrim de Figueiredo

Catarina Maia



ninguém sabe se funcionam. Basta olhar para o que fizeram aqueles países que deram grandes saltos de desenvolvimento económico.

E o que têm em comum esses países? Todos adotaram políticas liberalizantes.

Os diferentes partidos que nos governam desde 1974 apenas nos têm oferecido diferentes modelos e graus de socialismo.

Ano após ano, mandato após mandato, o poder do Estado sobre as pessoas tem aumentado.

Vivemos num regime de asfixia fiscal, com excesso de burocracia e poder do Estado sobre a vida das pessoas. Este excessivo poder do Estado sobre as pessoas abre a porta a abusos do poder político, a casos de nepotismo e corrupção. Este ciclo só pode ser quebrado inovando a forma de fazer política e trazendo uma efetiva alternativa ao socialismo. A única alternativa ao socialismo é o liberalismo. Mas é preciso que essa alternativa se concretize em algo concreto: políticas públicas.



*Cristiano Santos*

Um dos mais conceituados jornalistas portugueses, Ricardo Costa, disse um dia que nunca lia programas eleitorais. A esmagadora maioria dos portugueses segue o seu exemplo e têm boas razões para isso. Os programas eleitorais não passam geralmente de longas listas de promessas mal fundamentadas, cujo único objetivo é conseguir cobrir todas as áreas de ação do Estado sem comprometer demasiado as perspetivas eleitorais dos partidos.

As medidas mais difíceis ou impopulares são atiradas para debaixo do tapete ou introduzidas de forma suficientemente dissimulada e com uma retórica genérica para ninguém se aperceber que estão lá. Mesmo as medidas incluídas nos programas são geralmente mal fundamentadas e pouco desenvolvidas. Em muitos casos, a

*Olga Baptista*

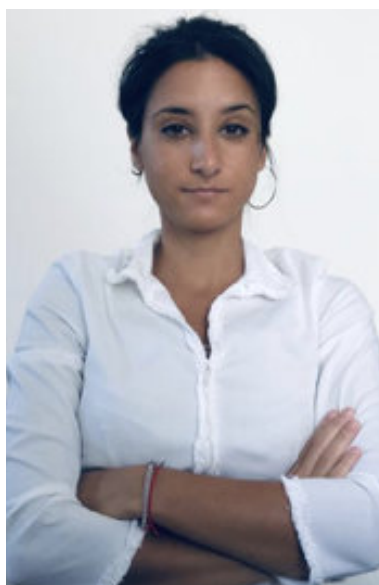


linguagem é tão redonda que não se percebe concretamente o que está a ser prometido. Inevitavelmente grande parte dos programas ficam por cumprir.

Quisemos ser diferentes. Não nos apresentamos a eleições com um conjunto extenso de medidas mal fundamentadas, nem temos aspirações a cobrir todas as áreas da mesma forma. Em fevereiro passado lançámos o desafio a especialistas em várias áreas para nos dizerem aquilo que mudariam no país. Desafiámo-los a apresentarem propostas devidamente fundamentadas que explicitassem os objetivos, os detalhes de implementação, exemplos de implementação das medidas e que respondessem a algumas questões que essas propostas pudessem levantar. Recebemos e analisámos mais de 100 propostas, tendo aceitado cerca de metade que são apresentadas aqui neste documento.

São estas as propostas que estamos preparados para levar ao Parlamento. São estas as propostas que considerámos estarem suficientemente bem fundamentadas para nos comprometermos a apresentá-las na próxima legislatura.

Filipa Osório



Ao contrário do que acontece com outros partidos, não desistiremos destas propostas salvo se deixarem de ser necessárias. Fazem parte do nosso compromisso eleitoral para estas eleições e continuarão a fazer parte do nosso compromisso eleitoral em todas as eleições até serem aprovadas. Nos próximos 4 anos continuaremos a adicionar propostas e aperfeiçoar estas com mais exemplos e detalhes operacionais de implementação. Receberemos com gosto qualquer sugestão de alteração e estaremos abertos à discussão. Mudanças na realidade portuguesa podem-nos levar a excluir algumas destas propostas ou adaptá-las, mas os princípios que nos levaram a desenhá-las serão sempre os mesmos.



Paulo Carmona

Fica também já aqui o compromisso: todas as que não ficarem desatualizadas pelas circunstâncias voltarão a ser apresentadas nas próximas eleições.

Este compromisso eleitoral é um verdadeiro plano de Reforma do Estado e, até que cada medida esteja implementada, continuará em qualquer programa eleitoral que apresentemos.

No nosso programa político anteriormente apresentado, mais condensado, é onde se estabelecem as direções políticas e linhas gerais da Iniciativa Liberal. No nosso compromisso eleitoral oferecemos mais do

Ana Martins



que direções, oferecemos a forma como estamos preparados, já hoje, para seguir essas direções. Neste nosso compromisso eleitoral, não aspiramos a tocar em tantas áreas, mas sim ter uma posição bem fundamentada nas propostas específicas em que tocamos. Algumas serão mais gradualistas outras mais disruptivas, mas ambas vão na mesma direção, na direção que Portugal precisa, na direção de um Portugal mais liberal.

Este é o nosso compromisso. Um compromisso para um Portugal mais próspero, mais sustentável, com mais oportunidades e mais liberdade. Um compromisso para um Portugal mais liberal.



António Lúcio Baptista

# 5 objetivos

## ***Devolver o poder às pessoas***

com menos impostos e mais  
liberdade de escolha

## ***Aproximar o poder das pessoas***

com menos centralismo e mais  
escrutínio do poder político

## ***Combater a corrupção***

com melhor justiça e mais transparência na  
administração pública

## ***Aumentar a competitividade***

atraindo capital e libertando os contribuintes dos  
prejuízos de empresas públicas ineficientes.

## ***Crescer de forma sustentada***

em linha com as nossas vantagens competitivas

# 7 pilares

## 1. Choque fiscal

- Taxa única de IRS: 15%
- Eliminação da dupla tributação dos rendimentos de capital
- Simplificação fiscal
- Limitação da capacidade da Autoridade Tributária

## 2. Liberdade de Escolha

- Seguro Público de saúde: ADSE para todos
- Cheque-Ensino: liberdade de escolher a escola
- Reconfiguração do sistema de pensões
- Abertura do mercado de transportes à concorrência

## 3. Descentralização

- Salário Mínimo Municipal
- Autonomia local na determinação de impostos sobre propriedade
- Descentralização da gestão das escolas e património do Estado
- Neutralidade fiscal da descentralização

## 4. Retirar o Estado da economia e libertar os contribuintes

- Privatizar empresas públicas ineficientes
- Elaboração de orçamento de base zero
- Liberalizar o mercado laboral

## 5. Reforma no sistema político

- Introdução de círculos uninominais com círculo nacional de compensação
- Eliminação de variados benefícios fiscais aos partidos
- Reduzir e democratizar subvenções de campanha dos partidos políticos

## 6. Lutar contra a corrupção e o nepotismo

- Limite de mandatos universal
- Redução de tempo médio das deliberações judiciais
- Choque desburocrático
- Transparência nas compras do estado

## 7. Tornar o país mais competitivo e sustentável

- Alteração da base regulamentar das políticas ambientais
- Fomentar a produção descentralizada de energia
- Serviços digitais do estado

O partido Iniciativa Liberal gostaria de agradecer às seguintes pessoas que colaboraram na elaboração deste programa:

- Alexandre Ferreira
- Amândio Paulino
- Ana Leitão
- Angélique da Teresa
- António Costa Pereira
- António Dória
- António Lúcio Baptista
- Bernardo Blanco
- Bruno Pinho
- Carlos Guimarães Pinto
- Catarina Maia
- Cristiano Santos
- Diogo Almeida
- Diogo Coutinho
- Eduardo Oliveira
- Filipa Osório
- Filipe Charters de Azevedo
- Francisco Cudell
- Francisco Silva
- Henrique Pereira dos Santos
- João Cunha
- João Dias
- João Oliveira
- João Pedro Castro Mendes
- Jorge Pires
- José António Salcedo
- Luís Barro
- Matheus Costa
- Miguel de Faria e Castro
- Miguel Noronha
- Nuno Santos Fernandes
- Olga Baptista
- Pedro Antunes
- Pedro Braz Teixeira
- Pedro Gaivão
- Pedro Ismael
- Pedro Menezes Simões
- Pedro Viana
- Ricardo Arroja
- Ricardo Oliveira Dias
- Ricardo Valente
- Rui Marrana
- Sérgio Barbedo
- Sérgio Costa
- Sérgio Loureiro
- Susana Neto
- Suzanne Rodrigues
- Teresa Stanislau
- Tiago Dias
- Vicente Ferreira da Silva
- Virgílio Correia

## **1. Sustentabilidade** **13**

1.1.1 Alteração da base regulamentar das políticas ambientais.....	14
1.1.2 Transferência da aplicação dos fundos para o mundo rural do apoio à produção para o pagamento da gestão dos serviços de ecossistema.....	18
1.1.3 Otimização da gestão da água – transparência da eficiência hídrica, redução de perdas na distribuição e reutilização de águas residuais, cinzentas e pluviais.	20
1.1.4 Dividendos do Carbono .....	25
1.2.1 Produção descentralizada .....	28
1.2.2 Reduzir o custo da energia aos consumidores domésticos, de forma ambientalmente sustentável, e eliminando rendas excessivas e impostos.....	31
1.2.3 Incentivos à eficiência energética .....	35
1.2.4 Neutralidade tecnológica .....	38

## **2. Economia e Finanças** **42**

2.1.1 Alteração do Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT) e do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) .....	43
2.1.2 Restabelecimento do banco de horas individual.....	47
2.1.3 Fim do benefício fiscal ao endividamento: igualar o tratamento fiscal da dívida e do capital próprio nas empresas .....	49
2.1.4 Mudar o Recibo Vencimento.....	52
2.1.5 Substituição do Salário Mínimo Nacional por Salário Mínimo Municipal .....	54
2.1.6 Por um sistema de pensões sustentável e pela justiça entre gerações .....	58
2.2.1 Introdução de uma taxa fixa sobre todos os rendimentos de 15% com eliminação de todas as deduções. ....	61
2.2.2 Simplificação Fiscal.....	65
2.2.3 Redução do IVA para as energias renováveis.....	67
2.2.4 Reconfiguração gradual da taxa dos rendimentos de capital .....	69
2.2.5 Privatização da Caixa Geral de Depósitos .....	79
2.2.6 Isenção de IRS nas horas trabalhadas no privado acima das 35 horas no público .....	81
2.3.1 Promoção da utilização de plataformas de financiamento colaborativo .....	84
2.3.2 Supervisão integrada e robusta do sistema financeiro .....	87
2.3.3 Liberalização do mercado de trabalho .....	93
2.3.4 Revogar o regime aplicável a práticas individuais restritivas do comércio..	96

<b>3. Educação</b>	<b>99</b>
3.1 Dar autonomia administrativa, financeira e pedagógica às escolas públicas	100
3.2 Garantir liberdade de escolha de escola com financiamento via aluno .....	108
3.3 Reformulação das carreiras das IES .....	111
3.4 Reformulação do governo das IES .....	118
3.5 Alteração da forma de admissão de estudantes provenientes do Ensino Secundário no 1.º ciclo do Ensino Superior .....	120
3.6 Eliminação da necessidade de reconhecimento prévio pela tutela, de entidades privadas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) como beneficiários de mecenato científico .....	122
3.7 Reformulação da rede de IES .....	126
3.8 Financiamento dos Estudantes do Ensino Superior .....	129
<b>4. Saúde</b>	<b>132</b>
4.1 Alargamento da ADSE a todos os portugueses .....	133
4.2 Redução da despesa pública relacionada com a polimedicação .....	152
<b>5. Justiça</b>	<b>155</b>
5.1 Redução progressiva do tempo médio das deliberações judiciais .....	156
5.2 Descentralização da gestão do património da Justiça .....	160
5.3 Melhoria da qualidade e eficiência legislativa .....	163
5.4 Combater a Violência Doméstica .....	166
<b>6. Transportes e mobilidade</b>	<b>171</b>
6.1 Remoção de barreiras à abertura do mercado de transportes a novos operadores .....	172
6.2 Alocar ao desenvolvimento e manutenção das infraestruturas de transporte as verbas necessárias para compensarem o consumo de capital fixo, priorizando o transporte ferroviário numa lógica nacional e sistemas de mobilidade urbana nas principais áreas metropolitanas .....	174
6.3 Redefinição do setor dos transportes, seus reguladores, papel das entidades administrativas locais e capacitação técnica da administração pública .....	178
6.4 Privatização total da TAP .....	182

<b>7. Funcionamento do Estado</b>	<b>184</b>
7.1 Expansão do recrutamento dos agentes e dirigentes da Administração Pública (central, local, institutos públicos – incluindo entidades reguladoras e autoridades nacionais – e empresas públicas) feito por concurso público...	185
7.2 Choque Desburocrático – reduzir o tempo despendido pelos cidadãos e empresas no cumprimento de obrigações burocráticas .....	189
7.3 Implementar um Orçamento de Base Zero na Administração Pública Central durante a próxima legislatura .....	193
7.4 Transparência nas Compras do Estado .....	197
7.5 Reforma governativa – Concentração geográfica, reestruturação organizacional e redução dimensional .....	203
7.6 Conversão da Agência para a Modernização Administrativa numa Agência dos Serviços Digitais do Estado <sup>75</sup> com o intuito de acelerar a transformação digital da Administração Pública Central, Regional e Local .....	206
7.7 Transparência e garantia de tratamento imparcial pela administração pública	217
7.8 Reforma nos serviços consulares .....	219
<b>8. Sistema político e eleitoral</b>	<b>221</b>
8.1 Neutralidade eleitoral da subvenção de campanha .....	222
8.2 Neutralidade fiscal da descentralização .....	225
8.3 Círculos uninominais com círculo de compensação .....	227
8.4 Alteração à lei do financiamento dos partidos políticos .....	231
8.5 Limite de Mandatos Universal .....	234
<b>9. Defesa</b>	<b>237</b>
9.1 Adequar as Forças Armadas às ameaças e desafios à paz, segurança e soberania de Portugal .....	238
9.2 Alterar a Política de Investimentos do Ministério da Defesa para um modelo focado na incorporação da Indústria portuguesa nas grandes aquisições militares em curso .....	245
9.3 Promover a cooperação efetiva entre a Indústria de Defesa Nacional e as Forças Armadas Portuguesas .....	251
<b>10. Cultura</b>	<b>257</b>
10.1 Transformação das grandes instituições culturais de âmbito nacional em fundações públicas com regime de direito privado (Biblioteca Nacional, Cinemateca Portuguesa, Museus Nacionais, etc.) .....	258
10.2 Privatização da RTP e abertura TDT .....	261
10.3 Direitos de Autor e Direitos Conexos – Transposição da Directiva UE 2019/790 e alteração do regime de compensação relativo à Cópia Privada .....	265

# ***1. SUSTENTABILIDADE***

### 1.1.1 Alteração da base regulamentar das políticas ambientais

#### A. Objetivos

1. Envolver a sociedade na definição e execução das políticas ambientais.
2. Reduzir o peso do Estado na economia.
3. Reduzir a ineficiência associada à má qualidade da regulamentação.
4. Reduzir a injustiça social associada à má definição de pagadores e beneficiários das políticas ambientais.

#### B. Racional

1. A necessidade de políticas ambientais resulta de falhas de mercado que integram mal as externalidades ambientais associadas às atividades económicas.
2. Em Portugal há uma forte tradição de uso de medidas regulamentares, sem definição de envolvimento financeiro do Estado, para a execução deste tipo de políticas.
3. Um dos exemplos mais claros dos efeitos desta opção diz respeito à gestão do padrão de fogo do país, consensualmente negativo do ponto de vista social e económico, que o Estado pretende resolver impondo obrigações legais a uma minoria de proprietários que são responsabilizados por garantir o “bem comum”.
4. Esta opção afeta negativamente as atividades do mundo rural, reduzindo a sua competitividade e a coesão territorial, afetando negativamente os proprietários e gestores de explorações agrícolas e florestais, muito para lá do que seria admissível exigir-lhes.
5. O resultado final é a absoluta ineficácia de uma regulamentação que os proprietários e gestores não têm como cumprir e que as autoridades públicas não têm como fazer cumprir, apesar dos recursos públicos gastos na tentativa vã de forçar o cumprimento de regras.
6. A alternativa passa por reconhecer que a falta de gestão que está na origem da acumulação de combustíveis associada a este padrão de fogo resulta da impossibilidade económica de obrigar os proprietários a ir à ruína para assegurar a necessária gestão de combustíveis (matos, folhada, etc.). É necessária a partilha de custos dessa gestão por toda a sociedade, numa base contratual em que o Estado assume a obrigação de resolução, ao menos parcial, das falhas de mercado, apoiando financeiramente o desenvolvimento das atividades económicas que têm capacidade para gerir combustíveis. É preciso criar um sistema de recolha de biomassa sobrança, criando pontos onde as pessoas

possam colocar os produtos para depois serem queimados de forma segura.

7. O mesmo tipo de lógica pode ser adotado para grande parte das opções em matéria ambiental, por exemplo, transferindo a fiscalidade dos fatores de produção (capital e trabalho) para o consumo, incluindo de energia, num quadro de neutralidade fiscal. Naturalmente, sem prejuízo da necessidade de redução da carga fiscal, que é uma questão paralela. É certo que este tipo de opções pode afetar mais os mais pobres, por onerar mais o consumo que o rendimento, mas essa questão deve ser resolvida no quadro das políticas sociais.
8. A base contratual como regra permite que a regulamentação seja ela própria discutida e definida pelos principais interessados, contribuindo decisivamente para uma maior racionalidade, maior adesão à realidade e maior apoio social à regulamentação ambiental, do que resultará uma muito maior eficiência na sua aplicação e uma administração pública muito mais eficaz.

### C. Proposta

1. Revisão sistemática da regulamentação de ordenamento do território e progressiva substituição de normas regulamentares por objetivos a atingir contratualmente.
2. A revisão deve ser gradual, com objetivos sectoriais semestrais, com clara prioridade para a regulamentação de uso do solo, quer urbano, quer rural.
3. A revisão será feita com envolvimento público e agentes económicos, de forma transparente, com clara identificação das normas que já hoje reúnem um grande consenso sobre a sua obsolescência ou efeito perverso na eficiência económica, sem benefício social claramente identificado.
4. A revisão deve procurar identificar custos e benefícios, prejudicados e beneficiados por cada alteração, com definição concreta das situações em que o empenho do Estado na resolução das falhas de mercado com recursos financeiros concretos possa produzir melhores resultados.

### D. Questões frequentes

#### **Aumento do risco de perda de património irrecuperável.**

O principal risco da transição proposta é a redução ou eliminação de normas imperativas que hoje protegem património natural não renovável (como os solos ou as espécies), sem que, verificando-se impactos negativos das novas soluções, seja possível voltar a recuperar o que, entretanto, se perdeu.

Este risco é uma das principais razões para que esta transição se deva fazer de forma progressiva, de forma aberta e transparente, para diminuir as probabilidades de tomar opções que envolvam perda de património não recuperável.

Para além disso, as normas referentes à conservação de património natural não devem ser a prioridade de atuação, mas a substituição de normas que visam proteger bens difusos, como qualidade do ar e da água, ou a regulamentação de uso do solo, que têm um peso enorme no constrangimento da atividade económica, uma frequente falta de clareza quanto aos objetivos a atingir e que podem, em qualquer altura, ser retomadas se os efeitos da sua remoção se vierem a revelar negativos.

Deve estar claro desde o início que a gestão dos recursos naturais deve ser feita prioritariamente pela atividade económica e complementarmente pela regulação do Estado, mas que a conservação do património natural, podendo ser feita pelas atividades económicas ou por outras formas de organização social, é inequivocamente uma função central do Estado.

### Criação de rendas ilegítimas para os proprietários

Uma das críticas mais frequentes aos modelos contratuais de pagamento de serviços de ecossistema é a de que esta opção cria rendas injustificadas para os proprietários que, muitas vezes, não precisam de fazer nada para garantir a produção de serviços de ecossistemas nas suas propriedades.

É uma crítica justa e por isso é fundamental assegurar-se de que o pagamento de serviços de ecossistema não se verifica porque existem (por exemplo, pagando aos proprietários que estão na Rede Natura 2000 ou têm uma espécie protegida na sua propriedade ou têm uma propriedade que contribui para garantir a qualidade de consumo de água a jusante), mas porque é necessário garantir uma gestão real que o mercado não remunera (por exemplo, a gestão de combustíveis para ganhar controlo sobre o fogo deve ser paga, a existência de um carvalhal maduro que possa ser útil à gestão do fogo não deve ser paga).

A distinção entre subsídio e pagamento de serviços deve estar sempre no centro das preocupações da alocação de recursos públicos para a resolução das falhas de mercado que bloqueiam a obtenção de resultados sociais otimizados, bem como a justa medida de apoio às atividades económicas que possam contribuir para os objetivos sociais pretendidos, que deve estar limitado ao estritamente indispensável

para permitir a manutenção da atividade, apenas na medida em que gere um serviço de utilidade geral cujo custo de gestão não consegue internalizar no valor que o mercado está disposto a pagar pelos bens e serviços produzidos.

### *1.1.2 Transferência da aplicação dos fundos para o mundo rural do apoio à produção para o pagamento da gestão dos serviços de ecossistema.*

#### A. Objetivos

1. Evitar as distorções de mercado provocadas pela intervenção do Estado na produção.
2. Impedir o uso de dinheiros públicos com impacto ambiental negativo (este objetivo já consta das regras europeias, mas a dificuldade da sua aplicação integral sugere que a melhor forma de o obter é o dinheiro público deixar de apoiar a produção que tem como objetivo o mercado).
3. Remunerar adequadamente a produção de bens e serviços difusos de interesse social que o mercado não remunera (gestão do fogo, do solo, da água, da biodiversidade, da qualidade paisagística, equidade territorial, etc.).

#### B. Racional

1. A Política Agrícola Comum (PAC) foi criada como instrumento de garantia de segurança alimentar e acesso dos mais pobres aos bens alimentares.
2. O mercado tem vindo a garantir esses objetivos no quadro de comércio internacional, não havendo justificação para que as regiões mais ricas do planeta criem barreiras ao desenvolvimento de países mais pobres, nomeadamente subsidiando a produção agrícola.
3. A própria PAC tem vindo a evoluir no sentido de desligar os apoios da produção, mas não é suficientemente clara na orientação para a gestão das falhas de mercados e, por outro lado, na margem de liberdade da aplicação da PAC em Portugal, o país tem optado por se manter o mais próximo possível do modelo inicial da PAC (apoio ao rendimento dos agricultores que estão instalados), em detrimento do modelo de apoio à gestão de serviços de ecossistema.

#### C. Proposta

1. Revisão das opções de aplicação da PAC em Portugal e defesa de uma PAC mais liberal, menos interventiva nos mercados e mais presente na resolução das falhas de mercado com efeitos sociais negativos.

### D. Questões frequentes

#### Poderá dar-se a criação de rendas ilegítimas para os proprietários?

Uma das críticas mais frequentes aos modelos contratuais de pagamento de serviços de ecossistema é a de que esta opção cria rendas injustificadas para os proprietários que, muitas vezes, não precisam de fazer nada para garantir a produção de serviços de ecossistemas nas suas propriedades.

É uma crítica justa e por isso é fundamental assegurar-se de que o pagamento de serviços de ecossistema não se verifica porque existem (por exemplo, pagando aos proprietários que estão na Rede Natura 2000 ou têm uma espécie protegida na sua propriedade ou têm uma propriedade que contribui para garantir a qualidade de consumo de água a jusante), mas porque é necessário garantir uma gestão real que o mercado não remunera (por exemplo, a gestão de combustíveis para ganhar controlo sobre o fogo deve ser paga, a existência de um carvalhal maduro que possa ser útil à gestão do fogo não deve ser paga).

A distinção entre subsídio e pagamento de serviços deve estar sempre no centro das preocupações da alocação de recursos públicos para a resolução das falhas de mercado que bloqueiam a obtenção de resultados sociais otimizados, bem como a justa medida de apoio às atividades económicas que possam contribuir para os objetivos sociais pretendidos, que deve estar limitado ao estritamente indispensável para permitir a manutenção da atividade, apenas na medida em que gere um serviço de utilidade geral cujo custo de gestão não consegue internalizar no valor que o mercado está disposto a pagar pelos bens e serviços produzidos.

### *1.1.3 Otimização da gestão da água – transparência da eficiência hídrica, redução de perdas na distribuição e reutilização de águas residuais, cinzentas e pluviais.*

#### A. Objetivos

1. Aumentar a eficiência na gestão dos recursos hídricos, de modo a tornar o país resiliente à desertificação e às alterações climáticas.
2. Reduzir os impactos ambientais relativos à captação, distribuição e tratamento de água, em particular o consumo de energia e as descargas de águas residuais.

#### B. Racional

1. Portugal está entre as zonas da Europa potencialmente mais afetadas pelas alterações climáticas, sendo que as secas e o esgotamento das reservas hídricas se tornarão, inevitavelmente, cada vez mais frequentes. De acordo com o recente relatório especial do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, os cenários climáticos mais gravosos para Portugal preveem que o aumento da temperatura poderá chegar a +5°C em 2100, em particular durante o Verão e no interior do país.
2. A escassez de água já é um problema real e requer a adoção de medidas imediatas. São cada vez mais frequentes os fenómenos de seca no nosso território. As últimas quatro décadas foram as mais quentes desde 1931, tendo 8 dos 10 anos mais quentes sido verificados nos últimos 20 anos e a precipitação tem-se reduzido em cerca de 20 milímetros por década.
3. A redução de perdas no sistema de abastecimento público assume assim particular prioridade – atualmente temos perdas de água na ordem dos 35% do total da água captada (com alguns municípios a registarem perdas reais na ordem dos 70% nos sistemas em baixa resultantes de baixos níveis de investimento na renovação da rede de distribuição).
4. Com a crescente ameaça das secas e o défice hídrico, assume particular prioridade a reutilização de água proveniente das Estações de Tratamento de Águas Residuais para fins compatíveis com a qualidade dessa água (após o respetivo tratamento), nomeadamente para irrigação, usos urbanos e industriais, e com particular prioridade para as regiões raianas, do Alentejo e do Algarve.

A reutilização da água deve naturalmente assegurar critérios de tratamento diferenciados para que sejam seguras em cada situação de reutilização ("fit-for-purpose"). Em particular, a reutilização de águas tratadas para fins agrícolas

apenas deve ser feita após assegurar o cumprimento de elevados padrões de segurança para a saúde e ambiente. A reutilização da água permite diminuir as necessidades de captação de água, enquanto reduz as descargas de águas residuais tratadas, contribuindo assim duplamente para a melhoria do meio ambiente.

O Ministério do Ambiente legislou recentemente sobre estas matérias, regulando a atividade de reutilização de água e estabelecendo o objetivo de que as 50 maiores ETAR do país possam vir a permitir reutilizar 10% a 20% da água residual tratada. No entanto, a disponibilização desta água é apenas um dos lados da equação. É necessário também o investimento das autarquias e poderes locais em redes de distribuição secundária que permitam a utilização desta água reciclada tanto para fins agrícolas e industriais, como para usos urbanos, como por exemplo nas regas de jardins e espaços verdes, na limpeza de ruas e pavimentos, na lavagem de frotas equipamentos e outros fins adequados, reservando assim a utilização de água potável para consumo humano.

5. Este esforço não deve ser feito apenas no domínio público, mas também no domínio privado, onde é possível aumentar a adoção de sistemas de reutilização de águas cinzentas. As águas cinzentas constituem 50 a 80% do esgoto residencial e é toda a água residual que não a de esgoto sanitário. Esta água pode ser tratada e reaproveitada para a limpeza de pisos ou uso sanitário. Adicionalmente, também as águas pluviais podem ser aproveitadas, para os fins acima referidos, desde que não contaminadas (ou após tratamento).
6. Portugal deve também apostar na redução do desperdício de água em todos os sectores e ao nível doméstico. No caso dos utilizadores domésticos, através da escolha de bens e equipamentos mais eficientes – o que pressupõe transparência e disponibilização de informação adequada. No caso dos utilizadores empresariais, pela adoção de melhores processos, técnicas e sistemas.

### C. Proposta

1. Promover a transparência da eficiência hídrica dos imóveis, bens e equipamentos, permitindo aos cidadãos escolhas informadas que lhes permitam reduzir o consumo de água
  - a) Indicação obrigatória da classificação do nível de eficiência hídrica nos equipamentos que utilizam água, nomeadamente máquinas de lavar loiça, máquinas de lavar roupa, torneiras, chuveiros, e equipamento sanitário.
  - b) Indicação, em etiqueta visível ao consumidor final, da pegada hídrica relativa a produtos com elevado consumo de água na respetiva produção.
  - c) Certificado de eficiência hídrica em edifícios para uso residencial ou

comercial, sendo obrigatório um nível mínimo de eficiência para novas construções.

2. Introdução de uma fiscalidade “verde”, que favoreça o menor consumo doméstico e uma maior reutilização da água doméstica
  - a) Criação e aplicação de uma taxa de ineficiência hídrica aos equipamentos com baixo nível de eficiência hídrica, de forma a promover a aquisição daqueles com elevada eficiência (nomeadamente os acima referidos).
  - b) Redução do IVA para a taxa reduzida de 6% na aquisição e instalação de equipamentos de reciclagem e aproveitamento de águas cinzentas, bem como para os de captura e tratamento de águas pluviais, tendo em vista a reutilização para fins domésticos.
3. Incentivar o investimento empresarial na eficiência hídrica
  - a) Apoio ao investimento na eficiência hídrica recorrendo a Fundos Comunitários e ao Fundo Ambiental, bem como permitindo a amortização acelerada de investimentos para:
    - Melhoria de eficiência hídrica na agricultura
    - Instalação de equipamento comercial ou industrial de elevada eficiência hídrica
    - Melhoria de processos industriais
    - Software de gestão de água
4. Incentivar a reutilização de águas residuais das ETAR e de águas pluviais tratadas, utilizando-as para os fins adequados tendo em conta o respetivo nível de tratamento
  - a) Apoiar os investimentos das ETAR em tratamento de água que permita a sua utilização para nomeadamente rega, lavagem de ruas e usos industriais, evitando assim a necessidade de utilizar água potável.
  - b) Apoiar os investimentos municipais<sup>1</sup> na construção de redes secundárias para a distribuição das águas recicladas, em particular nos municípios mais afetados pela seca (que tenham ligação adequada a uma ETAR com reciclagem de água), bem como para sistemas de captura e tratamento de águas pluviais.
5. Introdução de incentivos e de penalizações aos municípios com elevado nível de perdas de água na distribuição em baixa
  - a) Incentivo ao investimento na renovação da rede de distribuição em baixa através da concessão de empréstimos de longo prazo pelo Estado Central aos municípios com elevados níveis de perdas. Até 20% do empréstimo não será reembolsável, sujeito ao cumprimento de objetivos de redução de perdas.

---

Estes investimentos municipais deverão ser apoiados por fundos comunitários, e por cofinanciamento do Estado Central

- b) Deverá ser ainda criada uma penalização no custo da água em alta adquirida pelos municípios relativa a “a água não faturada excessiva” (acima dos 35% de perda), que não pode ser repercutida ao consumidor final. Esta penalização não seria aplicável para os municípios com redução de perdas superior a 2 pontos percentuais face ao ano anterior.
- c) Desta forma, dotam-se os municípios de condições financeiras para fazer os investimentos necessários, bem como se reforça a necessidade desse investimento.

### D. Questões frequentes

#### **A água tratada poderá ser utilizada para rega na Agricultura?**

O princípio geral é que a Água deve ser reutilizada com os fins compatíveis com o nível de tratamento a que foram sujeitas, considerando ainda o custo de tratamento e os riscos para a saúde pública. A reutilização da água para a irrigação agrícola deverá naturalmente estar sujeita aos mais elevados padrões de segurança, pelo que exigirá também um maior nível de tratamento da água.

Não sendo de excluir totalmente a utilização agrícola, em particular nas culturas em que tal uso seja considerado mais seguro, considera-se que nesta fase se deverá dar prioridade aos usos que não exigirão um nível de tratamento tão elevado. Uma vez esgotados esses usos, então a reutilização para fins agrícolas deve ser considerada.

#### **Porque é que se cria uma penalização para os municípios com elevado nível de perdas? Porquê apenas acima dos 35%?**

Portugal enfrenta frequentemente períodos de seca. Ao apresentarem elevados níveis de perdas de água, alguns municípios estão a desperdiçar água que poderia ser utilizada para reduzir os efeitos da seca. É essencial assegurar que a água não é desperdiçada e é utilizada para os fins mais adequados. Assim, estes municípios estão a criar uma externalidade negativa (menor disponibilidade de água) que deverá ser imputada a quem a gera.

Embora alguma dessa água não corresponda a perdas efetivas, mas antes a água não faturada, isso significa que os utilizadores finais – para além de não contribuírem para pagar o custo que geram no sistema – não têm um incentivo à adequada preservação da água a que têm acesso. Ao assegurar que todos pagam pela água,

asseguramos que todos têm o cuidado de a preservar.

É ainda uma realidade que muitos destes municípios têm limitações ao nível dos recursos financeiros de que dispõe para fazer os necessários investimentos. Assim, as medidas foram desenhadas de forma a permitir que municípios que aproveitem os apoios criados para o investimento na rede, e que consigam reduzir as perdas, sejam dispensados do pagamento da penalização.

Mesmo o mais perfeito dos sistemas de distribuição de água em baixa apresenta algum nível de perdas. Colocou-se a fasquia nos 35% de forma a focar a penalização nos casos em que os níveis de perdas são muito superiores à média nacional. No futuro, este valor poderá ser ajustado para os 30% ou 25%.

### 1.1.4 Dividendos do Carbono

#### A. Objetivos

1. Criar mecanismo transparente de devolução aos cidadãos de fiscalidade associada às emissões de carbono, garantindo que este não funciona como fonte adicional de receitas líquidas para o Estado.

#### B. Racional:

1. O tema das alterações climáticas e da descarbonização parece ter vindo para ficar e, pelo impacto que ganhou, tem sido tratado de forma ligeira e maniqueísta pela sociedade, a reboque de grupos de pressão com uma expressão mediática habitualmente muito superior à da sua representatividade democrática.
2. Para os agentes políticos e sociais com uma visão centralista e estatizante, muitas vezes associada a uma abordagem marxista e anticapitalista da economia, esta é uma oportunidade para criar um cavalo de Troia com o principal objetivo de distorcer as leis de mercado e aumentar a receita fiscal, com a justificação de caber ao Estado a correção das externalidades negativas decorrentes do impacto das emissões de CO<sub>2</sub>.
3. Assumindo que terão de ser desenvolvidos ou melhorados os mecanismos existentes de penalização do custo associado às emissões de CO<sub>2</sub>, e que existe uma tentação para criação de instrumentos fiscais adicionais ad hoc, é importante garantir que as políticas de descarbonização não conduzem a um aumento da receita fiscal nem a um mecanismo adicional de redistribuição fiscal sem relação com as metas de descarbonização.

#### C. Proposta

1. Propor que a receita fiscal decorrente das políticas de descarbonização seja contabilizada individualmente para cada contribuinte e dê origem a um abate à coleta no IRS/IRC.

#### D. Questões frequentes

##### Que vantagens resultam desta transferência?

Descentralização e responsabilidade do cidadão. A decisão sobre qual o melhor mecanismo para combater as emissões de CO<sub>2</sub>, passa para as mãos dos cidadãos.

40 euros são menos de 4 euros por mês, que farão muito pouca diferença na vida das famílias. No entanto, centralizados, poderão ser canalizados para medidas concretas e de amplo alcance por parte do Estado. Faz sentido destruir uma potencial ferramenta de combate às alterações climáticas?

A descarbonização da economia nunca será atingida sem a vontade individual de cada cidadão, nas decisões que toma todos os dias. O impacto dessas escolhas informa a sociedade dos caminhos preferenciais para cada caso e necessidade. O somatório das decisões que os portugueses tomarão com esse rendimento adicional será mais racional e equilibrado que a que o Estado tomaria com 200 milhões adicionais do lado da receita fiscal.

### **Mas que diferença podem as pessoas fazer com 40 euros a mais por ano?**

Quarenta euros tanto pode ser um mês de passe social em Lisboa como meio depósito de automóvel. Essa escolha dependerá dos cidadãos e não existem respostas erradas. O Estado pode agir corrigindo falhas de mercado, nomeadamente incorporando por via fiscal externalidades negativas, como faz em teoria com a taxa de carbono. No entanto, a tentação para transformar estas medidas em novas camadas de fiscalidade que visam apenas engordar os cofres do Estado é enorme, e deixa de existir se esta medida avançar, pois aumentos de fiscalidade verde apenas conduzirão a um montante maior a distribuir pelos contribuintes.

Acresce que previsivelmente o impacto da fiscalidade verde tenderá a aumentar, pelo que o valor unitário das devoluções também tenderá a aumentar, gerando um ciclo virtuoso de promoção da descarbonização.

**Não deveria a devolução ser feita de forma progressiva, dando mais a quem tem menos? 40 euros não valem nada para quem tem muito e poderiam ser uma boa ajuda para os mais desfavorecidos.**

A redistribuição de riqueza tem um mecanismo específico, que se chama IRS. A partir desse momento, devemos ser todos iguais aos olhos do Estado, sem rendimentos que nos discriminem para cima ou para baixo. Por isso, defendemos que a devolução deve ser a mesma para todos os contribuintes.

Não deveria o valor do ISP, por exemplo, estar também incluído neste bolo associado à fiscalidade verde? Permitiria uma devolução muito superior e passaria um sinal

muito maior a favor da transição energética.

O ISP é um imposto que, embora possa ser visto como moderador do consumo e com uma componente ambiental, é acima de tudo uma muito importante fonte de receita do Estado (cerca de 6% do total) e tem sido utilizada indiscriminadamente pelos Governos. É precisamente este fim que pretendemos evitar com a devolução da Fiscalidade Verde.

### 1.2.1 Produção descentralizada

#### A. Objectivos

1. Descentralização
2. Competitividade.
3. Desenvolvimento tecnológico.

#### B. Racional

1. Por produção descentralizada entende-se a produção de eletricidade a partir de pequenas fontes de geração de energia eléctrica, normalmente variando entre menos de 1 kW até algumas dezenas de MW, que não faz parte de uma grande central de produção e está localizada perto do local de consumo.
2. Estas fontes podem ser conectadas à rede ou operar independentemente desta.
3. Os sistemas de produção descentralizada ligados à rede são normalmente ligados ao sistema de distribuição, com a possibilidade de estarem dispersos, em vez de concentrados num único local – permitindo uma redução de custos energéticos para os produtores e de custos indirectos para o sistema, quando acompanhada de mecanismos de controlo de rede.
4. O tema das alterações climáticas e da descarbonização parece ter vindo para ficar e, pelo impacto que ganhou, tem sido tratado de forma ligeira e maniqueísta pela sociedade, a reboque de grupos de pressão com uma expressão mediática habitualmente muito superior à da sua representatividade democrática.

#### C. Proposta

1. Mudar a legislação de forma a permitir facilmente a produção descentralizada, nomeadamente possibilitando e facilitando a introdução de tecnologia para a transacção de energia *peer-to-peer* (P2P), reduzindo a burocracia e regulação administrativa associada ao setor eléctrico e minimizando os custos de acesso de terceiros à rede (ATR).

### D. Perguntas frequentes

#### Que vantagens resultam desta transferência?

Não existe um enquadramento legal adequado que assegure um equilíbrio nos custos e proveitos dos agentes de mercado. Este mercado, apesar de estar fortemente limitado na sua inovação e modernização pelas limitações regulatórias, tem um enorme potencial.

Com os desenvolvimentos tecnológicos da última década existem hoje diversas soluções complementares que permitem a cidadãos ou pequenas empresas produzirem eletricidade para consumo próprio e injeção de excedentes na rede.

Como tal, este modelo permite uma forte redução de custos energéticos para os cidadãos e, se devidamente enquadrado, uma redução de custos de investimento e operacionais para o Sistema Elétrico Nacional.

#### Existem elementos que devem ser objeto duma atenção especial?

Sim. Uma medida importante diz respeito aos custos de ATR. Ao vender excedentes de produção descentralizada à rede deve ser garantido que estes serão remunerados a preço de mercado, mas com o valor mínimo de ATR (caso a energia seja direcionada para o cliente mais próximo, apenas deverá pagar pelo trecho de rede usado e não pela utilização total da rede).

Para além disso, também será necessário encontrar uma solução para os desafios legais que a utilização de software, particularmente o que estiver relacionado com a permissão de venda P2P (exemplo, sistemas baseados em *Blockchain* e *SmartContracts*), irá necessariamente trazer.

**A massificação destas instalações não provocará o caos na gestão da rede elétrica, sem se saber em cada instante quem está a produzir e injetar na rede?**

Se acompanhada da introdução de soluções de gestão inteligente da rede preparadas para isso, não. Pelo contrário. Deverá mesmo aumentar a resiliência das redes, visto cada agente ter um impacto muito pequeno no sistema, ao contrário das grandes centrais geradoras.

**A produção descentralizada não poderá conduzir à redução da receita necessária para suportar o Sistema Elétrico Nacional?**

Caso se mantenha o atual modelo de tarifa variável associada ao consumo de energia e ocorra uma redução do tráfego na rede, sim. No entanto, é previsível o aumento do consumo de energia decorrente da mobilidade elétrica e da progressiva substituição do gás natural por soluções elétricas nas casas. Por outro lado, é também expectável uma redução do custo total do sistema por introdução de várias soluções tecnológicas e uma menor pressão sobre a rede de Alta e Média Tensão decorrente da descentralização da produção.

### *1.2.2 Reduzir o custo da energia aos consumidores domésticos, de forma ambientalmente sustentável, e eliminando rendas excessivas e impostos*

#### A. Objetivos

1. Reduzir o custo da energia para as famílias portuguesas
2. Eliminar distorções à concorrência e ao mercado livre
3. Promover a utilização racional dos recursos e a descarbonização na produção de energia.

#### B. Racional

1. Portugal é o 7º país do mundo e o 4º país da União Europeia com eletricidade doméstica mais cara. A razão para o elevado preço da energia aos consumidores domésticos a elevada carga fiscal e parafiscal, os quais representam 55% da na fatura de energia dos portugueses (2º valor mais elevado na UE).
2. O preço elevado da energia resulta numa degradação relevante da qualidade de vida dos portugueses. Em 2017, 22,5% dos residentes em Portugal tinha dificuldade em aquecer a casa no Inverno. Assim, e sendo um bem de primeira necessidade, não se considera adequado que a energia (eletricidade e gás) esteja sujeita à taxa normal de IVA de 23%..
3. Na fatura da energia estão incluídas: Energia, Impostos, Taxas relacionadas com Custos de Interesse Económico Geral (CIEG) e Redes (tarifas pelo seu uso).
4. Os CIEG (Custos de Interesse Económico Geral) que totalizaram 1927 milhões de euros em 2017 estão repartidos por:
  - a) Sobrecustos da Produção em Regime Especial (PRE): 1317 Milhões de Euros;
  - b) Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMEC): 320 Milhões de Euros;
  - c) Contratos de Aquisição de Energia (CAE): 104 Milhões de Euros; Garantias de Potência: 22 Milhões de Euros;
  - d) Sobrecustos das Regiões Autónomas: 47 Milhões de Euros;
  - e) Outros: 117 Milhões de Euros
5. No caso da Produção em Regime Especial (PRE):
  - a) A PRE diz respeito à produção endógena de energia elétrica (sobretudo eólica e cogeração com Gás Natural). Os portugueses pagam um sobrecusto correspondente ao diferencial entre o preço do mercado grossista e um preço

mínimo garantido (*feed in tariff*). De realçar que, em 2013, foi atribuída uma extensão das *feed in tariff* por 7 anos a entrar em vigor após o fim da tarifa política anteriormente definida, como contrapartida por uma contribuição para a sustentabilidade do Sistema Elétrico Nacional. Note-se que o preço garantido é para as eólicas de 74€/Mwh face a um preço de mercado grossista de 57€/Mwh), sendo a diferença paga pelo consumidor. Esta extensão e valor das *feed in tariff* deverão ser alvo de renegociação, procurando a sua reversão.

6. No caso dos CMEC (Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual):
  - a) São parte significativa dos CIEG e o principal tema nas chamadas “rendas excessivas”, tendo representado 2500 milhões de euros a cargo dos consumidores de eletricidade ao longo dos últimos 10 anos;
  - b) Os CMEC foram estabelecidos como método de compensação pela rescisão dos contratos de aquisição de energia (CAE) em 1995, na preparação da “liberalização do mercado elétrico” e na privatização da EDP. Os CAE garantiam a compra da eletricidade das centrais no âmbito dos CAE a valores fixos, no entanto as diretivas europeias da liberalização do mercado elétrico impuseram a cessação antecipada destes contratos e à sua substituição pelos CMEC. No entanto, após a negociação destes contratos foi verificado que o produtor de energia estaria não só imunizado do risco de mercado, com contratos que asseguram uma rentabilidade estabelecida, como as rentabilidades negociadas entre os produtores e o Estado são claramente acima do custo de capital empregado, fugindo à lógica de contratos de “equilíbrio contratual”.
  - c) O peso das rendas garantidas no sistema elétrico português é único a nível europeu. No caso espanhol, estes custos foram eliminados aquando a criação do MIBEL. Tendo o governo espanhol sublinhado que o mecanismo se tornara “ineficiente, em primeiro lugar porque gera distorções nos preços de mercado ao serem integrados como determinantes na estratégia da oferta; em segundo lugar, porque se tornaram obsoletas as hipóteses da lei em que se basearam os cálculos dos “custos de transição para a concorrência” [equivalentes aos CMEC]; por último, os relatórios disponíveis revelam um alto grau de amortização das instalações afetadas. Em suma, é um mecanismo desnecessário e fonte de distorções, impondo-se a sua urgente supressão”. O diagnóstico feito há mais de uma década no país vizinho reflete bem a situação portuguesa.
  - d) Note-se ainda que, dada que o vento é intermitente e é mais forte durante a noite, há períodos com excesso de produção de energia renovável. Portugal é hoje um exportador líquido de eletricidade. Seria importante transferir consumo do período de pico para o período de vazio, trocando assim o consumo de combustíveis fósseis (mais significativo durante os períodos de

cheio) por consumo de fontes renováveis, e reduzindo também o sobrecusto associado aos PRE.

### C. Proposta

1. Eliminar as diversas rendas excessivas pagas pelos consumidores, nomeadamente:
  - a) Renegociar o prazo e preço de garantia de aquisição de energia a preços fixos dado aos produtores eólicos (componente significativa dos PRE) de forma a reduzir o sobrecusto para os consumidores, e ajustando as taxas de rentabilidade aos valores adequados face ao risco dos projetos e contribuições anteriores;
  - b) Eliminar as rendas excessivas associadas aos CMEC. Os CMEC deverão estar sujeitos a uma revisibilidade anual pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), que calculará a remuneração justa face ao custo do capital.
2. Reduzir o IVA do gás e eletricidade para os consumidores domésticos, privilegiando em particular tarifários que promovam a deslocação do consumo para os períodos de vazio:
  - a) Eletricidade: reduzir o IVA para a taxa intermédia (13%). No caso de clientes com tarifa bi-horária ou tri-horária, reduzir o IVA aplicável ao contador e ao consumo no período de vazio para a taxa reduzida (6%);
  - b) Gás Natural e garrafa: reduzir o IVA para a taxa reduzida (6%).
3. Reduzir para 6% o IVA aplicável a equipamentos, instalações, ou obras que visem melhorar a eficiência energética ou reforçar o uso de energias renováveis, nomeadamente:
  - a) Aquisição e instalação de Painéis solares;
  - b) Aquisição e instalação de Bombas de Calor;
  - c) Obras de Isolamento Térmico ou Reflectivo

### D. Questões frequentes

**Porquê a diferenciar o IVA entre a tarifa normal (13%), e as bi-horária e tri-horária (6%: contador e período vazio), e o IVA para o Gás (6%)?**

Porque é a melhor solução em termos ambientais e sociais. A produção de energia eólica (e outras fontes renováveis) durante o período da noite (vazio) é muitas vezes suficiente para o consumo (por vezes superior). Já durante o período de cheio, há uma

necessidade acrescida de recorrer a combustíveis fósseis para a produção de energia. Ao diferenciar o IVA, estamos a transferir consumo para o período de vazio, logo a reduzir o consumo de combustíveis fósseis.

Será também um incentivo adicional à adoção de veículos elétricos, promovendo que estes recarreguem as baterias nos períodos de vazio, assim utilizando fontes de energia renovável. A transferência do consumo para a noite poderá ainda ter algum impacto positivo ao nível dos sobrecustos pagos pelos PRE, ao aumentar o preço no mercado grossista no período em que a produção de eólicas é mais significativo.

Do ponto de vista social, é de realçar que é durante a noite, no Inverno, que as famílias tem maiores necessidades de aquecimento. Assim, é assegurado um preço ainda mais reduzido no período em que a eletricidade é mais crítica para as necessidades mais básicas. Também o Gás deve usufruir da taxa de IVA mínima, pois é utilizado para funções de primeira necessidade (aquecimento de água e para confeção de alimentos).

### **Porque não baixar antes o IVA para 6% nos tarifários que utilizam 100% de energias renováveis?**

Porque essa seria apenas uma medida simbólica, mas sem impacto positivo em termos de descarbonização. Mais consumidores num tarifário exclusivamente de energias renováveis não altera o “mix” de produção, apenas uma alocação diferente aos consumidores da energia que já é produzida. Ao incentivar a deslocação do consumo do período de cheio (que usa mais combustíveis fósseis) para o período de vazio (que usa mais renováveis), alteramos o mix de produção de forma ambientalmente positiva.

### **A renegociação dos CMEC prejudicará a reputação internacional do país?**

Os CMEC têm sido amplamente considerados uma “renda excessiva”. A ERSE já considerou que a EDP cobrou abusivamente 510 milhões de euros no âmbito do regime jurídico dos CMEC. Acresce ainda um parecer da Autoridade da Concorrência segundo o qual a EDP tem feito uma utilização abusiva do actual sistema e que os actuais pagamentos correspondiam a “sobrecompensações” (mais recentemente acusando a EDP de lesar os consumidores em 140 milhões de euros entre 2009 e 2014). Assim, deverá ser possível renegociar os contratos para que reflitam aquilo o equilíbrio contratual pois é para tal que foram desenhados.

### 1.2.3 Incentivos à eficiência energética

#### A. Objetivos

1. Descentralização.
2. Diminuição do consumo de energia.
3. Rentabilização patrimonial.

#### B. Racional

1. O conceito de eficiência energética (i.e., utilização eficiente da energia para se obter um determinado resultado) está presente em todas as discussões sobre alterações climáticas e uso responsável dos recursos naturais.
2. Contrariamente à prática seguida pelo atual Governo de incentivar a otimização das condições de uso e consumo de energia em imóveis através da disponibilização de fundos [tal como consta no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) “Aviso 25 – Eficiência Energética nos Edifícios”], seria melhor uma implementar uma prática de deduções a nível fiscal associada à reconversão de imóveis visando maior eficiência energética por parte desses imóveis.
3. A política de disponibilização de fundos não funciona uma vez que não chega a todos os proprietários e tem, por definição, um carácter limitado.
4. A dedução deverá ser feita faseadamente, podendo o proprietário deduzir uma percentagem definida dos custos anualmente.
5. Uma dedução (se possível com um *uplift*) em sede de IMI incentiva mais os proprietários a reconverterem os seus edifícios por forma a aumentar a sua eficiência energética.
6. Esta dedução não retira completamente a receita associada ao IMI.

#### C. Proposta

1. Dedução em sede de IMI dos custos associados à implementação de medidas de eficiência energética nos edifícios, devidamente certificadas.
2. Permitir que os proprietários proponham a forma como pretendem reconverter os seus edifícios e, caso o proposto conduza, de facto, a maior eficiência energética, permitir que implementem o seu plano e deduzam o custo em sede de IMI (preferencialmente com um *uplift*, por forma a tornar o investimento mais atrativo).

### D. Perguntas frequentes

#### Quem avalia e certifica a reconversão energética dos edifícios?

Os serviços camarários deverão ficar responsáveis pela verificação e certificação da reconversão. Não será necessário contratar entidades externas uma vez que, tipicamente, os executivos camarários tem nos seus quadros engenheiros e departamentos ligados ao sector energético.

#### Com esta medida não estaremos a cortar receita do Estado?

Estaremos a diminuir, num momento inicial, mas não a eliminar completamente. É verdade que conduzirá a uma diminuição na receita do IMI (a curto prazo) mas (i) não a elimina por completo uma vez que o que se propõe é que os custos sejam deduzidos faseadamente, (ii) os imóveis reconvertidos passam a ter um valor patrimonial superior o que leva a um aumento do IMI no longo prazo e (iii) a reconversão dos edifícios vai levar a uma maior arrecadação de impostos por parte do Estado em virtude da implementação da reconversão (bens, serviços, no fundo estamos a falar do efeito de contágio que a reconversão vai ter sobre a economia).

#### O “*uplift*” proposto não poderá ser visto como um financiamento directo aos proprietários?

O *uplift* proposto não deverá ser de valor elevado e destina-se apenas a ser um incentivo à reconversão (num cenário ideal não deverá exceder 15/20% do valor da reconversão). Conforme mencionado acima, o Governo tem responsabilidade de criar políticas que incentivem uma utilização mais racional dos recursos energéticos. Nesse sentido, oferecer um “*uplift*” poderá ser enquadrado como uma medida de incentivo. Mais ainda, o Estado já disponibiliza fundos para a reconversão energética de edifícios pelo que esta medida não representa uma mudança substancial de políticas.

Como se conjuga este incentivo com os incentivos dados à reabilitação de edifícios?

Esta questão terá de ser estudada uma vez que existem vários programas de apoio à reabilitação de imóveis que estejam localizados nas chamadas “Áreas de Reabilitação Urbana” e que, em alguns casos, concedem benefícios fiscais tais como isenção de IMI por um X número de anos. No entanto, parece-nos de todo possível

compatibilizar estes benefícios uma vez que existe uma ideia comum que é a de incentivar a reabilitação de imóveis.

Outro aspecto prende-se com o facto e que os programas de apoio à reabilitação de imóveis são normalmente aplicáveis a imóveis com mais de 30 anos e/ou degradados. A nossa proposta aplica-se a todos os prédios independentemente do seu estado de degradação ou idade. Assim, parece-nos que existe uma possibilidade baixa de conflito e, quando o houver, não nos parece difícil de compatibilizar com outros incentivos.

### Exemplo

Para determinar o imposto a pagar, a Autoridade Tributária multiplica a taxa de IMI (fixada pelo Município dentro das balizas de valor definidas por lei) pelo Valor Patrimonial Tributário (VPT) do prédio ( $IMI = \text{taxa} \times VPT$ ).

O VPT é determinado pela Autoridade Tributária e tem em conta seis fatores:

- Coeficiente de vetustez (idade do imóvel);
- Valor base dos prédios edificados (preço de construção por metro quadrado);
- Coeficiente de localização (características da zona envolvente);
- Área bruta de construção;
- Coeficiente de afetação (fim a que se destina o imóvel);
- Coeficiente de qualidade e conforto (funcionalidade, comodidade de utilização e gozo)

Uma vez que os imóveis reconvertidos passam a gozar de um mais alto coeficiente de qualidade e conforto, o Estado vai ver a sua receita aumentar assim que todos os custos sejam deduzidos. Os proprietários poderão assim reconverter os seus prédios sem custos (no final da dedução), com um incentivo fiscal e monetário (*uplift*) e ficam com um imóvel mais valioso em caso de venda futura.

### 1.2.4 Neutralidade tecnológica

#### A.Objetivos:

1. Descentralização.
2. Competitividade.
3. Desenvolvimento tecnológico.

#### B.Racional

1. Não deve caber ao Estado a seleção da tecnologia a instalar ou a retirar do sistema, deve ser o mercado, em função dos incentivos económicos existentes, a fazer essas opções.
2. A incorporação da externalidade associada ao CO2 deve estar associada a uma taxa de carbono proporcional ao CO2 emitido, com impacto na competitividade das tecnologias.
3. O cálculo dessa taxa deve ser tal que garanta que todas as emissões de ciclo de vida das tecnologias estão contempladas, não existindo também qualquer duplicação. Na nossa opinião, a forma como as taxas de carbono tem sido aplicadas reflete apenas opções políticas que, na maioria das vezes, não tem sustentação científica.
4. A título de exemplo basta olhar para o aumento de taxa de carbono sobre combustíveis rodoviários que se aplica por igual tanto à utilização de gasolina como a utilização de GPL e Gás Natural que tem muito menos emissões de CO2. Parece-nos que esta falta de diferenciação reflete uma série de concepções puramente ideológicas e não reflete a realidade dos factos.
5. O desiderato da redução de emissões é uma necessidade e naturalmente que mobilidade elétrica é a grande aposta para que isso aconteça no setor da mobilidade. No entanto, consideramos que existe um papel a desempenhar por uma série de outros combustíveis.

#### C. Proposta

1. Criar mecanismos legais que garantam a neutralidade tecnológica e a proporcionalidade fiscal, onerando as fontes de energia em função da sua intensidade carbónica numa análise de ciclo de vida.
2. Elaboração de um padrão de atuação holístico em que nenhuma tecnologia é desconsiderada com base em preceitos ideológicos, mas antes com base nos seus méritos e reais impactos para o ambiente.

### D.Perguntas frequentes

**De que forma é imposta e calculada a taxa de carbono sobre os combustíveis?**

A Lei n.º 82 -D/2014, de 31 de dezembro, que aprovou a Reforma da Fiscalidade Verde, veio aditar ao Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), aprovado pelo Decreto -Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, o artigo 92.º -A, que estabelece que alguns produtos petrolíferos e energéticos estão sujeitos a um adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub> (vulgarmente conhecido como «taxa de carbono»).

De acordo com o Governo, esta medida, entre outras que têm vindo a ser tomadas, pretende promover uma transição para uma economia de baixo carbono, em linha com o contexto internacional.

O valor da taxa do adicionamento previsto no artigo 92.º -A do CIEC é definido anualmente, tendo por base os preços dos leilões de licenças de emissão de gases de efeito de estufa realizados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 92.º -A do CIEC.

De acordo com o que está previsto na legislação em vigor, por forma a prosseguir o objetivo de descarbonização da economia, estimulando a utilização de fontes de energia menos poluentes, o Estado Português considera necessário fixar o valor da taxa do adicionamento sobre as emissões de CO<sub>2</sub>, atualizando anualmente o valor do adicionamento que resulta da aplicação da referida taxa aos fatores de adicionamento, nos termos dos n.º 1 e 2 do artigo 92.º -A do CIEC.

