

# PROGRAMA ELEITORAL LEGISLATIVAS 2022

**PORTUGAL A CRESCER**



# PORTUGAL PRECISA DE CRESCER

Duas décadas de estagnação económica e de marasmo social colocaram Portugal na cauda da Europa. Poucas oportunidades para os portugueses, pouca mobilidade social, poucos recursos para políticas sociais, pouca energia criativa.

O crescimento de que falamos não é só económico. Precisamos de crescer em ambição, em capacidade de aprender e empreender, na afirmação da nossa autonomia e da nossa liberdade individual.

Um país que cresce nestas dimensões torna-se mais atrativo. Para quem investe, para quem não queira emigrar ou deseje imigrar, para quem queira construir família e um projeto de vida em Portugal.

**Pôr Portugal a crescer tem de ser uma prioridade política absoluta.**

## PARA CRESCER, PORTUGAL PRECISA DE MUDAR

Se persistirmos nas mesmas políticas, teremos os mesmos resultados. Políticas socialistas geradoras de dependência face ao Estado criaram este ciclo de subdesenvolvimento que condena Portugal à estagnação. Precisamos de novas políticas, políticas de cariz liberal que quebrem as amarras que impedem os portugueses de mostrar o melhor que podem ser e fazer.

Este programa eleitoral consubstancia a nossa visão de sociedade e contém cerca de 100 propostas concretas, detalhadas e explicadas. Fazemos questão de, mais uma vez, sermos claros no que propomos. Quem vota na Iniciativa Liberal sabe exatamente o que está a escolher.

Fica claro como pretendemos pôr Portugal a crescer e proporcionar mais oportunidades de emprego bem pago que não obriguem os nossos jovens mais qualificados a emigrar. Fica claro como queremos reformar o SNS e acabar com as listas de espera e impedir o colapso da Saúde. Fica claro como queremos emagrecer o Estado e eliminar as circunstâncias em que o compadrio e a corrupção florescem.

**Fica clara a vontade de mudar Portugal.**

**Para mudar, Portugal precisa da Iniciativa liberal.**

Precisamos de novas políticas, de políticas liberais. Mas precisamos também de forças políticas que tragam de volta o ímpeto reformista que os partidos tradicionais perderam.

A Iniciativa Liberal demonstra que, para além deste programa eleitoral ambicioso, tem a determinação, a competência e a clareza necessárias para o implementar. Tem a energia, a criatividade e a irreverência para mudar.

# **PARA MUDAR, PORtUGAL PRECISA DA INICIATIVA LIBERAL**

Estes são os nossos compromissos para pôr Portugal a crescer.

**Estamos preparados para os cumprir.**

João Cotrim Figueiredo





**5**  
**OBJETIVOS**

## **1** Pôr Portugal a Crescer

Com menos impostos e maiores salários líquidos

## **2** Devolver o poder às pessoas

Com mais liberdade de escolha na educação e um sistema de saúde que funcione quando é preciso

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

Com descentralização e mais escrutínio do poder político

## **3** Combater a Corrupção

Reformando a justiça e com mais transparência no Estado

## **5** Emagrecer o Estado

Libertando os contribuintes das empresas públicas ineficientes



**A elaboração de um programa desta envergadura é fruto do trabalho de muita gente, de muitos liberais que movidos unicamente pela força da sua convicção, nos deram o seu tempo, dedicaram o seu empenho e partilharam o seu conhecimento. Às muitas dezenas de liberais que nos ajudaram desta forma desinteressada deixo um enorme obrigado.**

**Devo expressar reconhecimento especial aos que coordenaram todo este esforço de recolha, seleção, revisão e publicação das propostas: António Costa Amaral e Ricardo Pais Oliveira e ao Gabinete de Estudos, coordenado pela Carla Castro.**

**Vocês são grandes.** 

João Cotrim Figueiredo

<b>1. JUSTIÇA</b>	<b>11</b>
• Qualidade e Transparência da Legislação	14
• Combate aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	18
• Criação do Provedor da Criança	21
• Combater a Violência Doméstica	23
• Garantir a Divulgação Digital das Decisões Judiciais	27
• Reforma do governo e da organização das magistraturas	34
• Alargamento do apoio judiciário e promoção de meios alternativos de resolução de litígios	39
• Melhorar a gestão na área da Justiça	43
<b>2. NEGÓCIOS ESTRANGEIROS</b>	<b>47</b>
• Reforma na rede consular portuguesa	50
• Política Externa de Defesa dos Direitos Humanos	54
• Cooperação na vacinação contra a Covid-19 no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	56
<b>3. DESCENTRALIZAÇÃO</b>	<b>59</b>
• Neutralidade Fiscal da Descentralização	61
<b>4. CONTAS PÚBLICAS</b>	<b>65</b>
• Implementar um Orçamento de Base Zero na Administração Pública	66
<b>5. TRANSPARÊNCIA</b>	<b>71</b>
• Transparéncia na contratação pública	74
• Transparéncia e garantia de tratamento imparcial pela Administração Pública	77
• Acesso a Documentos Administrativos	79
<b>6. ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO</b>	<b>83</b>
• Obrigatoriedade de Análise Custo-Benefício prévia nas decisões de investimento em megaprojetos	86
• Acelerar a transformação digital da Administração Pública	90
• Princípios para uma reforma liberal do Estado e para uma valorização da Administração Pública	98
<b>7. AGRICULTURA E FLORESTAS</b>	<b>117</b>
• Fitofarmacêuticos: da agilidade empresarial a responsabilidade ambiental	120
• Código Florestal Simplificado	125
• Por uma Política Agrícola Liberal	132
• Promoção de Regadio	137
<b>8. ADMINISTRAÇÃO INTERNA</b>	<b>141</b>
• Revisão da legislação estruturante da Proteção Civil	144
• Revisão de tecnologia e sistemas de informação para as forças de segurança e proteção civil	148
• Abertura dos dados das ocorrências de proteção civil	150

<b>9. TRANSPORTES E MOBILIDADE</b>	<b>155</b>
• Promover a concorrência e remover barreiras à entrada nos serviços de transportes coletivos detidos pelo Estado	158
• Transportes - Clarificação de competências do Estado, descentralização e regulação independente	161
• Plano Ferroviário Nacional da Iniciativa Liberal	164
<b>10. MODELO POLÍTICO E CÍVICO</b>	<b>177</b>
• Eleições de deputados à Assembleia da República: Círculos uninominais com círculo de compensação	180
• Alteração à lei do financiamento dos partidos políticos	185
<b>11. COMUNICAÇÃO SOCIAL</b>	<b>189</b>
• Desenvolvimento de um plano para a Privatização da Rádio e Televisão Portuguesa, S.A.	191
<b>12. SAÚDE</b>	<b>195</b>
• Saúde para todos: Mais Escolha, Menos Espera, Melhor Saúde!	202
• Pelo acesso universal a cuidados de saúde, não a listas de espera "Mais Escolha, Menos Espera, Melhor Saúde!"	246
• Definição de um plano de ação para revitalizar a gestão dos hospitais públicos	249
• Implementação das Unidades de Saúde Familiar - modelo C	260
• Alargar cuidados de saúde às farmácias comunitárias	265
• Roteiro para uma nova Lei de Bases da Saúde	271
• Liberais pela saúde mental	282
• Aumentar a prontidão do capital humano na área da saúde	289
• Pela valorização dos enfermeiros especializados	294
• Celeridade nas decisões sobre a participação pública em novos medicamentos e dispositivos médicos	300
• Simplificação do processo de instalação de equipamentos de radiologia médica	304
<b>13. EDUCAÇÃO</b>	<b>307</b>
• Dar Autonomia Administrativa, Financeira e Pedagógica às Escolas Públicas	312
• Acesso universal a escolas de qualidade e liberdade de escolha da escola	319
• Reforma do sistema de contratação de docentes nas escolas públicas	328
• Combate ao abandono escolar precoce e promoção de recuperação de aprendizagens	334
• Garantir o acesso universal a creches e educação pré-escolar, com implementação de novo modelo de financiamento	340
• Reformulação do governo das Instituições de Ensino Superior (IES)	344
• Alteração da forma de admissão de estudantes provenientes do Ensino Secundário no 1.º ciclo do Ensino Superior	346
• Defesa do ensino de português como Língua Materna para portugueses e lusodescendentes residentes fora de Portugal	348

• Eliminação da necessidade de reconhecimento prévio pela tutela, de entidades privadas do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) como beneficiários de Mecenato Científico	350
• Promoção de uma cultura de dados, avaliação e desempenho no setor da Educação	354
• Promoção de um ensino técnico-profissional de excelência	360
<b>14. SEGURANÇA SOCIAL</b>	<b>367</b>
• Reformar o sistema de pensões em Portugal	370
• Divulgação de informação anual com a situação agregada das suas contribuições para a Segurança Social a cada contribuinte individual	377
• Certificados de Aforro: reclamação após morte do titular	382
• Promover o envelhecimento ativo	384
• Envelhecimento em Portugal   Respostas Liberais	387
<b>15. ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>393</b>
• Criação de Centros de Alojamento de Longa Duração (CALD)	395
<b>16. HABITAÇÃO</b>	<b>401</b>
• Libertar o setor da habitação: usar os imóveis públicos, incentivar a construção e o arrendamento para aumentar a oferta	404
• Acelerar Licenciamentos na Habitação	411
• Mais habitação a preços acessíveis para estudantes universitários	416
<b>17. PROTEÇÃO ANIMAL</b>	<b>421</b>
• Promoção do bem-estar animal	423
<b>18. CULTURA</b>	<b>427</b>
• Descentralização e Independência das grandes instituições culturais	430
• Uma política liberal para a Cultura	436
• Liberalização do Mercado Livreiro e revogação da "Lei do Preço Fixo do Livro"	440
• Neutralizar os Impactos da Taxa de Cópia Privada	445
<b>19. FISCALIDADE</b>	<b>449</b>
• Alteração de IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) e IMT (Imposto Municipal sobre Transmissão Onerosa de Imóveis)	453
• Simplificação e desagravamento do IRS com introdução de taxa única de 15%	455
• Simplificação Fiscal através da eliminação de taxas e contribuições	459
• Revisão da Tributação Autónoma	464
• Revisão e progressiva abolição do Imposto do Selo	467
• Reforma do IRC e eliminação da derrama estadual	473
<b>20. BUROCRACIA</b>	<b>477</b>
• Choque Desburocrático	479

<b>21. REGULAÇÃO</b>	<b>485</b>
• Por entidades reguladoras verdadeiramente independentes e eficazes	488
• Simplificar a regulação, torná-la eficaz e eficiente	492
• Melhorar a regulação bancária	498
<b>22. EMPRESAS PÚBLICAS</b>	<b>507</b>
• Privatização da Caixa Geral de Depósitos - CGD e transparência do Banco de Fomento	510
• Nem mais um euro para a TAP!	514
<b>23. HOTELARIA E RESTAURAÇÃO</b>	<b>525</b>
• Dinamização do Alojamento Local	527
<b>24. EMPRESAS</b>	<b>531</b>
• Flexibilizar a dedução de prejuízos fiscais	533
• Revisão da subsidiariedade dos gerentes relativamente a dívidas fiscais e parafiscais de pessoas coletivas	538
<b>25. LABORAL</b>	<b>541</b>
• Restabelecimento do banco de horas individual	544
• Mais informação no Recibo de Vencimento	546
• Promoção dos Nómadas Digitais e do Trabalho Remoto	548
• Roteiro para a modernização laboral	552
• Substituição do Salário Mínimo Nacional por um Salário Mínimo Municipal	557
<b>26. MERCADO DE CAPITAIS</b>	<b>563</b>
• Dinamização dos mercados de capitais	565
• Promoção da utilização de plataformas de financiamento colaborativo	571
<b>27. POLÍTICA AMBIENTAL</b>	<b>577</b>
• Alteração progressiva da base dominante regamentar para uma base predominantemente contratual, nas políticas ambientais	579
<b>28. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA</b>	<b>583</b>
• Incentivos à eficiência energética	585
• Energia - Produção Descentralizada	588
<b>29. MOBILIDADE VERDE</b>	<b>591</b>
• Acelerar a Mobilidade Elétrica	593
• Retoma “Zero CO <sub>2</sub> ” para Veículos Fim de Vida	596
<b>30. RESÍDUOS E RECICLAGEM</b>	<b>599</b>
• Redução das perdas de água na distribuição municipal e introdução da reutilização da água nas áreas em stress hídrico.	602
• Promoção da eficiência hídrica no consumo de água, público e privado	607
• Plano de ação nacional para corrigir e otimizar o fluxo de Recolha de Resíduos Elétricos e Eletrónicos - REEEE	609



1



JUSTICA

**A INICIATIVA LIBERAL PRETENDE UMA JUSTIÇA MAIS CÉLERE, MAIS ACESSÍVEL, MAIS INDEPENDENTE, E MAIS FOCADA NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS E LIBERDADES DAS PESSOAS, E NO COMBATE À CORRUPÇÃO.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **QUALIDADE E TRANSPARÊNCIA DA LEGISLAÇÃO**

- Melhorar a qualidade da legislação produzida em Portugal.
- Assegurar que a legislação está devidamente fundamentada e é compreensível aos cidadãos.
- Assegurar que a legislação está facilmente acessível.
- Assegurar que a legislação é facilmente mapeável e processável.

### **COMBATE AOS CRIMES CONTRA A LIBERDADE E AUTODETERMINAÇÃO SEXUAL**

- Combater os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.
- Consagrar a natureza pública dos crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência.

### **CRIAÇÃO DO PROVEDOR DA CRIANÇA**

- Criar o Provedor da Criança, entidade independente a funcionar junto da Provedoria de Justiça e especializada na promoção e defesa dos direitos das crianças.
- Atribuir ao Provedor da Criança a competência de divulgar e promover os direitos das crianças e os respetivos meios de defesa disponíveis.

### **COMBATER A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

- Prevenir atos de violência doméstica e melhor proteger as suas vítimas.
- Garantir melhor sincronização entre tribunais, forças de segurança e organizações de apoio à vítima, e uma melhor e mais célere resposta do Estado em situações de violência doméstica.

### **GARANTIR A DIVULGAÇÃO DIGITAL DAS DECISÕES JUDICIAIS**

- Garantir que todas as decisões judiciais tomadas pelos tribunais portugueses, incluindo os tribunais de primeira instância e tribunais superiores, são publicadas através da Internet, de forma acessível e transparente.

## REFORMA DO GOVERNO E DA ORGANIZAÇÃO DAS MAGISTRATURAS

- Criar um Conselho Superior das Magistraturas, que funda o Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho Superior do Ministério Público.
- Aumentar a transparência na nomeação para os tribunais superiores.
- Diminuir o corporativismo e promover o mérito nas magistraturas.
- Democratizar o acesso às magistraturas e aumentar a diversidade nos tribunais superiores.
- Prestigiar o exercício de funções na magistratura.

## ALARGAMENTO DO APOIO JUDICIÁRIO E PROMOÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

- Rever o regime de acesso ao apoio judiciário, porque ninguém deve deixar de aceder à justiça por falta de meios económicos.
- Promover o acesso a meios alternativos de resolução de litígios, para resolução equitativa de conflitos em casos que, pelas suas características concretas, não justifiquem a intervenção formal de um tribunal.

## MELHORAR A GESTÃO NA ÁREA DA JUSTIÇA

- Aumentar a eficácia e eficiência da gestão na área da Justiça.
- Aumentar o grau de autonomia de gestão das entidades na área da Justiça (tribunais, conservatórias, etc.), em articulação com os municípios.
- Melhorar a capacidade de resposta informática da Justiça.
- Incrementar os recursos alocados à capacidade informática na área da Justiça, incluindo à área da cibersegurança.
- Aumentar a transparência da gestão na área da Justiça.
- Publicitar indicadores de desempenho na área da Justiça.

# QUALIDADE E TRANSPARÊNCIA DA LEGISLAÇÃO

## OBJETIVOS

Melhorar a qualidade da legislação produzida em Portugal, assegurando que a mesma é mais compreensível para os cidadãos, devidamente fundamentada e facilmente acessível a todos.

## PROPOSTA

1. Determinar, de forma inequívoca, o dever de fundamentação expressa e completa dos atos legislativos, incluindo do ponto de vista dos problemas que se pretende resolver, dos benefícios esperados e dos custos e riscos inerentes, bem com dos mitigantes dos referidos riscos.
2. Incrementar a elaboração sistemática de versões atualizadas dos diplomas sujeitos a revisões frequentes e subsequente disponibilização online de forma centralizada, no site da internet do Diário da República.
3. Fixação de um regime único de legística, que substitua os atualmente vigentes, e harmonize, formalmente, os atos legislativos, conferindo-lhes, estruturas semelhantes, determinando os conjuntos de referências obrigatórias, definindo os cuidados a ter na elaboração e as exigências a ter em conta nas versões finais.
4. Assegurar a disponibilidade efetiva de apoio técnico especializado para revisão de legística dos diplomas legislativos, com tempo e recursos suficientes para proceder a essa revisão de forma adequada.

## RACIONAL

1. A clareza da legislação, desde logo na sua forma, aumenta a segurança jurídica e facilita a sua aplicação pelos privados, pela administração pública e pelos próprios tribunais. A boa técnica legislativa é uma ferramenta fundamental para evitar custos regulatórios excessivos. A legislação espelha opções políticas, mas logo aquando da sua redação deve existir uma preocupação também com a sua eficácia prática.
2. Porém, ainda é dada demasiado pouca relevância às regras de legística em Portugal, o que prejudica a qualidade da legislação e torna o próprio processo de produção legislativa mais moroso, porque mais casuístico. As sucessivas alterações do sistema político impediram a formação de práticas estabilizadas que consolidassem um regime único nessa área, implementado com rigor e de forma disseminada na produção legislativa.
3. Para que este regime de legística seja efetivamente implementado, é necessário assegurar que existe apoio técnico adequado para que os projetos de diplomas legislativos sejam adequadamente revistos do ponto de vista técnico e jurídico.
4. Num Estado de Direito não basta que sejam claras as normas, têm também de ser claras as razões que as ditaram. O exercício do poder legislativo deve, portanto, ser devidamente fundamentado. Tem de ser possível a todos entender as opções que presidiram aos normativos em causa.
5. Porém, as leis da Assembleia da República 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 ou proibições que são fixadas.
6. 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 de onde não resulta a necessária fundamentação.
7. A fundamentação dos diplomas legislativos deve, o mais possível, incluir uma concretização dos problemas que se pretende resolver, dos benefícios esperados e dos custos e dos riscos (e seus mitigantes) eventualmente decorrentes da implementação do diploma em causa.
8. Muitos regimes jurídicos, com maior ou menor impacto, são objeto de frequentes alterações avulsas. O caso dos códigos de processo é, talvez, o mais evidente. Em paralelo, há vasta legislação avulsa sectorial que é recorrentemente alterada.
9. Porém, as constantes modificações dos regimes tornam praticamente impossível para um cidadão comum conhecer a legislação efetivamente em vigor, uma vez que recurso à versão do diploma publicado em Diário da República não acolhe as alterações e é, por isso, dificilmente apreensível para um cidadão comum.
10. A publicação sistemática de versões consolidadas dos diplomas legislativos é muito incipiente, devendo ser incrementada, de forma efetiva, para assegurar o acesso de todos a uma versão atualizada da legislação em vigor.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Para que servem as regras de legística? Porquê estabelecer regras de legística únicas para todos os atos normativos em Portugal?

As regras de legística promovem uma escrita clara, sucinta e bem organizada. A sua aplicação torna a legislação e a regulamentação mais facilmente compreensível, facilitando a sua interpretação e aplicação pelos cidadãos.

Todos os atos normativos devem ser compreensíveis, e, se todos seguirem as mesmas regras de legística:

- Torna-se mais fácil conhecer e implementar essas regras;
- Padroniza-se e uniformiza-se a redação da legislação e regulamentação, minimizando-se os custos associados à aplicação de regras diferentes com os mesmos propósitos.

### Como asseguramos que as regras de legística são adequadas e permanecem adequadas ao longo do tempo?

As regras de legística devem ser revistas periodicamente para avaliar se se encontram a servir o seu propósito, numa lógica de melhoria incremental contínua.

### Qual a importância do apoio técnico especializado na área da legística?

Escrever leis tem um pendor político e um pendor técnico. Do ponto de vista político, é necessário identificar quais as opções políticas que se pretendem verter no texto legislativo. Do ponto de vista técnico, é necessário verter essas opções políticas num texto legal.

A preparação e elaboração de textos legais de qualidade requer um conhecimento das regras de legística, que promovem a existência de legislação mais clara e coerente entre si, facilitando a sua aplicação prática.

O apoio técnico especializado permite que os decisores políticos tenham mais tempo disponível para o debate político, permitindo aprimorar as opções políticas, e permite também aprimorar o rigor técnico da legislação produzida.

### Porquê estabelecer a obrigatoriedade da publicação de preâmbulo associado a cada ato normativo?

O preâmbulo é uma forma de apresentar expressamente a fundamentação por trás das opções tomadas no ato normativo em causa. Essa fundamentação, por sua vez, é essencial para compreender essas opções.

Um preâmbulo que apresente uma fundamentação expressa para cada uma das opções tomadas:

- Permite maior escrutínio dessas opções e da fundamentação que se encontra subjacente às mesmas;
- Permite aferir se a fundamentação se mantém pertinente ao longo do tempo;
- Permite aferir se as opções tomadas se encontram a ter os resultados esperados, de acordo com a fundamentação apresentada;
- Facilita a interpretação e aplicação da legislação e da regulamentação, dado que permite mais facilmente enquadrar a sua conceção e os seus propósitos.

## Qual a importância de promover nos diplomas legislativos que sejam indicados expressamente os problemas que se pretende resolver, os benefícios, os custos e os riscos esperados, bem como os mitigantes desses riscos?

A indicação desta informação permite:

- Um debate mais claro sobre as iniciativas legislativas, dado que elas deverão ser mais transparentes quanto aos seus objetivos, custos e riscos;
- Um escrutínio mais rigoroso sobre a efetividade da legislação produzida, dado que, ao longo do tempo, será possível estudar a sua eficácia prática face aos objetivos propostos, bem como quais os custos e riscos reais face aos custos e riscos identificados originalmente;
- Melhorar a qualidade do debate democrático.

## Porquê determinar a publicação consolidada? Isso não é já feito em diversos sites institucionais da internet, incluindo na própria página online do Diário da República?

É verdade que há vários sites na internet (por exemplo, o sítio da Procuradoria-Geral da República e o próprio Diário da República) que disponibilizam versões consolidadas de alguns diplomas, com especial enfoque, como é natural, nos grandes corpos legislativos, como os códigos. Também há outros sítios (Banco de Portugal, CMVM, Diversas Direcções-Gerais, etc.) que disponibilizam as versões consolidadas relativas à área sectorial onde têm intervenção.

A legislação que é objeto de consolidação é, por isso, apenas uma pequena parcela da legislação em vigor. O Diário da República, ao contrário do que faz o Jornal Oficial da União Europeia, não oferece sistematicamente um serviço de consolidação, completo e atempado, da legislação em vigor. Numa sociedade onde o ritmo legislativo é tão acelerado, a ausência de versões consolidadas atualizadas torna muito difícil o conhecimento da legislação em vigor.

## Mas há várias iniciativas privadas que assentam na consolidação de legislação como modelo de negócio. A oferta atualmente existente não será suficiente?

Existem diversos serviços orientados para profissionais, como advogados, onde é possível pagar para ter acesso a compilações e legislação consolidada. Mas esse serviço, naturalmente, não é gratuito. Uma vez que ter acesso fácil a legislação clara, atualizada e comprehensível é um direito de todos os cidadãos, o Estado deve assegurar que esse serviço está disponível para todos, de forma gratuita.

## A consolidação e sistematização da legislação é uma tarefa exequível?

É sim, por exemplo o Jornal Oficial da União Europeia consolida sistematicamente toda a legislação produzida. Se isso é feito para 24 versões linguísticas, será certamente possível fazê-lo para uma única língua.

Também na Bélgica existe o serviço online “Moniteur Belge”, disponível em duas línguas oficiais (francês e flamengo), disponibilizando um motor de busca que, assente num potente servidor, permite consultar a legislação consolidada do país.

# COMBATE AOS CRIMES CONTRA A LIBERDADE E AUTODETERMINAÇÃO SEXUAL

## OBJETIVO

- Combater os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.
- Consagrar a natureza pública dos crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência.
- Valorizar o papel da vítima na decisão de suspensão provisória do processo em processos por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado.
- Melhorar a formação dos magistrados no sentido de uma melhor compreensão deste tipo de crimes.

## PROPOSTA

1. Consagrar a natureza pública dos crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo, ao mesmo tempo, à vítima a faculdade de requerer a suspensão provisória do processo, de forma livre e informada.
2. Valorizar o papel da vítima na decisão de suspensão provisória do processo em casos por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, harmonizando o Código de Processo Penal com a Diretiva n.º 1/2014, emitida pela Procuradoria-Geral da República.
3. Promover o incremento da componente multidisciplinar na formação dos magistrados, em áreas como a vitimologia, a psicologia, a sociologia e a violência sexual, de modo a que haja um cabal entendimento dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, em várias vertentes, quer do crime, quer do agente, quer da vítima e das consequências para a vítima - não só físicas, mas também psicológicas.

## RACIONAL

1. Os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual estão envoltos num silêncio ensurdecedor e, segundo a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), o escasso número de denúncias tem origem na existência de vários obstáculos à revelação destes casos.
2. Existem também relevantes entraves culturais como “o facto de estarmos perante um núcleo tão delicado da intimidade pessoal, o medo de ser desacreditado ou desacreditada pelo sistema judicial, pelas estruturas de apoio e até pela própria família, a desvalorização social da violência sexual, frequentemente ligada a uma culpabilização da própria vítima ou desresponsabilização parcial do agressor e o facto de, muitas vezes, o crime ocorrer no seio de uma relação de intimidade ou proximidade familiar explicam a renitência da vítima em denunciar um crime sexual”, de acordo com a APAV.
3. São crimes onde as relações de poder têm grande relevância, abstendo-se a vítima frequentemente de denunciar o crime pelo facto de o agressor ser muitas vezes seu familiar ou conhecido próximo.
4. Em 2020, de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna de 2020, cerca de 17% das vítimas de violação eram familiares do autor do crime, e mais de metade das vítimas tinham uma relação de conhecimento com o autor do crime.
5. Ao mesmo tempo, uma grande percentagem das decisões judiciais relativas a crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual têm sido muito polémicas, com a frequente desvalorização social destes crimes, ligada a uma culpabilização da própria vítima ou desresponsabilização parcial do agressor – confirmando os receios de muitas vítimas que optam, por este motivo, por não denunciar.
6. Atualmente, o procedimento criminal por alguns destes crimes – nomeadamente os crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência – depende de queixa, salvo se os crimes forem praticados contra menor ou deles resultar suicídio ou morte da vítima. Todavia, nos crimes de violação e de coação sexual, o Ministério Público pode dar início ao procedimento criminal, no prazo de seis meses a contar da data em que tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores, sempre que o interesse da vítima o aconselhe.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Quais são as principais consequências de os crimes em apreço passarem a ter natureza pública, em vez de semipública?

Existem duas principais consequências: por um lado, qualquer pessoa poderá denunciar o crime, e o processo correrá independentemente da vontade da vítima e, por outro lado, o prazo para queixa – atualmente de 6 meses – deixará de existir.

### Porquê prever a suspensão provisória do processo?

No regime proposto, a possibilidade de suspender provisoriamente o processo surge como “válvula de escape” do sistema. Assim, a vítima pode evitar que o processo prossiga para a fase de julgamento, sendo uma forma de ouvir a vítima e considerar a sua vontade, o que é fundamental para garantir o equilíbrio da proposta.

### Tornar públicos os crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência não significa obrigar a vítima a passar por um processo que não quis?

Não. A atribuição de natureza pública a estes crimes facilitaria o desbloqueio de várias situações e levaria um maior número de denúncias, uma vez que não dependeria apenas da vítima a participação destes crimes e o necessário impulso processual.

Esta alteração da natureza do crime não nega que nestes crimes é afetada, severa e gravemente, a esfera de intimidade da vítima, mas antes reconhece que é necessário que sejam compatibilizadas a necessidade de evitar a possível vitimização processual da vítima do crime e a necessidade de assegurar que o processo não é bloqueado por receio de repercussões ou de falta de apoio por parte da sociedade e, em particular, das entidades públicas.

Atualmente, nos casos dos crimes de coação sexual e violação, o Ministério Público pode dar início ao procedimento criminal, no prazo de seis meses a contar da data em que tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores, sempre que o interesse da vítima o aconselhe – ou seja, o Ministério Público já tem competência para dar início ou encerrar o processo mediante a sua avaliação do que seja o interesse da vítima, sem que a vítima tenha, efetivamente, uma palavra a dizer.

# CRIAÇÃO DO PROVEDOR DA CRIANÇA

## OBJETIVOS

- Criar o Provedor da Criança, para defender e promover os direitos das crianças em Portugal.

## PROPOSTA

1. Criar o Provedor da Criança, entidade independente a funcionar junto da Provedoria de Justiça e especializada na promoção e defesa dos direitos das crianças.
2. Atribuir ao Provedor da Criança a competência de verificar a conformidade do enquadramento legal e institucional português face ao Direito Internacional e Europeu e o poder de dirigir formalmente recomendações às diversas entidades públicas.
3. Atribuir ao Provedor da Criança a competência de divulgar e promover os direitos das crianças e os respetivos meios de defesa disponíveis.

## RACIONAL

1. As crianças são, pelos mais diversos fatores, os cidadãos mais desprotegidos e que mais necessitam de proteção por parte da sociedade. Tendo em conta o impacto que as experiências vivenciadas na infância têm no desenvolvimento, torna-se crucial a criação de um mecanismo autónomo e exclusivo dedicado não só à defesa destes cidadãos, atentas as suas múltiplas especificidades, mas também à promoção dos seus direitos.
2. Em Portugal, as duas estruturas cujo trabalho se aproxima de uma defesa institucional dos direitos das crianças em especial são o Provedor de Justiça e a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPCJ). Contudo, nenhuma destas entidades tem a configuração ideal para defender os direitos das crianças face ao Estado: o Provedor de Justiça não é uma entidade especializada nos direitos das crianças e a CNPDPCJ não é independente, apesar de ser autónoma, funcionando no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
3. Em 2019, o Comité dos Direitos da Criança da ONU recomendava a Portugal que criasse um mecanismo específico, dentro da Provedoria de Justiça, para monitorizar, de forma independente, a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal.
4. Por outro lado, o atual mecanismo europeu de provedoria das crianças conta atualmente com 43 instituições de 34 países membros do Conselho da Europa. Infelizmente, Portugal é dos poucos membros da União Europeia que não pode fazer parte por não ter em funcionamento um organismo independente de promoção dos direitos humanos das crianças.

5. As crianças são seres humanos, titulares de direitos, que requerem uma especial proteção pela sua vulnerabilidade em razão da idade. O livre e saudável desenvolvimento das crianças é fundamental para garantir a dignidade da pessoa humana nas suas múltiplas dimensões. A criação de uma estrutura autónoma e exclusiva, reconhecida pelas instâncias internacionais dedicadas a este assunto e inserida em contexto europeu, é um passo imprescindível na proteção das crianças e contribui para levar mais longe os atuais mecanismos, insuficientes, de promoção dos direitos da infância.
6. O flagelo da pobreza infantil e da falta de oportunidades no acesso à saúde e à educação veio ser agravado pela pandemia dadas as desigualdades nas condições de ensino e a dificuldade da recuperação de aprendizagens.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O Provedor da Criança deverá receber queixas relativas aos direitos das crianças?

Poderá fazê-lo, mas deve remetê-las ao órgão competente – por exemplo, ao Ministério Público, caso receba uma denúncia de um crime, ou ao Provedor de Justiça, caso receba uma queixa relativa à atuação de uma entidade pública em concreto. O Provedor da Criança tem competências que não se confundem com a da Provedoria de Justiça, já que não passarão tanto por agir relativamente a casos concretos, mas sim relativamente ao enquadramento legal e institucional, nomeadamente monitorizando a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança.

### Mas qual é a vantagem face ao atual modelo e à CNPDPCJ?

A verificação da atuação do Estado e do enquadramento legal nacional deve ser feita por uma autoridade independente. A CNPDPCJ é um organismo que faz parte da administração pública, sendo tutelada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

### E porque não atribuir estas competências à Provedoria de Justiça?

Por duas razões: desde logo porque o sentido da intervenção é distinto do sentido da intervenção da Provedoria de Justiça, sendo o Provedor da Criança menos vocacionado para casos concretos, e também porque as competências do Provedor de Justiça são muito amplas, tornando-se por isso difícil concretizar o objetivo de especialização.

### Como se compara Portugal internacionalmente neste tema?

Portugal faz parte da minoria de membros do Conselho da Europa que não está representado no mecanismo internacional, ao contrário dos seguintes países: Albânia; Arménia; Azerbaijão; Bélgica; Bósnia e Herzegóvina; Bulgária; Croácia; Chipre; Dinamarca; Estónia; Finlândia; França; Geórgia; Grécia; Hungria; Islândia; Itália; Irlanda; Letónia; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Moldávia; Montenegro; Noruega; Polónia; Sérvia; Eslováquia; Eslovénia; Espanha; Suécia; Holanda; Ucrânia e Reino Unido.

# COMBATER A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

## OBJETIVOS

- Prevenir atos de violência doméstica e melhor proteger as suas vítimas.
- Formular uma estratégia multidisciplinar de modo a garantir uma melhor e mais célere resposta do Estado em situações de violência doméstica.
- Garantir maior sensibilização e mais formação para o tema da violência doméstica e uma melhor sincronização entre tribunais, forças de segurança e organizações de apoio à vítima.
- Investir na criação de medidas educacionais de prevenção na sociedade.
- Investir na criação de mecanismos de prevenção e intervenção sobre o agressor, atuando de forma pedagógica com vista à reinserção social.

## PROPOSTA

### 1. Processo Judicial

#### 1.1 Urgência e Proteção da Vítima

- a. A resposta social tem de ser, sobretudo, local e próxima. É urgente 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. Os órgãos de gestão local desta rede devem ter contato direto com as associações de apoio à vítima.
- b. As respostas sociais têm de envolver a sociedade civil e os privados. 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, diversificando e ampliando a rede nacional de apoio.

#### 1.2 Enquadramento Penal e Forças de Segurança

- a. Autonomizar o crime de exposição de menor a violência doméstica, já que os menores veem o seu desenvolvimento gravemente prejudicado quando são expostos a este crime, com consequências devastadoras e duradouras.
- b. As Fichas de Avaliação de Risco para situações de violência doméstica devem ser alteradas, formulando as questões de forma clara, melhorando a sua compreensão tanto pelas vítimas, como pelas Forças de Segurança, além de que devem ser incluídas nestas Fichas questões sobre os menores envolvidos na situação – como testemunhas ou vítimas.

#### 1.3 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.
- 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.

- c.** A Segurança Social deve permitir que, mediante disponibilidade dos advogados, seja nomeado apenas um advogado para todos os casos (família, divórcio, violência), 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 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 de violência doméstica. Uma escola no local de realojamento da família deve atribuir imediatamente uma vaga, sem observância do numerus clausus. 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 que este problema possa ser identificado precocemente.

### 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.
- c.** Não existem técnicos de reinserção suficientes para o número de agressores, sendo, portanto, fundamental investir em recursos humanos nesta área.

### 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

- d.** 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 a garantir a sua segurança.