**Se a Taxa de Carbono depende dos preços dos leilões de licença de emissão de gases de efeitos de estufa realizados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão, de que forma está o Estado Português a utilizar este instrumento como forma de discriminação efectiva de formas de energia?**

Para responder a esta questão, importa olhar para a formulação do artigo 92.º -A do CIEC (transcrito abaixo):

### «Artigo 92.º -A

#### Adicionamento sobre as emissões de CO2

1 – Para além das taxas previstas no artigo anterior, os produtos petrolíferos e energéticos previstos na tabela seguinte estão ainda sujeitos a um adicionamento resultante da aplicação de uma taxa, calculada nos termos do número seguinte, e de acordo com os fatores de adicionamento constantes da mesma tabela:

#### Fator de Adicionamento

Gasolina .....	2,271654
Petróleo .....	2,453658
Gasóleo (abrange gasóleo rodoviário, gasóleo colorido e marcado e gasóleo de aquecimento)	2,474862
GPL .....	2,902600
Gás natural .....	0,056100
Fuelóleo .....	3,096000
Coque .....	2,696100
Carvão .....	2,265670

2 – O valor da taxa referida no número anterior a vigorar em cada ano (n) é calculado no ano anterior (n -1) como média aritmética do preço resultante dos leilões de licenças de emissão de gases de efeito de estufa, realizados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão, entre 1 de Julho do ano n -2 e 30 de Junho do ano n -1.

3 – De acordo com a evolução de preços nos termos do número anterior, o Governo pode fixar um valor mínimo, atualizado periodicamente, para a tonelada de CO2.

4 – O adicionamento incide sobre os produtos petrolíferos e energéticos referidos no artigo anterior e no n.º 1 quando sujeitos ao imposto e dele não isentos.

5 – É aplicável à liquidação, cobrança e pagamento o disposto no presente Código, na lei geral tributária e no Código de Procedimento e Processo Tributário, com as devidas adaptações.»

Fica claro, da leitura do Artigo, que o Governo poderá fixar um montante mínimo independente da evolução dos preços das licenças europeias o que representa (já para não falar dos critérios de fixação do preço das licenças europeias) um instrumento de discriminação administrativa de certos combustíveis/tecnologias.

### **O que se propõe fazer diferente?**

A nossa proposta visa garantir que o ciclo de vida dos combustíveis e tecnologias associados é devidamente contabilizado e que seja utilizado como vector a quantidade de CO2 efectivamente emitida aquando do cálculo da taxa de carbono. Desta forma, ao contabilizar efectivamente o CO2 produzido por cada combustível/tecnologia, poderemos eliminar conceções puramente políticas e focarmo-nos em critérios científicos.

### **Esta proposta não poderá ser vista como um incentivo aos combustíveis fósseis?**

Não, de todo. O que se propõe não é eliminar a taxa de carbono nem incentivar a utilização de combustíveis fósseis. O que se pretende é que sejam critérios objectivos e científicos a presidir a decisões que impactam a decisão de utilização de uma tecnologia em vez de outra. Deverá ser o mercado a decidir livremente que tecnologias adoptar tendo em conta os incentivos económicos que cada tecnologia apresente. Naturalmente que estes incentivos económicos deverão estar intimamente ligados às externalidades negativas produzidas por cada tecnologia (por essa razão não se propõe acabar com a taxa de carbono mas apenas garantir que o valor da mesma está dependente das externalidades efectivamente criadas por cada tecnologia).

## ***2. ECONOMIA E FINANÇAS***

### 2.1.1 Alteração do Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT) e do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

Um dos principais problemas nas economias ocidentais é o custo da aquisição de habitação, sobretudo no que toca a imóveis situados nas grandes cidades, aquelas com capacidade de atração de pessoas e com limitada capacidade de expansão. Um dos pontos centrais no que diz respeito à habitação é tornar a mesma mais acessível pelo que a Iniciativa liberal propõe a eliminação total do IMT aquando da aquisição de imóvel para habitação própria e permanente (1ª habitação).

No que concerne ao IMI, o mesmo deve ser liberalizado no que ao valor da taxa diz respeito, a incidência do mesmo deve ser passível de diferenciar distintos usos e ainda os proprietários que podem estar isentos do mesmo devem ser restringidos.

#### A. Objetivos

1. Eliminar o pagamento do IMT sempre que esteja em causa a aquisição de uma 1ª habitação com vista a ser usada como habitação própria e permanente, permitindo deste modo reduzir o custo do acesso à habitação por parte da totalidade dos portugueses.
2. Quanto ao IMI pretende-se com esta medida fazer do IMI um imposto verdadeiramente municipal, dotando-o de maior flexibilidade em termos de valor de taxa, incidência da mesma em termos de tipologia de uso do imóvel e de sua localização no Município.

#### B. Racional

1. Reduzir o custo de aquisição de habitação própria e permanente e reduzir a dependência dos orçamentos municipais de uma receita extremamente incerta e pró-cíclica.
2. Dotar os municípios de uma receita ligada à gestão dos seus territórios, o IMI, através de um imposto mais flexível e ajustado às características e necessidades de cada um dos municípios portugueses.

#### C. Proposta

##### 1. IMT

- a) Propõe-se a eliminação total do IMT aquando da aquisição de imóvel para habitação própria e permanente (1ª habitação);
- b) O IMT deverá também ser simplificado e não ter um carácter por escalões,

uma vez que não se vê racional em haver uma progressividade num imposto que tão somente incide sobre a transação de um imóvel. A taxa do IMT deverá ter um valor de 2,5% (taxa fiscalmente “neutra”)

## 2. IMI

- a) O IMI tem que ser liberalizado no que diz respeito ao valor da taxa, que atualmente pode ir de 0,3% até 0,45%. Este valor deveria ser alargado para uma banda entre 0,15% e 0,9%, permitindo que este imposto fosse moldável do ponto de vista da utilização do imóvel, permitindo que os municípios dispusessem de uma ferramenta de incentivo em termos de funcionalidades que queriam incentivar em termos de oferta no seu território.
- b) O Código do IMI deve dar liberdade aos municípios para definirem taxas específicas para diferentes zonas do seu território (zonas alvo de problemas de desertificação, discriminar a utilização dos imóveis (habitação própria e arrendamento de longa duração em detrimento de exploração em AL por exemplo; prédio de escritórios em detrimento de hotel por exemplo).

Estão atualmente isentos de IMI, os prédios pertencentes às seguintes entidades, desde que se destinem ao exercício da sua atividade:

- A) Coletividades de cultura e recreio, ONGs e outro tipo de associações não lucrativas;
- B) Associações desportivas e as associações juvenis;
- C) Instituições particulares de solidariedade social;
- D) Estabelecimentos de ensino particular integrados no sistema educativo;
- E) Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e as de mera utilidade pública;
- F) Estados estrangeiros, quanto a prédios para representação diplomática ou consulares;
- G) As instituições de segurança social e de previdência;
- H) Organizações religiosas, quanto a templos ou edifícios destinados ao culto religioso;
- I) Associações sindicais, comerciais, industriais, agrícolas e profissionais;
- J) Prédios cedidos gratuitamente pelos particulares para utilização destas entidades;
- K) Sociedades de capitais exclusivamente públicos;
- L) Monumentos nacionais e prédios de interesse público ou de interesse municipal;
- M) Entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas;

- N) Prédios afetos à atividade de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de sistemas municipais de gestão de resíduos urbanos;
- O) Prédios afetos a lojas com história, reconhecidos pelo município como estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local;
- P) Entidades licenciadas a operar na Z. F. da Madeira e Z. F. da ilha de Santa Maria;
- Q) O Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais.

Propõe-se que passe a ser alvo de isenção apenas os prédios pertencentes às seguintes entidades, desde que se destinem ao exercício da sua atividade:

- A) Coletividades de cultura e recreio;
- B) Associações desportivas e as associações juvenis;
- C) Estabelecimentos de ensino particular integrados no sistema educativo;
- D) Estados estrangeiros, quanto a prédios para representação diplomática ou consulares;
- E) Prédios cedidos gratuitamente pelos particulares para utilização destas entidades;
- F) Monumentos nacionais e prédios de interesse público ou de interesse municipal;
- G) Entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas;
- H) Prédios afetos à atividade de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de sistemas municipais de gestão de resíduos urbanos;
- I) Prédios afetos a lojas com história, reconhecidos pelo município como estabelecimentos de interesse histórico e cultural ou social local;
- J) Entidades licenciadas a operar na Z. F. da Madeira e Z. F. da ilha de Santa Maria
- K) As Regiões Autónomas e autarquias locais.

### D. Questões Frequentes

**Esta proposta não provocará uma redução das fontes de financiamento dos municípios?**

Na sua generalidade não, uma vez que o efeito do IMT se faz sentir sobretudo nas grandes cidades das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Também não será despiciente o efeito da elevação das taxas de IMI sobre a receita dos municípios uma vez que permitirá um claro aumento da sua base de incidência e sobretudo passarem a ter uma base de receita tributária endogenamente depende das suas políticas e não sujeitas a fatores relativos a momentos de mercado.

**Porque não eliminar de todo o IMT?**

Porque o ativo imobiliário no que concerne à sua utilização como meio produtor de rendimentos deve estar sujeito ao mesmo tratamento de todos os outros ativos numa economia em que exista IVA (na realidade um imposto sobre transações).

### *2.1.2 Restabelecimento do banco de horas individual*

#### A. Objetivos

1. Melhorar a capacidade dos colaboradores e das empresas gerirem a prestação do trabalho pelo colaborador.

#### B. Racional

1. A atividade de uma empresa não é necessariamente regular ao longo do tempo. Pode haver ocasiões em que haja picos de trabalho, que contrastam com ocasiões em que não haja grande atividade da parte da empresa. Para promover a sua própria rentabilidade e sustentabilidade, a empresa tem de otimizar a forma como organiza o trabalho atendendo a estas alterações na respetiva atividade.
2. Uma forma de lidar com esta situação é o pagamento de horas extraordinárias ao colaborador, para que este trabalhe fora do seu horário normal de trabalho. O pagamento de horas extraordinárias pode, no entanto, quando prolongado no tempo, aumentar de forma relevante a carga salarial da empresa, inclusivamente comprometendo a disponibilidade de liquidez.
3. Por outro lado, as horas extraordinárias não estão previamente definidas, pelo que a empresa terá de manter liquidez em reserva para o eventual pagamento de horas extraordinárias, caso ocorram, e ainda que estas não venham ocorrer, não podendo utilizar esse dinheiro para outros fins, incluindo reinvestimento na empresa.
4. Uma forma alternativa de lidar com esta situação seria permitir ao empregador e ao colaborador acordarem de antemão, dentro de certos limites, acréscimos semanais e anuais nas horas trabalhadas, bem como a respetiva forma de pagamento, sob a forma de um banco de horas. Esta possibilidade permite às empresas um melhor planeamento das respetivas folhas salariais e, do ponto de visto do colaborador, permite maior flexibilidade.
5. A possibilidade de utilização de bancos de horas depende da sua previsão em instrumento de regulação coletiva de trabalho. No entanto, foi revogada recentemente a possibilidade da utilização de bancos de horas por negociação individual.
6. Dada a relevância que o banco de horas vem assumindo para uma gestão mais eficiente das empresas e, portanto, para a respetiva rentabilidade, sustentabilidade e capacidade para criar empregos, importa restabelecer a possibilidade de serem negociados bancos de horas individuais.

### C. Proposta

1. Restabelecimento do banco de horas individual, com limite de 50 horas semanais e 150 horas por ano.

### D. Questões frequentes

**O banco de horas individual não é apenas uma forma de eximir a empresa de pagar horas extraordinárias?**

O banco de horas individual é uma alternativa ao pagamento de horas extraordinárias, que depende de acordo do colaborador. A entidade empregadora sempre terá de ressarcir o colaborador pelo trabalho realizado, de entre as formas definidas por lei, e acordadas com o colaborador. Fá-lo-á, no entanto, de acordo com um entendimento prévio com o mesmo, o que lhe permite gerir de forma mais eficaz o seu risco e a liquidez disponível.

**O banco de horas individual não prejudica os colaboradores face à empresa?**

O banco de horas é estabelecido por acordo. Permite também ao colaborador maior flexibilidade na forma como pretende ser ressarcido pelo trabalho que realiza fora do horário de trabalho, que pode ocorrer sob a forma de redução do trabalho exigido de forma proporcional ao trabalho realizado fora de horas.

**Esta medida não é inconstitucional?**

O Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre a medida em causa, considerando que a mesma não é inconstitucional.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013, de 24 de outubro de 2013.

### *2.1.3 Fim do benefício fiscal ao endividamento: igualar o tratamento fiscal da dívida e do capital próprio nas empresas*

#### A. Objetivos

1. Como forma de alterar as fontes de financiamento da economia vem-se propor que passe a haver um tratamento igual entre a dívida e os capitais próprios das empresas.
2. Esta proposta passa também por dotar a economia de meios de financiamento por meio de capitais próprios às empresas, através de incentivos fiscais às Capitais de Risco desde que as mesmas sejam veículos de financiamento via capitais próprios.

#### B. Racional:

1. Um dos maiores problemas da economia portuguesa está associado ao baixo investimento em I&D, à sua baixa produtividade e ao excesso de endividamento da economia. Sabemos que o investimento é central para o funcionamento de qualquer economia. O processo de dedicar tempo, recursos e dinheiro para podermos produzir coisas úteis no futuro é, da perspetiva da economia, uma componente que, por si só, define o que as empresas, os governos e os indivíduos e as famílias fazem.
2. Se há tendência marcante nos últimos anos é o aumento do investimento em intangíveis face aos tangíveis nas economias mais desenvolvidas. Os dados retirados na base de dados INTAN-invest<sup>3</sup> mostram que os países nórdicos e o Reino Unido e os EUA se situam no topo em termos de peso do investimento intangível no PIB, sendo que os países mediterrâneos (nomeadamente Itália e Espanha) estão no fundo da tabela. Ora, é o momento de Portugal se preparar para mudança de paradigma em termos de investimento, nomeadamente criando as condições para que termine o incentivo fiscal ao endividamento das empresas.
3. Assim, o excesso de endividamento e o reduzido peso do investimento em ativos intangíveis, que se percebe no valor baixo de investimento em I&D e no reduzido número de patentes, estão relacionados, uma vez que sabemos que a financeirização da economia a coloca assente em fontes de financiamento de curto prazo, o que influencia de sobremaneira os seus níveis de risco (favorável a pouca inovação) e a maturidade dos investimentos (tendencialmente de curto prazo), bem como o seu grau de tangibilidade (preferência ativos tangíveis em detrimento dos intangíveis).

<sup>3</sup> <http://www.coinvest.org.uk/bin/view/IntanInvest/WebHome>

### C. Proposta

1. Reduzir a designada “poupança fiscal” associada ao endividamento nas empresas, fazendo com que o capital próprio e a dívida tenham o mesmo tratamento fiscal. Esta questão é tanto mais relevante quanto a economia assente em ativos intangíveis assume importância crescente, pelo que urge adequar a estrutura de capitais das empresas a esta nova economia assente em investimentos que exigem capitais permanentes (capital próprio).
2. Deste modo, e como meio fácil de gradualmente levar a cabo esta medida, propõe-se que os custos financeiros sejam considerados apenas em 75% no ano de 2020, 50% em 2021, 25% em 2022 e a partir de 2023 os mesmos não sejam considerados custos em termos de matéria coletável das empresas.

### D. Questões Frequentes

#### **Esta proposta resultará num aumento da carga fiscal?**

Esta medida levará a um aumento dos resultados tributados pois os custos financeiros deixarão de ser considerados custos fiscais. No entanto, a taxa de IRC atual deverá ser reduzida para evitar o aumento da carga fiscal.

#### **Qual será o impacto nas empresas multinacionais e na capacidade do país em atrair investimento estrangeiro?**

As empresas multinacionais têm a capacidade de colocar a dívida nas suas diferentes subsidiárias, pelo que tendem a concentrar o seu endividamento nos países em que as taxas de IRC são mais elevadas, pois aí conseguem uma maior dedução fiscal dos juros, conseguindo assim pagar menos impostos. Portugal, sendo dos países da União Europeia com taxas de IRC mais elevadas, é particularmente negativamente afetado.

Com a aplicação desta medida, não só esse efeito negativo se deixará de verificar, como também Portugal irá aumentar a sua atratividade internacional. Reduzindo o IRC, as empresas estrangeiras e multinacionais terão um maior incentivo em aumentar a atividade no nosso país, e não terão qualquer impacto negativo por esta medida, pois podem transferir a sua dívida para outros países onde este seja fiscalmente mais vantajosa.

### **Esta proposta também se aplica ao sector da Banca?**

Sim, o que irá criar um incentivo a que os Bancos tenham um modelo de negócio menos baseado no endividamento. Um modelo de negócio mais suportado em capitais próprios irá conduzir a uma redução significativa do risco sistémico da atividade bancária.

**Esta proposta aplica-se a projetos implementados em modelo project finance (que recorrem a elevados níveis de dívida de longo prazo), para os quais o fim da dedutibilidade dos juros poderá por em causa o respetivo equilíbrio financeiro?**

Para novos projetos, sim. Os projetos existentes poderão beneficiar de uma introdução mais gradual desta proposta, se tal for necessário para o respetivo equilíbrio financeiro.

**Empresas com resultados operacionais positivos terão de pagar IRC, mesmo nos casos em que os custos financeiros resultem num resultado bruto negativo?**

Com esta proposta, será sempre devido imposto, mas a liquidação do mesmo, ou de parte do mesmo, poderá ser adiada por um número de anos limitado, nas seguintes situações:

1. quando o resultado bruto for negativo,
2. quando o resultado bruto for positivo, mas inferior ao imposto apurado. Neste último caso, liquida o valor equivalente ao resultado bruto, e o remanescente será liquidado em ano posterior.

### 2.1.4 Mudar o Recibo Vencimento

#### A. Objetivos

1. Colocar no Recibo de Vencimento dos trabalhadores por conta de outrem os custos suportados pela entidade patronal a nível de fiscalidade e segurança social.
2. Dar a conhecer aos funcionários o real valor de custo, assim como as contribuições efetivas para o Estado do trabalho produzido por si.
3. Aumentar a exigência dos cidadãos perante os serviços prestados pelo Estado.

#### B. Racional

1. Os trabalhadores por conta de outrem em Portugal, veem nos seus recibos de vencimentos, considerando o ordenado mínimo, um desconto para a Segurança Social de apenas 11%.
2. Isto passa a ideia errada aos cidadãos que o custo do estado social é apenas suportado por esta fração, quando na verdade existem outros 23,75% que são pagos pela entidade patronal, valor este que é extraído do vencimento do trabalhador, pois é custo para a empresa.
3. Sendo o verdadeiro valor da contribuição social de 34,75%, e tendo o trabalhador conhecimento deste, ao estar refletido no seu recibo, a perceção do custo do Estado Social vai levar a formar cidadãos mais exigentes com as despesas do estado.

#### C. Proposta

1. Refletir no recibo de vencimento os 23,75% pagos pela entidade patronal à Segurança Social.
2. Criar um novo conceito de "Salário Real", sendo este o valor bruto mais os 23,75% (e.g. para salário mínimo €600 → €742)

### D. Questões frequentes

**Esta proposta beneficia as empresas? Querem ajudar os patrões e causar instabilidade social?**

Não. Antes pelo contrário, serve para a proteção do trabalhador, pois sem o conhecimento da sua real contribuição, o cidadão não consegue exercer os seus direitos plenamente. Para além disso, existe um nexo entre o empregador e o empregado que não pode nem deve ser ignorado. Esta proposta ajuda ambos, pois ambos fazem parte da nossa economia. A informação deve ser explícita para haver conhecimento da real contribuição do trabalhador para o Estado Social.

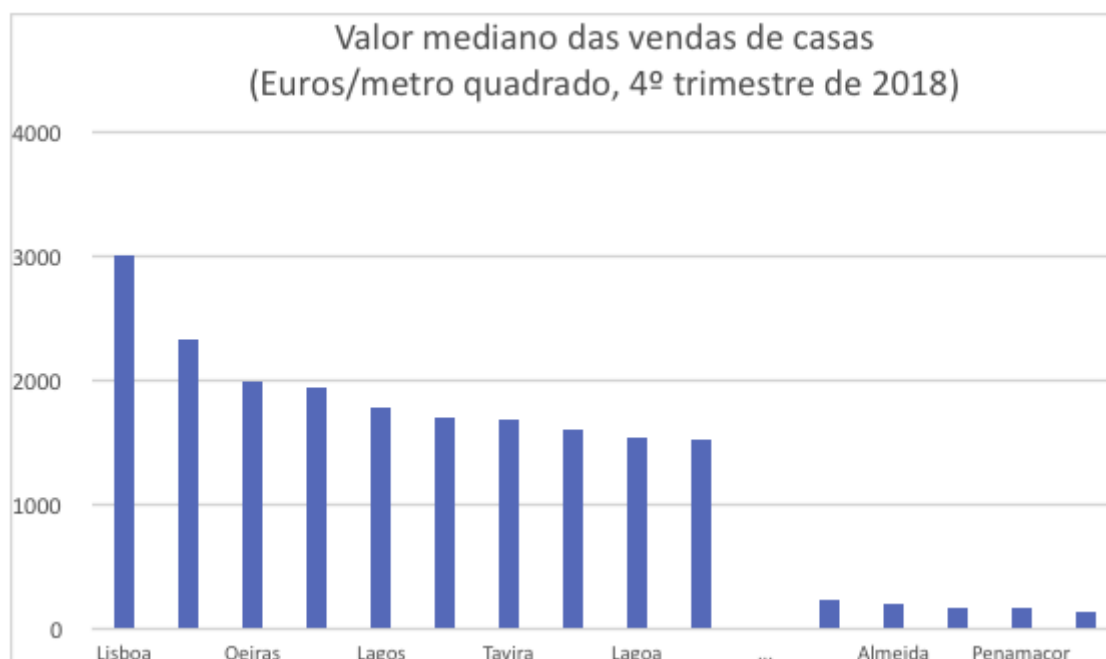
### 2.1.5 Substituição do Salário Mínimo Nacional por Salário Mínimo Municipal

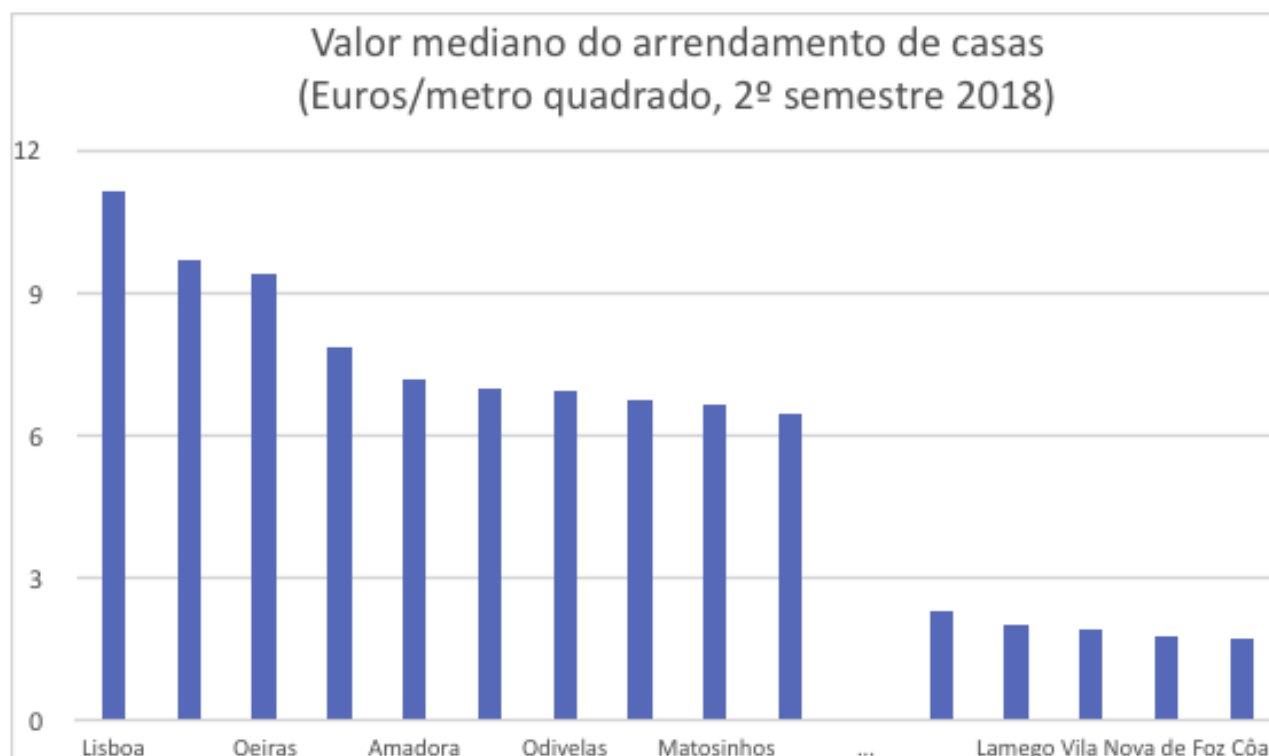
#### A. Objetivos

1. Dar autonomia aos municípios para definir o salário mínimo que mais se adequa à sua economia local.
2. Descentralizar uma componente da política económica que depende fortemente das condições económicas locais
3. Fomentar a coesão territorial.
4. Flexibilizar o mercado de trabalho.

#### B. Racional

1. O Salário Mínimo aspira a garantir condições mínimas de sobrevivência a todos os trabalhadores. As condições mínimas de sobrevivência dependem do custo de vida do local onde as pessoas vivem. O custo de vida varia bastante entre diferentes municípios do país. Nos gráficos abaixo podemos ver as diferenças num custo específico: habitação.





2. Outro dos objetivos do salário mínimo é compensar potenciais desequilíbrios de poder negocial no mercado laboral. Os mercados laborais também tendem a ser locais, especialmente o mercado laboral para pessoas com menos qualificações e com menos possibilidades de mobilidade, que são aquelas a quem o salário mínimo se destina. Na medida em que o mercado laboral é local, então também os desequilíbrios de poder negocial dependem do tecido empresarial local.
3. Sendo a determinação do salário mínimo dependente de fatores que variam bastante entre diferentes áreas do país, faz sentido que seja definido a nível local.
4. A determinação de um salário mínimo nacional que garanta mínimos de subsistência em Lisboa pode empurrar para fora do mercado de trabalho formal pessoas com poucas qualificações que moram no interior e estariam disponíveis para receber um salário mais baixo (que ainda assim lhes garantiria boas condições de vida).
5. De igual forma, a determinação de um salário mínimo nacional que garanta boas condições de vida em Belmonte pode não o fazer em Lisboa.
6. Alguns países, como os EUA, descentralizaram a definição do salário mínimo.

### C. Proposta

1. Salário mínimo passaria a ser aprovado em Assembleia Municipal por sugestão do executivo camarário.
2. O atual Salário Mínimo Nacional tornar-se-ia no salário mínimo municipal base para o primeiro ano de aplicação da lei, podendo estes últimos divergir a partir do primeiro ano.
3. No caso das regiões autónomas, aplicar-se-ia o mesmo princípio, mas com o salário mínimo regional.

### D. Questões frequentes

**Os municípios poderiam abolir o salário mínimo ou coloca-lo em níveis excessivamente elevados?**

Sim. Tanto num caso como noutro, os efeitos de uma solução extrema seriam locais, dando flexibilidade às pessoas de irem trabalhar para um município vizinho. Esta proposta iria impedir, no entanto, que uma destas soluções extremas fosse adotada a nível nacional, deixando os trabalhadores sem opções que não sair do país.

**Não é excessivamente complexo, especialmente para empresas com operações em vários municípios?**

Atualmente já existem diferenças entre municípios nas relações laborais, por exemplo, em relação à taxa de IVA. A atribuição de diferentes salários mínimos seria facilmente automatizada contabilisticamente.

**Empregadores locais podem ter influência sobre executivos camarários, forçando a baixar, ou não subir, salário mínimo.**

É um risco mitigado pelo facto de o executivo precisar de ser reeleito. Sendo os trabalhadores parte do eleitorado, podem punir um executivo que não zeles pelos seus interesses numa futura eleição.

Sindicatos locais podem ter influência sobre executivos camarários obrigando-os a subir salário mínimo para além do que os empregadores podem pagar.

Risco mitigado pelo facto de que as empresas podem mover-se para outras cidades, dando um incentivo aos executivos para serem razoáveis na determinação do nível de salário mínimo.

### Não criaria desigualdade regional?

A desigualdade já existe e está refletida no custo de vida de cada local. Existir um único salário mínimo nacional só agrava essa desigualdade, porque tem efeitos diferentes em zonas mais ricas e mais pobres do país.

### 2.1.6 Por um sistema de pensões sustentável e pela justiça entre gerações

#### A. Objetivos

1. Promover a justiça entre gerações.
2. Promover a diversificação das fontes de financiamento do sistema de segurança social português.
3. Promover a respetiva sustentabilidade, a poupança e o surgimento de novas fontes de financiamento institucionais na economia portuguesa.

#### B. Racional

1. Importa assegurar, de forma sustentável, que não haja um decréscimo na qualidade de vida das pessoas por motivos de velhice, promovendo que todos tenham acesso a uma pensão condigna, permitindo-lhes manter a sua qualidade de vida, atendendo à capacidade e financeira do sistema económico para o efeito e atendendo a uma lógica de justiça entre gerações.
2. Para o efeito, existem sistemas de segurança social, tipicamente estruturados em três pilares: sistema público (contributivo e não contributivo), sistema privado e iniciativa coletiva e sistema privado de iniciativa individual.
3. Os sistemas podem ser de capitalização (cada pessoa tem a sua conta individual, para a qual vai contribuindo, sendo a sua conta gerida como um ativo), de repartição (cada pessoa paga para os atuais pensionistas receberem) ou mistos.
4. O sistema público, previdencial, domina o sistema de pensões português, tendo os sistemas privados uma expressão bem menos relevante. Este sistema foi, ao longo do tempo, absorvendo sistemas privados coletivos, designadamente como forma de obtenção de fundos e de escala.
5. A população portuguesa vem revelando uma tendência para o progressivo envelhecimento, ao longo das próximas décadas, acompanhado de um

decréscimo relevante na natalidade:

- a) Foram sendo introduzidas reformas no sistema de pensões para lidar com o progressivo e expectável envelhecimento da população portuguesa. No seguimento dessas reformas, o atual sistema de pensões português encontra-se calibrado de forma a que os pensionistas atuais disponham de uma pensão proporcionalmente mais elevada que aquela que parte dos atuais pagadores do sistema virão a receber, como forma de promover a sustentabilidade do sistema no longo prazo.
  - b) Por outro lado, atualmente, o sistema de pensões trata-as como “direitos adquiridos”, não podendo estas, em princípio, ser alteradas, com exceção, possivelmente, de situações de crise, mas já não necessariamente em situações de estagnação ou crescimento económico limitado estrutural. Neste contexto, em caso de materialização de risco macroeconómico relevante, que limite a capacidade económica, o sistema português favorece quem recebe a pensão face a quem a paga, tendendo estes últimos a acarretar com grande parte (para não dizer a totalidade) dos custos das crises.
6. Os sistemas de repartição são importantes como forma de estabilização macroeconómica em situação de crise (embora seja necessário repartir de forma diferente os custos neste contexto, conforme já referido), mas não fomentam a poupança, essencial para o investimento e, portanto, para o crescimento económico sustentado e sustentável. Assim, o sistema de pensões português, com o domínio do sistema público, parece ser mais um dos fatores que não incentiva a poupança e, portanto, o investimento, em Portugal.
  7. Além da aplicação de medidas para a promoção da sustentabilidade do sistema público, importa fomentar o desenvolvimento dos sistemas privados de pensões, de iniciativa coletiva e individual.

### C. Proposta

1. Introduzir um teto máximo para as pensões públicas que sejam pagas com base no sistema de repartição, bem como um ponderador aplicável a essas pensões que varie consoante as variações na taxa de crescimento do PIB e atendendo ao nível de contribuições existente.
2. Introduzir uma componente obrigatória de capitalização, que pode ser gerida pelo sistema público ou por uma entidade privada, à escolha do beneficiário, e que pode ser assumida, ainda que parcialmente, pela entidade empregadora.

### D. Questões frequentes

#### **Como é que o sistema proposto garante uma pensão condigna?**

O sistema proposto assenta na existência de uma pensão pública, paga aos pensionistas por quem esteja ainda em idade ativa, de acordo com a capacidade económica existente para o efeito, que é complementada por pensões privadas, decorrentes de sistemas privados patrocinados pelas entidades empregadoras, e por poupança da própria pessoa.

#### **Porquê introduzir um teto máximo para as pensões públicas que sejam pagas com base no sistema de repartição e um ponderador para as pensões públicas que sejam pagas com base no sistema de repartição que varie de acordo com as variações na taxa de crescimento do PIB e atendendo ao nível de contribuições existente?**

Estas medidas servem para promover uma maior repartição de riscos macroeconómicos entre os contribuintes para o sistema de repartição e os beneficiários desse sistema. Por um lado, as pensões variariam de acordo com a capacidade aproximada que a economia teria para as pagar e, por outro, teriam um limite absoluto, que impediria as pensões públicas com base no sistema de repartição de se tornarem demasiado elevadas. Ainda assim, estes valores teriam de ser calibrados no sentido de assegurar sempre que esta pensão, que seria a pensão mínima a receber, fosse suficiente para permitir condições de vida adequadas e qualidade de vida aos reformados que delas dependessem.

#### **Porquê introduzir uma componente obrigatória de capitalização, nos moldes propostos?**

É importante assegurar que o sistema de pensões não depende de uma única fonte de financiamento, como forma de mitigação de risco. É também importante promover a poupança, como forma de promover o investimento.

### *2.2.1 Introdução de uma taxa fixa sobre todos os rendimentos de 15% com eliminação de todas as deduções.*

#### A. Objetivos

1. Redução da complexidade fiscal e respetivos custos administrativos
2. Incentivar a transparência na declaração de rendimentos e cumprimento fiscal.
3. Evitar ineficiências relacionadas com formas alternativas de rendimento não declarado (subsídios de alimentação, carro da empresa, etc.).
4. Introduzir justiça na taxação, evitando vantagens indevidas para quem recorre a planeamento fiscal para obter maiores deduções.
5. Limitar a punição excessiva da remuneração horas extraordinárias
6. Reter no país quadros com formação elevada com benefícios para a criação de emprego e produtividade de toda a economia.
7. Dinamizar a economia.

#### B. Racional

1. Na medida em que os trabalhadores negoceiam salários líquidos, a progressividade fiscal ajuda a financiar empregadores de mão-de-obra barata à custa dos empregos de mão de obra qualificada.
2. Portugueses passam milhares de horas a preencher declarações de IRS complexas, sendo muitas vezes punidos com coimas resultantes apenas de desconhecimento.
3. Fiscalização de um sistema fiscal complexo consome recursos da Administração fiscal.
4. Muito do planeamento fiscal feito em torno do atual sistema de imposto sobre rendimento resulta em distorções na alocação de recursos. Por exemplo, muitas empresas dão benefícios aos trabalhadores mais qualificados, como automóveis, viagens e ajudas de custo, que os próprios prefeririam receber em dinheiro.
5. Taxação marginal do segundo elemento do casal (normalmente a mulher) é bastante elevado e superior ao do primeiro elemento (normalmente o homem), gerando um desincentivo à entrada (ou reentrada) da mulher no mercado de trabalho ou reduzindo as suas ambições profissionais.
6. O mercado de trabalho é cada vez mais global, principalmente entre os trabalhadores mais qualificados. Altas taxas de IRS para salários elevados em Portugal, mas medianos no resto do Mundo, cria um incentivo à saída de trabalhadores altamente qualificados. Como se pode ver no quadro abaixo, para

salários brutos anuais de 30 mil euros (entre 1400 e 1500€ líquidos mensais) e 50 mil euros (entre 2000€ e 2200€ líquidos mensais), Portugal tem taxas marginais muito elevadas, incentivando por via fiscal à emigração de alguns dos melhores quadros. Esta desvantagem é particularmente grave em relação a países com o mesmo nível de desenvolvimento económico que Portugal no centro e leste da Europa.

	Taxa marginal por rendimento bruto	
	30 mil euros	50 mil euros
Portugal	37%	45%
Irlanda	20%	40%
Países Baixos	13%	41%
Reino Unido	20%	20%
Hungria	15%	15%
Eslováquia	19%	25%
Estónia	20%	20%

No passado, vários países com nível de desenvolvimento económico e posicionamento semelhante ao de Portugal adotaram taxas únicas (ou regime semelhante apenas duas taxas) com sucesso, incluindo Estónia, Letónia, Lituânia e Hungria (uma taxa), Eslováquia (uma taxa que passou a duas) e Irlanda (duas taxas apenas).

### C. Proposta

1. Taxa única de IRS de 15%.
2. Para evitar impacto orçamental imediato, e ainda assim beneficiar do efeito da simplificação, poderá ser introduzida inicialmente uma taxa de 20% a ser reduzida em 1 ponto percentual por ano nos 5 anos seguintes.
3. A taxa única aplicar-se-ia a todos os rendimentos e para todos os contribuintes de forma igual.
4. Seriam eliminadas todas as deduções e benefícios fiscais em sede de IRS.
5. Todo o imposto sobre rendimento seria retido na fonte, eliminando a necessidade de a maioria dos contribuintes preencher declaração de IRS.
6. Até ao reequilíbrio do mercado de trabalho, os rendimentos do trabalho por conta de outrem ficariam isentos de imposto até ao valor de 650€.

### D. Questões frequentes

#### Como funciona a isenção?

Todos os trabalhadores por conta de outrem não pagariam qualquer taxa nos primeiros 650€. Por exemplo, um trabalhador que recebesse 700€ pagaria 7,5€ de imposto ( $15\% \times 50\text{€}$ ).

#### A norma violaria a Constituição da República Portuguesa?

Em primeiro lugar, mesmo que violasse, tal não deve ser impedimento à apresentação de propostas. A Constituição pode ser mudada. No entanto, a regra não viola o princípio da progressividade. A Constituição da República Portuguesa exige que o imposto sobre o rendimento seja progressivo. Com a isenção, essa progressividade é garantida. Como visto acima, uma pessoa que recebesse 700€, pagaria 7,5€ de imposto (1,1% de taxa efetiva) enquanto que alguém que recebesse 7000€ pagaria 952€ (13,6% de taxa efetiva).

#### Existem outros países com uma taxa única sobre o rendimento?

Sim. Muitos países do centro e leste da Europa adotaram regimes de taxa única (Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Bulgária e Hungria). Outros países da União Europeia, como a Irlanda e Eslováquia, têm regimes simples com apenas duas taxas. Grande parte destes países já ultrapassaram economicamente Portugal, e todos sem exceção têm crescido mais depressa nos últimos 20 anos. Dez estados americanos também têm uma taxa única sobre o rendimento.

#### A medida não aumentaria a desigualdade?

A contribuição de cada indivíduo seria proporcional ao rendimento, mas os benefícios que cada um receberia do estado seriam iguais para todos. Na medida em que cada pessoa pagaria proporcionalmente aos seus rendimentos, mas todos beneficiariam de serviços públicos por igual, continuaria a existir redistribuição. Hoje a maior fonte de desigualdade é o diferente acesso a serviços públicos como educação e saúde, pontos que serão cobertos noutras propostas para o país. Para além disso, a isenção para o rendimento de trabalho por conta de outrem abaixo de 650€ garantiria algum nível de progressividade.

### Como funcionaria com a isenção por filho?

Por cada filho, o patamar de isenção individual subiria 200€ para cada progenitor. No caso de famílias monoparentais esse valor seria duplicado. Por exemplo, uma mãe solteira com dois filhos ficaria isenta até aos 1450€.

### Qual o impacto orçamental da introdução da medida?

De momento, a taxa de IRS efetiva anda nos 13%. Considerando a isenção para rendimentos de trabalhadores por conta de outrem abaixo de 650€, uma taxa fixa de 15% implicaria uma taxa efetiva sobre o rendimento bruto de cerca de 10%. Assumindo o mesmo perfil de rendimentos, isto teria um custo orçamental de cerca de 2 mil milhões de euros no primeiro ano, menos de 1% do PIB. O efeito na economia e o aumento de eficiência fiscal, comprovado noutros países como visto acima, aumentaria a base fiscal reduzindo este impacto a menos de 0,5% do PIB. A introdução gradual da taxa única, começando nos 20% atenuaria qualquer impacto orçamental no curto prazo.

### A medida alguma vez foi tentada em Portugal?

Não na sua totalidade, mas para certos rendimentos já existe (por exemplo, para rendimentos de capital). Recentemente foi introduzida uma taxa única de IRS de 20%, mas apenas para residentes não habituais. A lógica da medida foi a de atrair estrangeiros e emigrantes portugueses com altas qualificações. Lógica semelhante à desta medida que pretende impedir que esses talentos abandonem o país em primeiro lugar.

### 2.2.2 Simplificação Fiscal.

#### A. Objetivos

1. Ter um sistema fiscal compreensível para o cidadão e investidor.
2. Dar estabilidade ao sistema fiscal no tempo.
3. Acabar, no sentido lato, com toda e qualquer dupla tributação.
4. Limitar a capacidade do Estado para *bullying* fiscal.

#### B. Racional

1. A receita fiscal do Estado serve para garantir o funcionamento do mesmo, nas suas funções básicas e de soberania, bem como financiar os serviços que a sociedade tem vindo a decidir. Independentemente de se concordar com o nível dos serviços, ou sem entrar na discussão sobre o que são as funções que devem estar no Estado ou não, é imperativo que o processo pela qual a receita é obtida seja entendível pelo mais leigo dos cidadãos. Ser capaz de interpretar de forma crítica essa informação é também permitir ao cidadão mais capacidade de escolha nas opções políticas que tem para fazer aquando atos eleitorais.
2. Um sistema fiscal cuja receita depende, em mais de 80%, de três impostos (com variadas complexidades inerentes a cada um), mas que ainda compreende algumas dezenas de outros impostos, taxas e contribuições, não é fácil de compreender.
3. Nos últimos 20 anos, desde 1998, estes três impostos têm vindo a crescer no seu peso da receita fiscal – de 74% para 81%. Apenas nos últimos 3 anos, neste último consulado Socialista, se tem verificado um aumento de receitas nos impostos indiretos que não o IVA (de 15% para 19% da receita fiscal total).
4. Do ponto de vista do cidadão a distinção entre um imposto, uma taxa e uma contribuição não é transparente. Não existe. A realidade existente de impostos sobre impostos (IVA sobre IA), impostos sobre contribuições (IVA sobre CA), entre outros, é algo inaceitável. É uma receita do Estado, não facultativa, que é ainda agravada por via do IVA.
5. Um sistema fiscal compreensível, estável e simples é um fator de atração de investimento estrangeiro tão ou mais relevante que a própria taxa. Um investidor procura estabilidade e simplicidade nas lides com o Estado.

### C. Proposta

1. Criar um plano para a redução do número de taxas, impostos e contribuições de forma sistemática ao longo de 10 anos, estabilizando posteriormente na sua estrutura.
2. Estandardizar a forma de cálculo dos diferentes pagamentos, como compensações e taxas, nos diferentes municípios, permitindo-lhes concorrência ao nível de preço ou mesmo de isenções.
3. Fazer um levantamento sistemático de todas as situações de dupla tributação e eliminá-las, numa primeira fase com medidas de equilíbrio neutral orçamental.
4. Reverter o ónus de prova nas dívidas fiscais, tendo o Estado que fazer prova de dívida ao invés do contribuinte provar a sua inocência.

### D. Questões Frequentes

**E como fazemos com situações de bens específicos que sejam taxados para efeitos de controlo de consumo?**

A simplificação fiscal não significa acabar com todos menos 3 impostos. Há abertura e flexibilidade para tal. No entanto, em vez de ter um imposto sobre o tabaco, outro sobre os combustíveis, podem ser agregados num imposto sobre bens com externalidades negativas, simplificando assim a sua aplicação.

### *2.2.3 Redução do IVA para as energias renováveis.*

#### A. Objetivos

1. Aumentar o autoconsumo doméstico de energia solar.
2. Descentralizar a produção elétrica.
3. Reduzir o tempo de retorno de investimento.
4. Reduzir a despesa com a fatura elétrica das famílias.
5. Reduzir as emissões poluentes provenientes do gás e carvão
6. Dinamizar a economia.
7. Dar liberdade aos consumidores de produzirem a sua própria energia e serem autónomos energéticos.

#### B. Racional

1. Portugal é um dos países da Europa com mais exposição solar.
2. O sector solar doméstico é muito reduzido em Portugal relativamente à sua exposição solar e a área disponível.
3. Os custos com a eletricidade representam uma fração significativa do vencimento médio das famílias Portuguesas.
4. A legislação relativa ao autoconsumo é anacrónica e pouco permissiva.
5. Os painéis solares têm uma durabilidade ainda por definir, mas é provável que em condições meteorológicas como as de Portugal, onde sofrem poucas agressões, consigam manter mais de 80% de eficiência nos primeiros 100 anos de vida.
6. A distribuição da produção energética aumenta a resiliência da rede e reduz os custos da infraestrutura necessária ao transporte.
7. As redes elétricas distribuídas sofrem menos perdas por transporte.
8. Os painéis solares são peça fundamental da próxima revolução energética que será fechada com a disponibilização de baterias domésticas a preços acessíveis.

### C. Proposta

1. Redução para 6% do IVA aplicado aos painéis solares, e respetivos inversores, DC/AC.
2. Promoção junto da população dos benefícios e o reforço da mensagem.

### D. Questões frequentes

#### Qual será o diferencial de Receita?

Não será um valor significativo, pois o IVA apenas terá impacto no consumidor final e o valor “perdido” para a taxa reduzida com a ação será de cerca de 120€ por KW instalado.

#### A produção de Painéis Solares é poluente?

A maioria dos painéis solares é fabricada na Ásia, sendo a sua principal composição “areia (silício)” e alumínio.

#### Produzir Painéis Solares exige mais energia do que alguma vez estes vão gerar?

Trata-se de um mito, até porque os painéis podem ser produzidos com energia proveniente de mais painéis, não faz sentido esta observação.

### 2.2.4 Reconfiguração gradual da taxação dos rendimentos de capital

Queremos ter o sistema fiscal mais atrativo da OCDE para os acionistas portugueses e estrangeiros. Para tal, a Iniciativa Liberal propõe alterar o sistema fiscal das empresas, passando a tributar com base no local de residência dos acionistas e não no local onde se gera a riqueza. Ou seja, vamos eliminar o IRC e tributação dos lucros distribuídos e retidos das empresas e passaremos a tributar apenas os dividendos em Portugal, em IRS, com uma taxa única de 28%.

Note-se que os impostos sobre os lucros (antes de impostos) atualmente rondam os 50%. Com esta proposta o ónus total da tributação sobre os lucros (antes de impostos) será o mais baixo observado na OCDE – acreditamos que não haverá fuga de acionistas, pelo contrário é esperado um aumento dos investidores.

#### A. Objetivos

1. Recompensar o esforço do trabalho.
2. Melhorar a competitividade fiscal de Portugal.
3. Aumentar o investimento empresarial em Portugal.
4. Tributar o lucro das empresas na esfera individual dos seus sócios.
5. Criar um regime fiscal favorável aos acionistas – atraindo esta tipologia de investidores.

#### B. Racional

1. Portugal exhibe uma elevada taxa marginal de IRC. Em 2019, incluindo a taxa normal de imposto e as derramas estaduais e municipais de imposto, a taxa máxima marginal de IRC em Portugal é de 31,5%, tratando-se da 3ª taxa marginal mais elevada na União Europeia cuja média se situa em 21,8%.<sup>4</sup> Em Portugal, a receita global de IRC em percentagem do PIB está também acima da média exibida nos países da OCDE (3,1% do PIB na OCDE e 2,9% do PIB em Portugal), segundo os últimos dados disponíveis, referentes a 2016), sendo superior à de países como a Alemanha (2,0% do PIB), Espanha (2,2%), Estados Unidos (2,0%), França (2,0%) ou Irlanda (2,7%).
2. O esforço fiscal em Portugal, aqui definido como a relação entre a carga fiscal (impostos totais acrescidos de contribuições sociais, em percentagem do PIB) e o PIB “per capita” do país, é elevada, encontrando-se 2 pontos percentuais do PIB

<sup>4</sup> Taxation Trends in the European Union, 2019

acima da tendência na União Europeia<sup>5</sup>. Entre os países da União Europeia com PIB “per capita” idêntico ou inferior ao de Portugal, incluem-se os seguintes países (com as seguintes taxas máximas marginais de IRC em 2019): Bulgária (10,0%), Croácia (18,0%), Eslováquia (21,0%), Estónia (20,0%), Grécia (28,0%), Hungria (10,8%), Letónia (20,0%), Lituânia (15,0%), Polónia (19,0%), República Checa (19,0%) e Roménia (16,0%). Em média, a taxa máxima marginal de IRC nestes países é de 17,9%.

3. O investimento total (público e privado) em Portugal representa hoje somente 17% do PIB. Tendo em consideração o nível de PIB “per capita” do país, Portugal, em matéria de investimento, encontra-se 4 pontos percentuais do PIB abaixo da tendência na União Europeia (segundo cálculos próprios, a partir de dados AMECO e Eurostat). Trata-se de um desvio de sensivelmente 8.000 milhões de euros. A título de comparação, a República Checa, que concorre diretamente com Portugal no comércio internacional (v.g., na indústria automóvel) e que evidencia um PIB “per capita” muito próximo do nosso, exibe um nível de investimento total (público e privado) correspondente a 25% do seu PIB. Sem surpresa, apesar de evidenciar uma taxa máxima de IRC de apenas 19%, as receitas de IRC na República Checa equivalem a quase 4% do PIB.
4. O paupérrimo nível de investimento em Portugal condiciona a evolução da economia nacional, bem como o seu potencial de desenvolvimento, constituindo um dos principais obstáculos, senão mesmo o principal obstáculo, ao crescimento e à melhoria da produtividade do país. Ao mesmo tempo, dada a escassa capacidade interna de financiamento da economia, grandes aumentos de investimento resultarão sobretudo da captação de investimento direto estrangeiro. Neste contexto, o IRC em Portugal, tal como ele existe hoje, conforme descrito nos pontos anteriores, constitui um impedimento competitivo, adverso à competitividade da economia portuguesa, na cena internacional.
5. Em Portugal, de acordo com os mais recentes dados da Autoridade Tributária, não chegam a 500.000 os sujeitos passivos de IRC, dos quais 0,6% são não-residentes. Em 2017, no conjunto dos 475.119 sujeitos passivos, dos quais 69,9% pagaram imposto, o IRC liquidado atingiu o valor de 4.493 milhões de euros. Deste montante, mais de metade do valor liquidado (53,5% do total) foi suportado pelas empresas com volume de negócios superior a 25 milhões de euros (0,4% dos sujeitos passivos); 22,2% pelas empresas com volume de negócios entre 2,5 e 25 milhões de euros (2,9% dos sujeitos passivos), e; 12,5% pelas empresas com volume de negócios entre 500 mil euros e 2,5 milhões de euros (9,5% dos sujeitos passivos). Em suma, 88,2% do valor do IRC liquidado foi gerado por apenas 12,8% dos sujeitos passivos (que têm volumes de negócios superiores a 500 mil euros).

<sup>5</sup> Cálculos a partir de dados AMECO e Eurostat

6. Num mundo caracterizado pela mobilidade do capital, elevadas taxas de IRC influenciam negativamente os influxos de capital nos países que as praticam. Elevadas taxas de IRC incentivam também a evasão e a elisão fiscal que, por sua vez, beneficiam da complexidade do próprio código fiscal. Estes efeitos são tanto maiores quanto maiores forem as empresas em causa, sendo que são precisamente as empresas de maior dimensão que mais contribuem para as receitas fiscais e para a melhoria da produtividade de um país. A fim de contrariar estes incentivos perversos, a eliminação do IRC tornaria Portugal mais atraente do ponto de vista fiscal às empresas mais robustas e simplificaria a tributação dos lucros das mesmas, que passaria a ser feita na esfera individual dos seus sócios – sob o regime da transparência fiscal. Esta transformação significaria também que o imposto cobrado aos sócios finais deixaria de ser calculado numa base de territorialidade do rendimento gerado, passando a ser calculado numa base de residência fiscal do sujeito passivo. Trata-se de uma importante nuance conforme veremos de seguida.
7. Em Portugal, o regime da transparência fiscal encontra-se consagrado no código de IRC, embora sob condições relativamente restritas (art.6º). Assim, segundo o código de IRC, as sociedades e outras entidades abrangidas pelo regime de transparência fiscal “não são tributadas em IRC, salvo quanto às tributações autónomas” (art.12º). De igual modo, conforme é mencionado no código (art.6º), “É imputável aos sócios, integrando-se, nos termos da legislação que for aplicável, no seu rendimento tributável para efeitos de IRS ou IRC, consoante o caso, a matéria coletável, determinada nos termos deste Código, das sociedades a seguir indicadas, com sede ou direção efetiva em território português, ainda que não tenha havido distribuição de lucros”. Atendendo ao exposto no ponto 6., quanto ao critério de residência fiscal como ponto de partida para o apuramento e tributação do imposto, o articulado do regime de “transparência fiscal” teria, porventura, de ser adaptado na parte referente a “com sede ou direção efetiva em território português”.
8. A tributação dos lucros das empresas na esfera individual dos seus sócios eliminaria a atual dupla tributação dos lucros empresariais (primeiro, na esfera da empresa sobre o resultado líquido e, depois, na esfera dos sócios sobre os dividendos, sempre que distribuídos) e levaria à transformação do presente modelo de “*corporate taxation*” num novo modelo – comumente conhecido pela expressão anglo saxónica “*shareholder taxation*”. Neste novo enquadramento, ganhariam relevância a taxa de tributação sobre os dividendos e a taxa marginal máxima de IRS porquanto seria na definição destas taxas que resultariam os incentivos à constituição de sócios pessoas individuais ou pessoas coletivas e de sócios residentes ou não residentes. Ora, no conjunto dos países da OCDE, a taxa média de tributação dos dividendos para pessoas singulares é de 28,8% (em Portugal é de 28%, sendo de 25% para pessoas coletivas). Quanto ao IRS, no

universo da OCDE a taxa máxima marginal de IRS (incluindo sobretaxas) é em média de 42,5% (em Portugal é de 53%). Por fim, a taxa máxima marginal de IRC nos países da OCDE é de 22,5% (em Portugal é de 31,5%).

9. Em Portugal, considerando as atuais taxas de imposto, designadamente a taxa máxima marginal de IRC e a taxa à qual são tributados os dividendos em sede de IRS, mais de metade (50,7%) dos resultados distribuídos antes de impostos são consumidos pelo IRC e pelo IRS (sendo que o cálculo resulta da seguinte fórmula:  $[(100 / (1 - \text{taxa de IRC})) - 100 + \text{taxa autónoma de IRS}] / (100 / (1 - \text{taxa de IRC}))$ , em que os resultados distribuídos após IRC = 100). Contudo, no conjunto dos países da OCDE<sup>6</sup>, o peso dos impostos sobre os resultados distribuídos (antes de impostos) é inferior ao que acontece em Portugal, situando-se a respetiva média em 41,7%. Os países que evidenciam menor peso fiscal sobre os lucros empresariais são a Estónia e a Letónia (em ambos os casos, 20,0%), resultante da combinação de uma taxa máxima de IRC de 20% e de uma taxa autónoma de IRS de 0% sobre dividendos.
10. Segundo o boletim estatístico do Banco de Portugal, a receita global de IRC em 2017 foi de 5.752 milhões de euros. Mas, de acordo com a Autoridade Tributária, o IRC liquidado em 2017 foi de 4.493 milhões de euros sobre matéria coletável de 22.746 milhões de euros – uma taxa média efetiva de 20%. Assim, assumindo no novo modelo uma taxa única de tributação dos lucros de 28% – igual à que existe hoje em Portugal para tributação autónoma de dividendos em sede de IRS, inferior à taxa máxima marginal existente na OCDE, mas superior à atual taxa média efetiva de IRC – o montante potencial a tributar na esfera individual dos sócios poderia até ser superior ao que hoje é arrecadado em sede de IRC, quer pelo efeito da taxa, quer por via da eliminação da despesa fiscal associada ao IRC. O acréscimo de receita potencial permitiria também acomodar, ou amortecer, dois efeitos negativos, expectáveis num primeiro momento, sobre a evolução da receita.
11. Na presente proposta, são dois os potenciais efeitos negativos sobre a receita fiscal. Primeiro, assistir-se-ia, num momento inicial, à perda de receita associada ao facto de a nova taxa única se aplicar apenas aos lucros atribuíveis a sócios residentes em território nacional. Ou seja, os sócios não-residentes em território nacional não pagariam imposto em Portugal. Trata-se de um efeito que, na ausência de dados discriminados da Autoridade Tributária, é difícil de quantificar, sabendo-se apenas que os sujeitos passivos não-residentes representam 0,6% dos sujeitos passivos totais de IRC (mas representando, provavelmente, uma parte significativa do IRC liquidado, sobretudo no segmento de empresas com volume de negócios superior a 25 milhões de euros). Segundo, com a presente proposta também se perderia a receita que hoje resulta da dupla tributação que ocorre através da cobrança de imposto na esfera individual dos sócios, sobre os dividendos distribuídos, após a cobrança de

<sup>6</sup> "Tax database – Overall statutory tax rates on dividend income"

IRC (um efeito que, embora de menor dimensão face ao primeiro efeito, na ausência de dados discriminados também é difícil quantificar).

De qualquer modo, uma estimativa prudente aconselharia a acompanhar a proposta de eliminação do IRC de uma redução da despesa pública de até 1,25% do PIB (cerca de 50% do IRC liquidado) para neutralizar perdas iniciais de receita decorrentes destas duas medidas.

12. A definição de uma taxa única de tributação dos lucros em 28%, aplicável apenas a sujeitos passivos residentes em território nacional colocaria Portugal numa situação competitiva extraordinariamente favorável em matéria de impostos sobre o rendimento empresarial. O peso dos impostos sobre os lucros (antes de impostos) resumir-se-ia à taxa única de 28%, aumentando a rentabilidade após impostos do capital investido e baixando o ónus total da tributação sobre os lucros (antes de impostos) para o nível mais baixo observado na OCDE (segundo cálculos próprios, de apenas 19,2%, um valor significativamente inferior aos atuais 50,7% e apenas ligeiramente inferior aos da Estónia e da Letónia). O alargamento esperado da base permitiria aumentar a tributação nominal global do rendimento das empresas. Esse alargamento da base seria proporcionado quer pelo aumento do número de detentores de instrumentos de capital residentes em Portugal – atraídos pela simplificação do regime e pelo baixo peso de impostos sobre os lucros antes de impostos –, quer pelo aumento médio salarial que a eliminação do IRC permitiria concretizar ao nível das empresas e dos seus trabalhadores através do aumento do investimento (quiçá, com carácter mais permanente pelo efeito da fixação de residência fiscal).

### C. Proposta

1. Eliminação gradual do IRC para novas empresas de responsabilidade limitada, mantendo as regras relativas à dedução e reporte de prejuízos fiscais (art.52º) e às tributações autónomas (art.88º), e adoção generalizada do regime de transparência fiscal para as empresas já estabelecidas durante um período transitório de até 3 anos.
2. Tributação dos lucros à taxa de imposto de 28% na esfera individual dos sócios, pessoas (individuais ou coletivas), residentes em território português.
3. A taxa será aplicável aos dividendos distribuídos aos sócios e, também, aos lucros não distribuídos sem prejuízo das regras atuais de dedução de prejuízos fiscais. Em alternativa poder-se-á optar pela tributação apenas no momento de materialização de mais valias.
4. No caso das sociedades cotadas em mercado regulamentado nacional, a

tributação da componente de lucros não distribuídos poderá ser substituída pela tributação anual de mais-valias, à mesma taxa de 28% e sujeita à dedução de mais e menos-valias (em moldes afins à dedução de prejuízos fiscais aplicáveis às não-cotadas).

### D. Questões frequentes

#### **Esta proposta beneficia os “patrões” e não os “trabalhadores”?**

A proposta beneficia os trabalhadores na medida em que se reduzirmos os impostos sobre o capital sobra mais capital para investimento no outro fator de produção: o trabalho.

Em qualquer caso, a tributação sobre o trabalho não se agrava e continua a ser menor do que a tributação sobre o capital.

#### **"A taxa marginal em IRC penaliza as pequenas empresas e não as grandes que não pagam ou facilmente deslocam a sede."**

Não é isso que sugerem as estatísticas relativas à cobrança de IRC. As estatísticas da AT<sup>7</sup> indicam que a esmagadora maioria de IRC (88% do total) é pago pelas empresas com volume de negócios superior a 500.000 (12% do total) e que, dentro deste universo, 53% do total de IRC é pago pelas empresas de dimensão muito grande (i.e., com volume de negócios superior a 25 milhões de euros, representando 0,4% do total de sujeitos passivos).

#### **Como é que esta tributação se conjuga com os 15% no IRS propostos pelo IL?**

Ao mantermos uma taxa autónoma de IRS de 28% sobre dividendos e mais-valias de capital (o IRC deixa de existir) e, em simultâneo, uma taxa única de IRS de 15% para rendimentos do trabalho, mantemos uma certa progressividade levando a que sócios de capital tivessem uma taxa efetiva superior aos restantes contribuintes.

#### **Mas há sócios gerentes / trabalhadores e sócios de capital. Como é que se faz esta distinção?**

Grosso modo, o gerente com ordenado (i.e., com trabalho) vê o seu ordenado sujeito a 15% (mais contribuições para a segurança social). O sócio de capital, que receba

<sup>7</sup> <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/Pages/default.aspx>

rendimentos de capital paga 28% dessa componente.

**A taxa de IRC para lucros até 15 mil euros está fixada nos 17%. Mas agora vai pagar 28%. Ou seja, há um agravamento para as empresas com poucos lucros?**

Não. Com a nossa proposta os resultados até 15 mil euros irão pagar 0%. Os dividendos que dantes estavam sujeitos a uma taxa liberatória de 28%, vão continuar a pagar uma taxa de 28%. Resumindo: deixa de haver uma dupla tributação. Os pequenos investidores saem beneficiados.

**Porque não pensaram numa possível isenção de IRC do reinvestimento de lucros (incluindo maquinaria)?**

Existem atualmente regimes desses (quer benefícios sobre reinvestimento de lucros, quer regimes de amortização acelerada de investimentos), mas têm um impacto reduzido e apenas instrumental. O objetivo da nossa proposta de eliminação do IRC seria romper com o paradigma de tributação das empresas. Acreditamos que as empresas são detidas por pessoas, e essas é que devem pagar impostos.

**Porque motivo não referem a questão de rendimentos prediais e similares em sede de IRS?**

Os rendimentos prediais correspondem a rendimentos de categoria F (ao passo que os rendimentos de capital são rendimentos tipo E). Mas com a nossa proposta de *flat tax* de 15% de IRS, mantendo as possibilidades de tributação autónoma a 28% dos rendimentos prediais ou o englobamento dos mesmos em sede de IRS, toda a gente irá optar pelo englobamento (a 15%).

**Não era mais fácil pensar em taxas diferenciadas de IRC aplicadas por ramo de atividade e por volume de vendas?**

A classificação de atividades económicas não é de aplicação objetiva. É a gestão da empresa que define e declara o seu CAE. Adicionalmente uma empresa pode registar vários CAE. Finalmente, mesmo *a posteriori* é extremamente difícil de controlar qual a CAE mais correta.

Além disso, a solução de taxas fixas acabará, inevitavelmente, por favorecer este ou aquele sector, retirando neutralidade à política fiscal. Aliás, uma das grandes

vantagens da eliminação do IRC é precisamente essa: acabar com os alçapões, benefícios e penalizações que caracterizam o atual código.

**Do ponto de enquadramento legal/fiscal internacional é viável ter uma taxa de 0% no IRC? As regras europeias permitem isto? Qual o risco de sermos classificados como um paraíso fiscal a nível internacional?**

Não há razão para que não o possamos fazer. Não há legislação europeia explícita que contrarie a proposta – embora seja de esperar sempre alguma oposição. Não estamos a desenhar nenhum paraíso fiscal. Note-se que o rendimento empresarial continua a ser taxado, mas na esfera pessoal dos sócios. Atualmente há dupla tributação do mesmo rendimento: na empresa e aquando da sua chegada aos sócios. Queremos eliminar a dupla tributação.

**Estamos a manter 28% no IRS, pelo que implicitamente haverá um incentivo à criação de utilização de holdings pessoais?**

Às "holding pessoais" aplicar-se-ia o mesmo raciocínio de *"pass-through"*, ou seja, o imposto de 28% recairia sempre sobre os beneficiários finais (que hoje é de *"disclosure"* obrigatório) caso os mesmos fossem residentes fiscais em Portugal.

No caso do *"intermingling"* de finanças pessoais e empresariais, no desenho da proposta mantêm-se as tributações autónomas precisamente para contrariar esse tipo de abusos.

**E no caso dos não residentes? Como garantir que estes pagam os 28% IRS em Portugal? Não corremos o risco de isentar totalmente os não residentes?**

Sim, estamos mesmo a isentar os sócios fiscalmente não residentes. Essa é a consequência da aplicação do *"shareholder taxation"*, pois se a tributação passa a incidir sobre o IRS, ela aplica-se apenas aos residentes fiscais.

Mas, ao abrigo da generalidade dos convénios de dupla tributação, os sócios não residentes, ao não pagarem IRC em Portugal, pagarão na totalidade o IRC nos seus respetivos países ao repatriarem os lucros. Assim, a solução da nossa proposta consiste em definir uma taxa em Portugal que, face ao conjunto de IRC+IRS dos outros países, levasse um não-residente a querer a tornar-se residente em face da mais baixa fiscalidade globalmente considerada.

E para os países fora da OCDE? E mais concretamente, se os não-residentes declarem que vivem num paraíso fiscal, ou que, por qualquer motivo, não pagam IRS nem IRC?

Nestas circunstâncias o mais simples será agravar a taxa única de 28% para um valor superior

**Não estão a promover a fuga e a deslocalização das empresas a operar em Portugal?**

Não. Pelo contrário. Ao não pagarem IRC em Portugal as empresas pagarão, de uma maneira geral, a totalidade o IRC nos seus respetivos países ao repatriarem os lucros. Isto significa que uma empresa estrangeira, por exemplo, irlandesa, teria de pagar 12,5% de IRC na Irlanda sobre os lucros repatriados relativos à sua subsidiária em Portugal. Neste caso, na prática, temos aqui um incentivo a que os lucros não sejam repatriados. , no limite, para que empresas estrangeiras mudem a sua sede para Portugal. E que façam a distribuição de dividendos da empresa-mãe no nosso país.

De facto, o incentivo no sentido da mudança de sede fiscal das empresas e, dependendo da conjugação de taxas IRC+IRS no estrangeiro, também dos seus beneficiários individuais. Passe a analogia (imperfeita), um pouco como já sucede com os residentes não habituais.

**Como sucede no caso de um acionista individual não residente (p.e. americano) com ações de uma empresa portuguesa? Uma vez que a empresa portuguesa não paga IRC e o dividendo é distribuído em Portugal, este acionista pagaria apenas o imposto de dividendos americano (20%)?**

O princípio é "*shareholder taxation*". Se o *shareholder* não é residente fiscal em Portugal não paga imposto em Portugal, mesmo que a distribuição seja feita por empresa com sede ou atividade em Portugal. Seria tributado no seu país de residência fiscal (em IRS).

No caso de a empresa ter sede no estrangeiro, ao abrigo dos convénios internacionais, a própria empresa seria provavelmente taxada no estrangeiro (em IRC).

Como é que isto se conjugaria com o caso da Estónia? Na Estónia as empresas apenas pagam imposto (20%) no momento de distribuição de dividendos, mas os dividendos de subsidiárias estrangeiras estão isentos.

Pagaria IRC na Estónia de 20% (a taxa em vigor).

O que acontece com as derramas? No caso da derrama estadual sobre lucros superiores a 35 milhões de euros, e no caso das derramas municipais?

As derramas de IRC deixariam de existir. A derrama estadual deverá ter uma extinção faseada: ou seja, apenas será eliminada ao fim de 3-4 anos.

Note-se que acreditamos que taxa máxima, aplicada às maiores empresas, existe como mecanismo de compensação pelo excesso de rendas que são atribuídas a essas mesmas empresas. Ou seja, por um lado rendas e protecionismo para o sector não transacionável, por outro, sobretaxas de imposto para recuperar parte dessas rendas quando é necessário. São duas péssimas práticas, mas são complementares, portanto, ao baixarmos o IRC para estas empresas, temos também de tratar do "outro lado da moeda" e encontrar forma de acabar com estas rendas excessivas (e recuperá-las enquanto isso não sucede) e de abrir os sectores em causa à concorrência. Assim, defendemos um faseamento desta solução como o tempo necessário para fazer as reformas que acabam com as rendas e protecionismo dado a estas empresas.

Será preciso encontrar um mecanismo de compensação para os municípios.

### **Qual a principal vantagem deste modelo fiscal?**

Vamos ser o país mais atrativo para os acionistas da OCDE.

Vamos alterar os termos de competitividade fiscal do país: Passaremos a tributar pela nacionalidade ou na residência do investidor e não pelo local onde foi criado o valor. Pode parecer injusto, mas a forma fiscal é a única forma de um país periférico competir e compensar o facto de estar longe do centro da europa. Longe dos principais mercados.

### 2.2.5 Privatização da Caixa Geral de Depósitos

#### A. Objetivos

1. Retirar o Estado do sistema financeiro.
2. Retirar aos partidos do regime um instrumento político.
3. Deixar de socializar os prejuízos de uma gestão política da Caixa Geral de Depósitos (CGD).
4. Incentivar maior dinamismo e concorrência no sistema bancário português.
5. Criar um mecanismo de compensação e dinamização das Pequenas e Médias Empresas (PME)<sup>8</sup>.

#### B. Racional

1. Os Defensores do banco público alegam que a CGD serve como instrumento para trazer estabilidade ao sistema financeiro nacional.
2. Em relação à estabilidade do sistema financeiro não se conhece qualquer ação concreta nesse sentido. O sistema financeiro nacional nunca foi especialmente forte ou estável. Os escândalos desde o BPN até ao Montepio aconteceram sem que se percebesse qualquer ação por parte da Caixa que valesse estabilidade ao sistema.
3. A CGD é tida como instrumento para direcionar financiamento para os portugueses avançarem com os seus projetos empresariais e pessoais. A Caixa não é líder no financiamento às empresas. Quem lida com a banca nacional sabe que a CGD apresenta o mesmo tipo de serviço que os outros bancos. As pequenas diferenças, normalmente, não abonam em favor da CGD.
4. A conversão da CGD (uma estrutura gigante, burocrática e complexa) num banco focado em PME's não é credível. Por outro lado, o sistema financeiro português não é muito concorrencial e as alternativas de financiamento (BAs, VC, CFunding), ainda não amadureceram, nem vão amadurecer sem o tecido empresarial se tornar mais resiliente.
5. A transformação do IFD em banco do fomento, um banco limitado ao financiamento a PME's, em sistemas de cofinanciamento ou não
6. Para uma economia sustentável é importante permitir, e no início até fomentar, o surgimento de um tecido empresarial que se renova, que arrisca. O mercado financeiro português não está a funcionar bem.
7. Em Portugal as empresas são, na sua maioria, nano, micro e pequenas empresas. Estas empresas sofrem de escassez de capital.

<sup>8</sup> No conceito de PME's deve-se entender nano, micro, pequenas e médias empresas.

8. Na banca a norma é avaliar o valor dos sócios ou acionistas em vez do valor do projeto, pedindo avais pessoais. Isto é uma total inversão da função de um sistema financeiro. Só recebe condições razoáveis quem realmente não precisa do dinheiro, quem está disposto a arriscar até a sua casa de família.
9. Um banco do fomento, cuja existência devia ter uma *sunset clause*, seria uma aposta limitada no tempo para que o tecido empresarial, das PME's, conseguisse ganhar alguma resiliência e competitividade internacional.

### C.Proposta

1. Criar legislação impeditiva de injeção de mais capital da CGD;
2. Iniciar um processo de privatização da CGD:
  - a) Criar a possibilidade de ser vendida como um todo ou em pedaços;
  - b) Não criar uma limitação no tempo para a venda da mesma.
3. Criar um Banco de Fomento:
  - a) Por transformação do IFD, ou acabar com o IFD e criar uma entidade do zero;
  - b) Definir objetivos de financiamento a empresas;
  - c) Clarificar critérios de financiamento com base no projeto e não nas garantias do promotor;
  - d) Ter uma cláusula de validade de 10 anos, após a qual a continuação da sua existência teria de ser justificada com base nos cumprimentos dos objetivos.

### D. Perguntas frequentes

**Não é a CGD um garante da estabilidade do sistema financeiro nacional?**

A Caixa como banco de estabilidade e refúgio em tempos de crise é uma ficção. Com a exceção do Santander, nenhum banco deixou de ter apoio do Estado em crise. A maioria dos grandes bancos privados já voltaram a uma razoável normalidade. A Caixa diferencia-se dos outros bancos, essa diferença custou-nos, só em 2017, 4 mil milhões de euros de recapitalização.

**A CGD não é um garante que toda a gente tem acesso a financiamento?**

Na verdade, não. A realidade é que a CGD funciona, num processo de financiamento, como um banco comercial normal, competindo com os restantes bancos. Não existe um verdadeiro foco no financiamento da economia, via empréstimos a empresas, e até tende a ser mais lenta e burocrática.

### 2.2.6 Isenção de IRS nas horas trabalhadas no privado acima das 35 horas no público

#### A. Objectivos

1. Repor a justiça possível na diferença entre horário de trabalho semanal de público e privado.
2. Limitar o aprofundamento desta injustiça no futuro, colocando custos ao estado pelo lado da receita.
3. Evitar aumentos de Despesa Pública por via de decisões do Tribunal Constitucional.
4. Aliviar a carga fiscal.
5. Promover o desenvolvimento económico.

#### B. Racional

1. Em nome da justiça social e para não criar conflitos entre diferentes classes profissionais, convém que as regras sejam iguais para todos, nomeadamente no horário semanal de trabalho.
2. Não há nenhum país da União Europeia, ou da OCDE, em que trabalhadores por conta de outrem trabalhem 35 horas por semana, como se pode ver pelo gráfico abaixo:



3. O horário semanal efetivo da Função Pública está abaixo do horário de trabalho efetivo em todos os países da OCDE, incluindo países com níveis de produtividade superiores ao nosso.
4. Em Portugal esse horário efetivo anda ligeiramente acima do limite legal de 40 horas.
5. Foram notícia vários casos de problemas em serviços públicos derivado da falta de pessoal. Desde o adiamento de operações a demoras na emissão de documentos e licenças.
6. O Tribunal Constitucional obrigaria a um aumento correspondente de salário dos funcionários públicos caso as 40 horas fossem repostas, agravando ainda mais a despesa do estado
7. Não sendo desejável o aumento da despesa pública, é importante, ainda assim, repor algum nível de justiça social.
8. Na medida em que os funcionários do estado, pagos pelos impostos de todos, trabalham 35 horas, faz sentido que os trabalhadores por conta de outrem que têm um horário semanal de trabalho superior fiquem isentos de impostos no salário correspondente ao excedente.

### C. Proposta

1. Isenção de IRS no rendimento salarial do trabalhador do sector privado correspondente à diferença entre o horário semanal de trabalho do público e do privado (neste momento, 12,5% para os trabalhadores com horário semanal de trabalho de 40 horas).
2. Respeitando a autonomia do poder local e regional, condicionar futuros aumentos salariais na Função Pública à aproximação entre os dois horários semanais de trabalho.

### D. Questões frequentes

**Esta regra também se aplica aos trabalhadores do estado com contratos individuais de trabalho?**

Sim, esta regra aplica-se a todos os trabalhadores, sector público e privado, não abrangidos pelo horário semanal de trabalho das 35 horas.

O que acontecerá caso haja novas redução no futuro ou uma aproximação entre os dois horários semanais de trabalho?

Esta isenção será sempre sobre a diferença que existir entre os dois horários de trabalho e manter-se-á caso se alargue ou encurte.

Terá algum efeito nos escalões de rendimento no atual modelo de IRS?

Não.

Qual o impacto na receita fiscal desta medida?

Não existem dados que permitam calcular com exatidão o impacto. Dependendo da distribuição das receitas de IRS entre diferentes categorias de rendimento, condição profissional de cada uma dessas pessoas e composição do agregado familiar, a poupança líquida para os contribuintes andarà entre os 400 e 600 milhões de euros (correspondente a 12,5% do IRS pago por trabalhadores por conta de outrem resultante dos seus rendimentos de trabalho).

Como é que esta medida se enquadra com a taxa única de IRS?

Todas as propostas deste programa devem poder ser implementadas em conjunto ou de forma isolada. Caso as duas propostas sejam implementadas em conjunto, e dado o efeito cumulativo na receita fiscal, o processo de transição da taxa única seria mais demorado para acomodar o equilíbrio nas contas públicas.

### 2.3.1 Promoção da utilização de plataformas de financiamento colaborativo

#### A. Objetivos

1. Promover e facilitar a utilização de plataformas de financiamento colaborativo.
2. Diversificar fontes de financiamento de projetos e de empresas.

#### B. Racional

1. A economia portuguesa necessita de diversificar as suas fontes de financiamento, demasiadamente centradas no financiamento bancário.
2. As plataformas de financiamento colaborativo, nas suas diversas modalidades, servem de intermediários entre aqueles que precisam de financiamento para uma determinada atividade e aqueles que têm dinheiro disponível para o efeito.
3. Estas plataformas permitem utilizar o poder da Internet para agregar, com facilidade, muitas pessoas com rendimento disponível, e também pessoas ou entidades que necessitam de financiamento.
4. O estabelecimento de limites administrativos para o exercício de uma determinada atividade económica dificulta o seu desenvolvimento, quer devido aos custos criados pelo cumprimento dos limites, quer pelos custos criados pelo seu *enforcement*.
5. A facilidade de acesso a financiamento é particularmente importante para indivíduos e para pequenas empresas, principalmente *startups*, ou então entidades muito especializadas.
6. Ao conferir a entidades públicas, com larga discricionariedade, a possibilidade de criar limites à utilização de plataformas de financiamento colaborativo, dificulta a sua utilização prática e cria barreiras ao seu desenvolvimento em território português, criando barreiras artificiais à utilização destas plataformas como meio para facilitar o financiamento de projetos e de empresas.
7. Por outro lado, o regime jurídico do financiamento colaborativo limita as ofertas a existirem apenas numa única plataforma de financiamento colaborativo, o que cria entraves ao financiamento através destas plataformas, dificultando a diversificação de fontes de financiamento através das mesmas, e dá vantagem a plataformas já estabelecidas face a novas plataformas (dado que tenderão a ser a primeira escolha para as ofertas, por serem mais conhecidas).

8. Por fim, importa assegurar certeza e segurança jurídicas relativamente ao exercício da atividade das plataformas de financiamento colaborativo especializadas em financiamento colaborativo de capital e de empréstimos. Neste momento, o acesso a essa atividade encontra-se sujeito a requisitos estabelecidos por regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM). Ora, estão aqui em causa direitos fundamentais (direito fundamental de exercício de atividade), o que aponta para a necessidade de lei para estabelecer eventuais requisitos legais para o exercício da atividade.

### C. Proposta

1. Permitir que as ofertas de financiamento colaborativo de donativo ou recompensa possam ser disponibilizadas em mais do que uma plataforma e revogar o limite legal a que se encontram sujeitos. Para o efeito, revogar-se-ia o art.º 13.º do regime jurídico do financiamento colaborativo, segundo o qual cada oferta disponibilizada através das plataformas de financiamento colaborativo de donativo ou recompensa está sujeito a um limite máximo de angariação que não pode exceder dez vezes o valor global da atividade a financiar e que cada oferta apenas pode ser disponibilizada numa única plataforma de financiamento colaborativo.
2. Permitir que as ofertas de financiamento colaborativo de capital e empréstimo sejam apresentadas em mais do que uma plataforma e eliminar o limite a que se encontram sujeitos. Para o efeito, revogar-se-iam o art.º 18.º do regime jurídico do financiamento colaborativo, segundo o qual cada oferta disponibilizada através das plataformas de financiamento colaborativo está sujeita a um limite máximo de angariação (definido por regulamento da CMVM) e que cada oferta apenas pode ser disponibilizada numa única plataforma de financiamento colaborativo e o art.º 20.º do regime jurídico do financiamento colaborativo, segundo o qual a CMVM pode estabelecer limites máximos de investimento anual em produtos adquiridos no quadro do financiamento colaborativo de capital ou por empréstimo.
3. Estabelecer na lei os requisitos exatos (em especial, requisito de idoneidade) a que se encontra sujeito o exercício da atividade enquanto plataforma de financiamento colaborativo de empréstimo e de capital.

### D. Questões frequentes

#### **Não é necessário proteger os investidores?**

Não é função do Estado proteger os investidores relativamente às suas próprias escolhas e aos seus próprios investimentos. O Estado deve promover que as atividades do setor financeiro são exercidas por pessoas e entidades idóneas e eventualmente promover a mitigação de conflitos de interesses, mas não lhe compete promover a diversificação de investimentos por parte dos investidores. A estratégia de investimento depende de cada investidor. E ao criar barreiras à utilização das plataformas em causa, o Estado está a dificultar, de forma arbitrária, o acesso a serviços de intermediação relevantes para o financiamento da economia, e o afastamento da dependência excessiva em financiamento bancário.

#### **Não é necessário dar flexibilidade à CMVM para estabelecer requisitos de acesso a uma determinada atividade?**

Por princípio, uma determinada pessoa ou entidade pode exercer uma determinada atividade. É um seu direito fundamental. Uma restrição a esse direito deve ser estabelecida por lei, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, o estabelecimento desse requisito por lei cria uma maior certeza para os agentes económicos no que toca à realização daquela atividade, dado que a alteração da lei é mais difícil do que a substituição de um determinado regulamento administrativo.

### *2.3.2 Supervisão integrada e robusta do sistema financeiro*

#### A. Objetivos

1. Promover a estabilidade financeira, através da promoção da confiança no regular funcionamento, em contínuo do sistema financeira

#### B. Racional

1. A crise económica e financeira de 2007-2008 teve um forte impacto em Portugal. O Estado Português só não ficou insolvente porque foi resgatado por parceiros europeus e internacionais, que, em troca de se tornarem credores do Estado Português, pediram a implementação de um rigoroso, mas necessário, programa de ajustamento.
2. O setor bancário português sobreviveu à crise, mas apenas após a aplicação de um regime de recapitalização pública a vários bancos importantes e a resolução de um dos maiores bancos portugueses, o Banco Espírito Santo, e do BANIF, um banco com uma importância regional muito importante na Madeira.
3. A primeira responsabilidade para os problemas dos bancos é dos próprios bancos. Mas as crises bancárias mostraram também deficiências no sistema de supervisão que urge corrigir, em prol da estabilidade financeira portuguesa.
4. As alterações a introduzir devem ter em conta a existência do Sistema Europeu de Supervisão Financeira e a União Bancária, reduzir a burocracia e criar um sistema institucional simples, de fácil apreensão e com a escala e a capacidade de intervenção necessárias para, de facto, cumprir o seu papel.

#### C. Proposta

1. A manutenção do Banco de Portugal enquanto autoridade macroprudencial e autoridade designada para aplicação de reservas macroprudenciais, no contexto do Sistema Europeu de Supervisão Financeira e do Mecanismo Único de Supervisão, bem como revisão e atualização dos seus estatutos.
2. Fundir as competências do Banco de Portugal, da CMVM e da ASF relativas numa única Entidade Reguladora do Setor Financeiro, uma autoridade administrativa independente a funcionar junto do Banco de Portugal, que congregaria as atribuições e à supervisão do setor financeiro, incluindo a supervisão de conglomerados financeiros, e que seria a autoridade nacional competente para efeitos do Mecanismo Único de Supervisão.

3. A Entidade Reguladora do Setor Financeiro substituiria ainda o Banco de Portugal enquanto autoridade de resolução, sendo a autoridade nacional de resolução para efeitos do Mecanismo Único de Resolução.
4. Congregação do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução num único fundo, sem personalidade jurídica, a funcionar junto da Entidade Reguladora do Setor Financeiro, com uma comissão diretiva designada por esta entidade.
5. O reforço dos requisitos de adequação para o exercício de funções no Banco de Portugal e o estabelecimento de requisitos análogos para a Entidade de Regulação do Setor Financeiro, incluindo requisitos de adequação individuais (idoneidade, qualificação profissional e independência), mas também requisitos de adequação coletiva (ao nível das qualificações e da diversidade) dos órgãos de administração e de fiscalização.
6. Seleção dos membros dos órgãos de administração e fiscalização do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro através de concursos internacionais, organizados pelo próprio Banco de Portugal, com base em avaliações das necessidades do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro ao nível do seu órgão de administração e do seu órgão de fiscalização;
7. Do referido concurso internacional sairiam três nomes, que seriam apresentados à Assembleia da República/Governo, sendo o Governador e os membros do órgão de administração, bem como os membros do órgão de fiscalização, designados por resolução do Conselho de Ministros.
8. Estabelecimento de requisitos mínimos legais de governo societário e organização interna para o Banco de Portugal e para a Entidade Reguladora do Setor Financeiro em linha com as melhores práticas internacionais.
9. O estabelecimento de um mandato único de sete anos para o exercício de funções no Banco de Portugal e na Entidade Reguladora do Setor Financeiro.
10. O estabelecimento de períodos de nojo legais de dois anos para o exercício de funções dentro da área de atuação do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro.
11. Reforçar os poderes do Tribunal de Contas relativamente à supervisão financeira do Banco de Portugal, dentro dos limites impostos pelo Banco Central Europeu.
12. Estabelecimento de um Conselho de Ética do Banco de Portugal, responsável por matérias relativas à ética no Banco de Portugal.
13. Estabelecimento de uma comissão independente responsável por propor a remuneração dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro.

14. Criar obrigações legais de publicação pelo Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro de documentação relevante para a prestação de contas, incluindo relatórios de atividade, relatórios e contas, atas das reuniões dos respetivos órgãos de administração e fiscalização, e código de conduta e demais normativos internos relativos a ética, aplicáveis aos colaboradores das referidas entidades, em linha com as melhores práticas internacionais.
15. A extinção do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.

### D. Questões frequentes

#### **Porquê manter o Banco de Portugal como autoridade macroprudencial?**

As melhores práticas internacionais apontam para a importância de conferir ao banco central uma posição muito importante do ponto de vista da tomada de decisão macroprudencial, dado o seu conhecimento sobre o setor financeiro como um todo e a sua experiência do ponto de vista do estudo e da promoção da estabilidade financeira. É isto que recomenda também o Comité Europeu de Risco Sistémico, no que tem sido secundo pelo BCE. A dimensão do mercado português não justifica a multiplicação de entidades, com a inerente complexificação do sistema, apontando, desta forma, para a manutenção do banco central como autoridade macroprudencial.

#### **Porque não manter o sistema tripartido atualmente existente?**

O sistema financeiro funciona hoje numa lógica de grupos, que exercem a sua atividade em diversos setores simultaneamente. Por outro lado, a complexidade do sistema financeiro atual torna difícil delinear claramente, por setor, o tipo de produtos e serviços prestados, sendo possível a uma seguradora, por exemplo, apresentar aos seus clientes produtos muito parecidos com depósitos e, por outro lado, e dando outro exemplo, é possível a um banco vender seguros ou valores mobiliários. Uma lógica de supervisão integrada permite ter em devida conta a realidade do sistema financeiro atual, impedindo a criação de zonas cinzentas do ponto de vista da supervisão, e desta forma permitindo uma supervisão mais robusta.

### **Porquê criar a Entidade Reguladora do Setor Financeiro junto do Portugal nos termos propostos, e o que é que isso significa na prática?**

A Entidade Reguladora do Setor Financeiro teria a escala necessária para lhe permitir a supervisão integrada e robusta necessária para promover a estabilidade do sistema financeiro português, no contexto do Sistema Europeu de Supervisão Financeira e da União Bancária, sem multiplicar autoridades públicas desnecessárias. Ao separar a supervisão para uma entidade autónoma, aumentaria a independência na prossecução da respetiva função, em linha com as melhores práticas internacionais e com as recomendações do BCE ao nível da relação entre a função de autoridade monetária e da função de autoridade de supervisão, ao mesmo tempo que permitiria ao Banco de Portugal continuar a financiar esta função regulatória. A Entidade Reguladora do Setor Financeiro teria ainda um estatuto de independência reforçado, que lhe permitiria salvaguardar a sua independência face ao poder político e a interesses privados.

### **Porque não separar a supervisão microprudencial da supervisão comportamental?**

Embora tendo perspetivas diferentes, a supervisão microprudencial e a supervisão comportamental têm de funcionar de forma harmoniosa. Por outro lado, as duas questões estão interligadas: os temas prudenciais têm impacto nos comportamentos adotados perante clientes de retalho, e os comportamentos adotados perante clientes de retalho têm impacto prudencial. Assim, importa fomentar que a supervisão microprudencial e comportamental sejam prosseguidas de forma sinérgica, o que é melhor conseguido se forem prosseguidas pela mesma entidade.

### **Porquê manter a resolução com a supervisão?**

A informação obtida pela supervisão pode ser relevante do ponto de vista da resolução, e vice-versa. Existem sinergias entre o acompanhamento da entidade em vida e da preparação da sua possível morte.

**Porquê manter a resolução numa entidade dedicada à supervisão integrada do setor financeiro quando apenas existe resolução no setor bancário?**

Embora neste momento o regime de resolução vigente seja aplicável a bancos e a certos tipos de empresas de investimento, já é discutida a possibilidade da criação de um sistema de resolução aplicável a entidades seguradoras.

**Porquê criar mandatos únicos e períodos de nojo legalmente definidos?**

Para aumentar o grau de independência dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades em causa. Mandatos longos e únicos significam que a pessoa se pode focar na sua tarefa, sendo menos permeável a ciclos políticos. As existências de períodos de nojo mínimos legalmente definidos servem para combater conflitos de interesses, ao impedir que alguém passe de imediato de uma atividade regulatória para uma atividade regulada.

**O que são requisitos de adequação individuais e coletivos para os membros dos órgãos de administração e fiscalização, e qual a sua importância?**

Os requisitos de adequação são critérios para a seleção dos membros dos órgãos de administração e fiscalização de uma determinada entidade. Os requisitos individuais são critérios aplicáveis às pessoas individualmente consideradas. Os requisitos coletivos são critérios aplicáveis aos órgãos. A seleção das pessoas deve ser precedida de uma avaliação das necessidades concretas da organização. Em especial, deve assegurar-se, por um lado, que se dispõe de pessoas honestas, éticas e de confiança, com as qualificações necessárias e sem conflitos de interesses. Por outro, deve assegurar-se que os órgãos, coletivamente, dispõem de pessoas que permitam ao órgão deliberar, de forma informada, sobre todas as matérias que lhe possam ser apresentadas, atendendo às especificidades da organização. Assim, um órgão formado exclusivamente por juristas ou por economistas, por exemplo, todos eles provenientes da mesma universidade, tenderia, provavelmente, a, por um lado, levar a pensamento grupal e, por outro, a levar a falta de conhecimento em matérias relevantes. Importa assegurar, portanto, diversidade, que promova a existência debates profícuos e a efetiva colegialidade das decisões.

**Seria mantido o exercício de funções no Banco de Portugal em regime de exclusividade? O mesmo regime seria aplicável à Entidade Reguladora do Setor Financeiro?**

O exercício de funções no Banco de Portugal e na Entidade Reguladora do Setor Financeiro seria o da exclusividade, com exceção do revisor oficial de contas.

**Porquê criar um conselho de ética do Banco de Portugal? Quem integraria este conselho?**

As matérias éticas assumem um papel de tal forma relevante que requerem um tratamento especializado ao mais alto nível, por pessoas que possam ter uma postura crítica inclusivamente perante os órgãos de administração e fiscalização. O conselho de ética seria integrado em exclusivo por pessoas independentes, designadas pelo conselho de auditoria do Banco de Portugal.

**Porquê criar uma comissão independente para definir as remunerações dos membros dos órgãos de administração e fiscalização do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro?**

Quem integraria esta comissão? As remunerações dos membros dos órgãos de administração e fiscalização são importantes fontes de incentivos. Entende-se que as remunerações do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro devem ser comensuráveis às responsabilidades e aos riscos inerentes ao exercício da atividade de membro dos seus órgãos de administração e de fiscalização. Assim, propõe-se que a definição das remunerações deve ser estabelecida por pessoas independentes, designadas pelo conselho de auditoria para uma comissão de remunerações, com base em critérios que tenham em devida conta as especificidades do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora do Setor Financeiro.

### 2.3.3 Liberalização do mercado de trabalho

#### A. Objetivos

1. Promoção da contratação sem termo certo, redução da dualidade do mercado de trabalho português e promoção de maior flexibilidade na relação laboral estabelecida entre o empregador e o colaborador

#### B. Racional

1. O mercado de trabalho português é dual: para quem tem contrato sem termo é muito rígido, enquanto que para quem tem contrato a termo certo é muito flexível. Os custos inerentes ao despedimento no caso de contratação sem termo aumentam o risco inerente a uma contratação nestes termos, dado que, se mais tarde se verificasse um problema, a empresa teria dificuldades em despedir a pessoa em questão.
2. Assim, esta dualidade no mercado de trabalho português cria incentivos perversos, ao promover a contratação a termo certo (ou através de falsos contratos de prestação de serviços) para posições duradouras, bem como a elevada rotatividade de colaboradores nas empresas.
3. Esta situação leva também a que os mais jovens, ao procurarem entrar no mercado de trabalho, tenham maior dificuldade em fazê-lo. Leva também a uma situação de menor investimento das empresas nos respetivos colaboradores, dado que os mesmos se encontram em situação temporária. Este desincentivo ao investimento de longo prazo nos colaboradores por parte das empresas cria problemas relevantes à economia portuguesa para reter, atrair e promover a criação de talentos.
4. Por outro lado, as situações de insegurança extrema no trabalho e de despedimento criam externalidades negativas, designadamente para a pessoa despedida, mas também para a comunidade como um todo, que importa minorar.
5. Para o efeito, importa promover um mercado de trabalho menos dual, que mitigue o risco assumido pelas empresas aquando da contratação, por um lado, promover que estas internalizem o custo de um despedimento, por outro, e ainda promover a capacidade da pessoa despedida manter um rendimento após o despedimento, promovendo assim o respetivo sentimento de segurança.

### C. Proposta

1. Alargamento do período experimental para um ano.
2. Estabelecimento, no caso do contrato de trabalho sem termo, da possibilidade de despedimento com justa causa, ou seja, com base em motivos objetivos, mediante o pagamento de uma indemnização determinada por lei, sendo o valor da indemnização fixado atendendo à necessidade de promover a internalização das externalidades negativas (custos sociais) criados pelo despedimento, e alargamento do período de pré-aviso de despedimento, sem possibilidade de reintegração judicialmente determinada.
3. Manter-se-iam as proteções contra despedimentos arbitrários, sem justa causa.
4. Acesso geral a seguro de trabalho, público ou privado (de acordo com a escolha da pessoa), para pagar um rendimento à pessoa enquanto procura um novo emprego.

### D. Questões frequentes

#### **Porquê aumentar o período experimental para um ano?**

O período experimental é essencial para permitir à empresa e ao colaborador perceberem se fizeram uma boa escolha, conferindo maior flexibilidade à saída do trabalhador. Ao alargar o período experimental, dá-se mais tempo para se perceber se existe efetivo interesse em manter aquela relação.

#### **Esta solução não vai levar a um maior número de desempregados?**

Esta proposta visa tornar o mercado de trabalho mais dinâmico, diminuindo o risco e os custos das contratações. Desta forma, ao invés, esta proposta visa potenciar a criação de mais empregos, por um lado, e, por outro, diminuir a duração da situação de desemprego, dado que terá mais hipóteses de emprego disponíveis.

#### **Qual a diferença entre um seguro de desemprego e um subsídio de desemprego?**

Na verdade, embora se chame “subsídio de desemprego”, este subsídio já funciona como um seguro: o colaborador e a empresa contribuem, através da TSU, para que, caso o colaborador fique desempregado, tenha acesso a rendimento. A diferença

estaria na eliminação da contribuição da empresa, por um lado, e na possibilidade de o colaborador poder escolher um seguro privado, se assim o desejar, sendo que seria mantida uma opção pública.

#### **Porquê manter a proibição contra despedimentos arbitrários?**

Existem estudos empíricos que apontam no sentido de não ser claro que o mercado se autocorrija nestas situações, em especial quando existam preconceitos culturais relevantes em jogo. Estas escolhas arbitrárias têm custos sociais relevantes, externalidades negativas que importa mitigar. Uma proibição contra a discriminação arbitrária obriga as empresas a justificarem a cessação de um contrato com base em motivos de racionalidade económica atendendo à situação em concreto, e não com base em preconceitos.

#### **Porquê manter as restrições à utilização de contratos a termo?**

A utilização constante de contratos a termo tem custos sociais relevantes, designadamente ao nível do investimento na formação dos colaboradores, bem como do seu bem-estar individual. Estes custos têm de ser mitigados. Assim, a utilização de contratos a termo deve ser justificada à luz de necessidades específicas e pontuais, e de situações especiais que a justifiquem. Em especial porque, com a alteração proposta ao contrato sem termo, a empresa consegue mais facilmente gerir o risco de contratação através desse tipo de contrato.

### *2.3.4 Revogar o regime aplicável a práticas individuais restritivas do comércio*

#### A. Objetivos

1. Proteger os interesses dos consumidores
2. Promover a concorrência
3. Retirar custos ao exercício da atividade empresarial

#### B. Racional

1. O regime aplicável às práticas individuais restritivas do comércio:
  - a) Proíbe a aplicação de preços ou de condições de venda discriminatórios entre empresas;
  - b) Obriga a que qualquer empresa faculte a qualquer revendedor ou utilizador tabelas de preços com as condições de venda, quando solicitadas;
  - c) Proíbe a venda com prejuízo; Proíbe a recusa de venda de bens ou prestação de serviços a outra empresa, ainda que se trate de bens ou de serviços não essenciais e que da recusa não resulte prejuízo para o regular abastecimento do mercado, exceto quando se verifique causa justificativa de recusa (de entre uma lista definida por lei);
  - d) Proíbe certas práticas, consideradas abusivas, entre empresas, que incluem a imposição da impossibilidade de venda a qualquer outra empresa a um preço mais baixo, na obtenção de preços, condições de pagamento, modalidades de venda ou condições de cooperação comercial exorbitantes relativamente às suas condições gerais de venda, na imposição unilateral (direta ou indireta) de realização de uma promoção de um determinado produto e de pagamentos enquanto contrapartida de uma promoção, na obtenção de contrapartidas por promoções em curso ou já ocorridas ou na alteração retroativa de um contrato de fornecimento;
  - e) Relativamente ao setor agroalimentar, são proibidas certas práticas negociais, quando o fornecedor seja micro ou pequena empresa, organização de produtores ou cooperativa, que se traduzam em rejeitar ou devolver produtos entregues (com fundamento na menor qualidade de parte ou da totalidade da encomenda ou no atraso da entrega), sem que seja demonstrada pelo comprador, a responsabilidade do fornecedor por esse facto, impor um pagamento (diretamente ou sob a forma de desconto) pela não concretização das expectativas do comprador quanto ao volume ou valor das vendas, para introdução ou reintrodução de produtos, como

compensação por custos decorrentes de uma queixa do consumidor (exceto quando o comprador demonstre que essa queixa se deve a negligência, falha ou incumprimento contratual do fornecedor), para cobrir qualquer desperdício dos produtos do fornecedor (exceto quando o comprador demonstre que tal se deve a negligência, falha ou incumprimento contratual do fornecedor), por custos relativos a transporte e armazenamento posteriores à entrega do produto, como contribuição para abertura de novos estabelecimentos ou remodelação dos existentes, como condição para iniciar uma relação comercial com um fornecedor.

2. O exercício da atividade empresarial deve evitar fraude, por um lado, e ter uma base concorrencial, por outro. Assim se promovem os interesses dos consumidores e o dinamismo económico.
3. Não compete ao Estado promover a proteção de empresas no exercício da sua atividade e na relação que estabelecem com essas empresas, com exceção, eventualmente, da proibição de abuso de posição dominante no mercado.
4. Não existe consenso quanto ao prejuízo causado pela venda com prejuízo no contexto de uma posição dominante. Fora de um contexto de posição dominante, não existe racional económico para impor esta proibição, que aumenta artificialmente os preços para o consumidor, com impacto negativo para os mais pobres, e dificultando a entrada de novas empresas no mercado, que poderão usar preços mais baixos como forma de aliciar clientes relativamente às empresas já presentes no mercado.
5. Por outro lado, se uma empresa sem posição dominante, ao estabelecer uma relação com outra empresa, procurar praticar algum dos atos proibidos pelo regime, essa outra empresa pode simplesmente procurar uma empresa concorrente, em Portugal ou no estrangeiro, que não pratique esses atos. Pode ainda tentar criar ela própria essa alternativa.
6. Uma proibição legal nos termos constantes do regime vigente apenas cria custos para o exercício da atividade entre empresas e cria barreiras à entrada de novas empresas no mercado.
7. De notar, por fim, que existem já disposições gerais aplicáveis a todos os contratos que promovem a boa-fé na negociação e celebração dos mesmos e que se aplicariam, designadamente, no que toca, por exemplo, à forma como as empresas facultam informação durante a negociação. Por outro lado, é importante promover que as pequenas e microempresas tenham incentivos a crescer, ganhando assim escala, e não simplesmente pretender “proteger” essas pequenas e microempresas.

### C. Proposta

1. Revogar o regime aplicável a práticas individuais restritivas do comércio, mantendo o regime de controlo de abuso de posição dominante previsto no regime jurídico da concorrência.

### D. Questões frequentes

**Não é importante o Estado moralizar a atividade económica, impondo regras de conduta?**

As regras gerais sobre formação de contratos já impõem deveres de boa-fé recíprocos. Por outro lado, não existindo posição dominante, não existe justificação, do ponto de vista concorrencial, para a proibição das diversas condutas previstas no regime jurídico das práticas individuais restritivas do comércio. Na verdade, uma empresa pode, por um lado, escolher um concorrente, caso não esteja satisfeita com as condições oferecidas por outra empresa. Caso não haja concorrentes interessantes, esses concorrentes podem ser criados, designadamente por empresas insatisfeitas com as condições de mercado vigentes.

**Não é importante proteger as pequenas e as microempresas de predação?**

É importante promover que os negócios se realizam sem fraude e eliminar, o mais possível, barreiras à entrada no mercado, bem como permitir às pequenas e microempresas ganhar escala. Caso as micro e pequenas empresas não considerem interessantes certas condições oferecidas por empresas maiores, podem (dentro dos limites impostos pelo direito da concorrência) coligar esforços para procurar melhores condições. O papel do Estado é não impedir que isto aconteça. Tentar “proteger” micro e pequenas empresas cria custos regulatórios e não favorece o crescimento dessas micro e pequenas empresas. Torna o funcionamento da economia mais burocratizado, sem promover o bem-estar geral.

### **3. *EDUCAÇÃO***

### 3.1 Dar autonomia administrativa, financeira e pedagógica às escolas públicas

#### A. Objetivos

1. Empoderar as escolas públicas do ensino básico e secundário para o planeamento e realização eficazes dos seus projetos educativos, através da atribuição de autonomia administrativa, financeira e pedagógica.
2. Garantir e manter a modernização tecnológica das escolas públicas.
3. Corrigir a influência de condições socioeconómicas desfavoráveis durante a escolaridade obrigatória em escolas públicas.
4. Assumir Educação como área estratégica e crítica para o desenvolvimento do país, garantindo estabilidade a 10 anos de políticas, processos e financiamento, alterando o papel do Estado<sup>9</sup>.

#### B. Racional

1. A importância de formar pessoas intelectualmente autónomas (em sentido lato).
2. Em sociedades modernas, a criação de valor faz-se crescentemente por aplicação de conhecimento a ações concretas para o incorporar em produtos, serviços e processos. Ora conhecimento é criado dentro da cabeça das pessoas quando elas compreendem uma situação, resolvem um problema ou adquirem competências e capacidades através de processos de aprendizagem, formal ou informal. Por esta razão, a Educação que caracteriza as pessoas é um fator determinante para a criação de riqueza no país e assegurar vidas com mais significado.
3. A limitação ao desenvolvimento do país por via de Educação surge por duas vias: (1) pessoas detentoras de conhecimento reduzido estarão sempre em posição mais frágil em qualquer sociedade, porque menos capacitadas para aplicação ou incorporação de conhecimento, com a correspondente limitação do valor do seu trabalho, e (2) para crescerem e criarem mais benefícios para acionistas e colaboradores, as empresas necessitam de criar mais valor, o que apenas se consegue aumentando o seu grau de especialização.
4. Tal exige uma maior incorporação de conhecimento na sua gestão, nos produtos e serviços que vendem e nos processos que governam o seu funcionamento e o acesso aos mercados em que operam. A criação de conhecimento em pessoas e empresas torna-se, assim, crítica.
5. A autonomização intelectual das pessoas exige que elas tenham aprendido a (1) criar conhecimento dentro das suas cabeças, através de saber pensar, ou seja,

<sup>9</sup> Ministério da Educação (Ministério) ou autarquias, conforme aplicável.

saber processar informação de forma crítica e criativa, a (2) criar valor, através da aplicação desse conhecimento em ações concretas e incorporando-o em produtos, serviços e processos, e a (3) expandir esse valor, através de comunicar com clareza com pessoas e instituições para criar redes pessoais, profissionais e sociais, explorando sinergias e complementaridades, introduzindo também resiliência na sua vida. Por outras palavras, autonomizar intelectualmente uma pessoa significa que a pessoa aprendeu a olhar a realidade em torno de si, a construir modelos alternativos para a compreender, utilizando ferramentas intelectuais que adquiriu através de aprendizagem, a interpretar possíveis entendimentos alternativos e, subsequentemente, a tomar decisões e a agir com base no conhecimento gerado, comunicando com outras pessoas com clareza e, portanto, eficácia.

6. Através de aprendizagem, é essencial adquirir quer ferramentas de natureza técnica quer psicológica e social. As ferramentas técnicas importam diretamente para o exercício de uma atividade profissional que envolva ciências, humanidades, artes, ofícios, desporto, indústria ou serviços; porém, elas não bastam e são igualmente essenciais ferramentas de natureza psicológica e social, das quais destaco duas pela sua importância na construção de uma vida plena de significado: “Linguagem”, que permite uma comunicação eficaz, e “Atitudes”, que permitem comportamentos valorizados numa sociedade moderna. De entre todas as atitudes possíveis de considerar, destaca-se a orientação sistemática à resolução de problemas pois essa é a atitude que potencia a criação de mais valor para todos os intervenientes, porque viabiliza a construção de situações em que todos os intervenientes ganham.
7. Autonomia intelectual, assim, é considerada num sentido lato. Necessariamente, pessoas com esta característica aprenderam a aprender ao longo da vida, uma capacidade essencial para o seu futuro. Em consequência, o foco de Educação tem de ser colocado na aprendizagem e não no ensino, e a aprendizagem tem de visar a autonomia intelectual, incluindo nela competências, linguagem e atitudes.
8. Escolas públicas com autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Os processos de aprendizagem que conduzem à autonomização intelectual de jovens executam-se idealmente em ambientes escolares com elevado grau de autonomia.
9. Apenas este tipo de escolas tem a liberdade necessária – e a correspondente responsabilidade e autoridade – para conceber e executar projetos educativos bem como métodos e processos pedagógicos centrados nos alunos que a escola admitiu, no contexto das condições socioeconómicas que caracterizam o meio onde a escola se insere. Uma escola com autonomia é sempre mais eficaz a garantir uma correta aprendizagem por parte dos alunos, pois pode sempre identificar oportunidades e necessidades específicas e atuar rapidamente em conformidade, algo que uma burocracia central não consegue.

10. A excessiva e crescente centralização por parte do Ministério tem feito aumentar a burocracia, enquanto desresponsabiliza e desmotiva escolas, professores, alunos e famílias e inviabiliza a formação de pessoas intelectualmente autônomas ao tratar todos os alunos por igual, independentemente das características e interesses de cada um. Uma situação deste tipo não estimula a aprendizagem dos alunos que não apresentam dificuldades em progredir nem daqueles que as apresentam. Formar pessoas intelectualmente autônomas, no sentido lato como acima definido, exige que as escolas operem com autonomia.
11. Autonomizar escolas significa atribuir-lhes autonomia administrativa, financeira e pedagógica, profissionalizando a sua gestão e elevando o seu nível de responsabilidade e autoridade, dando-lhes liberdade para definir e executar projetos educativos definidos localmente, que se propõe cubram um período de 5 anos, constituindo verdadeiros planos estratégicos de cada escola, bem como contratar docentes, estabelecer e ajustar turmas, programas, métodos e processos pedagógicos, realizar o acompanhamento regular de professores e alunos e avaliações internas.
12. Reformular o papel do Estado<sup>10</sup> para que se constitua como parceiro das escolas no cumprimento da sua missão. Enquanto “gestor do dinheiro” que vai financiar em todo ou em parte<sup>11</sup>, a aprendizagem dos alunos nos ciclos Pré-Escolar, Básico e Secundário, o Ministério deve assegurar o financiamento e correto funcionamento dos projetos educativos que as escolas públicas proponham e que tenham sido aprovados. Tal significa garantir as condições técnicas, logísticas e de apoio à gestão que sejam necessárias para a sua execução, acompanhamento, avaliação e ajustamento.
13. O funcionamento atual do Ministério é pouco racional, profissional e operacional. É essencial simplificar, descentralizar, despolitizar e profissionalizar a estrutura e o funcionamento do Ministério para garantir maior racionalidade, operacionalidade e estabilidade às políticas educativas e aos processos de aprendizagem.
14. É igualmente essencial eliminar o papel centralizador e hiper-interventivo do Ministério, reduzindo a sua intervenção ao estabelecimento de objetivos a atingir em cada ciclo escolar e das linhas gerais do curriculum a cumprir, e apenas das linhas gerais, ao apoio à gestão das escolas públicas, à sugestão e apoio na execução de métodos e processos pedagógicos e à avaliação global de resultados a nível de cada escola e aluno. O Ministério deve passar a desempenhar o papel de parceiro no desenvolvimento da missão das escolas, abandonando o papel de dono das escolas públicas obcecado com o seu controlo.
15. O Ministério tem de dispor de uma tecnoestrutura altamente qualificada e motivada, descentralizada e isolada da influência de ciclos eleitorais e de

<sup>10</sup> Ministério ou autarquias, conforme aplicável.

<sup>11</sup> Ver Proposta #2 do Partido Iniciativa Liberal.

ideologias da moda. Nomeações de confiança política apenas deverão ocorrer para cargos acima de Diretor-Geral, considerando-se que as nomeações para Diretor-Geral e para todas as demais funções de nível hierárquico inferior são de natureza técnica. Este aspeto é essencial, dado que as nomeações políticas têm desempenhado um papel frequentemente pernicioso na racionalidade, qualidade e eficácia do sistema educativo.

16. Esta reformulação do papel do Estado implica alterações importantes na sua organização e funcionamento, que estão propostas na Medida 3 abaixo.
17. Profissionalizar a gestão das escolas públicas. Atualmente, a gestão das escolas enferma de graves deficiências, ao centrar-se em professores que, frequentemente, não dispõem das competências e experiência necessárias. Propõe-se que a gestão passe a ser realizada por uma Comissão Executiva de 3 pessoas, nomeadas/eleitas por um período de 5 anos, não renovável, e que trabalhem em equipa: (1) Uma pessoa profissional com o pelouro de planeamento, gestão e controlo financeiro, que terá a responsabilidade de preparar e submeter planos, realizar análises financeiras e ações de controlo no âmbito do projeto educativo que a escola entenda propor ou tenha visto aprovado pelo Ministério, assim como coordenar a gestão dos recursos humanos da escola, (2) Um professor com o pelouro pedagógico, eleito e assessorado por um Conselho Pedagógico formado pelos professores da escola, com responsabilidade na definição de projetos, métodos e processos pedagógicos, incluindo a definição detalhada do currículo académico que a escola escolheu dentro das linhas gerais definidas pelo Ministério, e (3) Um representante do Estado<sup>12</sup>, responsável pela operação e manutenção da infraestrutura da escola, incluindo equipamentos, obras e serviços vários como limpeza, segurança e outros; o correspondente orçamento está incluído no orçamento global do projeto educativo a 5 anos que a escola viu aprovado pelo Ministério.
18. Garantir a modernização tecnológica das escolas públicas. Para que Educação seja eficaz no que respeita à aprendizagem dos alunos, as escolas públicas têm de estar equipadas de forma adequada. É necessário assegurar acesso à internet por fibra ótica, rápido e fiável, assim como garantir um computador por aluno, configurado com um sistema operativo moderno e aplicações atualizadas. As ferramentas mais adequadas para o desenvolvimento de software (linguagens de programação, ferramentas para simulação de problemas e visualização de dados, bases de dados, ferramentas tipo *Office*) e apoio à realização e controlo de projetos (microprocessadores, aquisição de dados...) também devem estar disponíveis para os alunos.
19. A escola terá igualmente de dispor de laboratórios de apoio às várias matérias lecionadas, como Física, Química, Biologia, Artes, Música, Oficinas, IT e outras, apoiando-os com equipamento apropriado e técnicos de apoio que cubram as

<sup>12</sup> Ministério ou autarquias, conforme aplicável.

várias áreas disciplinares do curriculum. Desta forma os alunos poderão realizar projetos e adquirir experiência através da utilização de equipamentos e materiais, interpretando e aprendendo com os resultados obtidos e a sua discussão. A disponibilidade destes meios é essencial para uma aprendizagem eficaz, já que muitas oportunidades melhor remuneradas de trabalho exigem conhecimentos de IT e técnicas práticas que envolvem materiais e equipamentos diversos, que as escolas frequentemente não têm conseguido assegurar por falta de condições.

20. É igualmente necessário garantir condições adequadas de trabalho para professores.
21. Corrigir a influência de condições socioeconómicas desfavoráveis através da escolaridade obrigatória em escolas públicas.
22. A população estudantil, em Portugal, desde o início do Básico até ao final do Secundário ou de vias Técnico-Profissionais alternativas, apresenta com frequência fragilidades de vários tipos que condicionam a sua capacidade de aprendizagem e a forma como encaram o papel da escola na preparação do seu futuro.
23. A escola pública tem de procurar corrigir essas dificuldades de forma competente, pois de outra forma verá diminuída a sua eficácia quer a nível da aprendizagem quer do abandono escolar. Colmatar estas dificuldades constitui responsabilidade primária da sociedade e permite aos jovens irem minorando o impacto das suas condições iniciais.
24. Algumas das fragilidades que ocorrem são devidas a condições socioeconómicas degradadas à entrada, que impactam na saúde física e mental das crianças e dos jovens. Do lado da saúde física, a escola deve prestar atenção especial à higiene e à alimentação, dois aspetos frequentemente descurados em famílias ou ambientes com condições socioeconómicas degradadas. Uma alimentação capaz é essencial para que uma criança ou jovem possa estudar e aprender com motivação e eficácia. Infelizmente, o número de crianças e jovens em idade escolar que afirmam ter fome antes de chegar à escola ou antes de se deitar, duplicou nos últimos 20 anos de acordo com um estudo recente<sup>13</sup>. Por outro lado, a deteção atempada e o acompanhamento de questões do foro da saúde mental são igualmente essenciais.
25. Defende-se que cada escola – ou agrupamento escolar – esteja equipada com uma cantina que sirva pequeno almoço, almoço e lanche diários, assim como serviços de apoio de enfermagem, medicina e psicologia. Estes serviços devem estar equipados com pessoal habilitado a fazer o acompanhamento dos alunos e a detetar condições que exijam ou mereçam encaminhamento para serviços externos.

<sup>13</sup> Jornal Económico, 6 de Dezembro de 2017, <https://tinyurl.com/y2nadiwc>. Jornal de Notícias, edição de 8 de Novembro de 2012, <https://tinyurl.com/y3pqh55x>. (acessos em 8 de Março de 2018)

26. Em todos estes processos de acompanhamento dos alunos, as escolas deverão estar em contacto estreito com as famílias.