## 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 (Ribeiro 2016), concretizada não só através da violência física, mas também psicológica, económica e/ou sexual (Cardoso 2012). As vítimas deste crime são maioritariamente mulheres e, segundo o Relatório Anual de Monitorização de Violência Doméstica de 2019, elaborado pelo Ministério da Administração Interna, em 2019 mais de 80% das vítimas das ocorrências participadas eram mulheres, enquanto mais de 80% dos denunciados eram homens. Sublinha-se, todavia, que a violência doméstica afeta também homens e crianças. Cumpre, ainda, referir a vulnerabilidade de muitos jovens LGBT+, particularmente suscetíveis de ser vítimas de violência doméstica em contexto familiar.
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 (Cardoso 2012). É, portanto, fundamental que as vítimas de violência doméstica tenham 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 – questões já reconhecidas na legislação, em particular na Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, e que tem sido alvo de diversas alterações no sentido de aumentar a proteção das vítimas, especialmente das vítimas mais vulneráveis. A implementação destas intervenções tem, contudo, ficado aquém do pretendido.
3. É necessária uma estrutura que vise entrecruzar informação e conhecimentos entre todas as instituições e organismos que intervêm na problemática da violência doméstica (Ribeiro 2016). 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 investir na segurança da vítima e, também, na reeducação dos agressores. Assim, poderemos garantir uma resposta por parte do Estado mais eficaz e adequada.
5. Atualmente, os números da violência doméstica em Portugal continuam a ser extremamente preocupantes. Segundo o já referido Relatório Anual de Monitorização de Violência Doméstica de 2019, em 2019, foram recebidas pelas Forças de Segurança, em média, 3 participações por hora, sendo que 31% das ocorrências participadas foram presenciadas por menores.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Não se deve considerar que "entre marido e mulher não se mete a colher", e que a violência doméstica é uma matéria do foro íntimo?**

Não. A Iniciativa Liberal considera que a violência doméstica é um crime gravíssimo, que atinge a dignidade da pessoa humana, fazendo sofrer as vítimas física, psicológica e socialmente.

A violência doméstica é normalmente acompanhada de um clima de medo constante sentido pela vítima dentro da sua própria casa, e acompanhada de uma sensação de dependência, emocional ou financeira, por parte da vítima, que tolhe de forma quase absoluta a sua liberdade.

Proteger a dignidade da pessoa humana, na sua dimensão de integridade pessoal, através do Direito, é uma obrigação social.

### **O crime de exposição de menor a violência doméstica é um crime novo?**

Não. Os Projetos de Lei sobre esta matéria têm reunido pareceres positivos de diversas entidades, como o Conselho Superior do Ministério Público, a Ordem dos Advogados e a Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes. Algumas destas entidades sublinham que a exposição de menores a violência doméstica já se encontra criminalizada nos termos do artigo 152.º do Código Penal, reconhecendo, todavia, que nem sempre a prática judiciária tem seguido este entendimento, pelo que esta clarificação continua a ser pertinente.

# GARANTIR A DIVULGAÇÃO DIGITAL DAS DECISÕES JUDICIAIS

## OBJETIVOS

- Garantir que todas as decisões judiciais tomadas pelos tribunais portugueses, incluindo os tribunais de primeira instância e tribunais superiores, são publicadas através da Internet, de forma acessível e transparente.

## PROPOSTA

1. Publicação de todas as decisões judiciais, anonimizadas, por excerto ou na íntegra, dos Tribunais superiores portugueses.
2. Elaboração de um plano tendo em vista a publicação das decisões dos tribunais de primeira instância, dos julgados de paz e dos centros de arbitragem públicos, num prazo de cinco anos, começando com um projeto-piloto de publicação das decisões do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de Santarém.
3. Centralização da publicação das decisões judiciais na base de dados online do Ministério da Justiça.
4. Definição, por via legal, dos critérios que determinam a publicação integral ou por excerto.
5. Uniformização dos procedimentos de publicação, estabelecendo a quem compete a publicação, os seus prazos e o formato.

## RACIONAL

1. O escrutínio do exercício dos poderes públicos é uma componente essencial do funcionamento de uma democracia liberal. As decisões tomadas devem ser transparentes e fáceis de encontrar e compreender, como parte do debate público e do processo coletivo de tomada de decisões políticas.
2. Os tribunais têm um papel social muito importante, através da resolução de litígios de forma pacífica e da promoção do cumprimento da lei e do Direito. Todos os dias, os tribunais dão corpo ao Estado de Direito, e o seu bom funcionamento é essencial para promover a paz social e a ordem pública, bem como a confiança das pessoas no regime.
3. Todos os dias, os tribunais tomam decisões que têm impacto direto na vida das pessoas. Embora não exista em Portugal um sistema de precedente, as decisões tomadas, principalmente no caso dos tribunais superiores, influenciam as decisões dos outros tribunais e, também, as decisões tomadas pelas pessoas.
4. Os tribunais têm, assim, um impacto muito relevante na forma como o Direito é aplicado e vivido, na prática, pela população. Têm um impacto relevante no funcionamento da sociedade, da economia e do sistema político, ao tomarem decisões vinculativas em matérias muito abrangentes, que vão de questões familiares, a matérias empresariais, ou a avaliações da conformidade de leis ou outros instrumentos com a Constituição.

5. Para promover debate público e promover uma melhoria contínua da qualidade das decisões jurisdicionais, é necessário que as mesmas sejam escrutináveis e escrutinadas, quer no debate público e mediático, quer no debate académico, mais especializado. Ao decidir como melhorar, em contínuo, as nossas leis, tem de saber como as mesmas se encontram a ser aplicadas, na prática, por todos os tribunais.
6. Para o efeito, é necessário que as decisões jurisdicionais estejam disponíveis e sejam facilmente acessíveis. Para ter uma verdadeira visão de conjunto, importa maximizar o número de decisões jurisdicionais disponibilizadas publicamente, não se encontrando fundamentos objetivos para distinguir certas decisões de outras.
7. A divulgação das decisões jurisprudenciais permite também promover um maior debate e diálogo dentro do próprio sistema jurisdicional, promovendo-se desta forma uma melhoria contínua das decisões tomadas e, também, uma potencial maior previsibilidade das mesmas (dado que existe informação disponível para aferir qual a tendência de certo tribunal para tomar uma certa decisão).
8. A transparência fomenta a confiança e robustece a capacidade da comunidade de introduzir melhorias, onde necessário. Ter acesso a todas as decisões jurisdicionais, através de uma base de dados adequadamente sistematizada e pesquisável, parece a melhor forma de maximizar a capacidade de existir escrutínio público, mediático e académico sobre os tribunais, fomentando e alimentando o debate público sobre quais as melhorias a introduzir no nosso sistema jurídico e jurisdicional.
9. Em Portugal, não se encontra expressamente prevista a forma de publicação de decisões judiciais. Grande parte das decisões dos tribunais superiores não é publicada, inclusivamente não havendo transparência quanto ao critério seguido para publicação, ou não, de uma dada decisão.
10. No entanto, a publicidade das decisões judiciais está prevista, nomeadamente no artigo 163.º do Código de Processo Civil, no artigo 86.º do Código de Processo Penal, e nos artigos 30.º e 185.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Estas normas continuam a ser aplicadas ignorando a evolução tecnológica ocorrida desde que foram criadas. Trata-se de uma abordagem parada no tempo, que resulta numa publicitação incompleta e parcial das decisões judiciais, com prejuízo para a visibilidade da justiça e para o escrutínio da mesma pelos cidadãos.
11. Não sendo públicos os critérios utilizados para decidir quais as decisões que são publicadas, é impossível avaliá-los, ou perceber que tipo de decisões ficam de fora. Acresce que a publicação na Internet é hoje fragmentada, dispersa por mais do que um sítio internet, com todas as ineficiências que daí decorrem (duplicação de publicações, aumento de custos, dificuldades de consulta, etc.).
12. No caso das decisões do Supremo Tribunal de Justiça, o atual modelo acarreta também dificuldades para que os cidadãos interponham o chamado "recurso para uniformização de jurisprudência". Este recurso (de cariz extraordinário) é admissível caso exista jurisprudência conflituante sobre uma determinada matéria, permitindo ultrapassar esse conflito. A efetividade destes recursos é fortemente limitada quando o cidadão não tem forma de saber se existe um conflito jurisprudencial, visto que as decisões não são publicadas.

## QUANTIFICAÇÃO

De acordo com as estatísticas fornecidas pelo Tribunal Constitucional, o número total de casos decididos pelo Tribunal Constitucional em 2019 foi de 1683. Ao pesquisar o ano de 2019 na sua base de dados online, pode-se ver que apenas 785 casos foram publicados online.<sup>1</sup>

No que diz respeito ao Supremo Tribunal de Justiça, de acordo com as estatísticas do Ministério da Justiça, o Supremo emitiu 1463 decisões de recurso ("Recursos de Revista") relativas ao ano de 2019, mas apenas 785 foram publicadas online, dificultando-se assim o denominado recurso por conflito jurisprudencial previsto no artigo 688 do CPC,<sup>2</sup> visto que os cidadãos não têm um cabal conhecimento das decisões tomadas por este Tribunal.

Com respeito aos Tribunais de Recurso ("Tribunais da Relação"), 14.948 decisões de recurso ("Recursos de Apelação") foram decididas em 2019, mas apenas 3643 decisões foram publicadas online (um rácio de cerca de 5 para 1 decisões/decisões publicadas).<sup>3</sup>

Para além da quantidade dos dados, o que também é relevante avaliar é a qualidade dos dados. Em Portugal as decisões judiciais só estão disponíveis no formato (X)HTML. Outros formatos, como o XML, seriam preferíveis como um formato de dados aberto para reutilização, uma vez que metadados, como data, decisão e partes relevantes, poderiam ser mais facilmente codificados em parte do ficheiro XML.<sup>4</sup>

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual a importância de aumentar o escrutínio das decisões judiciais? Isso não pode promover uma politização e uma mediatização excessiva da Justiça?

O debate público informado é essencial para o bom funcionamento de uma democracia. Permite identificar e avaliar potenciais problemas e alternativas de solução.

Os tribunais aplicam, todos os dias, a lei e o Direito. A forma como o fazem, o tempo que demoram, o tipo de questões que se levantam junto dos tribunais, todas estas matérias, entre outras, merecem ponderação pública e escrutínio público, no sentido de aferir se o sistema judicial se encontra a funcionar devidamente.

Por outro lado, a transparência e o escrutínio fomentam a confiança. Os tribunais são órgãos de soberania e, como tal, devem ser transparentes na sua atuação. Conhecer as decisões proferidas pelos tribunais é fundamental para compreender como as leis e o Direito se encontram a ser aplicados na prática, permitindo identificar possíveis falhas e avaliar, também, possíveis soluções.

<sup>1</sup> (TC > Tribunal Constitucional > Estatísticas," accessed July 1, 2021, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/tribunal-estatisticas.html>.)

<sup>2</sup> (Data from 01/01/2019 to 31/12/2019 in "ECLI - Jurisprudência Portuguesa," accessed July 7, 2021, <https://jurisprudencia.csm.org.pt/>.)

<sup>3</sup> ("Recursos Cíveis Findos Nos Tribunais Judiciais Superiores," accessed July 7, 2021, <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Recursos-civeis-findos-nos-tribunais-judiciais-superiores.aspx>)

<sup>4</sup> (in "File Formats," accessed June 23, 2021, <http://opendatahandbook.org/guide/en/appendices/file-formats/>. "Recommendation 20: For reuse purposes court decisions should be made available in the most optimal computer-readable format possible, given the capabilities of the drafting process. JSON or RDF/XML are preferred" in Marc van Opijken et al., "On-Line Publication of Court Decisions in the EU... p. 151)

## Qual a importância de dinamizar o debate académico sobre decisões jurisdicionais?

A divulgação de decisões jurisprudenciais permite a sua análise académica. Podem ser analisadas, de forma descriptiva ou crítica, decisões específicas, ou conjuntos de decisões, para identificar tendências. Esta análise permite avaliar de forma mais completa e rigorosa a forma como a lei e o Direito se encontram, efetivamente, a ser aplicados, com destaque para análises setoriais, que permitam avaliar a forma como certas áreas do Direito funcionam, na prática.

Do ponto de vista das políticas públicas, esta análise é essencial para compreender a efetividade prática das leis, face aos objetivos subjacentes às mesmas, e para procurar compreender o impacto social e/ou económico das decisões jurisprudenciais.

## Qual a importância de dinamizar o debate jurisdicional?

A divulgação das decisões dos tribunais permite a que os vários tribunais conheçam as decisões dos seus pares e dos tribunais superiores. Este conhecimento permite aos tribunais terem em consideração essas decisões, aproximando-se ou afastando-se, de forma fundamentada, das mesmas.

Este debate permitirá que os argumentos favoráveis e desfavoráveis a diversas interpretações jurídicas entrem em confronto de forma mais alargada, promovendo desta forma a identificação das interpretações mais sólidas e com fundamentos mais adequados, para cada caso concreto.

## Qual a importância de dinamizar a previsibilidade das decisões jurisdicionais? Porque é que este objetivo é promovido pela divulgação de decisões jurisprudenciais?

O Direito tem dois grandes objetivos: a justiça e a certeza. A previsibilidade do Direito é essencial para permitir às pessoas viverem as suas vidas com uma ideia clara de como devem agir para agirem de acordo com os princípios e normas jurídicas aplicáveis, em cada momento, promovendo a confiança e evitando a incerteza, a ambiguidade e querelas desnecessárias.

A divulgação de decisões jurisprudenciais permite conhecer com maior detalhe como cada tribunal decide sobre cada matéria, permitindo antecipar qual o veredito mais provável em cada caso concreto,

## Qual a importância de uniformizar a jurisprudência? Como é que a divulgação de decisões jurisprudenciais potencia esta uniformização?

A uniformização da jurisprudência é essencial para promover a certeza jurídica, bem como uma aplicação da lei de acordo com o princípio da igualdade. É necessário evitar que casos iguais, do ponto de vista dos pressupostos de aplicação de uma dada norma jurídica, sejam decididos de forma diferente, dependendo do tribunal.

É necessário assegurar que as decisões são uniformes, em casos análogos, do ponto de vista factual. É responsabilidade do Supremo Tribunal de Justiça promover essa uniformização.

Ao divulgar todas as decisões jurisprudenciais, é possível identificar decisões que não são uniformes, o que pode então ser levado à atenção do Supremo Tribunal de Justiça.

## Qual a importância de divulgar as decisões de todos os tribunais, dos julgados de paz e de centros de arbitragem públicos? Porque não divulgar apenas as decisões dos tribunais superiores?

Todas as decisões são relevantes. Algumas serão relevantes pelo seu impacto mais sistémico. Mas muitas decisões com impacto mais reduzido, sobre a mesma matéria, são relevantes, como forma de compreender como o Direito se encontra a ser aplicado na prática, identificar tendências e decisões menos habituais.

Há matérias que poderão tender a não subir a tribunais de 2.ª instância, ou ao Supremo Tribunal de Justiça, ou ao Supremo Tribunal Administrativo, e que importa, na mesma, estudar e compreender como se encontram a ser tratadas pelos tribunais.

Importa também avaliar o funcionamento dos julgados de paz e dos centros de arbitragem, o que apenas é possível, de forma mais efetiva, se forem conhecidas publicamente as suas decisões.

## Porquê divulgar as decisões dos tribunais de primeira instância e dos julgados de paz?

Incluir as decisões de 1.ª instância e dos julgados de paz permitiria:

- Aumentar o grau de escrutínio público sobre a atuação dos tribunais de 1.ª instância e dos julgados de paz;
- Aumentar o grau de escrutínio académico sobre essa atuação, numa perspectiva pluridisciplinar sobre a atuação da Justiça (poder-se-á inclusivamente utilizar novas tecnologias de análise de informação deste tipo);
- Aumentar o grau de informação disponível sobre como determinada norma tem sido interpretada (poder-se-á inclusivamente começar a tentar utilizar novas tecnologias para apoiar esta análise).

Poder-se-ia argumentar que se estaria a dar mais relevância a decisões de 1.ª instância e de julgados de paz, que poderão depois ser utilizadas como “precedente” jurisprudencial, ainda que contra decisões de tribunais superiores.

Importa referir, a este propósito, no entanto, que estes “precedentes” de tribunais de 1.ª instância e de julgados de paz sempre teriam muito menos autoridade que as decisões de tribunais superiores, e que sempre teriam de ser invocadas com base na sua argumentação, que poderia ser refutada (incluindo utilizando a argumentação apresentada por tribunais superiores).

Por outro lado, decisões de 1.ª instância e de julgados de paz de qualidade, que se tornassem mais conhecidas após divulgação, poderiam ajudar a melhorar a qualidade das decisões sobre essas matérias, mesmo a nível dos tribunais superiores.

Quer do ponto de vista do funcionamento da democracia em geral, quer do ponto de vista do debate jurídico, publicar decisões de todos os tribunais é a melhor proposta.

## **Porquê apenas estabelecer critérios para a divulgação total ou por extratos?**

Embora seja importante que se saiba que existem todas as decisões, e os seus resultados, poderão existir decisões mais relevantes do que outras, do ponto de vista do seu conhecimento completo. Numa lógica de avaliação custo-benefício da divulgação, atendendo aos custos envolvidos, em especial, na anonimização de decisões, importa identificar as decisões mais relevantes, em que o conhecimento da sua fundamentação seja essencial, por exemplo por ser trave-mestra de uma certa tendência jurisprudencial.

## **Porquê anonimizar as decisões antes de publicação?**

### **Isso não envolve custos elevados?**

Anonimizar as decisões permite salvaguardar a privacidade das pessoas e entidades envolvidas, não sendo do interesse público conhecer esses pormenores, nem tendencialmente relevante para a avaliação da decisão em causa.

Os custos envolvidos na anonimização das decisões justifica o desenvolvimento de protocolos e mecanismos que procurem minimizá-los, e que serão objeto de estudo nos projetos-piloto.

## **Esta medida não implicará custos elevados, devido à necessidade de digitalização das decisões judiciais?**

Como consta do artigo 24.º do CPTA e 132.º do Código de Processo Civil, os processos judiciais em matéria administrativa e cível têm já natureza eletrónica, sendo tramitados através de plataforma eletrónica. A apresentação de peças processuais pelas partes, assim como os atos processuais de magistrados são efetuadas por via digital. (cfr. arts. 4.º e 19.º da Portaria n.º 280/2013).

Fazendo um paralelismo com a publicitação de documentos administrativos, a Lei atualmente em vigor já sufraga o entendimento de que a transmissão de documentos administrativos que já se encontrem em formato digital não implicam custos de grande relevância.

Nos termos do artigo 14.º, al. d), da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, “No caso de reprodução realizada por meio eletrónico, designadamente envio por correio eletrónico, não é devida qualquer taxa.” Como afirmado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nomeadamente no seu Parecer n.º 32/2021 “Assim, pelos documentos que (já) estão informatizados (em que já foi feita a conversão para digitalização) e que são enviados por correio eletrónico ao requerente, não é devida qualquer taxa.”

A publicitação das decisões judiciais, tal como já sucede no âmbito dos procedimentos administrativos, não implicará qualquer digitalização de documentos (e consequentemente, grandes custos acrescidos) visto que os processos judiciais são já tramitados por via eletrónica.

## Porquê esperar 5 anos para publicar todas as decisões de primeira instância?

Em média, um tribunal judicial profere um pouco mais de 11.000 decisões por ano. Portugal tem 38 tribunais judiciais, ou seja, existem cerca de meio milhão de decisões por ano.

Ao mesmo tempo, a anonimização de decisões judiciais implica bem mais que expurgar os nomes das decisões, carecendo de recursos, técnicos e humanos, que atualmente não existem no sistema judicial. Propondo-se um projeto-piloto, pretende-se compreender os custos e as dificuldades sentidas neste processo, de forma a mitigá-los no longo prazo.

## Qual a importância de projetos-piloto neste domínio?

Os projetos-piloto permitem identificar dificuldades práticas com a política de divulgação de decisões jurisprudenciais e protocolos para a efetivar da forma mais eficiente, atendendo às dificuldades identificadas. Permite também avaliar o impacto potencial da política em causa.

## Porquê ter o projeto-piloto no Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de Santarém?

O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de Santarém é um tribunal de competência especializada, que decide sobre matérias que raramente chegam ao Supremo Tribunal de Justiça - a matéria contra-ordenacional esgota-se frequentemente nos Tribunais da Relação.

Assim, pela especialização do tribunal e consequente particularidade da matéria, faz sentido que se publiquem as decisões de primeira instância proferidas por este tribunal.

## Qual a importância de criar uma base de dados centralizada?

A base de dados centralizada facilita o acesso às decisões dos tribunais.

Quem tenha interesse, sabe que poderá encontrar a decisão num sítio específico, evitando-se a dispersão de informação, e facilitando que a mesma seja encontrada por quem a procure ou a quem interesse.

# REFORMA DO GOVERNO E DA ORGANIZAÇÃO DAS MAGISTRATURAS

## OBJETIVOS

- Aumentar a transparência na nomeação para os tribunais superiores;
- Diminuir o corporativismo e promover o mérito nas magistraturas;
- Democratizar o acesso às magistraturas e aumentar a diversidade nos tribunais superiores;
- Prestigiar o exercício de funções na magistratura.

## PROPOSTA

1. Criar um Conselho Superior das Magistraturas, que funda o Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e o Conselho Superior do Ministério Público;
2. O Conselho Superior das Magistraturas integrará:
  - a. Uma maioria de membros de fora das magistraturas, incluindo o seu Presidente, designada por uma maioria de 2/3 dos deputados em efetividade de funções;
  - b. Uma minoria de membros juízes e de magistrados de Ministério Público, designados pelos seus pares.
3. Os membros do Conselho Superior das Magistraturas terão de reunir requisitos de reconhecida honestidade e integridade, independência de espírito e competências, conhecimento e experiência para o cargo;
4. Serão designados para um mandato único de dez anos, não renovável;
5. O orçamento do Conselho Superior das Magistraturas será definido pela Assembleia da República, encontrando-se o Conselho Superior das Magistraturas sujeito a auditoria pelo Tribunal de Contas;
6. O Conselho Superior das Magistraturas será responsável por:
  - a. Nomear juízes dos tribunais superiores, de entre juízes e juristas de mérito, por concurso, após audição pública;
  - b. Avaliar e decidir sobre incidentes disciplinares relativos às magistraturas;
  - c. Decidir sobre a avaliação dos juízes dos tribunais superiores e sobre a progressão no Ministério Público.
7. O acesso à magistratura judicial e ao Ministério Público será feito por concurso, com licenciatura em Direito, mestrado em Direito, e requisito mínimo de cinco anos de experiência profissional relevante, e transformação do Centro de Estudos Judiciários num centro de formação contínua para magistrados, sendo o concurso avaliado pelo Supremo Tribunal de Justiça, no caso dos juízes, e pela Procuradoria-Geral da República, no caso dos magistrados do Ministério Público.
8. A avaliação dos magistrados será feita com base em critérios qualitativos e quantitativos relativos à função, e remuneração com base nessa mesma função, incluindo componente variável destinada a premiar prestações particularmente meritórias.

9. Será estabelecido um regime transitório de adaptação ao novo sistema, gerido por uma entidade independente, que permita respeitar expectativas criadas pelo sistema vigente, mas também acautelar a estabilidade da reforma defendida nesta proposta.

## RACIONAL

1. Os juízes e os magistrados do Ministério Público têm uma função essencial na promoção do regular funcionamento do sistema judiciário.
2. Integrar o corpo de juízes ou de magistrados do Ministério Público deve ser uma função de prestígio, e o exercício de funções como magistrado deve ser encarado como uma função de interesse público.
3. O corporativismo é inimigo do mérito e da transparência, corroendo a confiança da população no funcionamento dos tribunais e do Ministério Público.
4. A falta de transparência na designação para os tribunais superiores remove dignidade e secundariza o exercício de funções nesses tribunais, que padece ainda de não ser praticamente escrutinada por qualquer entidade externa.
5. O acesso à magistratura deve depender de um nível de experiência profissional comprovada suficiente para a pessoa exercer a função, não de acesso a um curso preparatório teórico. O exercício de funções como magistrado depende de um grau relevante de experiência, que permita à pessoa compreender cabalmente um conjunto alargado de situações.
6. Juristas de mérito reconhecido, e de ampla experiência, devem poder entrar diretamente para a magistratura, através de nomeação. Trazem perspetivas novas e diferentes face a juízes de carreira, contribuindo para maior diversidade de pensamento e maior debate, com as vantagens inerentes para as decisões dos tribunais.
7. Os magistrados devem ser avaliados com base em critérios qualitativos e quantitativos relativos exclusivamente às funções desempenhadas, e remunerados em conformidade, incluindo, potencialmente, uma componente variável, associada a desempenhos particularmente meritórios da função. O objetivo será promover o mérito e a qualidade das decisões judiciais.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Esta proposta não vai diminuir a independência das magistraturas?

Os magistrados continuariam a beneficiar das proteções legais de que hoje dispõem relativamente à sua independência, incluindo, no caso dos juízes, por exemplo, a sua inamovibilidade. Por outro lado, a nomeação de membros para o Conselho Superior das Magistraturas assentaria em critérios que promoveriam a sua independência, e seria estabelecido um mandato único longo, que também promoveria essa independência.

O funcionamento do sistema judiciário à margem de qualquer controlo externo tem resultado num excessivo corporativismo e fechamento do sistema ao exterior, que urge combater, a bem da transparência, da confiança, e da abertura e regular funcionamento do sistema judiciário.

## Esta proposta não vai politizar as magistraturas?

A democracia liberal é um sistema com freios e contrapesos, de separação e interdependência de poderes, que impede a concentração de poder e permite e promove o controlo dos diversos poderes.

As magistraturas funcionam hoje numa lógica corporativa, com parco escrutínio externo da sua atividade. O escrutínio público e político é crucial em democracia, para promover uma melhoria continuada da qualidade das instituições.

A proposta visa quebrar esta lógica corporativa, mantendo as proteções da independência dos juízes, mas impedindo as magistraturas de funcionarem viradas apenas para si mesmas.

## Porquê estabelecer um Conselho Superior das Magistraturas e não dois conselhos, um para juízes e outro para Ministério Público?

A dimensão do país não justifica a existência de dois órgãos com funções muito similares. A maior escala do conselho único conferir-lhe-á também maior grau de influência, independência e capacidade de atuação sobre o sistema judiciário.

## Porquê estabelecer uma maioria de membros não-magistrados no Conselho Superior das Magistraturas?

O objetivo é promover uma maior independência do Conselho Superior das Magistraturas face aos magistrados. Procura-se criar, neste Conselho, um ascendente de membros não ligados às magistraturas, e, portanto, mais autónomos no seu pensamento face ao pensamento que prevaleça entre magistrados.

Os magistrados continuariam representados no Conselho, mas, se adotarem uma lógica corporativa no seu processo de decisão, terão de convencer pessoas de fora do setor, qualificadas e autónomas, das propostas que façam e das ideias que defendam.

## Porquê estabelecer que o Presidente do Conselho Superior das Magistraturas seja de fora das magistraturas?

O Presidente do Conselho Superior das Magistraturas terá um poder relevante sobre o funcionamento deste órgão, dinamizando e moderando reuniões, ou por controlo da agenda debatida nessas reuniões, entre outros poderes.

Não sendo magistrado, sairia assim reforçada a independência do Conselho Superior das Magistraturas face a eventuais interesses corporativos.

## Porquê estabelecer mandatos únicos de dez anos, não renováveis, para exercer funções no Conselho Superior das Magistraturas?

Para promover a independência do Conselho Superior das Magistraturas face ao poder político e aos ciclos políticos conjunturais, permitindo a sua atuação com base numa lógica de longo prazo.

## **Porquê estabelecer uma intervenção do Conselho Superior das Magistraturas nas nomeações e em matérias disciplinares?**

O objetivo é contribuir para uma menor endogamia nas escolhas, e que as mesmas dependam efetivamente do preenchimento de critérios de mérito para o exercício da função, bem como diminuir os conflitos de interesses na instrução e decisão sobre processos disciplinares.

## **Porquê estabelecer que o acesso às magistraturas deve depender de concurso após um certo período de experiência profissional, substituindo o sistema atual de acesso através do Centro de Estudos Judiciários?**

O atual sistema permite que pessoas sem suficiente experiência prática acedam à magistratura, o que poderá gerar assimetrias relevantes entre os magistrados e, por exemplo, os advogados com os quais se deparam, e deixá-los também sem a experiência relevante para avaliar de forma equilibrada as situações da vida com as quais se deparam e sobre as quais devem decidir.

Ao invés de se considerar que esta questão pode ser suprida com um curso teórico no Centro de Estudos Judiciários, deve promover-se que as pessoas em questão dispõem efetivamente de experiência prática suficiente para começarem a tomar as decisões que os magistrados têm de tomar.

Os concursos (que poderão incluir uma componente escrita e uma componente de entrevista) permitirão aferir se as pessoas com a experiência em causa possuem os conhecimentos necessários para o exercício da função.

Os juízes são titulares de órgãos de soberania e têm que tomar decisões que afetam de forma relevante a vida dos outros, num contexto em que saber como as coisas funcionam na prática é muito relevante, não apenas um estudo teórico do Direito, de forma a promover que se encontram capacitados a lidar com as diversas situações complexas que lhes serão colocadas nos tribunais.

## **Porquê admitir que juristas de mérito possam tornar-se juízes sem primeiro passar pelos tribunais de 1.º instância?**

O objetivo é aumentar a diversidade de experiências nos tribunais superiores. Pessoas com suficiente e amplamente reconhecida idoneidade e experiência jurídica encontram-se capacitadas a integrar tribunais superiores, ainda que sem experiência judicial prévia, e contribuirão para trazer perspetivas diferentes sobre as matérias que sejam colocadas perante os tribunais superiores.

## **Porquê o controlo por parte da Assembleia da República?**

A Assembleia da República, enquanto órgão representativo das diversas tendências de opinião dentro do país, e centro da democracia representativa e da soberania popular, deve dispor de amplos poderes de controlo sobre todo o sistema político.

Dado ser o órgão que representa as diversas tendências de opinião, estará em melhor posição para poder questionar e decidir sobre as magistraturas, procurando consensos entre diversas correntes sobre quem deve julgar os casos mais relevantes no sistema judicial português.

## **Porquê estabelecer a necessidade de uma maioria qualificada para a designação do Conselho Superior das Magistraturas, no caso dos membros designados pela Assembleia da República?**

Uma maioria qualificada de 2/3 dos deputados em efetividade de funções força à existência de debate e confere uma maior representatividade à escolha efetuada, dificultando que a sua seleção dependa apenas de uma maioria absoluta que algum partido, conjunturalmente, detenha.

## **Porquê não haver controlo por parte do Governo?**

O Governo não possui a legitimidade democrática direta da Assembleia da República, não dispõe da pluralidade de visões representadas na Assembleia da República e, enquanto órgão máximo da Administração Pública, controla o poder executivo, que não deve ter ascendente sobre o poder judicial.

## **Porquê assegurar que existe uma avaliação dos magistrados com base em critérios qualitativos e quantitativos?**

É essencial que a avaliação dos magistrados ocorra de acordo com as melhores práticas internacionais, de modo a ser possível identificar de forma objetiva os magistrados com mérito e que desempenham as funções com qualidade e de forma eficiente, contribuindo assim para um bom funcionamento do sistema judiciário e para promoções com base no mérito do candidato.

## **Porquê estabelecer uma componente variável para a remuneração dos magistrados, e porquê a insistência em critérios relativos ao desempenho?**

A componente variável tem por função promover o mérito, de acordo com indicadores bem pensados relativos ao desempenho efetivo das funções, do ponto de vista qualitativo, mas também quantitativo. Aqueles que tenham melhor prestação devem ser premiados adequadamente pelo seu desempenho, de forma diferenciada face a outros que não tenham um desempenho tão positivo, e, especialmente, aqueles que tenham um desempenho negativo.

## **Porquê estabelecer um regime transitório?**

O regime transitório visa respeitar expectativas criadas pelo sistema vigente, mas também acautelar a estabilidade da reforma defendida nesta proposta.

# ALARGAMENTO DO APOIO JUDICIÁRIO E PROMOÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

## OBJETIVOS

- Revisão do regime de acesso ao apoio judiciário, porque ninguém deve deixar de aceder à justiça por falta de meios económicos.
- Promover o acesso a meios alternativos de resolução de litígios, para resolução equitativa de conflitos em casos que, pelas suas características concretas, não justifiquem a intervenção formal de um tribunal.

## PROPOSTA

1. Aumentar os limiares de acesso ao regime de apoio judiciário, permitindo o acesso a mais pessoas.
2. Flexibilizar o acesso ao pagamento em prestações e ao pagamento diferido das taxas de justiça.
3. Criar um projeto-piloto de introdução de um critério qualitativo para o acesso ao apoio judiciário, permitindo ao requerente de apoio judiciário a possibilidade de demonstrar que não consegue fazer face aos encargos com o processo.
4. Promover os meios alternativos de resolução de litígios, nomeadamente:
  - a. Alargar a rede de Julgados de Paz;
  - b. Assegurar a existência de mediadores e a divulgação adequada do sistema de mediação;
  - c. Garantir o conhecimento da população relativo à possibilidade de recorrer a Tribunais Arbitrais.

## RACIONAL

1. O acesso à Justiça não pode depender da condição social da pessoa. Todos, sem exceção, devem ter acesso efetivo ao sistema judiciário. Apenas assim se pode efetivar, verdadeiramente, um Estado de Direito.
2. O regime de acesso aos tribunais deve, portanto, ser equitativo, permitindo que todos possam aceder à tutela jurisdicional para resolver os seus litígios.
3. Em Portugal, em grande medida, o acesso à Justiça não é equitativo e, infelizmente, demasiadas pessoas, em especial de camadas sociais mais pobres, ficam sem acesso aos tribunais por motivos meramente financeiros e económicos, e não por falta de mérito da sua posição.
4. Esta desigualdade no acesso à justiça deve-se, desde logo, ao próprio regime de acesso aos tribunais.

5. Embora se justifique a existência de um pagamento pela utilização do serviço judiciário, para evitar o acesso irrestrito aos mesmos, independentemente de uma ponderação, por parte das próprias partes, do mérito da causa, é essencial que este pagamento não seja visto como uma forma de financiamento dos tribunais, e não constitua um bloqueio, efetivo, do acesso à Justiça.
6. É necessário, portanto, que exista um apoio para quem necessite de acorrer ao sistema judiciário, mas não tenha os meios económicos e financeiros para o efeito.
7. O apoio judiciário permite a pessoas em situação de carência económica beneficiar da nomeação de advogado ou solicitador oficioso e/ou da redução, ou mesmo da isenção, dos gastos inerentes ao processo judicial.
8. O sistema de apoio judiciário deve ser suficientemente abrangente e flexível para abranger quem dele efetivamente necessite, de forma a assegurar acesso universal efetivo ao sistema judiciário.
9. Em Portugal, existem indícios muito fortes de que o sistema de apoio judiciário deixa de fora mais pessoas do que deveria. Mesmo pessoas com dificuldades económicas e financeiras, que vivem no limiar de uma existência condigna, não têm acesso a apoio judiciário. Recentemente, aliás, o Bastonário da Ordem dos Advogados afirmou que, “[o] apoio judiciário, neste momento, só está acessível a pessoas mesmo muito pobres. Temos a classe média completamente fora do acesso à Justiça, e isso é muito preocupante num Estado de Direito”.
10. Não há tutela efetiva da garantia de acesso aos tribunais quando temos situações em que a taxa de justiça a suportar consome quase todo o rendimento mensal disponível da pessoa, o que acontecerá, em especial, quando os rendimentos líquidos sejam próximos do salário mínimo nacional. Na prática, isso torna inviável o pagamento da taxa de justiça e exclui os cidadãos de baixos rendimentos do acesso à justiça, dado que, ainda assim, não terão acesso a apoio judiciário.
11. Assim, importa alargar o regime de acesso ao apoio judiciário. Uma forma será aumentar os limiares de acesso, permitindo a mais pessoas acederem ao apoio, de forma genérica. Essa atualização do regime de acesso ao apoio judiciário deve ter em conta os níveis de rendimentos, mas também os níveis de custo de vida, de forma a permitir abranger, de forma efetiva, pessoas que, de outra forma, teriam que fazer um esforço muito relevante para comportar os custos em causa.
12. Uma outra possibilidade, que pode complementar os critérios quantitativos já existentes, seria introduzir critérios qualitativos de acesso ao apoio judiciário. Esses critérios qualitativos permitiriam ter em conta o caso concreto, quando os critérios quantitativos gerassem situações de manifesta injustiça, em que pessoas ficasse, naquele caso concreto, incapazes de aceder aos tribunais, por motivos de carência económica.
13. Por outro, o pagamento das taxas de justiça pode ser flexibilizado, permitindo o diferimento do seu pagamento, ou que sejam pagas em prestações. Esta flexibilização deverá ter em conta as circunstâncias concretas do caso.
14. Para garantir o acesso à Justiça, desempenham também um importante papel os meios alternativos de resolução de litígios, incluindo a mediação, a arbitragem e os julgados de paz.