## C. Medidas Propostas

1. Dar autonomia administrativa, financeira e pedagógica às escolas públicas. Tal exige profissionalizar a sua gestão e elevar o seu nível de responsabilidade e autoridade, dando-lhes liberdade para definir e executar projetos educativos a 5 anos, gerir o orçamento aprovado oficialmente para os seus projetos, contratar docentes, estabelecer e ajustar turmas, programas, métodos e processos pedagógicos, acompanhar professores e alunos e realizar avaliações internas.
2. Estabelecer um acordo político sobre Educação entre os principais partidos políticos com assento no Parlamento, válido para um horizonte temporal de 10 anos. Esse acordo conterá as linhas gerais que caracterizarão as principais políticas educativas a vigorar nesse período e poderá ser afinado a cada 5 anos.
3. Reformular o papel do Estado nas seguintes vertentes:
  - a) Reposicionamento do Estado por forma a passar a ser parceiro no cumprimento da missão de todas as escolas e não dono das escolas públicas obcecado com o seu controlo (*micro-management*);
  - b) Simplificar, descentralizar, despolitizar e profissionalizar a sua estrutura e funcionamento para garantir maior racionalidade, operacionalidade e estabilidade às políticas educativas e aos processos de aprendizagem, garantindo independência de ciclos eleitorais e influências partidárias;
  - c) Reforçar a qualidade da tecnoestrutura que intervenha em matérias de Educação, no Ministério e nas autarquias. Garantir que nomeações de confiança política apenas deverão ocorrer para cargos acima de Diretor-Geral, considerando-se que as nomeações para Diretor-Geral e para todas as demais funções de nível hierárquico inferior são de natureza técnica;
  - d) Avaliar e aprovar os projetos educativos a 5 anos que cada escola pública tenha preparado e submetido, contribuindo ativamente para a sua melhoria e eficácia de realização através da concessão do apoio necessário para a sua correta execução e gestão;
  - e) Realizar a avaliação global dos resultados de cada projeto educativo;
  - f) Definir as linhas gerais do currículo a cumprir a nível nacional por todas as escolas, públicas e privadas, e apenas as linhas gerais;
  - g) Definir os objetivos mínimos de aprendizagem a atingir no final de cada ciclo educativo, Pré-Escolar, Básico e Secundário, assim como as provas nacionais que deverão ocorrer no final dos ciclos Básico e Secundário para verificar se

- esses objetivos mínimos foram ou não atingidos;
- h) Transferir para a autarquia em que cada escola ou agrupamento escolar se insere as responsabilidades e autoridade adequadas para que a representação do Estado na vida das escolas, em complemento da autonomia das escolas, passe a ser responsabilidade da autarquia. Garantir que cada autarquia dispõe dos recursos humanos e das competências necessárias para realizar esta missão com eficácia, sem o qual tal transferência não poderá ser realizada;
  - i) Com as transferências referidas no ponto anterior, as responsabilidades da autarquia passarão a ser (1) definir a estratégia de Educação para o município ou região, (2) definir, coordenar e ajustar a oferta formativa no município ou região, (3) definir e coordenar a rede de transportes escolares que se revele necessária, e (4) participar nas direções escolares para garantir coerência das políticas educativas estabelecidas pelo município.

## D. Questões Frequentes

**Considerando o peso da máquina burocrática do atual Ministério, até que ponto são viáveis reformas significativas do sistema educativo?**

Desde há muitos anos que é reconhecida a necessidade de reformar o Ministério, assegurando no seu serviço os melhores profissionais, despolitizando-o e descentralizando a sua ação. O Ministério tem de passar a atuar sobretudo nos extremos: num extremo legislar com competência e eficácia, estabelecendo e executando um modelo eficaz de rede e de processos, no outro extremo fiscalizar com rigor e eficácia. No meio, deve atuar como parceiro na execução dos projetos educativos das escolas, assegurando acompanhamento das ações previstas e avaliando o seu funcionamento com eficácia. É de prever que o que se propõe possa conduzir a uma redução de custos na área de Educação, ou, no mínimo, a uma alocação mais racional de recursos e agilização de processos. A equipa dirigente do Ministério tem de ser capaz de definir e executar novos modelos, como o que se propõe, incluindo a diminuição do número de burocratas e da carga burocrática atualmente exigida às escolas e aos professores, que é absurda. Assim o futuro exige.

**Recentemente, o Estado publicou leis que governam a transferência de responsabilidades para as autarquias. Não está já integralmente prevista a descentralização em matérias de Educação?**

Não. A legislação publicada é medíocre e traduz uma visão centralista e irresponsável do que deve significar descentralização. Muitos municípios não aceitaram subscrever essa legislação, que prevê que as autarquias passem a executar tarefas para o Estado, mantendo o Estado poder real sobre as decisões mais importantes e controlo dos meios financeiros. O Iniciativa Liberal propõe um modelo radicalmente diferente, descrito nesta Proposta #1, em que responsabilidades, autoridades e meios financeiros são transferidos para as escolas, para que elas executem os seus projetos educativos a 5 anos com eficácia, enquanto que responsabilidades complementares são transferidas para as autarquias. Em paralelo, o Iniciativa Liberal exige que o Estado central demonstre que os serviços transferidos deixaram de existir na sua estrutura original, conduzindo a uma diminuição real e verificável do peso do Estado central na sociedade e a uma racionalização do seu funcionamento.

### 3.2 Garantir liberdade de escolha de escola com financiamento via aluno

#### A. Objetivos

1. Garantir liberdade de escolha de escola pública do ensino básico e secundário a alunos e famílias.
2. Fazer depender o financiamento de uma escola do tipo de escola, pública ou privada, e alunos admitidos

#### B. Racional

1. No que respeita ao acesso a uma escola pública, é essencial conceder liberdade de escolha a alunos e famílias. Alunos e famílias deverão poder exercer os critérios de escolha que considerem mais apropriados, como conveniência logística, reputação do estabelecimento e qualidade dos professores, entre outros.
2. A educação é um direito consagrado em lei até à maioridade dos jovens que frequentemente coincide com a conclusão do 12º ano de escolaridade. Neste período de escolaridade obrigatória, Educação deve ser financiada através dos impostos entregues pelos cidadãos ao Estado.
3. Defende-se um modelo em que o financiamento entregue às escolas esteja correlacionado com o tipo de escola, pública ou privada, e alunos admitidos, de acordo com a metodologia expressa na Medida 2 abaixo.

#### C. Propostas

1. Garantir liberdade de escolha de escola pública. Em simultâneo, é necessário garantir equidade na aceitação dos alunos que se candidatem a uma escola pública, dentro da sua capacidade para os acolher. Esta equidade pode ser assegurada por um sistema informático gerido pelo Ministério da Educação (Ministério), através do qual cada aluno se candidata a várias escolas por nível de preferência, sendo a colocação dos alunos nas escolas garantida por um algoritmo desse sistema informático, sem interferência das escolas.
2. Defende-se o seguinte conceito e processo de financiamento da Educação Obrigatória:
  - a) Para cada ano de escolaridade, o Ministério determinará o custo-padrão da aprendizagem em escolas públicas, por aluno e em valor médio a nível nacional. Este custo padrão representa o custo que um aluno acarreta ao

Orçamento de Estado numa escola pública, em média, para aprender em cada ano de escolaridade. Este valor incluirá os custos de operação da infraestrutura escolar, docência, gestão da escola e serviços propiciados aos alunos, como alimentação, controlo de saúde e transportes, e constituirá o valor de referência do custo da Educação para cada ano de escolaridade e por aluno.

- b) Numa base anual, as escolas públicas receberão diretamente do Estado (1) um “financiamento-base” do Estado que cobrirá os custos de infraestrutura, incluindo os custos associados a edifícios, equipamentos, manutenção, segurança e demais serviços complementares, tal como preconizados no orçamento incluído nos seus projetos educativos aprovados, e (2) um “financiamento-aluno” por cada aluno que tenha sido admitido à escola, no valor do custo-padrão que tiver sido definido.

### D. Questões Frequentes

#### Como se distribuem alunos pelas escolas públicas?

Os alunos e as famílias são livres de escolher a escola pública onde preferiam estudar. Porém, como a capacidade de cada escola é limitada, o Ministério distribui os alunos através de um algoritmo que incorpora um sistema informático, ao qual cada aluno apresenta o seu processo de candidatura, incluindo preferências de escola, presença de irmãos e eventuais necessidades especiais como limitações motoras, cognitivas ou outras.

O sistema alocará cada aluno tendo em conta todas as variáveis que intervêm no processo, e cada escola terá de aceitar os alunos que foram colocados pelo sistema.

#### Porquê o tipo de financiamento proposto?

O financiamento proposto tem a vantagem de premiar as escolas públicas mais escolhidas pelos alunos, o que permitirá ao Estado olhar com cuidado especial para as menos escolhidas, uma vez que estas poderão merecer ou necessitar de uma intervenção específica para melhorar as suas condições de atratividade. Adicionalmente, introduz um elemento saudável de competição entre escolas públicas e privadas, e, na prática, garante que as escolas privadas terão sempre um custo associado à Educação Obrigatória e a suportar pelo Estado, que é muito inferior ao custo médio da mesma aprendizagem que o Estado tenha definido para as escolas públicas.

#### Como se deve processar a inclusão de alunos com necessidades especiais?

Os alunos com necessidades especiais devem ser enquadrados na escola de uma forma que atenda à gravidade das suas necessidades. Se essas necessidades foram compatíveis com um ritmo normal de aprendizagem – por exemplo, se forem de natureza motora – então os alunos devem ser incluídos em turmas normais. Se, por outro lado, as necessidades especiais não forem compatíveis com um ritmo normal de aprendizagem – por exemplo, se forem de natureza cognitiva ou comportamental – então esses alunos devem ser inscritos em turmas especiais lideradas por professores e outros profissionais devidamente habilitados para lidar com essas limitações. Cada escola deve ter a liberdade de definir as melhores condições de aprendizagem para os seus alunos.

### 3.3 Reformulação das carreiras das IES

#### A. Objetivos

1. Dar liberdade às Instituições de Ensino Superior (IES) para definir os seus regulamentos de carreiras, dentro de um enquadramento geral nacional.
2. Promover a concorrência entre IES na atração de talento.
3. Dividir explicitamente a carreira docente da carreira de investigação, com respetiva avaliação diferenciada.
4. Centrar a docência no estudante.
5. Criar uma carreira para profissionais de interface à ciência, profissionalizando esta área e reconhecendo-a como uma área de negócio, e não meramente administrativa.
6. Garantir que as unidades de investigação FCT têm massa crítica para poderem competir a nível internacional.
7. Fomentar que as IES portuguesas subam nos rankings internacionais.
8. Fomentar a mobilidade entre investigadores, particularmente após o doutoramento para reduzir o nível de endogamia nas IES portuguesas.

#### B. Racional

1. Atualmente, nas IES, as carreiras docentes são governadas por dois estatutos: o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU) e o Estatuto da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico (ECPDESP). Há ainda o Estatuto da Carreira de Investigação Científica.
2. O ECDU estabelece proporções entre categorias de docentes, o que é um limite ao reconhecimento de mérito.
3. Não faz sentido haver diferença entre docentes que estão a 100%, e docentes que estão exclusivamente a 100%.
4. Porém, faz sentido fazer uma distinção relativamente a docentes de uma IES que dão aulas exatamente na mesma área numa IES concorrente (tal nunca seria admitido por uma empresa).
5. À exceção dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP), a oferta formativa (em termos de concessão de grau) destas instituições é similar (o Ensino Superior Politécnico pode, atualmente, conceder o grau de doutoramento em determinadas circunstâncias).

6. Os estatutos têm diversas diferenças, entre as quais:
  - a) no número de horas que os docentes têm de ministrar;
  - b) a valorização da agregação (que não é atualmente valorizada salarialmente no caso dos professores adjuntos Politécnicos).
7. Porém, a atribuição de funções é (docência, investigação e administração), em ambos os casos, similar.
8. Sabe-se ainda que, nos rankings internacionais, há uma preponderância da valorização da investigação científica, pelo que ficará melhor colocada uma IES que produza artigos, patentes e artigos citados.
9. Por outro lado, os *h-index*, a competitividade para atracção de financiamentos, e ainda mais de financiamentos de excelência (como as ERC), significa que a investigação está cada vez mais competitiva, não se coadunando com o ensino de unidades curriculares que frequentemente não têm nada ver, pela sua natureza de base, com a área de investigação. Por seu lado, os regulamentos, exigências de investigação em consórcio, absorvem tempo e exigem competências de negociação, intermediação e visão societal que os investigadores podem não ter. A gestão de projeto é, também, cada vez mais complexa.
10. Acresce que a pedagogia está em rápida evolução, com novos métodos como *flipped classroom*, MOOC, horários pós-laboral, etc.
11. Os estudantes não se sentem no centro da universidade, local de ensino por excelência.
12. A progressão na carreira docente está centrada na investigação, e não na docência.
13. A avaliação dos docentes é feita por processos de avaliação internos e automáticos, com critérios determinados pelos próprios, não envolvendo os alunos nem outras formas de avaliação<sup>15</sup>.
14. Dado que a carreira de investigação científica, apesar de existente, é muito menor do que a carreira docente<sup>16</sup>, a tendência é que as pessoas procurem uma posição de docência, mesmo quando não querem ser docentes.
15. Os desafios da gestão são cada vez maiores, exigindo gestores profissionais, e não professores que vão dar o seu contributo para a gestão da IES.
16. Simultaneamente, a sociedade exige compreender a investigação (comunicação de ciência) e que a investigação possa ter impacto e retorno societal. O impacto e a adoção dos resultados pela sociedade passam pelo estabelecimento de parcerias com a indústria, e não pelo mero depósito de artigos, software ou dados em repositórios abertos – pois não há qualquer garantia que alguém pegue neles e efetivamente os use.

<sup>15</sup> Ver <https://www.publico.pt/2019/06/02/sociedade/noticia/metade-professores-superior-avaliacao-excelente-1874993>. Apenas 5% têm negativa e mais de metade é excelente.

<sup>16</sup> Vide Gráfico 39 em

[http://www.dgeec.mec.pt/np4/206/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=11&fileName=IPCTN17\\_Destaques\\_Resultados\\_Setor](http://www.dgeec.mec.pt/np4/206/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=11&fileName=IPCTN17_Destaques_Resultados_Setor)

17. Acresce ainda que os estudantes exigem uma perspetiva prática, que frequentemente está ausente e que apenas é colmatada pela existência de docentes convidados, com experiência na indústria.
18. O perfil dos estudantes do Ensino Superior também irá mudar progressivamente, com estudantes que querem voltar a estudar enquanto trabalham (e procuram cursos em regime parcial e compatíveis com horários de trabalho, *online/blended*), o que coloca desafios ao corpo docente atualmente existente.
19. Note-se ainda que há muitos docentes nas IES que não estão enquadrados em nenhuma unidade de investigação FCT. Tal não os inibe de concorrer a projetos, mas claramente não há efeitos de massa crítica.
20. Os docentes, ao abrigo da liberdade académica do ECDU, nas suas atividades de investigação, podem também realizá-las enquadrados em unidades FCT que não a IES a que pertencem - por exemplo, um instituto de investigação na esfera de influência da IES, ou mesmo uma unidade FCT de outra IES. Isto significa que, para muitas IES, não há compensação pela alocação do tempo de investigação do seu docente pela outra IES. A gestão dos resultados de investigação não está, frequentemente, regulada.
21. Atualmente, há bolseiros de investigação e bolseiros de doutoramento, sendo que muitos bolseiros de investigação são também estudantes de doutoramento, que são financiados de projeto em projeto durante o tempo que fazem o doutoramento. Esta situação deverá, tendencialmente, passar para uma situação de contrato de trabalho (à semelhança do sistema holandês), desde logo pela discriminação existente no tratamento da Banca (ex: acesso ao crédito à habitação, cartão de crédito), e porque, no enquadramento do Código do Trabalho, é possível contratar a termo ou a termo incerto. Frequentemente, estes investigadores estão a colmatar necessidades de investigação permanentes (a prova disso é a sua contratação no financiamento plurianual das unidades de investigação FCT).
22. À semelhança do sistema inglês, defende-se a existência de duas carreiras separadas - uma para docentes, uma para investigadores, que efetivamente funcionem de forma distinta e com avaliação distinta. Devem ainda prever-se a existência de carreiras de profissionais de interface à ciência (comunicação de ciência e transferência de conhecimento), bem como a existência de uma carreira de administração de IES (à semelhança da existência da carreira de administração hospitalar).

## Proposta

1. Os contratados (docentes, técnicos, investigadores) das IES não devem ser funcionários públicos, mas sim funcionários da IES contratados ao abrigo de direito privado, aumentando a concorrência entre IES pelo talento, através da oferta de condições diferentes de trabalho (salários, contratos, prémios, progressões, etc.). Tal já acontece hoje nas universidades em regime de fundação, e poderá ser uma progressão gradual. Isto significa que os atuais Estatutos de Carreira ficarão tendencialmente obsoletos.
2. As IES devem ter regulamentos de carreira para docentes, técnicos administrativos, investigadores e profissionais de interface à ciência, que prevejam as regras de admissão e de progressão (dentro de um enquadramento nacional lato de categorias<sup>17</sup>, que poderá ser baseado no atualmente existente para docentes e investigadores)
3. Devem ainda ser fixados objetivos de avaliação concretos, tendo em consideração o enquadramento regional/nacional da IES (contributo para o ecossistema), bem como a competitividade a nível internacional (*rankings*). Estes processos de avaliação poderão ser geridos por comissões departamentais, e deverão ter componentes quantitativas e qualitativas, recorrer a colegas de universidades estrangeiras para pareceres sobre o trabalho desenvolvido, e ter em consideração inquéritos aos estudantes.
4. Os docentes devem ter carga letiva superior a 9 horas por semana (atual carga letiva prevista no ECDU), de modo a que a sua principal atividade seja a atividade letiva (preparação de aulas, leccionamento das aulas, avaliação de estudantes, mentoria). Deverão ainda participar em atividades de avaliação de pares tendo em vista controlo de qualidade (segundas correções cegas de exames de colegas, validação de exames, processos de acreditação e avaliação de cursos pela A3ES, etc.), podendo também participar em atividades de extensão da IES (por exemplo, de atração de estudantes). Caso desejem, em 10% do seu tempo, poderão contribuir para atividades de investigação.
5. Os investigadores devem ter carga letiva tendencialmente nula ou até 10% do seu tempo em carga letiva. Isto permitirá lecionar Seminários, bem como unidades curriculares que pretendam introduzir os alunos a projetos de investigação. A principal dedicação dos investigadores deve ser a fazer investigação, sendo avaliados pela sua produção científica e participação em atividades da terceira missão das IES.

<sup>17</sup> Entende-se por isto as actuais categorias de Professor Auxiliar, Associado e Catedrático, bem como as categorias correspondentes de Investigadores, incluindo a categoria de Investigador Júnior.

6. Os profissionais de interface à ciência deverão ser reconhecidos como tal, e não enquadrados em concursos de investigação como frequentemente acontece. O trabalho destes profissionais pode ser enquadrado em:
  - a) Transferência de conhecimento - tendo em vista a utilização do conhecimento gerado nas universidades, com fim de impacto social e de geração de receitas, o que se faz através de apoio a *spin-offs*, licenciamento de direitos sobre resultados, investigação por contrato ou em colaboração com a indústria, e consultoria (venda do tempo dos investigadores);
  - b) *Pre-award*: angariação de financiamento através da constituição de consórcios e escrita de projetos científicos para submissão a *calls* nacionais e internacionais;
  - c) Comunicação de ciência: tendo em vista a disseminação de conhecimento científico.
7. Estes perfis diversos indicados no ponto anterior abarcam formações de ciência, negócios, comunicação, que exigem uma horizontalidade muito grande, pelo que poderão não ter de ser, necessariamente, doutorados. Este trabalho não é mero trabalho administrativo, pelo que não deve ser enquadrado numa carreira de técnico superior como as atualmente existentes.
8. Todos os investigadores contratados pelas IES têm de estar integrados em unidades FCT da IES a que pertencem. As unidades FCT, para assim serem consideradas e concorrerem a financiamento plurianual, têm de ter um limiar mínimo de investigadores acima do atualmente existente, de modo a garantir a existência de massa crítica de investigadores. Este número deve ser determinado com base num estudo de *benchmarking* a nível internacional.
9. As instituições de investigação que não IES (p. ex.: laboratórios associados) devem também adotar regulamentos de carreira para os seus contratados.
10. Os estudantes de doutoramento deverão deixar de ser bolseiros, e sim contratados pela IES ou pelo instituto de investigação onde realizam a sua investigação (instituição de acolhimento), enquanto assistentes de investigação. O financiamento passará a cobrir os custos de um contrato de trabalho a termo incerto (com a duração máxima do doutoramento, ciclo que deverá ser realizado em 4 anos) com um valor base definido, que a IES poderá aumentar recorrendo a meios financeiros próprios. As propinas poderão ser pagas através de um empréstimo (ver Proposta de financiamento dos estudantes do Ensino Superior), bem como por atividades letivas e técnicas (por exemplo: preparação de aulas práticas, preparação de material/reagentes de laboratório, atividades de consultoria realizadas no âmbito da IES, etc.) até ao máximo de 10% do seu tempo de trabalho. De modo a garantir que existem meios materiais suficientes para a execução do plano de trabalhos proposto, em áreas com maiores exigências financeiras, a IES/instituição de acolhimento deverá comprovar que

esses meios existem, nomeadamente através do enquadramento do plano de trabalhos do estudante em projetos financiados ou de financiamento plurianual.

11. Após realização do doutoramento, o novo doutor não pode concorrer por 2 anos a posições de investigação na IES/instituto de investigação em que esteve contratado.
12. Nos níveis mais elevados de administração e gestão das IES, prevemos a existência de profissionais de gestão académica, e não reitores ou presidentes eleitos por elementos das IES como hoje temos (ver proposta de governo das IES).

## Questões frequentes

**Um docente que faça investigação não é melhor docente que um que não faça?**

Não há nada que indique nesse sentido, nem no contrário. O leccionamento de aulas, a preparação de materiais letivos, o controlo de qualidade sobre pares é um trabalho a tempo integral, que não é compatível com a realização de investigação para progressão na carreira. Atualmente, para se ser competitivo, é necessário ter um corpo dedicado a essa investigação, e garantir que as pessoas que fazem investigação têm uma perspetiva de carreira (que não é necessariamente uma perspetiva de emprego).

### Concorrência entre entidades

A existência de carreiras diferentes segundo IES é legítima, tendo em consideração a visão/missão da IES, bem como o seu enquadramento regional/nacional/internacional. As carreiras podem ser reguladas a nível da IES tendo em consideração um enquadramento geral nacional.

### Acabar com bolseiros vai aumentar os custos?

Depende dos valores que forem pagos. O que atualmente acontece é que o valor estipulado é suficiente para determinadas áreas, onde há excesso de oferta de mão-de-obra, e insuficiente noutras. Assim, ao existir um contrato de trabalho, está automaticamente definido um valor mínimo, tendo a entidade empregadora total liberdade de estipular o valor, aumentando a liberdade das IES.

Por outro lado, os bolsheiros são sujeitos, pela sua condição de bolsheiros, a discriminação no acesso ao crédito pela banca, pois o montante da bolsa não é considerado como sendo um rendimento permanente (mesmo que a bolsa seja por 4 anos).

A necessidade de comprovação da existência de meios materiais para a execução do plano de trabalhos proposto é mais relevante quando o trabalho experimental exige laboratórios e consumíveis/reagentes (química, biologia, farmácia, etc.). Frequentemente, o que acontece é que as pessoas estão a ser pagas para trabalhar, mas não têm reagentes/consumíveis, pois a bolsa dada ao estudante não garante a existência de meios. Esta situação é perversa, porque o Estado paga, mas a pessoa não está a trabalhar.

### 3.4 Reformulação do governo das IES

#### A. Objetivos

1. Dar liberdade às IES para definir o seu modelo de governo, que mais se coadune com os seus fins e objetivos.
2. Promover a concorrência entre IES.
3. Garantir a profissionalização da gestão das instituições académicas.

#### B. Racional

1. Todas as IES, incluindo as de regime fundacional, têm o mesmo modelo de governo imposto pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES).
2. Este modelo de governo é imposto pelo Estado, independentemente da participação do Estado para o orçamento da IES (seja ela de 95%, seja ela de 50%, seja ela de 5%).
3. O Estado deve negociar acordos com as IES a 5 anos, que prevejam qual a dotação orçamental projetada para esse período. O acordo deve definir as áreas em que o Estado pode intervir.
4. Os atuais processos de eleição de reitores/presidentes de IES (e mesmo, em várias IES, dos diretores de Faculdade) são processos, na sua natureza, benevolentes, promovendo a eleição democrática por um conselho geral independente.
5. Neste conselho, há membros internos (representantes de docentes, investigadores, funcionários e estudantes) e externos, sendo que os membros externos são cooptados pelos membros internos.
6. A natureza dos conselhos gerais é representativa, pelo que a tendência natural é conseguir uma representação o mais lata possível
7. Atualmente, apesar dos concursos para reitor/presidente da IES serem anunciados a nível internacional, é impossível eleger qualquer candidato internacional, por melhor que seja a sua proposta estratégica para a IES, pois estes candidatos não têm o apoio dos membros internos
8. A competência do conselho geral deve ser a da ligação à sociedade civil e a da definição de estratégia ao mais alto nível

### C. Proposta

1. Os conselhos gerais devem ser total (ou maioritariamente) constituídos por membros externos.
2. O mandato dos membros externos deve ser longo, dessincronizados entre si, e dessincronizados do mandato do reitor, garantindo que há membros no conselho geral que têm experiência direta do que foi o anterior mandato de um reitor que se candidata a reeleição.
3. Os diretores das unidades orgânicas (faculdades/departamentos) devem ser nomeados pelo reitor/presidente da IES, garantindo que o modo como estas são dirigidas está devidamente articulado com o modo como a IES é dirigida.
4. Os diretores das unidades orgânicas nomeiam os diretores de departamento, e estes os diretores de curso.
5. Os salários dos reitores/presidentes devem ser fixados pelos conselhos gerais.
6. Os salários dos vice-reitores/diretores de unidades orgânicas devem ser propostos pelo reitor ao conselho geral, que os aprova. O mesmo princípio é aplicado ao nível funcional abaixo (diretores de departamento), e sucessivamente.

### D. Questões frequentes

**A não imposição de um modelo de governo contraria a natureza pública das IES?**

Não. Os fins do ensino superior público podem ser prosseguidos de modos diferentes e através de diferentes relações entre as IES e os responsáveis pela alocação de fundos públicos de que as IES beneficiam.

### 3.5 Alteração da forma de admissão de estudantes provenientes do Ensino Secundário no 1.º ciclo do Ensino Superior

#### A. Objetivos

1. Eliminar a dependência das avaliações do Ensino Secundário para a entrada no Ensino Superior.
2. Facilitar às famílias os processos de deslocação do estudante, com mais tempo para seleção de residência.
3. Eliminar a entrada de estudantes no Ensino Superior vários meses após o início do ano letivo.
4. Atribuir às IES a responsabilidade total e exclusiva da seleção dos estudantes que pretendam admitir, incluindo pelo uso de testes vocacionais.
5. Atribuir às IES liberdade para fixação de *numerus clausus*.

#### B. Racional

1. Atualmente, em nenhuma altura do processo de seleção dos seus candidatos, as IES têm acesso ao seu perfil<sup>18</sup>
2. O atual processo de seriação de candidatos às IES reside exclusivamente nas avaliações do Ensino Secundário (seja através da avaliação contínua – notas no fim de ano; seja através da avaliação sumativa – Exames Nacionais)
3. As escolas inflacionam as notas da avaliação contínua, o que se observa quer em escolas públicas, quer em escolas privadas (basta ver as notícias que, frequentemente, são publicadas na Comunicação social
  - a) A ponderação das notas do secundário na seriação para a entrada nas IES aumenta assimetrias entre estudantes
4. Os exames nacionais são exames que visam meramente a avaliação de saberes adquiridos durante o Ensino Secundário e, na sua essência, devem ser realizados de acordo com os programas do Ensino Secundário
5. Há estudos que colocam em causa a correlação entre desempenho dos estudantes na IES e as suas notas do secundário<sup>19</sup>.
6. A situação económica familiar é frequentemente invocada como determinante na escolha de escolas privadas, que inflacionam as notas

<sup>18</sup> Exceptuam-se os “concursos locais”, meramente residuais no panorama nacional

<sup>19</sup> Por exemplo: <https://bmcmmededuc.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12909-018-1162-x> (embora o principal objectivo do estudo seja a avaliação do desempenho de estudantes provenientes de escolas públicas vs. estudantes provenientes de colégios privados, tendo como base a amostra da FMUP)

7. Os exames nacionais não avaliam qualquer componente vocacional dos candidatos
8. Os pré-requisitos de alguns cursos, mormente aqueles baseados em atestados médicos que atestam capacidade de relacionamento interpessoal dos candidatos, são pouco credíveis na avaliação vocacional dos candidatos
9. As IES não são envolvidas nos processos de seriação/escolha dos seus estudantes. Dada a importância de diversas IES no contributo para o desenvolvimento do ecossistema local e regional, tal significa que diferentes IES podem querer atrair diferentes tipos de candidatos, estratégia esta que hoje lhes está vedada
10. Para os estudantes, eles sabem que apenas serão aceites num curso, numa determinada universidade. Não há qualquer hipótese de serem aceites em diferentes universidades e depois decidir para onde ir, tendo em consideração a oferta de alojamento, as condições da IES, políticas de bolsas (por insuficiência económica e/ou mérito), entre outros

## C. Proposta

1. Criar uma (ou várias) prova de ingresso tipo SAT/GRE, validada pelo IAVE
2. Possibilidade de utilização de certificados estrangeiros no acesso a cursos de línguas e literaturas estrangeiras (exemplo: *C2 Certificate of Proficiency in English*)
3. Criar testes vocacionais que possam ser utilizados para o ingresso em cursos como Medicina, Enfermagem, cursos de Professores, entre outros
4. As IES anunciam quais as provas que aceitam para ingresso a cada curso
5. As provas de ingresso devem decorrer durante o 11.º ano, de modo a que os estudantes se possam candidatar a partir do início do 12.º ano
6. As candidaturas serão processadas a nível nacional, de forma anónima e com equidade, podendo o mesmo candidato ser aceite em diversas universidades
7. As IES poderão estabelecer os *numerus clausus* oferecidos para cada curso, tendo em conta a sua capacidade de ministrar formação de qualidade (entre outros: instalações, corpo docente, dinâmica de procura por parte dos candidatos, dinâmica de absorção por parte do mercado de trabalho) e um plano negociado a 5 anos com o Ministério do Ensino Superior que inclui orientações sobre as grandes áreas de formação da IES, bem como o total de vagas a disponibilizar

### 3.6 Eliminação da necessidade de reconhecimento prévio pela tutela, de entidades privadas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) como beneficiários de mecenato científico

#### A. Objetivos

1. Reduzir a burocracia necessária para ser reconhecido como beneficiário de mecenato científico, particularmente de instituições privadas que já têm um estatuto diferente reconhecido pela tutela
2. Promover a diversificação de fontes de financiamento da ciência, nomeadamente através do mecenato por indivíduos e empresas
3. Aproximar o público e empresas da ciência realizada a nível nacional

#### B. Racional

1. O Mecenato aproxima as instituições da sociedade e vice-versa, como se observou recentemente em Portugal, em casos como Museu Nacional de Arte Antiga ou o novo edifício da Nova SBE (casos que provam que a sociedade civil portuguesa está recetiva a apoiar projetos concretos, estratégicos, e em que se revê)
2. Portugal dispõe de um Estatuto de Benefícios Fiscais que consagra o Mecenato Científico<sup>20</sup>.
3. A promoção do Mecenato Científico é menos visível na sociedade portuguesa em comparação com outras formas de Mecenato, como o Mecenato Social, Ambiental ou Cultural (embora não existam dados oficiais sobre os tais de benefícios fiscais concedidos nas diversas modalidades)
4. O mecenato é não dirigista, apoiando a ciência pela ciência, sem necessidade de enquadramento num projeto, permitindo a exploração de diversos graus de liberdade aos cientistas
5. Em troca, o que os cientistas produzirem com o financiamento dos mecenas também os responsabilizará perante estes, que decidirão sobre novos apoios
6. O Mecenato Científico é aplicável a uma diversidade de beneficiários muito lata, como se pode ver no n.º 1 do referido artigo (*São consideradas entidades beneficiárias as destinatárias diretas dos donativos, nomeadamente, fundações, associações e institutos públicos ou privados, instituições do ensino superior, bibliotecas, mediatecas, centros de documentação, laboratórios do Estado,*

<sup>20</sup> [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/bf\\_rep/Pages/ebf-artigo-62-ordm-a.aspx](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/bf_rep/Pages/ebf-artigo-62-ordm-a.aspx) (Art.º 62º-A)

*laboratórios associados, unidades de investigação e desenvolvimento, centros de transferência e centros tecnológicos, órgãos de comunicação social que se dediquem à divulgação científica e empresas que desenvolvam acções de demonstração de resultados de investigação e desenvolvimento tecnológico, sempre que a respectiva actividade assuma, predominantemente, carácter científico.)*

7. Esta amplitude de beneficiários inclui instituições totalmente públicas (como as universidades ou laboratórios de Estado), privadas mas detidas, na sua totalidade ou maioritariamente, por instituições públicas (como os laboratórios associados), ou totalmente privadas (como empresas).
8. O EBF, para além de exigir a acreditação, por uma entidade acreditadora designada por despacho do Ministro da Educação e Ciência, que comprove a afetação do donativo a uma atividade de natureza científica (n.º 7), também exige, para qualquer entidade privada (n.º 8) que esta entidade seja previamente reconhecida pela tutela
9. Porém, a tutela já reconhece laboratórios associados<sup>21</sup> como sendo instituições essenciais do sistema de ciência e tecnologia portugueses.
10. Dada a natureza dos laboratórios associados, que podem ser entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, decorre do EBF uma discriminação no tratamento destas instituições, pois as privadas carecem de reconhecimento da tutela para poderem beneficiar de mecenato científico
11. O reconhecimento prévio de entidades que já são reconhecidas pela FCT ou pela ANI como fazendo parte do sistema é limitado no tempo (por 2 ou 3 anos), e frequentemente o despacho é publicado com efeitos retroativos, com mais de um ano de distância<sup>11</sup>.
12. Esta situação não dá segurança ao mecenas, que venha a usufruir do benefício fiscal do seu donativo, nem permite às entidades beneficiárias estabelecer contratos plurianuais de média/longa duração.
13. Assim, o atual enquadramento do Mecenato Científico no EBF não permite a prossecução de uma estratégia de angariação de fundos por privados pelas entidades beneficiárias, em particular por aquelas já reconhecidas pela tutela como fazendo parte do SCTN.
14. É ainda de salientar que, na sua maioria, as unidades de I&D com melhores classificações em sede de avaliação FCT, e com mais produção científica por investigador são os Laboratórios Associados, tendo estas entidades maior massa crítica de investigadores

<sup>22</sup> <https://www.fct.pt/apoios/unidades/laboratoriosassociados>

### C. Proposta

1. Sendo o estatuto de Laboratório Associado atribuído pela FCT, pelo prazo máximo de 10 anos, o Estado reconhece as competências e características destas entidades para a prossecução de políticas de ciência e tecnologia
2. Deste modo, associado ao estatuto de Laboratório Associado, independentemente da natureza pública ou privada da entidade, não há necessidade de reconhecimento prévio pela tutela, para efeitos do EBF
3. Na avaliação das entidades do SCTN, a inclusão de planos estratégicos de angariação de mecenas deve ser valorizada como fator de aproximação à sociedade. Tal deve ser objeto de recomendação da FCT
4. Deste modo, universidades, laboratórios de Estado e, agora, também os laboratórios associados não necessitarão de parecer prévio para poderem ser entidades beneficiárias do mecenato científico
5. Nos casos em que o Laboratório Associado não tenha personalidade jurídica própria (por ser a candidatura conjunta - consórcios - de diversas unidades de investigação que, elas sim, têm personalidade jurídica própria), as unidades de investigação em causa, constituintes do Laboratório Associado, beneficiarão desta isenção de reconhecimento prévio<sup>23</sup>

### D. Questões frequentes

#### O mecenato como forma de financiamento?

Subjacente à ideia de mecenato, está a ideia de que não deve haver um benefício direto ao mecenas (sendo, obviamente, lícita a publicitação do particular ou empresa como mecenas). Assim, o mecenato científico não tem como fim a contratação de serviços de I&D a uma entidade científica, dado que o mecenas não pode ficar com qualquer direito sobre os resultados apoiados pelo seu donativo.

Por esta razão, não se estende nesta proposta o mesmo princípio de isenção de necessidade de reconhecimento prévio pela tutela aos Centros Tecnológicos (normalmente, são associações de empresas) e aos Laboratórios Colaborativos (empresas, ou associações que também têm, necessariamente, de incluir empresas no seu capital associativo)

<sup>23</sup> É o caso do Laboratório Associado IBMC/INEB, constituído pelo IBMC (associação privada sem fins lucrativos) e INEB (associação privada sem fins lucrativos). Há outras situações similares.

### Porquê um benefício fiscal para o mecenato científico?

O progresso científico é uma causa liberal. A ciência pode não ter aplicação imediata e/ou direta, pelo que o seu financiamento é frequentemente assumido de forma exclusiva pelo Estado. O financiamento privado, por esta forma, exclui a necessidade de prossecução de um objetivo estipulado meramente por uma política estatal, sem que haja imediata apropriação do resultado científico pelo privado que o financia.

### Concorrência entre entidades

Ao garantir um enquadramento legal de benefícios fiscais que permite uma maior estabilidade relativamente ao reconhecimento das entidades, tal permite estabelecer planos estratégicos plurianuais que encarem seriamente o mecenato científico como um complemento no mix de financiamento das entidades.

A existência e execução de uma estratégia de angariação deste tipo de financiamento, deverá ser mais um critério de valorização, em sede do processo de avaliação das unidades de I&D.

Por outro lado, isto permite também gerar concorrência por mecenas, diferenciando entidades beneficiárias, exigindo delas melhores estratégias de divulgação de resultados e comunicação de ciência.

### 3.7 Reformulação da rede de IES

#### A. Objetivos

1. Ganhar massa crítica na rede de instituições de ensino superior (IES)
2. Reorganizar a rede de modo a racionalizar a oferta formativa
3. Reorganizar a rede também do ponto de vista da missão de investigação das IES

#### B. Racional

1. A atual rede de IES é altamente pulverizada em termos de instituições:
  - a) Portugal conta com 15 Politécnicos e 15 Universidades Públicas<sup>24</sup>
  - b) Com 4 vezes a nossa população, Espanha conta com 10 IES,
2. Pode-se considerar que este modelo tem em vista a descentralização, mas ela leva a pulverização de recursos e de massa crítica - veja-se o exemplo do eixo Guarda-Covilhã-Castelo Branco (2 Politécnicos e 1 Universidade, com oferta de cursos idênticos nas 3 cidades), ou as grandes cidades (Lisboa conta com 3 Universidades públicas e um Politécnico)
3. A projeção das IES a nível internacional (rankings) exige que haja uma afiliação idêntica de docentes, investigadores e professores, atraindo outros alunos que serão críticos para a sustentabilidade das IES
4. Há diversas experiências em Portugal de integração de ensino politécnico nas universidades (caso de Aveiro, Algarve, Évora, Madeira, Açores, UTAD)
5. É, assim, necessário promover a fusão de instituições e racionalização da oferta de cursos, com a criação de pólos, eventualmente especializados em áreas do conhecimento e técnicas
6. Isto aumentaria a massa crítica institucional, melhoraria a alocação de recursos, e teria impactos locais/regionais positivos pela especialização que permitiria oferecer - em muitos casos, em diálogo com as comunidades intermunicipais de municípios e os agentes económicos locais
7. Dada a importância que os regimes não presenciais assumirão (e já hoje assumem), a Universidade Aberta deverá deixar de existir, e a sua missão de formação à distância deverá ser assumida pelas IES existentes
8. Desta forma, só haveria um órgão de interlocução das IES com a tutela - o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), constituído por apenas 10 elementos

<sup>24</sup> Inclui-se a Universidade Aberta (que não tem ensino presencial) e o Instituto Superior Miguel Torga, da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra. Não se incluiu as instituições universitárias e politécnicas militares e policiais.

### C. Proposta

1. A rede pública de IES deve ser racionalizada tendo em consideração benchmarkings internacionais - sugere-se, com base no rácio de Espanha entre habitantes e IES, um máximo de 10 universidades, que podem oferecer ensino politécnico
2. As IES devem ter uma sede e pólos
3. Os serviços centrais das IES poderão não estar na sua sede, mas sim serem descentralizados segundo as necessidades locais
4. As IES devem, numa primeira fase, organizar-se em consórcios, consórcios estes que negociarão contratos de formação a 5 anos com a Tutela, com objetivos, métricas, e dotação orçamental. É da responsabilidade das IES formarem estes consórcios, não sendo eles ditados pela Tutela
5. Ao fim desse tempo, avaliados os resultados dos consórcios, sendo eles positivos, deve haver lugar à fusão, e o modelo de financiamento da formação evoluir para outros tipos de modelos, como de empréstimos aos estudantes com garantia do Estado
6. Deverá ser promovida a racionalização da oferta formativa, de modo a que dois pólos da mesma IES tenha a mesma oferta formativa apenas quando se justifique
7. As IES devem encetar processos de diálogo com os agentes regionais (económicos, poder local) de modo a alinhar parte da sua oferta formativa com as necessidades, e com as possibilidades de ofertas de estágios a nível regional. A questão do alojamento de estudantes deverá também ter por base este diálogo.

### D. Questões frequentes

#### A concentração das IES é nefasta para as populações?

Não. A existência de pólos deve garantir a cobertura do território e a *spillovers* positivos para as economias locais/regionais, através da especialização, que leva à atração de alunos.

É de salientar que, já hoje, ficam cerca de 5000 vagas por preencher nos concursos de ingresso ao ensino superior. Isto significa que a oferta formativa é maior que a procura. Com o declínio demográfico, é crítico atrair alunos, eventualmente alunos

estrangeiros. É claro que só instituições com algum renome e prestígio o conseguirão fazer.

#### **Há experiências deste género em Portugal?**

A Universidade Católica Portuguesa funciona em pólos, e o Instituto Piaget também. A Universidade de Aveiro também tem diversos pólos na região, através do seu ensino politécnico (Oliveira de Azeméis, Águeda).

### 3.8 Financiamento dos Estudantes do Ensino Superior

#### A. Objectivos

1. Promover o ajustamento da oferta de ensino superior à procura pelos alunos.
2. Eliminar os obstáculos económicos no acesso ao Ensino Superior.
3. Responsabilizar os estudantes pelo custo da sua formação superior.
4. Reduzir despesa pública.
5. Promover a competição entre os estabelecimentos de Ensino Superior.

#### B. Racional

1. Atualmente o financiamento do Ensino Superior é feito a partir do Orçamento de Estado, financiando diretamente as instituições de Ensino Superior públicas, por critérios decididos centralmente, que por sua vez gerem os seus orçamentos de forma mais ou menos arbitrária.
2. Este sistema resulta em enormes desajustamentos entre a oferta e a procura por parte dos alunos, e de forma menos direta, com as necessidades do mercado.
3. Gera também uma despesa pública significativa, com retorno muito variável e imprevisível em termos do contributo para a economia de cada aluno formado.
4. Simultaneamente gera no aluno, e na sociedade, a ideia de que o ensino superior é gratuito, quando na verdade tem um custo significativo, levando a um tratamento leviano e descomprometido com a oportunidade que está a ser oferecida pela sociedade.
5. Ao financiar diretamente o aluno, este vai escolher o curso que quer, e uma vez que terá que pagar de volta o valor financiado, vai ponderar e valorizar fatores como a empregabilidade, nível de rendimento, adequação ao seu perfil e empenho antes de se comprometer por 30 anos.
6. Promovendo a concorrência entre instituições e cursos, promover a excelência e a eficiência, bem como a adequação às necessidades do mercado.

#### C. Proposta

1. Transição, no prazo de 10 a 15 anos, do actual modelo de financiamento central do ensino superior, para o financiamento direto ao aluno do custo efetivo das propinas, à semelhança do sistema de *student finance* em uso no Reino Unido.
2. Em lugar de financiar as instituições de ensino superior publico, o Estado passaria a actuar como garante em 100% do financiamento ao aluno, pelo

- próprio Estado ou pela Banca comercial, do valor integral das propinas.
3. O Estado garante a todos os candidatos ao ensino superior, independentemente do seu enquadramento financeiro e familiar, o financiamento integral das propinas, garantindo que não existe qualquer discriminação económica entre alunos.
  4. O valor financiado é entregue diretamente ao estabelecimento de ensino. O Estado poderá estabelecer limites máximos de financiamento de acordo com o tipo de curso. O estudante tem acesso, a todo o momento, à sua conta-corrente.
  5. O aluno fica devedor da totalidade do valor despendido, bem como dos seus juros, por um prazo máximo de 30 anos, sendo obrigado a começar a pagar esta dívida assim que o seu rendimento anual ultrapasse o valor anual do vencimento médio nacional apurado no ano anterior.
  6. O juro a cobrar corresponderá ao custo do financiamento da República Portuguesa, acrescido de um *spread* de 3% (sendo a sua definição livre para a Banca comercial, que poderá ser concorrencial)
  7. O pagamento a realizar corresponderá sempre a 9% do valor que supere o referido vencimento médio nacional.
  8. Se, ao fim de 30 anos a dívida não estiver paga, a mesma será assumida pelo Estado.
  9. O Estado pode limitar ou impedir o financiamento a cursos cujos alunos, maioritariamente e de forma reiterada, não tenham capacidade de pagar os seus cursos por auferirem rendimentos muito baixos.
  10. O Estado irá manter uma verba de até 15% do valor anual financiado para o financiamento de cursos com importância estratégica, mas que não sejam suportados pelo mercado.
  11. A presente medida não implica, por si, qualquer alteração aos apoios sociais aos estudantes do ensino superior, excepto no que respeita às propinas que deixam de beneficiar de qualquer outro apoio por já estarem asseguradas.

### D. Questões Frequentes

**O financiamento estará disponível para o ensino superior privado?**

Sim, o financiamento é feito ao aluno, sendo ele que escolhe a escola.

**O que acontece às Instituições de Ensino Superior públicas sem financiamento publico?**

Têm 15 anos para se adaptarem e se tornarem competitivas, ou demonstrar que se

enquadram na excepção a ser financiada pelo Estado. Após esse período estarão expostas ao mercado.

### **Esta medida aumenta a despesa pública?**

Não, esta medida deve reduzir substancialmente a despesa publica, pois põe cada estudante a pagar os seus estudos. O Estado atua como garante e nesse sentido pode vir a ter que pagar o valor que não seja assegurado pelos alunos, mas o objectivo é que estes sejam casos excepcionais, podendo aplicar-se medidas de calibração se necessário.

### **O que acontece se o aluno repetir anos?**

O financiamento deve prever o período normal de conclusão do curso. Em casos excepcionais de cariz médico ou imponderáveis não controláveis pelo aluno, será feita a extensão do financiamento.

## **4. SAÚDE**

### 4.1 Alargamento da ADSE a todos os portugueses

#### A. Objectivos

1. Permitir a liberdade de escolha do prestador clínico.
2. Promover inovação na prestação clínica.
3. Continuar a garantir a universalidade no acesso.
4. Reduzir listas de espera.
5. Ter uma rede de *Managed Care*<sup>25</sup>.

#### B. Racional

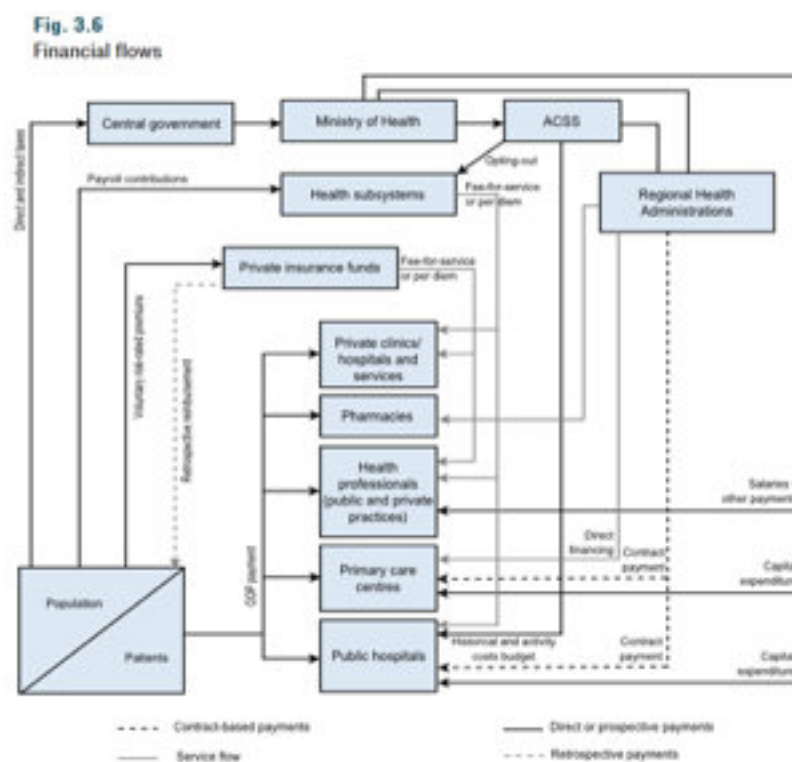
1. Como funciona a Saúde: Triângulo saúde - como se decompõe um serviço central de saúde:
  - a) O fornecimento e financiamento dos cuidados de saúde pode ser explicada como uma troca ou transferência de recursos entre diferentes players. De forma simplificada, poderemos considerar os recursos de saúde disponibilizados pelos prestadores aos utentes, os recursos de financiamento da população para os financiadores e prestadores e os recursos financeiros entregues pelos financiadores aos prestadores.
  - b) A Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), no sector público, executa a função de financiador do sistema. Contudo, e numa visão global, a ADSE é também um financiador do sistema. De outra forma, não compete à ACSS ou a ADSE prover nenhum cuidado, mas apenas financiá-lo, nos moldes que achar correcto.
  - c) Para suportar os serviços de saúde, os Financiadores devem cobrar receitas à população que protegem. Essa receita é usada para reembolsar o paciente ou o prestador. O financiador consegue garantir através de um sistema fiscal ou de copagamentos a equidade interpessoal necessária e a minimização dos riscos de toda a sua população.
2. Se a divisão de responsabilidades parece óbvia, há funções que cabem ou podem caber à mesma entidade conforme o equilíbrio político-ideológico de cada um dos sistemas. Contudo, esta visão bem demarcada serve para compreender melhor o sistema e o seu papel no serviço de saúde. A imagem abaixo é mais simples que a realidade, já que há intermediários no financiamento, prestação e pagamentos.

<sup>25</sup> Uma rede de gestão individual e continuada de frequência já que há alinhamento de objetivos (note-se que a visão estatizante foca-se em ter um instrumento: rede de cuidados primários; nós queremos ter uma cobertura / prática).

## 4.1 ALARGAMENTO DA ADSE A TODOS OS PORTUGUESES



A imagem real deste “triângulo” pode ser vista no esquema mais alargado abaixo:



Em qualquer caso, o nosso triângulo é a visão relevante o desenho da política de saúde.

Assim, este triângulo deve ser expandido por acesso. Temos assim um triângulo para medicamentos, cuidados primários, cuidados hospitalares etc.

### Acesso à Rede de urgência

### Acesso a Cuidados primários

### Acesso a Cuidados hospitalares



Ao todo podemos ter as seguintes redes de saúde (lista não exaustiva):

- Saúde Pública
- Cuidados primários e ambulatoriais
- Cuidados secundários/ especialidades
  - Rede de urgência
  - Cuidados hospitalares
  - Equipamentos e próteses
- Cuidados de emergência
- Cuidados de farmácia
- Reabilitação
- Cuidados paliativos
- Cuidados continuados
- Cuidados mentais
- Cuidados dentários

3. Resumindo (e tendo em conta que há mais “subsistemas” além da ADSE):
  - a) O sistema de saúde tem duas grandes entidades: a ACSS (a “seguradora” ou financiadora que financia os cuidados de saúde) e “SNS – prestador”;
  - b) A ADSE tem também duas grandes entidades: A ADSE (a “seguradora” ou financiadora que financia cuidados de saúde) e o prestador privado;
  - c) O SAMS tem também duas grandes entidades: O SAMS (a “seguradora” ou financiadora que financia cuidados de saúde) e o prestador privado que é do SAMS + hospitais privados;
  - d) A PT ACS tem também duas grandes entidades: A PT ACS (a “seguradora” ou financiadora que financia cuidados de saúde) e o prestador privado que é da rede da *AdvanceCare*. Neste caso, a PT ACS delega a gestão do sistema à *AdvanceCare* e a rede de prestadores à *AdvanceCare*.
4. Note-se que até há pouco tempo havia o entendimento de quem estava num dos subsistemas não tinha o mesmo direito de usar o SNS – uma ideia que fazia sentido na constituição destes subsistemas, ainda antes do 25 de Abril de 1974. Ou seja, os subsistemas eram essencialmente exclusivos: quem estava um, não estava noutro. Mais: a lei de bases de 1979<sup>26</sup> não era suficiente clara e dizia que a integração dos sistemas e dos utentes seria gradual. A decisão final e definitiva de garantir que não havia exclusões data de 24 de agosto de 1990<sup>27</sup>, na “nova” Lei de Bases.  
Ainda assim, esta visão de sistemas autónomos dalguma forma ainda perdura, sendo que de tempos a tempos a Entidade Reguladora de Saúde tem de explicar que no SNS não se exclui ninguém.<sup>28</sup>
5. Os subsistemas de saúde mencionados (SAMS; PT ACS, ADSE)<sup>29</sup> deviam ser designados como seguros complementares de saúde e é assim que, de uma maneira geral, são tratados na academia e nos organismos internacionais. Aliás é assim que também é tratado pelo Tribunal de Contas. Em 2016 este organismo dizia que a ADSE é apontada como sendo “um sistema complementar do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança dos seguros voluntários de saúde, e não um sistema substitutivo do Serviço Nacional de Saúde”.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1979/09/21400/23572363.pdf>

<sup>26</sup> [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis\\_area\\_saude.aspx](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_saude.aspx)

<sup>26</sup> Veja-se por exemplo esta deliberação: a) “recusa do Agrupamento de Centros de Saúde do Cávado I – Braga, em emitir a autorização para o seu transporte, para receber cuidados de saúde de fisioterapia, pelo facto de ser beneficiário do subsistema de saúde; b) “recusa do Instituto Português de Oncologia de Coimbra – Francisco Gentil, EPE, em emitir a autorização para o seu transporte, para receber cuidados de saúde de fisioterapia, pelo facto de ser beneficiária do subsistema de saúde da ADSE”. (Isto será importante para explicar o motivo da aceitação do paradigma de saúde ADSE) [https://www.ers.pt/uploads/document/file/14086/Vers\\_o\\_n\\_o\\_confidencial\\_ERS\\_057\\_2017.pdf](https://www.ers.pt/uploads/document/file/14086/Vers_o_n_o_confidencial_ERS_057_2017.pdf)

<sup>26</sup> Atualmente não há verdadeiros subsistemas; já que estes não são paralelos

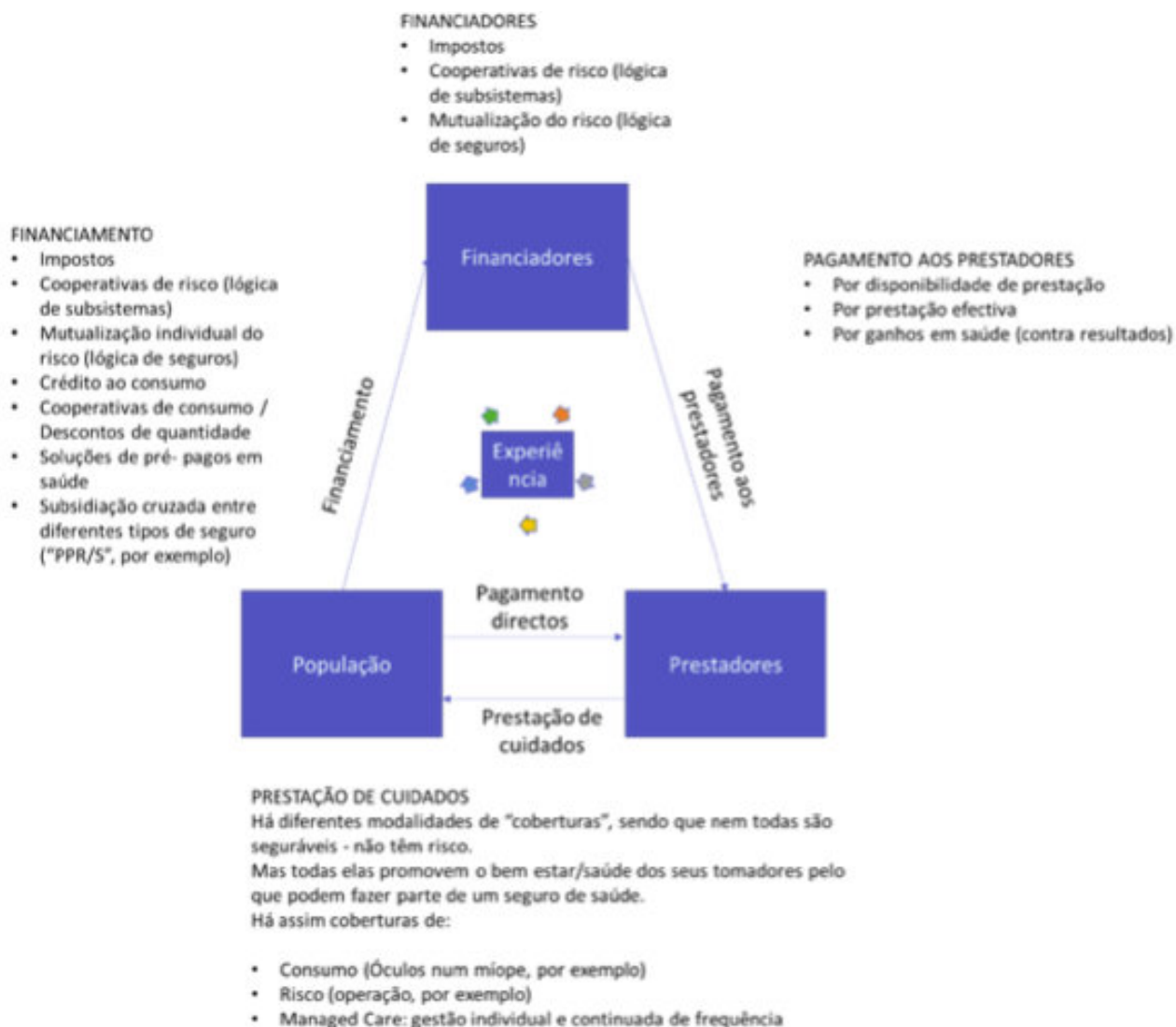
<sup>26</sup> [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2016/2s/rel008-2016-2s\\_v1.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/rel008-2016-2s_v1.pdf)

6. De facto, as únicas diferenças entre a ADSE e um Seguro tradicional são de modelo de negócio/financiamento de risco. A ADSE funciona na prática como uma cooperativa de risco e os seguros tradicionais funcionam na prática com uma mutualização de risco definida por caracterização individual.
7. Os subsistemas (antigos) são uma visão também existente no Estado Novo onde cada sector, grande empresa ou indústria era responsável pelos seus. É por isso que ainda temos a ADSE para os funcionários públicos, o SAMS para os funcionários bancários, a PT-ACS para os trabalhadores das telco, etc., os trabalhadores “vulgares” tinham acesso às “Caixas”, etc. Nessa altura havia mesmo subsistemas de saúde. Aliás todos os sistemas de saúde no mundo começaram desta forma. A sua evolução é que foi distinta. Porque é que estes todos detalhes são relevantes? Porque o modelo actual da ADSE actual não nos vai chegar se quisermos garantir a liberdade de escolha do prestador num contexto universal de saúde. Assim, teremos de ir mais longe, ou mais atrás e começar de novo. A ADSE garante a escolha de alguns prestadores, mas não oferece um acesso a todas as redes de saúde. Promove concorrência entre prestadores apenas em algumas das redes de saúde. O que iremos propor, mais á frente, e a constituição de verdadeiros subsistemas de saúde, concorrenciais entre si.
8. Um sistema<sup>31</sup> (central, seguro ou subsistema) de saúde mistura o modelo de financiamento, o acesso à prestação e o controlo de coberturas. De outra forma, temos de trabalhar no “triângulo” – já que é assim que a oferta de saúde funciona legalmente – mas temos de olhar para o utente colocando no centro da organização.



<sup>31</sup> O que é um sistema (central, seguro ou subsistema) de saúde – do ponto de vista de um cliente?

9. Também é necessário avaliar a forma de financiamento, já que esse ponto é fundamental para separar a oferta mutualista da ADSE com a dos seguros privados. E é fundamental para explicar a reforma que pretendemos fazer.



10. Basicamente, podemos ter as combinações de todos os pontos indicados em cada um dos pontos dos triângulos. Sendo que propositadamente não se fala de propriedade, gestão e prestação – estes são irrelevantes nesta fase.
11. Criamos também uma nova dimensão, dentro do triângulo que é a experiência – Todos os pontos de contacto entre o cliente, companhia e prestadores são momentos que definem a qualidade do seguro e traduzem a sua experiência. No sector público monopolista e estatizante, como o que temos, esta componente não interessa.
12. Uma oferta concorrencial centrada no cliente assume assim a seguinte forma:

Podendo ainda ser detalhada da seguinte forma:

Que por sua vez podia deverá ser multiplicada pelas redes acima apresentadas.

### 13. Como funciona a oferta nacional de saúde pública (ACSS+SNS).

a) A oferta pública de saúde não garante acesso a todas as redes

- Saúde Pública
- Cuidados primários e ambulatoriais
- Cuidados secundários/ especialidades
  - Rede de urgência
  - Cuidados hospitalares
  - Equipamentos e próteses
- Cuidados de emergência
- Cuidados de farmácia (+/-)
- Reabilitação
- Cuidados paliativos (+/-)
- Cuidados continuados (+/-)
- Cuidados mentais (+/-)
- ~~Cuidados dentários~~
- ~~Cuidados complementares~~

b) Não tem todas as coberturas:

- Risco (operação, por exemplo)
- *Managed Care*: gestão individual e continuada de frequência (+/-)
- ~~Conforto ("hotelaria" hospitalar, por exemplo)~~
- ~~Consumo (Óculos num míope, por exemplo)~~

c) É financiada por impostos.

### 14. Como funciona a ADSE?

a) A ADSE não garante acesso a todas as redes:

- Saúde Pública
- Cuidados primários e ambulatoriais
- Cuidados secundários/ especialidades
  - Rede de urgência
  - Cuidados hospitalares
  - Equipamentos e próteses
- ~~Cuidados de emergência~~

- Cuidados de farmácia (+/-)
- Reabilitação
- ~~Cuidados paliativos (+/-)~~
- ~~Cuidados continuados (+/-)~~
- ~~Cuidados mentais (+/-)~~
- ~~Cuidados dentários~~
- ~~Cuidados complementares~~

b) Não tem todas as coberturas:

- Risco (operação, por exemplo)
- *Managed Care*: gestão individual e continuada de frequência (+/-)
- Conforto ("hotelaria" hospitalar, por exemplo)
- Consumo (Óculos num míope, por exemplo)

c) É financiada por Cooperativas de risco (lógica de subsistemas). Ou seja, o risco / custo são partilhados equitativamente entre todos os beneficiários.

### 15. Como funciona um seguro privado e complementar de saúde?

a) Funciona em tudo igual à ADSE exceto no que diz respeito ao modelo de financiamento. De facto, aqui a subscrição de risco é individual, sendo por isso afeta por pré-existências.

### 16. Os portugueses gostam do "seu" SNS?

- a) "Os cuidados de saúde, em caso de doença, são da responsabilidade do governo". Os portugueses consideram as questões sobre a "Disponibilidade para encarar alternativas ao atual modelo do SNS" complexas e têm alguma dificuldade em entender estas questões, de acordo como Relatório final da comissão para a sustentabilidade do SNS (2007). A solução pode passar por uma maior aposta na literacia e responsabilização em questões de saúde dos beneficiários. Cidadãos mais sensibilizados para a importância da saúde e com maior conhecimento sobre os possíveis hábitos, tratamentos são suscetíveis de adquirir melhor nível de saúde.
- b) No entanto, tem-se revelado difícil estabelecer nexos firmes de causalidade entre essas duas variáveis. Estas dificuldades empíricas não invalidam, contudo, o contributo da formação que se estima ser positivo – apenas revelam que há outros efeitos que influenciam o processo de decisão.
- c) Porém, a falta de recursos públicos de saúde, implicará uma reengenharia de praticamente todas as componentes do sistema de saúde, incluindo a redefinição do papel dos vários intervenientes – prestadores e utentes – e o seu inter-relacionamento. A mudança exigirá a reorientação dos cuidados de saúde primários para a prevenção e educação dos utentes, a revisão dos modelos de financiamento e de monitorização, de acordo com diferentes publicações do *Health Research Institute* da PwC e da OCDE.

17. Em 2007, aproximadamente 1/5 dos portugueses estava disposto a financiar um seguro de saúde estatal que assegurasse a cobertura de cuidados de saúde adicionais.
- a) Cerca de 21% dos portugueses estavam (2007) dispostos a financiar um seguro de saúde estatal, que cubra cuidados de saúde adicionais. De acordo com o Relatório final da comissão para a sustentabilidade do SNS, apenas 21% dos portugueses no T2B estariam efetivamente dispostos a financiar um seguro de saúde estatal que cubra cuidados de saúde adicionais.
  - b) No geral, os portugueses concordam com uma contribuição individual para criar um seguro de saúde estatal. Porém, o Relatório final da comissão para a sustentabilidade do SNS alerta, fundamentado nos valores atribuídos pelos inquiridos sobre despesas per capita, que a larga maioria não tem consciência dos valores que poderão estar em jogo, e que se forem confrontados com quantias concretas poderão recuar drasticamente na concordância.

## C. Proposta

### 1. Financiador

- a) Transformar as ARS (e a ADSE) em verdadeiros subsistemas de saúde, que conjuntamente passarão a financiar o mercado. Deixaremos assim de ter um sistema único universal, mas vários subsistemas que irão concorrer pela prestação e satisfação dos seus clientes. No seu conjunto a universalidade estará assegurada.<sup>32</sup>
- b) Os financiadores continuarão a ter como missão financiar a todos os cidadãos convencionados – i.e (grosso modo) todos os nacionais a residir em Portugal – os cuidados de saúde, nos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis e acordados com os prestadores e os contratos de concessão com a administração central<sup>33</sup>.
- c) A apólice uniforme que os financiadores terão de cumprir, com as coberturas mínimas de cuidados de saúde, será definida pelo Ministério de Saúde<sup>34</sup>.
- d) Permitir às seguradoras nacionais e internacionais a criação de subsistemas de saúde<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> As ARS têm capacidade de negociar com os prestadores públicos – estão no mesmo nível de maturidade / falam a mesma linguagem. O que estamos a propor é uma revolução.... Pelo que ambas as partes têm de estar ao mesmo nível para que tudo corra da melhor maneira.. Temos de garantir uma transição suave do modelo de saúde: temos de garantir que as pessoas se transformam e têm espaço num modelo liberal.

<sup>33</sup> Os subsistemas de saúde terão como missão garantir o acesso financeiro de todos os cidadãos aos cuidados de saúde..Os portugueses acham que “Os cuidados de saúde, em caso de doença, são da responsabilidade do governo” (ver secção B); a transformação das ARS em subsistemas será mais fácil de aceitar é compatível com o seu entendimento

<sup>34</sup> Trata-se de formalizar o que já existe actualmente.

<sup>35</sup> Na Holanda o número de agentes é contido.É muito desejável trazer pelo menos um player de capacidade internacional de forma termos acesso a boas práticas pela concorrência

- e) Constituir uma câmara de compensação entre os diferentes subsistemas: A ACSS servirá como câmara de compensação entre os diferentes subsistemas<sup>36</sup>.
- f) A ACSS terá de ter o mesmo nível de autonomia gestão e de política que têm os organismos de Segurança Social, nomeadamente ao que diz respeito à gestão de orçamento, governança e autonomia de decisão. Idealmente a Saúde deve ser considerada como um subsector autónomo do Estado semelhante em tudo à Segurança Social.
- g) A ACSS financiará, através de contribuições específicas dos subsistemas, as redes de prestação que devido à necessidade de escala e a assimetria de informação, continuarão a ser geridas centralmente, nomeadamente as redes de:
  - Saúde Pública
  - Reabilitação
  - Cuidados paliativos
  - Cuidados continuados
  - Cuidados mentais

Tal pratica deve-se ao facto de ser necessário ter mecanismos de financiamento autónomos para redes de prestação<sup>37</sup> que exigem escala ou que contemplam elevadas assimetrias de informação.

- h) Os novos financiadores deverão (continuar) contratualizar a prestação de cuidados com os prestadores públicos e privados<sup>38</sup>.
- i) Numa primeira fase, os financiadores terão como utentes (clientes) a sua população atual. É desejável que tão cedo quanto possível os diferentes subsistemas possam concorrer no mercado nacional (e internacional)<sup>39</sup>.
- j) Nenhum subsistema pode excluir ou recusar um indivíduo, sob que critério for<sup>40</sup>.
- k) Os financiadores deverão respeitar a legislação de seguros quer no que respeita ao regime de transparência de informação, quer no que diz respeito aos requisitos de capital<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Se uma Companhia subscrever maior risco (se tiver mais doentes oncológicos do que a sua congénere, por exemplo), haverá um cálculo anual e uma distribuição de resultados. Tem de haver uma câmara de compensação – como existe na Holanda.

<sup>37</sup> Nenhuma rede de prestação ficará de fora do modelo liberal. A administração central terá assim também uma capacidade de intrusão e de negociação.

<sup>38</sup> Esta contratualização já existe; mas será levada mais a sério e será global. Ou seja, mesmo que a nossa reforma fique pelo meio, introduziremos objetivos e métricas. A grande revolução será a contratualização da prestação com privados

<sup>39</sup> Os serviços públicos podem e devem ser serviços de exportação

<sup>40</sup> A universalidade está garantida. Não há preexistências

<sup>41</sup> Não podemos correr o risco de insustentabilidade como temos agora na ADSE.

### 2. Prestador

- a) Os prestadores continuarão a ter como missão prestar a todos os cidadãos convencionados os cuidados de saúde, nos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis e acordados com os subsistemas.
- b) Os prestadores públicos e privados devem poder contratualizar a sua oferta (serviços, SLA's e Preços) com os diferentes financiadores<sup>42</sup>.
- c) Deverá ser permitida a organização de prestadores clínicos públicos de forma a aumentar a rede e a capilaridade de prestadores.<sup>43</sup>
- d) A organização de prestadores deve ser desregulada, afastando a propriedade da prestação (como nas farmácias) e afastando a execução clínica do controlo clínico.<sup>44</sup>
- e) É recomendável que um prestador tenha acesso a vários financiadores. A entidade reguladora deverá fazer para que tal aconteça tendo em conta as especificidades das diferentes redes e níveis de procura.
- f) Nota: Algumas redes de prestação, devido a sua necessidade de escala e a assimetria de informação, continuarão a ser geridas centralmente, nomeadamente as redes de:
  - Saúde Pública
  - Reabilitação
  - Cuidados paliativos
  - Cuidados continuados
  - Cuidados mentais
- g) O sector privado e social poderá contribuir, através de contratos de concessão, para a prestação de cuidados e/ou gestão de equipamentos.
- h) A rede de prestação farmacêutica (medicamentos) poderá ser gerida centralmente ou poderá ser gerida por subsistema<sup>45</sup>.

### 3. População

- a) O acesso aos diferentes financiadores será livre, i.e., todos os trabalhadores e agregados devem escolher o seu financiador (a sua ARS) de acordo com os seus critérios individuais.
- b) O valor do prémio/preço (em taxa ou em valor) será idêntico entre todas as companhias, igual perante todos os cidadãos e definido centralmente.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Financiadores nacionais e internacionais – poderão ir buscar pacientes estrangeiros.

<sup>43</sup> Os modelos de USF são aqui bons exemplos a explorar.

<sup>44</sup> Um médico faz diagnósticos, mas não tem de executar o tratamento. Aliás não o faz na maioria das vezes. O tratamento pode ser executado por enfermeiros, medicamentos ou outros clínicos. Devemos incentivar o distanciamento entre o diagnóstico e a prestação do cuidado, reduzindo o custo marginal da prestação efetiva.

<sup>45</sup> Atualmente a cobertura de medicamentos exige uma elevada despesa das famílias. A repartição desta despesa tem de ser olhada com mais cautela.

<sup>46</sup> Não há assim exclusão pelo preço e diferenciação de serviço com base no preço. Se um subsistema subscrever maior risco (se tiver mais doentes oncológicos do que a sua congénere, por exemplo), haverá um cálculo anual e uma distribuição de resultados. Há uma câmara de compensação – como existe na Holanda. Se houver uma subscrição individual (com preços individuais haverá uma seleção adversa de risco. De facto, este problema de autoseleção é visível tb na PT -ACS, neste subsistema (aliás, seguro complementar) a contribuição foi sempre acima do esperado, do lado da PT, a pressão e o descontrolo dos custos foi sempre elevada.

- c) É altamente aconselhável que a escolha do subsistema leve em linha de conta a entidade patronal. Ou seja, este pode recomendar (ou negociar) melhores condições de prestação (proximidade aos prestadores, experiência, etc.)<sup>47</sup>.
  - d) Para os apátridas ou refugiados a residir em Portugal, inativos e desempregados, o Estado pagará o prémio/preço correspondente<sup>48</sup>.
  - e) O pagamento dos prémios será uma taxa sobre o salário – obrigando a uma reconfiguração de impostos de forma a que o nível de fiscalidade não aumente.
  - f) Poderá haver franquias, copagamentos ou taxas moderadoras. Estas devem seguir diferenciadas por rendimento do utente de forma a que não se criem redes de prestação de qualidade diferenciada.
  - g) Os trabalhadores em part-time pagarão o proporcional das horas que trabalham. Terá de haver uma análise especial ao trabalho sazonal.
  - h) Todos os estrangeiros com visto de residência serão obrigados a contratar um seguro de saúde, ou via empregador. Poderão ser obrigados a pagar o valor do prémio de forma antecipada.
  - i) Todos os nacionais que não têm residência em Portugal perderão acesso ao Subsistema, exceto se forem crianças, deficientes e outros casos especiais.
  - j) Os nacionais sem residência poderão ter acesso ao seu subsistema, desde que paguem o seu prémio. Note-se que o subsistema não deverá suportar os custos de repatriamento.
  - k) Todos os residentes ou viajantes ou excursionistas em Portugal terão acesso a rede de emergência e de saúde pública.
4. Acreditamos que o mercado irá organizar-se da seguinte forma:
- a) Os financiadores irão promover e organizar a sua prática clínica mais barata e eficiente <sup>49</sup>.

<sup>42</sup> O motivo principal desta subscrição conjunta por empresa é para garantir que o financiamento é de Cooperativas de risco (lógica de subsistemas), diminuindo a tensão de seleção adversa que mesmo com prémio/preço tabelado e câmara de compensação continuará a insistir, embora em menor escala. Esta prática acompanha o princípio da ADSE: os funcionários públicos podem escolher ADSE ou não ADSE, não podem escolher SAMS. Os bancários podem escolher SAMS ou não escolher SAMS, não podem escolher ADSE. O nosso modelo devia assim migrar para um sistema bismarckiano financiado por contribuições das empresas. Com a subscrição por empresa coloca-se também maior pressão na negociação com financiador e prestador, aumentando a ligação dos trabalhadores com os seus empregadores. E obrigando o financiador a procurar prestadores junto dos locais de trabalho, provocando melhor oferta e reduzindo a tensão da seleção adversa. Note-se que os empregadores poderão constituir seguradoras específicas (necessariamente abertas a outras empresas). Chamam-se seguradoras Cativas. A ADSE é uma cativa da função pública. Esta oferta de cativa é um pagamento em géneros que um empregador pode preferir ter para reduzir o custo salarial.. As empresas de uma determinada região ou sector podem constituir o seu subsistema.

<sup>43</sup> Ninguém fica excluído ou terá tratamento diferenciado tendo em conta o rendimento que tem

<sup>44</sup> À semelhança do que acontece na Holanda e em qualquer mercado concorrencial. Poderão, e isto é só um exemplo, permitir a entrada de farmacêuticos nos cuidados de proximidade. Ou gerir cuidados de saúde à distância. Irão negociar e promover a entrada de prestadores novos. A pressão de saída de clientes obrigará a um esforço de proximidade e de gestão de doença desconhecido – os financiadores quererão pagar menos pelo mesmo risco: os doentes têm risco fixo.

- b) Os financiadores, com a DGS, irão impor Normas de Orientação Clínica (NOC) e mecanismos de avaliação de resultados (i.e. ganhos, de e em saúde) nos prestadores<sup>50</sup>. Os prestadores quererão contratualizar a sua prestação e ser pagos à produção. Note-se que o atual SNS é considerado muito bom devido ao facto de não excluir ninguém. Mas em termos de longevidade e ganhos de saúde os modelos concorrências têm-se revelado mais eficazes.
- c) Os prestadores irão competir em geografia e na prestação de cuidados. Financiadores e prestadores irão standardizar práticas e colocar o cliente no centro da sua atuação.
- d) Os prestadores tenderão a suportar preços fixos, sendo que os financiadores o terão de certeza. Assim, de forma a maximizar os seus resultados, os prestadores tenderão (com o patrocínio dos financiadores) a organizar-se por especialidade. Se não podem ganhar na receita, ganharão no controlo de custos.<sup>51</sup>
- e) Os prestadores e financiadores tenderão a migrar para um *Managed Care*: Uma prestação clínica baseada na redução de frequência da doença.<sup>52</sup>
- f) Alguns subsistemas/companhias de seguro poderão oferecer coberturas adicionais em regime livre. Poderão oferecer os complementos que os 1/5 dos portugueses mencionaram (ver secção em “B”)<sup>53</sup>.
- g) Os utentes terão os benefícios de uma prática mais presente e poderão mudar de prestador e financiador de acordo com os seus desejos.
- h) Deixará de haver Listas de Espera já que os prestadores receberão mais dos financiadores se produzirem mais. Há assim incentivo à produção clínica<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Estas normas NOC já existem, mas ainda são incipientes. Estas irão definir o tratamento adequado a cada diagnóstico, definir custos médios, e dar maior transparência. Actualmente (ver dados actuais do ESS), as pessoas sentem que não são bem tratadas, e que há tratamentos diferenciados. Com NOC isto deixa de acontecer.

<sup>51</sup> Haverá assim uma “lógica de fábricas” / redes especializadas como se viam no passado: redes de maternidades, redes de oncologia (IPOs), redes ortopedia. Claro que estas redes não se poderão cristalizar – a prática clínica é cada vez mais multidisciplinar. Mas a lógica de organização será completamente diferente do que existe actualmente onde (quase) todos os centros são multidisciplinares. Note-se que a gestão de unidades megalómanas multidisciplinar é difficilima e caríssima. Os hospitais centrais são monstros com níveis de desperdício e descontrolo financeiro enorme.

<sup>52</sup> Actualmente o sector público actual diz que tem cuidados primários com o mesmo objetivo; mas esta rede não presta grandes cuidados (ganha o mesmo quer faça quer não faça nada...) e serve sobretudo de gatekeeper à prestação especializada (cirurgia, por exemplo). Aqui, com o nosso modelo, é indiferente a um subsistema pagar antes ou depois, o Custo do seu utente estará lá sempre e serão (DE UM MANEIRA GERAL) mais compensados se investirem em ganhos de saúde no doente de forma antecipada.

<sup>53</sup> Por exemplo, cobertura para doenças muito graves, como a Matilde que há pouco tempo exigia um tratamento de 2 milhões de euros. Essas coberturas de risco adicionais terão preço livre, mas poderão ser oferecidas por um seguro. Um SNS central como o que temos jamais terá possibilidade de fazer isso; pois o valor da prestação anual é fixo e definido centralmente pelo Ministério das Finanças – o sistema adicional, para este caso, é pago por risco (eventualmente com resseguro); pelo que haverá sempre uma solução. Pior, o sistema atual de teto de despesa definida pelo MF é desumano: quando se gasta dois milhões num doente há outros que não são tratados. O nosso modelo tem uma lógica de sustentabilidade de longo prazo e de partilha de risco.

<sup>54</sup> De facto, na Holanda (quase) não há listas de espera, mas há sobre produção. De outra forma, atualmente, o ministro das Finanças é o verdadeiro ministro da Saúde. Ao controlar a despesa que se vai ter em saúde, passa a haver listas de espera – despesa não efetuada (poupança financeira à custa da saúde e anos de vida perdidos). Note-se que as listas de espera não são só culpa das restrições orçamentais impostas pelas finanças, estas também derivam do facto de haver mau alinhamento de incentivos à prática clínica: os médicos ganham o mesmo quer produzam, quer não produzam. Mas a ideia principal mantém-se: o ministério das Finanças é quem manda no SNS ao impor o orçamento de produção e ao não controlar incentivos. Há uma directiva europeia que diz que caso haja atraso na prestação, o utente pode migrar de prestador. A prática em Portugal já existe, mas é ineficaz dado o nível de listas de espera.

- i) Esta organização por subsistema não representa mais despesa direta ao erário público. Embora como vai deixar de haver listas de espera, vai haver maior despesa indireta (impossível de quantificar).
- j) Conclusão: A reforma do SNS vem sobretudo por maior concorrência no prestador e financiador. Gasta-se mais dinheiro que já devia estar a ser gasto. Inova-se na prestação, tem-se o sistema menos cativo. Não há problemas de sustentabilidade a prazo devido à subscrição por empresa e controlo do preço.

### Questões frequentes

#### **Vamos ter menos cuidados no novo sistema de saúde?**

Não. Serão definidas apólices (contratos) únicos que garantirão uma total equivalência na oferta da prestação de saúde. Não se vão oferecer menos serviços de saúde.

#### **Alguém pode ser excluído do novo sistema?**

Todos significa todos – ninguém é excluído!

Ninguém pode ser excluído ou ver recusado o acesso ao sistema de saúde, seja com base em critério for: idade, rendimento ou doenças pré-existentes.

#### **“Os actuais seguros de saúde não oferecem o mesmo que o SNS!”**

O IL não está a propor um seguro de saúde privado para cada cidadão.

Estamos a propor exactamente a mesma oferta de prestação de cuidados de Saúde, mas com liberdade de escolha e um novo modelo de financiamento.

Acreditamos que desta forma conseguimos reduzir listas de espera, ter uma maior aposta nos cuidados privados e um razoável controlo dos gastos de saúde.

#### **Porque é importante ter preço único?**

Para garantir a universalidade. Facilmente os cuidados de saúde ficam cativos de interesses – há demasiada concentração de poder / assimetria de informação. Veja-se o caso dos Estados Unidos – nesse país os gastos públicos em saúde são comparáveis com os da Europa ao qual se acrescem os gastos privados – os resultados são muito maus.

### A subscrição tem mesmo de ser conjunta/empresarial?

A subscrição junto dos financiadores pode ser individual. Porém, pela questão da universalidade e pela questão da seleção adversa é recomendado que a subscrição seja conjunta empresarial.

### Os portugueses têm capacidade de aceitar modelos de subscrição conjunta/empresarial? E aceitarão ter o seu acesso gerido por prestadores provados?

Sim, já o fazem em seguros de Acidentes de Trabalho. Os acidentes de trabalho são uma área social onde o Estado não intervém. Os acidentes de trabalho são prévios ao Estado Novo e a qualquer sistema social nacional e funcionam relativamente bem. Atualmente não excluem ninguém, a sua subscrição é obrigatória e a seguradora escolhe o prestador de saúde, sem que isso cause problemas de aceitação a nenhuma das partes envolvidas. Note-se que nós estamos a propor uma solução de livre escolha do prestador dentro de uma rede proposta, ao contrário de AT em que o prestador é escolhido pela seguradora. A solução da IL é ainda mais livre, pelo que deve ser ainda mais aceite.

Resumindo: Não há problema cultural em Portugal para soluções liberais! na área social e na área de saúde.

### O modelo proposto existe em algum país?

Sim, na Holanda, Suíça e Alemanha, etc. (embora com diferenças). Este modelo foi que o também inspirou o "Obama Care". De acordo com as práticas nacionais dos diferentes países esta é a divisão mais habitual de prestação por tipo de prestador:

	Prestação
1. Saúde Pública	Governo
2. Cuidados primários e ambulatoriais	Privado / Governo
3. Cuidados secundários / especialidades	Privado / Governo
4. Cuidados de emergência	Privado / Governo
5. Cuidados de farmácia	Privado / Governo
6. Reabilitação	Governo
7. Cuidados paliativos	Governo
8. Cuidados continuados	Governo / Social
9. Cuidados mentais	Governo
10. Cuidados dentários	Privado
11. Cuidados complementares e alternativos	?

Por que motivo escolheram o modelo Holandês como referência, e não o modelo Espanhol – considerado também um dos melhores do mundo?

Fomos buscar o melhor de cada um dos modelos de saúde existentes na Europa.

O modelo Holandês premia a possibilidade de escolha de financiador e prestador. Premia ainda a inovação e reduzidas listas de espera. Estes foram os nossos principais focus.

O modelo Espanhol tem várias especificidades. Há, grosso modo, vários subsistemas regionais. Embora não haja concorrência directa nos subsistemas, há incentivo à inovação através de comparação regional de diferentes ofertas. A passagem das ARS a subsistemas foi, em parte, inspirada nesta solução.

Por fim, é preciso ter em linha de conta que os ganhos de saúde dependem de mais fatores e não apenas do modelo de organização do SNS.

### Quanto vai custar a transição para este sistema de subsistemas?

Não é possível quantificar. No entanto, o nosso *benchmark* é a Holanda que tem um modelo muito semelhante ao que estamos a propor e tem uma população semelhante ao nosso país. Se considerarmos esse país como referência, sabemos que os gastos totais de saúde (públicos e privados) deverão aumentar +1 % do PIB.

Sabemos que na Holanda esta solução custa mais, havendo enormes medidas de repressão da despesa dos financiadores sobre os prestadores que são pagos, grosso modo à produção – não havendo por isso significativas listas de espera. Compara-se esse modelo com o sistema Português. O sistema atual só gasta o que as Finanças dizem – logo tem o défice que se deseja e a diferença é paga em listas de espera em não tratamento – em cirurgias que ultrapassaram o tempo de espera clinicamente aceitável.<sup>55</sup>

A solução da IL induzirá consumo tanto pelos prestadores, que sabem que ganham mais se fizerem mais; bem como pelos consumidores que irão sentir mais necessidades de saúde, já que sabem que estas serão mais rapidamente atendidas.

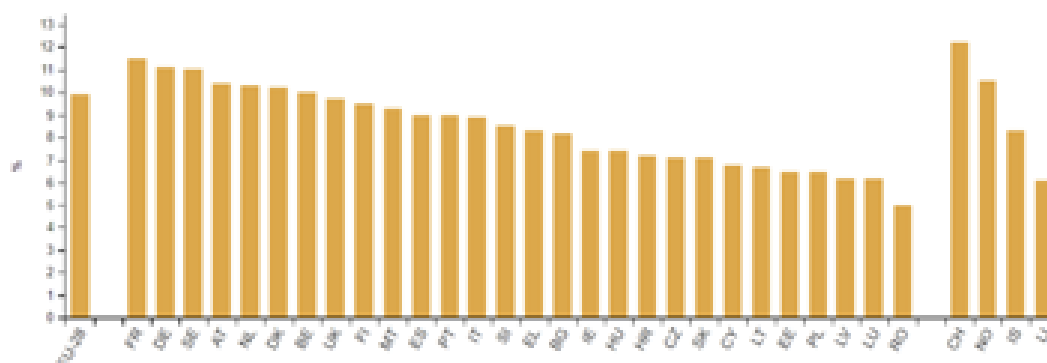
É de notar que o esforço direto das famílias é menor na Holanda do que em Portugal.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> <https://www.dn.pt/pais/interior/dados-de-listas-de-espera-sao-desastrosos-e-envergonham-o-pais---ordem-dos-medicos-10901821.html>

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthcare\\_expenditure\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthcare_expenditure_statistics)

## 4.1 ALARGAMENTO DA ADSE A TODOS OS PORTUGUESES

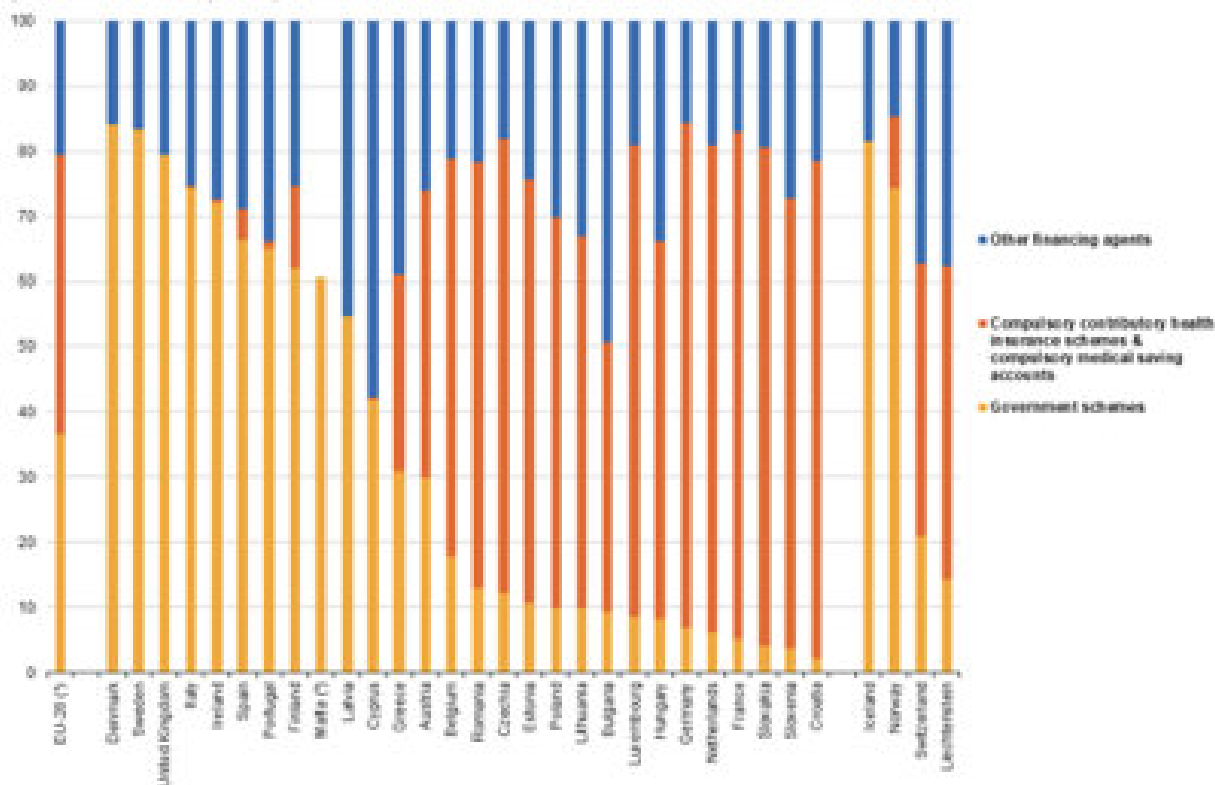
Current healthcare expenditure relative to GDP, 2016



Malta 2015.

eurostat

Major sources of financing of current healthcare expenditure, 2016  
(% of current healthcare expenditure)



(\*) Excluding Malta

(\*) 2015. Compulsory contributory health insurance schemes & compulsory medical saving accounts and other financing agents: not available.  
Source: Eurostat (online data code: Nth\_sht111\_n)

eurostat

### Como garantir que o governo não desorçamentará a Saúde?

Queremos que a Saúde seja financiada por contribuições diretas sobre o rendimento. Desta forma a um maior escrutínio dos gastos e benefícios e uma maior desgovernamentalização da Saúde.

No entanto, e sobretudo no curto prazo, poderá ser financiada através de consignação automática no Orçamento de Estado.

Em ambas as soluções evitamos a discricionariedade governamental / “cativações”.

A regra de financiamento total de sistema de saúde será equivalente ao custo por cidadão x número de cidadãos. O valor do custo por cidadão poderá ser uma taxa sobre o salário ou um valor fixo.

Queremos ainda que a Saúde seja considerada como um subsector autónomo do Estado semelhante em tudo à Segurança Social.

### Como garantir que o Governo não atrasa o pagamento aos financiadores?

No longo prazo, as contribuições serão pagas directamente aos subsistemas e à ACSS havendo uma capacidade mínima de intrusão do Governo na gestão do sistema.

### Vão privatizar a saúde?

Haverá financiadores públicos e privados em concorrência.

Haverá prestadores públicos e privados em concorrência.

Existirá sempre uma oferta pública do Estado no financiamento e na prestação de Saúde se esta for capaz de satisfazer as necessidades dos seus utentes.

### “Querem acabar com a ADSE!”

Não queremos acabar com a ADSE. Há duas soluções de evolução para a ADSE: Ou a ADSE transforma-se num subsistema (e altera a sua forma de financiamento) e compete com os restantes financiadores do mercado; ou a ASDE continua a ser um seguro complementar – como as restantes seguradoras, sendo necessário, no entanto, um maior controlo no seu sistema de financiamento.

**“A ADSE está solvente! É por isso que o IL quer entrar neste mercado!”**

A ADSE não está solvente. A ADSE não tem um problema de sustentabilidade atual, mas tem de sustentabilidade futura que só será evidente quando a mesma adotar o regime divulgação de informação de Solvência.

A ADSE é um seguro de saúde e concorrencial aos seguros de saúde, devia ser obrigado a cumprir os mesmos rácios de capital de solvência e ter os mesmos deveres de transparência e divulgação de informação. Mais, a ASF (autoridade supervisora) devia supervisionar também a ADSE.

Se interessar discutir o detalhe de solvência ou se não quiser ser demasiado agressivo com esta exigência regulamentar, poder-se-á exigir que a ADSE cumpra pelo menos os deveres das cativas (seguradoras internas de grandes grupos empresariais e que fazem autosseguro). As cativas têm requisitos mais leves, mas são obrigados a respeitar capital e dever de transparência.

**Como podem então dizer que a ADSE não está solvente, se não há números de Solvência?**

Há alguns indícios. De tempos a tempos a ADSE tem de alargar a sua base de clientes (sobretudo ativos) para garantir as responsabilidades de curto prazo. Esse alargamento não é feito por “simpatia”, mas para resolver o problema contributivo – precisam de mais pessoas (jovens e ativos) na base contributiva para alimentar as responsabilidades futuras.

O próprio Tribunal de Contas referia em 2016 que: “Segundo estudo realizado por entidade independente, a pedido da ADSE, (...) a ADSE, embora sustentável a curto e médio prazo, não é sustentável para além de 2024<sup>57</sup> central, e na sua configuração atual. A sua atividade é já deficitária a partir de 2019, embora os excedentes acumulados até 2018 permitam acomodar estes défices até 2024”. A solução tem sido alargar a base de subscrição, tornando a ADSE num “*ponzy scheme*”, uma dona branca.

**Se não é rentável, porque quer o IL alargar a ADSE para todos?**

De facto, dado o controlo estatal e a pressão pelos gastos de saúde, as seguradoras Holandesas (como as portuguesas de AT) estão todas com retorno de capital reduzido.

<sup>57</sup> [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2016/2s/rel008-2016-2s\\_v1.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/rel008-2016-2s_v1.pdf)

### 4.2 Redução da despesa pública relacionada com a polimedicação

#### A. Objetivos

1. Otimizar a prescrição de medicamentos.
2. Implementar a gestão terapêutica e preparação individualizada da medicação (PIM).
3. Melhorar a adesão terapêutica, sensibilizar a população sobre a sua importância
4. Diminuir os gastos com a medicação assim como com as consequências da sua utilização ineficiente.
5. Promover a comunicação entre as equipas multidisciplinares
6. Criar um sistema integrado de tecnologia de informação (IT) nas instituições de saúde.
7. Redução de resíduos medicamentosos.

#### B. Racional

1. O crescente envelhecimento demográfico é um dos fenómenos mais relevantes do século XXI.
2. Segundo dados do INE, em Portugal existem aproximadamente 10 milhões de habitantes, sendo que 2 milhões são idosos e as estimativas apontam para que em 2050 este número atinja cerca de 3 milhões (INE, 2012).
3. O aumento da esperança média de vida promove a incidência e a prevalência de patologias crónicas, sendo estas as que mais contribuem para a polimedicação, que consiste na toma de vários medicamentos de forma crónica pelo mesmo indivíduo. A administração de vários medicamentos em simultâneo pode conduzir a um aumento do número de reações adversas e/ou interações medicamentosas, a hospitalizações, à morbilidade e mortalidade.
4. A incidência de interações entre fármacos aumenta com a polimedicação, estimando-se que este risco seja de 6% para 2 fármacos, 50% para 5 e quase 100% para 8 ou mais, facto que leva a um aumento de encargos ao nível financeiro de cada utente e dos sistemas de saúde.
5. Despesa com medicamentos:
  - a) 17% da despesa total em saúde;
  - b) 3ª maior área de despesa em Saúde;
  - c) 1/6 da despesa total em saúde na UE

6. O cumprimento do regime posológico determina diretamente a eficácia terapêutica, sendo de primordial importância a adesão à terapêutica.
7. A não adesão à terapêutica tem uma forte prevalência, especialmente na população idosa sendo responsável pelo aumento da morbidade e mortalidade, redução da qualidade de vida, aumento de custos médico e excesso de utilização do serviço de saúde.
8. A não adesão à terapêutica é um grande problema de saúde pública intimamente relacionada com a multimorbidade e a polimedicação. Estudos sugerem que 50% a 80% dos doentes com doenças crónicas são não aderentes, dependendo da condição clínica em estudo. Estima-se que a não adesão à terapêutica é responsável por 48% de mortes por asma, por um aumento de 80% do risco de morte no diabético e um aumento de 3,8 vezes do risco de morte após um ataque cardíaco. Prevê-se que a não adesão à terapêutica custa à União Europeia anualmente 125 biliões Euros. (SIMPATY - Stimulating Innovation Management of Polypharmacy and Adherence in The Elderly)
9. O custo económico da resistência aos antibióticos requer especial atenção e deve-se aos seguintes fatores:
  - a) Prescrição inadequada, uso excessivo, adesão inadequada à terapêutica;
  - b) Uso excessivo em outras áreas, nomeadamente a veterinária;
  - c) Resíduos medicamentosos.

### C. Proposta

1. Implementar um programa de gestão terapêutica e de preparação individualizada da medicação (PIM), com redução da despesa pública em 10%.
2. Integração das farmácias no sistema de saúde:
  - a) Desenvolver um software e apoiar a evolução tecnológica de informação para intervenções clínicas e registos terapêuticos, partilhados entre todas as farmácias do país, (exemplos: França e Bélgica,) com o objetivo de promover o uso correto, efectivo e seguro dos medicamentos.
3. Desenvolver um modelo colaborativo de intervenção em saúde entre Farmácias e USF em áreas terapêuticas pré-acordadas, suportadas em protocolos de intervenção acordadas e em tecnologias de comunicação
4. Implementar mecanismos de comunicação interprofissional
5. Sensibilizar para a automedicação que potenciam os PRM's.
6. Formar consultores farmacoterapêuticos para revisão e reconciliação terapêutica
7. Criar guidelines de prescrição.

8. Monitorizar a nível nacional as hospitalizações por complicações com a polimedicação.
9. Monitorizar os benefícios associados à gestão terapêutica.

## **5. JUSTIÇA**

### 5.1 Redução progressiva do tempo médio das deliberações judiciais

#### A. Objetivos

1. Criar condições que permitam a permanente monitorização do funcionamento do sistema judicial tendo em vista a introdução de mecanismos que corrijam os obstáculos a um funcionamento célere.
2. Limitação dos expedientes dilatórios que permitem às partes atrasar os procedimentos judiciais

#### B. Racional

1. A demora nos procedimentos judiciais é uma questão que afeta a generalidade dos sistemas judiciais democráticos. A principal causa de condenação dos Estados europeus no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) incide sobre a violação do art.º 6.º (direito a um processo equitativo)<sup>58</sup> da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e mais de metade das condenações neste âmbito referem-se à incapacidade de decidir num período de tempo razoável.<sup>59</sup>

Isso significa que a demora nos procedimentos constitui um desafio para o qual não há receitas imediatas, devendo procurar-se um aperfeiçoamento permanente do sistema.

2. Trata-se, todavia, de uma área essencial ao Estado de Direito e ao funcionamento da economia, o que impõe permanente atenção.

#### C. Propostas

1. Limitação dos expedientes processuais à disposição das partes

##### a) Limitação do efeito suspensivo nos recursos

O efeito devolutivo não apenas deve ser a regra nos recursos judiciais, como devem também ser ponderadas exigências específicas nos casos excecionais em que seja mantido o efeito suspensivo.

Na prática atual, boa parte dos recursos é interposta com intuitos puramente dilatórios (atrasar a aplicação das decisões). A partir do momento em que há uma decisão judicial, o princípio deve ser do seu cumprimento (sem prejuízo da possibilidade de revisão da mesma, mas enquanto esta decorre, não deve ser suspensa a aplicação da decisão impugnada).

<sup>58</sup> Cf. [https://echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2018\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2018_ENG.pdf)

<sup>59</sup> Cf. [https://echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592018\\_ENG.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf)

Por outro lado, nos casos em que o efeito suspensivo seja excecionalmente mantido, os riscos resultantes dessa situação devem ser minimizados através de exigências especiais (prestação de caução ou outras medidas a determinar pelo tribunal consoante as circunstâncias).

- b) Apreciação/ponderação das situações de solicitações abusivas nos casos de apoio judiciário

O regime do apoio judiciário retirando ao réu ou arguido qualquer responsabilidade pelo pagamento das custas dá lugar a solicitações sistemáticas e/ou abusivas com intuitos meramente dilatatórios. Esta situação deve ser controlada através da introdução de mecanismos sancionatórios alternativos que acautelem abusos.

### 2. Monitorização da eficiência judicial

- a) Controlo dos prazos relativamente aos atos dos magistrados

A prática dos atos pelas magistraturas (judicial e do Ministério Público) deve ser sujeita a prazos, havendo um controlo sistemático do seu cumprimento, tendo em vista detetar quaisquer desvios significativos, os quais devem ser justificados (sendo os desvios e as justificações objeto de avaliação pelos órgãos de controlo).

- b) Monitorização das decisões de adiamento e sua caracterização

As decisões de adiamento (ou seja, que atrasem o desenvolvimento do processo judicial) devem ser objeto de acompanhamento e caracterização que facilite a deteção de anomalias (e consequente intervenção dos mecanismos de acompanhamento ou controlo) ou os necessários ajustamentos dos regimes.

### 3. Desenvolvimento/incremento de mecanismos ou medidas em curso

- a) Desmaterialização dos procedimentos judiciais (e dos dados que lhes são relevantes)

A informatização dos procedimentos judiciais constituiu um avanço inovador e significativo no sistema judicial português. A completa desmaterialização dos procedimentos permite aumentos muito significativos de eficiência, pelo que corrigidas eventuais deficiências, o processo deve prosseguir até atingir os limites das suas possibilidades.

Em articulação com a desmaterialização dos procedimentos deve seguir a

desmaterialização de outros dados. O caso mais evidente será o dos registos (cuja função primeira é de tornar públicas determinadas situações jurídicas – das pessoas, dos prédios, dos automóveis, etc.) que constituem elementos de prova essenciais aos processos. A disponibilização das informações online deve, por isso, ser a regra (controlando-se, naturalmente o acesso aos dados excecionalmente objeto de reserva).

### b) Citações e notificações

Um dos pontos de fragilidade nos procedimentos judiciais prende-se com as dificuldades de citação das partes. A atualização dos dados relevantes nas conservatórias (e na AT) e a articulação com mecanismos informáticos deverá permitir significativos ganhos de eficiência.

### c) Mecanismos subsidiários

Os procedimentos judiciais – necessariamente burocráticos – podem ser complementados por mecanismos alternativos que libertam o sistema de bagatelas e permitem uma considerável aceleração das decisões. Nesse sentido (e dependendo do assentimento dos interessados) devem ser promovidos os tribunais arbitrais, os juizados de paz e outros mecanismos conciliatórios.

## D. Questões frequentes

### A ineficiência judicial tem impacto no funcionamento da economia?

Tem sido cada vez mais assinalado o impacto negativo da ineficiência do sistema judicial na economia.

Esse impacto é por demais evidente: a incapacidade de reagir de forma célere e contundente em relação a todo o tipo de prevaricações (maxime o incumprimento de obrigações) gera abusos frequentes e distorce o bom funcionamento da economia (até por surgir em benefício dos incumpridores). Mais grave ainda é a situação frequente de alguns agentes económicos eficientes que vêm a sua atividade ameaçada como consequência direta dos abusos de alguns prevaricadores.

O bom funcionamento do sistema judicial constitui, assim, um índice da eficiência da própria economia.

Embora esta situação seja genericamente reconhecida, a verdade é que o seu impacto real, não é objeto de quantificação. E a ausência de quantificação impede que possam ser devidamente ponderados os custos, por confrontação com direitos individuais ou outras garantias.

Só uma aferição objetiva poderá fundamentar com seriedade a qualidade dos regimes, avaliando não apenas os valores protegidos, mas principalmente o peso relativo de cada um dos interesses em conflito.

### 5.2 Descentralização da gestão do património da Justiça

#### A. Objetivos

1. Transferir as decisões de gestão do património da Justiça (tribunais, conservatórias, etc.) para os municípios, garantindo um acompanhamento real desse património (dada a proximidade dos decisores e o conhecimento das necessidades reais dos utentes) e uma capacidade de reação instantânea, face às solicitações.
2. Profissionalizar a organização e gestão dos serviços (libertando os magistrados e funcionários de justiça para as suas tarefas e maximizando a utilização dos recursos existentes).

#### B. Racional

1. O ministério da Justiça gere (a partir do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, em Lisboa) milhares de edifícios (tribunais, conservatórias, etc.), o que supõe anualmente a realização de muitas centenas de obras (com os respetivos concursos/adjudicações e consequentes exigências de acompanhamento).  
A centralização tinha em vista maior eficiência na gestão, mas redundou numa máquina burocrática e ineficiente.  
Naturalmente que perante a imensidão das solicitações e a deteção de necessidades, os serviços tendem a concentrar os esforços nos desafios mais significativos, descurando ou negligenciando muitas situações (que, mesmo que apresentem menores âmbitos ou custos, nem por isso deixam de afetar a qualidade do funcionamento da Justiça em diversas comarcas).
2. O facto de ser consideravelmente mais fácil (e mais eficiente) a gestão desse património a partir dos municípios dispensa demonstração.  
A única dificuldade prática prende-se com a necessária transferência dos respetivos recursos da administração central para a local (e a correspondente redução dos serviços naquela). Trata-se, todavia, de necessidades objeto de constante planeamento e quantificação pelo que só a resistência endémica da administração central a qualquer redução constitui obstáculo real a essa descentralização.

### C. Propostas

1. Descentralização da gestão do património da Justiça  
O património público afetado ao funcionamento dos serviços da Justiça (com a eventual exceção dos estabelecimentos prisionais) deverá ser gerido pelos municípios em que funcionam os serviços, os quais receberiam da administração central as correspondentes transferências financeiras.  
Aos serviços centrais do MJ caberá apenas acompanhar as necessidades de forma a adequar as referidas transferências de fundos e controlar genericamente a sua aplicação.
2. Profissionalização e organização dos serviços  
A gestão dos serviços dependentes do MJ recai sobre um quadro de funcionários e/ou magistrados impreparados, pouco motivados e, em muitas situações, provisoriamente colocados).  
O funcionamento dos serviços depende de necessidades que devem ser antecipadas e quantificadas pelos mesmos, deixando, todavia, a gestão dos recursos a profissionais qualificados que deverão procurar aumentar a máxima eficiência na utilização dos recursos e a maior eficácia na resposta às necessidades.  
A profissionalização deve ainda gerar dados comparativos que assinalem as disfunções mais significativas (que impõem o devido acompanhamento e conferência) e identifiquem as melhores práticas a difundir no sistema.

### D. Perguntas frequentes

**Quais as implicações da descentralização dos serviços e multiplicação dos centros de gestão (e dos funcionários afetados a esses centros)?**

A crítica que mais frequentemente surge em relação a qualquer proposta de descentralização é a da multiplicação dos centros de gestão (e dos funcionários afetados a esses centros). Ou seja, os processos de descentralização tendem a impor a criação de novos centros de decisão (ao nível inferior, para o qual as competências são devolvidas) o que acarreta a multiplicação do funcionalismo (e genericamente da estrutura administrativa e do peso do Estado em geral).

Esse risco apenas subsiste na medida em que não seja devidamente acautelado. E a mais importante das cautelas seria exatamente prevenir o aumento da estrutura administrativa como efeito da transferência de funções. Ou seja, na perspetiva

inversa, sujeitar a criação ou abertura de vagas ao nível descentralizado à eliminação do mesmo número de lugares o nível da administração central.

Esta imposição tornaria, aliás, mais evidente a quantificação das despesas que acresceriam com a descentralização das competências e que devem ser compensadas com as correspondentes transferências financeiras do Estado central para os níveis regional ou local.

### 5.3 Melhoria da qualidade e eficiência legislativa

#### A. Objetivos

1. Melhorar a qualidade intrínseca dos diplomas legislativos.
2. Garantir a coerência e transparência do sistema normativo.
3. Implementar um sistema de monitorização dos regimes jurídicos.

#### B. Racional

1. A qualidade dos diplomas legislativos em Portugal é muito baixa.
2. Legisla-se à pressa, de forma pouco transparente e sem a preocupação de garantir a necessária articulação dos diferentes regimes.
3. Isso deve-se, no essencial, ao excesso de atos legislativos com origem no Governo (cujo processo de formação é, por definição pouco transparente) e à crescente negligência do processo legislativo parlamentar.
4. As propostas avançadas pretendem por um lado, introduzir regras mínimas no processo de formação dos regimes que imponham a necessária atenção à qualidade legislativa e, por outro, iniciar um processo de acompanhamento sistemático dos regimes tendo em vista conferir a sua eficiência e eficácia e gerem procedimentos de aprimoramento.

#### C. Propostas

1. Fixação de regras claras de legística

Não existem regras claras de legística em Portugal (ao contrário do que acontece com experiências recentes, como é o caso da UE). As sucessivas alterações do sistema político impediram a formação de práticas compreensivas que consolidassem regimes nessa área.

A partir dos regimes existentes (noutros países e organizações) deve ser criado (e desenvolvido, ao longo dos anos) um regime transparente que garanta a qualidade legislativa e dê resposta às preocupações que vão sendo sentidas nessa matéria.

Para o efeito deve, desde logo:

- a) Ser fixado um regime básico de legística

Este regime deve harmonizar formalmente os atos legislativos (conferindo-lhes, conforme os casos, estruturas semelhantes, determine os conjuntos de referências obrigatórias, defina os cuidados a ter na elaboração e as exigências a conferir nas versões finais, etc.), tornando a sua leitura mais acessível e os seus conteúdos mais previsíveis.

- b) Impor-se a fundamentação expressa e completa dos atos legislativos.

Gerou-se nas últimas décadas uma prática negligente na matéria.

As leis da AR normalmente não apresentam sequer preâmbulo (ou seja, não explicam o intuito do novo regime, não justificam nem identificam as alterações introduzidas, não apresentam qualquer fundamentação para a determinação do conjunto de obrigações que são fixadas). Esta prática viola o princípio da obrigação de fundamentação de todo e qualquer ato público. E torna os regimes pouco transparentes.

Também os atos legislativos do Governo (Decretos-lei) apresentam, com frequência, preâmbulos dos quais não resulta a necessária fundamentação.

- c) Impor-se a conferência e especificação dos efeitos em relação a outros diplomas, incluindo o carácter expresso de quaisquer efeitos revogatórios.

O legislador português refugia-se com frequência na assunção de que os diplomas revogam qualquer legislação (anterior) em contrário e, por essa via, se garante a necessária articulação dos regimes. O que esta prática revela é o descuido permanente em conferir (e ponderar) sistematicamente os efeitos em relação a outros diplomas, deixando a constatação de eventuais dificuldades (ou até absurdos) para o momento da aplicação (ou seja, a cargo dos tribunais).

Os diplomas devem, por isso, identificar os efeitos em relação aos regimes em vigor e acautelar atempadamente quaisquer dificuldades na aplicação.

- d) Impor-se uma referência expressa (e clara) em matéria de regimes transitórios.

- 2. Elaboração sistemática de versões atualizadas dos diplomas sujeitos a revisões frequentes.

Muitos dos regimes jurídicos mais importantes são objecto de frequentes

atualizações (os casos dos códigos de processo é, talvez o mais evidente). As constantes modificações dos regimes tornam pouco acessíveis, na medida em que o recurso à versão do diploma publicada no DR não acolhe as alterações e é, por isso, inútil, ou, pelo menos, muito arriscada.

Devem, por isso, ser publicadas obrigatoriamente versões atualizadas dos diplomas (tarefa atualmente muito facilitada já que se as alterações forem assinaladas, bastará introduzi-las nos diplomas alterados, disponibilizando-os online).

### 3. Criação de condições que permitam a monitorização da aplicação dos regimes.

A introdução de novos diplomas legislativos prossegue necessariamente objetivos genéricos e específicos. Só a sua referência expressa permite a necessária conferência. Mas, para além disso, esta (conferência) deve fazer-se sistematicamente, identificando em que medida os objetivos são atingidos e quais as dificuldades surgidas – e de que tipo. Só dessa forma se poderão corrigir práticas legislativas puramente ideológicas (que assumem a bondade e eficácia dos regimes em razão da sua inspiração sectária), evoluindo-se para iniciativas responsáveis que assentem num esforço consistente de melhoria efetiva da qualidade das regras vigentes.

## D. Questões Frequentes

### Porquê melhorar a qualidade legística?

Em primeiro lugar, por razões de clareza e transparência. A coerência é igualmente um fator a ter em consideração. Há, contudo, uma razão mais importante, razão essa que deriva de um desequilíbrio patente entre o excesso de atos legislativos do Governo e uma crescente negligência do processo legislativo da Assembleia de República.

### 5.4 Combater a Violência Doméstica

#### A. Objetivos

1. Formular uma estratégia multidisciplinar de modo a garantir uma melhor e mais célere resposta do Estado em situações de violência doméstica.
2. Garantir a melhor formação e sincronização entre tribunais, as forças de segurança e as organizações de apoio à vítima.
3. Criação de medidas de prevenção.
4. Investir em mecanismos de prevenção e intervenção sobre o putativo agressor, atuando de forma educacional e ressocializadora.
5. Investir em medidas de prevenção.

#### B. Racional

1. A violência doméstica é um crime com milhares de vítimas em Portugal. O crime de violência doméstica envolve, na sua essência, uma assimetria de poder entre o agressor e a vítima, concretizada não só através da violência física, mas também psicológica, económica e/ou sexual. Apesar de as vítimas deste crime serem maioritariamente mulheres, a violência doméstica afeta também homens, crianças e familiares que coabitam com os agressores, incluindo mães e pais.
2. As recomendações internacionais sobre o combate à violência doméstica passam por uma intervenção global e não circunscrita ao direito penal. Sendo a violência doméstica um fenómeno complexo, a resposta ao mesmo terá de ser transversal e abrangente, sob pena de não ter os efeitos pretendidos.
3. É necessária uma estrutura que vise entrecruzar informação e conhecimentos entre todas as instituições e organismos que intervêm na problemática da violência doméstica. É preciso investir numa intervenção que não passe apenas pela punição, mas também pela educação, promoção do comportamento não violento e a resolução pacífica de conflitos.
4. É importante formular uma intervenção multidisciplinar capaz de celeridade e urgência, de modo a não só investir na segurança da putativa vítima, mas também na reeducação dos putativos agressores. Assim, poderemos garantir uma resposta por parte do Estado mais eficaz e adequada.

### C. Proposta

#### 1. Processo Judicial

##### *1.1. Urgência e Proteção da Vítima*

- a) Implementação de uma ordem de proteção, uma intervenção rápida com o objetivo de proteger a vítima. Em 48h após a apresentação do pedido de proteção, o juiz deverá marcar uma audiência urgente na qual estarão presentes a vítima (ou representante), o Ministério Público e o putativo agressor e respetivo advogado.
- Acionada a proteção da vítima
  - Disponibilização de abrigo
  - Possível ordem de afastamento do agressor
  - Confiscar quaisquer armas ou objetos perigosos
  - Audiência urgente em 48h
- b) As vítimas de violência doméstica devem ter acesso a serviços sociais de urgência, apoio e acolhimento, e recuperação. Isto inclui acompanhamento psicológico, apoio educativo à unidade familiar e apoio à formação e inserção laboral.
- c) Promover a participação dos municípios na rede de apoio à habitação para vítimas de violência doméstica, de modo a facilitar o refúgio e proteção das mesmas. A necessidade anual é de aproximadamente 250 casas – em 2018, apenas 31 habitações foram cedidas. Os órgãos de gestão local desta rede devem ter contato direto com as associações de apoio à vítima.
- d) Promover o investimento privado na rede de apoio à habitação para vítimas de violência doméstica, garantindo o pagamento (pelo município) de uma renda negociada e cedendo benefícios fiscais aos investidores.