15. Existem casos em que importa para a resolução do conflito, não o formalismo de um tribunal, mas a intervenção de um perito que auxilie as partes a chegarem a um acordo, facilitando e promovendo compromissos. A existência destes serviços deve ser de conhecimento generalizado, devendo também promover-se a existência de mediadores capacitados a auxiliar as pessoas a resolverem os seus litígios de forma eficaz e equitativa, a contento de todas as partes.
16. Existem também mecanismos de conciliação, próximos dos mecanismos de mediação, mas em que o perito conciliador tem uma participação e intervenção mais ativa, podendo propor,ativamente, soluções de compromisso.
17. Em ambos os casos, encontra-se em causa a facilitação de um acordo entre as partes, por alguém especializado para o efeito.
18. Os tribunais arbitrais constituem uma alternativa aos tribunais de judiciais, em que o processo seguido é mais simples e mais flexível, podendo ser adequado especificamente ao caso em concreto, sendo sempre necessário assegurar igualdade de armas e equidade. A utilização de tribunais arbitrais públicos tem ajudado a diminuir a pressão sobre os tribunais judiciais, sem perda de imparcialidade e da equidade.
19. Os julgados de paz são tribunais que se focam em ações tendencialmente mais simples, cujas causas são resolvidas por mediação, conciliação ou sentença. As taxas a pagar para acesso aos julgados de paz são mais baixas que as dos tribunais judiciais. Em 2020, segundo o Relatório do Conselho de Julgados de Paz, "o tempo médio de resolução dos processos findos manteve-se em níveis comparativamente aceitáveis (188 dias) no panorama da Justiça em Portugal".
20. O acesso generalizado a estas alternativas permite aliviar a carga dos tribunais judiciais e, ao mesmo tempo, promover o acesso a uma forma de resolução pacífica de litígios que poderá ser mais apropriada àquele caso concreto.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porquê potenciar os meios alternativos de resolução de litígios?

Os meios alternativos de resolução de litígios permitem, de forma processualmente mais simples, resolver litígios mais simples ou, no caso de processos mais complicados, resolvê-los sem ter de recorrer aos tribunais, disseminando e tornando assim mais eficiente a possibilidade de conseguir decisões sobre litígios.

No caso da mediação e dos Julgados de Paz, os custos são também bastante mais reduzidos que os custos de recorrer a um tribunal comum.

### Mas estes meios alternativos de resolução de litígios não dão menos garantias que os tribunais?

Não - menos burocracia não significa necessariamente menos garantias. Ainda assim, quando os litígios são simples, os processos podem, muitas vezes, acompanhar essa simplicidade, se ocorrerem através de um dos meios alternativos de resolução de litígios - e nesse caso conciliar-se-ão as garantias necessárias com a celeridade desejada.

Mais ainda, em processos de mediação as partes podem desistir a qualquer momento, e de muitas sentenças dos Julgados de Paz cabe recurso para os tribunais de primeira instância, assegurando todas as garantias.

## O que se pretende com a introdução de um critério qualitativo para o acesso ao apoio judiciário?

Pretende-se que, em situações excepcionais, pessoas que possam não cumprir com os critérios formais para aceder ao apoio judiciário, consigam demonstrar que não conseguem fazer face aos encargos com o processo, e que lhes possa ser atribuído apoio judiciário.

Pretende-se, portanto, que este critério funcione como uma “válvula de escape” do sistema. Atualmente o dirigente máximo dos serviços de segurança social competente para a decisão sobre a concessão de proteção jurídica já pode decidir de forma diversa da que resultaria da aplicação dos critérios se “entender que a aplicação dos critérios (...) conduz a uma manifesta negação do acesso ao direito e aos tribunais”. Sendo este um poder exclusivo do dirigente máximo dos serviços de segurança social, este critério mostra-se excessivamente restritivo.

Através de um projeto-piloto tentar-se-á perceber, por um lado, as variações na atribuição do apoio judiciário face à aplicação apenas dos critérios quantitativos, incluindo os custos, e, por outro lado, quem são as pessoas que o atual sistema de apoio judiciário desprotege, e em que condições se encontram; tal permitirá, eventualmente, uma adaptação desse próprio sistema.

## Fazer aumentar o número de pessoas que pode beneficiar de apoio judiciário não faz aumentar os custos para o Estado?

Sim, faz. A Justiça é uma função essencial do Estado de Direito Democrático. Não existe verdadeira Justiça se alguns dos cidadãos não conseguem aceder-lhe – o que, sabe-se, atualmente sucede em Portugal. Uma Justiça acessível a todos é fundamental, até para que os cidadãos possam combater as ilegalidades do próprio Estado, e possam fazer valer os seus direitos individuais.

Nesse sentido, e considerando que o regime de apoio judiciário deve ser devidamente fiscalizado para prevenir e sancionar as fraudes que possam existir, a Iniciativa Liberal considera estes custos necessários para o funcionamento do Estado que se almeja – um Estado pequeno, mas forte.

# MELHORAR A GESTÃO NA ÁREA DA JUSTIÇA

## OBJETIVOS

- Aumentar a eficácia e eficiência da gestão na área da Justiça;
- Melhorar a capacidade de resposta informática da Justiça;
- Aumentar a transparência da gestão na área da Justiça.

## PROPOSTAS

1. Aumentar o grau de autonomia de gestão das entidades na área da Justiça (tribunais, conservatórias, etc.), em articulação com 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 mais breve, continuando o Estado central a assegurar financiamento e alocação de recursos adequada;
2. Incrementar os recursos alocados à capacidade informática na área da Justiça, incluindo à área da cibersegurança;
3. Publicitar indicadores de desempenho na área da Justiça.

## RACIONAL

1. A Justiça precisa de ser gerida de forma eficaz e eficiente. Para o efeito, é necessário preparar um conjunto de indicadores de gestão rigorosos, de cariz quantitativo (quando possível) e qualitativo (quando necessário), que permita uma visão holística dos resultados da Justiça.
2. Estes indicadores, para serem eficazes, devem levar a alterações à gestão da Justiça, sempre que considerado pertinente. Uma forma relevante de aumentar a sua eficácia é que não se encontrem apenas disponíveis internamente, ou sequer apenas entre operadores da área da Justiça.
3. Para maximizarem o seu impacto, os indicadores devem ser publicitados e divulgados de forma ampla, para serem sujeitos a adequado debate e escrutínio públicos.
4. Por outro lado, é importante a área da Justiça aproveitar os ganhos de eficiência trazidos pelas soluções digitais disponíveis, mitigando adequadamente os inerentes riscos. A transição digital não pode passar ao lado do Estado, incluindo da área da Justiça, e deve ser colocada ao serviço de todos, de forma a conseguirmos aumentar a capacidade de resposta do setor da Justiça, incluindo através de procedimentos e processos mais céleres, nas conservatórias, nos tribunais e em outros espaços ligados à área da Justiça.
5. A informatização e automatização de processos e procedimentos permite, ainda, libertar os trabalhadores da Justiça de funções burocráticas e consumidoras de tempo, para que possam assumir funções de maior valor acrescentado, contribuindo, também nessa perspetiva, para a celeridade da Justiça.

6. O Ministério da Justiça gera, 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).
7. Esta centralização tinha como objetivo uma maior eficiência na gestão do respetivo património, mas acabou por ter um resultado inverso, com uma sobrecarga dos serviços e uma baixa eficiência.
8. Perante o número elevado de 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 menor âmbito ou impliquem menor despesa, nem por isso deixam de afetar a qualidade do funcionamento da Justiça em diversas comarcas.
9. A menor proximidade do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça diminui também a capacidade para identificar problemas e dar resposta célere aos mesmos.
10. Importa encontrar uma solução que permita, por um lado, assegurar uma rápida e efetiva resolução dos problemas e, por outro, promover uma gestão eficiente dos recursos disponíveis.
11. Aumentar o nível de autonomia das diversas entidades públicas na área da Justiça (tribunais, conservatórias, etc.), dotando-as de orçamentos próprios, contribuirá para uma identificação e resolução mais célere dos problemas. Envolver os municípios na gestão patrimonial na área da Justiça também o fará, dada a sua também maior proximidade aos problemas a identificar e resolver.
12. Ainda assim, a Justiça continua sempre a ser uma função do Estado central, pelo que deve ser este a garantir um financiamento adequado, e a criar mecanismos de controlo de despesa descentralizados adequados.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A descentralização dos serviços implicará a multiplicação de recursos?

Esse risco apenas subsiste na medida em que a descentralização não seja devidamente implementada.

Descentralizar não tem de significar replicar as estruturas centrais diversas vezes, nem deve ser assim. Por exemplo, as competências base das funções de gestão de património de Justiça podem ser articuladas com outras funções de gestão de património, de acordo com a existência, ou não, de escala e estrutura – ou seja, quem gira outro património a nível municipal, poderá gerir também o património da Justiça.

Além disto, é importante que se acautele que as despesas que para as autarquias decorrentes da descentralização das competências devem ser compensadas com as correspondentes transferências financeiras do Estado central para as entidades na área da Justiça e para as autarquias. Em suma, é possível e desejável compatibilizar a descentralização com eficácia e eficiência.

### Porquê utilizar indicadores de desempenho públicos?

Os indicadores de desempenho servem para monitorizar, analisar e recolher dados que permitam melhorar o trabalho das instituições, tanto em termos de eficiência, como em termos de transparência, possibilidade de escrutínio e confiança dos cidadãos nas instituições.

A gestão por indicadores permite, por um lado, definir objetivos e motivar as pessoas envolvidas na organização e, simultaneamente, permite aos cidadãos e ao poder político escrutinar eficazmente o trabalho das instituições, neste caso, dos tribunais.

Mais ainda, a gestão por indicadores permite facilmente observar problemas e necessidades, e alocar os recursos para responder a essas necessidades, permitindo ainda prever os resultados futuros, com base nesses mesmos indicadores.



# 2 NEGÓCIOS ESTRANGEIROS



**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE PORTUGAL DEVE CONDUZIR UMA POLÍTICA EXTERNA, NO RESPEITO DA DEMOCRACIA LIBERAL E DIREITOS HUMANOS, DE BOA-VIZINHANÇA E COOPERAÇÃO COM OS OUTROS PAÍSES E ENTIDADES, VIRADA PARA OS PORTUGUESES E INTERESSES DOS PORTUGUESES NO ESTRANGEIRO.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### REFORMA NA REDE CONSULAR PORTUGUESA

- Melhorar o acesso por parte de cidadãos portugueses e estrangeiros aos serviços da rede consular.
- Diminuir os tempos de espera e de resposta por parte dos serviços consulares.
- Aumentar a eficiência de postos consulares em situação de crise.
- Contribuir para uma maior aproximação da comunidade portuguesa no estrangeiro ao país.

### POLÍTICA EXTERNA DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

- Afirmar a política externa portuguesa como uma política de defesa dos Direitos Humanos.
- Suspender imediatamente o tratado de extradição com a China e o acordo de extradição com Hong Kong, como recomendado pelo Parlamento Europeu.
- Promover que a aprovação do Acordo Compreensivo de Investimento UE-China pela UE seja condicionada a que a China:
  - Liberte as pessoas presentemente detidas nos 'campos de reeducação' chineses na região de Xinjiang.
  - Ofereça garantias de que implementará de forma séria um conjunto de reformas políticas, económicas e regulatórias.
- Reconhecer e condenar as violações dos princípios democráticos e de Direitos Humanos pelo atual regime bielorrusso.
- Pronunciar-se na defesa dos Direitos Humanos na política interna da União Europeia, e procurando influenciar nesse sentido a política externa da União Europeia.

## COOPERAÇÃO NA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 NO QUADRO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP)

- Reforçar os níveis de cooperação internacional em matéria de saúde pública com parceiros internacionais com os quais Portugal mantém laços históricos, culturais, políticos e económicos fundamentais.
- Utilizar as estruturas e meios institucionais da CPLP para a coordenação de distribuição de doses excedentárias de vacinas contra a COVID-19 pelos membros da CPLP com menores taxas de inoculação.
- Partilha de know-how logístico e difusão de melhores práticas em matéria de saúde pública.
- Promoção do envolvimento da comunidade científica e universitária dos países da CPLP em matéria da COVID-19.

# REFORMA NA REDE CONSULAR PORTUGUESA

## OBJETIVOS

- Melhorar o acesso por parte de cidadãos portugueses e estrangeiros aos serviços da rede consular.
- Diminuir os tempos de espera e de resposta por parte dos serviços consulares.
- Aumentar a eficiência de postos consulares em situação de crise.
- 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.

## PROPOSTA PARA OS POSTOS CONSULARES

- 1.** Mais liberdade para contratar e despedir, com as devidas dinâmicas que impossibilitem compadrios e nepotismo.
- 2.** Trabalhar junto com consultoras de sistemas de informação para melhorar a arquitetura dos sistemas dos postos consulares 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.** Facilitar o envio de pin do cartão de cidadão, bem como apoio na realização da chave móvel digital para cidadãos que recentemente tenham ido viver para o estrangeiro e que vivam a distância não deslocável ao posto consular mais próximo.
- 6.** 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, e
  - d.** Viajantes: apresentar prova de viagem (e.g. seguro de viagem; visto; marcação de viagens...)
- 7.** Recenseamento eleitoral feito online, com possibilidade de registo como "overseas voter" (voto no estrangeiro), semelhante ao sistema britânico.
- 8.** Facilitar eventual voto antecipado aos eleitores residentes no estrangeiro, como acontece com os portugueses residentes em Portugal.
- 9.** Criar plataformas para perfis online no portal de cada consulado para cada pessoa com inscrição consular, 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.
- 10.** 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.

11. Para incentivar a comunidade a inscrever-se no posto consular, 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).
12. Os consulados deverão promover com eficácia a prestação de informações e desenvolverem ações como por exemplo newsletters sobre as alterações e novidades de impacto, em Portugal, para que a comunidade e estrangeiros que recorrem a serviços consulares possam estar atualizados, por exemplo, a limpeza dos terrenos, normas de prevenção de incêndios, alteração das idades de reforma, entre outros aspectos. Esta informação seria da responsabilidade de cada posto consular. Ações como as newsletters não deverão substituir dinâmicas privadas próprias da diáspora, servindo de forma a complementar onde essas redes informativas já existem.
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 postos consulares e embaixadas deveriam abrir “as suas portas” à comunidade, no dia 10 de unho e outras festividades relevantes, à semelhança daquilo que a rede consular francesa faz pelo mundo inteiro.
15. Nos países cuja dimensão justifica a existência de Permanências Consulares em localidades longe do Consulado, aumentar a frequência e duração dessas permanências, permitindo adicionalmente que as marcações de serviços consulares nessas instâncias sejam também feitas via plataforma online. Esta medida deve aplicar-se igualmente nas situações em que um Consulado-Geral é também responsável por países limítrofes onde não existe presença consular. Atualmente, os recursos para estas permanências são desviados dos consulados responsáveis diminuindo a sua capacidade normal. Deverão ser criadas equipas itinerantes suplementares para as permanências, potencialmente racionalizando recursos ao servir áreas de responsabilidade de mais de um consulado (incluindo deslocações transfronteiriças). Tal iniciativa não deverá ser uma substituição dos esforços de uma informatização crescente dos serviços do estado, e respetivamente dos serviços consulares, servindo assim com complementares a um melhor serviço à nossa Diáspora.
16. Alterar o processo de primeiro pedido e renovação de Cartão de Cidadão e Passaporte na rede consular para permitir um atendimento prioritário rápido para a recolha de dados biométricos que só podem ser registados presencialmente, possibilitando que as restantes fases do processo sejam feitas em plataforma online com envio dos novos documentos diretamente para a morada do cidadão que consta do seu registo consular.
17. Criar uma estratégia de gestão de crises e de apoio aos cidadãos e respetivas famílias no estrangeiro.

## PROPOSTA PARA AS EMBAIXADAS

1. Aumento e desenvolvimento da colaboração com o sector privado para realização de eventos e fóruns no estrangeiro.

## RACIONAL

1. A rede consular de Portugal estende-se por mais de 300 postos consulares (incluindo consulados gerais, consulados, vice-consulados, secções consulares, escritórios consulares e consulados honorários) em todos os continentes (exceto Antártida).
2. Os postos consulares portugueses na Europa e pelo mundo apresentam falta de eficácia na gestão de atendimentos e pouca capacidade para responder adequadamente 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 postos consulares 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.
6. Durante a crise da COVID19, a rede consular mostrou a falta de capacidade de apoio aos cidadãos e na gestão da crise, desde a incapacidade de apoios a repatriamento (deixando centenas de cidadãos numa situação de limbo), à falta de indicação onde os cidadãos poderiam fazer testes ou receber apoio médico.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Como pode o processo de solicitação de um cartão de cidadão ou passaporte ser separado em fases online e presencial?

O preenchimento de todos os dados necessários pode ser feito exclusivamente online, incluindo o acesso a documentação acessória como certidões de nascimento. As únicas informações necessárias que implicam a presença física do cidadão no consulado ou numa permanência consular são as biométricas (assinatura, medições e impressão digital). Adicionalmente, no caso do cartão de cidadão, há a ativação dos códigos e certificados de segurança. O processo pode ser alterado para iniciar-se online, com toda a informação fornecida de forma remota, sendo criada uma referência de processo que permite terminá-lo presencialmente, mediante marcação expedita e otimizada para recolha de dados biométricos. No caso do cartão de cidadão, pode também ser agendada a ativação dos códigos e certificados.

### O que é ganho com a separação do processo de solicitação e/ou renovação de cartão de cidadão ou passaporte?

É possível criar um atendimento especializado e otimizado para a recolha dos dados biométricos e ativação do cartão de cidadão que permite a realização de um muito maior número de agendamentos para o mesmo nível de recursos. Há também um desvio de requisitos de serviços que implicam a presença do cidadão para serviços que podem ser efetuados em backoffice (à imagem de como funciona atualmente a renovação automática de cartão de cidadão em Portugal continental).

### Qual a vantagem de existirem Permanências Consulares?

Em países com dimensões grandes (por exemplo Reino Unido, Alemanha, Estados Unidos) a rede consular acaba por ficar distante dos cidadãos, obrigando-os a deslocações significativas e potencialmente difíceis face a obrigações profissionais e/ou outras. A permanências consistem numa equipa do consulado ou do ministério da tutela deslocar-se a uma localidade longe do consulado durante um ou mais dias, em local público, para fornecer aos cidadãos ali residentes os serviços consulares, iniciativas que já têm ocorrido no Brasil. Adicionalmente, há países cujo consulado onde se podem obter determinados serviços se encontra num país vizinho (por exemplo: o Consulado de Banguecoque serve países vizinhos no sudoeste asiático, onde não há presença consular ou onde existe apenas um cônsul honorário).

### Como podem ser otimizados os recursos necessários para o aumento das Permanências Consulares?

Tipicamente, os recursos usados em permanências são do respetivo consulado. Isso implica que durante as mesmas haja impacto na capacidade habitual do consulado. Seria mais racional criar equipas itinerantes dependentes diretamente do ministério da tutela para os casos em que a rede consular de dados países seja diminuta ou limitada. Cada equipa poderá servir mais do que um consulado, cobrindo vários países em diferentes alturas do ano. Países com redes consulares maiores (por exemplo: França) poderão ter equipas itinerantes próprias.

### Porque é atualmente insuficiente a oferta de Permanências Consulares?

Como referido na pergunta anterior, os recursos são desviados do consulado, diminuindo a sua capacidade. Adicionalmente, não há meios online otimizados para marcações durante as permanências. Há apenas a possibilidade de solicitar uma marcação por email, o que implica intervenção humana desnecessária. Como o tratamento dos emails é feito por pessoas que desempenham outras tarefas, é comum algumas solicitações ficarem sem resposta ou obterem resposta fora do tempo útil. Um sistema de agendamento online com resposta imediata será muito mais eficiente e cómodo para os cidadãos.

### Qual a necessidade de ajudar cidadãos com a facilitação do envio de pin do cartão de cidadão, bem como apoio na realização da chave móvel digital para cidadãos que recentemente tenham ido viver para o estrangeiro e que vivam a distância não deslocável ao posto consular mais próximo?

Os acessos a serviços online do estado são vitais para portugueses que vivem no exterior, sendo que não possuem a mesma facilidade de deslocação a postos consulares, como em território nacional temos para deslocar a repartições públicas. O melhor exemplo que podemos seguir é o estónio, que cidadãos no estrangeiro não têm dificuldades de acesso a serviços do estado ou de direito ao voto, pois tudo é possível realizar de forma remota. Considerando que ainda há um longo caminho para alcançarmos este patamar, é fundamental começarmos pela base e garantir que todos os cidadãos têm acesso aos serviços já informatizados e que nunca tenham que vir a Portugal para recuperar um pin.

# POLÍTICA EXTERNA DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

## OBJETIVOS

- Afirmar Portugal como:
  - a. Um país europeu e democrático, defensor do Estado de Direito, das liberdades individuais e iniciativa privada.
  - b. Um promotor do multilateralismo, da cooperação e do respeito pelo Direito Internacional.

## PROPOSTA

3. Afirmar a política externa portuguesa como uma política de defesa dos Direitos Humanos, nomeadamente:
  - a. Suspendendo imediatamente o tratado de extradição com a China e o acordo de extradição com Hong Kong, como recomendado pelo Parlamento Europeu;
  - b. Promovendo que a aprovação do Acordo Compreensivo de Investimento UE-China pela UE seja condicionada a que a China:
    - i. Liberte as pessoas presentemente detidas nos "campos de reeducação" chineses na região de Xinjiang;
    - ii. Ofereça garantias de que implementará de forma séria um conjunto de reformas políticas, económicas e regulatórias.
  - c. Reconhecendo e condenando as violações dos princípios democráticos e de Direitos Humanos pelo atual regime bielorrusso;
  - d. Pronunciando-se na defesa dos Direitos Humanos na política interna da União Europeia, e procurando influenciar nesse sentido a política externa da União Europeia.

## RACIONAL

1. Na década que sucedeu o fim da Guerra Fria, o unipolarismo do poder dos Estados Unidos era sinónimo de segurança e um instrumento central da construção de uma ordem internacional de pendor liberal assente na intensificação do processo de globalização. Hoje, o figurino internacional é bem diferente daquela década, com um sistema internacional multipolar onde pontificam vários atores hostis aos valores democráticos e liberais que Portugal e a União Europeia (UE) defendem.
2. O facto de a UE ter “acordado tarde” para esta realidade, tem-se vindo a refletir numa incapacidade de assumir um posicionamento estratégico que responda a estas novas dinâmicas políticas, incapacidade esta que os Estados-membros se devem esforçar por combater.

3. Portugal tem faltado sucessivamente a este combate, sendo um agente passivo, que se abstém de procurar influenciar no sentido da defesa dos Direitos Humanos, na medida das suas possibilidades, as orientações da política externa europeia.
4. Mais ainda, Portugal tem-se abstido de procurar influenciar a própria política interna europeia em matéria de Direitos Humanos, reduzindo-se à qualidade de espectador até durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia. A título de exemplo, recorde-se que Portugal não subscreveu uma carta assinada por 13 Estados-membros sobre discriminação de pessoas LGBTQI e liberdade de expressão na Hungria, o que a então secretária de Estado dos Assuntos Europeus defendeu alegando um suposto "dever de neutralidade" que Portugal teria enquanto presidência do Conselho da EU. Na verdade, são vários os momentos em que se fica com a ideia de que a política europeia de Portugal se circunscreve a uma relação de dependência financeira, a uma política de negociação dos valores das transferências de fundos comunitários de que o país vai beneficiando.
5. Uma outra dimensão em que Portugal tem recusado utilizar positivamente a sua influência política e diplomática tem sido na sua relação com a China. Enquanto segunda maior economia do mundo medida em termos nominais, a China é hoje um dos principais atores políticos, económicos e militares no plano internacional.
6. Nas últimas décadas, a China apostou num modelo de crescimento económico focado no fomento das exportações tirando partido dos baixos salários, parcias proteções laborais e ambiente regulatório leniente para atrair investimento direto estrangeiro. A integração da China na Organização Mundial do Comércio em 2001 abriu as portas à sua entrada no sistema de comércio internacional e convenceu as principais democracias Ocidentais de que, mais cedo ou mais tarde, o regime comunista chinês seria alvo de profundas reformas políticas. Acontece que em vez de se verificar uma abertura gradual do regime, é hoje claro que o crescimento económico das últimas décadas serviu para fortalecer a posição do Partido Comunista Chinês e consequente controlo sobre a sociedade civil por meio de uma repressão cada vez mais acentuada das liberdades civis. Isso é hoje visível na forma como o regime consistentemente viola Direitos Humanos através do tratamento dado a minorias étnicas como os Uigures na província autónoma de Xinjiang, e também na adoção da Lei de Segurança Nacional em Hong Kong, que limita liberdades fundamentais ao condicionar a oposição democrática ao regime chinês e ao romper com a independência judicial da região.
7. Na Bielorrússia, Alexander Lukashenko tem mantido um regime despótico. As eleições que decorreram em 2020 no país foram manipuladas a favor do já então presidente, a líder da oposição viu-se forçada a sair do país no dia que se seguiu às eleições, perante as ameaças a que foi sujeita. Desde então, Lukashenko tem perseguido jornalistas e manifestantes, intimidando e reprimindo a população. Recentemente, Lukashenko utilizou migrantes de outros continentes, que atraiu com vistos e a chegada fácil à fronteira com a Polónia, Lituânia e Letónia, para fazer um ataque político à EU, numa manobra de vingança pelas críticas e sanções impostas, sendo o objetivo simples: desestabilizar a União Europeia e os valores em que esta assenta.

# COOPERAÇÃO NA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 NO QUADRO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP)

## OBJETIVOS

- Reforçar os níveis de cooperação internacional em matéria de saúde pública com parceiros internacionais com os quais Portugal mantém laços históricos, culturais, políticos e económicos fundamentais.
- Promover a nível internacional da imagem de Portugal enquanto um ator fundamental na defesa da cooperação e multilateralismo.

## PROPOSTA

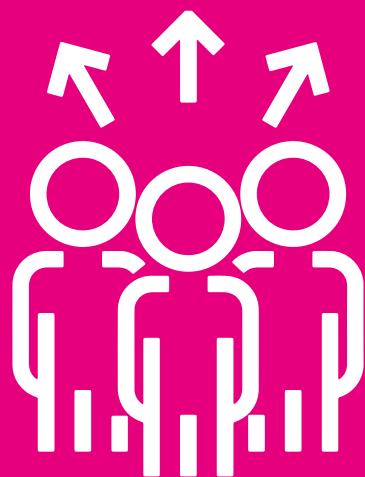
1. Utilizar as estruturas e meios institucionais da CPLP para a coordenação de distribuição de doses excedentárias de vacinas contra a COVID-19 pelos membros da CPLP com menores taxas de inoculação.
2. Partilha de know-how logístico adquirido durante o processo de vacinação em Portugal e difusão de melhores práticas em matéria de saúde pública a ser adotadas por outros membros da CPLP.
3. Promoção do envolvimento da comunidade científica e universitária dos países da CPLP em matéria da COVID-19, permitindo a partilha de conhecimentos sobre a pandemia nos diversos contextos económicos, sociais e culturais presentes na CPLP.

## RACIONAL

1. Diversos relatórios internacionais, incluído estudos e informação divulgada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), dão nota da importância de se acelerar o processo de vacinação à escala global. Tendo em conta os resultados positivos da vacina na redução da possibilidade de doença grave em infetados com COVID-19, a vacinação em países em vias de desenvolvimento e de baixo rendimentos, sobretudo no continente africano, deve ser encarada como uma prioridade de saúde pública internacional.
2. A CPLP enquanto uma organização internacional útil na prossecução de iniciativas de elevado interesse internacional, deve ser promovida, aprofundando-se a cooperação de Portugal com os restantes países da Comunidade. A posição privilegiada de Portugal no combate à pandemia da COVID-19, com uma das taxas de vacinação mais elevadas do mundo, coloca Portugal numa posição excepcional no que à promoção da saúde mundial diz respeito.
3. Em muitos países de língua oficial portuguesa, a taxa de vacinação contra a COVID-19 permanece preocupantemente reduzida.
4. Tendo em conta o sucesso do processo de vacinação nacional, Portugal poderia distribuir doses excedentárias de vacinas, enviando-as para países de língua oficial portuguesa, no quadro institucional da CPLP. Para além da distribuição de vacinas, Portugal poderia partilhar know-how logístico e difundir melhores práticas a ser adotadas por outros membros da CPLP num regime voluntário de cooperação.



3



DESENTRALIZAÇÃO

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE PORTUGAL DEVE A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA DE PORTUGAL, COMO FORMA DE ADEQUAR O PODER POLÍTICO E ADMINISTRATIVO À SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES DAS PESSOAS, MELHORAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS, COMBATER ASSIMETRIAS.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **NEUTRALIDADE FISCAL DA DESCENTRALIZAÇÃO**

- Garantir que qualquer processo de descentralização: não resulta em maior despesa pública; não resulta em duplicação de estruturas, serviços ou cargos; resulta num Estado mais próximo, mais ligeiro e mais eficiente
- 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

## NEUTRALIDADE FISCAL DA DESCENTRALIZAÇÃO

### OBJETIVOS

- Garantir que qualquer processo de descentralização
  - a. Não resulta em maior despesa pública
  - b. Não resulta em duplicação de estruturas, serviços ou cargos
  - c. Resulta num Estado mais próximo, mais ligeiro e mais eficiente

### 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 entram em vigor cortes automáticos nos quadros superiores tanto nos serviços locais como no serviço central.
5. Até ser reposto o desvio, mantêm-se os cortes automáticos, e serviço central e local estão vedados de contratar pessoal, e os respetivos os quadros superiores não podem receber aumentos salariais, progressões de carreira ou qualquer tipo de bónus de desempenho.

## 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).

## 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.



4



CONTAS PÚBLICAS

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE O ESTADO DEVE SER EFICIENTE E CUSTAR POUCO AOS PORTUGUESES, MANTENDO O CONTROLO DA DESPESA, DO DÉFICE E DA DÍVIDA.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **IMPLEMENTAR UM ORÇAMENTO DE BASE ZERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

- Reduzir a despesa pública e melhorar a qualidade dos serviços públicos
- Avaliar de todas as despesas com aquisição de bens e serviços na Administração Pública Central
- Promover, na Administração Pública, uma cultura de excelência e rigor na gestão da despesa pública
- Aumentar a transparéncia e escrutínio dos gastos do Estado
- Impor metodologia de Orçamento de Base Zero (OBZ)
- Obrigar à orçamentação e justificação prévia de toda a despesa da administração pública
- Comparar a eficácia e custo das maiores despesas face às alternativas existentes

# IMPLEMENTAR UM ORÇAMENTO DE BASE ZERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

1. Reduzir a despesa pública, melhorando a qualidade dos serviços públicos, através da avaliação de todas as despesas com aquisição de bens e serviços na Administração Pública Central.
2. Promover, na Administração Pública, uma cultura de excelência e rigor na gestão da despesa pública.
3. Aumentar a transparência e escrutínio dos gastos do Estado.

## PROPOSTA

1. Toda a despesa da administração pública tem de ser previamente orçamentada e justificada.
2. Para a realização do Orçamento de Base Zero (OBZ), todos os serviços terão que justificar as despesas com aquisição de bens e serviços previamente à sua aquisição, indicando quantitativamente qual o resultado previsto pela realização dessa despesa
3. Nas maiores despesas deve ser comparada a eficácia e custo desse gasto face às alternativas existentes.
4. Devem ser revistas 25% das despesas em cada ano com vista a implementação do OBZ. Os serviços deverão classificar as despesas de acordo com a prioridade para a prossecução dos objetivos públicos.
5. A informação produzida na elaboração do OBZ estará disponível para consulta pelo Tribunal de Contas, reforçando a capacidade de fiscalização da eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.
6. A informação deverá ser prestada de forma célere e adequada, perante pedidos de informação de entidades como a Unidade Técnica de Apoio Orçamental; existirá um dever de informação claro e a constituição de uma cultura de serviço e.
7. Os orçamentos das unidades da Administração Pública, elaborados de acordo com estes princípios, devem poder ser integral e livremente escrutinados pela sociedade civil.
8. Propõe-se aplicar este modelo, a toda a Administração pública central, regional, e local, durante a próxima legislatura.

## RACIONAL

1. A despesa pública em Portugal representou 43% do PIB em 2019 (ano pré-pandemia), um valor elevado em comparação com outras economias com nível de rendimento similar ao nosso.
2. Acresce ainda o elevado nível de dívida pública (135% do PIB em 2021), que é atualmente o 3º maior da União Europeia e o 5º mais elevado do mundo.
3. Urge, portanto, encontrar meios sustentáveis de redução da despesa pública. Uma das principais rúbricas de despesa corrente (e aquela com maior opacidade) é a aquisição de bens e serviços pelo Estado, que, no caso da Administração Central, atinge um valor orçamentado de 11.700 milhões de Euros, o equivalente a 11,6% da despesa total do Estado.
4. A prática corrente na orçamentação de despesas correntes é tomar como base as despesas do ano corrente, ajustando-as em função de novas necessidades ou variações para o ano seguinte. Esta metodologia tem a vantagem de simplificar a elaboração do orçamento, mas resulta no perpetuar e no aumento contínuo do nível de ineficiências no Estado. A lógica de variação face ao ano anterior significa que um orçamento inadequado num ano se torna a base orçamental para os anos seguintes. Sendo esta uma prática com décadas de existência, podemos ter áreas no Estado com desperdício permanente significativo, mas também outras com suborçamentação.
5. Revelador da ineficiência da prática anteriormente referida é a forma como recorrentemente é efetuado o recurso ao mecanismo da cativação. Verificando-se desvios, não deveriam ser realizados cortes ou cativações de forma transversal ou focados nos gastos planeados para o final do ano, mas sim naqueles que sejam menos prioritários ou eficazes, e que deveriam estar identificados desde a elaboração do orçamento.
6. O método tradicional de orçamentação tem vindo a ser crescentemente substituído, no setor privado, por novas metodologias de gestão, 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 à respetiva justificação. Assim, apenas são aprovados os gastos que justifiquem a sua relevância na prossecução dos objetivos de interesse público e que demonstrem a sua superioridade face às alternativas.
7. Esta proposta apresenta ainda a vantagem de dificultar 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, e a disponibilização da respetiva informação ao Tribunal de Contas, iria trazer maior transparência e escrutínio aos gastos públicos na aquisição de bens e serviços.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual o primeiro ano de aplicação do Orçamento Base Zero (OBZ)?

A utilização de uma metodologia de orçamentação de base zero implica um processo mais moroso para a elaboração do orçamento. Com a realização de eleições legislativas em Janeiro, que implica a necessidade de elaboração de dois orçamentos durante o ano de 2022, a implementação de um OBZ impediria a apresentação em tempo útil do Orçamento de Estado. Assim, o primeiro OBZ será o Orçamento de Estado de 2024.

### Por que motivo apenas são revistas 25% das despesas em cada ano?

A implementação do OBZ é um processo complexo que implica esforço adicional dos serviços. Ao permitir aos vários serviços analisar apenas 25% da despesa em cada ano reparte-se o esforço ao longo de uma legislatura, tornando a medida exequível.

### O objetivo é apenas a redução de custos?

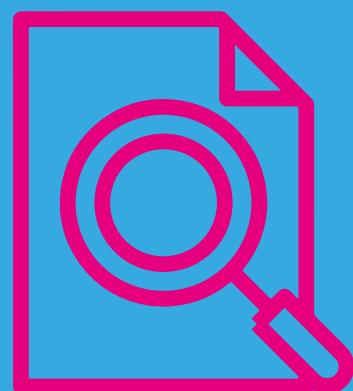
Esta medida tem como objetivo maior eficiência, é natural reequacionar despesas e redundâncias o que levarão a redução de custos, mas também assegurar que os fundos públicos são gastos com a maior eficácia possível, e ainda o aumento da transparência nos gastos. Não é um programa “cego” de corte de custos, é um programa de revisão detalhada e sistemática do racional das despesas do Estado com aquisição de bens e serviços bem como de validação de alternativas de prestação.

### Qual a poupança que se espera obter com esta medida?

No sector privado, este tipo de programas tem frequentemente conseguido poupanças entre 20% e 30% após a respetiva implementação. Sendo uma metodologia nova na administração pública, é expectável que a nível da administração central do Estado seja possível atingir poupanças similares ou até superiores. Uma redução de custos desta ordem nos gastos com aquisições de bens e serviços da Administração Central corresponderia a uma poupança de 1,1% a 1,7% do PIB.



**5**



**TRANSPARÊNCIA**

**A INICIATIVA LIBERAL EXIGE QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER POLÍTICO SEJAM TRANSPARENTES E DADOS AO ESCRUTÍNIO CÍVICO.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### TRANSPARÊNCIA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

- Aumentar a transparência nas compras do Estado
- Incrementar o rigor nas compras públicas
- Assegurar a eficácia no cruzamento de dados
- Reduzir os custos do Estado
- Prevenir fraudes e detetar antecipadamente potenciais situações ilícitas
- Criar um portal único (portal BASE) para centralizar e disponibilizar abertamente a informação de todas as compras públicas
- Publicar todos os dados de compras públicas de bens e serviços num formato padrão único, aberto, acessível e de fácil processamento
- Assegurar que todos os processos de aquisição, sem exceção, são efetuados através do Portal BASE

### TRANSPARÊNCIA E GARANTIA DE TRATAMENTO IMPARCIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Garantir respostas claras e em tempo útil, transparência e tratamento imparcial, eficiente e digno de todos os cidadãos na sua relação com a Administração Pública
- Informar o cidadão da data expectável para a obtenção de resposta, no momento em que efetua qualquer pedido em qualquer instituição ou serviço da administração pública.
- Compelir a Administração Pública a cumprir os prazos máximos definidos de acordo com a lei
- Disponibilizar informação adicional sobre o desempenho das instituições da Administração Pública
- Reforçar o tratamento imparcial que deve ser dado a cada cidadão
- Implementar ferramentas de deteção de irregularidades e eventuais ilícitos.

### ACESSO A DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

- Garantir o acesso a todos os documentos administrativos do Estado aos quais os cidadãos têm direito
- Garantir uma resposta atempada dos serviços
- Garantir o cumprimento dos pareceres da Comissão de Acesso a Documentos Administrativos

# TRANSPARÊNCIA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

- Aumentar a transparência nas compras do Estado.
- Incrementar o rigor nas compras públicas.
- Assegurar a eficácia no cruzamento de dados.
- Reduzir os custos do Estado.
- Prevenir fraudes, detetando antecipadamente potenciais situações ilícitas.

## PROPOSTA

1. Criar um portal único que centralize e disponibilize abertamente a informação de todas as compras públicas, o Portal BASE
2. Publicar todos os dados de compras públicas de bens e serviços num formato padrão único, aberto, acessível e de fácil processamento.
3. Assegurar que todos os processos de aquisição são efetuados através do Portal BASE, sem exceções
4. Assegurar que a informação relativa ao processo de compra está registada no Portal BASE, tal como anúncios de aquisição completos (e não apenas um resumo), legislação relevante para o processo, especificações, caderno de encargos, cartas de convite à apresentação de propostas e entidades convidadas, esclarecimentos, propostas, contrato, 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 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. Aplicação de tecnologias modernas como blockchain, RPA, etc. para fomentar a aplicação de contratos inteligentes, a automatização, a transparência e identificar potenciais riscos (e.g. cartelização, empresas sem histórico):
  - i. Potenciar um melhor serviço de compras públicas;
  - ii. Controlar grandes volumes de informação;
  - iii. Automatizar processos reduzindo a burocracia;
  - iv. Libertar os funcionários públicos para tarefas que adicionem mais valor;
  - v. Assegurar a qualidade dos dados;
  - vi. 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);
  - vii. Induzir mais transparência;

7. Incentivar o uso regular de standards de dados abertos sobre compras públicas, de modo a normalizar a informação que flui entre todas as entidades envolvidas no processo.

## RACIONAL

1. Portugal encontra-se na 33.<sup>a</sup> posição do Índice de Percepção da Corrupção de 2020. Com 61 pontos, o nosso país encontra-se bastante abaixo dos valores médios da Europa Ocidental e da União Europeia, atualmente em 66 pontos.
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”.
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 e afetando a qualidade dos serviços prestados 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 milhões de euros por ano, considerando poupanças de 10% do valor contratual (valor que quase iguala o défice público de 2016), chegando a 4,5 mil milhões por ano, se se assumirem poupanças de 25% do valor contratual.
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.
6. No entanto, dos casos de corrupção identificados, são poucos os que chegam às barras dos tribunais e, dos que chegam, apenas uma ínfima parte produz condenações, transmitindo à sociedade o sentimento de que reina a impunidade, minando a confiança dos cidadãos no Estado e, consequentemente, enfraquecendo a Democracia.
7. Esta situação é devida, por um lado, à lentidão da nossa Justiça e, por outro, à dificuldade em constituir objetos de prova sustentáveis 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 toda a informação sobre os contratos públicos celebrados no nosso país. Somos um dos poucos países que digitalizou a totalidade do seu processo de compras públicas.
9. O Portal BASE é um portal onde se publicita informação sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos, nomeadamente:
  - i. Os anúncios publicados no Diário da República relativos a procedimentos de formação de contratos públicos;
  - ii. A formação dos contratos públicos sujeitos à parte II do Código dos Contratos Públicos e à execução dos contratos administrativos sujeitos à parte III do Código dos Contratos Públicos;

- iii.** As decisões definitivas de aplicação da sanção de proibição de participação previstas nos artigos 460.º e 464.º-A do Código dos Contratos Públicos durante o período da respetiva proibição;
  - iv.** As modificações objetivas de contratos que representem um valor acumulado superior a 10% do preço contratual, que são publicadas até seis meses após a extinção do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 315.º do Código dos Contratos Públicos;
- 10.** O Portal Base tem como objetivos:
- i.** Reduzir significativamente os custos para todas as partes envolvidas;
  - ii.** Simplificar e reduzir o tempo do processo de compras;
  - iii.** Reduzir a burocracia e os custos administrativos do processo;
  - iv.** Contribuir para uma maior transparência;
  - v.** Introduzir uma maior inovação;
  - vi.** Incrementar oportunidades de negócio através da melhoria do acesso às compras, incluindo PME, ao mercado dos fornecedores do Estado.  
O volume de informação no publicado no Portal BASE é tal que torna impossível a sua monitorização, sendo difícil de controlar a qualidade dos dados inseridos; A inexistência de uma monitorização eficaz traduz-se numa perda de transparência e potencia práticas fraudulentas, em especial o conluio; O desenvolvimento de Portugal é gravemente afetado pela corrupção, pelo que o contínuo combate a este flagelo é um imperativo nacional.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual a importância de centralizar a contratação pública no Portal BASE?

Centralizar a contratação pública no Portal BASE permitiria:

- i.** Reduzir significativamente os custos para todas as partes envolvidas;
- ii.** Simplificar e reduzir o tempo do processo de compras;
- iii.** Reduzir a burocracia e os custos administrativos do processo;
- iv.** Contribuir para uma maior transparência;
- v.** Introduzir uma maior inovação;
- vi.** Incrementar oportunidades de negócio através da melhoria do acesso às compras, incluindo PME, ao mercado dos fornecedores do Estado.

Seriam implementadas medidas de segurança para mitigar o ciber risco relacionado com a utilização do Portal BASE.

### Qual a importância de usar novas tecnologias e standards de dados abertos?

As novas tecnologias permitirão ganhos de eficiência muito relevantes no processamento da informação e no tratamento de dados, permitindo os standards de dados abertos maior nível de escrutínio e debate público e académico.

# TRANSPARÊNCIA E GARANTIA DE TRATAMENTO IMPARCIAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

- Garantir respostas claras e em tempo útil, transparência e tratamento imparcial, eficiente e digno de todos os cidadãos na sua relação com a Administração Pública

## PROPOSTA

1. A Administração Pública está ao serviço do cidadão, e deve prestar sempre um serviço de qualidade ao cidadão.
2. A proposta consiste na melhoria e desenvolvimento de mecanismos de gestão da Administração Pública, e na sua inscrição no Código do Procedimento Administrativo.
3. O cidadão deve ser informado da data expectável para a obtenção de uma resposta, no momento em que efetua um determinado pedido em qualquer instituição ou serviço da administração pública.
4. A Administração Pública deve ser compelida a cumprir os prazos máximos definidos de acordo com a lei.
5. 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.
6. 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.
7. 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.

## RACIONAL

- 1.** Existe uma percepção generalizada de que, em muitas situações, a Administração Pública não trata os cidadãos com imparcialidade. Exemplos incluem demoras na obtenção de Licenças Camarárias, atrasos na obtenção do Cartão de Cidadão, dificuldades 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 (Instituto de Registos e Notariado - IRN, Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos - DGRM, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF, Ministério dos Negócios Estrangeiros - 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.** 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.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Como seriam efetuadas as alterações propostas?

Seria alterado o Código do Procedimento Administrativo, no sentido de introduzir as regras necessárias para dar corpo a esta proposta. Assim, a alterações propostas aplicar-se-iam à atuação de toda a Administração Pública.

### Qual a importância da prestação de mais informação pública sobre o processamento de pedidos à Administração Pública?

A prestação de mais informação pública permitirá maior escrutínio e debate público. Permitirá identificar deficiências a corrigir, bem como oportunidades de melhoria, mas também histórias de sucesso e boas práticas a disseminar.

# ACESSO A DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

## OBJETIVOS

- Garantir o acesso a todos os documentos administrativos do Estado aos quais os cidadãos têm direito e garantir uma resposta atempada dos serviços, bem como o cumprimento dos pareceres da Comissão de Acesso a Documentos Administrativos.

## PROPOSTA

- Reforçar a posição da Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA) no acesso aos documentos administrativos, tornando os pareceres desta entidade vinculativos - tanto quando solicitados pela entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo, como no âmbito do exercício pelo requerente do direito de queixa - e reconhecendo-lhe, no âmbito do direito de queixa, o poder de fixar sanções pecuniárias compulsórias em caso de incumprimento, sem prejuízo do direito das partes a recorrer judicialmente.

## RACIONAL

1. A transparência e o acesso à informação nos organismos do Estado são um fator fundamental para uma democracia saudável. Sem informação não há escrutínio. Sem informação, não há capacidade de resposta ou de reação.
2. Em Portugal, demasiadas vezes, não há acesso a informação que deveria ser pública e do conhecimento da sociedade civil, ou esta não se encontra facilmente acessível. A opacidade das várias entidades do Estado gera oportunidades para abusos por parte do Estado e para a corrupção, que é imperativo combater.
3. A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República, e tem como fim zelar pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa.
4. Quando alguém requer documentos administrativos, a entidade a quem foi dirigido o requerimento pode expor à CADA quaisquer dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer.
5. Igualmente, os requerentes de documentos administrativos que vejam o seu acesso vedado podem queixar-se à CADA, que analisa a queixa e emite um parecer.
6. Em ambos os casos, quando a entidade administrativa requerida não cumpra a recomendação do parecer, não existe qualquer regime sancionatório, restando ao queixoso requerer a apreciação do tribunal administrativo via processo judicial.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O que é e para que serve uma sanção pecuniária compulsória?

Uma sanção pecuniária compulsória consiste num certo montante em dinheiro, pago diariamente até ao cumprimento de um determinado dever (neste caso, uma determinação da CADA). Serve para incentivar e pressionar quem tem o dever a cumpri-lo de forma célere, de forma a evitar o pagamento da sanção pecuniária compulsória.





6



ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

**A INICIATIVA LIBERAL ENTENDE QUE O ESTADO DEVE SER COMPACTO E ÁGIL, E ESTAR AO SERVIÇO DOS PORTUGUESES. A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE UMA DESBUROCRATIZAÇÃO RADICAL DE TODO O ESTADO PORTUGUÊS, DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, E DO PODER POLÍTICO A TODOS OS NÍVEIS.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### OBRIGATORIEDADE DE ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO PRÉVIA NAS DECISÕES DE INVESTIMENTO EM MEGAPROJETOS

- Garantir o interesse público nas decisões de investimento público em megaprojetos de infraestruturas
- Introduzir a obrigatoriedade de realização de Análise Custo-Benefício (ACB) prévia
- Garantir análise por entidades independentes do Governo
- Disponibilizar esta informação de forma pública e aberta, para permitir conhecimento e escrutínio à cidadania

### ACELERAR A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Acelerar a transformação digital da Administração Pública Central, Regional e Local
- Aproximar o Estado dos cidadãos e das organizações
- Promover a transparência, melhorar confiança dos cidadãos no Estado
- Disponibilizar, até 2030, de todos os serviços da Administração Pública numa plataforma digital única e integrada
- Melhorar a resposta às necessidades dos cidadãos e das organizações
- Reduzir os custos operacionais e aumentar a eficiência dos serviços da Administração
- Reduzir redundância de processos e melhorar a interoperabilidade entre os diferentes organismos da Administração
- Libertar os funcionários da Administração da carga burocrática a que estão submetidos
- Contribuir o sucesso e a eficiência da implementação das políticas públicas
- Facilitar os processos de reorganização e descentralização das funções do Estado

## **PRINCÍPIOS PARA UMA REFORMA LIBERAL DO ESTADO E PARA UMA VALORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

- Recolocar o Estado ao serviço das pessoas
- Valorizar a Função Pública, os funcionários públicos e o exercício do trabalho em funções públicas
- Promover uma cultura de mérito e de excelência na Função Pública.
- Promover a independência e a imparcialidade na Função Pública
- Assegurar uma aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade, aproximando a prestação dos serviços públicos das pessoas que os utilizam.
- Promover que os gabinetes políticos integram pessoas de qualidade.

# OBRIGATORIEDADE DE ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO PRÉVIA NAS DECISÕES DE INVESTIMENTO EM MEGAPROJETOS

## OBJETIVOS

- Garantir que as decisões de investimento em megaprojetos, tomadas pelo Estado, são baseadas em análises de custo-benefício que defendam o interesse público.

## PROPOSTA

- Introduzir a obrigatoriedade de realização de Análise Custo-Benefício (ACB) prévia a qualquer decisão política sobre investimentos públicos em megaprojetos de infraestrutura.  
 A análise deve avaliar a necessidade do investimento, e comparar as alternativas de investimento, contemplando todos os elementos de custo e benefício quantificáveis, incluindo impactos sociais e ambientais e, se necessário, complementando com análise multicritério que inclua benefícios e custos não quantificáveis. Estas análises devem ser realizadas por entidades independentes do Governo, e disponibilizadas de forma pública e aberta, para que permitam à cidadania o cabal conhecimento dos pressupostos dos estudos realizados.

## RACIONAL

Um país próspero é um país que utiliza o capital disponível para realizar os melhores investimentos possíveis e o Estado tem a responsabilidade de seguir este princípio. A seleção entre alternativas de investimento público implica a utilização de largas somas de dinheiro público que deve ser usado nos melhores investimentos possíveis, ou, quando um investimento não tenha um saldo socioeconómico positivo, tal dinheiro público não deve ser usado de todo. A melhor forma de avaliar a qualidade de um investimento público é estimar os seus benefícios e os seus custos e medir os riscos envolvidos. Embora a decisão final seja sempre política devem ser escolhidos os investimentos com um maior rácio entre custos e benefícios dentro de perfis de risco bem controlados. A isto chama-se uma Análise Custo-Benefício (ACB).

Os megaprojetos de transportes (autoestradas, pontes, aeroportos, linhas ferroviárias, linhas de metro) são provavelmente o tipo de investimento público em que, pela sua dimensão e possibilidade de quantificar custos e benefícios, a aplicação de ACB mais pode maximizar o interesse público através de uma influência positiva sobre as decisões políticas.

Uma ACB deve determinar (i) se um investimento público tem ou não benefícios maiores que os custos de investimento e outros impactos negativos, e (ii) comparar cenários e projetos diferentes de investimento para aferir qual é o melhor.

Existem múltiplos guias disponíveis para a prática de ACB de avaliação de investimentos, incluindo um guia europeu para esse efeito. Em diversos países (UK, Países Baixos...), é obrigatório por lei o desenvolvimento de ACB em grandes projetos de investimento em infraestruturas há pelo menos 20 anos.

Em Portugal, os investimentos públicos continuam a ser decididos com base em critérios exclusivamente políticos, sem estudos técnicos objetivos que permitam aferir as vantagens e desvantagens reais dos projetos, tendo em conta os riscos envolvidos. Em Portugal, só são realizadas ACB quando as regras da UE a tal obrigam para efeitos de financiamento dos fundos de coesão. Quando são feitas, as ACB são encomendadas para cumprir com um aspecto burocrático e os resultados são comumente martelados para o estudo dar um resultado positivo para o projeto em causa, ao mesmo tempo que se dispensa a realização de estudos comparativos entre investimentos alternativos.

O estado económico-financeiro a que Portugal chegou deve-se em grande medida a esta cultura em que os grandes projetos são decididos em gabinete político sem ter em conta o interesse público dos investimentos. Por exemplo na rodovia, tornando-nos no segundo país da UE com maior densidade de autoestradas, diversas delas com pouco tráfego, e que nos deixaram dívidas incompatíveis. Diversos outros megaprojetos aprovados politicamente só não foram para a frente porque o Estado português entrou em pré-bancarrota antes de serem concretizados. A importância das ACB em Portugal é, igualmente, atestada por diversas entidades, nomeadamente a OCDE, que no seu Economic Survey sobre Portugal, publicado a 10 de dezembro de 2021, assume como recomendação chave que Portugal dê “prioridade aos projetos que têm um maior impacto económico e social, baseando-se em análise de custo-benefício”.

Infelizmente, o período de ajustamento que o país enfrentou e as imposições da Troika não nos trouxeram a resolução deste grave problema de decisão pública. As regras impostas pela Troika sobre a realização de ACB incidem apenas sobre os contratos de PPP e não sobre os projetos em si. O atual Governo PS modificou o enquadramento legal aplicável às PPP, eliminando a obrigatoriedade da análise custo-benefício, através do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro. Todavia, a Assembleia da República acabou por fazer cessar a vigência deste Decreto-Lei, por proposta de vários partidos, nomeadamente da Iniciativa Liberal, através de uma Resolução que contou apenas com o voto contra do Partido Socialista. Como afirmou a Iniciativa Liberal no Projeto de Resolução N.º 296/ XIV/1:

*“O Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro modifica o enquadramento legal aplicável às Parcerias Público-Privadas (PPP), implicando que, na sua constituição, a análise de custo-benefício deixe de ser obrigatória, passando a sua elaboração a ser uma decisão política e casuística do Conselho de Ministros.*

*Entendemos que as análises de custo-benefício são essenciais para promover uma adequada contratação das PPP sendo que estas necessitam de ser rigorosas, independentes e transparentes, devendo, igualmente, constituir um critério para a adjudicação da própria concessão, contribuindo para uma análise mais eficiente.*

*Eliminar as análises custo benefício não só aumenta a arbitrariedade, mas retira também o rigor técnico. Esta alteração faz com que a decisão relativa à contratação das PPP, que é fundamental e determinante para a população portuguesa, seja transformada numa decisão arbitrária e política. Não deveria, portanto, suscitar qualquer dúvida que os objetivos politicamente definidos devam ser acompanhados de soluções tecnicamente válidas e financeiramente responsáveis para o presente e para o futuro.*

*Cumpre, igualmente, assegurar que estes contratos, pela importância que assumem para a vida pública, sejam celebrados dum modo transparente, e que se permita o adequado escrutínio dos mesmos.”*

Além da necessidade de estender a realização obrigatória de ACB a todo o tipo de megaprojetos, será ainda necessário garantir que os processos são sérios. Ao contrário das ACB encomendadas para cumprir burocracia e garantir financiamento europeu, o processo de desenvolvimento de uma ACB deve ser sério e obedecer a critérios de independência e transparência.

Para tal, defende-se que as ACB:

1. Sejam obrigatórias para megaprojetos;
2. Sejam levadas a cabo por uma entidade idónea e independente do Governo;
3. Sejam escrutináveis e passíveis de serem verificadas atempadamente por entidades habilitadas para o efeito, tais como o Tribunal de Contas, o Conselho de Finanças Públicas ou a Unidade Técnica de Apoio Orçamental, pelo que os estudos, as bases de dados e os ficheiros de trabalho, bem como os respetivos pressupostos e modelos de cálculo, devem ser abertos e transparentes;
4. Estejam concluídas antes da deliberação política favorável à realização do projeto;

## QUANTIFICAÇÃO

Um estudo ACB pode custar tipicamente entre 25 e 100 mil euros, um valor largamente compensado pelos benefícios económicos de tomar decisões informadas sobre os megaprojetos a realizar, minimizando o risco de uma decisão menos eficiente.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O que se considera um megaprojeto?

Consideram-se megaprojetos aqueles cujo custo ultrapasse 50 milhões de euros.

### As necessidades das pessoas não se traduzem em números. Como é possível quantificar se um projeto é desejável ou não?

As metodologias da ciência económica permitem traduzir em números a maior parte dos custos e benefícios, através de análises de preferências, cálculo de custos diretos e indiretos relacionados com impactos (por exemplo: anos de vida perdidos devido a emissões de gases poluentes), ou outros métodos, sejam os ambientais, de segurança, alterações climáticas, valor do tempo, ou outros. Existem décadas de estudos sobre esta matéria e diversos países têm guias dedicados, bem como a Comissão Europeia, que disponibilizou o Guia de Análise Custo-Benefício, o qual indica valores de referência para os custos e benefícios que podem ser ajustados ao contexto dos países e âmbito territorial (urbano, etc.).

**Como é que um estudo destes pode ser auditado?**

Nada impede a partilha da folha de cálculo com a explicitação de todos os pressupostos incluídos no estudo, de modo que qualquer pessoa possa estudá-los. Esta proposta sugere que a sua disponibilização pública deva ser obrigatória.

**Os processos relativos a projetos destes já são muito lentos. Deve-se atrasá-los ainda mais com a realização destes estudos?**

A experiência nacional tem mostrado que a falta de credibilidade das decisões tomadas e a mudança de ciclos políticos têm provocado atrasos em diversos projetos pelo facto de a escolha final não estar suficientemente sustentada em análise técnica.

Essa sustentação técnica num processo transparente tornará o processo posterior à opção política final mais rápido e menos arriscado politicamente.

**Deve ser obrigatório seguir os resultados de um estudo ACB? (por exemplo se disser que o projeto A é melhor que o projeto B)**

Pode haver razões políticas, ou mesmo fatores de análise técnica que não é possível quantificar, que poderão levar a tomar uma decisão diferente da que é sugerida pelo estudo. O estudo ACB pode ainda ser complementado com uma análise multicritério se existirem elementos que não é possível quantificar (vide o estudo do LNEC que levou à mudança da decisão de localização do novo aeroporto de Lisboa da Ota para Alcochete). De qualquer forma o que é importante é que se houver uma decisão diferente da indicada pelo estudo, tal seja justificado e transparente.

**Uma ACB não serve para apoiar na decisão porque não tem em conta os custos ambientais e sociais...**

Falso. Estes estudos económicos têm em conta custos de ambiente, saúde e segurança, de forma mais rigorosa do que estudos ambientais que não têm a capacidade de estabelecer trade-off entre vantagens e desvantagens dos projetos nas suas diversas vertentes.

**Tal tipo de estudo é complexo e pode haver resultados para todos os gostos, podendo ser instrumentalizados.**

A metodologia para a realização de ACB encontra-se bastante bem estabelecida após décadas de experiência académica e políticas públicas em países onde estes estudos se encontram bem estabelecidos. O guia europeu sobre esta matéria é bastante objetivo, no âmbito dos projetos de transportes, sobre o que deve ser contabilizado e como.

A capacidade para manipular dados pode ocorrer tanto nos estudos de procura como nos outros pressupostos aplicáveis (por exemplo valores unitários de custos e benefícios, como o valor do tempo), mas esta proposta defender que o estudo deve ser transparente e facilmente auditável pelas pessoas e instituições. Este processo e abertura ao escrutínio tem precisamente a ideia de minimizar o risco de manipulação da decisão política a favor de interesses particulares.

# ACELERAR A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

- Acelerar a transformação digital da Administração Pública Central, Regional e Local
- Aproximar o Estado dos cidadãos e das organizações, pela disponibilização, até 2030, de todos os serviços da Administração Pública Central, Regional e Local numa plataforma digital única e integrada;
- Melhorar a resposta às necessidades dos cidadãos e das organizações, pela criação de infraestrutura comum e plataforma digital da Administração pública, na linha do GovCloud, que permita digitalizar e descentralizar serviços, integrar o seu funcionamento e resposta, fazendo-os acessíveis por vários canais, tornando-os mais convenientes, intuitivos, seguros e inclusivos.
- Reduzir os custos operacionais e aumentar a eficiência dos serviços da Administração;
- Reduzir redundância de processos e melhorar a interoperabilidade entre os diferentes organismos da Administração, de modo a criar sinergias que permitam a implementação de serviços transversais.
- Contribuir o sucesso e a eficiência da implementação das políticas públicas, através da disponibilização célere de serviços e informação aberta, que suportem a decisão e permitam a avaliação dessas medidas, garantindo a sua atualização ágil;
- 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;
- Melhorar a confiança dos cidadãos no Estado garantindo que os seus dados pessoais estão seguros e são usados do modo que esperam e autorizaram;
- Promover a transparência do Estado através da definição da criação de uma estratégia nacional de dados abertos com vista à partilha pública de dados realmente abertos e anonimizados referentes à atividade da Administração local, regional e central;
- Libertar os funcionários da Administração da carga burocrática a que estão submetidos, facultando-lhes sistemas eficientes que automatizem as tarefas recorrentes, forneçam de forma proactiva informação de contexto relevante à execução das suas tarefas e lhes facultem uma plataforma analítica que lhes permita concentrarem-se em atividades de maior valor acrescentado, tomarem decisões assentes em dados, contribuindo para uma maior motivação e dignificação da sua função;
- Atrair, reter e valorizar profissionais altamente qualificados quer nas engenharias relacionadas com o Digital, 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;
- Facilitar o processo de descentralização das funções do Estado, contribuindo para a redução dos custos operacionais associados a este processo e trazer o poder central para junto das populações;
- Mudar radicalmente a forma como se governa, como se define e como se comunicam as políticas aos cidadãos e às organizações.

## PROPOSTA

1. Transformar a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) numa Agência de Serviços Digitais do Estado (ASDE), nela centralizando a função TIC da Administração Central.
2. Criar uma forte e independente liderança tecnológica pela criação e nomeação de um Chief Information Officer, com a responsabilidade de gerir transversalmente a função TIC da Administração a partir da ASDE.
3. Estruturar a ASDE com um modelo orgânico, o mais horizontal possível, com o objetivo claro de implementar formas de trabalho mais ágeis com equipas interdisciplinares, ajudando a criar uma cultura de inovação, excelência e completo foco nas necessidades dos cidadãos;
4. Lançar uma iniciativa transversal à Administração 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 TIC inteligentes (mensuráveis) e estratégicos 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; criar e potenciar os Centros de Competências nas áreas relevantes ao domínio das TIC e desenvolvê-los em parceria com os Centros de I&D nacionais;
8. Deslocar progressivamente os departamentos da Agência para fora dos grandes centros e colocá-los junto das universidades do interior. O objetivo é criar polos de desenvolvimento tecnológico locais que ajudem a fixar a população e a criar novos postos de trabalho especializados, bem como a dinamizar as economias locais;
9. Criar um Data Centre operado pela Agência dos Serviços Digitais do Estado para albergar a infraestrutura da Cloud Privada do Estado. Este Data Centre deve ser localizado numa região de baixo risco de ocorrência de catástrofes;
10. Estabelecer acordos internacionais recíprocos para albergar Data Centres redundantes com a informação do Estado seguindo o modelo de Embaixada de Dados da Estónia, de modo a assegurar a operação do País em caso de catástrofe;
11. Definir uma framework de standards, boas práticas, 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;
12. Definir e executar um plano de rollout desta framework e definir e executar plano de auditorias periódicas para avaliação da eficácia da sua implementação;
13. Implementar uma estratégia de gestão de risco e incorporar uma componente de cibersegurança em todas as iniciativas TIC, por forma a assegurar que as questões de segurança e privacidade digital estão endereçadas e que o País está efetivamente protegido face às ameaças digitais emergentes;

- 14.** 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;
- 15.** 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.
- 16.** 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;
- 17.** Reduzir os requisitos exigidos aos fornecedores do Estado, de modo que empresas pequenas, mas inovadoras e de elevado potencial, possam participar nos concursos de fornecimento de serviços TIC;
- 18.** 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, tais como, mas não limitados, ao direito de acesso, direito à correção dos dados, direito de oposição, direito a ser esquecido;
- 19.** Garantir que os cidadãos, as empresas públicas e privadas e organismos do Estado cumprem e respeitam o RGPD.
- 20.** Transformar as Lojas do Cidadão e o Espaço do Cidadão em balcões únicos de atendimento multiserviços, geridos pela administração local e num modelo de maior proximidade às populações;

## 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, holísticos, mensuráveis e preditivos, contribui-se para que as políticas que são escolhidas e implementadas sejam eficazes e agreguem valor aos cidadãos e às organizações;
- 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 pensa e 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” em 2009, onde assumiu a concretização até 2015, dos seguintes objetivos:
  - a.** Criar serviços que endereçam as necessidades dos cidadãos e das organizações, e que são implementados de forma eficaz;
  - 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. Promover a inovação enquanto componente central do Governo Digital e que 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", onde se assumiu 6 objetivos essenciais, a serem implementados até 2020:
- a. Garantir 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. Avaliar anualmente o progresso destas iniciativas.
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, pode-se encontrar um conjunto de desafios que são comuns, os quais se deve endereçar se se pretende 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 IINFOCID (o portal da Administração Pública Portuguesa), tem-se vindo a assistir à criação de Agências, Organismos, Grupos de Projeto, que por sua vez criam planos estratégicos estruturantes no domínio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), 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. 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;
9. A relação da Autoridade Tributária (AT) com os contribuintes é desadequada, autoritária e apenas tem o enfoque em cobrar impostos sem proteger devidamente o contribuinte e o equilíbrio na relação administrativa, legal e financeira que deveria existir.
10. Passados quase 20 anos de existência de Lojas do Cidadão, continua a existir a necessidade de ir a vários balcões físicos para atividades simples, como a mudança de endereço por exemplo.
11. A abordagem da AMA tem sido em silos, e focada essencialmente na Administração Central. Esta situação decorre do facto de toda a estratégia de inovação e tecnologia estar dependente do poder político quando deveria ser independente destes, o que leva a que não exista a tão ambicionada coerência e coordenação a nível governamental, diminuindo assim o impacto que a tecnologia poderia ter na nossa sociedade.
12. As equipas dedicadas à transformação digital não estão devidamente dimensionadas, o que faz com que este processo não seja escalável;
13. Existe uma limitada gestão de portfolio, o que leva ao aparecimento de imensas iniciativas em simultâneo e que são desconexas entre si. Adicionalmente, não é feita uma correta avaliação de impacto das iniciativas nem dos benefícios reais das mesmas;
14. Os dois pilares principais a uma iniciativa de Governo Digital estão a ainda por afirmar-se: Identidade Única Digital, Serviços de Interoperabilidade;
15. O facto de continuarem a existir 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 atrasse, seja implementada de forma parcial e não se concretizem totalmente os benefícios esperados;
16. Apesar de ter sido criada, em 2 de outubro de 2009, a Rede Interministerial TIC 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. Só assim é que se conseguirá implementar uma verdadeira transformação da forma como se governa em Portugal, aos mais variados níveis.
17. É imperativo resolver os desafios estruturais na abordagem à transformação digital da administração, os quais têm sido um entrave à implementação de uma verdadeira estratégia de transformação digital e na forma como se governa e olha em Portugal para o impacto que a tecnologia por ter na sociedade.

## QUESTÕES FREQUENTES

**Já existem responsáveis TIC nos diferentes serviços da Administração Pública, bem como inúmeros grupos de trabalho interdepartamentais. Qual será o papel deste CIO?**

É o responsável máximo da ASDE, assessora o Governo na dimensão TIC e tem a responsabilidade de manter atualizada a visão de como serão os serviços públicos para 2030. Define, faz aprovar e implementa a estratégia TIC da República para materializar essa visão. Esta estratégia deverá ser revista a cada 3 anos.

Deve assegurar que esta estratégia é implementada por todos os serviços da Administração, sem exceção, e ainda é responsável pela definição e execução do orçamento TIC da Administração, sendo responsável pela gestão de todas as iniciativas TIC a nível nacional com o intuito de se criar uma IE tecnológica única, holística e interoperável a nível nacional.

Por último, 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 autoridade sobre os diferentes serviços da Administração?**

Esta é uma posição de topo da Função Pública, cujo titular do cargo é nomeado para um mandato de 6 anos, e que tem de contar com o apoio da maioria Parlamentar à data da sua nomeação. O CIO tem também o controlo das equipas necessárias para criar, desenvolver, formar, implementar cumprindo os prazos estabelecidos, operar, manter, suportar e proteger todos os sistemas de informação da Administração Pública.

A sua autoridade 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.

A sua autoridade é ainda legitimada pelo facto de ser responsável pela definição e execução do orçamento de investimento e operacional TIC de todos os serviços da Administração.

Está ainda prevista uma revisão do sistema de avaliação da Administração Pública e dos 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 em 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 disruptão 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.

**A Comissão Europeia apresentou o Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade para o ano de 2021, onde na dimensão Serviços Públicos Digitais, Portugal apresentou uma melhoria significativa face aos resultados homólogos e em relação à média europeia. Tendo em conta esta classificação, como explica a necessidade de apresentar esta proposta?**

Portugal ocupa o 14.º lugar da UE no que se refere a serviços públicos digitais. O número de utilizadores de serviços da administração pública em linha aumentou de 54 % para 57 %, permanecendo ainda significativamente abaixo da média da UE de 64 %.

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, Austrália, Estónia), e em linha com as orientações da OCDE e da EU nestas matérias.