##### *1.2. Urgência e Proteção da Vítima*

- a) A vítima terá direito à renegociação, redução e/ou reordenação do seu tempo de trabalho, à mobilidade geográfica e à mudança do local de trabalho, quando possível.
- b) As ausências ou faltas de pontualidade da vítima motivadas pela sua situação física e/ou psicológica serão consideradas justificadas.
- c) As vítimas que sejam trabalhadoras independentes e que cessem a sua atividade para garantir a sua proteção serão consideradas isentas das suas obrigações fiscais durante um período de 6 meses.
- d) As vítimas de violência doméstica serão consideradas coletivos prioritários no acesso a habitação protegida e habitação social.

- e) Alargamento do período do subsídio de desemprego
- f) Possibilidade de baixa de curto prazo até duas semanas em casos menos graves e que não envolvam a ameaça à integridade física, para permitir a recuperação da vítima, e em casos de mudança de residência. Em casos mais graves, de ameaça à integridade física, a vítima poderá ter baixa de quatro a oito semanas.

### 1.3. *Molduras Penais e Penas Acessórias*

- a) O atual contexto jurídico entende que os crimes de ofensa à integridade física grave, de sequestro qualificado, de coação sexual e de violação são de subsidiariedade expressa. Prescrevendo a lei que o agressor “é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”, isto implica que a pena prevista para estes crimes afasta a pena da violência doméstica. Isto levanta inúmeros problemas que concorrem para a desproteção da vítima em casos de maior gravidade, casos em que a proteção da mesma é mais exigível e necessária.

Adicionalmente, o recurso à regra da subsidiariedade impede a aplicação de penas acessórias especialmente vocacionadas para fazer face às situações de violência doméstica. Isto significa que, em casos mais graves, em que é necessário proteger a vítima com recurso a todas as medidas penais, processuais penais e extrapenais, o recurso à regra da subsidiariedade impede a sua aplicação.

Nestes casos de maior gravidade, o agressor deve ser punido com pena mais grave por força de outras disposições legais, devendo ainda responder pelo crime de violência doméstica, havendo consideração pela especial relação entre o agressor e vítima. Deverão ainda ser aplicadas as penas acessórias adequadas e as necessárias medidas de proteção da vítima.

- b) Facilitação da aplicação das penas acessórias de modo a proteger e impedir qualquer circunstância que perturbe a vítima. Estas penas poderão passar pela proibição de contato com a mesma – podendo incluir o afastamento do local de trabalho, a inibição do poder paternal e a frequência obrigatória do Programa para Agressores de Violência Doméstica. O seu incumprimento deve ter sanções legalmente consagradas para além da possibilidade de responder noutro processo penal pelo crime de violação de proibições ou interdições.

### 1.4. *Coordenação entre Tribunais e Coordenação Multidisciplinar*

- a) As forças policiais, os juízes e Ministério Público, os serviços de saúde, a Segurança Social e as organizações protetoras das vítimas devem atuar de forma coordenada e sincronizada. Cada serviço poderá solicitar ao juiz medidas urgentes que considerarem necessárias.
- b) Em casos que envolvem a regulação das responsabilidades parentais, os

diferentes tribunais e instituições – Tribunal Penal, Tribunal de Família e CPCJ – devem atuar de forma harmonizada e concertada, evitando casos em que é favorecida a custódia partilhada em situações de violência doméstica, como acontece atualmente.

- c) É necessária maior celeridade por parte da Segurança Social para nomear um advogado para os casos de violência doméstica. A Segurança Social deve nomear apenas um advogado para todos os casos (família, divórcio, violência, etc.), e não obrigar a vítima a efetuar pedidos diferentes que terão respostas diferentes, lentas e não coordenadas. Isto deve envolver a formação e capacitação de advogados para garantir maior celeridade e eficácia.
- d) Maior e melhor sincronização entre as forças de segurança, as associações de apoio à vítima e os tribunais. Melhor formação e sensibilização das forças de segurança e tribunais para o tema, de modo a que possam orientar as vítimas mais eficazmente.

## 2. Prevenção e Intervenção

### 2.1. Educação

- a) Promoção da resolução pacífica de conflitos, da cooperação e da não-violência.
- b) Promoção do exercício da tolerância e respeito.
- c) Escolarização imediata das crianças vítimas (e testemunhas) de violência doméstica. Uma escola no local de realojamento da família deve atribuir imediatamente uma vaga, podendo, para o efeito, exceder o número de alunos por sala definido legalmente sem necessidade de autorização prévia do ministério.
- d) Promoção da sensibilização para a violência doméstica – conhecimento da problemática, identificação – nas crianças a partir do quinto ano de escolaridade. Sensibilização dos professores, de modo a que este problema possa ser identificado precocemente.
- e) Escolarização imediata das crianças afetadas pela mudança de residência por consequência de violência doméstica.

### 2.2. Reeducação e Programas

- a) O desenho dos programas de intervenção junto dos agressores não deve continuar a ser estandardizado. Qualquer intervenção deve ser individualizada e adaptada a cada agressor, de modo a garantir a sua eficácia.
- b) Os programas de intervenção junto dos agressores devem comunicar com as autoridades e os tribunais de modo a atuarem de forma sincronizada e a garantir a eficaz partilha de informação em caso de reincidência.

### 2.3. Saúde

- a) Otimização do sector da Saúde na prevenção da violência doméstica.
- b) Promoção de medidas para a deteção precoce de violência doméstica.
- c) Programas de sensibilização e formação dos funcionários para impulsionar os diagnósticos precoces, e a assistência e reabilitação das vítimas de violência doméstica.

### 3. Comunicação e Campanhas

- a) As atuais ações de sensibilização e campanhas relacionadas com a violência doméstica negam a projeção das habituais imagens da “mulher batida”, que enfatizam a vitimização da mulher. As novas campanhas de combate ao crime da violência doméstica investem na projeção do empoderamento das mulheres e também no alargamento do conceito de vítimas, de modo a aumentar a consciencialização de que qualquer pessoa pode ser vítima de violência doméstica. É importante investir em campanhas que visem empoderar os cidadãos e encorajar mais mulheres e homens, também como familiares afetados, a denunciar este crime, de modo garantir a sua segurança.

## D. Questões frequentes

**Porque não obrigamos a vítima a sair de casa se for vítima de violência doméstica? Porque não tornamos a violência doméstica um crime de ordem pública, de modo a que a vítima, condicionada psicologicamente, não possa desistir do caso?**

A violência doméstica é um crime complexo. Apesar de ser importante reconhecer o frágil estado psicológico da vítima, não achamos que o Estado se deva impor contra a vontade expressa pela mesma. Adicionalmente, impondo à vítima a sua presença num julgamento contra a sua vontade apenas servirá para descreditar a justiça, visto que a vítima, não querendo depor, poderá recusar testemunhar ou mentir em tribunal. Sobretudo, não achamos que a vítima deva passar pela agressão de ser obrigada a testemunhar contra a sua vontade. O objetivo da IL é promover a liberdade, incluindo a liberdade de escolha.

A resposta para este tipo de casos deve passar pela disponibilização de todos os recursos existentes de apoio e assistência à vítima. Apesar de termos a responsabilidade de zelar pelo bem-estar dos cidadãos, não devemos obrigar ninguém a fazer nada por mais que nos pareça o melhor caminho. Devemos construir as oportunidades para que a pessoa mais facilmente possa tomar uma decisão para garantir o seu bem-estar.

## ***6. TRANSPORTES E MOBILIDADE***

### *6.1 Remoção de barreiras à abertura do mercado de transportes a novos operadores*

#### A. Objetivos

1. Aumentar a concorrência na operação de transportes públicos em Portugal.
2. Remover ou minimizar barreiras à entrada de operadores, como o sejam o controlo de espaços de serviço ao cliente nos terminais e serviços auxiliares.
3. Fomentar eficiência no uso do espaço, através de uma maior eficiência no uso de infraestruturas, que se pretendem partilhadas.
4. Responsabilizar terminais pela promoção de condições para atracção de rotas.
5. Regular a atividade de gestão de terminais/interfaces.

#### B. Racional

1. A operação de transportes públicos necessita de interfaces entre veículos e passageiros – os terminais / estações;
2. Nos terminais / estações desenvolvem-se uma série de atividades direta e indiretamente relacionadas com a mobilidade disponibilizada pelos veículos, como o sejam a venda de bilhetes, divulgação de horários e ligações, armazenamento e processamento de bagagens, limpeza, gestão de cais / plataforma, descanso e alimentação do pessoal operacional, entre muitas outras;
3. Existe em Portugal um misto de terminais / estações de propriedade pública – construídas e mantidas com dinheiro dos contribuintes – e outros de posse privada. A proposta não se aplica a estes últimos, naturalmente;
4. Os terminais e estações públicas estão muitas vezes concessionados a operadores, na sua totalidade ou parcialmente, encarregando o operador de muitas ou de todas as tarefas críticas realizadas nestes terminais;
5. Na prática, a gestão por um operador desse mesmo terminal representa restrições à entrada ou operação de outros operadores, muitas vezes competindo em desigualdade de condições pelo serviço que é prestado a montante do terminal – a mobilidade;
6. Entre os efeitos práticos desta concentração de gestão de terminal e operação numa única entidade está a menor visibilidade de propostas concorrentes, a impossibilidade ou o excessivo custo de instalar serviços de apoio ao cliente por parte dos concorrentes, a dificuldade de aceder a espaços para gestão do seu pessoal, entre outras.

### C. Proposta

1. Garantir uma clara separação entre infraestrutura e a sua gestão, e oferta de transportes públicos.
2. Canalizar o investimento público para infraestruturas, incluindo terminais/estações, em detrimento das verbas anuais em serviço de transporte público prestado por empresas públicas, assumindo-se o Estado como um facilitador de meios para a garantir a atratividade desses polos da rede de transporte público, e desta forma a oferta ser assegurada por operadores privados.
3. Legislar no sentido de garantir uma clara separação entre gestão de infraestruturas (terminais/estações) e operação linhas de transporte público, através de regulamentação própria para a atividade de operação e manutenção de terminais/interfaces;
4. A legislação deve ainda integrar aspetos que permitam assegurar a independência e neutralidade das decisões dos gestores dos terminais rodoviários em relação aos operadores, à semelhança do existente no sector ferroviário para a relação entre gestor de infraestrutura e operadores – regras para gestão de prioridades, alocação de espaços, entre outros;
5. Liberalização do acesso ao transporte rodoviário de passageiros interurbano, expresso e internacional, em moldes similares aos de outros transportes, fazendo depender a possibilidade de operar num determinado eixo do cumprimento da legislação aplicável à certificação dos operadores, e da disponibilidade de acesso aos terminais.

### D. Questões frequentes

No caso de infraestruturas públicas atualmente concessionadas a operadores, e em função da real oportunidade para atracção de concorrência à mobilidade, poderão ser negociados incentivos para o resgate antecipado da concessão, permitindo o seu realinhamento com a estratégia agora definida

### *6.2 Alocar ao desenvolvimento e manutenção das infraestruturas de transporte as verbas necessárias para compensarem o consumo de capital fixo, priorizando o transporte ferroviário numa lógica nacional e sistemas de mobilidade urbana nas principais áreas metropolitanas*

#### A. Objetivos

1. Garantir continuidade das opções para infraestruturas em Portugal, separando claramente o âmbito político e o âmbito técnico nessa definição;
2. Parar a acelerada divergência com a União Europeia em matéria de mobilidade urbana e transporte ferroviário em Portugal e delinear eixos duradouros de ação, promotores de coesão territorial e acesso a baixos custos de transação;
3. Fomentar a transparência nos custos de capital a assegurar no futuro por conta da manutenção / renovação do capital investido em infraestruturas de transportes;
4. Assegurar que o dinheiro dos contribuintes dedicado a infraestruturas não é usado para financiar gastos correntes do Estado.

#### B. Racional

1. A área de investimento público tem sido sistematicamente utilizada para permitir aumentos de gastos correntes do Estado, realizando-se a consolidação fiscal por esta via;
2. A diferença entre formação de capital fixo e consumo de capital fixo ascende a 1.500M€ anuais, traduzindo-se numa perda acelerada de valor dos ativos públicos<sup>60</sup>;
3. A perda de valor das infraestruturas traduz-se, ao fim de alguns anos, na incapacidade de poderem continuar abertas ou de se reduzir significativamente a sua performance, com um custo económico e social óbvio;
4. Apesar de tipicamente pouco relevante face a orçamentos como educação e saúde, é fundamental assegurar que parte dos impostos dedicados à construção e manutenção de infraestruturas não é desviado para outros fins. A maioria das infraestruturas de transportes são casos clássicos de negócios cujos ganhos económicos não são recolhidos no perímetro do negócio das infraestruturas e, como tal, devem ser assegurados por via das contribuições fiscais;

<sup>60</sup> <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/investimento-publico-esta-a-crescer-abaixo-do-necessario-433161>

5. O dinheiro dos impostos deve servir para gastos que aproveitem à globalidade da população, prioritariamente, e só depois para gastos de funcionamento da própria máquina estatal.

### C. Proposta

1. Alocar anualmente mais 1.000 a 1.500M€ em investimento nas infraestruturas do Estado, com especial relevância para as de transportes;
2. Pretende-se, com retificação de despesas noutras áreas, assegurar que anualmente o Estado assegura verba para formação de capital fixo pelo menos em linha com o consumo anual de capital fixo;
3. Sem prejuízo do disposto acima, as verbas não devem ser necessariamente canalizadas para repor tudo o que existe. Existem exemplos onde pode ser recomendável não reinvestir em infraestruturas existentes, mas antes em novas, desenhadas com outros parâmetros e com outras potencialidades (vários exemplos na rede ferroviária), exemplos onde infraestruturas existentes podem ser convertidas noutros usos para maior eficiência da rede de transportes
4. Dentro dos transportes, a verba pública deve servir prioritariamente para o desenvolvimento de um plano ferroviário que assegure sempre que possível que todas as capitais de distrito se posicionem a, no máximo, 2h30 de Lisboa e/ou Porto, e assegurando condições competitivas para acesso aos portos (comboios de 1.000 metros e pendente máxima de 15 mm por metro), ou em alternativa, quando não é possível a implementação de ferrovia, devem ser asseguradas vias rodoviárias segregadas para transporte público e/ou mercadorias;
5. Numa segunda linha, deve ser promovida a densificação das redes de transportes nas maiores áreas metropolitanas nacionais, onde o impacto da transferência modal para o transporte público representa maiores poupanças energéticas, ambientais e económicas.

### D. Questões frequentes

#### O impacto na rede de transportes

Apesar do fortíssimo investimento nacional em autoestradas, as infraestruturas de transportes em Portugal, e em particular as ferroviárias, conhecem estados de operação muito distintos e têm sido sujeitas a uma vasta depreciação, por conta da expressiva redução do investimento público, habitualmente forma de contrabalançar os desvios nos gastos correntes do funcionamento do Estado.

O nosso país apresenta uma fortíssima desigualdade ao longo do território. Além da difícil acessibilidade em transportes públicos a toda a faixa interior do território, são muitas as zonas de grande importância económica, social e territorial que não contam com um transporte ferroviário eficiente de ligação às maiores cidades portuguesas e aos nossos portos comerciais. Os custos de transporte impostos ao interior são muito elevados e fonte de incapacidade para atrair indústria e mão de obra, note-se que historicamente o comboio contribuiu para o povoamento de regiões interiores, e as autoestradas para a desertificação das mesmas

Além disso, Portugal é um dos únicos países europeus – senão mesmo o único – onde os sistemas pesados (ferrovia) e ligeiros (metropolitano de superfície e sistemas de autocarros em canal dedicado) não conheceram uma expansão nas áreas metropolitanas à altura do desenvolvimento dos subúrbios, parques empresariais e industriais, sendo no essencial uma rede herdada do século XIX e início do século XX, quando o padrão de ocupação do território era muito distinto. Assim, não é de estranhar que apesar dos incentivos públicos uma grande maioria da população continue a deslocar-se em viatura individual, impondo à nossa economia o forte condicionamento energético e de endividamento que resulta deste ciclo vicioso.

### O potencial de transformação do país

Se os níveis de investimento forem recuperados com alocação prioritária a projetos transformacionais, a realidade económica do país pode mudar radicalmente. Se o interior do país passar a ter um acesso competitivo a portos como Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal ou Sines, deixa de ser uma inevitabilidade a deslocação de indústria e serviços para o litoral e podem até ser criadas condições não só para atração de investimento para essas zonas – muito do qual nunca poderia ser atraído no litoral pelos maiores custos de uso dos solos e de mão de obra – como até para competir à escala ibérica, dada a localização em contexto peninsular.

Apostando decisivamente em atualizações grandes da rede ferroviária ao invés de simplesmente ir reformando materiais nos troços atuais, podemos comprimir o país ao reduzir tempos de viagem e custos de transporte, aproximando de forma inédita os grandes pólos económicos nacionais, os territórios desocupados e preparar o país para um cenário de menor intensidade energética requerida na sua logística e transporte de passageiros. E consequentemente garantir uma ligação competitiva ao

mundo.

Nas áreas metropolitanas, a aposta de aproximar os transportes do local onde vivem as pessoas poderá ser a resposta mais eficaz para a crise de habitação existente, combatendo por instrumentos de mercado a necessidade que as pessoas sentem de morar muito perto do centro das maiores cidades, possibilitando-lhes maior liberdade na escolha da zona onde querem viver, sem com isso terem de se condenar a uma existência pautada por muitas horas perdidas em transportes semanalmente, com os prejuízos que daí decorrem para a vida pessoal e financeira de cada um.

### *6.3 Redefinição do setor dos transportes, seus reguladores, papel das entidades administrativas locais e capacitação técnica da administração pública*

#### A. Objetivos

1. Reduzir o peso e clarificar o papel de instituições nacionais do setor;
2. Aproximar os centros de decisão dos contribuintes que acedem ao respetivo sistema de transportes;
3. Compatibilizar as competências das autarquias locais em matéria de gestão do espaço público e enquanto autoridade de transportes;
4. Dotar de capacidade técnica adequada os centros de decisão.

#### B. Racional

1. Com a Lei 52/2015 muitas competências que anteriormente competiam ao Estado (IMT ou AMT de Lisboa e Porto) foram transferidas para AM's, CIM's e autarquias locais ficando outras na esfera do Estado;
2. Geraram-se vazios legais por um lado, e, por outro, sobreposições de competências que dificultam a gestão diária bem como a plena intermodalidade e articulação de transportes;
3. Pela lei da transferência de competências para as autarquias esta situação viu-se agravada, como exemplo no caso do transporte fluvial, onde os custos de gestão podem ir bem além da capacidade local;
4. A Lei 52/2015 prevê por exemplo que afetação de receitas de estacionamento possa ser utilizada para financiamento de transporte público, tal é impossível com a realidade atual que impede a consignação de receitas;
5. O IMT emite autorizações de percurso e paragens, não sendo os municípios ouvidos em alguns casos, tal como o transporte internacional, e expressos;
6. As autoridades de transportes têm que ter capacidade técnica a nível de gestão de redes de transporte, gestão contratual, etc. que atualmente não têm, dado que "a via pública" nas autarquias era vista historicamente como "obra na rua".

### C. Proposta

1. Fundir todas as entidades responsáveis pela regulação dos transportes na AMT. Qualquer que seja o modo de transporte a AMT deverá ser competente pela regulação;
2. Limitar a atuação do IMT a competências relacionados com os mais diversos tipos de veículos e autorização de circulação dos mesmos;
3. Garantir que a gestão de infraestrutura ferroviária nacional, com serviços de velocidade alta, é assegurada centralmente;
4. Garantir que a gestão de infraestrutura aérea nacional é assegurada centralmente;
5. Garantir que as autoridades locais, entendendo-se estas a nível regional, estão dotadas de competências técnicas e financeiras que permitam:
  - a) Desenhar redes de transporte público, rodoviário e ferroviário, e definir obrigações de serviço público;
  - b) Garantir a intermodalidade com serviços inovadores e complementares, tais como modos suaves alargando o leque de ofertas.
  - c) Definir tarifários, gerir informação ao público, etc.
  - d) Fiscalizar.
  - e) Lançar concursos e concessão e /ou prestação de serviços com níveis de serviço e indicadores adequados e gerir os contratos resultantes.
  - f) Autorizar paragens de serviços que operam em regime de mercado livre.
  - g) Regular o uso de infraestruturas locais, tal como terminais, interfaces, ou mesmo infraestruturas viárias/ferroviárias ligeiras.
  - h) Regular atividades conexas tais como serviços turísticos, *sharing*, e atividades relacionadas com logística.

### D. Questões frequentes

A dispersão de autoridades de transportes com a Lei 52/2015, que vai desde o IMT até à autarquia, faz com que haja zonas cinzentas de definição de competências, dispersando meios e aumentando custos. As autarquias, AM's e CIM's receberam competências para as quais não estava tecnicamente preparadas, e isso refletiu-se bem na dificuldade de aplicação da própria lei e abertura do mercado, com lançamento de concursos, que mais não são do que decalques e ajustes das redes

atuais. Devíamos avaliar o custo destas estruturas para o país e propor a sua revisão e a sua dotação de capacidade técnica. O custo de dotar as N autoridades devidamente poderia ser inabarcável, mas a situação atual é ingerível, pelo que deve ser revisto o modelo legislativo.

Uma entidade nacional deve assegurar a liberdade de concorrência, coerência entre políticas regionais e regulação nacional; e para questões mais próximas que exijam planeamento as competências podem ser atribuídas a autoridades regionais, criando ainda oportunidades de emprego.

Assistimos ao absurdo de estarmos prestes a atingir excesso de doutorados em transportes vs falta de motoristas ou mecânicos que assegurem os serviços. Há necessidade de formar técnicos competentes, seja para conduzir, planejar, ou para a indústria de transportes. Deveria ser promovida formação adequada e de nível superior técnico, que fomente a escolha por estas carreiras, sob penas de ficarmos reféns dos poucos que ainda existem. É um sector cada vez mais tecnológico e por isso mesmo apelativo para jovens e para criar novas oportunidades de emprego. Note-se que a falta de capital humano coloca um sério risco de aumento de custos de operação, ou mesmo ausência de oferta.

### Qual o papel do Estado?

Papel regulatório é fundamental ser reforçado com capacidade técnica do lado do Estado. Questões de licenciamento, segurança, avaliação de qualidade, etc.

Planeamento de infraestruturas e investimento em grandes infraestruturas estratégicas privilegiar a opção 100% pública, tradicionalmente mais barata em projetos onde não é possível recolher no perímetro de negócio da infraestrutura os benefícios para a pagar (que é possivelmente a maioria dos casos)

Numa fase inicial deve incluir terminais e interfaces na sua esfera de atuação de forma a tornar o mercado de livre acesso.

Legislar para futuro garantindo o enquadramento para desenvolvimento de novos serviços, em vez de optar por implementá-lo em empresas da esfera pública ou criar organismos para os implementar (como foi feito para a rede de postos de carregamento elétrico por exemplo).

Há necessidade de se antecipar em questões como veículos autónomos (que já vai

tarde), drones, novas formas de mobilidade, etc., o Estado deve focar-se na estratégia e em regular.

Deve envolver-se o mínimo possível na operação de transportes. Vender as suas participações sempre que possível.

### Qual o papel dos agentes económicos?

1. Operação de transportes
2. Desenvolvimento de redes de serviços inovadores, por exemplo mobilidade elétrica vs Mobi-e.
3. Desenvolvimento de soluções de mobilidade como serviço, pacotes de serviço, etc.

### 6.4 Privatização total da TAP

#### A. Objetivos

1. Diminuir o peso do Estado na Economia.
2. Diminuição de despesa pública e utilização da receita proveniente da privatização para a amortização da dívida pública e da dívida do setor empresarial do Estado.
3. Aumentar a transparência das contas públicas. Modernização e aumento de competitividade da empresa.
4. Incentivar à participação dos trabalhadores da TAP no capital da empresa.

#### B. Racional

1. A reversão da privatização da TAP foi um erro cometido pelo atual Governo, inaugurando um mau período na empresa marcado por mudanças na gestão, prejuízos financeiros, greves dos trabalhadores, problemas operacionais, cancelamentos que levaram a muitas indemnizações e polémicas na atribuição de prémios.
2. Em 2015, a empresa nacional tinha capitais próprios muito negativos e uma dívida bancária gigante. Hoje, apesar de a empresa estar melhor do que em 2015 com mais passageiros, mais rotas e uma maior frota, continua com vários problemas. Analisando a partir de 2015, ano da entrada deste Governo, a TAP encerrou todos os anos com prejuízos, com exceção de 2017. Em 2018, a empresa teve prejuízos de 118 milhões de euros.
3. A TAP é hoje uma espécie de PPP com mau funcionamento: gestão privada e grande parte do risco público. O Estado tem agora 50% da companhia aérea. Antes da reprivatização, a TAP foi brevemente controlada pelo consórcio Atlantic Gateway que tinha adquirido 61% do capital. O Estado defendeu a reprivatização para supostamente recuperar o “controlo estratégico da TAP”. No entanto, em 2019 uma nota do INE anuncia que a TAP deixará de contar para o défice público porque o Estado “não tem controlo sobre a estratégia da empresa”. Isto revela uma grande falta de transparência no que toca à gestão das contas públicas e também revela que o Governo mentiu. O Estado não tem o controlo estratégico da TAP.

### C. Proposta

Privatização na totalidade da TAP com modelo de concurso, de modo a que haja concorrência entre várias propostas, assegurando a minimização de conflitos de interesse e outros potenciais conflitos nas condições de pagamento, depois de um período exclusivamente destinado à oportunidade de participação dos trabalhadores da TAP no capital da empresa.

### D. Questões frequentes

#### A TAP não assegura um serviço público estratégico?

O Estado moderno, por natureza, é um provedor de bens públicos, bens não-rivais e não-exclusivos que o sector privado não tem interesse em prover. Ora, o serviço de transporte aéreo de passageiros não é um bem público. Existem centenas de companhias aéreas privadas que operam num mercado concorrencial e que oferecem ligações aéreas que a TAP não oferecia. Foi preciso a vinda de uma empresa britânica (Easyjet) para termos uma ligação aérea para os Açores a preços muito competitivos. Isso é uma democratização efetiva do transporte aéreo – pessoas pobres que não tinham capacidade de pagar 200€ por um bilhete podem agora viajar para os Açores por um quarto do preço anterior.

## ***7. FUNCIONAMENTO DO ESTADO***

*7.1 Expansão do recrutamento dos agentes e dirigentes da Administração Pública (central, local, institutos públicos – incluindo entidades reguladoras e autoridades nacionais – e empresas públicas) feito por concurso público.*

### A. Objetivos

1. Melhorar a qualidade dos serviços públicos.
2. Impedir a instrumentalização da Administração Pública pelo poder político em geral e pelo(s) partido(s) político(s) transitoriamente no Governo.
3. Permitir que a seleção de candidatos ao emprego público seja feita com base exclusivamente no mérito e na competência.
4. Assegurar transparência e igualdade no acesso ao emprego público.
5. Acabar com as nomeações políticas para cargos não políticos.

### B. Racional

1. No nosso sistema político-administrativo, a Administração Pública desempenha um papel fundamental na prestação de serviços aos cidadãos, como a proteção social (pagamento de pensões de reforma, subsídios de doença, etc.), a prestação de cuidados de saúde (através, designadamente, dos hospitais e centros de saúde), a educação, e muitas outras atividades que têm impacto direto e imediato na vida das pessoas.
2. Independentemente de se dever levar a cabo umas reflexões sobre o seu âmbito, no quadro de uma reforma do Estado de inspiração liberal, estas prestações e serviços essenciais, pela sua importância, devem ser realizadas de forma adequada, eficiente e pronta, ou seja, de forma profissional por profissionais qualificados.
3. Estes profissionais devem ser geridos e liderados por outros profissionais qualificados para o exercício de funções de direção, e não por pessoas cuja qualificação para o cargo é serem membros ou simpatizantes do partido no poder, seus amigos ou familiares.
4. Com exceção dos cargos políticos, previstos na Constituição, cargos preenchidos por sufrágio direto e respetivos gabinetes de apoio, todos os cargos dirigentes da Administração Pública deveriam ser preenchidos por pessoas com perfil técnico adequado à função a desempenhar recrutadas por concurso público, aqui se incluindo, desde logo, os Diretores-Gerais, os presidentes de autoridades nacionais, membros de direção de institutos públicos e empresas públicas, incluindo os presidentes, Comissões de Coordenação, etc.

5. Trata-se de cargos de perfil técnico e não político, pelo que não se justifica que os seus titulares sejam designados por razões de confiança política.
6. As pessoas assim recrutadas estariam vocacionadas para o serviço público em sentido estrito; não tendo de gerir (e retribuir) os favores de qualquer partido ou grupo político, todo o seu esforço seria dirigido ao desempenho das suas funções com claro benefício para a população.
7. Importa recordar que dirigentes incompetentes conduzem à degradação dos serviços que dirigem, com prejuízos para a população, particularmente a população economicamente mais frágil – há outra explicação para que o início do pagamento das pensões de reforma demore cerca de um ano, por exemplo?
8. Esta medida teria outras consequências positivas, tais como a diminuição do tráfico de influências e da troca de favores políticos, e a consequente diminuição do nepotismo e da corrupção.
9. Sem prejuízo da necessidade de uma análise mais fina dos números, importa recordar que, de acordo com os dados da Pordata existem na Administração Pública mais de 70.000 lugares preenchidos por nomeação, excluindo as comissões de serviço e os cargos políticos<sup>61</sup>

### C. Proposta

1. Recrutamento por concurso público para todos os cargos dirigentes da Administração Pública, central, regional e local, cargos dirigentes em institutos públicos, empresas públicas, autoridades nacionais, entidades reguladoras e agências.
2. Ficam ressalvados os cargos em órgãos políticos, preenchidos por eleição ou nomeação política, tal como previsto na Constituição, bem como os membros dos gabinetes de apoio aos titulares desses órgãos, nos limites definidos na lei.

### D. Questões frequentes

**Esta proposta obriga a uma revisão da Constituição da República Portuguesa?**

Não. Esta proposta está, aliás, em perfeita consonância com o art. 47.º, n.º 2, da Constituição, de acordo com o qual “Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”.

<sup>61</sup> ([https://www.pordata.pt/Portugal/Emprego+nas+Administrações+Públicas+total+e+por+relação+jur%C3%ADdica+\(2011+\)-2526](https://www.pordata.pt/Portugal/Emprego+nas+Administrações+Públicas+total+e+por+relação+jur%C3%ADdica+(2011+)-2526)).

### Esta solução é praticada noutros países?

Sim, com pequenas variações relacionadas com o contexto e a cultura de cada país.

Na Grã-Bretanha, de acordo com os arts. 10 e ss. do *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, há uma separação clara entre função política e função administrativa, sendo que o recrutamento de civil servants é feito de acordo com o mérito e com base numa concorrência justa e transparente.<sup>62</sup>

Também nos países nórdicos, de uma forma geral, a lei estabelece uma separação entre órgãos políticos e órgãos da administração pública, sendo o recrutamento para esta última independente do poder político.<sup>63</sup>

### Esta solução tem riscos?

Sim. Embora a solução proposta tenha a vantagem de promover a legalidade, a competência e a imparcialidade da Administração Pública, existe o risco de formação de interesses corporativos que poderão postergar ou até subverter o interesse público geral, mas esses riscos são atenuados com mecanismos de defesa dos cidadãos perante a Administração Pública, bem como mecanismos de controlo da legalidade da atividade dos agentes da Administração Pública.

Importa também que os processos de recrutamento assentem em critérios de adequação, transparência e igualdade, e que as comissões de avaliação e recrutamento sejam independentes do poder político.

### Mas não é razoável que os dirigentes de entidades que têm por missão executar políticas públicas sejam nomeados com base na confiança política?

Não. Por definição, toda a Administração Pública tem por missão executar políticas públicas, pelo que, por essa ordem de ideias, todos os funcionários da Administração Pública deveriam ser nomeados com base na confiança política. Ora, com exceção das funções do Estado que, de acordo com a Constituição, implicam o exercício de competências políticas (ministro, secretário de estado, etc.), todos os outros cargos da Administração Pública são de perfil essencialmente técnico, não existindo, por isso,

<sup>62</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/pdfs/ukpga\\_20100025\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/pdfs/ukpga_20100025_en.pdf)

<sup>63</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattform\\_eng.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattform_eng.pdf)

justificação válida para que os titulares de alguns desses cargos sejam nomeados politicamente – qual é a função política desempenhada por um administrador da Caixa Geral de Depósitos (ou pelo seu Presidente)? Qual é a função política de um administrador de um hospital público? Qual é a função política do presidente da Autoridade Tributária, ou da Autoridade de Proteção Civil?

### 7.2 Choque Desburocrático - reduzir o tempo despendido pelos cidadãos e empresas no cumprimento de obrigações burocráticas

#### A. Objetivos

1. Reduzir o esforço (em termos tempo e dinheiro) dos cidadãos, empresas, e Administração Local no cumprimento de obrigações de natureza burocrática exigidas pela Administração Central
2. Reduzir custos de contexto e aumentar a atratividade do país para investimento
3. Aumentar o nível de eficiência na administração pública, ao eliminar o volume de trabalho associado ao processamento de burocracia desnecessária (ou aumentar a eficiência no seu processamento)

#### B. Racional

1. Segundo o Banco Europeu de Investimento, o excesso de burocracia em Portugal foi considerado em 2017 por 79% das empresas um dos principais obstáculos ao investimento de longo prazo, versus 63% na União Europeia<sup>64</sup>
2. Conclui-se assim que os governos anteriores não têm conseguido reduzir os níveis exagerados de burocracia que são impostos aos cidadãos. De facto, iniciativas como o *Simplex* estão longe de apresentar resultados significativos, pois consistem apenas na apresentação de centenas de medidas de melhorias incrementais "avulso", muitas vezes identificadas pelo topo da hierarquia (e não pela base, como seria ideal), e que não alteram a natureza burocrática da máquina do Estado, nem impedem a criação de novas exigências burocráticas.
3. Efetivamente, não poucas vezes a administração exige o preenchimento de formulários para obter autorizações ou obter informação para entregar a outro organismo público, sendo todo o processo desnecessário. A mudança crítica a fazer é, antes de mais, cultural e sistémica. A presente proposta foca-se nas componentes administrativa e de recolha de informação.

#### C. Proposta

1. O Estado Central deverá estimar qual o esforço exigido aos cidadãos em cada formulário ou pedido de informação recorrente e torna-lo transparente ao cidadão (exemplo: "preencher este formulário demora em média 12 minutos");

<sup>64</sup> [https://www.eib.org/attachments/efs/eibis\\_2017\\_portugal\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_portugal_en.pdf), página 9

2. Todos os formulários e pedidos de informação recorrentes solicitados pela Administração Central (entidades ou serviços associados ao poder executivo) deverão cumprir estes princípios:
  - a) Necessidade: a informação em questão é crítica para a tomada de decisão ou processo associado;
  - b) Minimalista: apenas é solicitada informação necessária, não sendo pedida informação redundante ou já disponível;
  - c) Melhor alternativa: é o método que exige menos esforço ao cidadão ou, não sendo o caso, as alternativas têm um custo proibitivo;
  - d) Razoabilidade: o esforço pedido ao cidadão ou empresa é adequado face ao fim que se pretende atingir;
  - e) Consequente: o fim que visa atingir é necessário (ex. um pedido de aprovação ou de licença que poderia ser dispensado)
3. Um departamento ou unidade de missão funcionará como uma linha de defesa dos cidadãos perante a criação de burocracia governamental. Todos os formulários e pedidos de informação (a mais de 10 entidades) deverão ser aprovados por esta entidade.
4. Todos os formulários deverão ser reavaliados ao fim de 4 anos. No caso dos formulários já existentes, deverão ser avaliados 25% por ano nos próximos 4 anos.
5. Os formulários e pedidos que não obtenham aprovação não poderão ser solicitados e, caso o sejam, o cidadão não é obrigado a entregá-los. Cabe à entidade que propõe a burocracia o ónus de demonstrar que ela é necessária e eficiente. Por princípio, deverão ser rejeitados todos os casos em que:
  - a) Seja possível digitalizar o processo
  - b) Seja possível automatizar o processo
  - c) Seja possível aceder à informação sem a solicitar ao cidadão (por exemplo, quando a informação já existe, e não há limitações legais ou regulatórias ao seu acesso)
6. O Estado Central deverá calcular e comunicar aos cidadãos qual o esforço anual que exige em tarefas burocráticas.
7. Deverão ser criados incentivos de natureza não financeira (exemplo: dias de férias adicionais) para os serviços que consigam maiores reduções na carga burocrática.

### D. Questões frequentes

#### **Porque é que esta medida será eficaz?**

Uma iniciativa similar foi tomada pelo Presidente Norte-Americano Jimmy Carter em 1979, tendo resultado numa redução de 15% do total do esforço burocrático exigido ao fim de 2 anos em vigor.

Esta proposta tem três grandes méritos. O primeiro é obrigar os vários serviços a quantificar o esforço que exigem aos cidadãos, e a ter que avaliar a sua razoabilidade e a existência de possibilidades de otimização, reforçando a cultura de melhoria contínua e de serviço ao cidadão na Administração.

O segundo é criar uma “linha de defesa” adicional do cidadão – uma entidade independente do serviço que verifica e valida se o esforço exigido ao cidadão está a ser minimizado.

O terceiro é criar transparência e visibilidade, o que criará pressão adicional na opinião pública e empresas privadas para a desejável redução constante da burocracia.

#### **Porquê criar um novo órgão para esta medida? Não poderia ser utilizado um já existente?**

A criação de um novo órgão exclusivamente focado na redução burocrática é essencial para o sucesso desta iniciativa. A experiência internacional denota que agências governamentais que acumulam esta e outras funções acabam a perder foco e consequentemente eficácia.

#### **Não é um contrassenso que para desburocratizar aparentemente se crie mais burocracia dentro da Administração Pública?**

Os processos burocráticos que requerem esforço dos cidadãos devem ser limitados ao essencial, pelo que o contrassenso é que a criação e a manutenção da burocracia tenham um processo facilitado. Naturalmente, as informações a prestar a esta unidade devem também respeitar os princípios enunciados e limitar a carga burocrática interna ao essencial.

#### **O que sucede se um formulário ou pedido de informação já existente não for aprovado e deixar de estar válido? Há o risco de bloqueio de certos procedimentos?**

Espera-se a colaboração da Administração, e deverá ser dada visibilidade aos casos de incumprimento, embora não estejam previstas penalizações ou sanções

específicas. Nestas situações, cabe ao poder executivo tomar as medidas necessárias para assegurar que o esforço de desburocratização é seguido. Uma vez que um dos efeitos da desburocratização resultará no aumento de eficiência nos serviços, os orçamentos dos serviços deverão ser revistos considerando que esse esforço de desburocratização está a ser seguido (isto é, nenhum serviço terá recursos adicionais por manter processos ineficientes).

Ainda assim, haverá casos em que será necessário continuar a utilizar o formulário antigo enquanto decorre uma otimização do processo existente (por exemplo, por uma necessidade de informatização), casos em que poderá ser estendido o prazo de validade do formulário.

Nos casos pontuais em que formulários ou pedidos de informação efetivamente deixem de estar válidos, terão que indicar de forma visível que não estão conformes com esta proposta. No caso de pedidos de informação, o cidadão não poderá ser penalizado pela não resposta.

Assim, considera-se que não há o risco de bloqueio do funcionamento da Administração.

### **Os reguladores independentes estão sujeitos a estas regras? E os municípios?**

Tanto os reguladores como a Administração Regional e Local deverão ser solidários no esforço de limitar a burocracia, mas não estarão abrangidos por esta medida concreta uma vez que tal iria pôr em causa a sua autonomia.

Para além dos cidadãos e das empresas privadas, a própria Administração Pública irá beneficiar desta iniciativa?

Sim, esta medida abrange os pedidos de informação feitos pela Administração Central à Administração Regional e Local.

Deverão ainda ser incluídos os pedidos de informação entre entidades da Administração Central, em particular os solicitados a trabalhadores com funções de natureza não administrativa como é o caso da área do ensino e da saúde.

### *7.3 Implementar um Orçamento de Base Zero na Administração Pública Central durante a próxima legislatura*

#### A. Objetivos

1. Reduzir a despesa pública através da avaliação de todas as despesas com aquisição de bens e serviços na Administração Pública Central

#### B. Racional

1. A carga fiscal apresenta níveis muito elevados em Portugal, tendo a totalidade das Receitas das Administrações Públicas em % do PIB atingido os 43.5% do PIB em 2018, o seu maior nível histórico.<sup>65</sup>
2. A despesa, a verdadeira métrica para a presença do Estado, é ainda maior tendo atingido os 44% do PIB em 2018, um número que apesar de não ser o máximo (esse atingiu-se em recessão) é demasiado para economias semelhantes às nossas.<sup>66</sup>
3. Urge, portanto, encontrar meios de redução da despesa pública. Uma das principais rubricas de despesa corrente (e com mais opacidade) é o consumo intermédio (aquisições de bens e serviços). Estes representam uma despesa orçamentada em 10.980 milhões de Euros (12,1% da despesa pública), dos quais 7.680 milhões na Administração Central (8,4% da despesa pública).<sup>67</sup>
4. A prática corrente na elaboração orçamental das despesas correntes é tomar como base de partida as despesas do ano corrente, ajustando-as considerando novas necessidades ou variações para o ano seguinte. Esta metodologia tem a vantagem de simplificar a elaboração do orçamento, mas resulta no perpetuar e aumento contínuo do nível de ineficiências no Estado – pois a lógica de variação face ao ano anterior significa que um orçamento inadequado num ano se torna a base orçamental para os anos seguintes.
5. Assim, sendo esta uma prática com décadas de existência, podemos ter áreas no Estado com desperdício permanente significativo, mas também outras com suborçamentação.

<sup>65</sup>

<https://www.pordata.pt/Portugal/Receitas+das+Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%BAblicas+em+percentagem+do+PIB+total++correntes+e+de+capital-2802>

<sup>66</sup>

<https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+das+Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%BAblicas+em+percentagem+do+PIB+total++correntes+e+de+capital-2793>

<sup>67</sup>

<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2019/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2019.pdf>, página 265

6. Revelador da ineficiência da prática anteriormente referida é o constante recurso a técnicas de cativação de forma alargada. Verificando-se desvios, deveriam ser cativados os projetos ou despesas menos prioritárias, que já estariam identificados logo na elaboração do orçamento, e não apenas as despesas planeadas para o final do ano.
7. Esta prática tem vindo crescentemente a ser substituída por novas metodologias de gestão, no setor privado, focadas na identificação e redução de desperdício. Uma dessas metodologias é a realização de Orçamentos de Base Zero (OBZ) que obrigam, na elaboração do orçamento, à identificação individual das despesas planeadas e respetiva justificação. Assim, apenas são aprovadas as despesas que sejam relevantes na prossecução dos objetivos, e que sejam eficientes do ponto de visto de custo face às alternativas.
8. Por último, de salientar a eficácia desta medida contra a gestão danosa dos recursos públicos. É do conhecimento público a existência de inúmeros casos de despesas sem qualquer tipo de racional que não seja o de atribuir verbas orçamentais a empresas com ligações pessoais ou partidárias aos decisores públicos, constituindo práticas lesivas do interesse público e da eficácia do Estado. A aplicação de um OBZ iria trazer maior transparência e escrutínio aos gastos públicos na aquisição de bens e serviços.

### C. Proposta

1. Aplicar um OBZ à Administração Pública Central durante a próxima legislatura.
2. Para a realização do OBZ, todos os serviços terão de justificar as despesas com aquisição de bens e serviços, indicando quantitativamente qual o resultado previsto pela realização dessa despesa e comparando com a eficácia e custo desse gasto face às alternativas existentes, bem como a 3 níveis de gasto diferentes.
3. A aprovação de cada despesa proposta deverá ser primeiro validada pelo ministério responsável, e seguidamente aprovada por uma equipa do ministério das finanças.
4. Em cada ano da legislatura serão revistas categorias correspondentes a 25% das despesas com aquisições de bens e serviços a efetuar
5. Na execução deste OBZ, os serviços deverão identificar os 25% de despesa menos prioritária para a prossecução dos objetivos públicos.

### D. Questões frequentes

### **Porquê apenas 25% das despesas são revistas em cada ano?**

A implementação do OBZ é um processo complexo que implica esforço adicional dos serviços. Ao permitir aos vários serviços apenas analisar 25% da despesa reparte-se o esforço ao longo da legislatura, tornando a medida exequível.

### **Porquê apenas em 2021 e não em 2020?**

A utilização de uma metodologia de orçamentação de base zero implica um processo mais moroso para a elaboração do orçamento. Com as eleições em outubro de 2019, o Orçamento já será elaborado mais tarde – a implementação de um OBZ para este orçamento não permitiria que este fosse apresentado em tempo útil.

### **Nesse caso fica 25% da despesa por analisar no final da legislatura?**

Não. No último ano da legislatura serão analisados os 25% finais de despesa. No entanto, o orçamento correspondente só será aprovado após as eleições.

### **Porquê apenas a Administração Central e não também a Administrações Regional e Local?**

As administrações Regional e Local disfrutam de autonomia pelo que poderão escolher seguir ou não um processo de OBZ. A expectativa é que após as melhorias de eficiência obtidas a nível da Administração Central, estas decidam também implementar a mesma metodologia.

### **O objetivo é apenas a redução de custos?**

Esta medida tem como objetivo reduzir custos, mas também assegurar que os fundos públicos são gastos com a maior eficácia possível, e ainda o aumento da transparência nos gastos. Não é um programa “cego” de corte de custos, é um programa de revisão detalhada e sistemática do racional das despesas do Estado com aquisição de bens e serviços.

### **Porquê apenas a Administração Central e não também a Administrações Regional e Local?**

As administrações Regional e Local disfrutam de autonomia pelo que poderão escolher seguir ou não um processo de OBZ. A expectativa é que após as melhorias de

eficiência obtidas a nível da Administração Central, aquelas decidam também implementar a mesma metodologia.

### **Qual a poupança que se espera obter com esta medida?**

No sector privado, as empresas privadas tendem a conseguir poupanças entre 20% e 30% nas despesas com fornecimentos e serviços externos após a implementação deste tipo de programas. Sendo uma metodologia nova na administração pública, poupanças similares ou superiores deverão ser possível. Uma redução de custos desta ordem nos consumos intermédios da administração central corresponderia a uma poupança correspondente a entre 0,7% e 1,1% do PIB.

### 7.4 Transparência nas Compras do Estado

#### A. Objetivos

1. Aumentar a transparência nas compras do Estado.
2. Incrementar o rigor nas compras públicas.
3. Assegurar eficácia no cruzamento de dados.
4. Reduzir os custos do Estado.
5. Prevenir fraudes detetando antecipadamente potenciais situações ilícitas.

#### B. Racional

1. Portugal encontra-se na 30ª posição do Índice de Perceção da Corrupção (2018), abaixo da média da União Europeia;<sup>68</sup>
2. “A corrupção contempla um conjunto de práticas ilegais cada vez mais sofisticadas e difíceis de detetar, dada a sua invisibilidade e diluição do fenómeno no próprio sistema político e administrativo, bem como em todas as modalidades do crime económico”;<sup>69</sup>
3. A corrupção e as práticas restritivas da concorrência, como o conluio, introduzem distorções no funcionamento do mercado, que quando ocorrem na contratação pública, lesam gravemente o Estado prejudicando assim os contribuintes, afetando a qualidade dos serviços que o Estado presta aos cidadãos;
4. A promoção de concorrência saudável e o combate às práticas ilícitas na contratação pública podem gerar poupanças substanciais, de aproximadamente 1,8 mil M€ ao ano, considerando poupanças de 10% do valor contratual, chegando a 4,5 mil M€<sup>70</sup> ao ano, se se assumirem poupanças de 25% do valor contratual<sup>71</sup>;
5. Seguindo as boas práticas internacionais, Portugal tem vindo paulatinamente a implementar um conjunto de iniciativas de combate à corrupção e ao conluio, com vista a aumentar a transparência da gestão do Estado, e dos processos de compras públicas em particular, esperando assim contribuir para uma maior confiança dos cidadãos no Estado, e para o fortalecimento da Democracia;

<sup>68</sup> Índice de Perceção da Corrupção, Transparency International. <https://transparencia.pt/indice-de-percecao-da-corrupcao-2018/>

<sup>69</sup> Corrupção estrutura e significado. <http://www.asfcpj.org/temas/diversos/congressojust/morgado.pdf>

<sup>70</sup> Quase o valor do déficit público de 2016

<sup>71</sup> Prevenção da corrupção e defesa da concorrência na contratação pública, Autoridade da Concorrência. Comunicação apresentada no Colóquio Tribunal de Contas e os Contratos Públicos. [https://www.ideff.pt/xms/files/Iniciativas/2017/TCeCP-Margarida\\_Matos\\_Rosa.pdf](https://www.ideff.pt/xms/files/Iniciativas/2017/TCeCP-Margarida_Matos_Rosa.pdf)

6. No entanto, dos casos de corrupção identificados, são poucos os que chegam à barra dos Tribunais, e os que chegam, apenas uma ínfima parte produz condenações, transmitindo à Sociedade o sentimento de que reina impunidade, minando a confiança dos cidadãos no Estado e consequentemente enfraquecendo a Democracia;
7. Esta situação é devida, por um lado à lentidão<sup>72</sup> da nossa Justiça e por outro, à dificuldade em constituir objetos de prova sustentáveis<sup>73</sup> em Tribunal, dado o carácter sofisticado e invisível das práticas corruptivas;
8. Numa atitude arrojada, Portugal decidiu implementar um portal informático, com o intuito de centralizar de toda a informação sobre os contratos públicos celebrados no nosso País. Portugal é um dos poucos países que digitalizou a totalidade do seu processo de compras públicas.<sup>74</sup>
9. Portal Base Gov é um portal onde se publicita informação sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos (CCP), nomeadamente:
  - a) Os anúncios publicados no Diário da República relativos a procedimentos de formação de contratos públicos;
  - b) A formação dos contratos públicos sujeitos à parte II do CCP e à execução dos contratos administrativos sujeitos à parte III do CCP;
  - c) As decisões definitivas de aplicação da sanção de proibição de participação previstas nos artigos 460.º e 464.º -A do CCP, durante o período da respetiva proibição;
  - d) As modificações objetivas de contratos que representem um valor acumulado superior a 10 % do preço contratual, as quais são publicadas até seis meses após a extinção do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 315.º do CCP;
  - e) cujos objetivos são:
    - Redução significativa de custos para todas as partes envolvidas;
    - Simplificar e reduzir o tempo do processo de compras;
    - Reduzir a burocracia e os custos administrativos do processo;
    - Contribuir para uma maior transparência;
    - Introduzir uma maior inovação;
    - Incrementar oportunidades de negócio através da melhoria do acesso das empresas, incluindo PME's, ao mercado dos fornecedores do Estado;

<sup>72</sup> Todos absolvidos no processo de corrupção nos Transportes Urbanos de Braga. Diário de Notícias.  
<https://www.jn.pt/justica/interior/todos-absolvidos-no-processo-de-corrupcao-nos-transportes-urbanos-de-braga-11097871.html>

<sup>73</sup> Quase dois terços dos processos por corrupção foram arquivados <https://www.publico.pt/2018/05/07/politica/noticia/quase-dois-tercos-dos-processos-por-corrupcao-foram-arquivados-em-2017-1827374>

<sup>74</sup> Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data, DIGIWHIST.  
[https://opentender.eu/blog/assets/downloads/digiwhist\\_implementers\\_guide.pdf](https://opentender.eu/blog/assets/downloads/digiwhist_implementers_guide.pdf)

10. O volume de informação publicada no Portal Base Gov é tal, que torna praticamente impossível a sua monitorização, sendo por isso difícil de controlar a qualidade dos dados inseridos;
11. A inexistência duma monitorização eficaz traduz-se numa perda de transparência, e potencia as práticas fraudulentas, em especial o conluio;
12. Portugal é um país pobre em grande parte devido à corrupção, pelo que o contínuo combate a este flagelo é um imperativo nacional.

### C. Proposta

1. Assegurar que existe apenas um único portal abrangente que centraliza todas as compras públicas, o Portal Base Gov;
2. Definir um formato padrão único para publicação de dados de aquisição, num formato aberto e fácil de entender, e que os mesmos são exclusivamente disponibilizados pelo portal;
3. Assegurar que todos os processos de aquisição são efetuados através do Portal Base Gov, não existindo exceções;
4. Assegurar que a informação relativa ao processo de compra está registada no Portal Base Gov, tal como anúncios de aquisição completos (e não apenas um resumo), legislação relevante para o processo, especificações, caderno de encargos, esclarecimentos, propostas, contratos, identificação da entidade compradora e funcionários envolvidos no processo, identificação dos proponentes e seus representantes, etc.;
5. Fazendo uso do mecanismo da interoperabilidade, implementar a ligação do Portal Base Gov a outros sistemas do Estado tais como a Segurança Social, Autoridade Tributária, Ministério da Justiça, Banco de Portugal, Instituto dos Registos e Notariado, e a Empresas de Rating, de modo a permitir o cruzamento de informação de uma forma automática e em tempo real;
6. Implementar uma gestão de contratos inteligentes usando a tecnologia blockchain;
7. Implementar mecanismos de Inteligência Artificial, *Machine Learning* e *Robotic Process Automation* no Portal Base Gov, de modo a ser possível:
  - a) Potenciar um melhor serviço de compras públicas;
  - b) Controlar grandes volumes de informação;
  - c) Automatizar processos reduzindo a burocracia;
  - d) Libertar os funcionários públicos para tarefas que adicionem mais valor;
  - e) Assegurar a qualidade dos dados;
  - f) Cruzar informação em tempo real e em simultâneo, de modo a identificar

padrões que possam ser indicadores de situações dúbias (i.e., empresas criadas dias antes do início do concurso, situações de cartel, ou titulares de empresas diferentes que acabam por ganhar sempre os concursos);

g) Induzir mais transparência;

8. Incentivar o uso regular de standards de dados abertos sobre aquisições públicas, de modo a normalizar a informação que flui entre todas as entidades envolvidas no processo.

### D. Questões Frequentes

#### Como é que a IA identifica situações de corrupção, conluio e fraude?

A IA tem a capacidade de identificar padrões em volumes de dados demasiadamente grandes para serem processados por humanos. Assim, a IA identifica “situações de interesse”, as quais podem ser processadas por autómatos RPA tendo em conta um conjunto de critérios previamente definidos para a situação particular, ou então, serem passadas a humanos, os quais podem analisar com mais detalhe as situações identificadas e tomar as ações correspondentes.

Estes automatismos podem ser aplicados, por exemplo, à validação da conformidade dos processos de compra, da informação dos proponentes, das entidades compradoras, dos decisores de adjudicação, cruzamento de dados para identificar situações de conluio, situação fiscal, preços, etc.

#### Existem casos em que a IA tenha sido usada para semelhantes fins?

Sim. No que respeita às fraudes a *Visa Advanced Authorization* (VAA) é um exemplo. Estes instrumentos permitiram que as instituições financeiras evitassem cerca de 25 mil milhões de dólares anuais em fraudes.

*Machine learning* é outro exemplo. Este instrumento revelou-se muito eficaz na gestão das compras públicas.

A Controladoria-Geral da União, do Governo Federal do Brasil desenvolveu e implementou um sistema de *Machine Learning* que lhe permite identificar o risco de comportamentos corruptos por parte dos servidores do Estado, com base no cruzamento de diferentes tipos de dados sobre cada indivíduo.

Algumas das aplicações da IA e a tomada de decisões por robots é controversa.

A Plataforma de Interoperabilidade do Estado ainda não tem todos os organismos. Como pretende interligar o Portal Base Gov?

Não tem, mas já deveria ter. Ao colocarmos esta dependência nesta proposta, fizemo-lo conscientemente. É uma forma de induzir o investimento em IT para áreas que consideramos essenciais e que contribuem para um Estado mais eficiente e eficaz. Não se pode construir uma casa sem fundações sólidas. E a plataforma de interoperabilidade é essencial para um Estado que se quer cada vez mais digital.

### E.Glossário

A **Inteligência Artificial (IA)** é uma área das ciências da computação que enfatiza a criação de sistemas inteligentes que funcionam e reagem como seres humanos. Algumas das atividades que os computadores com inteligência artificial são projetados incluem: Reconhecimento de fala, automação de processos, sistemas de *forecasting*, assistentes digitais pessoais, etc.

Em ciência da computação, um algoritmo é uma sequência finita de ações executáveis que visam obter uma solução para um determinado tipo de problema.

O **Machine Learning (ML)** é uma aplicação da inteligência artificial (IA) que fornece aos sistemas a capacidade de aprender e melhorar automaticamente a partir da experiência, sem ser explicitamente programado. O *Machine Learning* concentra-se no desenvolvimento de programas de computador, assentes em algoritmos complexos, que podem aceder a dados e usá-los para aprender por si mesmos.

O **Blockchain** é uma base de dados transparente e descentralizada, onde tudo fica registado e pode ser consultado por qualquer pessoa. O Blockchain enquanto base de dados regista as transações por ordem cronológica. Um registo em Blockchain é imutável, o que significa que, uma vez criado, não pode ser apagado ou alterado. O melhor exemplo de uma Blockchain é a certidão de nascimento, onde todos os eventos de vida de um indivíduo (transações ou blocos) são registados de forma cronológica, bem como a sua relação com outros indivíduos (ascendentes, conjugues e descendentes), os quais têm também as suas certidões. Estes dados são encriptados, e empatados e certificados por uma entidade idónea.

O *Robotic Process Automation* (RPA) é uma tecnologia disruptiva que permite executar atividades rotineiras, normalmente executadas por humanos, de uma forma automática, simples e flexível, tornando as organizações mais eficazes nos processos de negócio.