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, pretende-se 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 a pretende executar e financiar?**

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;
- Usar o modelo de co-creating no procurement, de modo a reduzir custos, e
- Usar os fundos comunitários disponibilizados para apoiar toda e qualquer iniciativa do 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 Centres existentes no país, e são operados por equipas nacionais.

### **Porquê o foco na avaliação permanente das políticas, organismos e serviços?**

Se se pretende ter uma boa gestão da administração pública tem-se de conseguir 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. Esta preocupação deve estar sempre presente a partir da definição das políticas ou desenho dos serviços. Adicionalmente, deve-se ter uma framework que avalie periodicamente a eficácia das políticas, organismos e serviços.

Tem 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 e se combatem situações de desperdício, contribuindo para a redução de custos da Administração

### **Não será a proposta muito redutora, tendo como foco a AMA, sabendo de antemão que existem outros organismos do Estado como o ESPAP, CEGER, CNCS, entre outros que deveriam também ter uma governança comum?**

Não. A liderança da transformação digital estatal tem como líder operacional a AMA e daí a nossa escolha, sendo que todos os outros organismos irão ser transferidos para a tutela da ASDE para que se possa ter uma verdadeira governança centralizada e, consequentemente e pela primeira vez, uma verdadeira estratégia nacional de inovação e transformação do nosso Estado Digital. Pretende-se a restruturação de toda a orgânica de entidades que prestem serviços de infraestrutura e plataformas digitais no estado e desta forma serão reavaliadas todas as entidades supramencionadas, bem como muitas outras que deveriam ter uma governança comum, mas que estão sob a dependência de diferentes ministérios.

É importante também esclarecer que o CIO seria o líder de uma equipa multidisciplinar composta por outras figuras como CTO (Chief Technology Officer), CDO (Chief Data Officer), CISO (Chief Information Security Officer) que teriam a responsabilidade de definir, executar e monitorizar as subestratégias nacionais das suas áreas.

Pretende-se estar do lado de quem quer realmente transformar digitalmente o Estado e não simplesmente promover medidas “sexy” e inovadoras ad hoc que possam ter tração na comunicação social. Segue-se também os melhores exemplos internacionais de países líderes em termos de Governo Digital e que servem de exemplo como o UK, Estónia, Austrália ou Nova Zelândia.

# PRINCÍPIOS PARA UMA REFORMA LIBERAL DO ESTADO E PARA UMA VALORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

- Recolocar o Estado ao serviço das pessoas, assegurando que intervém com a máxima qualidade onde é necessário, de forma eficaz e eficiente.
- Valorizar a Função Pública, os funcionários públicos e o exercício do trabalho em funções públicas, promovendo a competitividade do exercício de funções públicas de topo e assegurando uma adequada intervenção técnica no processo de tomada de decisão político.
- Promover uma cultura de mérito e de excelência na Função Pública.
- Promover a independência e a imparcialidade na Função Pública, bem como o rigor e a autonómica técnica no exercício de funções públicas.
- Assegurar uma aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade, aproximando a prestação dos serviços públicos das pessoas que os utilizam.
- Promover que os gabinetes políticos integram pessoas de qualidade.

## PROPOSTA

- 1.** Focar o Estado nas tarefas em que a sua intervenção é efetivamente necessária, numa lógica de simplificação regulatória, subsidiariedade e descentralização de atribuições e competências para as regiões autónomas e para as autarquias locais, bem como de maximização da liberdade individual e da igualdade de oportunidades.
- 2.** Escolha do mecanismo de intervenção do Estado de forma a maximizar a sua eficácia e eficiência, numa lógica subsidiariedade e proporcionalidade, e de maximização da liberdade individual e da igualdade de oportunidades, com máxima transparência e mecanismos de prestação de contas.
- 3.** Promover a racionalização do número de ministérios e racionalização das suas estruturas, com base numa distribuição clara de funções entre estruturas, sendo claro, a cada momento, quais as funções que um determinado funcionário desempenha e onde o cidadão se deve dirigir para resolver a sua questão.
- 4.** Formação de grupos de trabalho com elementos de diversos ministérios para agilizar a tomada de decisão sobre matérias em que estes grupos de trabalho se justifiquem.
- 5.** Promover a seleção de cargos de confiança política, nos gabinetes, com base no mérito, na integridade, nos conhecimentos, nas competências e na experiência da pessoa, que deve ser adequada ao cargo que irá desempenhar.

6. Promoção de uma cultura de excelência, de espírito de missão e de rigor técnico na Administração Pública, através do exemplo dado pelos titulares de cargos de gestão de topo, começando pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros, e aprovação de um Código de Conduta efetivo, que complementa a lei, com indicação clara de comportamentos aceitáveis e inaceitáveis, e sanções clara para o seu incumprimento. O cumprimento deste código pelos membros do Governo e pelos funcionários públicos deve ser assegurado, resultando o seu incumprimento tem efetivas consequências disciplinares, ao nível do Governo e da Administração Pública.
7. Delimitação clara da distribuição de tarefas entre os cargos políticos, responsáveis pela definição de princípios e orientações de política pública, e os cargos técnicos, responsáveis pela apresentação de opções tecnicamente válidas para a implementação das orientações políticas recebidas.
8. Reforma da CRESAP, no sentido de aumentar a sua eficácia prática, mitigando o risco de serem utilizadas estratégias que permitam subverter as regras de seleção aplicáveis; seleção dos cargos de topo da Administração Pública com base em concurso, avaliado pela CRESAP, sendo os cargos em causa exercidos em comissão de serviço e a escolha de um sucessor (caso relevante) iniciada com suficiente tempo de antecedência para que o mesmo seja capaz de assumir funções imediatamente quando a pessoa que substitui as cessa. Os cargos de gestão intermédia seriam também exercidos em comissão de serviço e o acesso teria por base um concurso, perante painel independente, sob a égide da CRESAP.
9. Possibilidade efetiva de progressão na carreira técnica, sem necessidade de aceder a um cargo de gestão, existindo momentos da carreira em que a progressão ocorre com base em concurso, perante painel independente, sob a égide da CRESAP, e avaliação para efeitos de progressão com base em critérios de mérito, de índole qualitativa e quantitativa.
10. Identificação, prevenção e gestão adequada de conflitos de interesses no Governo e na demais Administração Pública, através de políticas documentadas e efetivas quanto a esta matéria, regimes de incompatibilidades e períodos de nojo.
11. Estabelecer mecanismos de prevenção e mitigação do risco de corrupção.
12. Recrutamento para a Administração Pública com base no mérito e efetiva igualdade de oportunidades, assente procedimentos concursais para estágio ou para o exercício de funções, avaliados por painel independente sob a égide da CRESAP.
13. Promoção de salários competitivos na Administração Pública, em especial nos seus níveis mais elevados e cargos hierárquicos de topo, através de uma racionalização faseada do número de funcionários públicos, sempre assegurando a prestação efetiva e com qualidade dos serviços públicos.
14. Inclusão de componente remuneratória variável que depende do mérito individual no exercício das funções.
15. Alargamento das funções que cada funcionário se encontra habilitado a desempenhar, e fomento de formação contínua técnica de excelência.

16. Estabelecimento de uma comissão disciplinar centralizada para os funcionários públicos, responsável pela prossecução independente de procedimentos disciplinares.
17. Fomento da articulação ofíciosa entre entidades públicas e a possibilidade de o cidadão poder resolver o máximo de questões possíveis em balcões únicos ou outras formas de prestação de serviços públicos centralizadas.
18. Gestão adequada do risco inerente à atividade da Administração Pública, avaliado por funções de gestão de riscos, conformidade e auditoria interna independentes, bem como uma função de prevenção do branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo, e com suficiente poder e ascendente sobre outras unidades operacionais para serem efetivos.
19. Fomento da diversidade, em todas as suas dimensões, na Administração Pública.
20. Promover o recrutamento temporário de peritos externos, e fomento de programas de intercâmbio que permitam aos funcionários públicos portugueses irem exercer funções para vários pontos do mundo, fomentando a troca de conhecimentos e de experiências.
21. Estabelecimento de um sistema adequado de participação de irregularidades.
22. Valorização das comissões de trabalhadores no processo negocial sobre a carreira e sobre a evolução salarial.
23. Promover a transição digital no âmbito do Estado e da Administração Pública, potenciando os seus benefícios e prevenindo e mitigando os seus riscos.
24. Regras estritas sobre subcontratação de funções e gestão adequada dos riscos associados à subcontratação.
25. Reforma da ADSE, tornando-a mais robusta e independente.

## RACIONAL

1. Os indivíduos beneficiam da vida em grupo. Essa vida em grupo tornou-se, ao longo dos tempos, cada vez mais complexa, transcendendo largamente as relações puramente familiares. Por outro lado, na base dos diversos grupos cada vez mais complexos, emergiu a própria noção de individualidade, protegida por um conjunto de direitos fundamentais.
2. Existe uma tensão entre a esfera de intervenção dos indivíduos e a esfera de intervenção dos vários grupos, progressivamente mais abrangentes, nos quais os indivíduos se inserem. É necessário decidir como delimitar a esfera de atuação individual e a esfera de atuação dos diversos grupos.
3. Os indivíduos conhecem as suas circunstâncias e as suas preferências melhor do que ninguém, encontrando-se, tendencialmente, na melhor posição para identificar os seus objetivos e os problemas que têm de resolver nas suas vidas. Encontram-se, assim, numa posição privilegiada para fazer escolhas para si e para quem depende de si. Mas essa situação de privilégio tem limites, que podem ser supridos pelos grupos a que esse indivíduo pertence, a começar pela sua família, mas sempre respeitando a sua individualidade. Por outro lado, as escolhas que o indivíduo faz devem responsabilizá-lo, e a sua atuação tem limites, necessários para promover o regular funcionamento da comunidade.

4. No entanto, existem problemas que transcendem os indivíduos, que os mesmos não conseguem resolver por si. Esses problemas são resolvidos pelos grupos a que pertence. Os grupos mais próximos conseguem resolver certos problemas, grupos maiores conseguem resolver problemas que transcendem os grupos mais próximos, e assim sucessivamente, até chegarmos à comunidade internacional, que se encontra na melhor posição para resolver problemas globais.
5. Quanto mais próximo o indivíduo estiver do grupo, mais fácil é escrutinar a sua atuação e mais fácil é exigir prestação de contas. Entes coletivos mais próximos de uma determinada comunidade específica encontram-se também mais bem colocados para conhecer os problemas concretos que afetam essa comunidade. Assim, apenas se justifica que o problema seja tratado num grupo mais abrangente quando o problema efetivamente transcenda a capacidade do grupo mais próximo do indivíduo para o resolver.
6. Esta lógica de subsidiariedade, de resolução dos problemas por aqueles que estejam mais próximos dos mesmos, otimiza a capacidade dos indivíduos viverem a sua vida livremente, beneficiando das proteções concedidas pela vida em comunidade, de forma a que sejam capazes a intervir, escrutinar e exigir prestação de contas por parte da comunidade em causa, relativamente a cada problema em concreto.
7. Ao distribuir o poder entre as diversas camadas, começando pelo indivíduo e terminando na comunidade internacional, importa ter em conta os critérios referidos acima. Por outro lado, associações voluntárias têm benefícios face à imposição de regras por via coerciva, que devem ser limitadas aos casos em que são efetivamente necessárias, para salvaguardar interesses coletivos que certas dinâmicas sociais podem colocar em causa, e que, portanto, não protegem adequadamente.
8. Por outro lado, ao lado da liberdade individual, acompanhada de responsabilização individual, é necessário assegurar a igualdade de oportunidades. Cada indivíduo é diferente, devendo essas diferenças ser respeitadas e devendo a diversidade ser utilizada para potenciar o desenvolvimento da comunidade. A igualdade de oportunidades deve vir acompanhada de uma valorização do mérito individual, face a fatores arbitrários e independentes da escolha individual, como motor da mobilidade social de uma determinada pessoa e como fator potenciador de uma liberdade individual efetiva.
9. Em Portugal, distribuição de poder encontra-se enviesada a favor do Estado central, que acumula um conjunto excessivamente vasto de atribuições e competências, deixando menos espaço às regiões autónomas, às autarquias locais e, em particular, à liberdade individual, do que seria desejável. O Estado central acaba por tentar acudir a demasiados problemas ao mesmo tempo, minimizando desta forma a sua eficácia e eficiência, e não movimentando adequadamente todos os recursos potencialmente disponíveis para fazer face aos problemas individuais e coletivos.
10. Ao reformar o Estado, importa, desde logo, portanto, estabelecer um melhor equilíbrio nesta distribuição de poder. Ao decidir qual a esfera de intervenção do indivíduo, das famílias, das empresas, das associações, das fundações, das entidades do terceiro setor, das autarquias regionais e locais, e do Estado (e de todas as estruturas acima do Estado), é necessário aumentar o nível de liberdade individual e de igualdade de oportunidades, numa lógica descentralizadora e de subsidiariedade.

11. Esta redistribuição de poder potenciadora da liberdade individual e da igualdade de oportunidades, inclui necessariamente uma reforma da regulação, que a simplifique na medida do exequível, numa lógica também optimizadora da forma como são prosseguidos os objetivos regulatórios. Os ganhos de eficiência trazidos por esta simplificação são essenciais para atingir os objetivos referidos para a reforma do Estado.
12. A redistribuição de poderes acima referida trará ganhos de eficiência muito relevantes, permitindo reduzir o peso do Estado e manter o nível de prestação de bens e serviços públicos, regulando os mercados de forma efetiva, e permitindo às fundações e associações, às entidades do terceiro setor, às famílias e empresas e, em especial, aos indivíduos, fazer as suas escolhas, sem com isto diminuir as proteções associadas à vida em comunidade, potenciando mesmo uma melhoria dessas mesmas proteções, advinda de um maior grau de desenvolvimento social e económico.
13. A redistribuição de poder acima referida deve ser acompanhada de uma reforma do Governo e da Administração Pública. É essencial valorizar a Administração Pública, promovendo-a como uma instituição competitiva e de excelência, capacitando-a para exercer as suas funções de forma independente, imparcial e com rigor técnico, exercendo a sua atividade da forma mais próxima possível àqueles que dela necessitam. Focando-se o Estado nas atividades em que efetivamente é necessário, são libertados recursos que melhor poderão ser aproveitados, e liberta-se também o Estado de funções que não se encontra na melhor posição para desempenhar.
14. Focando-se o Estado onde efetivamente é necessário, seria possível robustecer a sua atuação, dado que os recursos do Estado deixarão de se encontrar dispersos de forma excessivamente abrangente, passando a estar focados onde maximizam o seu impacto e valor acrescentado para a comunidade. Os ganhos de eficácia e eficiência trazidos, associados ao desenvolvimento social e económico acima referido, beneficiarão a comunidade em geral, e, em particular, os próprios funcionários públicos. O Estado encontrar-se-á em muito melhores condições para aumentar salários e benefícios associados ao exercício de funções públicas, promovendo desta forma um corpo de funcionários públicos de elite, ao serviço da população.
15. A forma da Administração Pública passa por a mesma pautar a sua atuação pelas melhores práticas de gestão pública, fomentando uma cultura de excelência, independência, imparcialidade e rigor técnico. A disseminação destes valores a partir do topo é essencial para a adoção generalizada de boas práticas junto dos utentes, melhorando assim, de forma relevante, a qualidade do serviço prestado.
16. Para o efeito, é necessário racionalizar o número de ministérios (para maximizar a eficiência) e promover a excelência dentro dos gabinetes políticos, promovendo que designações por confiança política, legítimas, não se limitem a isso mesmo, potenciando que as pessoas escolhidas sejam efetivamente qualificadas para o lugar que vão ocupar. É também essencial delimitar adequadamente a esfera de influência dos gabinetes – a definição de grandes opções de políticas públicas, dentro da lei ou de reforma da lei vigente, sempre no quadro da Constituição da República Portuguesa, do Direito da União Europeia e do Direito Internacional

Público – e a esfera de influência das estruturas técnicas da Função Pública – a apresentação de opções técnicas válidas, atendendo a uma análise de impacto adequada, tendo por base as opções de políticas públicas tomadas a nível político. Essa delimitação adequada de competências vai maximizar o potencial para o aproveitamento de sinergias entre os gabinetes políticos e os técnicos da Função Pública.

17. É também necessário assegurar que a racionalização da estrutura da Administração Pública, de acordo com princípios orientadores vocacionados para a eficiência e para a minimização do desperdício, sempre sem colocar em causa o exercício cabal das funções que a lei confia à Função Pública.
18. A reforma do Estado e a reforma da Administração Pública no sentido aqui defendido são essenciais também para prevenir e combater a corrupção. Um Estado menos complexo e menos burocratizado diminui as oportunidades para existir corrupção e, portanto, diminui o seu risco. De forma a reforçar a confiança no Estado e na Administração Pública e para mitigar a necessidade de recorrer a mecanismos repressivos (que têm alguma capacidade dissuasora, mas que, ao operarem, apenas o fazem após ter havido corrupção), é necessário criar mecanismos de prevenção ativa de fenómenos de corrupção dentro do Estado, incluindo mecanismos de reporte de irregularidades, os já referidos mecanismos de prevenção e mitigação de conflitos de interesses, e requisitos de transparéncia na atuação pública.
19. Os riscos ambientais, sociais e de governo são riscos muito relevantes para qualquer organização. O Estado e a Administração Pública devem dar o exemplo quanto à identificação, prevenção e mitigação destes riscos na sua atuação, de acordo com as melhores práticas internacionais relativas a esta matéria. Não basta apenas exigir que o setor social e o setor privado previnam e mitiguem estes riscos. O setor público também o dever fazer, em prol do combate às alterações climáticas, à sustentabilidade da sua atuação, e à mitigação, em geral, de externalidades negativas decorrentes da sua atividade, por natureza indesejadas e causadoras de danos à população.
20. A transição digital é uma oportunidade muito relevante para transformar o funcionamento das organizações. Para ser devidamente aproveitada, deve ser colocada no centro da sua atuação, de forma a serem potenciadas as suas virtualidades e prevenidos e mitigados os seus riscos. O Estado e a Administração Pública devem continuar, activamente, a identificar oportunidades de utilizar tecnologia de informação para melhorar o serviço prestado aos cidadãos.
21. A reforma do Estado e a reforma da Administração Pública encontram-se intimamente associadas, e permitirão aumentar a liberdade individual e a igualdade de oportunidades, aumentar a capacidade de escrutínio sobre o poder político, aproximando a decisão política o mais possível dos indivíduos, libertar recursos atualmente subaproveitados, valorizar e prestigiar o trabalho em funções públicas, e potenciar o desenvolvimento social e económico do país. São duas reformas prementes, essenciais para promover a melhoria das condições e da qualidade de vida, sem as quais o potencial efetivo do país não poderá ser devidamente aproveitado, em prol de todos os que nele vivem.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porquê a ênfase na reforma do Estado?

O Estado português tem um conjunto muito vasto de atribuições e competências, que o tornam complexo, pesado e moroso a agir. O Estado não se encontra na melhor posição para resolver todas as questões que neste momento lhe são atribuídas e, ao tentar fazê-lo, acaba a falhar onde é efetivamente necessário, em detrimento de todos.

A reforma do Estado, simplificadora, e respeitadora efetivamente do princípio da subsidiariedade, permitirá ao Estado focar-se nas matérias em que se encontra na melhor posição para atingir os objetivos propostos, libertando também recursos que poderão ser aproveitados de forma mais eficiente pela comunidade.

Reformar o Estado com a bitola da maximização da liberdade individual e da igualdade de oportunidades permitirá promover um Estado eficaz e eficiente, capaz de intervir de forma robusta onde é efetivamente necessário, em proveito de todos.

O objetivo é termos um Estado mais forte e mais capaz, e não um Estado fraco e incapaz de cumprir todos os objetivos que se propõe. As regiões autónomas, pelas autarquias locais, pelas empresas ou pelo setor social, pela sociedade civil, pelas famílias, ou, aliás, os próprios indivíduos, poderão estar em melhor posição para atingir esses objetivos.

O problema do Estado português é estrutural, e apenas se poderá resolver através de uma reforma estrutural, que mude o paradigma atual e permita mudar as nossas perspetivas futuras de desenvolvimento social e económico.

Por outro lado, um Estado mais simples é também um Estado mais transparente e facilmente escrutinável, e promove uma exigência de prestação de contas mais eficaz. A complexidade do Estado torna-o opaco e de difícil compreensão.

### Qual a relevância da escolha correta do mecanismo de intervenção usado pelo Estado e da simplificação regulatória?

Ao decidir que o Estado deve intervir numa determinada área, é necessário identificar os termos dessa intervenção, numa lógica de subsidiariedade e de proporcionalidade. Da mesma forma que importa assegurar que o Estado intervém onde é necessário, importa também assegurar que o faz de forma eficaz e eficiente. Para tal, é necessário escolher bem os objetivos que o Estado se propõe atingir, mas também os meios pelos quais se propõe atingi-los.

Existem casos em que o melhor prestador do bem ou serviço é o Estado (por exemplo as prisões), mas há muitos mais casos em que a intervenção do Estado pode ser de outro tipo, desde logo de cariz regulador. Para regular uma determinada atividade, o Estado pode usar diversos instrumentos de políticas públicas, como o financiamento direto de uma determinada atividade, os impostos, os subsídios, o estabelecimento de regimes jurídicos imperativos e entidades reguladoras, entre muitos outros. Calibrar adequadamente os mecanismos utilizados permite maximizar a eficácia e eficiência da intervenção e minimizar o desperdício, que pode resultar de intervenções sem justificação clara, ou que partem de premissas erradas.

Reducir o desperdício permite ganhos de eficiência, provocará mais eficácia e eficiência e a disponibilização de recursos para outras atividades, que os poderão aproveitar e assim satisfazer mais necessidades sociais e económicas das pessoas.

A simplificação regulatória, por sua vez, permite também facilitar a compreensão das políticas públicas por parte de todos, o que as torna mais facilmente escrutináveis e facilita a prestação de contas por parte das entidades públicas, e também o cumprimento da regulação, onde relevante, pelas entidades reguladas. Facilita também o acesso aos serviços públicos por pessoas menos especializadas e por pessoas mais desfavorecidas, que tenham maior dificuldade em compreender regulação mais complexa e mais ambígua.

### **Qual a relevância do princípio da subsidiariedade? Qual a importância da descentralização?**

O princípio da subsidiariedade é o princípio segundo o qual a decisão deve ser tomada por quem está mais perto do problema e tem capacidade para o resolver de forma efetiva. Permite otimizar a escolha de quem decide sobre um determinado problema específico, maximizando desta forma a resolução dos problemas, desde os mais complexos aos mais simples, da forma mais eficiente, por quem melhor os conhece e em melhor posição se encontra para encontrar soluções.

Assim, começando no indivíduo, apenas se deve partir para os vários grupos, cada vez mais abrangentes, se o nível imediatamente anterior não for capaz de resolver o problema em causa. Será necessário avaliar qual a intervenção mais razoável para os níveis elevados, numa lógica de proporcionalidade – deve ser adequada, necessária e os seus custos não podem trazer os benefícios trazidos.

Portugal é, hoje, ainda, muito centralizado, não beneficiando dos enormes ganhos trazidos por uma distribuição mais descentralizada do poder. A descentralização surge assim como uma ferramenta importante de aprofundamento da democracia e de desenvolvimento económico e social.

A descentralização, quando efetiva (contrariamente às reformas introduzidas pelo Governo PS), aproxima a decisão daqueles que mais diretamente a vão sentir, promovendo uma resolução mais imediata de problemas locais a nível local, e permitindo que a decisão beneficie do conhecimento especial detido sobre as potencialidades de uma determinada localidade.

A descentralização permite uma maior diversidade de políticas públicas, adaptadas às especificidades locais, e, portanto, uma maior capacidade de inovação, derivada de colocarmos mais pessoas a pensar sobre os problemas que podem ser transversais, mas que se manifestam de forma específica numa determinada zona, e da própria concorrência salutar entre localidades e sua vontade de atrair e reter população.

A maior diversidade trazida pela descentralização permite também uma maior aprendizagem sobre a efetividade das políticas aplicadas, e a cópia de políticas inovadoras bem-sucedidas por outras localidades.

A descentralização não significa que as localidades apenas concorram, no entanto, mas deve também promover uma adequada cooperação entre as mesmas, e também entre autarquias locais e o Estado central, para otimizar a resolução de problemas transversais, beneficiando do conhecimento e da experiência acumulada de todos.

## Qual a relevância da transparência e dos mecanismos de prestação de contas?

A transparência e a prestação de contas são essenciais numa democracia liberal. Permitem avaliar em que medida se encontram a ser cumpridos os objetivos de política pública associados a uma determinada entidade, e averiguar se esta se encontra a ser adequadamente gerida.

## Estas reformas não vão prejudicar os mais desfavorecidos, que mais necessitam do Estado?

Não. Antes pelo contrário. Procurar que o Estado procure fazer mais do que aquilo que é necessário leva a que o Estado descure as suas funções essenciais e leva a um aumento relevante do nível de desperdício. O impacto do falhanço do Estado nestes domínios é regressivo, porque os mais ricos terão maior capacidade para se proteger de falhas do Estado e do menor grau de desenvolvimento económico e social, sendo os mais pobres aqueles que são mais prejudicados.

Apoiar os mais desfavorecidos passa criar as condições necessárias para que haja crescimento económico sustentado e sustentável e o surgimento de empregos a que estas pessoas possam ter acesso. Este é o primeiro e mais poderoso mecanismo de combate à pobreza. Os apoios sociais, que não têm que chegar diretamente do Estado, devem chegar a quem deles efetivamente precisa e devem servir de catalisador para uma melhoria sustentável nas condições de vida das pessoas, sem necessidade futura de apoios, que ficarão disponíveis para quem deles necessite. O sistema de ensino deve permitir formar para a cidadania e ajudar as pessoas a atingir o seu potencial. É necessário arranjar o elevador social, criando mecanismos robustos que promovam uma efetiva igualdade de oportunidades (desde logo, por exemplo, alterando o modelo de ensino vigente, permitindo maior escolha e apostando na exigência e na qualidade do ensino e na autoridade dos professores).

A reforma do Estado aqui proposta vai ajudar a promover um maior dinamismo económico e maiores índices de produtividade, associados a mais empregos e melhores salários, a combater a pobreza, a aumentar a eficácia e eficiência dos apoios sociais, promovendo também um acesso mais generalizado a melhores escolas e um maior nível de mobilidade social.

## Porquê rationalizar o número de ministérios?

Um número demasiado elevado de ministérios tende a originar a perda de sinergias entre estruturas potencialmente complementares e de eficiência derivada da escala, a potenciar duplicações funções, a gerar mais burocracia e maior dificuldade em compreender as distribuições de funções, por existir maior complexidade.

A reforma do Estado deve, portanto, vir acompanhada de uma rationalização do número de ministérios, que potencie as sinergias entre áreas, os ganhos trazidos com a escala, evite duplicações de funções e minimize a burocracia, simplificando o Governo. Essa rationalização deve evitar que temas com potencial conflito de interesses fiquem associados e permitir que as diversas áreas relevantes são tratadas de forma adequada, com a prioridade correta, atendendo à hierarquia de prioridades políticas do momento, decorrente, desde logo, do programa de Governo.

## Como promover seleção para os gabinetes políticos com base no mérito e num perfil adequado ao cargo?

Importa começar por referir que os cargos de confiança política são legítimos. Importa que as pessoas com responsabilidade de decisão estejam rodeadas de pessoas em quem confiem para as aconselhar politicamente, que permanecem em funções enquanto a pessoa que as designou também permanecer em funções.

No entanto, é essencial que estas pessoas tenham um perfil adequado ao cargo que irão desempenhar, cumprindo requisitos de integridade, conhecimentos, competências, experiência e independência de espírito e prevenção e mitigação de conflitos de interesses.

Estas pessoas podem vir da sociedade civil, onde encontramos muitas pessoas qualificadas, e também dos partidos políticos, se os mesmos se dedicarem efetivamente a formar os seus quadros em temas de políticas públicas, ou pelo menos selecionarem de entre os seus membros aqueles com melhor perfil para o efeito, ainda que com formação externa ao partido.

## Como promover uma cultura de excelência na Administração Pública?

### Qual a relevância do código de conduta? Como torná-lo efetivo?

A promoção de uma cultura de excelência na Administração Pública passa, em primeira linha, pela conduta dos seus líderes, a começar pelo Primeiro-Ministro e pelos membros do Governo, seguidos dos diretores-gerais e dos titulares de cargos de gestão intermédia. Devem ser os primeiros a agir de forma íntegra e com elevado nível de rigor, independência e imparcialidade.

É também necessário que exista um código de conduta efetivo. Esse código de conduta deve identificar de forma clara os deveres dos membros do Governo e dos funcionários públicos, em matéria de ética, zelo e prevenção e mitigação de conflitos de interesses. Deve ainda estabelecer de forma clara quais as penalizações para o seu incumprimento.

Os valores de excelência que devem encontrar-se subjacentes à atuação da Função Pública devem ser ponderados aquando da progressão na carreira e na remuneração, e o incumprimento do código de conduta deve ser efetivamente penalizado do ponto de vista disciplinar.

## Porquê a aposta na valorização da Administração Pública? Os liberais não são contra os funcionários públicos?

Os liberais não são contra o Estado, nem contra os funcionários públicos. A valorização dos funcionários públicos é essencial para melhorar a qualidade do Estado e dos serviços que este presta. É necessário que o Estado seja capaz de atrair e reter pessoas íntegras e altamente qualificadas, e mantê-las motivadas e com espírito de missão, desde os escalões mais baixo da hierarquia, até aos lugares de topo.

Os funcionários públicos desempenham vários papéis muito importantes para o bom funcionamento da comunidade, contribuindo todos eles, através do seu trabalho, para o bem comum. Essa atuação deve ser valorizada, quer do ponto de vista do prestígio social, quer do ponto de vista material, sendo a Função Pública competitiva com o setor privado na atração e retenção de talento, incluindo nos seus lugares cimeiros.

## Porque não abandonar a CRESAP?

A CRESAP foi uma boa ideia que acabou a revelar falhas na sua implementação. Importa aproveitar o conhecimento acumulado da CRESAP, reformando-a, e criando condições para que seja capaz de cumprir, efetivamente, as funções para as quais foi criada. Para tal, importa aumentar a sua capacidade de intervenção e criar regras que permitam combater as práticas fraudulentas que procuram ultrapassar a sua intervenção.

## Como seria possível melhorar a CRESAP e o processo de seleção e nomeação?

A designação da CRESAP poderia ser alterada, retirando a maioria dos seus membros da esfera da designação governamental, incluindo o Presidente, aumentando assim o seu nível de independência face ao Governo.

Assim, o Presidente da CRESAP e a maioria dos seus vogais permanentes poderiam ser designados pela Assembleia da República.

Por outro lado, poderiam ser introduzidos mecanismos de combate à fraude à lei, como a necessidade legal de iniciar um processo de nomeação de uma pessoa para um cargo com tempo suficiente para que esta possa assumir funções imediatamente após a saída da sua antecessora, ou alterando as regras relativas a designações interinas, proibindo-as, em princípio, salvo em casos excepcionais devidamente estabelecidos por lei.

## Porquê o foco em avaliações de cariz qualitativo e quantitativo para efeitos remuneratórios e de progressão carreira, e na existência de painéis de avaliação independentes?

É importante que as avaliações de desempenho permitam uma efetiva aferição dos diversos aspetos relevantes da atividade da pessoa avaliada. Nem todos esses aspetos são passíveis de quantificação, ou são facilmente quantificáveis, desde logo aspetos intangíveis da sua atuação como funcionário.

Por outro lado, quando é possível quantificar a atuação em causa, essa quantificação é relevante, para facilitar a comparação entre pares e permitir apresentar dados mais objetivos.

## Qual a relevância de determinar condições remuneratórias competitivas na Administração Pública? Como criar condições para que elas existam?

Os funcionários públicos prestam um serviço relevante à sociedade, que pretendemos que seja de qualidade. Se queremos atrair os melhores para a Função Pública, um primeiro incentivo é o estabelecimento de condições remuneratórias competitivas, que se mantenham competitivas ao longo da carreira, de acordo com o mérito no desempenho das funções. Assim, as condições remuneratórias devem ser apropriadas às funções exercidas pelo funcionário em questão.

Por outro lado, os funcionários públicos podem ter acesso a informação privilegiada e encontram-se numa posição em que impera o cumprimento rigoroso de deveres de imparcialidade, de não favorecimento de interesses diferentes dos do interesse público. Condições remuneratórias condignas retiram um incentivo relevante a comportamentos pouco éticos, incluindo comportamentos fraudulentos, venda de informação privilegiada, ou favorecimentos a certas entidades face a outras.

Para que existam condições para melhorar, de forma sustentada, o nível das remunerações recebidas pelos funcionários públicos, é necessário reformar o Estado e assegurar que o número de funcionários públicos é adequado às necessidades efetivas das funções que desempenham. Será também relevante potenciar a flexibilidade de funções possivelmente desempenhadas pelo funcionário público. Os ganhos de eficiência trazidos por estas reformas deverão ser partilhados, em especial, com os funcionários públicos, assegurando a competitividade da Função Pública.

### **Porquê o recrutamento através de estágios e através de concursos?**

Atualmente, já existem estes dois mecanismos. Será importante continuar a utilizá-los, e, em especial, a assegurar que um estágio na Função Pública tenda a transformar-se, no término do mesmo, num emprego como funcionário público (se o estagiário assim o desejar).

Os procedimentos concursais para recrutamento permitem avaliar os candidatos e escolher aqueles que revelem um melhor perfil para a função, em especial num contexto em que se recrutam pessoas já com experiência profissional.

Os estágios podem ser importantes formas de entrada direta na Função Pública diretamente a partir da faculdade, ou por pessoas com um menor nível de experiência profissional.

### **Qual a importância da componente variável da remuneração?**

#### **A que deve estar associado o seu recebimento?**

A componente variável da remuneração permite distinguir aqueles que exerceram a sua função de forma particularmente meritória, atendendo aos objetivos que se visa atingir.

A componente variável da remuneração deve encontrar-se associada à verificação de indicadores relativos à função desempenhada pelo funcionário e deve ser calibrada de forma a fomentar um exercício da função com elevado grau de qualidade, atendendo aos indicadores de desempenho utilizados na avaliação do funcionário ou relevantes para potenciar o seu desempenho (poderá existir uma remuneração variável especial a receber pelos funcionários de uma determinada equipa, caso a equipa como um todo chegue a um determinado objetivo, por exemplo).

A componente variável da remuneração não pode ser associada a objetivos que conflituem com os objetivos do funcionário, criando incentivos perversos e o fomento de um exercício das funções de forma pouco ética ou sem o cumprimento rigoroso da lei.

## A subcontratação não pode ser uma importante fonte de eficiência? Porquê a ênfase no estabelecimento de regras estritas relativas à subcontratação?

Atualmente, a subcontratação de funções pelo Estado pode ser uma importante fonte de eficiência, desde logo porque o Estado exerce funções que poderiam ser mais bem exercidas por outras entidades. No entanto, existem riscos associados à subcontratação, que devem ser adequadamente prevenidos ou mitigados. A entidade subcontratada deve ter os incentivos certos, de acordo com as melhores práticas internacionais sobre esta matéria, que devem ser adequadas a cada área de atuação em que exista subcontratação. Devem ser tidas em conta boas experiências (por exemplo as parcerias público-privadas na área da Saúde) e as melhores práticas internacionais quanto a esta matéria.

A proposta aqui feita sobre subcontratação tem como pressuposto que a reforma do Estado proposta pela Iniciativa Liberal fomenta que o Estado se foque nas funções em que a sua intervenção é necessária, numa lógica de subsidiariedade. As funções que o Estado exerce, neste contexto, têm um cariz muito especial, tendencialmente regulatório. Mesmo quando não são de cariz essencialmente regulatório, serão funções pouco adequadas para entidades que não o Estado, em especial entidades privadas. Neste contexto, a subcontratação terá de ser ponderada cuidadosamente.

Importa que as decisões sobre subcontratação sejam transparentes, sejam precedidas de procedimento concursal adequado, e sejam de fácil escrutínio, seguindo a lei e as melhores práticas internacionais quanto a esta matéria.

## Qual a importância de os cargos de gestão serem exercidos em comissões de serviço? Como promover que as pessoas consigam subir na carreira sem aceder a cargos de gestão?

Importa assegurar que as carreiras profissionais se encontram separadas dos cargos de gestão. Os cargos de gestão têm especificidades ao nível do perfil da pessoa diferentes dos cargos puramente técnicos. Por outro lado, devem permitir a rotação de gestores, sempre que necessário, quando os mesmos não se revelarem adequados à função e para criar incentivos a que as pessoas não se acomodem ao lugar, caso pretendam manter cargos de gestão.

Libertando as carreiras técnicas da existência de cargos de gestão, devem existir regras que potenciem uma progressão na carreira com base no mérito, assente em avaliações de desempenho. Para certas fases na carreira, em especial para níveis mais elevados, a progressão deve estar associada a um processo especial, dado que esses níveis devem ser reservados para pessoas com um nível particularmente elevado de valia técnica.

### **Qual a relevância de fomentar uma efetiva progressão nas carreiras, com base no mérito?**

A progressão nas carreiras permite premiar os funcionários pelo seu desempenho meritório ao longo dos anos, aumentando a sua remuneração e as suas condições, associadas também a um grau mais elevado de responsabilidades. Permite atrair talento para a Função Pública, e adicionalmente, retê-lo.

### **Qual a importância de fomentar uma racionalização das estruturas da Administração Pública?**

A racionalização das estruturas da Administração Pública traduz-se, essencialmente, na definição de responsabilidades claras e sem sobreposição para as diversas estruturas que a compõem, dotando-as de um número adequado de funcionários para o exercício dessas responsabilidades.

Impõe-se, para o efeito, averiguar quais as funções que devem ser exercidas, quais as sinergias entre as mesmas e as incompatibilidades, e quantas pessoas são necessárias para dar efetivo cumprimento às funções em causa de forma sustentável no tempo.

A racionalização efetiva da Administração Pública traz ganhos de eficiência relevantes, traduzidos em menos desperdício e num melhor exercício da atividade pública, com benefícios para todos.

### **Qual a importância de existir um sistema de gestão de risco e controlo interno independente e com suficiente poder?**

A atividade da Administração Pública resulta em diversos riscos, que devem ser adequadamente identificados, prevenidos ou geridos, através da aplicação de mitigantes eficazes. Um sistema de gestão de risco e controlo interno independente e com suficiente poder é essencial para atingir estes objetivos.

A gestão de riscos deve começar com as unidades de estrutura que desenvolvem diretamente as atribuições e competências do Estado, de acordo com metodologias desenvolvidas pelo sistema de gestão de risco e controlo interno.

Deve existir uma função e gestão de risco efetiva, que avalie os riscos financeiros relevantes associados à atividade em causa e desenvolva metodologias para os mitigar.

Deve existir uma função de compliance, que avalie os riscos de incumprimento normativo e desenvolva metodologias para mitigar esses riscos. Num Estado de Direito, o Estado está sujeito ao Direito e à lei. Ao lado da função jurídica, em especial a função de contencioso, deve existir uma função de compliance forte, que promova um cumprimento efetivo de todos os normativos a que a Administração Pública se encontre sujeita, mitigando de forma adequada o risco de incumprimento e risco jurídico associado.

As funções de gestão de risco e de compliance, embora independentes, devem trabalhar de forma eficaz com demais unidades, promovendo uma adequada aplicação e revisão periódica das metodologias de mitigação de risco.

O mesmo deve acontecer com as funções de prevenção e mitigação de risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e de mitigação de riscos relativos à sustentabilidade (ambientais, sociais e de governo).

Devem ser introduzidos mecanismos efetivos de identificação, prevenção e mitigação de situações de risco de corrupção.

A auditoria interna deve ser particularmente independente face às demais unidades de estrutura, de forma a poder avaliar e validar o cumprimento dos procedimentos internos definidos.

### **Em que medida a reforma do Estado e da Administração Pública defendida pela Iniciativa Liberal ajuda a prevenir e a combater a corrupção?**

O crime de corrupção é complexo de investigar e de provar. É necessário apostar na capacitação do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal para assegurar este tipo de investigações. No entanto, mais eficaz será reduzir as oportunidades para ocorrerem fenómenos de corrupção.

Um Estado mais pequeno, menos complexo, menos burocratizado e mais transparente reduz essas oportunidades. Assim, estamos a prevenir o risco, não apenas a mitigá-lo. Estamos a diminuir os incentivos a que ocorra corrupção, diminuindo as situações opacas e de difícil escrutínio em que a mesma pode proliferar.

Combater a corrupção passa, em primeira linha, por reformar o Estado e a Administração Pública no sentido defendido pela Iniciativa Liberal.

### **Qual a relevância da criação de mecanismos de prevenção e combate à corrupção? Que tipo de mecanismos estão em causa?**

Em complemento à redução das oportunidades para ocorrerem fenómenos de corrupção, decorrentes da existência de um Estado mais pequeno, menos complexo e menos burocratizado, é importante introduzir mecanismos que reforcem essa prevenção e mitiguem adequadamente o risco de existir corrupção.

Para o efeito, os sistemas de participações de irregularidades e mecanismos de prevenção de conflitos de interesses são essenciais. Por outro lado, é imperativo serem estabelecidos de mecanismos de transparéncia efetiva da atividade pública, que facilitem o escrutínio da mesma, e a introdução de auditorias internas frequentes para averiguar se todos estes mecanismos se encontram a ser aplicados de forma eficaz, devendo os mesmos ser revistos periodicamente para remover deficiências detetadas.

### Qual a relevância do sistema de participação de irregularidades?

Os sistemas de participação de irregularidades são instrumentos muito importantes para detetar falhas e corrigir deficiências no funcionamento das organizações, incluindo, por exemplo, no contexto do combate à corrupção, mas também à necessidade de mitigar outros riscos existentes no funcionamento do Estado e da Administração Pública.

É essencial assegurar o anonimato efetivo do denunciante e um tratamento adequado das participações efetuadas.

### Porquê enfatizar a prevenção e mitigação de riscos ambientais, sociais e de governo na atuação do Estado e da Administração Pública?

O combate às alterações climáticas é uma preocupação de todos, bem como a mitigação de riscos sociais e de também uma avaliação adequada e mitigação de riscos de governo.

O Estado e a Administração Pública, além do seu papel no seu desenvolvimento de políticas públicas quanto a estas matérias, devem também agir no sentido de mitigar estes riscos na sua própria atividade.

Assim, o Estado e a Administração darão o exemplo, por um lado, e, por outro, o impacto da materialização destes riscos é particularmente elevado e relevante no caso da Administração Pública, pelo que é essencial que os mesmos sejam adequadamente geridos.

### Qual a importância da cooperação dentro do Governo e da Função Pública?

#### Como potenciar?

A complexidade dos problemas com que nos defrontamos exige uma abordagem transversal e multidisciplinar. É preciso olhar para as múltiplas causas e para as múltiplas consequências dos problemas, de forma a encontrar as melhores políticas públicas para lidar com eles.

Por outro lado, a cooperação operacional entre entidades da Função Pública é essencial para garantir que as pessoas não tenham de se deslocar a diversas entidades para o mesmo propósito, podendo dirigir-se apenas a uma, que depois interagirá conforme necessário com outras entidades.

A cooperação é potenciada pela existência de protocolos para acesso direto a sistemas, que protejam adequadamente os dados pessoais dos utentes, ou pela existência de sistemas partilhados, quando adequado.

## **Qual a importância de aproximar a Administração Pública dos utentes e de criar soluções de balcões únicos e outras análogas? Qual a importância da utilização de soluções digitais?**

É essencial que a Função Pública, estando ao serviço dos seus utentes, disponha de meios de contacto céleres e de procedimentos que permitam dar respetiva efetiva e em tempo útil aos pedidos que lhe são apresentados.

Os balcões únicos, e soluções análogas, permitem que, num mesmo espaço, e minimizando o número deslocações, as pessoas resolvam os seus problemas e tenham resposta às questões que coloquem.

Soluções digitais, que permitam a apresentação de pedidos e a receção de respostas por via digital, permitem ganhos de eficiência muito relevantes, também, evitando ainda a utilização de papel. Devem ser mitigados os riscos associados a soluções digitais, com destaque para o ciber risco.

As soluções de proximidade permitem ainda um escrutínio mais direto da atuação da Administração Pública por parte de quem deles necessita, que deve ser aproveitado para gerar incentivos a uma melhoria contínua do serviço, através de obtenção de informação sobre o nível de satisfação dos utentes.

## **Como disseminar boas práticas nas diversas unidades de estrutura da Administração Pública?**

É muito importante que as boas práticas sejam disseminadas na Administração Pública, fomentando uma melhoria contínua e sustentada na prestação dos serviços públicos.

Essa disseminação pode ocorrer de modo informal, através do contacto entre colegas, através do trabalho em conjunto entre estruturas diferentes em grupos de trabalho, mas também de forma mais formal, através de eventos organizados para partilha de experiências entre pessoas de diferentes áreas, sobre um mesmo tema, ou através de formações com formadores internos ou externos, entre outros.

O Governo deve activamente fomentar a disseminação de boas práticas dentro da Administração Pública, bem como os diversos titulares de cargos de gestão de topo e de gestão intermédia.

## **Qual a importância de peritos externos e de programas de intercâmbio?**

Os peritos externos permitem trazer uma visão diferente sobre certos assuntos com relevância para o funcionamento dos serviços, por partilha de experiências, podendo também servir um papel de articulação com outras entidades de que tenham um conhecimento mais aprofundado.

A utilização de peritos externos pela Administração Pública deve ser admitida, mas limitada, com regras estritas sobre incompatibilidades e sobre conflitos de interesses.

Em princípio, os peritos viriam da própria Administração Pública, das administrações públicas de outros Estados membros da União Europeia ou países terceiros, ou de outras entidades públicas. A entrada de peritos externos vindos de entidades do setor social poderá ser ponderada, a título excepcional. A entrada de peritos externos vindos do setor privado deve ser vedada.

Os programas de intercâmbio permitem partilha de experiências e aprendizagem de formas diferentes e potencialmente melhores de realizar uma certa atividade. A vinda de pessoas de fora permite aprender com a sua experiência (e as pessoas de fora com a experiência do serviço português) e a ida para fora de funcionários públicos portugueses permite o mesmo.

Os programas de intercâmbio permitem ainda estabelecer relações entre pessoas nas diversas entidades que participam no programa, facilitando o funcionamento em rede das diversas entidades em causa, quando relevante e necessário.

### **Qual a importância da formação interna?**

A formação interna valoriza e aumenta a capacidade dos formandos, melhorando a sua capacidade para realizar as suas funções.

A formação contínua é essencial para permitir uma atualização dos conhecimentos e competências relevantes, à luz da evolução dos temas relevantes para a atividade do funcionário e das suas necessidades para o exercício das respetivas funções (que tenderão, também elas, a poder alterar-se).

A formação pode também servir de mecanismo de disseminação de boas práticas, permitindo transmissão de conhecimento sobre soluções que funcionaram em outros serviços ou que são reconhecidas como boas práticas a nível internacional.

O INA deve ter um papel muito relevante a desenvolver diretrizes sobre programas de formação eficazes e programas de formação centralizados, focados em matérias com interesse geral e transversal, em articulação com os serviços, que devem ter os seus próprios programas de formação vocacionados para as suas próprias necessidades, tendo em conta os contributos recebidos dos titulares de cargos de gestão e dos funcionários públicos sobre as suas necessidades formativas.

### **Porquê a referência à valorização das comissões de trabalhadores?**

#### **Qual a sua relevância, já existindo sindicatos?**

As comissões de trabalhadores integram funcionários públicos que têm uma muito maior proximidade com os serviços do que os sindicatos, o que lhes permite ter um conhecimento bem melhor sobre suas necessidades efetivas. Esse conhecimento específico é muito importante e muito relevante para as negociações relativas às condições de trabalho da Administração Pública.

#### **Qual a relevância de reformar a ADSE?**

A ADSE é uma importante componente da prestação de trabalho em funções públicas. De forma a melhorá-la, deve evoluir para uma entidade mais transparente, sujeita a regras de funcionamento exigentes, iguais às de uma empresa seguradora, para promover a sua sustentabilidade e uma melhor prestação do seu serviço aos funcionários públicos.



7



AGRICULTURA E FLORESTAS

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE O PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO DEVE SER EQUILIBRADO E RESPEITADOR DAS CARACTERÍSTICAS NATURAIS, ECONÓMICAS E SOCIAIS LOCAIS.**

**NO QUE DIZ RESPEITO À AGRICULTURA E FLORESTAS, A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE FORTE LIBERALIZAÇÃO, E MOBILIZAÇÃO DAS FORÇAS ECONÓMICAS PARA PRESERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO DO PATRIMÓNIO E RECURSOS FLORESTAIS.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **FITOFARMACÊUTICOS: DA AGILIDADE EMPRESARIAL A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

- Agilizar o processo de aprovação e registo de novos produtos Fitofarmacêuticos no nosso país
- Promover o reconhecimento mútuo entre entidades congéneres no mesmo espaço europeu
- Aumentar a competitividade dos agricultores portugueses
- Colmatar a falta de alternativas legais aos produtos que são retirados do mercado por questões ambientais
- Compatibilizar a competitividade económica com a responsabilidade ambiental
- Proteger o meio ambiente ao agilizar a retirada de produtos fitofarmacêuticos obsoletos do mercado

### **CÓDIGO FLORESTAL SIMPLIFICADO**

- Desenvolver um Código Florestal Simplificado, orientado para uma floresta diversa, integrada numa economia sustentável
- Permitir a obtenção da rentabilidade necessária à sustentabilidade da floresta em todas as suas vertentes
- Diminuir o risco de incêndio
- Incentivar práticas de gestão que não degradem a camada superficial do solo
- Garantam o equilíbrio hídrico e a conservação da biodiversidade
- Simplificar a regulamentação associada ao sector florestal
- Reduzir processos administrativos

## POR UMA POLÍTICA AGRÍCOLA LIBERAL

- Agilizar procedimentos e reduzir redundâncias entre entidades
- Promover eficiências, celeridade e estabilidade na análise de investimentos
- Diminuir a burocracia e promover agilização em licenciamentos e outras formalidades
- Simplificação e redução de carga fiscal
- Reduzir a dependência direta aos apoios comunitários
- Canalizar apoios comunitários, sempre que possível, para alterações estruturais do modelo de produção
- Permitir elevados níveis de competitividade da produção e resiliência aos choques da globalização, climáticos e alteração dos pressupostos da Política Agrícola Comum

## PROMOÇÃO DE REGADIO

- Definir estratégia para o regadio que contemple as vertentes de gestão, utilização eficiente e armazenagem da água
- Promover competitividade e da resiliência climática da nossa agricultura e território
- Promover o desenvolvimento rural, o potencial económico da agricultura e da indústria alimentar
- Inverter a tendência de desertificação e despovoamento do território
- Aumentar da resiliência do território face às alterações climáticas

# FITOFARMACÊUTICOS: DA AGILIDADE EMPRESARIAL A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

## OBJETIVOS

- Aumentar a competitividade dos agricultores portugueses, agilizando o processo de registo de novos produtos Fitofarmacêuticos no nosso país para 3-6 meses após o seu pedido, aumentando a concorrência às alternativas já existentes.
- Colmatar a falta de alternativas legais aos produtos que são retirados do mercado por questões ambientais.
- Compatibilizar a competitividade económica com a responsabilidade ambiental.
- Proteger o meio ambiente ao agilizar a retirada de produtos fitofarmacêuticos obsoletos do mercado.

## PROPOSTA

1. Promover o regime de aprovação de produtos fitofarmacêuticos através do reconhecimento mútuo entre entidades congéneres no mesmo espaço europeu (zona sul).
2. Dotar a Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) de meios humanos e tecnológicos que permitam a este organismo cumprir com os prazos estabelecidos para o registo de novas soluções fitofarmacêuticas que possam aumentar o leque de opções dos nossos agricultores.
3. Realizar ações nacionais sistemáticas de recolha de produtos obsoletos, de preferência em colaboração com o poder local e associativo, promovendo a verdadeira quantificação do risco e nesse sentido uma recolha mais eficiente associada aos eventuais planos de mitigação e promovendo comportamentos de responsabilidade ambiental

## RACIONAL

1. A União Europeia tem retirado do mercado muitos produtos fitofarmacêuticos essenciais à produção agrícola. Estes produtos destinam-se a proteger as culturas de doenças, pragas ou infestantes, permitindo que as plantas se mantenham saudáveis e exprimam todo o seu potencial produtivo, tanto no que se refere à quantidade como no que respeita à qualidade. Esta opção comunitária deve-se ao facto de os perfis ecotoxicológicos desses produtos deixarem de se enquadrar nos exigentes critérios de avaliação ambiental e sanitária que existem na União Europeia. Existem vários pedidos de registo de novos produtos que satisfazem simultaneamente as exigências comunitárias e as necessidades dos produtores. Porém, o processo de aprovação fica bloqueado na Direção Geral de Alimentação

e Veterinária (DGAV). O prazo de aprovação é demasiado longo e completamente desajustado às necessidades atuais da nossa agricultura e comparativamente com outros países europeus. A morosidade resultante destes procedimentos de aprovação de novos produtos fitofarmacêuticos:

- Prejudica a produção nacional, que não têm soluções capazes para combater doenças, pragas ou infestantes;
- Agrava o problema sanitário, já que ao reduzir o leque de produtos a usar, aumenta o risco de resistência naturais de determinadas pragas, doenças e infestantes, devido ao uso continuado e repetitivo das poucas soluções fitossanitárias existentes;
- Aumenta os custos de produção, já que a procura será maior para os poucos produtos existentes;
- Favorece a concorrência internacional de produtores em países com uma administração mais célere.

A morosidade da DGAV é injustificável., já que existem vários mecanismos que permitem um acelerar do registo de novos produtos. O mais relevante é a "avaliação zonal". Trata-se do expediente de reconhecimento mútuo entre entidades congêneres no espaço europeu. Estes registos céleres são possíveis desde que os produtos em questão estejam registados num Estado-Membro inserido na mesma região de Portugal (zona sul). Desta forma consegue-se a aprovação de produtos fitofarmacêuticos de forma muito célere. Além de resolver os problemas anteriores, esta solução tem vários méritos adicionais:

- Permite reduzir os problemas decorrentes da falta de recursos da DGAV;
- Permite que os produtores portugueses tenham a mesma vantagem comparativa que os produtores da mesma zona.

Assim, apesar de haver uma solução expedita para este problema, é necessário dotar as autoridades fiscalizadoras nacionais dos fundos e dos recursos necessários ao desempenho da sua função.

**2.** Com esta dinâmica de reavaliação e controlo de uso dos produtos fitofarmacêuticos, estima-se que haverá muitas toneladas de produtos obsoletos espalhados pelo País. Estes encontram-se na sua maioria na posse dos agricultores e das casas comerciais já que os adquiriram antes da sua proibição.

Esta situação, conhecida há vários anos, é um risco para o ambiente. De facto, e a título ilustrativo, é de salientar que as embalagens antigas poderão originar derrames de produto, bem como há a tendência de estes agentes não privilegiarem os canais oficiais para a eliminação destes produtos. Urge resolver esta situação.

A responsabilidade deve continuar a ser coordenada pelo Ministério da Agricultura, através da DGAV, que tem o pelouro da segurança alimentar / fitofármacos, juntamente com as diferentes entidades que melhor estão implementadas no terreno, independentemente de serem públicas, privadas ou sociais. Desta forma promove-se uma lógica de convite à participação e não um modelo excessivamente punitivo de responsabilidade ambiental. Esta forma colaborativa permitirá ainda quantificar o perímetro de dano ambiental com mais rigor e permitir o adequado desenvolvimento de propostas mitigadoras.

## QUANTIFICAÇÃO

A dotação da Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) deverá vir de uma melhor gestão dos organismos do Estado. É preciso não esquecer que nos últimos anos foram desviados do Ministério da Agricultura para o Ministério do Ambiente, sem que tenha havido um aumento de responsabilidade desta segunda instituição. É de elementar bom senso que se coloque os recursos públicos associados à gestão ambiental no organismo que acompanha e tutela os riscos do sector, poupano em sinergias.

Parte dos fundos necessários para fazer as campanhas de recolha deverão vir do Fundo Ambiental, que tem como missão apoiar políticas ambientais para a prossecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável, contribuindo para o cumprimento dos objetivos e compromissos nacionais relativos aos resíduos. Acreditamos que esse fundo não tem tido a melhor gestão, pelo que o acréscimo de despesa pública estará de alguma forma mitigado. É ainda de referir que os eventuais custos acrescidos de gestão destes problemas deverão ser confrontados com os ganhos de produtividade nos produtos agrícolas, ou com o menor custo público na aplicação dos planos de mitigação.

## QUESTÕES FREQUENTES

**Que compensações preveem para os agricultores que adquiriam legalmente um produto, na altura de utilização válida, e agora se veem privados da sua utilização por perda de autorização de venda?**

Não se prevê nenhuma compensação financeira aos agricultores. A expectativa não deve ser financeira, mas sim resolver um problema ambiental que preocupa todos.

**Se os agricultores não souberam armazenar convenientemente os produtos que adquiriram e se já existem os circuitos oficiais para a sua entrega para eliminação, porque tem o Fundo Ambiental de ser chamado a pagar esta remoção?**

Os produtos em causa ficaram proibidos de sua utilização por uma razão alheia aos agricultores e distribuidores. Alias, é possível fazer uma comparação com a recolha de medicamentos nas farmácias.

Além disso, o risco é demasiado grande. De facto, em muitas situações, trata-se de produtos perigosos para o ambiente, quando mal manuseados. É de referir ainda que estes produtos geralmente existem em grandes volumes, o que só por si complica muito a sua recolha ou entrega dos produtores. De outra forma: é uma operação que exige larga escala, e que deve ser conduzida a nível nacional de forma a que estes resíduos sejam entregues às entidades competentes que consigam tratar convenientemente estes produtos.

**Com que fundamento se afirma que a Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) não tem fundos para tal iniciativa?**

Nos últimos anos, têm sido retiradas algumas competências e muitos recursos à DGAV. Esta tendência começou com a passagem do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) para o Ministério do Ambiente e mais tarde com as competências do bem-estar animal, também para o mesmo ministério. O resultado acabou por ser uma duplicação de estruturas do Estado, um desfoque na produção sustentável e uma transferência de recursos financeiros do Ministério da Agricultura em geral, e da DGAV em particular, para o Ministério do Ambiente.

Note-se que em Agosto de 2020 a Iniciativa Liberal questionou a Ministra da tutela sobre o desmantelamento do principal organismo do Estado responsável por termos uma alimentação segura em Portugal. Não obtivemos uma resposta cabal.

**Quando a tendência é a redução de uso de produtos químicos, porque surge uma proposta para que se aumente a sua utilização?**

Não estamos a propor um aumento de utilização de produtos químicos. Queremos uma utilização responsável dos produtos fitofarmacêuticos. Tal traduz-se no aumento de opções ao dispor dos agricultores e de um uso cirúrgico e adequado aos desafios de produção do sector primário, reduzindo custos e a resistência aos agentes que causam doenças, pragas ou infestantes.

**Conseguem dar um exemplo específicos de produtos cuja eliminação não é compensada por outro produto disponível?**

Com a proibição do dimetoato (pesticida/inseticida) na cultura do olival, a praga da Cochonilha-algodão ficou sem solução eficaz para o seu combate.

**Que países estão na mesma zona que Portugal? Que exemplos de produtos têm que estes países tenham ao seu dispor e que em Portugal não existem?**

Bulgária, Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Croácia e Malta.

É de salientar que Espanha que tem várias soluções fungicidas e inseticidas autorizadas para a cultura da amêndoa e que não estão disponíveis em Portugal. Além disso, nem sempre a questão passa por produtos que não existem em Portugal. Há produtos fitofarmacêuticos que estão registados para uma cultura e não estão para outra. Por exemplo, o óleo de verão + enxofre (marca comercial Polithiol) está registrado em Portugal, mas não pode ser usado na cultura da amêndoa. Note-se que a cultura da amêndoa começou a ter uma dimensão importante no nosso País e vê assim a sua competitividade afetada, já que em Espanha não há restrições.

## **Os produtos fitofármacos são assim tão importantes para a agricultura?**

Sim, são fundamentais para se conseguir produzir alimentos. Mesmo na agricultura em modo de produção biológico são usados fitofármacos como o cobre, enxofre, spinosade, entre outros.

Com o aumento da população mundial e com a diminuição gradual da área agrícola útil mundial, com a necessidade de fixar carbono e de promoção da floresta, está-se a caminhar para uma realidade em que precisamos de produzir cada vez mais alimentos por hectare – ou seja, para que haja maior produtividade. Há ainda que considerar a exigência na UE para que a área dedicada à agricultura biológica aumente, o que por ter menor produtividade média, obriga a que a produção que não seja em Modo de produção biológico seja ainda mais produtiva.

Resumindo: as produtividades na agricultura terão forçosamente de aumentar para evitarmos situações de escassez de alimentos na UE.

Em todas as culturas, os produtos fitofármacos, se usados de uma forma profissional, responsável e segundo as regras, são chaves para o sucesso. Estes produtos são incontornáveis e um custo importante nas contas da cultura, por essa razão a importância de haver mais soluções autorizadas no mercado.

## **Qual o processo de autorização de entrada no mercado de um produto fitofarmacêuticos?**

Os produtos fitofármacos podem ter efeitos adversos para o Homem, direta e indiretamente, daí o seu processo de registo ser tão demorado. São necessários ensaios e trabalhos ao nível do seu impacto nas culturas, nos aplicadores desses produtos, no ambiente e claro, no consumidor desses alimentos. São estudos muito demorados e dispendiosos. Atualmente na UE, qualquer Estado-Membro, desde que pertencente à mesma zona, pode aproveitar os estudos de outro Estado-Membro e ganhar muito tempo para o registo no seu país.

## **Como é que outras zonas comerciais estão a reagir a estas questões do uso de produtos fitofarmacêuticos?**

A União Europeia é atualmente a região do Mundo mais exigente no que diz respeito a estes produtos já que noutras zonas do Mundo com a América Latina, Ásia, África e mesmo nos EUA ainda são autorizados produtos que na Europa já foram proibidos.

Porém, isso não impede que a UE importe alimentos dessas zonas, alimentos esses que em grande parte foram produzidos com recurso a matérias ativas proibidas na UE. A necessidade de encontrar soluções ambientalmente responsáveis e produtivas são essenciais para que a Europa em geral e Portugal consigam competir. A aprovação célere dos novos produtos e a gestão dos produtos obsoletos é uma condição essencial para o sucesso e competitividade do modelo europeu de produção.

Além disso repare-se que se não aprovarmos esses produtos, aumentamos a dependência da Europa por áreas e sistemas de produção menos amigas do ambiente.

# CÓDIGO FLORESTAL SIMPLIFICADO

## OBJETIVOS

- A clarificação de uma política para o sector florestal, reconhecendo, não só a compatibilidade, mas também a interdependência entre as funções sociais, económicas e ambientais da gestão florestal, não só a sua dimensão de bem público, mas também de valioso recurso económico do país;
- Potenciar a dinamização da economia florestal.
- Diminuir o risco de incêndio.
- Incentivar práticas de gestão que não degradem a camada superficial do solo e garantam o equilíbrio hídrico e a conservação da biodiversidade
- Reduzir custos de contexto.
- Simplificar a regulamentação associada ao sector florestal.
- Reduzir processos administrativos.

## PROPOSTA

Desenvolver um Código Florestal Simplificado, orientado para uma floresta diversa, integrada numa economia sustentável, e apoiada por um Estado transparente e eficiente, que irá permitir a obtenção da rentabilidade necessária à sustentabilidade da floresta em todas as suas vertentes, com especial foco em:

1. Garantir o acesso livre à informação resultante dos levantamentos cadastrais em curso.
2. Incluir, nessa base de dados, características e condicionalismos do território, tornando esta ferramenta numa preciosa mais-valia na redução de custos de contexto, quer para o Estado, quer para os agentes económicos, facilitando o planeamento, os processos de licenciamento e financiamento, e o acompanhamento dos projetos florestais
3. Incentivar o emparcelamento, através de benefícios fiscais
4. Rever e simplificar de todo o conjunto de regulamentos e processos administrativos que existem sobre o sector, cumprindo as funções:
  - Transparência e previsibilidade, porque as disposições relevantes ficam facilmente acessíveis a cidadãos, investidores e aplicadores da lei em geral, e menos sujeitas a interpretações pessoais;
  - Depuração de redundâncias, contradições e normas obsoletas;
  - Diminuição de custos de contexto, quer da parte do investidor, quer da parte do Estado, reduzindo ao essencial os processos de licenciamento e financiamento.
  - Uma política de incentivos, reforçada por uma responsabilização, clara e assertiva, resulta, igualmente, em menores custos de fiscalização.
5. Incentivar a gestão de combustíveis finos florestais, através de um modelo simples de retribuição aos produtores que mantenham essa gestão, condicionada a práticas que garantam a conservação do solo, o equilíbrio hídrico e a biodiversidade, compensando as falhas de mercado

6. Envolver, de forma transparente, o público e agentes económicos, no processo de revisão e compilação do Código Florestal.
7. Rever gradual e sistematicamente a regulamentação existente, com objetivos sectoriais semestrais que permitam ir eliminando as normas que, manifestamente, sejam desadequadas, incoerentes ou obsoletas

## RACIONAL

1. Dados do sector:
  - PIB c. 5% (2018);
  - VAB 3 mil M € (2019);
  - Pessoas empregadas no sector c. 100 mil e quase 20 mil empresas (2019);
  - Balança comercial 2,6 mil M €, embora a produção nacional seja deficitária em algumas matérias-primas, como cortiça e madeira em bruto;
  - Os espaços florestais ocupam mais de dois terços do território português;
  - Uma adequada gestão florestal tem um papel importante na conservação do solo e da água, na preservação da biodiversidade, na gestão do fogo e retenção de gases de efeito estufa;
  - A severidade e incidência dos incêndios de grandes dimensões têm vindo a aumentar à medida que o espaço rural tem sido abandonado.
2. Principais Problemas: Uma série de fatores interligados, no geral autorreforçados, concorrem para a falta de rentabilidade, para o abandono e para uma gestão deficitária, e também para a incidência e dimensão crescentes dos incêndios, que se têm manifestado na floresta portuguesa, com sérias consequências económicas, sociais e ambientais:
  - Questões fundiárias, relacionadas com o cadastro, partilhas e dimensão das parcelas inferiores às unidades mínimas de cultura, são dos maiores obstáculos à gestão florestal;
  - Uma tradição de legislação e regulamentação herdada do antigo regime, que se manteve demasiado impositiva, de complexidade crescente, à medida que se foram acrescentando mais condicionantes, com normas incompreensíveis, incoerentes, obsoletas e/ou redundantes. Os enormes custos de contexto, para os investidores e para o próprio aparelho do Estado, a falta de transparência e previsibilidade que resultam deste emaranhado são fortes entraves a uma economia florestal saudável;
  - Uma tendência cada vez mais forte, de querer limitar a gestão florestal à plena realização da sua função paisagística e ambiental, negando, ou impondo restrições incompatíveis com a sua exploração comercial;
  - Ausência de uma retribuição pelos serviços ambientais prestados, que a sociedade exige, e uma correta gestão florestal proporciona, mas que o mercado de matérias-primas de origem florestal, não consegue suportar na sua totalidade. Destacam-se a conservação do solo e da água, a preservação da biodiversidade, a gestão do fogo e a retenção de gases de efeito estufa.

## QUANTIFICAÇÃO

1. Caracterização da Floresta Portuguesa (IFN6, 2015): O último Inventário Florestal Nacional indica os espaços florestais como o principal uso do solo, ocupando mais de dois terços do país (6,2 Mha). Dentro dos espaços florestais, há 3,2 milhões de hectares com floresta e uma área de 2,8 Mha de matos e pastagens, tendo estes últimos vindo a ganhar terreno desde 1995. Em termos estruturais, funcionais e paisagísticos, a floresta do continente pode ser organizada em quatro grandes grupos: montados, sobreirais e azinhais (1,1 milhão de ha); pinhais (900 mil ha); eucaliptos (845 mil ha); e carvalhos, castanheiros e outras folhosas (344 mil ha). Isto faz de Portugal, no contexto europeu, um país com uma elevada diversidade no seu coberto florestal.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O que é a gestão de combustíveis e como é realizada?

A gestão de combustíveis é a redução de material vegetal, especialmente relevante para os de menor diâmetro, diminuindo as condições para a progressão e intensidade do fogo. Há muitas formas de fazer a gestão de combustíveis. A título de exemplo, soluções mais baratas podem custar cerca de 80€/ha (grades de disco), mas exigem uma plantação ordenada e não são possíveis em zonas muito acidentadas. No extremo oposto, o custo pode ultrapassar os 800€/ha (manuais com recurso a roçadoras). Soluções tradicionais, como o pastoreio ou o recurso a fogo controlado, acabam por ser substancialmente mais acessíveis.

### Porque é que os países mediterrânicos têm maior incidência e intensidade de fogos?

Pela conjugação de vários fatores: a distribuição da pluviosidade está sobretudo concentrada numa estação em que as temperaturas são amenas o suficiente para um crescimento exuberante de material vegetal, que seca no Verão em que as temperaturas são por vezes muito elevadas. É essa grande densidade de vegetação herbácea e arbustiva que é preciso controlar com a gestão de combustíveis. Nos países do Norte da Europa, o crescimento da vegetação herbácea e arbustiva ocorre sobretudo no Verão quando a temperatura é mais amena, há mais horas de sol, mas a humidade continua presente e torna muito mais fácil controlar eventuais fogos com material vegetal verde.

### O que são os custos de contexto que resultam da complexidade dos regulamentos e dos processos administrativos de licenciamento e gestão de projetos?

Os custos de contexto são as despesas que decorrem dos próprios procedimentos administrativos. Cada documento, cada deslocação, o tempo que se perde, o tempo que passa até se conseguir ter retorno do investimento. Do outro lado, do lado dos serviços, atrás dos balcões de atendimento, espelham-se essas despesas em cada funcionário que tem de processar os documentos e dar seguimento aos processos. Em cada técnico que tem de se deslocar, a fim de acompanhar, ou fiscalizar a sua execução dos investimentos e no tempo despendido, tanto maior quanto mais aspectos tiver de confirmar.

Neste momento, a intervenção técnica e económica do Estado no setor florestal limita-se, por um lado, a condicionar a atividade económica dos produtores e agentes florestais e por outro lado a distribuir subsídios com base em políticas e critérios duvidosos e definidos sem participação dos principais stakeholders da fileira florestal. Ambas as atividades estão assentes em estruturas humanas de fiscalização e controlo enormes, que são grandes consumidores de recursos públicos sem aporte para o desenvolvimento do sector e da sociedade rural.

O Código Florestal, ao reduzir a complexidade da regulamentação, reduzirá o consumo de recursos necessários para controlar e fiscalizar a regulamentação, deixando aos agentes económicos as opções de gestão que permitam melhorar a eficiência económica e a sustentabilidade da atividade, aumentando a capacidade de gestão do território.