**Quais são os processos mais adequados para implementação de uma solução RPA?**

- Repetitivos
- Propensos a erro
- Com regras implementadas
- Com transporte e transferência de dados
- Com elevada carga administrativa

Os benefícios das soluções RPA vão muito além da redução de custos e incluem:

- Diminuição dos tempos de ciclo e melhoria de rendimento
- Flexibilidade e escalabilidade
- Maior precisão
- Melhor experiência/satisfação do cliente e empregados
- Disponibilidade 24/7

### *7.5 Reforma governativa – Concentração geográfica, reestruturação organizacional e redução dimensional.*

#### A. Objetivos

1. Redução de despesa.
2. Estratégia territorial eficiente.
3. Maior eficácia comunicativa
4. Aumento da transparência

#### B. Racional

1. Cada vez mais são necessárias uma melhor articulação política e uma melhor coordenação interministerial.
2. A dispersão do governo em vários edifícios sem proximidade geográfica já não tem sentido.
3. No que respeita apenas ao nível governativo, o XXI Governo chega ao fim da legislatura com 18 ministérios dispersos por 17 edifícios em Lisboa, onde se encontram os gabinetes de Ministros, Secretários de Estado e respetivas equipas.
4. Da Praça do Comércio a Algés, do Bairro Alto às Avenidas Novas, por entre antigos palácios ou prédios mais contemporâneos, por todo o lado há sedes de membros do governo.
5. Simbolicamente é perceptível, e inegável, uma coerência entre a geografia governativa e o quadro do ordenamento do território em Portugal, que se caracteriza por:
  - a) falta de planeamento;
  - b) dispersão urbana;
  - c) pouca visão integrada;
  - d) tendência de deslocação do centro para a periferia;
  - e) concentração junto ao litoral;
  - f) desperdício de recursos e custos energéticos e ambientais elevados.
6. Uma gestão mais eficiente permitirá uma reestruturação dos organismos de apoio ao funcionamento governativo.
7. Esta reestruturação focalizar-se-ia em dois âmbitos:
  - a) redução da administração afeta ao funcionamento governativo;

b) redução da dimensão e reformulação funcional dos gabinetes governativos.

### C. Proposta

1. Concentração dos serviços do governo numa mesma área para favorecer partilha de serviços comuns.
2. Fusão e redução da dimensão das estruturas orgânicas de apoio e respetivos quadros de pessoal.
3. Redução da dimensão dos gabinetes governativos e reformulação das respetivas funções.

### D. Questões Frequentes

#### **Existem exemplos semelhantes de reorganização administrativa?**

Em Portugal, há, pelo menos, dois casos semelhantes de reorganização administrativa.

O Campus de Justiça de Lisboa, inaugurado em 2008, no Parque das Nações, concentrou cerca de 2400 magistrados e funcionários da Justiça, alojando 21 tribunais e serviços que anteriormente estavam dispersos pela cidade.

Por sua vez, o Hospital de Lisboa Oriental, cuja nova construção pretende substituir seis hospitais antigos – São José, Capuchos, Santa Marta, Curry Cabral, Estefânia e Maternidade Alfredo da Costa – estima-se que possa poupar 48 milhões de euros por ano. Ou seja, bastaria que o governo defendesse para si próprio aquilo que defende para os mais diversos sectores da administração pública.

#### **Estamos a falar dum Pólo governativo?**

Sim. A criação de uma espécie de “Campus do Governo” poderia ser o ponto de partida para uma reinvenção do governo, pois traria um conjunto de oportunidades para uma transformação mais profunda. Permitiria, por exemplo, fundir e reduzir a dimensão das estruturas orgânicas de apoio e respetivos quadros de pessoal. E poderiam ser implementadas medidas de reorganização de processos, maior informatização, automatização e eficiência no uso de recursos (energia, água, viaturas, consumíveis).

### Que ganhos advém da concentração geográfica do Governo?

Presentemente, segundo as contas do Orçamento de Estado 2019, o funcionamento corrente dos edifícios ministeriais custa aproximadamente 22,5 milhões de euros por ano (considerando diversos tipos de despesas).

A concentração dos ministérios numa única localização, com capacidade para acolher o funcionamento governativo reduzido a esta escala, permitiria dispensar perto de 20 edifícios que estão por toda a cidade e que seriam mais valorizados para outros fins, gerando receitas que serviriam para financiar o “Campus do governo”.

A realocação e o planeamento adequado desta infraestrutura possibilitariam ganhos de eficiência. Incluindo ao nível dos processos governativos, que poderiam ser repensados, otimizados e modernizados.

Existiria uma maior partilha de recursos humanos, bem como um conjunto de poupanças e de economias de escala. Só o facto de as equipas ministeriais estarem próximas umas das outras melhoraria as sinergias e os processos legislativos.

Finalmente, os cidadãos ficariam melhor servidos por uma “máquina” moderna, eficiente e transparente, independentemente dos seus “operadores” políticos.

### Que tipo de reduções de custos ocorreriam com uma fusão e redução da dimensão das estruturas orgânicas de apoio governativo?

Não faz sentido que, em aproximadamente 1100 nomeações para gabinetes de membros do governo, cerca de metade seja para funções logísticas. Assim, ao nível mais próximo de Ministros e Secretários de Estado, seria necessário agrupar a composição dos gabinetes na vertente política e articular com as Secretarias Gerais as funções ligadas com secretariado, motoristas e apoio administrativo.

Com uma restrição das nomeações e uma centralização da composição ao nível das funções políticas, onde, ao nível orgânico, apenas seria integrado o membro do governo, o chefe de gabinete, os adjuntos e os técnicos especialistas, as Secretarias Gerais teriam de disponibilizar os recursos humanos para as funções mais administrativas. Potencialmente estaríamos perante uma redução de até 50% na dimensão e nos encargos com os gabinetes governativos.

Mesmo considerando que não se verifica uma homogeneidade entre as Secretarias Gerais, e tendo em conta as despesas atuais, uma redução aproximada de 33% dos recursos humanos afetos a funções de apoio governativo, representaria uma poupança aproximada de 130 milhões anuais.

### *7.6 Conversão da Agência para a Modernização Administrativa numa Agência dos Serviços Digitais do Estado<sup>75</sup> com o intuito de acelerar a transformação digital da Administração Pública Central, Regional e Local.*

#### A. Objetivos

1. Disponibilizar até 2030, todos os serviços da Administração Pública Central, Regional e Local<sup>76</sup> numa plataforma digital única e integrada, aproximando desta forma o Estado dos cidadãos e das organizações;<sup>77</sup>
2. Disponibilizar uma oferta de serviços públicos digitais seguros, inclusivos, que orchestre os diferentes serviços da Administração, seja simples e intuitiva de usar, esteja disponível em vários canais, indo de encontro às necessidades dos cidadãos e das organizações, e que contribua para a redução dos custos operacionais e aumento de eficiência dos serviços da Administração;
3. Melhorar a interoperabilidade entre os diferentes organismos da Administração, de modo a criar sinergias que permitam a implementação de serviços transversais, reduzindo a redundância de processos, e que contribua para o aumento da eficiência dos serviços, e da qualidade da informação que sustenta a definição de políticas e os processos de tomada de decisão;
4. Contribuir para a eficácia da implementação das medidas definidas pelos diferentes órgãos políticos, através da disponibilização célere de serviços e informação que suportem e permitam a avaliação dessas medidas, garantindo a mesma agilidade na sua atualização, caso mude a política que lhes está subjacente;
5. Reduzir o tempo e os custos associados à criação, gestão, modificação e extinção dos diferentes serviços da Administração, contribuindo para a sua aderência às normas operacionais definidas para os sectores de atividade respetivos;
6. Melhorar a confiança dos cidadãos no Estado, garantindo que os seus dados pessoais estão seguros, e são usados do modo que esperam e autorizaram;
7. Promover a transparência do Estado, através da partilha pública de dados abertos e anonimizados, referentes à atividade da Administração;
8. Libertar os funcionários da Administração da carga burocrática a que estão submetidos, facilitando-lhes sistemas eficientes, que automatizem as tarefas recorrentes, forneça de forma proactiva informação de contexto relevante à

<sup>75</sup> A Transformação Digital do Estado não termina com uma iniciativa. É algo que tem que estar no ADN do próprio Estado, quer na elaboração de políticas, quer na sua implementação. Daí que, na nossa opinião, não faz sentido usarmos as palavras Transformação ou Modernização no nome da Agência já que estas pressupõem uma ação limitada no tempo.

<sup>76</sup> Quando fizermos o uso da palavra "Administração", estamos a referir-nos à Administração Central, Regional e Local, bem como Institutos, Empresas ou Agências Públicas, etc.

<sup>77</sup> Por Organizações entende-se empresas, instituições, associações, etc.

execução das suas tarefas, e lhes faculte uma plataforma analítica, permitindo-lhes desta forma concentrar em atividades de maior valor acrescentado, tomar decisões assentes em dados, contribuindo para uma maior motivação e dignificação da sua função;

9. Atrair, reter e valorizar profissionais altamente qualificados, quer nas engenharias relacionadas com as TIC, quer nos restantes domínios que suportam um processo de transformação de negócio. Para tal é indispensável que esta Agência invista na qualificação contínua dos seus funcionários, implemente um bom sistema de avaliação de desempenho, e seja reconhecida pela sua excelência, inovação e liderança na área do Governo Digital;
10. Facilitar o processo de descentralização das funções do Estado, contribuindo para a redução dos custos operacionais associados a este processo, trazendo a Administração para junto das populações;
11. Melhorar a forma como se governa, como se definem as políticas e como se comunica com os cidadãos e as organizações.

### B. Racional

1. Os objetivos principais da reforma do sector público são, a redução dos custos da operação da Administração e o incremento da qualidade dos serviços públicos, tornando-os mais eficientes, mensuráveis e preditivos, contribuindo assim para que as políticas, que são escolhidas e implementadas, sejam eficazes e agreguem valor aos cidadãos e às organizações;<sup>78</sup>
2. A rápida integração de tecnologias digitais tem vindo a transformar as sociedades e as economias, contribuindo para a mudança das expectativas dos cidadãos e das organizações no que toca à sua interação com a Administração. Cumprir com estas expectativas constitui um grande desafio para a Administração e um imperativo para cumprir o contrato social;
3. Para enfrentar este desafio, mais do que digitalizar os serviços, a Administração necessita de transformar a forma como governa, ou seja, como define e implementa as políticas, como trabalha, se organiza e se relaciona com os cidadãos e as organizações;
4. O Governo Português, juntamente com os restantes membros da União Europeia assinou a "Declaração de Malmö em eGovernment"<sup>79</sup> em 2009, onde assumiu a concretização até 2015, dos seguintes objetivos:
  - a) Serviços que endereçam as necessidades dos cidadãos e das organizações, e que são implementados de forma eficaz;

<sup>78</sup> Digital government transformation: a case illustrating public e-service development as part of public sector transformation  
<https://doi.org/10.1145/3209281.3209302>

<sup>79</sup> Malmö Ministerial Declaration on eGovernment, Council of the EU. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf>

- b) Abrir à colaboração de terceiros, o desenvolvimento dos serviços (cocriação);
  - c) Disponibilizar a informação do sector público para reutilização;
  - d) Fortalecer a transparência dos processos administrativos;
  - e) Envolver os cidadãos e as organizações no processo de desenvolvimento de políticas;
  - f) Melhorar significativamente o processo de criação de empresas e o seu acesso ao Mercado Único Europeu;
  - g) Melhorar significativamente a facilidade com que os cidadãos podem estudar, trabalhar, residir e reformar-se em qualquer Estado-Membro;
  - h) Desenvolver serviços transfronteiriços assentes em necessidades sociais e económicas reais;
  - i) Reduzir o peso da burocracia;
  - j) Melhorar os processos administrativos de forma recorrente;
  - k) Reduzir a pegada de carbono da Administração;
  - l) Criar condições prévias e facilitadores essenciais para garantir uma cooperação administrativa transfronteiriça mais estreita;
  - m) Reduzir o custo total de propriedade recorrendo ao uso de especificações abertas, como o software Open Source;
  - n) A inovação é uma componente central do Governo Digital e deve estar sempre presente no processo de definição e melhoramento dos serviços;
5. Em 6 de Outubro de 2017, assinou a “Declaração de Tallinn em eGovernment”<sup>80</sup>, onde se assumiu 6 objetivos essenciais, a serem implementados até 2020:
- a) Serviços públicos digitais por omissão, assegurando a inclusão e acessibilidade de todos os cidadãos;
  - b) Implementar o princípio “*once-only*”, onde as instituições e empresas fornecem informação às autoridades e administrações apenas uma única vez;
  - c) Garantir a privacidade e segurança da informação dos cidadãos à guarda do Estado;
  - d) Maior abertura e transparência no acesso dos cidadãos aos dados recolhidos pela Administração;
  - e) Implementar interoperabilidade e serviços públicos digitais transfronteiriços;
  - f) Avaliação anual do progresso destas iniciativas.

<sup>78</sup> Tallinn Ministerial Declaration on eGovernment, Council of the EU.  
[http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=47559](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559)

6. Da análise das iniciativas de Governo Digital, que são apontadas como referência e modelos a seguir, tais como o e-Estonia e o GDS.UK, podemos encontrar um conjunto de desafios<sup>81, 82</sup> que são comuns, os quais devemos endereçar se pretendemos ter sucesso nesta jornada de transformação, que essencialmente se resumem a:
  - a) Barreiras culturais e legislativas;
  - b) Falta de Liderança e de competências de gestão e técnicas para executar a transformação digital;
  - c) Abordagens sectoriais e não transversais;
  - d) Calendários irrealistas;
  - e) Falta de recursos financeiros e humanos;
  - f) Business cases mal definidos o que põe em causa a materialização dos benefícios esperados;
  - g) Foco na digitalização dos serviços existentes;
7. Desde 1991, com a criação do Infocid, temos vindo a assistir à criação de Agências, Organismos, Grupos de Projeto, que por sua vez criam planos estratégicos estruturantes no domínio das TICs, quer do ponto de vista de redução de custos e racionalização dos serviços, quer do ponto de vista de transformação dos mesmos. No entanto, a eficácia da implementação desses planos é limitada, e a sua avaliação é diminuta.
8. A Agência para Modernização Administrativa foi criada pelo Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de abril de 2007. Em 2017, foi definida uma estratégia de transformação digital (Estratégia TIC 2020)<sup>83</sup>, onde se prevê um investimento de 569 M€ para gerar benefícios de 1142 M€ até 2020 (versão 2018)<sup>84</sup>, sendo este o documento de referência atual.
9. Os programas Simplex endereçaram a simplificação de processos da Administração, alguns dos quais foram objeto de digitalização. No entanto, muitos destes projetos são focados na organização dos serviços, e pouco na simplificação da vida dos cidadãos, obrigando por vezes ao cidadão a dirigir-se a um balcão físico;
10. Iniciativas como as da Autoridade Tributária e do Serviço Nacional de Saúde são referências internacionais e bons exemplos de transformação digital, tendo, no entanto, oportunidades de melhoria ao nível da experiência de utilização e dos eventos de vida dos cidadãos e das organizações.
11. Passados que são 20 anos de existência de Lojas de Cidadão, continua a existir a

<sup>81</sup> The hidden obstacles to government digital transformation, Institute for Government.

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/hidden-obstacles-government-digital-transformation>

<sup>82</sup> Digital Government Transformation, The Journey to Government's Digital Future

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/hidden-obstacles-government-digital-transformation>

<sup>83</sup> <https://tic.gov.pt/pt/web/tic/-/estrategia-tic-2020>

<sup>84</sup> [https://tic.gov.pt/documents/37177/109352/CTIC\\_TIC2020\\_Estrategia\\_TIC\\_EN.pdf/3d260b59-ec1a-072f-e84c-](https://tic.gov.pt/documents/37177/109352/CTIC_TIC2020_Estrategia_TIC_EN.pdf/3d260b59-ec1a-072f-e84c-)

necessidade de ir a vários balcões físicos para atividades simples, como a mudança de endereço por exemplo.

12. A abordagem da AMA tem sido em silos, e foca essencialmente na Administração Central. Esta situação resulta da forma como o governo está organizado por um lado, e da falta de ascendência desta agência sobre os diferentes serviços da Administração, por outro. Existe coordenação a nível de governamental, mas quando descemos de nível, começam a aparecer as barreiras;
13. As equipas dedicadas à transformação digital não estão devidamente dimensionadas, o que faz com que este processo não seja escalável;
14. Existe uma limitada gestão de portfolio, o que leva ao aparecimento de imensas iniciativas em simultâneo, desconexas entre si. Adicionalmente, não é feita uma correta avaliação de impacto das iniciativas, nem dos benefícios reais das mesmas;
15. Os dois pilares principais a uma iniciativa de Governo Digital estão a ainda por afirmar-se, quer ao nível da Administração, quer ao nível da adoção por parte dos cidadãos: Identidade Única Digital, Serviços de Interoperabilidade;
16. O facto de continuarem a existirem barreiras culturais, que geram grande resistência à mudança, e barreiras legislativas, que inibem a implementação de iniciativas transversais, faz com que a transformação desejável se atrase, ou seja implementada de forma parcial, não se concretizando totalmente os benefícios esperados;
17. Apesar de ter sido criada a Rede Interministerial TIC<sup>85</sup>, em 2 de outubro de 2009, para melhorar a comunicação entre os diferentes organismos e facilitar a aplicação de medidas transversais, falta uma liderança forte que seja reconhecida por todos os participantes neste processo e com autonomia para poder implementar abordagens transversais mais estruturantes e disruptivas;
18. É imperativo resolver os desafios estruturais na abordagem à transformação digital da Administração, os quais têm sido um entrave à implementação de uma verdadeira transformação da forma como se governa em Portugal, aos mais variados níveis.

### C. Proposta

1. Transformar a Agência para a Modernização Administrativa, numa Agência de Serviços Digitais do Estado (ASDE) centralizando nesta, a função TIC da Administração;
2. Criar uma forte liderança tecnológica, pela nomeação de um *Chief Information Officer*, com a responsabilidade de gerir transversalmente a função TIC da Administração, a partir da ASDE;

<sup>85</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/491190/details/maximized>

3. Estruturar esta Agência com um modelo orgânico o mais horizontal possível, com o intuito de induzir formas de trabalho mais ágeis com equipas interdisciplinares, ajudando criar uma cultura de gestão empresarial, de inovação e excelência;
4. Lançar uma iniciativa transversal à Administração<sup>86</sup>, que remova todas as barreiras legislativas à implementação do modelo de governação TIC constante nesta proposta;
5. Transferir para os quadros de pessoal desta Agência, todos os funcionários TIC da Administração, que desenvolvem, implementam e suportam sistemas de informação;
6. Acelerar o desenvolvimento de competências digitais e de transformação de negócio dos funcionários da Administração;
7. Definir objetivos estratégicos TIC para todos os serviços da Administração e objetivos operacionais TIC para todos os funcionários públicos, aos quais estão associados modelos de benefícios e penalidades suficientemente persuasivos e capazes de induzir uma mudança cultural;
8. Criar e potenciar Centros de Competências nas áreas relevantes ao domínio das TICs e desenvolve-los em parceria com as Centros de I&D nacionais;
9. Deslocar progressivamente os departamentos da Agência para fora dos grandes centros, e junto a universidades do interior de modo a criar polos de desenvolvimento tecnológico locais, que ajude a fixar população, crie postos de trabalho especializados, e a dinamize a economia local;
10. Criar a *Cloud Privada* do Estado usando plataformas de última geração e migrar progressivamente todos os serviços de IT de todos os serviços da Administração para esta *Cloud*, de modo a reduzir os custos de investimento e exploração da infraestrutura em IT;
11. Criar um *Data Center* operado pela Agência dos Serviços Digitais do Estado, para albergar a infraestrutura da *Cloud Privada* Estado. Este *Data Center* deve ser localizado numa região de baixo risco de ocorrência de catástrofes;
12. Estabelecer acordos recíprocos com um ou mais países amigos para albergar *Data Centers* redundantes com a informação do Estado, seguindo o modelo de Embaixada de Dados<sup>87</sup> da Estónia, de modo a assegurar a operação do País em caso de catástrofe;
13. Definir uma *framework* de standards, boas praticas, procedimentos e processos TIC que permitam o desenvolvimento e avaliação de serviços digitais por defeito<sup>13</sup>, centrados na experiência do utilizador e nos eventos de vida dos Cidadãos e das Organizações;

<sup>86</sup> Por exemplo, as leis orgânicas dos organismos com autonomia administrativa estão de tal forma blindadas que impede a aplicação de qualquer medida mais estruturante.

<sup>87</sup> <https://e-estonia.com/estonia-to-open-the-worlds-first-data-embassy-in-luxembourg/>

<sup>88</sup> <https://www.gov.uk/service-manual/service-standard>

14. Definir e executar um plano de *rollout* desta framework e definir e executar plano de auditorias periódicas para avaliação da eficácia da sua implementação;
15. Melhorar a gestão de risco e incorporar uma componente de cibersegurança em todas as iniciativas TIC, por forma assegurar que as questões de segurança e privacidade digital estão endereçadas e que o País está efetivamente protegido face às ameaças digitais emergentes;
16. Desenvolver o conceito de “eGovernment in a Box”, uma template de serviços pré-configurados, assentes na plataforma digital da ASDE e disponibilizada na Cloud Privada do Estado, de modo a reduzir o tempo de instalação dos sistemas que suportam a operação dos serviços da Administração;
17. Implementar um portal com informação relativa à performance das políticas, serviços e organismos, assente nas métricas que foram identificadas no desenvolvimento e criação das políticas e serviços/organismos;
18. Mudar o paradigma do procurement de TI, de um modelo assente na prescrição, para um modelo assente na colaboração com os fornecedores, que se tornam parceiros no desenho e construção da solução;
19. Reduzir os requisitos exigidos aos fornecedores do Estado, de modo a que empresas pequenas, mas inovadoras e de elevado potencial, possam participar nos concursos de fornecimento de serviços TIC;
20. Implementar um serviço que permita aos cidadãos, de forma agregada e centralizada, usar todos os direitos que lhe assistem no âmbito do RGPD - Regulamento Geral e Proteção de Dados<sup>89</sup>, tais como, mas não limitados, ao direito de acesso, direito à correção dos dados, direito de oposição, direito a ser esquecido;
21. Mandatar a equipa de trabalho de voto eletrónico para que apresente, no espaço de 1 ano, uma solução viável para disponibilizar o voto eletrónico em dispositivos móveis, e que enderece as questões de segurança e confidencialidade subjacentes, contribuindo desta forma para a redução da abstenção, e ao reforço do processo democrático;
22. Transformar as Lojas do Cidadão e o Espaço do Cidadão em balcões únicos de atendimento multisserviços, geridos pela administração local e num modelo de maior proximidade às populações;
23. Reconhecer o carácter estratégico e disruptivo das TIC como desígnio orientador da ação da Administração.

<sup>89</sup> [https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index\\_pt.htm](https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_pt.htm)

### D. Questões frequentes

Já existem responsáveis TIC nos diferentes serviços da Administração, bem como inúmeros grupos de trabalho interdepartamentais. Qual será o papel deste CIO?

É o responsável máximo da ASDE, e assessora o Governo na dimensão TIC.

Tem a responsabilidade de manter atualizada a visão de como serão os serviços públicos para 2030, e definir, fazer aprovar, e implementar a estratégia TIC da República para materializar essa visão, estratégia essa que deverá ser revista a cada 3 anos.

Deve assegurar que esta estratégia é implementada por todos os serviços da Administração, sem exceção.

É responsável pela definição e execução do orçamento TIC da Administração, sendo responsável pela gestão de todas as iniciativas TIC.

Além disso, representa o Estado, ao nível técnico, junto dos grupos de trabalho TIC das instituições internacionais como a União Europeia, OCDE, UN, entre outros.

**Como é que o CIO terá ascendência sobre os diferentes serviços da Administração?**

Esta é uma posição de topo da Função Pública, cujo titular do cargo é nomeado pelo Primeiro-Ministro para um mandato de 6 anos<sup>90</sup>, e que conta com o apoio da maioria Parlamentar à data da sua nomeação. Reporta diretamente ao Primeiro-Ministro.

Ao centralizar a equipa TIC da Administração na ASDE, o CIO tem também o controlo das equipas necessárias para criar, desenvolver, formar, implementar, operar, manter, suportar e proteger todos os sistemas de informação da Administração.

A sua ascendência é também legitimada pelo facto de ser responsável pela definição e execução do orçamento de investimento e operacional TIC de todos os serviços da Administração, incluindo aqueles que têm autonomia.

Está ainda prevista uma revisão do sistema de avaliação da Administração e dos

<sup>90</sup> Os processos de transformação de organizações são processos longos que podem demorar mais do que uma legislatura, pelo que é importante assegurar continuidade nesta posição e uma liderança forte de modo a que mesma não esteja exposta às mudanças governamentais que possam existir, e às consequências nefastas que daí advêm na implementação de uma estratégia TIC.

colaboradores da Função Pública. Nesta revisão pretende-se que todos os serviços da Administração tenham um objetivo estratégico TIC, e que o mesmo seja decomposto para objetivos operacionais TIC para todos os funcionários do seu quadro de pessoal respetivo, alinhando serviços e funcionários no que toca à execução do plano TIC.

### O que passará com as estruturas TIC dos diferentes serviços da Administração?

Serão integradas na estrutura da ASDE, a qual assume a responsabilidade da prestação desses serviços.

Este processo será gradual, de modo a garantir que não há disrupção dos serviços, mas é de todo imperativo que se faça pelas economias de escala que se obtém pela partilha de recursos, pelo alinhamento das diferentes iniciativas TIC com a estratégia global, pela correta gestão de prioridades e expectativas, pela eliminação de estruturas e serviços redundantes, pela disseminação de standards, processos, procedimentos e modelos operacionais, tendentes a uma uniformização da prestação dos serviços alinhada com o modelo operacional que venha a ser definido para esta Agência.

**A Comissão Europeia apresentou o Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade<sup>91</sup>, onde na dimensão Serviços Públicos Digitais, Portugal apresentou uma melhoria significativa obtendo 71,4 pontos, face aos 62,9 da média dos países da EU. Tendo em conta esta classificação, como explica a necessidade de apresentar esta proposta?**

Nos últimos dois anos, Portugal perdeu 5 posições<sup>92</sup> no Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade, encontrando-se na 19ª posição entre os países-membros da EU, tendo melhorado apenas na dimensão dos Serviços Públicos Digitais.

Esta dimensão é composta por oito indicadores, para os quais contribui positivamente a prestação da AT e do SNS neste domínio.

No entanto, tanto a AT como o SNS, apresentam plataformas onde apenas se fez a digitalização de processos existentes, e na ótica da Administração, esquecendo a necessidade de transformar os serviços, de modo a poder servir melhor os seus principais “clientes”: os Cidadãos e as Organizações.

<sup>91</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=59975](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59975)

<sup>92</sup> <https://eco.sapo.pt/2019/06/11/portugal-volta-a-cair-no-indice-de-digitalidade-da-economia-e-sociedade-em-dois-anos-perdeu-cinco-posicoes/>

Questões de usabilidade à parte, que as há e graves, o que a Iniciativa Liberal propõe, é uma abordagem alinhada com o que melhor se faz lá fora (UK<sup>93</sup>, Austrália, Estónia), e em linha com as orientações da OCDE<sup>94,95</sup> e da EU nestas matérias<sup>96</sup>.

É uma abordagem mais disruptiva, onde as políticas são definidas e os serviços subjacentes desenhados considerando a componente digital da sua implementação. São políticas digitais por omissão.

Adicionalmente, pretendemos que esta transformação se estenda a todos os níveis da Administração. O modelo existente não é escalável, daí a pertinência da nossa proposta.

**Esta é uma proposta ambiciosa e com um horizonte alargado em termos de implementação e execução. Como será financiada?**

Existem várias formas de financiamento:

- Todos os serviços da Administração possuem atualmente no seu orçamento um montante referente às TIC. Uma parte substancial desse montante passará a fazer parte do orçamento da Agência;
- Uma outra forma de reduzir os custos operacionais é deixar de usar tecnologias proprietárias e passar a usar tecnologias abertas, estandardizadas e amplamente utilizadas, o que contribui para a redução do TCO;
- Usar o modelo de *co-creating no procurement*, de modo a reduzir custos;
- E finalmente, usar os fundos comunitários disponibilizados para apoiar as iniciativas de Governo Digital.

**Como se assegura a confidencialidade e a segurança da informação do Estado, quando esta se encontra na jurisdição de outro país?**

Essa questão pode ser endereçada através da assinatura de um acordo bilateral entre ambos os Países, no qual é estabelecida imunidade às instalações onde a embaixada de dados está instalada. É uma imunidade em tudo idêntica a uma embaixada normal.

Os mecanismos de confidencialidade e segurança numa embaixada de dados são em tudo idênticos aos existentes nos *Data Centers* existentes no país, e são operados por equipas nacionais.

<sup>93</sup> <https://www.gov.uk/guidance/government-design-principles>

<sup>94</sup> <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

<sup>95</sup> <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf>,

<sup>96</sup> [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=3179](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3179)

**Porquê o foco na avaliação permanente das políticas, organismos e serviços?**

Peter Ducker disse: *"you can't manage what you can't measure."* Portanto se pretendemos ter uma boa gestão da coisa pública, temos de saber medir a eficácia de aplicação das políticas de modo a poder intervir no sentido de contribuir para a sua otimização, ou até eventualmente cancelar a sua aplicação.

Esta mesma abordagem é extensível aos organismos da Administração e aos serviços que são criados e disponibilizados para os cidadãos e as organizações.

Na nossa opinião, esta preocupação deve estar sempre presente, e a partir da definição das políticas ou desenho dos serviços. Adicionalmente, deveremos ter uma framework que avalie periodicamente a eficácia as políticas, organismos e serviços.

Temos de incorporar esta atitude de melhoria contínua na praxis do Estado e em todos os níveis da Administração. Só assim se evitam situações como os dos 127 benefícios fiscais que ninguém conhece<sup>97</sup>, e se combate situações de desperdício, contribuindo para a redução de custos da Administração.

---

<sup>97</sup> Há 542 benefícios fiscais em Portugal. Mas 127 não se sabe para que servem. <https://eco.sapo.pt/2019/06/17/ha-542-beneficios-fiscais-em-portugal-mas-127-nao-se-saber-para-que-servem/>

### 7.7 Transparência e garantia de tratamento imparcial pela administração pública

#### A. Objetivos

1. Introduzir na administração pública instrumentos para garantir que os cidadãos são tratados imparcialmente pela mesma.

#### B. Racional

1. Existe nos cidadãos a percepção que, em muitas situações, a administração pública não trata os cidadãos com imparcialidade. Exemplos incluem demoras na obtenção de licenças camararias, atrasos para a obtenção do cartão de cidadão, dificuldade em obter marcação para entrega de pedidos de autorizações de residência, entre inúmeros outros exemplos, em que fica a percepção de que, conhecendo as pessoas certas, o processo poderá ter prioridade e avançar mais depressa.
2. Em inúmeros casos (IRN, DGRM, SEF, MNE) os serviços não se comprometem com nenhuma data, ficando o cidadão (que já pagou pelo serviço) muito frequentemente meses à espera da resposta ao pedido que efetuou ou ao documento que requereu.
3. Há uma grande resistência por parte de inúmeras instituições da administração pública em tornar pública informação sobre a sua operacionalidade, mesmo que a mesma não tenha nenhum problema de confidencialidade de dados. Muita desta informação é disponibilizada de forma agregada com recurso ao valor médio ou total de um determinado parâmetro.
4. O desenvolvimento das tecnologias de informação nas últimas décadas e a gradual digitalização da administração pública permitem hoje a obtenção de dados de uma forma muito mais automática e a custo reduzido, informação esta que pode (e deve) ser usada para a monitorização da qualidade e eficiência dos serviços públicos, deteção de fraude, etc.
5. Dessa forma, devem ser introduzidos em todas as entidades da administração pública, instrumentos de controle e monitorização da eficiência e das condições operacionais e de atendimento ao público.
6. Esta proposta enquadra-se no conceito de que a administração pública existe para servir os cidadãos. Os cidadãos têm o direito de conhecer como a mesma funciona. Têm igualmente o direito de verificarem que são tratados com imparcialidade.

### C. Proposta

1. Ao cidadão deve ser indicado, no momento de efetuar um determinado pedido em qualquer instituição da administração pública, qual a data expetável para a obtenção de uma resposta.
2. A administração pública deve definir prazos máximos.
3. A administração pública deve monitorizar estes prazos e prestar especial atenção aos casos em que os prazos para uma resposta são injustificadamente elevados, ou existe um incumprimento repetido desses mesmos prazos.
4. As instituições da administração pública deverão disponibilizar informação de forma simplificada (garantido a anonimidade da mesma) de como são tratados os diferentes pedidos pelos cidadãos (sejam eles o cartão de cidadão, alvará de construção, autorização de residência, etc.), incluindo por exemplo o tipo de pedido feito pelo cidadão, o número do pedido, a data em que o mesmo foi efetuado e a data a que foi dada uma resposta.
5. Estando a informação no domínio público e podendo, por isso, ser sujeita a uma maior escrutínio e tratamento estatístico independente, reforça-se o tratamento imparcial que deve ser dado a cada cidadão e implementam-se ferramentas de deteção de irregularidades e eventuais ilícitos.

### 7.8 Reforma nos serviços consulares

#### A. Objetivos

1. Melhorar o acesso por parte de cidadãos portugueses e estrangeiros aos serviços da rede consular.
2. Diminuir os tempos de espera e de resposta por parte dos serviços consulares.
3. Contribuir para uma maior aproximação da comunidade portuguesa no estrangeiro ao país, através da implementação da atualização de informação sobre Portugal e apoio em diversas diligências que a comunidade precise.

#### B. Racional

1. A rede consular de Portugal estende-se por mais de 300 consulados (incluindo consulados gerais e consulados honorários) em todos os continentes (exceto Antártida).
2. Os consulados portugueses na Europa e pelo mundo apresentam falta de eficácia na gestão de atendimentos e pouca capacidade para responder adequadamente e atempadamente a todos os requisitos que recebem.
3. A rede consular trata de variados temas nas áreas de registo civil, obtenção de vistos, legalização de documentos, entre outros, e serve quer cidadãos portugueses, quer cidadãos estrangeiros.
4. Em muitos postos consulares o atendimento é feito por ordem de chegada, obrigando a longas esperas (ou à chegada bastante antes da hora de abertura para garantir ser atendido cedo).
5. Alguns consulados já têm serviços de marcação on-line prévia, mas este sistema ainda não está generalizado por toda a rede, nem apresenta um grande nível de eficácia.

#### C. Proposta

##### Consulados

1. Mais liberdade para contratar e despedir.
2. Trabalhar junto com consultoras de sistemas de informação para melhorar a arquitetura dos sistemas dos consulados e torná-los mais eficazes.
3. Reduzir a carga burocrática manual, priorizando o digital.
4. Eliminar a 'Carta de Confirmação de Morada' – confirmação de nova morada

feita no perfil online.

5. Quem estiver no estrangeiro temporariamente, ou durante um período indefinido, não precisa de alterar a morada no cartão de cidadão para votar:
  - a) Alunos: apresentar comprovativo de inscrição numa universidade
  - b) Trabalhadores: apresentar contrato de trabalho
  - c) Voluntários: apresentar inscrição num programa de voluntariado
  - d) Viajantes: apresentar prova de viagem (e.g seguro de viagem; visto; marcação de viagens...)
6. Recenseamento eleitoral feito online, com possibilidade de registo como 'overseas voter' (semelhante ao sistema britânico).
7. Criar plataformas para perfis online no portal de cada consulado para cada pessoa inscrita, com as suas informações básicas (cartão de cidadão, morada, recenseamento...), com opções para obter qualquer outro documento (e.g certidão de nascimento) e todas as informações úteis.
8. Melhor promoção da informação relativamente às aplicações necessárias para a mudança da morada no cartão de cidadão, de modo a facilitar o processo de recenseamento eleitoral.
9. Introduzir o voto eletrónico.
10. Para incentivar a população a registar-se no Consulado, de modo a ter um levantamento adequado dos expatriados, todos os inscritos teriam vantagens acrescidas, nomeadamente prioridade no atendimento sem marcação (esta inscrição seria totalmente gratuita).
11. Os consulados deverão passar a ter *newsletters* informativas sobre as alterações e novidades de impacto, em Portugal, para que a comunidade e estrangeiros que recorrem a serviços consulares possam estar atualizados, ex: Limpeza dos terrenos, normas de prevenção de incêndios, alteração das idades de reforma, entre outros aspetos. Esta informação seria bimensal e da responsabilidade de cada Consulado.
12. Melhor coordenação com organizações portuguesas para promover a aprendizagem da língua portuguesa.
13. Para facilitar o dia-a-dia de todos aqueles que recorrem aos serviços dos consulados e porque muitas vezes os utentes percorrem uma grande distância para tratar dos seus assuntos, propõe-se uma alteração nos dias de atendimento: encerram à segunda e abrem ao sábado.
14. Mais uma vez para aproximar a diáspora, todos os consulados e embaixadas deveriam abrir "as suas portas" à comunidade, no dia 10 de Junho à semelhança daquilo que a rede consular francesa faz pelo mundo inteiro.

### **Embaixadas**

1. Promoção da colaboração com o sector privado para realização de eventos e fóruns no estrangeiro.

## ***8. SISTEMA POLÍTICO E ELEITORAL***

### 8.1 Neutralidade eleitoral da subvenção de campanha

#### A. Objetivos

1. Garantir igualdade de tratamento nos apoios públicos às campanhas eleitorais.
2. Alterar o atual racional da subvenção de campanha de prémio por resultado para mecanismo equalizador das diferentes candidaturas.
3. Limitar gastos de campanha supérfluos e desvio de subvenção de campanha para despesas operacionais.

#### B. Racional

1. Atualmente a subvenção de campanha tem quatro características principais:
  - a) é dependente do resultado eleitoral (quase proporcional),
  - b) é apenas atribuída a quem elege um representante,
  - c) financia apenas despesas realizadas antes de se conhecer o resultado e
  - d) apenas se pode destinar a tipos específicos de despesas.
2. Na medida em que todos os partidos têm despesas de campanha e todos são essenciais ao livre confronto de ideias (incluindo aqueles cujas ideias não vingam eleitoralmente), faz pouco sentido existir uma barreira a receber subvenção pública tão elevada como eleger um representante (a larga maioria dos partidos, apesar de essenciais à democracia, não a atinge). Se o objetivo da subvenção de campanha é garantir algum nível de igualdade de meios de campanha, limitar a subvenção aos partidos que elejam representantes vai contra esse princípio.
3. O mecanismo de atribuição da subvenção de campanha - dependente do resultado, mas sujeito a despesas realizadas antes desse resultado ser conhecido - resulta em três grandes problemas:
  - a) Apenas partidos com alguma certeza em relação aos resultados (normalmente os incumbentes) podem fazer despesas em linha com a subvenção que receberão. Daqui resulta que pequenos partidos que acabem por eleger representantes e ter direito a subvenção de campanha possam não tirar tanto partido dela como partidos maiores. (ver exemplo do PAN e CDU nas Eleições Europeias de 2019)
  - b) Outra forma de poder aproveitar a subvenção de campanha é ter financiadores privados dispostos a financiar eventuais défices que resultem da diferença entre a subvenção planeada e os resultados eleitorais. Esta situação contraria um dos objetivos da atribuição de subvenção pública de campanha: a independência dos partidos em relação a financiadores

privados.

- c) Um partido ou candidato com expectativas de atingir o patamar mínimo para receber a subvenção de campanha, realizando as respetivas despesas, ao ter resultados eleitorais abaixo desse patamar poderá ficar numa situação financeira perigosa, colocando em risco a própria existência.
- 4. A subvenção de campanha não pode ser usada nos principais meios ao dispor dos partidos para divulgação: publicidade nas redes sociais e comunicação de rua (apenas 25% da subvenção pode ser utilizada para cartazes), fazendo com que os partidos acabem por gastar boa parte da subvenção em festas e comícios que pouco fazem pela divulgação de ideias.
- 5. Sendo complicado diferenciar despesas do partido e despesas de campanha, os grandes partidos podem conseguir financiar as suas operações correntes com a subvenção de campanha (por exemplo, fazendo contratos com fornecedores/consultores para a campanha que cubram também serviços prestados ao partido). Sendo despesas que fariam de qualquer forma enquanto partido, a alocação à campanha é fácil e caso não recebam a respetiva subvenção podem pagá-las como normalmente o fariam.
- 6. Atualmente boa parte da subvenção de campanha é gasta em despesas desnecessárias para a campanha, abrindo a possibilidade de uma diminuição substancial.
- 7. Grande parte dos partidos concorrentes apresenta despesas de campanha inferiores a 30 mil euros.
- 8. Boa parte das ações de campanha mais caras não têm como objetivo fazer passar a mensagem, mas apenas montar espetáculos para televisões e militantes. Os comícios, apesar de absorverem boa parte das despesas de campanha, são normalmente presenciados por grupos de militantes já convencidos.
- 9. A tecnologia hoje permite chegar com facilidade a milhares de pessoas sem a necessidade de grandes despesas.

### C. Proposta

- 1. Atribuição incondicional de uma subvenção pública de campanha de 30 mil euros a cada lista concorrente.
- 2. A restante despesa de campanha poderia ser financiada por quotas ou donativos, mas não poderia superar em caso algum os 100 mil euros no total.
- 3. A subvenção de campanha poderia ser utilizada em qualquer despesa de campanha.
- 4. A atribuição desta subvenção única e incondicional diminuiria entre 80% e 90% os gastos públicos com campanhas eleitorais.

### D. Questões frequentes

Uma subvenção igualitária poderia atrair novos partidos cujo único objetivo seria aproveitar a subvenção para fazer propaganda a uma causa específica?

Este é, de facto, um risco desta medida. No entanto, se há uma causa suficientemente atrativa para apelar a 7500 subscritores (mínimo para formar um partido), então não haveria grande problema em ser formado um partido. Para além disso, as necessidades administrativas de um partido são tão elevadas que dificilmente alguém o faria para ter acesso a 30 mil euros. O Tribunal Constitucional poderia, no entanto, analisar no momento de inscrição do partido se este era um verdadeiro partido ou apenas um esquema de aproveitamento da subvenção.

A representatividade pública dos partidos não deve ser tida em conta aquando da alocação de fundos públicos?

Sem dúvida. É para isso que servem as subvenções partidárias (atribuídas mediante os resultados das eleições legislativas) que são de valor bastante superior ao das subvenções de campanha. As subvenções de campanha são de apoio a campanha e devem funcionar como mecanismo equilibrador em vez de fomentar os desequilíbrios já existentes.

### 8.2 Neutralidade fiscal da descentralização

#### A. Objetivos

1. Garantir que qualquer processo de descentralização não resulta em duplicação de serviços ou estruturas.
2. Dar a segurança política aos eleitores de que o processo de descentralização não terá custos para os contribuintes, acumulando mais apoios para processos do género.

#### B. Racional

1. Portugal é um dos países mais centralistas da União Europeia.
2. O centralismo fomenta a falta de escrutínio e a ineficiência na gestão de fundos públicos.
3. Nos últimos anos tem existido alguma pressão política no sentido de descentralizar, tendo sido discutidas várias alternativas, embora os efeitos não se tenham sentido ainda.
4. A descentralização é recebida com desconfiança por muitos portugueses, principalmente devido ao receio de que a criação de estruturas intermédias ou a simples transferência de poderes para estruturas existentes possa gerar duplicação de equipas, responsabilidades e despesa.
5. Um processo de descentralização que confirmasse estes receios, não só poderia resultar numa reversão como não obedeceria ao principal objetivo do processo de descentralização: o aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos.
6. Torna-se assim fundamental para garantir politicamente o sucesso do processo de descentralização que exista uma regra clara de neutralidade fiscal da descentralização, ou seja, garantir que a cada responsabilidade atribuída a um órgão de poder local (e respetivos recursos) ela seja retirada a um órgão de poder central (assim como os respetivos recursos).

#### C. Proposta

1. Qualquer proposta de lei que implique a descentralização de um serviço do estado central para entidades locais ou regionais deve quantificar de forma clara os custos das novas estruturas e as correspondentes poupanças na estrutura central.
2. Essa contabilização deve ser feita ano a ano e incluir, entre outros:

- a) Custo de arrendamento ou compra de estruturas.
  - b) Pessoal contratado.
  - c) Qualquer indemnização ou custos de transferência de pessoal dos serviços centrais.
  - d) Formação e treino.
  - e) Custos de recrutamento.
  - f) Pessoal já contratado no poder local que será alocado ao serviço descentralizado.
3. Um desvio de despesa em relação ao orçamentado na proposta inicial no serviço descentralizado deve ser compensado por um desvio de igual valor na correspondente estrutura central.
  4. Não sendo possível efetivar um desvio de igual valor na estrutura central, então entrariam em vigor cortes automáticos nos quadros superiores tanto nos serviços locais como no serviço central.
  5. Até ser reposto o desvio, manter-se-iam os cortes automáticos e os quadros superiores do serviço central e local não poderiam receber aumentos salariais, progressões de carreira ou qualquer tipo de bónus de desempenho. Ambos também estariam vedados de contratar pessoal.

### D. Questões frequentes

#### Como seriam contabilizados custos de transição?

Os custos de transição seriam contabilizados como investimento e amortizados nas contas dos 10 anos seguintes.

O processo de descentralização tem sempre que ser neutral em termos fiscais?

Idealmente, deverá representar um corte de despesa no médio/longo-prazo pela eficiência resultante do maior escrutínio e exposição a concorrência de áreas vizinhas.

#### A regra também se aplicará a órgãos de soberania (como novas assembleias ou cargos políticos)?

Sim. O custo de órgãos de soberania deverá manter-se igual, embora neste caso as poupanças possam vir de outros órgãos locais. Por exemplo, a criação de entidades regionais/intermunicipais pode resultar de poupanças a nível municipal.

### 8.3 Círculos uninominais com círculo de compensação

#### A. Objetivos

1. Aumentar representatividade dos eleitos
2. Garantir proporcionalidade da escolha dos eleitores
3. Aumentar interesse do eleitorado
4. Responsabilizar eleitos

#### B. Racional

1. Nos últimos anos o nível de abstenção tem vindo permanentemente a aumentar.
2. Grande parte dos eleitores sente que está a escolher um primeiro-ministro e não um de uma lista de deputados.
3. Eleitores desconhecem os deputados que elegeram, acabando os deputados por não ser responsabilizados pelos eleitores em relação às suas decisões.
4. Deputados escolhidos por líderes partidários nacionais e locais sentem que devem explicações a esses que os selecionaram e não às pessoas que os elegeram.
5. Do ponto anterior resulta um forte estímulo dos deputados em seguir as escolhas dos líderes partidários durante o seu mandato em vez de fazer as escolhas que mais interessam ao seu eleitorado. O respeito quase cego pela disciplina de voto é uma consequência desse estímulo.
6. Tirando aqueles deputados cujo lugar na lista os coloca na fronteira da eleição, todos os outros devem o seu lugar de deputado à liderança que os colocou na lista e não diretamente aos eleitores.
7. Um sistema uninominal simples levaria à sub-representação dos pequenos partidos, fazendo com que os votos nas pequenas forças partidárias fossem inconsequentes, num processo que se autoalimentaria, prejudicando a diversidade de pontos de vista e a inovação dentro do sistema partidário

#### C. Proposta

1. Criação de 150 círculos uninominais e um círculo de compensação nacional de 80 deputados.
2. A um círculo uninominal teriam que corresponder um mínimo de 50 mil eleitores e máximo de 70 mil pessoas.

3. O limite inferior poderia ser ignorado desde que a área do círculo uninominal seja superior a 1500km<sup>2</sup> por questões de coesão territorial.
4. Os 80 deputados do círculo nacional seriam alocados cumprindo os seguintes passos:
  - a) Distribuição dos 230 deputados como se fosse um único círculo nacional de acordo com os resultados totais obtidos.
  - b) Ao número de deputados obtido por cada partido no cálculo anterior, subtrair-se-iam os deputados eleitos nos círculos uninominais.
  - c) Os restantes 80 deputados seriam distribuídos de forma a que a distribuição total do número de deputados correspondesse aos resultados obtidos no primeiro passo do cálculo.
  - d) O círculo nacional de compensação de cada partido seria composto por todos os candidatos dos círculos nominais não eleitos por ordem de número de votos obtido, garantindo assim que também o círculo nacional contribuiria para o aumento de representatividade dos eleitos.
  - e) Se um ou mais partidos obtiverem mais deputados na eleição dos círculos uninominais do que aqueles que resultariam de um único círculo nacional, as perdas de proporcionalidade seriam repartidas entre os outros partidos aplicando o Método de Hondt às perdas resultantes

Exemplo de cálculo sem excesso de proporcionalidade nos círculos uninominais

Partido	Resultado nacional	Deputados eleitos nos círculos uninominais	Distribuição Nacional (Método de Hondt)	Diferença entre cálculo nacional e círculos uninominais	Atribuição dos 80 deputados nacionais	Número total de deputados
A	40%	90	92	+2	2	92
B	34%	50	79	+29	29	79
C	20%	9	46	+37	37	46
D	5%	1	11	+10	10	11
E	1%	0	2	+2	2	2

Exemplo de cálculo com excesso de proporcionalidade nos círculos uninominais

Partido	Resultado nacional	Deputados eleitos nos círculos uninominais	Distribuição Nacional (Método de Hondt)	Diferença entre cálculo nacional e círculos uninominais	Atribuição dos 80 deputados nacionais	Número total de deputados
A	40%	100	92	-8	0	100
B	34%	40	79	+39	34	74
C	20%	9	46	+37	34	43
D	5%	1	11	+10	10	11
E	1%	0	2	+2	2	2

### D. Questões frequentes

**Este sistema exige a mudança da Constituição da República Portuguesa?**

A introdução de um sistema exigiria a alteração da Constituição da República Portuguesa e poderia ser enquadrada numa revisão constitucional mais alargada.

**Este sistema não abrirá a porta do Parlamento a pequenos partidos extremistas ou monotemáticos?**

O sistema eleitoral deve representar a vontade dos eleitores, seja ela qual for. A entrada de novas forças políticas no parlamento serviria para elas provarem se são efetivamente melhores do que as atuais. Ignorar a proporcionalidade não é a melhor forma de impedir forças mais extremistas de se imporem. Pelo contrário, mantê-las à margem do sistema democrático, pode ajudá-las a crescer noutros meios: sindicatos, forças de segurança, forças armadas, etc.

**Não irão os deputados eleitos por círculos uninominais focar-se excessivamente nos assuntos locais, esquecendo o interesse nacional?**

Este é efetivamente um risco da passagem para um sistema uninominal, mas a verdade é que os portugueses percebem a importância das decisões a nível nacional. Para além disso, grande parte das decisões com impacto a nível local devem ser tomadas pela administração local e não pelo Estado Central.

**O que impede os candidatos dos círculos uninominais de continuarem a ser selecionados pelos diretórios partidários?**

Tecnicamente, nada. Mas os eleitores poderão castigar diretamente aqueles candidatos que achem que não os representam. Atualmente, um candidato de um grande partido colocado no topo da lista num grande círculo tem eleição garantida, mesmo com um mau resultado do seu partido. Esse candidato não obtém o seu cargo pela escolha do eleitorado, mas sim pela escolha do líder partidário que o colocou naquele lugar da lista. Com este sistema, um mau candidato poderia não ser eleito, mesmo que o seu partido tivesse um bom resultado eleitoral global. Isto também obrigaria a um cuidado adicional na escolha de todos os candidatos.

### 8.4 Alteração à lei do financiamento dos partidos políticos

#### A. Objetivos

1. Redução da subvenção pública aos partidos políticos.
2. Simplificação da Lei 19/2003.

#### B. Racional

1. A democracia tem custos. O que não é necessário é que esses custos sejam desmesuradamente dispendiosos;
2. Na presente legislatura, a Assembleia da República transferiu para os partidos políticos, incluindo os que atingiram os pressupostos do n.º 7 do Art.º 5, estes montantes<sup>98</sup>:

<b>Transferência OE para Subvenções aos Partidos</b>	<b>58 768 036,00 €</b>
Com representação parlamentar	57 361 667,00 €
Sem representação parlamentar	1 406 369,00 €
<b>Subvenções políticas</b>	<b>3 640 898,00 €</b>
Subvenção encargos assessoria a deputados e outras desp. func.	2 800 542,00 €
Subvenção para os encargos com comunicações	840 356,00 €

3. Esta Lei permite aos partidos políticos exceções e possibilidades que são negadas aos cidadãos.
4. Os partidos existem para servir a democracia e não para se servir da democracia.
5. O primeiro exemplo de boa gestão deve começar no partido. Boa gestão, contas sãs e auditorias externas devem ser requisitos obrigatórios.
6. O financiamento público não pode acabar.

<sup>98</sup> Ver tabela global no fim da proposta

### C. Proposta

1. Limitação da subvenção pública a 2 € (dois euros) por voto (que significará uma poupança aproximada de 4 300 000,00 € (quatro milhões e trezentos mil euros) por ano.
2. Eliminação da subvenção pública por deputado eleito.
3. Eliminação da subvenção para encargos de assessoria aos deputados, para a atividade política e partidária em que participem e para outras despesas de funcionamento.
4. Eliminação de todos os benefícios previstos no Art.º 10 da Lei 19/2003, a saber: Imposto do selo; Imposto sobre sucessões e doações; Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis, pela aquisição de imóveis destinados à sua atividade própria e pelas transmissões resultantes de fusão ou cisão; Imposto municipal sobre imóveis, sobre o valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis de sua propriedade e destinados à sua atividade; Demais impostos sobre o património previstos no n.º 3 do artigo 104.º da Constituição; Imposto automóvel nos veículos que adquiram para a sua atividade; Imposto sobre o valor acrescentado na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a sua mensagem política ou identidade própria, através de quaisquer suportes, impressos, audiovisuais ou multimédia, incluindo os usados como material de propaganda e meios de comunicação e transporte, sendo a isenção efetivada através do exercício do direito à restituição do imposto; Imposto sobre o valor acrescentado nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, desde que esta isenção não provoque distorções de concorrência e ainda da isenção de taxas de justiça e de custas judiciais.

### D. Questões frequentes

#### Porquê não acabar com o financiamento público?

Primeiro porque o financiamento público é mais equidistante do que o financiamento privado. Segundo, nada nos garante que o financiamento privado não esteja subjacente a condições prévias. Terceiro, imaginemos que temos financiamento privado a 100% e que 80% desse financiamento é dum único financiador/doador que só o concretiza se o candidato que apoia internamente ganhar as eleições no partido? A agenda do partido passa a estar condicionada. E que acontece se o financiamento

## 8.4 ALTERAÇÃO À LEI DO FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

não se concretizar? O funcionamento do partido é substancialmente afetado. Nenhum partido político com aspirações governativas pode ou deve funcionar única e exclusivamente com a atividade *pro-bono* dos seus dirigentes e militantes.

### Quais serão as implicações na gestão partidária?

Maior rigor de decisão e parcimónia de custos. Atualmente, os dirigentes partidários gerem país como gerem os partidos. Como referido, o primeiro exemplo de boa gestão deve ser o próprio partido. Boa gestão, contas sãs e auditorias externas devem ser preceitos obrigatórios. No limite, se gerem mal o partido, em virtude da inexistência duma gestão cuidada e criteriosa, também irão gerir mal o país.

Orçamento da Assembleia da República		
016	<b>Transferência OE para Subvenções aos Partidos</b>	<b>14 276 153,00 €</b>
	Com representação parlamentar	13 929 772,00 €
	Sem representação parlamentar	346 381,00 €
	<b>Subvenções políticas</b>	<b>909 349,00 €</b>
	Subvenção encargos assessoria a deputados e outras desp. func.	699 260,00 €
	Subvenção para os encargos com comunicações	210 089,00 €
	<b>Transferência OE para Subvenção campanhas eleitorais</b>	<b>4 155 139,00 €</b>
017	<b>Transferência OE para Subvenções aos Partidos</b>	<b>15 862 392,00 €</b>
	Com representação parlamentar	15 477 524,00 €
	Sem representação parlamentar	384 868,00 €
	<b>Subvenções políticas</b>	<b>909 349,00 €</b>
	Subvenção encargos assessoria a deputados e outras desp. func.	699 260,00 €
	Subvenção para os encargos com comunicações	210 089,00 €
	<b>Transferência OE para Subvenção campanhas eleitorais</b>	<b>60 100 000,00 €</b>
018	<b>Transferência OE para Subvenções aos Partidos</b>	<b>14 276 153,00 €</b>
	Com representação parlamentar	13 929 772,00 €
	Sem representação parlamentar	346 381,00 €
	<b>Subvenções políticas</b>	<b>912 851,00 €</b>
	Subvenção encargos assessoria a deputados e outras desp. func.	702 762,00 €
	Subvenção para os encargos com comunicações	210 089,00 €
	<b>Transferência OE para Subvenção campanhas eleitorais</b>	<b>10 913 856,00 €</b>
019	<b>Transferência OE para Subvenções aos Partidos</b>	<b>14 353 338,00 €</b>
	Com representação parlamentar	14 024 599,00 €
	Sem representação parlamentar	328 739,00 €
	<b>Subvenções políticas</b>	<b>909 349,00 €</b>
	Subvenção encargos assessoria a deputados e outras desp. func.	699 260,00 €
	Subvenção para os encargos com comunicações	210 089,00 €
	<b>Transferência OE para Subvenção campanhas eleitorais</b>	<b>10 913 856,00 €</b>
total	<b>Transferência OE para Subvenções aos Partidos</b>	<b>58 768 036,00 €</b>
	Com representação parlamentar	57 361 667,00 €
	Sem representação parlamentar	1 406 369,00 €
	<b>Subvenções políticas</b>	<b>3 640 898,00 €</b>
	Subvenção encargos assessoria a deputados e outras desp. func.	2 800 542,00 €
	Subvenção para os encargos com comunicações	840 356,00 €
	<b>Transferência OE para Subvenção campanhas eleitorais</b>	<b>75 168 995,00 €</b>

### 8.5 Limite de Mandatos Universal

#### A. Objetivos

1. Uniformizar o período temporal de mandatos de cargos públicos eleitos por sufrágio direto, independentemente do âmbito nacional, regional ou local.
2. Uniformizar o limite de mandatos de cargos públicos eleitos por sufrágio direto, independentemente do âmbito nacional, regional ou local.
3. Estabelecer um período de “incapacidade eletiva”.
4. Mitigar os interesses partidários.
5. Aumentar a participação eleitoral.
6. Promover a renovação dos titulares de cargos públicos.

#### B. Racional

1. Os órgãos de soberania portugueses são eleitos para períodos temporais distintos que variam entre 4 anos (deputados, Presidentes de Câmara Municipal e Presidentes de Junta de Freguesia) e 5 anos (Presidente da República).
2. Os órgãos de soberania portuguesa são também objeto de limites de mandatos consecutivos diferentes variando estes entre 2 mandatos (Presidente da República), 3 mandatos (Presidentes de Câmara Municipal e Presidentes de Junta de Freguesia) e sem qualquer limite de mandatos (deputados).
3. Paradoxalmente, o mais alto magistrado da nação, o Presidente da República, é aquele que está sujeito às maiores restrições relativas a renovação de mandatos.
4. Esta disparidade promove diferenciação entre os órgãos de soberania e tem implicações na gestão do país.
5. No que respeita à Assembleia da República, temos casos de deputados que exercem a função desde a Assembleia Constituinte e que vão ser candidatos às eleições de 6 de outubro.
6. Serem “sempre” as mesmas pessoas candidatas, assim como o conhecimento geral que o país está pior de ano para ano, também provoca o desgaste e o afastamento dos portugueses dos atos eleitorais.
7. Este sistema não ajuda à renovação dos nossos representantes eleitos.