### **Esta proposta não é uma tentativa encapotada de dar carta branca aos proprietários florestais para fazerem o que quiserem?**

A simplificação da regulamentação, agregando num único documento as normas atuais, permite que os processos de licenciamento e acesso a fundos de financiamento, sejam mais claros e fáceis de seguir, permitindo acelerar os processos, sem colocar em causa a autoridade estatal. Por outro lado, permite uma melhor definição de funções, concentrando a intervenção do Estado na salvaguarda dos recursos, libertando apenas para os agentes económicos, as decisões de gestão que não comprometam os recursos.

### **Com esta restruturação não se pretenderá diminuir, se não mesmo eliminar, as restrições à plantação de eucalipto, que são a causa dos terríveis incêndios a que temos assistido nos últimos anos?**

Os dados disponíveis apontam para que grandes superfícies de eucaliptal e/ou pinhal em zonas de baixa aptidão produtiva, em combinação com uma estrutura proprietária fragmentada, geram baixa produção, aumentam o risco de incêndio e prejudicam a biodiversidade. Porém, os eucaliptos, sendo embora uma espécie que suscita desafios particulares e que justifica uma regulamentação específica, não são a principal causa de incêndios em Portugal. Diabolizar uma determinada espécie arbórea é desviar a discussão do essencial. A questão central é a falta de gestão, e não a espécie A, B ou C.

### **Porquê propostas para as florestas portuguesas? É mesmo necessário intervir nesta área?**

Todos os dados disponíveis mostram que as áreas florestais e agroflorestais têm, em geral, baixa rentabilidade, num contexto de envelhecimento da população residente, sujeitas a um cada vez maior risco de incêndio e a outros desafios ambientais, como a expansão de espécies invasoras, a erosão dos solos e a perda de biodiversidade. O risco de incêndio, com todos os problemas humanos, sociais, económicos e ambientais que lhes são inerentes, tem de ser limitado de forma eficaz, algo que não se tem verificado em Portugal nas últimas décadas.

## Não seria mais eficiente passar para as mãos do Estado a propriedade e gestão florestal?

Apesar do Estado deter apenas cerca de 3% da área de floresta nacional, não tem evidenciado níveis de gestão superiores ao do comum proprietário. Não existe nenhuma indicação que um aumento da área sob gestão do Estado, se traduza num aumento de área bem gerida. Os problemas não decorrem de ter a floresta nas mãos de privados quando dois fatores se reúnem: a necessidade imperativa de diminuir o risco de incêndio; e a importância de explorar devidamente um valioso recurso económico.

## Se a floresta é um bem com interesse económico, não bastaria deixar a iniciativa privada resolver os problemas?

Infelizmente, não. O sector da floresta tem numerosas falhas de mercado, que tornam imperativa a sua regulação. Há desde logo inúmeros serviços de ecossistema (promoção da biodiversidade, regulação do ciclo hídrico, proteção dos solos, sequestro de carbono, etc.), mas também serviços culturais e de lazer que vão muito para além dos benefícios diretos (madeira, resina, etc.) que podem retirados exclusivamente pelo proprietário. Por outro lado, a floresta mal gerida (ou sem gestão) cria riscos de incêndio que, por si só, constitui um risco para outros bens.

## Qual o papel da Floresta na Sustentabilidade?

A floresta tem um papel fundamental na sustentabilidade económica e social de diversos sectores, devido à variedade de produtos e serviços que oferece. Em 2019, o sector florestal empregava diretamente quase 100 mil pessoas (2,31% do emprego nacional) e contava com mais de 19 mil empresas. A sua distribuição no território, contribui ainda, com alguma expressão, para a fixação das populações em zonas desfavorecidas. A sua função no equilíbrio hídrico, na conservação dos solos, na captura de carbono, da proteção da paisagem e da biodiversidade é cada vez mais reconhecida como serviços de ecossistema.

## Qual a relevância económica da floresta/produção florestal?

A floresta portuguesa (produção e transformação), com um VAB de 3 mil M €, contribui com um PIB a rondar o 5%, e com cerca de 9% para o total de exportações nacionais de bens, tendo atingido 5,2 mil M € em 2019. O valor das exportações do sector tem vindo a aumentar (em valor, mas não em volume), embora o seu peso no total nacional esteja a diminuir. Em 2019, o saldo da balança comercial dos produtos de origem florestal registou um excedente de 2,6 mil M€, resultando sobretudo da exportação de produtos transformados (destacam-se: produtos de cortiça; papel e cartão; pasta de papel e papel para reciclar; e o mobiliário de madeira). Portugal mantém-se deficitário em matérias-primas para transformação, importando sobretudo cortiça e madeira em bruto. (dados 2019: DGAE, Contas Económicas da Silvicultura – INE e Pordata)

## Qual é o potencial de crescimento da produção florestal?

A produção florestal tem margem de crescimento, quer do lado da produção, pela reversão do abandono e por uma melhor gestão, quer do lado da procura, sobretudo de madeira de pinho e cortiça, matérias-primas deficitárias em Portugal. A importação resultante representa custos de transporte (e ambientais) que poderiam ser convertidos em rendimentos florestais nacionais. Também a crescente consciência social do valor da floresta, levará a um esforço conjunto para encontrar novas soluções de exploração florestal e retribuição dos serviços de ecossistema. O recentemente criado, e ainda numa fase inicial de implementação, Portal do Prédio Rústico (BUP), tem potencial para colmatar as questões cadastrais, devolvendo, deste modo, a possibilidade de retomar a exploração florestal numa parte considerável do território, assim as condições sejam atrativas.

## BENCHMARKS / EXEMPLOS

Um exemplo de uma norma incompreensível, é o Artigo 4º do Decreto-Lei n.º 77/2015, de 12 de maio, que proíbe a colheita de pinhas entre 1 de abril e 1 de dezembro, alegando a salvaguarda da maturação da pinha no momento da sua colheita, como forma de garantir a qualidade do pinhão. Não tem cabimento ser o Estado a defender essa questão, uma vez que a própria indústria de transformação exige a qualidade, e, quer os produtores, quer os apanhadores, procuraram satisfazê-la, gerindo a época de colheita que melhor o satisfaça. Note-se que este já é o 3º diploma a legislar o período em que é permitida a apanha de pinhas.

De carácter semelhante, O Decreto-Lei n.º 173/88, de 17 de maio, estabelece a proibição do corte prematuro de povoamentos florestais, complicando a situação com as seguintes especificações:

### *Artigo 1º*

*1 - Carecem de autorização os cortes finais de povoamentos florestais de pinheiro-bravo em que pelo menos 75% das suas árvores não tenham um diâmetro à altura do peito igual ou superior a 17 cm ou um perímetro à altura do peito igual ou superior a 53 cm.*

*2 - A autorização a que se refere o n.º 1 apenas se aplica a explorações florestais com mais de 2 ha.*

### *Artigo 2º*

*1 - Carecem de autorização os cortes finais de povoamentos florestais de eucalipto em que pelo menos 75% das suas árvores não tenham um diâmetro à altura do peito igual ou superior a 12 cm ou um perímetro à altura do peito igual ou superior a 37,5 cm.*

*2 - A autorização a que se refere o n.º 1 apenas se aplica a explorações com mais de 1 ha.*

Este Decreto-Lei, foi revogado com o Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro, mas voltou a vigorar com a Lei n.º 12/2012, de 13 de março. É de salientar que a grande maioria dos povoamentos de eucalipto e pinheiro-bravo não cumprem com este requisito legal, que, pelas características das espécies e modelos de silvicultura, o torna impraticável. Felizmente, o bom senso tem se verificado da parte da fiscalização, mas é inaceitável deixar os produtores dependentes deste bom senso.

Na mesma situação, o Artigo 4º do Decreto-Lei n.º 181/2015, de 28 de agosto, obriga o resineiro a respeitar uma série de indicações apropriadas a um manual de boas práticas, mas que carecem de razoabilidade enquanto exigências legais:

#### *Artigo 4.º*

##### *Requisitos da resinagem*

*1 - A resinagem, à vida ou à morte, está, em geral, condicionada ao cumprimento dos seguintes requisitos de execução: a) A marcação prévia das fiadas, mediante riscagem; b) A profundidade da ferida deve ser inferior ou igual a um centímetro; c) A recolha dos equipamentos e de todo o material usado na resinagem quanto terminar a sua utilização.*

*2 - Na modalidade à vida, a resinagem está ainda sujeita ao cumprimento dos seguintes requisitos: a) O tronco dos pinheiros a resinar deve ter perímetro igual ou superior a 63 cm, correspondente a diâmetro de 20 cm, medidos sobre a casca a 1,30 m do solo; b) Nos troncos com perímetro menor ou igual a 78,50 cm, correspondente a diâmetro de 25 cm, medidos sobre a casca a 1,30 metro do solo, apenas pode ser realizada uma fiada de feridas; c) A largura da ferida não pode ultrapassar 12 cm no primeiro, segundo e terceiro anos, e 11 cm a partir do quarto ano de exploração da resina; d) As feridas são iniciadas na base do tronco a uma altura não superior a 20 cm e prolongada nas campanhas futuras, formando uma fiada contínua, na direção do eixo da árvore, até ao máximo de dois metros de altura; e) A dimensão das presas entre fiadas não pode ser inferior a 10 cm.*

*3 - Na modalidade à morte não é permitida a exploração simultânea de várias fiadas na mesma árvore quando a dimensão das presas for inferior a oito centímetros.*

*4 - Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1 e nos n.os 2 e 3, é admitida uma tolerância até 10 % superior ou inferior aos limites previstos, relativamente ao número total de pinheiros em resinagem na mesma parcela ou parcelas.*

*5 - No caso de pinheiros com sintomas de declínio por ação de agentes bióticos e ou abióticos nocivos, a resinagem, à vida ou à morte, apenas pode ter lugar quando for compatível com os procedimentos e práticas exigidas para o controlo do agente físico ou do agente patogénico respetivo.*

# POR UMA POLÍTICA AGRÍCOLA LIBERAL

## OBJETIVOS

- Robustecimento do sector agrícola como fonte de desenvolvimento e crescimento para o país, para que seja reconhecido como atividade económica dinâmica e de valor acrescentado, onde a tecnologia e inovação são novos paradigmas.
- Ter presente a relevância do seu papel socioeconómico e da preservação da paisagem rural como uma atividade que utiliza eficientemente os recursos, respeitadora do ambiente, criadora de riqueza e postos de trabalho e que, consequentemente, contribua não só para contrariar a desertificação do interior como também para um desenvolvimento mais harmonioso e sustentável do país.
- Estimular o empreendedorismo rural jovem.
- Colocar a agricultura no centro da atividade económica corrigindo a balança externa agroalimentar.
- Reduzir a dependência direta aos apoios comunitários.
- Sempre que possível, canalizar os apoios comunitários para alterações estruturais do modelo de produção de forma a permitir elevados níveis de competitividade da produção e resiliência aos choques da globalização, climáticos e alteração dos pressupostos da Política Agrícola Comum.

## PROPOSTA

1. Agilização de procedimentos e redução de redundâncias entre entidades, promovendo eficiências, celeridade e estabilidade em análise de investimentos.
2. Diminuir a burocracia e promover agilização em:
  - a. Licenciamentos;
  - b. Manifestos;
  - c. Guias de transporte (nacionais e internacionais);
  - d. Declarações;
  - e. Candidaturas.
  - f. Simplificação e redução de carga fiscal.
3. Rever os objetivos, organização e processos do Ministério da tutela do sector primário de forma que o foco seja o apoio e a resolução de inconformidades agrícolas, ambientais ou financeiras, e não a continuação de uma política punitiva e de conflito entre produtores e intervenientes públicos.

4. Rever gradual e sistematicamente a regulamentação existente que permitam ir eliminando as normas que manifestamente sejam desadequadas, incoerentes ou obsoletas;
5. Divulgação de informação: ter uma política de open data. Esta deve permitir ultrapassar as dificuldades no acesso às bases de dados públicas (por exemplo clima, meteorológicos, produtividade), e reconhecer nos dados a possibilidade de criação de valor desde a sustentação de políticas públicas a utilização para valor acrescentado desde investigação a iniciativas empresariais. Por facilidade no acesso entende-se a colocação dos dados num ponto central, através de dados minimamente estruturados, com granularidade operacional, atempadamente atualizados e a custo adequado à promoção da investigação;
6. Ter políticas science based (baseadas na evidência científica) e não baseadas em preconceitos, bem como ter um sentido de implementação premente nas políticas públicas;
7. Ter uma política eficiente de gestão do ciclo de água que compatibilize a sustentabilidade de um recurso essencial com o desenvolvimento económico da atividade agrícola, priorizando temas como a reutilização de águas e promoção de regadio;
8. Promover o de uma cultura mais baseada na prevenção e partilha de risco do que em subsídios;
9. Criar e desenvolver mecanismos de mutualização de risco que garantam a estabilização do rendimento e protejam os produtores. Esses mecanismos poderão passar por: alteração do modelo de seguros, revisão e alargamento de um fundo de catástrofe climática, criação de mercados futuros nacionais e ou regionais, comunicação cuidada dos indicadores de preço, promoção de seguradoras e/ ou mútuas verticais e ou regionais, promoção de contratos de longo prazo entre produtores e distribuidores, etc..
10. Promover uma efetiva relação Governo – Sector, desde a promoção de uma concertação social construtiva a um trabalho conjunto com os diversos agentes do sector em prol do desenvolvimento e dignificação da Agricultura.

## RACIONAL

1. A Agricultura é um sector económico primordial.
2. A Agricultura apoia e serve de substrato a um outro tipo de serviços, relacionados com o turismo e entretenimento, cultura e indissociável de temas como a sustentabilidade ambiental e coesão territorial;
3. O setor agrícola está cada vez mais tecnológico e de capital-intensivo;
4. O sector concilia forças nem sempre coincidentes entre si: lógicas de mercado, longas cadeias de abastecimento e temas como a capacidade de autonomia alimentar;
5. Os agricultores estão cada vez mais envelhecidos por falta de renovação geracional: 50% dos agricultores na UE tem mais de 55 anos e apenas 7% tem menos de 35 anos sendo que em Portugal esta situação é ainda mais grave;
6. É um setor cada vez mais pressionado pelas preocupações ambientais, que se fazem sentir em termos legais (através das várias leis que se vão aprovando com vista à segurança alimentar, mas também devido à agenda ecológica) e também por parte dos consumidores, que cada vez se preocupam mais com a questão ambiental do que consomem.
7. A redução do orçamento Europeu destinado à Política Agrícola Comum (PAC) é uma certeza das próximas décadas. Já são muitas as pressões de alguns países para reduzir os subsídios dados aos agricultores para devolver aos seus contribuintes ou atender a novos desafios europeus, como questões sociais, sem que se tenha de aumentar as contribuições desses países. Adiar o processo de adaptação da agricultura portuguesa não é proteger os agricultores, senão agravar o choque que se pretende evitar. As alterações climáticas são uma realidade e irão provocar uma maior intensidade e frequência dos fenómenos meteorológicos de natureza catastrófica. Estes eventos requerem um especial cuidado de forma a garantir a produção, o rendimento dos produtores e o abastecimento dos consumidores. As soluções a desenvolver neste capítulo têm de ser de ordem financeira, de garantia de acesso a água, nutrientes e energia em fluxo acessível e ritmo constante.
8. Estabelecer um regime de saúde pública agrícola de identificação e combate a pragas e epidemias do sector primário. Esse regime tem de ter financiamento autónomo e capacidade de decisão e atuação autónoma, i.e., não dependente do sector agrícola.
9. Os mercados de gestão de risco não existem em Portugal e, de uma maneira geral, na Europa. Os produtores recorrem assim a capitais próprios e ao financiamento bancário reduzindo em muito a sua capacidade de investimento face à necessidade de se protegerem contra as quedas abruptas de rendimento.
10. As taxas de juros, as taxas de câmbio, os preços das matérias-primas agrícolas ou da energia provocam riscos sistémicos, tanto mais elevados quanto a volatilidade produtiva, não tendo a produção os mesmos mecanismos de proteção que outros sectores têm.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Quando se referem a burocracias e redundâncias, é possível ter alguns exemplos?

Por exemplo, ao nível dos licenciamentos, ainda que façam parte do mesmo ministério, é preciso pedir pareceres a várias entidades (DRAPS, IFAP, GAL, RAN, REN, ICNF, DGADR), muitas vezes discordantes entre si.

Também ao nível de procedimentos contabilísticos há melhorias a fazer, quer na clarificação de procedimentos, quer em processos ágeis para a celeridade de reembolsos (há por exemplo relatos de diferentes procedimentos entre técnicos, como pedidos de vários documentos de suporte tais como mapas de apuramento de campos de IVA quando não estão descritos nos elementos iniciais, ou pedidos de extratos bancários do mês anterior e do posterior para cada despesa, o que significa enviar extratos de 90 dias inviabilizando assim o pedido de reembolso imediatamente após a liquidação da despesa).

### Quando se fala em preconceitos, ao que se referem exatamente?

O poder político, especialmente ao nível central, está cheio de ideias feitas sobre a agricultura e o mundo rural, não reconhecendo o dinamismo do setor, especificidades e o facto de incluírem muitas atividades de capital intensivo e há temas, como por exemplo a agricultura intensiva, que são utilizados como arremesso ideológico, descontextualizado das realidades concretas.

### O que significa ter de ter um sentido de implementação premente?

No sector agrícola existem diagnósticos feitos e estudos sobre diversos temas que, independentemente do conteúdo concreto, não se entende as demoras quer na divulgação quer na implementação. Um exemplo paradigmático é o caso dos "Cereais" onde alguns dos objetivos incluem consolidar e aumentar as áreas de produção, criar valor na fileira dos cereais e a viabilização da atividade agrícola em todo o território. Independentemente do diagnóstico e soluções concretas, não são admissíveis os tempos dilatados no sector entre diagnósticos, desenvolvimentos de estratégias e a aplicação e ação concreta.

### A política de gestão do ciclo de água interfere com a agricultura?

Do aproveitamento das águas a uma política de regadio, a relação entre a agricultura e utilização de águas é indissociável. A falta de uma política efetiva e completa de gestão do ciclo de água é fundamental e uma das lacunas que não só prejudica o sector no seu desenvolvimento como não é sustentavelmente responsável. A utilização de tecnologia e conceitos de produtividade fazem com que a utilização na agricultura possa ser mais "amiga dos recursos" do ponto de vista de cada um dos agentes económicos, mas há uma política por exemplo ao nível de regadio que é fundamental estar definida e implementada.

## O ministério da agricultura tem um modelo punitivo?

A produção agrícola é, pela sua natureza, complexa e dependente da capacidade de interpretação dos fatores ambientais e produtivos. A legislação regulamentar nem sempre se adequa às necessidades dos produtores nem é de interpretação direta, tanto mais que se trata, na maioria dos casos de legislação europeia. O espaço para incumprimento é enorme fazendo com que os agentes privados e públicos andem de costas voltadas e haja uma sensação de punição mais do que de desenvolvimento.

## A política agrícola não é baseada na ciência?

As críticas à agricultura não são, de uma maneira geral, científicas ou baseadas na evidência, são muitas vezes baseados em sentimentos urbanos e emotivos com pouca adesão à realidade ou motivados politicamente. Como exemplos deste último ponto temos estudos sobre o olival ou preconceitos e críticas transversais à agricultura intensiva ou estufas ou sobre os próprios enquadramentos económico e sociais. Os estudos, dados científicos, conhecimento concreto dos territórios são essenciais para políticas adequadas, tal como uma descentralização das políticas e relação com os diversos agentes do sector.

## Os subsídios não são uma constante na produção agrícola?

Sim, praticamente todos os países têm apoios à agricultura. Mas nem todos os apoios são idênticos na sua forma e aplicação. Os apoios foram sendo desenvolvidos para garantir um fluxo constante de rendimento aos produtores, o abastecimento da sociedade e uma forma de obter vantagens comparativas no comércio internacional.

No espaço europeu não é credível que o modelo de proteção ao rendimento agrícola continue nos mesmos moldes que tem acontecido até então devendo seguir outros modelos como por exemplo dinamização da procura e menos em apoios direto aos produtores e/ou à produção (ou seja, apoios do lado da oferta). Urge preparar o país para a mudança de paradigma no apoio comunitário à agricultura.

## Há alguns países que estão a fazer essa transição?

Os países de influência germânica têm uma longa tradição de mútuas e de seguros, não apenas na agricultura, mas na organização da sociedade. Os países de inspiração anglo-saxónica têm preferido a construção de mercados financeiros como forma de diversificação de risco. São opções possíveis de ser seguidas Portugal, se não se preparar para uma destas duas vertentes (sendo que não são incompatíveis entre si), irá financiar o seu risco através de financiamento bancário – uma solução onde os produtores assumem mais risco e tendem a investir menos.

# PROMOÇÃO DE REGADIO

## OBJETIVOS

- A definição de uma estratégia para o regadio que contemple as vertentes de gestão, utilização eficiente e armazenagem da água, fundamental para a gestão sustentável deste recurso escasso, assim como para a promoção da competitividade e da resiliência climática da nossa agricultura e território.
- Promover o desenvolvimento rural, o potencial económico da agricultura e da indústria alimentar.
- Inverter a tendência de desertificação e despovoamento do território.
- Aumentar da resiliência do território face às alterações climáticas.

## PROPOSTA

1. Lançar um Plano Nacional de Regadio para o país mais abrangente, considerando os vários projetos de potencial elevado impacto em particular o Projeto TEJO, o qual deverá ser rapidamente avaliado.
2. Aumentar a exigência de boa gestão de recursos hídricos no Plano Nacional de Regadios, realizando as devidas Avaliações Ambientais Estratégicas, e considerando uma gama de soluções para armazenamento de água mais abrangentes, inovadoras e sustentáveis, a reutilização de águas tratadas, assim como o investimento em sistemas que permitam uma utilização mais racional da água (por exemplo, instalação de sistemas de rega coletivos eficientes).
3. Aceleração das obras de regadio já aprovadas e financiadas por verbas do PDR 2020, como é o caso do Mondego e da obra do Aproveitamento Hidroagrícola do Xévora (Campo Maior).

## RACIONAL

1. A promoção de regadio passa pela compatibilização da utilização de um recurso escasso e valioso, que deve ser usado de forma racional, com a promoção de atividades económicas com elevado valor social e territorial. Deve contemplar as vertentes de gestão, utilização eficiente e armazenagem da água, fundamental para a gestão responsável e sustentável deste recurso escasso, assim como para a promoção da competitividade e da resiliência climática da nossa agricultura e território.  
De facto, o reforço da capacidade de captação de água de superfície, a promoção da sua utilização racional (por exemplo, por meios de rega mais eficientes) e que é complementada por um reforço do armazenamento das águas tem a grande vantagem de criar reforçar a resiliência da agricultura e do território face aos anos de seca (nos quais existe menos água disponível, mas a sua necessidade aumenta), reduzindo assim o risco de desertificação.

- 2.** Assume particular importância a necessidade de redução drástica dos níveis de exploração das águas subterrâneas em Portugal. Efetivamente em vários pontos do território verifica-se que as disponibilidades hídricas subterrâneas são inferiores às necessidades futuras, e que os volumes anualmente retiráveis são inferiores à precipitação média anual, a qual se está a reduzir. Por outras palavras, as águas subterrâneas poderão não vir a ser suficientes para o abastecimento adequado da atividade agrícola.

No entanto, também não são um método de abastecimento primário desejável.

Pelo contrário, as águas subterrâneas devem servir como reserva estratégica perante falhas do sistema superficial, sob pena de se verificar o abaixamento dos níveis freáticos, gerando problemas vários, nomeadamente o aumento da salinização dos solos nas zonas costeiras.

De reforçar ainda a prevalência da contaminação generalizada dos sistemas de águas subterrâneas em Portugal, sendo necessário um maior controlo de forma a impedir a poluição destas águas, as quais por vezes são captadas para consumo humano. Uma estratégia para o regadio deve contemplar medidas que reduzam a prevalência destes poluentes.

- 3.** A adoção do regadio tem ainda a vantagem de potenciar aumentos substanciais da rentabilidade da agricultura (e da sua estabilidade), empregando mais trabalhadores por hectare e contribuindo para a sobrevivência económica de muitos pequenos agricultores.

Ao reduzir custos de produção – a água é mais barata e a produção superior – e necessidades logísticas, contribui para o desenvolvimento da indústria alimentar. Assim, o investimento no regadio permite reduzir o abandono do território.

- 4.** Importa ainda realçar a existência atual de um Plano Nacional de Regadio 2018-23 (PNR 2018-23) lançado pelo atual governo. É de criticar a ausência de uma avaliação ambiental estratégica, tal como recomendado na legislação nacional e comunitária, de forma a assegurar que os usos previstos são adequados aos recursos hídricos. Importa ainda realçar que o reforço das capacidades de captação e armazenamento deve considerar estratégias abrangentes que muitas vezes são desconsideradas (e.g. retenção de água no solo, criação de charcos, utilização de águas residuais tratadas), bem como ser acompanhada por uma estratégia para reduzir os níveis de desperdício existentes (e.g. instalação de sistemas coletivos eficientes).

Este Plano Nacional de Regadio 2018-23 não contemplou ainda a avaliação de projetos de potencial elevado valor estratégico, como é o caso do Projeto Tejo, que visa abastecer 300.000 ha de regadio do Ribatejo, Oeste e Península de Setúbal e que, além das vantagens acima enumeradas, permitiria ainda um maior aproveitamento hidroelétrico, bem como a redução dos riscos de danos por cheias. Não tomando posição a priori, considera-se que é prioritário o desenvolvimento dos estudos necessários a breve trecho para que este projeto possa ser avaliado e, sendo essa avaliação positiva, colocado rapidamente no terreno.

## QUANTIFICAÇÃO

Neste caso concreto a quantificação será feita na elaboração do Plano Nacional de Regadio.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O que é o Projeto Tejo?

O Projeto Tejo pretende constituir-se como um aproveitamento hidráulico de fins múltiplos, permitindo a rega do Vale do Tejo, Oeste e Setúbal com águas superficiais, com abandono das águas subterrâneas, o controlo da intrusão salina que sobe Tejo acima nos períodos mais secos, a drenagem e a redução dos danos das cheias, contribuindo ainda para a minimização dos impactes de eventuais acidentes de poluição hídrica.

Mais informação sobre o projeto pode ser encontrada aqui:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684d53556c4d5a5763765130394e4c7a6444515530765247396a6457316c626e52766330466a64476c32615752685a4756446232317063334e686279387a595451334e54417a4e69316c4d7a41774c54513159324d74596d59795a69316a4e32526c596d5a685a446b34595755755455247&fich=3a475036-e300-45cc-bf2f-c7debfad98ae.PDF&Inline=true>

### Ao promover o regadio não estamos a apostar na promoção dos grandes agricultores?

O regadio beneficia a todos – grandes e pequenos. Portugal tem um clima com influência mediterrânica (baixos níveis de precipitação no Verão), pelo que o desenvolvimento do regadio é essencial para assegurar o adequado abastecimento de água às populações e agricultura, bem como para reduzir o impacto das alterações climáticas. Ao assegurar o abastecimento da água, o regadio permite dar maior estabilidade e rendimento aos pequenos agricultores, permitindo assim a preservação da sua atividade e a continuidade das populações nas áreas rurais.



8



ADMINISTRAÇÃO INTERNA

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDER QUE A PROTEÇÃO DE VIDAS E PROPRIEDADE É UMA DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DO ESTADO, E DEFENDE QUE O SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL DEVE SER DESPOLITIZADO, DESBUROCRATIZADO, E CAPACITADO PARA MELHOR DESEMPENHAR AS SUAS FUNÇÕES**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **REVISÃO DA LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DA PROTEÇÃO CIVIL**

- Proceder a uma revisão integrada da legislação estruturante do Sistema de Proteção Civil.
- Garantir a coerência entre todos os diplomas. Simplificar o sistema.
- Concretizar a transição do Sistema de Proteção Civil do paradigma atual de organização territorial intermédia assente nos distritos, para um novo paradigma baseado nas regiões NUTS II (sub-regiões) e NUTS III (correspondentes a Entidades Intermunicipais)

### **REVISÃO DE TECNOLOGIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA AS FORÇAS DE SEGURANÇA E PROTEÇÃO CIVIL**

- Promover a efetiva integração dos sistemas de informação da administração interna e sua plena interoperabilidade
- Remover as ilhas de informação de cada Força e Serviços de Segurança e Proteção Civil que impossibilitam a sua eficiente unidade de ação
- Reduzir os custos com a manutenção dos sistemas de informação
- Partilhar serviços interministeriais
- Negociar concorrencialmente com fornecedores, e estabelecer parcerias público / privadas, para serviços em tecnologias e sistemas de informação
- Recorrer às TI/SI para as tarefas administrativas e burocráticas passivas de serem automatizadas de forma eficiente
- Libertar recursos humanos para a atividade operacional de segurança e Proteção Civil

## **ABERTURA DOS DADOS DAS OCORRÊNCIAS DE PROTEÇÃO CIVIL**

- Criar um portal que permita a qualquer cidadão ou entidade consultar o histórico de ocorrências, organizado por ano e por município
- Promover o conhecimento sobre os riscos presentes em cada município, através da abertura de dados das ocorrências registadas pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
- Promover a transparência relativamente ao desempenho do Sistema de Proteção Civil na resposta à ocorrência de acidentes graves ou catástrofes
- Melhorar a eficiência e eficácia da resposta do sistema

# REVISÃO DA LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DA PROTEÇÃO CIVIL

## OBJETIVOS

1. Concretizar a transição do Sistema de Proteção Civil do paradigma atual de organização territorial intermédia assente nos distritos, para um novo paradigma baseado nas regiões NUTS II (sub-regiões) e NUTS III (correspondentes a Entidades Intermunicipais).
2. Garantir a coerência entre os diversos diplomas que formam o corpo de legislação estruturante do Sistema de Proteção Civil.

## PROPOSTA

1. Proceder a uma revisão integrada da legislação estruturante do Sistema de Proteção Civil, para garantir a coerência entre todos os diplomas e a simplificação do sistema dentro do paradigma atualmente em vigor, incluindo, pelo menos, as seguintes alterações:
  - a. Revisão da definição dos Centros de Coordenação Operacional Municipal, com clarificação da composição mínima, respetivas atribuições e formas de articulação com o Posto de Comando, em cada Teatro de Operações, e com o nível distrital.
  - b. Reestruturar todos os órgãos do escalão distrital de forma a evoluírem para um escalão sub-regional, com o devido enquadramento das Comunidades Intermunicipais enquanto autoridades políticas no setor da Proteção Civil, em devida articulação com o responsável do governo pela área da Proteção Civil.
  - c. Rever o papel e as funções atribuídas aos serviços municipais de proteção civil, de forma a adequar o seu conceito à realidade intermunicipal e ao contexto específico de cada município.
  - d. Introduzir na legislação estruturante o conceito de "planeamento estratégico para o desenvolvimento e evolução do Sistema de Proteção Civil", nos diferentes escalões territoriais e abrangendo as diferentes áreas de atuação do sistema.

## RACIONAL

1. Atualmente, a legislação estruturante que regula a atividade da Proteção Civil em Portugal, consiste no seguinte conjunto de diplomas:
  - a. Lei de Bases da Proteção Civil - Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma);
  - b. Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS) - Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio;
  - c. Lei da Proteção Civil Municipal - Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 01 de abril.
  - d. Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil - Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril:
2. A leitura destes diplomas permite constatar que existem vários pontos que se contradizem ou sobrepõem entre si, assim como algumas omissões e lacunas que criam indefinições no Sistema de Proteção Civil. A título de exemplo, identificam-se algumas das situações que requerem correção:
  - a. A Lei da Proteção Civil Municipal define a figura do Centro de Coordenação Operacional Municipal, sendo que esta figura não se encontra definida na Lei de Bases de Proteção Civil ou no SIOPS. A única referência feita é a de que estes centros deverão funcionar nos mesmos moldes dos centros distritais, com a devida adaptação à realidade municipal. A transposição destes centros distritais para a realidade municipal não é linear e gera confusão em muitos municípios onde só existem 2 ou 3 entidades enquadráveis na estrutura definida ao nível do SIOPS.
  - b. A nova Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil reestrutura o nível intermédio da cadeia de comando operacional segundo uma lógica de divisão administrativa regional, em alternativa à organização com base na divisão administrativa por distritos. Desta forma, são criados os novos Comandos Regionais e Sub-Regionais de Emergência e Proteção Civil, embora estes não estejam contemplados quer na Lei de Bases de Proteção Civil, quer no SIOPS. Uma vez que esta alteração se aplica apenas aos comandos operacionais, fica por definir de que forma é que estes comandos se irão articular com os restantes órgãos do sistema que ainda se encontram definidos na lógica distrital, nomeadamente os Centros de Coordenação Operacional Distrital e as Comissões Distritais de Proteção Civil.

- c. Considerando ainda a intenção de fazer evoluir o Sistema de Proteção Civil para uma lógica regional e sub-regional, a par com o facto de se encontrar em curso um processo de descentralização de competências da administração central para a administração local, a atual legislação não contempla o papel que as Comunidades Intermunicipais poderão ter no Sistema de Proteção Civil, em particular ao nível das funções de direção e de coordenação política.
- d. Atualmente, e após a extinção dos Governos Civis, a Lei de Bases de Proteção Civil estabelece que o membro do Governo responsável pela área de Proteção Civil pode designar a entidade em quem delega competência para o exercício, ao nível distrital, das atribuições em matéria de Proteção Civil. Verifica-se que esta delegação de competências tem sido feita nos Comandantes Distritais de Operações de Socorro, centralizando nestes tanto a autoridade política, como a autoridade operacional. Esta situação possibilita a ocorrência de conflitos de interesses e a politização dos cargos de comando, o que não será, de todo, benéfico para sistema e para o socorro em si.
- e. A Lei de Bases de Proteção Civil e a Lei da Proteção Civil Municipal focam-se no tema do planeamento de emergência e na obrigatoriedade de os municípios desenvolverem Planos Municipais de Emergência e Proteção Civil. Contudo, estes planos focam-se meramente na organização da resposta perante a ocorrência de um acidente grave ou catástrofe. Nesse sentido, não está prevista a elaboração de qualquer instrumento de planeamento estratégico para o desenvolvimento da atividade de Proteção Civil em cada município, contemplando quer medidas orientadas para a gestão e mitigação de risco, quer medidas estruturais para reforçar a capacidade de resposta do sistema à manifestação dos riscos presentes no território.

## QUANTIFICAÇÃO

Uma vez que esta proposta se foca sobretudo na revisão da legislação estruturante do atual Sistema de Proteção Civil, sem se focar necessariamente em alterações profundas ao paradigma e modelo em vigor, não se prevê que esta medida tenha um impacto significativo em termos de poupanças ou custos para orçamento do Estado.

## QUESTÕES FREQUENTES

**Com a proposta de revisão da atual legislação para corrigir apenas alguns pontos incoerentes, a Iniciativa Liberal concorda e valida o atual sistema?**

Não. A Iniciativa Liberal considera que o atual Sistema de Proteção Civil tem vários pontos que requerem uma revisão profunda, ao ponto de se tornar necessário repensar todo o paradigma da Proteção Civil e das entidades que atuam nesta área. Contudo, esse será um processo complexo e que exigirá tempo para que se proceda a uma recolha e análise de informação relevante e objetiva, se envolvam as entidades da área na discussão e se consiga apresentar uma proposta credível e que simplifique, de facto, a Proteção Civil em Portugal. Até lá, a Proteção Civil deverá funcionar dentro do paradigma atual, pelo que defendemos que, dentro desse paradigma, as leis que regulam a área façam sentido e possam ser devidamente aplicadas.