### C. Proposta

1. Estabelecimento dum período temporal universal para os cargos públicos de 5 anos para cada mandato.
2. Estabelecimento dum limite universal de 2 mandatos consecutivos para todos os cargos públicos.
3. Independentemente do cumprimento integral ou não do período de 5 anos do mandato, quem tiver sido eleito duas vezes consecutivas para o exercício dum cargo público, nas eleições seguintes não poderá candidatar-se a nenhum outro cargo de eleição, mesmo que esse cargo seja distinto daquele que foi exercido.

### D. Questões frequentes

**Porquê estabelecer um período temporal idêntico para todos os cargos públicos eleitos?**

Apesar do âmbito das funções serem diferentes, a legitimidade dos cargos públicos advém dos sufrágios eleitorais. A natureza e o exercício funcional é idêntica. Porque razão devem ser os períodos temporais dos cargos públicos diferentes?

**Porquê 5 anos como período temporal?**

Estudos demonstram que 4 anos são insuficientes para os cumprimentos dos programas eleitorais que são sufragados pelos cidadãos.

**Porquê um limite de 2 mandatos consecutivos?**

O fundamento principal é a renovação dos representantes eleitos e a possibilidade de mais portugueses participarem no processo de decisão política. Para além disso, daqui resultará a diminuição da capacidade de influência política.

**Porquê o estabelecimento numa “incapacidade eletiva”?**

Porque o que se procura valorizar é o exercício numa função pública de decisão política, independentemente do seu âmbito nacional, regional ou local, e não a perpetuação do titular em diferentes cargos públicos. A limitação deve ser adstrita à pessoa e não ao cargo público.

Para além disso, como a escassa renovação de candidatos de eleição para eleição tem contribuído para potenciar o afastamento entre eleitores e eleitos, este limite fará com que a renovação dos titulares de cargos públicos seja obrigatória.

## **9. DEFESA**

### *9.1 Adequar as Forças Armadas às ameaças e desafios à paz, segurança e soberania de Portugal*

#### A. Objetivos

1. Acelerar a adequação da Doutrina das Forças Armadas aos modelos implementados pela NATO.
2. Aumentar capacidade operacional das Forças Armadas de modo a assegurar o cumprimento cabal das missões que são da sua competência.
3. Incrementar a eficiência da operação das Forças Armadas.
4. Sensibilizar a cidadania da importância da Instituição Militar enquanto garante da Paz e Segurança Nacional.
5. Melhorar o apoio aos Militares.

#### B. Racional

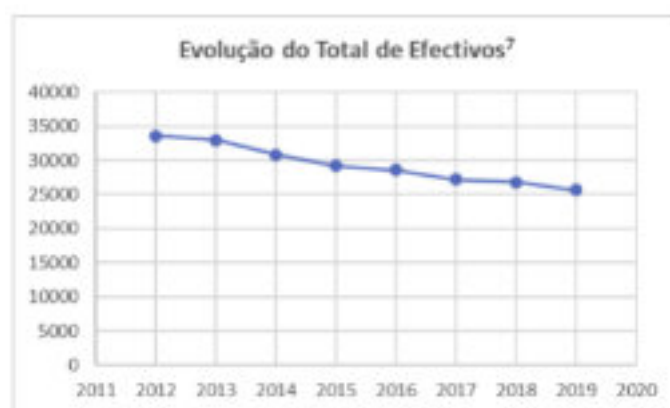
1. “As funções de segurança e defesa são um bem público indispensável e um contributo insubstituível do Estado para o bom funcionamento do conjunto da sociedade e da economia.”<sup>99</sup> Constituem um elemento de Identidade Nacional, uma Referência de Valores, sendo um dos pilares do Estado;
2. “As Forças Armadas constituem um elemento fundamental da soberania nacional e um instrumento essencial da componente externa da política de defesa.”<sup>100</sup>;
3. A União Europeia, e Portugal, enfrentam diferentes tipos de ameaças internas e externas que põem continuamente em risco a sua segurança;
4. São missões<sup>101</sup> das Forças Armadas:
  - a) Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
  - b) Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;
  - c) Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses;

<sup>99</sup> “A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado”, Instituto da Defesa  
[https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2\\_estudo.pdf](https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2_estudo.pdf)

<sup>100</sup> <http://anibalcavacosilva.arquivo.presidencia.pt/comandantesupremo/?idc=304&idi=758>

<sup>101</sup> Artigo 4º da Lei Orgânica n.º 1-A/2009, Diário da República, 1ª Série, N.º 129.  
<https://www.emgfa.pt/documents/c43k7t0zbsg5.pdf> idi=758

- d) Executar as ações de cooperação técnico -militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação;
  - e) Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais;
  - f) Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações;
5. Após o 11 de Setembro de 2001, os países membros da NATO decidiram na Cimeira de Praga<sup>102</sup>, iniciar um processo de transformação da Aliança, com o intuito de criar uma organização mais leve, flexível, eficiente e operacional, que permita a condução de uma gama variada de missões da Aliança;
6. Na mesma Cimeira, foi definido criar uma força conjunta multinacional de reação rápida NRF, de elevada prontidão, com 25 mil militares, que seja flexível, autossustentável até 30 dias, e possa ser rapidamente destacada, em qualquer teatro de operações<sup>103</sup>, criando assim uma nova doutrina para as Forças Armadas;
7. Atualmente, e no quadro dos seus compromissos com organismos internacionais, Portugal tem forças projetadas<sup>104</sup> em 10 teatros de operações, nos quais tem empenhados em permanência 1.961 militares, 4 aeronaves F16M, 3 aeronaves P-3C Cup+, 1 Fragata e 1 Submarino, sem contar com as forças em aprontamento em território nacional, que asseguram a rotação dos militares e equipamentos nesses teatros;
8. Fruto das restrições orçamentais e de carreiras estagnadas, as Forças Armadas têm vindo a sofrer uma redução continuada de meios humanos, -7.943 (-24%) efetivos entre 1 de janeiro de 2012 e 30 de Junho de 2019<sup>105</sup>, como se pode constatar no gráfico seguinte:



<sup>102</sup> "Prague Summit Declaration", NATO. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_19552.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm)

<sup>103</sup> "O Papel da Logística Integrada no Âmbito da Transformação da NATO", IESM.

<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/12147/1/CMG%20Lila%20Morgado.pdf>

<sup>104</sup> As missões internacionais no âmbito da ONU, NATO, EU são financiadas pelas entidades que as patrocinam.

<sup>105</sup> Síntese Estatística do Emprego Público, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em [https://www.dgaep.gov.pt/upload/DIOEP/2019/SIEP2T/DGAEP-DIOEP\\_SIEP\\_2019\\_T2\\_14082019.xlsx](https://www.dgaep.gov.pt/upload/DIOEP/2019/SIEP2T/DGAEP-DIOEP_SIEP_2019_T2_14082019.xlsx)

9. Os rácios de meios humanos entre os vários postos e funções, estão desfasados dos valores de forças armadas consideradas de referência, existindo uma maior concentração nos postos de chefia, em detrimento dos restantes. Em junho de 2019, o número de efetivos rondava os 25.673 militares<sup>7</sup>, sendo o valor definido em orçamento cerca de 32.000 militares<sup>106</sup>;
10. As carreiras militares são cada vez menos atrativas, a todos os níveis, não só pelo desprestígio social resultante de uma persistente ideologia antimilitar, como também de um lento, mas contínuo, deslizar das remunerações base<sup>VZ</sup><sup>107</sup> face a outras carreiras relacionadas com outras funções inalienáveis do Estado, como a Justiça, por exemplo.



<sup>106</sup> "Governo mantém efetivo máximo de 32 mil militares para Forças Armadas em 2019,

<https://observador.pt/2019/02/28/governo-mantem-efetivo-maximo-de-32-mil-militares-para-forcas-armadas-em-2019/>

<sup>107</sup> O gráfico da variação das remunerações Base (Contas Nacionais) não apresenta dados de 2019 porque não foi possível encontrar valores concretos do vencimento médio dos magistrados, após a revisão salarial ocorrida em maio de 2019

De 2012 a 2018, os Oficiais das Forças Armadas perderam 2% de vencimento, quando comparados com os magistrados. Mas se analisarmos o período de 2016 a 2018, essa diferença acentua-se e é de 3%;

11. As Forças Armadas, no período compreendido entre 2018 e 2019, viram as suas despesas orçamentais crescer em 75 M€, sendo 73 M€ destinados à Força Aérea, e para assegurar os meios aéreos de combate aos Fogos. Assim, mantém-se o grave desequilíbrio das diferentes rubricas orçamentais, onde cerca de 70% são destinados a custos com o pessoal, 17% a despesas de operação e manutenção e apenas 13% a despesas de investimento. Forças Armadas mais modernas apresentam uma distribuição diferente da despesa, em que 60% são destinados a custos com o pessoal, 20% a despesas de operação e manutenção e os restantes 20% destinados a despesas de investimento<sup>108</sup>;
12. Este estrangimento orçamental faz com que uma grande maioria dos militares não são empregues. Esta situação leva à falta de prática, experiência, desmotivação, e ao consequente abandono da profissional, limitando drasticamente a capacidade operacional das Forças Armadas;
13. Umas Forças Armadas devidamente dimensionadas e com experiência operacional relevante, são por si só um forte elemento dissuasor contra potenciais ameaças internas e externas, e um garante da paz, segurança e soberania de Portugal;
14. Este efeito dissuasor pode ser ainda amplificado, através da participação de Portugal em alianças com outros países da mesma área civilizacional, sendo esta participação um elemento fundamental da equação da segurança. No entanto, as alianças não são gratuitas e implicam compromissos próprios como a contribuição para o esforço comum;
15. Este contínuo deficit de meios humanos e materiais face às missões atribuídas, faz com que os programas de reestruturação tardem a concretizarem-se, contribuindo para a baixa operacionalidade das Forças Armadas, pondo em risco a sua capacidade de cumprir com a sua missão.

### C. Proposta

1. Para salvaguardar os interesses de Portugal, no contexto de um sistema internacional complexo e em constante mutação, há que revitalizar as Forças Armadas invertendo um longo declínio de capacidades e perceções.
2. O plano implica investir anualmente nas Forças Armadas os valores orçamentais com os quais o estado português está comprometido internacionalmente, no quadro das alianças de que faz parte, sem engenharias financeiras enganadoras ou mistificadoras;

<sup>108</sup> Da Política Orçamental para a Defesa Nacional, Ordem dos Economistas.

[http://www.ordemeconomistas.pt/xportalv3/file/XEOCM\\_Documento/57708394/file/Dr.%20Ant%C3%B3nio%20Rebelo%20de%20Sousa%20-%20Da%20Pol%C3%ADtica%20Or%C3%A7amental%20para%20a%20Defesa%20Nacional.pdf](http://www.ordemeconomistas.pt/xportalv3/file/XEOCM_Documento/57708394/file/Dr.%20Ant%C3%B3nio%20Rebelo%20de%20Sousa%20-%20Da%20Pol%C3%ADtica%20Or%C3%A7amental%20para%20a%20Defesa%20Nacional.pdf)

3. O investimento será distribuído de forma racional e proporcionada entre reforço e manutenção de meios humanos e contínua melhoria de meios materiais, tendo em conta os estudos estratégicos existentes e os programas de reequipamento em execução;
4. O investimento a efetuar deverá envolver a indústria e academia nacionais de modo a desenvolver centros de competência tecnológicos locais;<sup>109</sup>
5. Mais especificamente:

### UMA MARINHA PARA O IMENSO ESPAÇO MARÍTIMO PORTUGUÊS

A Zona Económica Exclusiva (ZEE), sobre a qual o estado português tem diversas responsabilidades de controlo, por onde passam algumas das mais frequentadas rotas comerciais marítimas do mundo, e que encerra um vasto potencial geoestratégico e económico, tem cerca de 1,7 milhões de Km<sup>2</sup> de superfície, poderá passar para 3,8 milhões de Km<sup>2</sup>, a 10ª maior do mundo. É vital que nele o Estado não deixe instalar um vazio de poder porque, tal como a natureza parece ter um horror ao vácuo, o espaço estratégico tem horror ao vazio de poder e onde ele se instala, outros poderes o tenderão a preencher, nem sempre para benéfico dos nossos interesses nacionais.

Assim, para manter a segurança destes vastos espaços, importa possuir uma marinha capaz de os controlar. A IL preconiza um plano a 10 anos, para dotar a marinha de meios submersíveis, de superfície, e aéreos que possam vigiar e intervir com a rapidez e eficácia necessárias em qualquer ponto da ZEE. Os meios serão, tanto quanto possível, encomendados a empresas nacionais ou com participação nacional, maximizando os nossos meios técnicos, industriais e humanos, potenciando assim uma fileira que já existiu e que se prevê continuar a dar frutos económicos nas próximas décadas.

### UM EXÉRCITO FLEXÍVEL

Rever o plano de compras estipulado na Lei de Programação Militar, de modo a dotar o Exército das armas e equipamentos necessários a um Exército pequeno mas flexível, capaz de se adaptar rapidamente aos diferentes cenários nos quais já atua ou é provável que venha a atuar.

<sup>109</sup> Deste tema é desenvolvido nas propostas “Proposta Cooperação entre IDN e FA” e “Alterar a Política de Investimentos do Ministério da Defesa para um modelo focado na incorporação da Indústria Portuguesa nas grandes aquisições militares em curso”

Criar condições para que o recrutamento se faça sem dificuldades, pondo em execução programas já exaustivamente estudados e validados, em Portugal e noutros países.

Continuar a apostar em unidades ligeiras e com fortes intangíveis de combate, aptas aos cenários difusos que as Alianças e Tratados de que Portugal faz parte, frequentemente exigem.

Prover o Exército de meios que lhe permitam responder com eficácia às solicitações no âmbito das missões de interesse público que crescentemente lhe são feitas.

### UMA FORÇA AÉREA MODERNA

Manter uma Força Aérea apta a controlar o espaço aéreo nacional, e apoiar as solicitações do Exército, da Marinha, de outras estruturas de segurança e das alianças de que Portugal faz parte.

Estudar e planear a aquisição de meios aéreos suscetíveis de prolongar essas capacidades, face às futuras ameaças previsíveis.

Dotar a Força Aérea de meios não tripulados que possam substituir com vantagem algumas missões que presentemente exigem meios humanos e materiais mais dispendiosos.

Contratar, na medida do possível a maior parte destes meios a indústrias nacionais ou de países que se situem na nossa área civilizacional e que ofereçam contrapartidas vantajosas.

### APOIO AOS EFETIVOS MILITARES

Reforçar o Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA) e libertar o seu controlo da esfera político-partidária. Manter e reestruturar a Assistência na Doença aos Militares (ADM), permitindo que a sua gestão seja feita pelos próprios beneficiários, independentemente de paralelismos com outros sistemas semelhantes existentes na área da administração pública. Marcar o carácter essencialmente privado da ADM, estabelecendo, contudo, ressalvas para a comparticipação pública em valências relacionadas com as consequências óbvias de alguns aspetos da carreira militar incluindo os que resultem da tensão da situação social e familiar.

Reequipar os salários aos das carreiras especiais de referência, repondo os equilíbrios existentes há alguns anos.

Enfatizar, sem nunca deixar de considerar o juramento que é feito pelos militares, a necessidade de compensar a limitação de alguns direitos individuais, tais como, mas não limitando a liberdade de expressão, reunião, manifestação, associação, greve, que as leis da república impõem aos militares. Ou, na inversa, reavaliar essas leis e reinstalar a totalidade desses direitos.

### D. Perguntas Frequentes

#### Porque deve o Estado investir nas Forças Armadas?

Em primeiro lugar porque a segurança é um dos fins do Estado. Não há instituição mais capaz para a preservação da segurança.

Em segundo lugar, por causa da dimensão cultural. Será que ser juridicamente cidadão de um determinado Estado atesta «per si» uma forma de ser, de sentir e de olhar a vida e o mundo que nos distingue dos demais? Ou será que tal depende de se viver uma cultura, uma língua, uma história, uma determinada situação geográfica, que determinam um conjunto de características económicas e humanas próprias de cada Estado? Ou ainda, em consonância com os acordos internacionais, serão apenas os órgãos políticos do Estado que têm a capacidade para determinar o que é interesse nacional? Ou o manto ontológico nacional brota dos valores que o Estado defende e promove e que seus cidadãos assumem e incorporam?

Em terceiro lugar, o Estado não é apenas o território, o povo e os seus órgãos políticos. Valores também são a nação. Aliás, são os valores que a sustentam. Sem estes, não haverá substância nem auto-estima. Sem estes, o Estado soçobrará. Goste-se ou não, as Forças Armadas são um dos pilares morais do Estado.

Em quarto lugar, as Forças Armadas desempenham um papel importante em termos de política externa. São um dos meios de afirmação de Portugal no Mundo. E também podem passar ser uma expressão de diplomacia económica.

### *9.2 Alterar a Política de Investimentos do Ministério da Defesa para um modelo focado na incorporação da Indústria portuguesa nas grandes aquisições militares em curso*

#### A. Objetivos

1. Tornar Portugal num destino preferencial dentro da União Europeia para novos investimentos da Indústria Aeroespacial e da Defesa (ASD) através da utilização eficaz dos mais de 4,7 mil milhões de euros de Investimento previstos na Lei de Programação Militar para o período 2019-30;
2. Desenvolver uma nova política no Ministério da Defesa Nacional assente no fortalecimento da capacidade Industrial e na valorização dos Recursos Humanos, em contraponto com as atuais políticas de inépcia industrial, vassalagem diplomática e medo de enfrentar o passado;
3. Captar investimento das empresas europeias do sector ASD através da criação das condições necessárias (investimento local, fiscalidade laboral competitiva, etc.). para que selecionem Portugal como destino para instalação dos seus novos centros de Engenharia e Serviços “nearshoring”;
4. Atrair, reter e valorizar profissionais altamente qualificados, quer em engenharia, quer nos domínios da Segurança e da Defesa. Para tal, é indispensável fomentar oportunidades e alternativas profissionais aos militares portugueses, que lhes permitam valorizar os seus conhecimentos técnicos e funcionais, após a saída do contingente ativo;
5. Permitir que a economia portuguesa possa vir a beneficiar dos grandes investimentos na criação e expansão da capacidade industrial nos sectores Aeroespacial e da Defesa que a União Europeia irá realizar através da nova Política de Cooperação Estruturada Permanente (PESCO).

#### B. Racional

1. Na Europa, em 2016, a Indústria Aeroespacial e da Defesa empregou mais de 800.000 pessoas e gerou um valor económico superior a 220 mil milhões de euros, dos quais 20 mil milhões de euros investidos em Investigação e Desenvolvimento, de acordo com dados da Associação Europeia das Empresas do sector. Considerando que as Forças Armadas Portuguesas vão investir mais de 4,7 mil milhões de euros ao longo dos próximos 10 anos é possível beneficiar desta conjuntura para captar o investimento de empresas multinacionais deste sector e, dessa forma, fomentar a criação de postos de trabalho de elevado valor tecnológico no nosso país;

2. Uma estratégia indutora de crescimento da capacidade industrial do sector ASD, em território nacional, pode fomentar a Inovação em Tecnologias de duplo uso e ser indutora de sinergias entre Forças Armadas, Forças de Segurança e Autoridades Cíveis;
3. A existência de uma indústria nacional forte nos sectores Aeroespacial e da Defesa, nomeadamente nas componentes relacionadas com Sistemas de Informação e outras Tecnologias Inovadoras (Realidade Aumentada, Inteligência Artificial, *Internet of Things*, etc.), capacitará as Forças Armadas para lidarem com adversários tecnologicamente avançados e com novos tipos de ameaças híbridas;
4. A União Europeia planeia fazer crescer exponencialmente o seu investimento nas áreas da Segurança e Defesa, a partir de 2020, através da nova Política de Cooperação Estruturada Permanente (PESCO);
5. O MDN deve estabelecer prioridades políticas que defendam em Bruxelas (EU e NATO), que o interesse nacional passa pelo reforço da capacidade produtiva e logística do sector da Defesa, em Portugal. É imprescindível romper com a política de complacência e inferioridade adotada ao longo dos últimos 30 anos, que originou a consequente degradação do investimento dos nossos aliados em território nacional;
6. A adoção de medidas fiscais que aumentem a competitividade do custo do Trabalho e um cumprimento rigoroso da política de Investimentos definida na Lei de Programação Militar aumentará a atratividade de Portugal enquanto destino para instalação de centros de Engenharia e Serviços “*nearshoring*” das grandes empresas europeias do sector ASD;
7. Ao contrário do que acontece em outros países NATO, os militares Portugueses têm poucas oportunidades profissionais fora das Forças Armadas. Com o reforço da capacidade da indústria nacional dos sectores Aeroespacial e da Defesa, o investimento em capital intelectual realizado pelas Forças Armadas poderá ser potenciado e transformado em riqueza.

### C. Proposta

1. Alterar a Política de Investimentos do Ministério da Defesa para um modelo focado na incorporação da Indústria portuguesa nas grandes aquisições militares inscritas na LPM
2. Assumir a aposta estratégica na construção, modernização e manutenção de Plataformas Militares Navais em território nacional;
3. Assegurar uma gestão eficaz do ciclo de vida e sustentação logística das grandes plataformas ao serviço das Forças Armadas através de novos modelos de gestão colaborativa com a Indústria;

4. Aumentar as capacidades em Cyber-Segurança, de forma a assegurar que o País está efetivamente protegido face às ameaças digitais emergentes;
5. Concentrar os Investimentos portugueses na Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) em projetos onde a Indústria portuguesa tenha capacidades efetivas e diferenciadoras;
6. Fornecer orientações estratégicas e assegurar a coordenação dos representantes nacionais junto das Agências Internacionais relacionadas com os sectores Aeronáutico, Espacial, da Segurança e da Defesa;
7. Reconhecer a importância do Triângulo Estratégico entre a Política, as Forças Armadas e a Indústria, como desígnio orientador da ação do Ministério da Defesa Nacional;

### D. Questões frequentes

#### **Existe capacidade industrial em Portugal para responder às necessidades de equipamento das Forças Armadas Portuguesas?**

Atualmente, várias multinacionais do sector Aeroespacial e da Defesa empregam em Portugal, direta ou indiretamente, vários milhares de trabalhadores especializados. Adicionando a esta capacidade instalada, os trabalhadores empregues por empresas nacionais fornecedoras deste sector, o País tem hoje de capacidades únicas para absorver os investimentos necessários ao estabelecimento no território nacional das capacidades industriais indispensáveis ao fornecimento das plataformas de que as Forças Armadas nacionais necessitam. O único obstáculo ainda remanescente é a falta de visão e capacidade política.

#### **Portugal tem interesse em possuir Forças Armadas bem equipadas que lhe permitam assegurar as missões necessárias no seu território jurisdicional?**

Portugal está prestes a estender a área da Plataforma Continental, sobre a qual tem jurisdição, para uma dimensão de território submerso com aproximadamente vinte vezes a dimensão da área terrestre. Além disso, o País possuiu atualmente uma substancial Zona Económica Exclusiva, onde as Forças Armadas Portuguesas têm a responsabilidade de assegurar as missões de busca e salvamento, e tem responsabilidade de controlo sobre extensas regiões de Informação de Voo (FIR de Lisboa e FIR de Santa Maria), cujas operações são geridas pela NAV Portugal.

Sabendo-se, historicamente, que na Defesa todos os espaços vazios são ocupados, Portugal tem a obrigação histórica de assegurar o cumprimento destas responsabilidades e o dever junto das gerações futuras de preservar e valorizar o Património constituído ao longo dos últimos 900 anos.

### **Existe capacidade de Investimento para assegurar o equipamento adequado das Forças Armadas Portuguesas?**

O facto de terem sido investidos pelo MDN mais de 10 mil milhões de euros, em aquisições militares, ao longo dos últimos 20 anos, e de os mesmos terem sido praticamente integralmente entregues a empresas sem presença industrial em Portugal, não nos obriga a manter essa direção política nos próximos 10 anos. É possível parar de ignorar a importância de estabelecer uma capacidade industrial em território nacional, e empreender uma nova visão direcionada para os interesses dos cidadãos, para a criação de emprego, e para a valorização económica da Defesa.

### **Portugal pode exigir contrapartidas nas aquisições de bens militares?**

Atualmente, Portugal já não pode exigir formalmente contrapartidas aos fornecedores de grandes equipamentos de Defesa. No entanto, à semelhança das políticas bem sucedidas empreendidas por outros países, tais como a Espanha, a Dinamarca, a Noruega, a Bélgica ou a Holanda, o Ministério da Defesa Nacional tem obrigação de se sincronizar com os vários ramos das Forças Armadas e estabelecer estratégias de aquisição que sejam indutoras da criação de valor agregado para o País, tendo em consideração a implantação de indústrias fornecedoras em território nacional e o melhor interesse das Forças Armadas Portuguesas, tanto no que respeita à relação qualidade/custo dos equipamentos, como no que respeita à sustentação dos mesmos ao longo do seu ciclo de vida. Apesar do MDN ter optado recentemente por abdicar de grande parte da sua capacidade de gestão das aquisições de equipamentos de Defesa transferindo para as Agências NATO a maioria das suas atividades de "Procurement", e apesar do histórico de péssima gestão política dos processos de aquisição realizados nos últimos 20 anos, existem em Portugal recursos técnicos e estratégias políticas alternativas.

Existe capacidade orçamental para Portugal realizar os investimentos previstos na Lei de Programação Militar aprovada pelo Parlamento e promulgada em Junho de

2019?

Estes investimentos enquadrarem-se nos objetivos estabelecidos nos acordos existentes ao nível dos países da NATO, os quais preveem uma convergência para uma verba anual na ordem dos 2% do orçamento do Estado. No entanto, apesar destes investimentos ficarem desde já reservados na planificação dos orçamentos de Estado para os próximos 10 anos, o país continua a ter necessidade de os financiar de forma eficaz. Para além do retorno industrial que estas aquisições poderão vir a gerar, uma gestão lucida e bem coordenada dos ativos imobiliários pertencentes, quer ao MDN, quer aos três Ramos das Forças Armadas, pode vir a ser geradora de receitas e de redução de despesas, em montantes não desprezáveis.

### **A extensão da Plataforma Continental poderá vir a ter um impacto positivo na Indústria Aeroespacial e da Defesa nacional?**

A Plataforma Continental é um ativo cujo valor deve ser considerado e potenciado por Portugal nos processos negociais relacionados com futuros Tratados, no seio da União Europeia (EU). Para tal, é indispensável a existência de Forças Armadas fortes, bem equipadas e motivadas que possam assegurar as missões em toda a sua extensão, permitindo ao País assumir claramente a sua posse, o seu interesse estratégico e assim retirar todo o potencial de valor inerente a este vasto território.

O conhecimento detalhado da Plataforma Continental sob jurisdição nacional e a garantia de segurança na nossa ZEE são bases indispensáveis para atrair para Portugal a capacidade para explorar e valorizar as riquezas existentes num território cuja área poderá vir a ser superior a 4 Milhões de km<sup>2</sup>, i.e., equivalente à superfície da Índia. Quer os investimentos nos meios necessários para as Forças Armadas responderem às necessidades operacionais inerentes a todo este vasto território, quer os potenciais investimentos empresariais em capacidades para exploração dos 95% do território nacional submerso, representam importantes fatores de atração para o investimento da indústria ASD em Portugal.

### **Em que projetos se deve Portugal envolver no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente para a Segurança e Defesa da União Europeia (PESCO)?**

No âmbito da PESCO, Portugal deve concentrar os seus investimentos em áreas onde a Indústria Nacional tenha capacidades efetivas e diferenciadoras,

nomeadamente, em novos sistemas de Vigilância e Segurança Marítima, no reforço de capacidades em cibersegurança, e em domínios onde novas aplicações baseadas em software possam vir a emergir.

**Havendo, pela primeira vez, milhões de euros de fundos para gastar em equipamento militar, quais devem ser as apostas dos estados-membros?**

Apesar dos muitos milhões de euros já reservados pela União Europeia, o grande problema Português tem sido a incapacidade do Ministério da Defesa Nacional (MDN) compreender que os verdadeiros objetivos deste Programa são a capacitação e o envolvimento da Indústria de Defesa dos países da UE. Desta forma, o MDN tem mantido a indústria nacional à margem de quaisquer escolhas, negociações e decisões, nomeadamente, dos compromissos financeiros assumidos.

**Há uma redundância entre a PESCO e os compromissos assumidos no quadro da Aliança Atlântica?**

Em comparação com os compromissos assumidos no quadro da Aliança Atlântica, julgo que são perspetivas diferentes, e até, potencialmente complementares. Enquanto na PESCO se pretende vir a reforçar a independência industrial da Europa e, simultaneamente, dotar os países da União Europeia de sistemas e plataformas com tecnologias de ponta nas áreas da Segurança e Defesa, na NATO os investimentos realizados por Portugal têm sempre sido conduzidos numa perspetiva puramente militar, esquecendo completamente o potencial para criação de empregos pela Indústria Nacional.

### *9.3 Promover a cooperação efetiva entre a Indústria de Defesa Nacional e as Forças Armadas Portuguesas*

#### A.Objetivos

1. Captar investimento nacional e internacional para o desenvolvimento da Indústria de Defesa Nacional.
2. Capacitar as Forças Armadas Nacionais de equipamento e tecnologia de ponta através de parcerias de I&D com a IDN.
3. Otimizar a sustentação das cadeias logísticas militares ao longo do ciclo de vida dos equipamentos ao serviço das FAP.
4. Crescer o sector industrial da Defesa em Portugal potenciando a criação de postos de trabalho altamente qualificados.
5. Apoiar o recrutamento, o ensino e qualificação e posterior transição para a vida civil dos militares.
6. Dignificar a carreira militar.
7. Dinamizar a economia.

#### B.Racional

1. No mundo contemporâneo, uma visão liberal sobre a Defesa Nacional enfatiza necessariamente a complementaridade entre o Estado e as indústrias de Defesa, em especial por razões de natureza tecnológica e macroeconómica.
2. Por um lado, a crescente sofisticação das tecnologias envolvidas nas indústrias de Defesa, requer o dinamismo da iniciativa e do capital privados no sector e gera uma crescente incapacidade do Estado para assumir posições de participação nessas indústrias.
3. Por outro lado, o desequilíbrio crónico das contas públicas e a necessidade de reduzir o endividamento do Estado determinam um orçamento público para a Defesa exíguo e aquém do necessário para que o Estado assuma qualquer papel significativo no sector.
4. Entretanto, as indústrias de Defesa assumem uma elevada relevância económica, dada a sua capacidade de criação de valor acrescentado e de emprego qualificado, e o seu potencial exportador e de substituição de importações. O seu desenvolvimento contribui para a densificação do tecido industrial e empresarial, promovendo um maior e mais diversificado crescimento económico e uma maior sustentabilidade das contas externas.
5. Importa, portanto, criar condições para que as indústrias de Defesa Nacionais se

afirmem como competitivas e concorrenciais quer no mercado doméstico quer no mercado internacional. Entre as condições potenciadoras do seu desenvolvimento encontram-se as externalidades positivas bidirecionais que decorreriam duma mais cabal partilha de conhecimentos e de experiências entre essas indústrias e as Forças Armadas.

6. Desde 2004 que a Comissão Europeia tem em marcha um programa com o objetivo de “gradualmente criar um mercado Europeu de equipamento de Defesa” entre os Estados Membros, e que Portugal deverá tomar partido e respetivo benefício<sup>110</sup>
7. O projeto Europeu PESCO (*Permanent Structured Cooperation*) pretende reduzir a dependência de fornecedores não-europeus para tecnologias da Defesa, tendo por base a colaboração dos Estados Membros participantes em projetos de desenvolvimento e reforço das capacidades de defesa conjunta, sendo complementado pelo European Defence Fund.<sup>111</sup>
8. A indústria de Defesa europeia teve um volume de negócios na ordem dos US\$95,8 mil milhões no ano de 2017, comparando com US\$239,6 mil milhões nos EUA. (*Delloite - 2018 Global aerospace and defense industry financial performance study*).
9. A Lei de Programação Militar aprovada em maio de 2019, prevê uma dotação global de €4,7 mil milhões para o reforço das capacidades conjuntas das Forças Armadas, capacidades essas que na sua grande maioria serão importadas, não acrescentando valor à economia nacional.
10. A Lei de Programação Militar é o principal instrumento financeiro plurianual para o investimento público na Defesa e nas Forças Armadas. Trata-se da fonte primordial de equipamento, de desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Nacional, e de apoio para a Investigação e Desenvolvimento, com impacto direto nas capacidades militares necessárias para a prossecução das múltiplas missões das Forças Armadas.
11. Os últimos 30 anos das Forças Armadas e a sua condição atual são a amostra necessária para comprovar que a LPM por si só não cumpre com as necessidades das Forças Armadas em termos operacionais, nem em termos de investigação e desenvolvimento.
12. A lei do Serviço Militar aprovada, em 1999, que consagrou o regime de voluntariado como a principal fonte de obtenção dos efetivos necessários às FA para cumprirem as missões que lhes estão atribuídas na Constituição da República, veio a revelar-se, decorridas quase duas décadas, insatisfatória para atingir tal objetivo, particularmente ao nível de praças.<sup>112</sup>
13. Desde então, são vários os constrangimentos que têm tornado a adesão ao Serviço Militar, particularmente, ao nível de praças, menos apelativa. Em 2017,

<sup>110</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/65/defence-industry>

<sup>111</sup> <https://pesco.europa.eu/>

<sup>112</sup> Intervenção do Sr. Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional, Alberto Coelho. Conferência Recrutamento Militar:

cerca de 1500 militares pagaram para rescindir, um sério alerta quanto à retenção de efetivos. Mais grave é quando se analisa o decréscimo de efetivos, desde a implementação da profissionalização, tendo reduzido em 50%, sendo que em 2009 rondavam os 20 mil e no final de 2017 fica perto dos 11 mil.

14. No conjunto dos três ramos, quase 39% dos militares em Regime de Contrato assumiram-se insatisfeitos. Quase 46% afirmam que a informação que lhes foi transmitida no ingresso não correspondeu à realidade que encontraram e 43% não conseguiram concretizar as expectativas que tinham quando ingressaram. E quando 37% dos militares já ponderaram rescindir o seu contrato, temos já razões mais do que suficientes para que se perceba que há problemas dentro do modelo atual e que estes poderão ter um efeito de contágio nocivo.
15. Á data, o número de ex-militares em situação de desemprego registado corresponde a 40% do total de militares que existem atualmente em regime de contrato. O Estado e as organizações não podem ser indiferentes a estes factos. Torna-se imprescindível que os percursos profissionais sejam, efetivamente, geridos de outra forma para que o seu desfecho seja diferente.
16. Os constrangimentos prendem-se, fundamentalmente, com a retribuição, reconhecimento e transição para a vida civil.
17. A remuneração média mensal dos militares da Guarda Nacional Republicana e dos Agentes da Polícia de Segurança Pública é cerca de 23% superior à dos militares das Forças Armadas que, por sua vez, se situam 24% abaixo da média dos funcionários públicos.<sup>113</sup>
18. Paralelamente, importa garantir as condições que possibilitem a reintegração do ex-militar no mercado de trabalho, com dignidade, quando do regresso à vida civil a fim de evitar a perceção da precarização do Serviço Militar.
19. É certo que está previsto um conjunto de incentivos durante a prestação do Serviço Militar, nomeadamente, para a obtenção de habilitações académicas e para a formação e certificação profissional. No entanto, a crescente falta de efetivos reduz a disponibilidade para os concretizar.<sup>114</sup>
20. A Lei do Serviço Militar e respetivo Regulamento e o Regulamento de Incentivos à Prestação do Serviço Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 76/2018, de 11 de outubro – Regulamento de Incentivos à prestação do Serviço Militar nos Diferentes Regimes de Contrato e de Voluntariado – institucionaliza um conjunto de mecanismos que, por um lado, são apelativos ao ingresso nas fileiras, contribuindo para o esforço de Recrutamento, e, por outro, viabilizam o apoio à transição dos jovens militares no mercado de trabalho, finda a prestação do seu serviço militar. Este quadro legal foi revisto, atualizado e alinhado com as políticas públicas, europeias e nacionais, de qualificação e emprego, tendo como objetivo trazer novos membros às Forças Armadas, visto que tem sido

<sup>113</sup> Intervenção do Sr. Almirante Fernando Melo Gomes. Conferência Recrutamento Militar: Dificuldades e Desafios, Comissão de Defesa Nacional, 28/03/2018

<sup>114</sup> Intervenção do Sr. Almirante Fernando Melo Gomes. Conferência Recrutamento Militar: Dificuldades e Desafios, Comissão de Defesa Nacional, 28/03/2018

extremamente difícil captar novos elementos e manter os poucos existentes.

### C. Proposta

1. Promoção de condições fiscais apelativas à implementação e desenvolvimento da indústria de Defesa em Portugal.
2. Promoção dos sete projetos estruturantes da LPM para realização preferencialmente nacional ou com um mínimo de 75% de execução em território nacional.
3. Parceria com as Forças Armadas para o acesso a zonas de treino militar com o objetivo de testar e desenvolver os protótipos em ambiente propício.
4. Cooperação com as Forças Nacionais Destacadas para validação dos equipamentos/tecnologias em ambiente real.
5. Parceria entre as Forças Armadas e a Indústria de Defesa Nacional para partilha de recursos humanos e seu conhecimento técnico, valorizando assim os recursos humanos militares e criando pontes para a futura integração na Indústria de Defesa Nacional.
6. A relação das diferentes entidades contemplará formação técnica e profissional aos militares, capacitando-os para a sua reconversão e adequação profissional e comportamental às exigências do mercado de trabalho.
7. Criar condições contratuais, operacionais e estruturais que permitam o envolvimento da Indústria de Defesa Nacional na sustentação das capacidades militares ao longo do seu ciclo de vida operacional.
8. Implementar modelos de sustentação logística de sistemas/equipamentos das Forças Armadas que permitam obter maior disponibilidade e prontidão de meios com garantias de cumprimento de Indicadores de Performance, por parte da Indústria.
9. Promover a Transformação Digital das Forças Armadas através da implementação de plataformas interativas com a Indústria que permitam otimizar os processos de manutenção, de forma a aumentar a disponibilidade dos equipamentos com um custo bem limitado.
10. Melhorar os níveis de satisfação com o percurso profissional, oferecendo um conjunto de medidas que torne o percurso qualificante e distintivo, para que o militar viva e saia das forças Armadas mais preparado do que entrou:
  - a) através da atratividade e objetividade das funções que são desempenhadas pelos militares;
  - b) a revisão da tabela de remuneração dos militares, fundamentalmente na

- classe de Praças e Sargentos para que se adeque à competitividade do mercado de trabalho;
- c) pela qualidade da formação que lhes é proporcionada, sendo parte ministrada pela IDN;
  - d) pela correspondência entre a formação e as funções atribuídas, permitindo a contribuição e parceria com a IDN a formação continua e a permanência do militar nas equipas de desenvolvimento de projeto;
  - e) pela melhoria das condições de apoio, nomeadamente alojamentos e alimentação (implica uma revisão do plano de Infraestruturas das Forças Armadas);
  - f) pela valorização social e institucional destes militares;
  - g) por uma gestão coerente e lógica dos percursos profissionais;

### D. Questões frequentes

#### **Acesso de civis a instalações militares pode colocar a segurança das mesmas em causa**

Os civis que necessitem de aceder a instalações militares devem possuir credenciações de segurança compatíveis para o efeito, nomeadamente, credenciação NATO Secreto ou Nacional Secreto, de acordo com a situação específica. O acesso será unicamente e limitado a áreas reservadas para o efeito, estando todas as restantes áreas devidamente interditas.

#### **Lobby das empresas inglesas, francesas e alemãs**

As cadeias de valor existentes no sector Aeroespacial e da Defesa são altamente integradas, dependentes de alianças estratégicas e são fortemente influenciadas pelos países que mais investem na aquisição de equipamentos. Em Portugal, considerando que a falta de capital é uma barreira relevante ao reforço da capacidade industrial instalada, é indispensável atrair investimento proveniente dos nossos aliados NATO para conseguir que a indústria se instale localmente, em condições de integrar as cadeias de valor já estabelecidas. O incentivo fiscal e a elevada qualidade da formação superior e técnica portuguesa, são vetores essenciais à aproximação da indústria ao território Nacional.

### Impacto orçamental

Os mercados são altamente concorrenciais, dando primazia ao melhor equipamento ao melhor preço, o tradicional “best value for the money”.

A concorrência permite que os clientes procurem os equipamentos de acordo com melhor custo, melhor performance, tempos de entrega e contrapartidas, sendo estes apenas uns dos diversos critérios de seleção.

A concorrência internacional tem vindo a intensificar-se, estando os mercados emergentes a investir a sua quota parte na Indústria de Defesa, e a oferecer às indústrias internacionais melhores condições para a sua instalação nesses Estados, tornando assim esta indústria mais móvel.

Para se obter sucesso neste campo, a criação de condições de implementação e o desenvolvimento de propriedade intelectual são fatores decisivos e que o Governo deverá propiciar. Falhar neste campo significará não criar condições para a criação da indústria, postos de trabalho altamente qualificados, evolução na investigação desenvolvimento, aumento das exportações e respetivo crescimento do PIB.

Parte do retorno fiscal obtido da Indústria de Defesa Nacional pode e deverá ser preferencialmente alocado ao orçamento do Ministério da Defesa, reduzindo assim o encargo atual e considerando os necessários investimentos nas Forças Armadas, nomeadamente condições dos militares e melhorias das infraestruturas. Esta postura terá um impacto positivo no orçamento de Estado.

### Apoio Logístico em períodos de crise e/ou cenário operacional

Nos países da NATO começa a ser usual que, tanto no dia a dia como em teatros operacionais, vários serviços de apoio logístico ao ciclo de vida de plataformas e de outros meios militares sejam assegurados por empresas civis. Este tipo de contratos permite que os contingentes militares se dediquem em exclusivo às missões que lhes são atribuídas e tem conduzido a que as empresas empreguem cada vez mais pessoal proveniente das Forças Armadas.

## ***10. CULTURA***

### *10.1 Transformação das grandes instituições culturais de âmbito nacional em fundações públicas com regime de direito privado (Biblioteca Nacional, Cinemateca Portuguesa, Museus Nacionais, etc.)*

#### A. Objetivos

1. Dotar as grandes instituições culturais de âmbito nacional da autonomia e flexibilidade de gestão que não possuem atualmente.
2. Dotar as grandes instituições culturais de âmbito nacional de uma maior autonomia financeira.
3. Facilitar a obtenção e a gestão de receitas próprias (obtidas através do mecenato, patrocínios, parcerias, bilheteira, aluguer de espaços, prestação de serviços, lojas, restauração, etc.).
4. Promover uma gestão eficiente e ágil das instituições em causa, liberta dos atuais constrangimentos burocráticos.
5. Facilitar a programação, dificultada neste momento pela inexistência de uma gestão financeira plurianual.
6. Facilitar e flexibilizar a gestão dos recursos humanos.

#### B. Racional

1. O modelo em vigor, muito centralizado na tutela, limita fortemente o espírito de iniciativa das instituições
2. A atracção de mecenas, de parceiros estratégicos e de doadores é potenciada pela autonomia das instituições. Embora numa área diferente, a educação, podemos recordar o enorme sucesso que foi a recente construção do Campus de Carcavelos da Nova SBE através de uma grande operação de mecenato
3. As regras e os morosos procedimentos do Estado afetam a gestão diária destas organizações, mesmo nos seus aspetos mais básicos
4. As fundações deste tipo corporizam o envolvimento da sociedade civil na área da cultura – e esse envolvimento é essencial
5. Num sector sensível, ligado diretamente à “identidade nacional” e responsável pela custódia de tesouros nacionais, a fundação é uma boa alternativa à empresarialização (mais conotada, justa ou injustamente, com o “mercantilismo”)
6. Aproveitar a experiência das Universidades-Fundação iniciada com o RJIES e que já foi implementada em várias universidades portuguesas (UP, UA, ISCTE, etc.)

### C. Proposta

1. Conversão das grandes instituições culturais de âmbito nacional em fundações públicas com regime de direito privado.
2. Contratualização de financiamento público plurianual, entre o Estado e as novas fundações, permitindo uma maior previsibilidade financeira
3. Na criação da fundação (ou no futuro), outras entidades além do Estado (entidade públicas ou privadas) podem contribuir para o seu património
4. Existência de uma ressalva que obrigue qualquer alienação de património a passar pelo crivo do Governo

### D. Questões frequentes

#### **Estamos a falar de uma privatização das instituições culturais?**

Não. Tal como aconteceu com a lei que estabeleceu o regime jurídico das instituições de ensino superior, também esta, na sua letra e no seu espírito, afastará esse cenário.

As universidades-fundações podem fazer aquisições ou alienações de património sem terem de pedir autorização ao Governo. Essa possibilidade também existe neste caso?

Apenas as aquisições podem ser feitas autonomamente. Todas as eventuais alienações estarão sujeitas a autorização prévia do Governo.

#### **O que acontece aos edifícios e ao património que se encontra à guarda destas instituições?**

As obras de arte continuam a ser património do Estado e serão cedidas em depósito às respetivas fundações. Em relação aos edifícios, estes continuarão a ser propriedade do Estado, ficando as fundações com a titularidade do direito de superfície.

#### **Há exemplos nacionais deste tipo de fundações culturais?**

As fundações públicas com regime de direito privado em Portugal são, essencialmente, as universidades-fundação.

Temos, no entanto, exemplos na área da cultura que podem ser evocados: o Centro

Cultural de Belém é uma Fundação que, na sua constituição em 1999, ficou com o direito de superfície sobre os terrenos e sobre o imóvel inaugurado em 1993; a Fundação de Serralves alberga em depósito obras do acervo de arte moderna que são propriedade do Estado; a Fundação Casa da Música, criada em 2006, ficou titular do direito de superfície sobre o edifício e equipamentos inaugurados em 2005.

### E no estrangeiro, como funciona?

O modelo de gestão autónomo dos grandes museus e instituições culturais, caracterizado por uma relação mais flexível com a tutela estatal, é hoje a prática generalizada em toda a Europa

No Reino Unido, por exemplo, importantes instituições como a *British Library*, o *British Museum* ou a *National Gallery* estão classificadas como “*Non-departmental public body*”, ou seja, gozam de uma grande independência em relação ao Governo.

Já na Alemanha é uma grande Fundação, financiada pelo Governo Federal e pelos Estados, que trata da gestão de quase 30 instituições, incluindo alguns dos mais importantes museus, bibliotecas e arquivos do país.

### Estamos a falar de aumento da esfera do Estado, com a criação de novas entidades Públicas?

Não. O que estamos a propor é uma conversão ou uma transformação das entidades existentes, jamais a criação de novas entidades públicas.

### 10.2 Privatização da RTP e abertura TDT

#### A. Objectivos

1. Retirar das mãos do Estado uma ferramenta de propaganda mediática;
2. Poupança direta e indireta na ordem dos 300 milhões de euros;
3. Acabar com a contribuição audiovisual;
4. Abrir licenças para a emissão em canal aberto e TDT para quem quiser, até aos limites técnicos do espectro;
5. Organizar o acervo do registo da RTP, já adquirido por 150 milhões pelo Estado, num instituto público.

#### B. Racional

1. Nos anos 70 e 80 havia jornais que eram detidos pelo Estado. Na altura percebeu-se que não faria sentido e que o Estado não tinha qualquer competência, nem seria especialmente democrático, para os gerir. Vivemos em democracia e foi consensual, fora uma esquerda mais extremada, que tal não devia acontecer. Aceitar isto seria aceitar uma relação de excessiva familiaridade entre o poder político e o poder mediático.
2. Quando chegamos à RTP, que inclui quer os canais televisivos quer estações de rádio, o mesmo deve ser aplicado. A democracia só tem a perder com o controlo da RTP pelo Estado. Criará sempre uma dúvida sobre a independência face ao poder político, como acontecia com os jornais controlados pelo PCP.
3. Em democracia não existe nada mais perigosos do que a dúvida constante sobre a independência dos diferentes poderes..
4. A RTP custou uma média de 300 milhões de euros por ano nos últimos 17 anos. Continua a depender de transferências anuais, apesar de agora também ter receitas de publicidade. Num país que não está a conseguir garantir as suas funções mais básicas, uma poupança de 300 milhões de euros por ano é relevante.
5. A RTP teve, em 2017:
  - a) Capital Social subscrito de 1,5 mil milhões de euros;
  - b) Resultados negativos transitados de 1,6 mil milhões de euros;
  - c) Capitais próprios negativos de mais de 13 milhões de euros;
  - d) 82% das suas receitas (vendas e serviços prestados), dependentes da contribuição audiovisual – uma taxa escondida na fatura da eletricidade;

- e) 150 milhões de adiantamentos de clientes relativo ao adiantamento realizado em 2011 pela DGTF por conta da alienação do arquivo audiovisual – à data deste documento ainda não efetivada;
  - f) Um aumento de custos com pessoal, apesar da redução do total dos mesmos;
  - g) A empresa não tem condições para continuar a ser financiado pelos contribuintes e por isso deve ser iniciado um processo de privatização.
6. A nível de concorrência há uma distorção do mercado, havendo um *player* com receitas públicas garantidas que opera como os outros no mercado da publicidade e no mercado do tempo de ecrã. Essa distorção acabaria com a privatização da RTP.
  7. Por outro lado, há também uma gigante barreira à entrada no sinal aberto. Hoje é tecnicamente fácil ter mais canais a funcionar em canal aberto, que aliás foi um dos grandes *pitch* de venda da TDT. Investiu-se no sinal digital, mas continuamos com os mesmos 4 canais em sinal aberto. Esta barreira devia ser levantada e deixar o mercado funcionar sem as distorções.
  8. O arquivo audiovisual da RTP já foi adquirido, por 150 milhões de euros, pela DGTF à RTP. Como tal não devia estar mais na sua esfera de controlo. Este acervo deve passar para um instituto público, ou cedido para conservação a uma instituição sem fins lucrativos que garanta o livre acesso pago para qualquer fim comercial, ou até gratuitamente para o cidadão ou para uso não comercial do mesmo
  9. O serviço público devia ser redefinido. A realidade é que hoje não se justifica uma definição tão minimalista, num país em que a oferta entre canais públicos e privados é indistinguível, no conteúdo. Hoje, a diferença entre público e privado está apenas na forma como se financiam.
  10. Num país onde mais de 80% dos lares têm serviço por cabo subscrito, onde a TDT pode ser aberta a muitos mais canais e onde uma crescente população assiste aos seus programas via internet, deixa de fazer sentido incluir no serviço público programação que já ninguém vê na televisão. Deve-se, por isso, deixar a oferta cultural fora do serviço público dos canais de televisão e permitir aos municípios e agentes privados a criação de canais locais de sinal aberto, descentralizando a oferta cultural ao nível mais local.
  11. O Estado não precisa de ser agente.

### C. Proposta

1. 1. Emitir e meter no mercado o máximo número de licenças de TDT seja tecnicamente possível:
  - a) Criar um processo de venda transparente;
  - b) Criar um caderno de encargos que todos os *players* têm de cumprir.
2. Iniciar um processo de privatização da RTP:
  - a) Criar a possibilidade de ser vendida como um todo ou em pedaços;
  - b) Obrigar ao mesmo caderno de encargos que no ponto anterior.
3. Abrir um concurso para a conservação e gestão do arquivo RTP, mantendo o Estado a propriedade do mesmo;
4. Redefinir o conceito de serviço público para um conceito mais limitado e objetivo, separando a subsidiação da cultura desta discussão.
5. Acabar com a contribuição audiovisual no momento da venda.

### D. Perguntas frequentes

**Não é a RTP2 um garante de certo tipo de programação, como música erudita, programas culturais e de discussão política?**

Não. A realidade é que a RTP2 tem uma programação principalmente focada em programas comerciais, desporto e programação infantil. Mesmo programação mais educacional, como documentários, não o faz de forma diferente dos outros canais comerciais.

É verdade que há programação, como emissão de concertos de jazz, clássica, ou peças de teatro e ópera, mais cultural, mas que verdadeiramente tem alternativas no cabo e que com a criação de mais canais TDT podem encontrar o seu nicho.

**Qual seria o serviço público proposto?**

Como em tudo no Estado, o serviço público deve ser limitado. A obrigação ao mesmo deve pertencer a todos os canais televisivos e rádios em sinal aberto.

Uma proposta minimalista de serviço público, a ser cumprido por todos os operadores, é:

- Tempo de Antena: Partidos, associações cívicas e outras entidades que se considere relevante incorporar, devem ter um tempo reservado para apresentarem as suas ideias em todos os canais em sinal aberto;
- Anúncios de proteção civil: Bloqueio da emissão por parte do governo (com critérios a definir), para anúncios de emergência para informar a população como agir (terramoto; tsunami; guerra; outros);
- Anúncios de interesse nacional: Emissões programadas, limitadas no tempo e na sua quantidade, para anúncios por parte do Presidente da República.

### *10.3 Direitos de Autor e Direitos Conexos - Transposição da Directiva UE 2019/790 e alteração do regime de compensação relativo à Cópia Privada*

#### E. Objectivos

1. Garantir que a transposição da Directiva UE 2019/790 para a legislação nacional é o menos nefasta possível para a liberdade de expressão/liberdades dos indivíduos
2. Alteração da Lei n.º 49/2015 (lei da cópia privada) para um regime de minimis

#### F. Racional

1. Foi aprovada a 17 de abril deste ano a Directiva 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos Direitos de Autor e Direitos Conexos no Mercado Único Digital
2. O objetivo desta Directiva é a atualização dos Direitos de Autor e Direitos Conexos a uma nova realidade - o ambiente digital e o Mercado Único Digital, promovendo uma harmonização legislativa entre os Estados-Membros e respondendo a modelos de negócio digitais, bem como às práticas de partilha de conteúdos na internet
3. Esta Directiva tem diversos aspectos positivos como, por exemplo, a explicitação das condições do uso de textos para prospeção de texto e dados (text and data mining) para fins de investigação científica, ou as medidas de conservação do património cultural.
4. Porém, a Directiva esteve envolta em bastante polémica, nomeadamente ao nível do Artigo 15.º (anterior Artigo 11.º, relativo a novos direitos conexos para a imprensa), e ao Artigo 17.º (anterior Artigo 13.º, relativo à responsabilidade das plataformas pelos conteúdos carregados pelos utilizadores e uso de filtros)
5. A Iniciativa Liberal sempre foi contra o Artigo 17.º, por o considerar lesivo para as liberdades individuais, nomeadamente para a liberdade de expressão<sup>115</sup>. Este Artigo altera a responsabilidade dos prestadores de serviços que partilham conteúdos online e centra-se nos conteúdos gerados pelos utilizadores - a plataforma passa a ser responsável pelos conteúdos carregados pelos utilizadores, devendo deter licenças para os carregar e impedir o carregamento de conteúdos para os quais o autor não deu permissão. A diretiva afirma que esta vigilância não implica uma obrigação geral de monitorização; porém, o teor

<sup>115</sup> <https://iniciativoliberal.pt/save-your-internet/>

da diretiva (“evitar carregamentos adicionais dos conteúdos infratores”) exigirá que as plataformas estabeleçam um filtro para facilitar a tarefa de monitorização e para permitir uma rápida identificação e resposta quando forem confrontados com materiais infratores uma vez que, de outro modo, podem ser responsabilizadas. Estes filtros, dado que são caros e a tecnologia existente não permite determinar o contexto de utilização e a existência ou não do direito, poderão levar a que, de forma preventiva, as plataformas não aceitem diversos conteúdos gerados pelos utilizadores (por exemplo: a interpretação de uma música), podendo ser um obstáculo importante à liberdade de expressão online. As exceções previstas são, também, insuficientes, pois expiram após 3 anos da fundação da empresa detentora da plataforma, e inibem o crescimento da plataforma, quer em termos de faturação, quer em termos de número de utilizadores. Em última análise, dado que é impossível licenciar todos os direitos de autor do mundo, o número de obras disponíveis para carregamento lícito pelos utilizadores é reduzido, impedindo a própria inovação (que também se alimenta de obras e conteúdos pré-existentes).

6. O Artigo 15.º cria um novo direito para as publicações de imprensa, pretendendo garantir que os editores de publicações de imprensa possam controlar e opor-se a qualquer utilização não autorizada dos seus conteúdos de imprensa e receber uma compensação justa (frequentemente designada como “taxa de link”) por parte dos agregadores de notícias. Tal pretende compensar a progressiva diminuição de receitas que se tem observado na imprensa. Este novo direito foi, anteriormente, implementado em Espanha e na Alemanha - estas experiências foram malsucedidas. A UE assume, desta forma, um papel protecionista de um sector, em que intervém directamente a seu favor, em vez de deixar a cargo desse sector a sua adaptação à realidade do ambiente digital.
7. Salientamos que a Directiva foi aprovada pela maioria dos Deputados Portugueses ao Parlamento Europeu, e foi também aprovada por Portugal no Conselho da Europa. Salientamos ainda que a Polónia está a tentar anular esta Directiva no Tribunal Europeu de Justiça.
8. Pelos impactos negativos atrás descritos, a Iniciativa Liberal tem como objectivo minimizar os impactos graves dos artigos em questão; dizer que vamos apoiar a iniciativa de outros estados membros (mencionar a Polónia) de tentar anular esses artigos em sede comunitária; que vamos patrocinar uma iniciativa do género no parlamento português.
9. A lei da cópia privada abrange dispositivos de reprodução e dispositivos que podem armazenar tanto cópias de conteúdos de terceiros (abrangidos por direito de autor), como do próprio. Os hábitos dos consumidores têm mudado, recorrendo a streaming e instalando localmente software da nuvem, não havendo necessidade de fazer cópias para uso privado.

### G. Proposta

1. A consulta pública das partes envolvidas neste processo deve começar imediatamente no início da próxima legislatura, ser abrangente e extensa, abrangendo as associações da indústria, empresas, autores e utilizadores. Esta consulta deve também abranger escolas do ensino secundário, de modo a incluir utilizadores que ainda não atingiram a maioridade.
2. Apoiamos a iniciativa da Polónia de tentar anular esses artigos em sede comunitária, e proporemos no parlamento nacional a transposição da Directiva de forma que não prejudique ainda mais as liberdades individuais.
3. Tratamento das compensações aos autores relativas à cópia privada segundo um regime de minimis, à semelhança de outros países da UE.

***#PortugalMaisLiberal***



***[iniciativoliberal.pt/legislativas2019](https://iniciativoliberal.pt/legislativas2019)***