**As Comunidades Intermunicipais não têm já um papel na proteção civil?**

Sim, várias comunidades intermunicipais estão a assumir parte das competências transferidas para os municípios ao nível da Proteção Civil e no âmbito do processo de descentralização para o poder local. No entanto, essa realidade não tem ainda enquadramento legal na legislação estruturante do Sistema de Proteção Civil. Pretende-se assim formalizar e clarificar o papel destas entidades no sistema.

**Porque deve o Sistema de Proteção Civil passar a ter uma organização territorial baseada nas regiões NUTS II e NUTS III? Qual a vantagem relativamente à atual organização assente nos distritos?**

Ao nível da Proteção Civil, esta alteração na organização territorial do sistema faz sentido por motivos administrativos e operacionais. A nível administrativo, atualmente, existe um vazio na articulação entre o poder central e o poder local, derivado da extinção dos Governos Civis. No entanto, esse vazio tem vindo a ser preenchido, em grande parte, pelas Comunidades Intermunicipais, que funcionam cada vez mais como elemento de ligação entre o nível local e o nível nacional. Por outro lado, em termos operacionais, ao se passar de 18 comandos distritais para 23 comandos sub-regionais, na prática, está-se a aproximar cada comando das operações no terreno, pois cada comando terá um âmbito territorial que abrange menos concelhos, pelo que poderá acompanhar com maior proximidade as atividades de proteção civil em cada um desses concelhos. Por fim, o modelo regional está a tornar-se o novo paradigma para toda a administração pública, pelo que fará sentido assegurar que o Sistema de Proteção Civil está alinhado com os restantes sistemas e serviços públicos, com os quais se deverá articular.

# REVISÃO DE TECNOLOGIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA AS FORÇAS DE SEGURANÇA E PROTEÇÃO CIVIL

## OBJETIVOS

- Aumentar a eficiência e rapidez de resposta das Forças de Segurança e Agentes de Proteção Civil em situações de socorro, emergência e segurança, bem como melhorar a adequação dos meios alocados aos eventos e ocorrências que necessitem de intervenção das forças de segurança pública;
- Reduzir o número de efetivos das forças de segurança afetos a tarefas burocráticas e que podem ser facilmente automatizadas / digitalizadas, orientando-os para os eventos de segurança publica onde a questão presencial seja crítica;
- Agilizar os mecanismos de monitorização e avaliação de resultados relativos à implementação de programas e ações de prevenção de proteção civil e segurança rodoviária, nomeadamente os programas com origem na EU, através de ferramentas tecnológicas de Business Intelligence.
- Promover a integração e interoperabilidade dos sistemas de informação das variadas Forças de Segurança e de Proteção Civil (FSPC), através do recurso a protocolos estandardizados e/ou conteúdos geográficos de utilização transversal às FSPC e a estratégias “cloud”.

## PROPOSTA

1. Promover a efetiva integração dos sistemas de informação da administração interna e sua plena interoperabilidade, removendo as ilhas de informação de cada Força e Serviços de Segurança e Proteção Civil que impossibilitam a sua eficiente unidade de ação;
2. Reduzir os custos com a manutenção dos sistemas de informação, através de serviços partilhados interministeriais, modelos de negociação concorrencial com fornecedores e parcerias público / privadas com previamente qualificados fornecedores privados de serviços em tecnologias e sistemas de informação;
3. Libertar recursos humanos para a atividade operacional de segurança e Proteção Civil, recorrendo as TI/SI para as tarefas administrativas e burocráticas passivas de serem automatizadas de forma eficiente.

## RACIONAL

As tecnologias e os sistemas de informação (TI/SI) ao promoverem a eficiência, eficácia e economia de meios na Segurança Pública e Proteção Civil, tornaram-se ferramentas cruciais para o aumento da segurança de todos. É necessário que as forças de segurança estejam equipadas com a tecnologia mais recente e apoiadas em infraestruturas de TI / SI integradas e interoperáveis.

A lei necessita de forças capacitadas para a aplicar e isso não pode ser feito com as limitações de pessoal, falta de equipamentos ou infraestruturas de TI/SI desequilibradas e obsoletas.

A transformação digital em particular a digitalização de processos e a integração interoperável de sistemas, comunicações e tecnologias irá promover otimizações e economias globais nas Forças de Segurança e Proteção Civil nacional.

## QUANTIFICAÇÃO

O investimento inicial nos modelos apresentados terá um retorno significativo de produtividade com poupanças assinaláveis no médio longo prazo, dado reduzir os custos fixos com recursos humanos, permitindo uma negociação e gestão anual e bianual dos custos variáveis associados a manutenção das TI/SI implementadas.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A abordagem Cloud partilhada é segura? Não haverá uma dependência excessiva de operadores privados?

Se isso for uma questão critica, o governo pode ter uma cloud própria para ter autonomia e independência, aumentando as capacidades dos atuais serviços partilhados. Além disso pode-se produzir legislação regulatória para garantir a transparência na utilização e o acesso a esses dados integrados.

### Aceitarão as forças de segurança ter uma abordagem centralizada aos SI / TI?

As mais valias são muitas sendo a mais relevante as tomadas de decisão e o planeamento integrado das forças ser feito de forma a permitir sinergias entre as forças intra e extra ministério da Administração Interna. A especificidade da cada força e os dados próprios podem ser salvaguardados com abordagens de segurança informática tradicional.

# ABERTURA DOS DADOS DAS OCORRÊNCIAS DE PROTEÇÃO CIVIL

## OBJETIVOS

- Promover o conhecimento sobre os riscos presentes em cada município, através da abertura de dados das ocorrências registadas pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil;
- Promover a transparência relativamente ao desempenho do Sistema de Proteção Civil na resposta à ocorrência de acidentes graves ou catástrofes, com vista a melhorar a eficiência e eficácia dessa resposta;
- Criar um portal digital com dois níveis de acesso: uma área pública para consulta de informação relativa às ocorrências com informação geral, e de cariz não reservado; e uma área de acesso reservado para os Serviços Municipais de Proteção Civil com informação mais detalhada e completa sobre as ocorrências.

## PROPOSTA

1. Criar um portal com uma área pública que permita a qualquer cidadão ou entidade consultar o histórico de ocorrências, organizado por ano e por município. Na área pública, deverá ainda ser apresentado um mapa do território nacional com o estado de ativação dos planos municipais de emergência de proteção civil no momento da consulta.
2. O portal a ser criado deverá ter ainda uma área reservada para os serviços municipais de proteção civil terem acesso a informação mais detalhada sobre as ocorrências e respetivo histórico, à semelhança do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais gerido pelo Instituto de Conservação da Natureza e Florestas.
3. Garantir a possibilidade de acesso aos dados abertos através do interface ou API (Application Programming Interface) própria para o efeito e disponibilizada a cidadãos, entidades públicas e entidades privadas mediante solicitação própria à ANEPC.
4. Aprovar legislação que atribua à ANEPC a responsabilidade pela abertura e gestão de dados sobre as ocorrências, definindo níveis de acesso aos dados em função da sua relevância e da sua natureza em termos de necessidade de reserva ou confidencialidade, e ainda garantindo o cumprimento do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

## RACIONAL

1. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) possui o SADO – Sistema de Apoio à Decisão Operacional. É através deste sistema que são criados e geridos os registos relativos à gestão operacional de todas as ocorrências no âmbito da emergência e proteção civil, a nível nacional.
2. Apesar de o SADO possuir este volume de dados sobre as ocorrências, atualmente estes dados estão fechados neste sistema para consumo interno da ANEPC. Em certas circunstâncias, estes dados são cedidos mediante solicitação de outras entidades como os Serviços Municipais de Proteção Civil.
3. Este é ainda o sistema que alimenta a página pública sobre as ocorrências em aberto no website da ANEPC ([www.prociv.pt](http://www.prociv.pt)), sendo que esta página não permite a consulta do histórico de ocorrências.
4. A abertura de dados das ocorrências e o respetivo histórico permite aumentar o nível de transparência sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da resposta a acidentes graves e catástrofes, por parte do sistema de proteção civil, e envolver municípios, agentes de proteção civil e outras entidades na identificação de pontos de melhoria ao nível da resposta.
5. Da mesma forma, um acesso facilitado a esta informação permite aos Serviços Municipais de Proteção Civil identificarem e avaliarem os riscos presentes no território com maior precisão e eficiência, usando os dados para identificarem padrões espaciais e/ou temporais de ocorrência de acidentes graves ou catástrofes e, dessa forma, possibilitando a implementação de medidas preventivas, a melhoria dos sistemas de aviso e alerta e a preparação dos agentes de proteção civil para responderem a essas situações.

## QUANTIFICAÇÃO

Considerando que o SADO e a respetiva base de dados já existem e encontram-se devidamente implementados, a implementação desta proposta dependeria apenas do investimento na criação do portal público e da API/interface, e eventualmente uma campanha de comunicação para promover o mesmo.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Qual é o interesse dos cidadãos em consultar os dados das ocorrências?**

O principal interesse será uma questão de transparência, uma vez que hoje em dia é difícil ter uma visão sobre o desempenho do sistema de proteção civil na resposta à emergência. Da mesma forma, esta visualização das ocorrências também facilita e contribui para a comunicação dos riscos presentes num determinado território, o que será do interesse do cidadão ou empresa que pretenda instalar-se nesse território.

### **Não seria mais fácil os municípios terem acesso direto ao SADO?**

Essa possibilidade não é deseável pois poderia comprometer o funcionamento do próprio sistema e a segurança da informação. A solução proposta não interfere com o funcionamento da base de dados do SADO pois apenas realiza uma consulta à mesma.

### **Atualmente, existe já algum portal/interface de funcionamento idêntico, com abertura pública de dados/acesso publico a informação sobre a atividade de uma instituição do Estado?**

Sim, existe. O website público fogos.pt, consome/apresenta dados retirados diretamente da página da ANEPC, sobre a situação operacional, apresentando apenas informação relativa aos incêndios florestais.

### De quem depende a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) ANEPC?

Decreto-Lei n.º 45/2019

A ANEPC é a autoridade nacional em matéria de emergência e proteção civil.

A ANEPC é um serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

O presidente da ANEPC é designado pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo responsável pela área da administração interna, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renováveis por iguais períodos.

O cargo de presidente é equiparado a subsecretário de Estado, dispondo de gabinete próprio, nos termos da legislação aplicável aos gabinetes dos membros do Governo.

Para efeitos do disposto na Lei n.º 40/2006, de 25 de agosto, o estatuto previsto no n.º 5 é aplicável às iniciativas de proteção civil, ocupando o presidente da ANEPC, nas demais iniciativas, a posição imediatamente seguinte à dos Chefes dos Estados-Maiores dos ramos das forças armadas.



9



TRANSPORTES E MOBILIDADE

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE O PAÍS DEVE ESTAR BEM SERVIDO DE TRANSPORTES, MAS QUE O DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES PRECISA DE MAIS ENVOLVIMENTO DOS AGENTES PRIVADOS E MAIOR ESCRUTÍNIO CÍVICO; E QUE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES DEVE SER NO GERAL PRIVATIZADA, COM GARANTIAS DE SERVIÇO PÚBLICO QUANDO SE JUSTIFIQUE.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### **PROMOVER A CONCORRÊNCIA E REMOVER BARREIRAS À ENTRADA NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES COLETIVOS DETIDOS PELO ESTADO**

- Melhorar a qualidade e a capacidade do serviço dos transportes coletivos atualmente sob a responsabilidade do Estado, remover barreiras à concorrência, gerar inovação, garantir melhor serviço ao cliente e ao país.
- Eliminar as barreiras à entrada de novos operadores ferroviários que pretendam oferecer serviços em linhas operadas por entidades públicas, favorecendo a concorrência aberta, com obrigações de serviço público onde tal se justifique.
- Acabar com a subsídiação pública exclusivamente a serviços prestados em regime monopolista, uma forma de concorrência desleal promovida pelo Estado, contrária ao interesse público.
- Concessionar serviços dos operadores de transportes coletivos detidos pelo Estado (Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Transtejo e Soflusa), promovendo a concorrência através de concursos públicos e de contratualização adequada, com incentivos para a maximização da oferta ao menor custo e com maior satisfação dos clientes;
- Acelerar o programa de padronização de parâmetros-chave da infraestrutura ferroviária, migrando para o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), o que permitirá alargar o leque de fornecedores no mercado.

### **TRANSPORTES - CLARIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO INDEPENDENTE**

- Melhorar o sistema de governança do setor dos transportes, descentralizando competências, removendo sobreposições de poderes e clarificando os diferentes papéis das instituições nacionais e locais em matéria de gestão e regulação dos transportes.

- Consolidar as competências da AMT e da ANAC na regulação do setor, acabando com as nomeações políticas do conselho de administração, retirando as propostas de nomeação da esfera dos Ministérios que tutelem os transportes.
- Recuperar o papel do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), tanto em matéria de desenvolvimento e implementação de estratégias, como de produção e administração de conteúdos orientadores.
- Maior independência e competência na Regulação dos transportes.
- Clarificação dos papéis das instituições responsáveis pelo setor.
- Descentralização: dotar as instituições locais de capacidade técnica
- Eliminar a influência política dos reguladores de transportes, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) e Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC)

## PLANO FERROVIÁRIO NACIONAL DA INICIATIVA LIBERAL

- Definição e implementação de um plano ferroviário nacional a 15 anos que responda a objetivos estratégicos territoriais e ambientais
- Ligar todas as capitais de distrito a Lisboa ou Porto, por via ferroviária, de modo a estarem a, no máximo, duas horas de distância – o que aproximará populações e criará novo dinamismo económico, social, cultural e universitário, gerando oportunidades, oferta de serviços e emprego, prosperidade e qualidade de vida;
- Redução da interioridade e assimetrias, e promoção da coesão territorial portuguesa, densificando a disponibilização de infraestruturas ferroviárias capazes de assegurarem a promoção de oportunidades de forma equitativa ao longo do território e de forma ambientalmente responsável;
- Aumento da competitividade transversalmente ao longo do território, reduzindo os custos unitários de transporte para passageiros e mercadorias, com acesso rápido de todos os territórios aos maiores portos nacionais e aos maiores centros de serviços do país;
- Aceleração da trajetória do país de cumprimento das metas de descarbonização da mobilidade, através de um meio de transporte que além de quase totalmente eletrificado assegura a menor intensidade energética para mover uma unidade de carga;

# PROMOVER A CONCORRÊNCIA E REMOVER BARREIRAS À ENTRADA NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES COLETIVOS DETIDOS PELO ESTADO

## OBJETIVOS

Melhorar a qualidade e a capacidade do serviço dos transportes coletivos atualmente sob a responsabilidade do Estado, remover barreiras à concorrência, gerar inovação, garantir melhor serviço ao cliente e ao país.

## PROPOSTA

1. Eliminar as barreiras à entrada de novos operadores ferroviários que pretendam oferecer serviços em linhas operadas por entidades públicas, favorecendo a concorrência aberta, com obrigações de serviço público onde tal se justifique.
2. Acabar com a subsídiação pública exclusivamente a serviços prestados em regime monopolista, uma forma de concorrência desleal promovida pelo Estado, contrária ao interesse público.
3. Concessionar serviços dos operadores de transportes coletivos detidos pelo Estado (CP, Metropolitano de Lisboa, Transtejo e Soflusa), promovendo a concorrência através de concursos públicos e de contratualização adequada, com incentivos para a maximização da oferta ao menor custo e com maior satisfação dos clientes;
4. Acelerar o programa de padronização de parâmetros-chave da infraestrutura ferroviária, migrando para o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), o que permitirá alargar o leque de fornecedores no mercado.

## RACIONAL

A Lei nº 52/2015, de 9 de junho (Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros), o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (Regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso) e o Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro (regime de gestão e utilização da infraestrutura ferroviária nacional) vieram clarificar e liberalizar o acesso de operadores de transporte ao uso da infraestrutura. No caso do serviço público de transporte de passageiros subsidiados, no entanto, mantém-se a permissão de não abrir a provisão de tais serviços públicos à concorrência, resultando em dois problemas:

1. Existem diversos serviços públicos de transporte detidos pelo Estado e organismos locais que são operados por empresas públicas. Por não enfrentarem qualquer concorrência nem terem quaisquer incentivos sérios a um bom desempenho (os indicadores contratualizados são manifestamente insuficientes para gerar uma dinâmica de gestão verdadeiramente eficiente e focada no cliente), os serviços operados pela CP, Metropolitano de Lisboa, Transtejo e Soflusa, tendem a ser de qualidade subótima, com insuficiente foco no cliente, na qualidade do serviço e na eficiência dos custos. A dificuldade em encontrar modelos de operação pública

que consigam atingir níveis de exigência razoáveis na qualidade do serviço e custo-eficiência, sugere que a operação deve ser concessionada ao setor privado por prazos razoáveis, por concurso público, num modelo de contratualização com fortes incentivos que garantam a prossecução de níveis de exigência elevados ao operador.

2. Em segundo lugar, de acordo com Art. 11.º do Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, o Estado pode impedir a entrada de novos operadores em concorrência no setor ferroviário, sempre que tenham sido designados serviços com obrigações de serviço público, subsidiados pelo Estado. Isto é um contrassenso, porque se existem operadores privados disponíveis a oferecer o serviço sem subsídios, não faz sentido um operador público ser financiado para fazer o mesmo serviço. Em alternativa, devem ambos ser financiados em pé de igualdade.
3. A rede ferroviária portuguesa ainda não implementou o sistema de controlo e gestão de tráfego European Rail Traffic Management System (ERTMS), ou Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário, um standard europeu, pelo que o material circulante que entre por Espanha é obrigado a estar equipado com características específicas, apenas para a rede portuguesa, ou a congregar uma multiplicidade de sistemas, com elevado impacto no valor de aquisição. O custo de capital é a maior barreira à entrada no sistema ferroviário.

## QUANTIFICAÇÃO

Espera-se uma poupança de custos através da concessão das empresas do Estado à operação/gestão privada.

No caso da entrada de novos concorrentes no setor ferroviário de longo-curso (caso da B-Rail), pode existir um impacto negativo nas contas da CP, que aproveita a sua situação monopolista para compensar uma parte dos serviços deficitários que são, na sua maior parte, suportados pelas indemnizações compensatórias dos contribuintes.

Mas esse impacto será rapidamente compensado pela dinâmica positiva da competição, que leva novos clientes aos serviços de transporte com vantagem para praticamente todos os atores do mercado, nomeadamente os clientes do serviço.

Se algumas rotas da CP deixarem de ser rentáveis, existindo concorrentes privados capazes de prestar o serviço de forma eficiente e rentável, o Estado deve redimensionar a CP para que esta consiga ser competitiva no sector.

## QUESTÕES FREQUENTES

**Existem muitos casos em Portugal em que a concessão a privados degenerou simplesmente na busca de redução de custos por parte destes de uma forma que prejudicou a qualidade do serviço.**

É verdade, mas isso só aconteceu porque o Estado se desresponsabilizou pelo seu papel de, em primeiro lugar, desenhar contratos com incentivos virtuosos para gerar essa busca pela melhoria da qualidade do serviço e, em segundo lugar, foi incapaz de fiscalizar devidamente o cumprimento desses contratos. Em contrapartida, existem excelentes casos de contratos de concessão, como é o caso da Fertagus, que tem índices de satisfação do cliente muito superiores à CP com poupanças evidentes para os contribuintes.

## **Não se pode abrir o setor ferroviário à concorrência porque isso põe em causa a sustentabilidade das rotas de serviço público oferecidas pela CP**

O valor da sustentabilidade financeira dos serviços prestados neste momento pela CP não se pode sobrepor ao interesse dos clientes. Se, em função da entrada de concorrentes for necessário rever o contrato de obrigações de serviço público da CP para atualizar as suas necessidades de compensações indemnizatórias para repor a sustentabilidade financeira da empresa, então é responsabilidade do Estado redimensionar a empresa para diminuir o custo para os contribuintes.

## **Porque não liberalizar totalmente os setores em questão?**

Trata-se de mercados que, por economias de escala ou efeitos de rede, tendem a ser monopolistas, tendo sempre, necessariamente, de ser regulados. Acresce que, no caso dos serviços de transportes deficitários, mas que são realizados por razões de coesão e internalização indireta de externalidades, é ao Estado que cabe definir quais são os serviços que devem existir.

## **Porque referem apenas o transporte ferroviário e não o rodoviário ou até mesmo o fluvial?**

A entrada de novos operadores, tanto no transporte rodoviário como no fluvial, está assegurada pela Lei nº 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, e legislação subsequente.

## **Existem exemplos de outros países que tenham liberalizado o mercado ferroviário de transporte de passageiros que sustentem a vossa proposta?**

Em Itália, após a liberalização do mercado de longo curso, de passageiros, ocorreu um aumento de 69%, entre 2011 e 2018, na procura nos principais corredores, decorrente do aumento de frequências e melhoria da qualidade dos serviços. Existiu ainda uma pressão negativa nos preços praticados, com uma redução de 20% a 25% nas rotas em competição. Apesar disso, os ganhos de receitas para os operadores foram de 47%.

## **E no caso dos transportes fluviais?**

Neste caso, no contexto dos serviços de transporte fluvial, a literatura aponta para que o efeito da passagem dos serviços de transporte fluvial do âmbito público para concursos de concessão, permite trazer poupanças de custos superiores a 15% para o mesmo serviço. Este facto levou múltiplos governos na Europa a mandarem a transição da operação pública para a concessão à operação privada destes serviços. A expectativa de ganhos de eficiência de 15% permitiria aos portugueses poupar cerca de 2 milhões de euros anuais com a Transtejo e a Soflusa, ou reverter esses ganhos de eficiência numa melhor oferta do serviço.

# TRANSPORTES – CLARIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO E REGULAÇÃO INDEPENDENTE

## OBJETIVOS

- Maior independência e competência na Regulação dos transportes.
- Clarificação dos papéis das instituições responsáveis pelo setor.
- Descentralização: dotar as instituições locais de capacidade técnica
- Eliminar a influência política dos reguladores de transportes, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) e Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC)

## PROPOSTA

1. Melhorar o sistema de governança do setor dos transportes, descentralizando competências, removendo sobreposições de poderes e clarificando os diferentes papéis das instituições nacionais e locais em matéria de gestão e regulação dos transportes.
2. Consolidar as competências da AMT e da ANAC na regulação do setor, acabando com as nomeações políticas do conselho de administração, retirando as propostas de nomeação da esfera dos Ministérios que tutelem os transportes.
3. Recuperar o papel do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), tanto em matéria de desenvolvimento e implementação de estratégias, como de produção e administração de conteúdos orientadores.

## RACIONAL

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) tem-se revelado um regulador fraco, pouco isento e muitas vezes incapaz de dar resposta às questões que lhe são colocadas.
2. Com a Lei nº 52/2015, de 9 de junho, muitas competências que anteriormente eram do Estado, do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) ou da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), de Lisboa e Porto, foram transferidas para as Áreas Metropolitanas (AM), Comunidades Intermunicipais (CIM) ou autarquias locais. Algumas competências mantiveram-se na esfera do Estado, gerando-se tanto vazios legais, como sobreposições de competências, dificultando a gestão das várias entidades sujeitas à regulação, e a plena intermodalidade e articulação de transportes.
3. As instituições locais responsáveis pelos transportes carecem de capacidade técnica ao nível de gestão de redes de transporte. Atualmente essas capacidades são reduzidas uma vez que tradicionalmente as autarquias consideravam estes assuntos como "obra na rua".

A partir de 2015, as autarquias, as Áreas Metropolitanas (AM) e as Comunidades Intermunicipais (CIM) receberam diversas competências para as quais não estavam tecnicamente preparadas. Essa impreparação foi visível na dificuldade de aplicação da própria lei. O lançamento de vários concursos públicos que foram lançados mais não foram do que decalques e ajustes das redes atuais.

Com a descentralização de competências é essencial providenciar o corpo técnico de municípios e Comunidades Intermunicipais (CIM) com a capacidade para lidar com os novos desafios que têm pela frente. Neste âmbito, torna-se essencial recuperar o importante papel que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) teve no passado recente, no desenvolvimento e disseminação de capacidades técnicas no seio da sua Direção de Serviços de Estudos, Avaliação e Prospetiva, um papel que desapareceu com o desmembramento ocorrido nesta equipa. É fundamental recuperar e consolidar de forma sustentada uma estrutura que forneça um orientação permanente e suporte técnico à administração local e à condução de políticas e planos de ordem nacional.

4. No caso da regulação do transporte aéreo, efetuada pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), só com a alteração da forma de nomeação do conselho de administração é possível garantir a sua isenção. Atualmente, a nomeação é feita por razões de fidelidade política, por proposta do Ministério das Infraestruturas que é, também, a tutela do agente económico do Estado neste setor, a TAP.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Porque deve ser alterada a nomeação política da chefia do regulador de transportes?**

O regulador serve para garantir que as regras estabelecidas são aplicadas, conferindo previsibilidade e estabilidade aos atores económicos e administrativos envolvidos, num regime de mercado que favoreça os cidadãos e a economia. O próprio sistema deve ter mecanismos para evitar que o Governo manipule as decisões a favor dos seus próprios interesses, o que é contraproducente para a previsibilidade, justiça e eficiência de aplicação das regras existentes. Esses "próprios interesses" podem ser os interesses empresariais do Estado (quando o Estado tem empresas suas no setor em questão), como podem servir para "enviesar" concursos públicos. No caso concreto do transporte aéreo, a tutela do setor foi acusada de usar o regulador para combater a Ryanair, o maior concorrente da TAP, pervertendo a função de regulador. A auditoria do Tribunal de Contas sobre a ANAC de janeiro 2020 já tinha mencionado potenciais conflitos de interesse entre a Administração da ANAC e o concessionário dos aeroportos, mas este potencial conflito de interesses sobressai noutras decisões como as relativas aos voos Lisboa-Marrocos da Ryanair ou relativas à Groundforce. Já no setor ferroviário, existe o risco do regulador tutelado pelo Estado impedir a entrada de novos competidores porque o Governo pretende manter o monopólio da CP, limitando dessa forma a concorrência.

### **Não é necessário que a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) intervenha no sentido de proteger a sustentabilidade dos operadores públicos de transportes?**

A sustentabilidade dos operadores públicos de transportes é uma responsabilidade do Estado perante os contribuintes, mas nunca deve pôr em causa o progresso trazido pela dinâmica económica de inovação. É também o Estado tem a capacidade de criar as condições, incentivos e a promoção da sustentabilidade dos operadores privados de transporte, criando um quadro legal e fiscal facilitador e encorajador dessa sustentabilidade. Quanto mais esse quadro for estável e materializado, mais o Estado se poderá, eventualmente, separar desse setor enquanto agente económico e deixá-lo inteiramente à iniciativa privada, entretanto robustamente consolidada e sustentada.

### **Se houve uma descentralização de competências nos transportes, não é incoerente fortalecer as competências do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) em matérias de estratégia e de produção de documentos orientadores?**

Com a descentralização de competências, os atores centrais perdem responsabilidade na gestão de transportes, mas continuam a ser importantes (e até mais) na providência de formação, capacitação e produção de conteúdos orientadores que apoiam as administrações locais nas suas funções e/ou conduzam a execução de planos de nível nacional, como é o caso atualmente da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável (ENMAC). É necessário fortalecer estas competências em particular no IMT.

# PLANO FERROVIÁRIO NACIONAL DA INICIATIVA LIBERAL

## OBJETIVOS

- Ligar todas as capitais de distrito a Lisboa ou Porto, por via ferroviária, de modo a estarem a, no máximo, duas horas de distância – o que aproximará populações e criará novo dinamismo económico, social, cultural e universitário, gerando oportunidades, oferta de serviços e emprego, prosperidade e qualidade de vida;
- Redução da interioridade e assimetrias, e promoção da coesão territorial portuguesa, densificando a disponibilização de infraestruturas ferroviárias capazes de assegurarem a promoção de oportunidades de forma equitativa ao longo do território e de forma ambientalmente responsável;
- Aumento da competitividade transversalmente ao longo do território, reduzindo os custos unitários de transporte para passageiros e mercadorias, com acesso rápido de todos os territórios aos maiores portos nacionais e aos maiores centros de serviços do país;
- Aceleração da trajetória do país de cumprimento das metas de descarbonização da mobilidade, através de um meio de transporte que além de quase totalmente eletrificado assegura a menor intensidade energética para mover uma unidade de carga;

## PROPOSTA

1. Definição e implementação de um plano ferroviário nacional que responda aos objetivos territoriais e ambientais, com horizonte de implementação a 15 anos; este plano implicará um investimento anual na ordem dos 0,5% do PIB
2. Criação de novos eixos ferroviários de alta capacidade e desempenho, para aumento de capacidade e desbloqueio de nós ferroviários de fraca performance existentes no país.
3. Correções de traçado para vias de fundamental importância, com substituição de traçados atuais, para atualização das condições de transporte e operação ao longo dos grandes eixos nacionais. Trata-se de aumentar a velocidade de circulação, aproximar estações longínquas das populações que é suposto servirem e suavizar rampas para aumentar produtividade do transporte de mercadorias.
4. Desenvolvimento da rede ferroviária nos eixos de maior saturação para a dimensionar para responder ao acréscimo de procura, com particular ênfase nos locais onde já hoje existem constrangimentos severos ao crescimento da operação ferroviária.
5. Construção de eixos ferroviários em falta, quer para integração das capitais de distrito não servidas atualmente, como para densificar a malha em zonas de elevada importância populacional e económica.
  - a. Intervenções em ligações com Espanha, para aumento de competitividade ou estabelecimento de ligações ferroviárias

## RACIONAL

1. A rede ferroviária portuguesa conta atualmente com cerca de 2.600 quilómetros de extensão, distante do seu máximo histórico de mais de 3.500 quilómetros. Globalmente, a rede ferroviária nacional existente é herdada dos planos realizados no século XIX e início do século XX, sendo uma das raras redes europeias que não passou por evoluções importantes no pós-2ª Guerra Mundial, onde outros países apostaram quer na reconstrução de redes destruídas segundo parâmetros mais modernos, quer na substituição de traçados originais por outros de características mais atualizadas, permitindo velocidades de circulação mais elevadas, com rampas mais moderadas e passando junto às localidades mais significativas que ainda não estivessem servidas por ferrovia.
2. O principal eixo ferroviário do país, ligando Lisboa ao Porto, sofre há décadas de défice de capacidade, impactando os tempos de viagem ao longo deste eixo (onde se concentra cerca de metade da população nacional), cujos serviços mais rápidos continuam no patamar das três horas, alcançado pela primeira vez em 1981. Ao mesmo tempo, os tráfegos mais lentos – onde se contam os comboios suburbanos, regionais e de mercadorias – têm a sua oferta fortemente restringida pela falta de capacidade das vias, sendo particularmente difícil obter horários viáveis adicionais nas horas de ponta;
3. As áreas metropolitanas principais – onde a alteração de repartição modal entre automóveis e transportes públicos tem mais impacto na redução da pegada energética do país – mantêm fundamentalmente a sua rede pesada como em meados do século XX, apesar de, desde então, se ter assistido a um crescimento exponencial dos subúrbios. Na área metropolitana de Lisboa é possível encontrar corredores de grande mobilidade sem alternativas viáveis e rápidas para chegar a Lisboa, como o caso dos concelhos de Odivelas, Loures, Mafra ou Malveira. No Porto, a expansão do Metro do Porto aos subúrbios foi feita por direta substituição de ferrovia pesada (Póvoa de Varzim) e há grandes áreas de expansão populacional sem ferrovia ou sem ferrovia adequada, casos do vale do Sousa ou do eixo Gaia – Carvalhos – Oliveira de Azeméis;
4. Subsistemas fortes condicionantes ao transporte de média e longa distância no país, com particular destaque para o atravessamento do Rio Tejo – dependente ou da frágil e saturada ligação via ponte 25 de Abril, ou do atravessamento distante no Setil, junto ao Cartaxo – e para o acesso à principal fronteira com Espanha, em Vilar Formoso;
5. Áreas de grande dinamismo industrial carecem de vias de elevada performance e de plataformas de rebatimento para transporte rodoviário de curta distância, podendo aqui ser mencionadas as restrições importantes que a linha de Sines coloca ao desenvolvimento do porto de Sines e respetiva área industrial, ou à falta de soluções competitivas na região Norte, dependente fundamentalmente de uma linha do Minho de fraca capacidade e com um traçado de geometria pouco favorável;

6. Existem seis capitais de distrito com serviço ferroviário de fraquíssima qualidade ou mesmo inexistente. No primeiro lote, Beja, Leiria e Portalegre, no segundo Viseu, Vila Real e Bragança. O caso de Viseu é particularmente relevante, dado tratar-se da maior cidade europeia sem caminho de ferro. Além do mais, existem outras capitais de distrito que, por via ferroviária, estão ligadas a Porto ou Lisboa num tempo de viagem que é 20 a 50% mais elevado do que a alternativa rodoviária, quando devia ser significativamente inferior a essa alternativa: Braga, Castelo Branco, Faro e Guarda.
7. Portugal é um caso de sucesso no transporte ferroviário de mercadorias, com conhecimento operacional e capacidade comercial instalada nas duas empresas ferroviárias de mercadorias em operação (Medway e Takargo), que colocam Portugal acima da média europeia na quota modal neste particular: 14% do total de mercadorias transportadas em Portugal são por via ferroviária. Já no transporte internacional, essa quota desce para 3%, apesar de Espanha ser o principal parceiro comercial do país e das duas redes estarem estabelecidas com igual bitola (distância entre carris), o que não obriga a rotura de cargas. Um dos fatores é a atomização do transporte de mercadorias por parte do sector exportador, onde o baixo volume favorece o camião nas longas distâncias. A solução promovida na Europa para compatibilizar a flexibilidade do camião com a eficiência do modo ferroviário é a da operação das chamadas “autoestradas ferroviárias”, onde os camiões inteiros ou apenas os seus semirreboques são colocados em comboios que percorrem habitualmente os eixos onde a maioria das deslocações entroncam. A rede nacional não está preparada para este tipo de operação, por falta de plataformas de carga e descarga deste tipo de comboios, além de que a frágil performance dos eixos internacionais é um entrave à competitividade desta solução;

## QUANTIFICAÇÃO

O investimento total estimado para a rede ferroviária que a Iniciativa Liberal preconiza, partindo da rede atual, é de 20 mil milhões de Euros, a 15 anos, dos quais 9.000 milhões de Euros seriam financiados diretamente pelo Orçamento de Estado, um esforço médio inferior a 0,5% do PIB ao longo deste período. O restante é financiado através de fundos europeus destinados ao efeito e que Portugal, contrariamente a Espanha, tem aproveitado de forma muito insatisfatória.

Velocidades praticáveis e número de vias (extensão de kms), resultante da nossa proposta:

	100	120	140	160	200	250	300
<b>Via única</b>	611	287	323	618	113	413	70
<b>Via dupla</b>	43	38	78	55	332	46	250
<b>Via múltipla</b>	38	0	8	0	34	0	25

**Total de 3.381,50 quilómetros de extensão**, cerca de 800 mais do que em 2021, dos quais 747 de intervenções propostas para novas linhas ainda não executadas ou em obra.

Tomando como cenário base a operação atual da CP, e num cenário de políticas comerciais estáveis, a rede otimizada que propomos aumentaria a rentabilidade da atual operação em pelo menos 33%, dado que a aceleração de percursos permitiria reduzir até 50% as necessidades de frota para uma mesma oferta, sendo que os custos de capital numa empresa ferroviária ultrapassam geralmente os 50% na sua estrutura de custos global.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O liberalismo defende investimento público?

Quando um bem ou serviço com patente interesse para a sociedade não é suficientemente produzido pela mera ação do mercado, pode-se justificar uma presença do Estado para regular ou mesmo garantir a coordenação deste investimento.

Embora a regra seja clara: benefícios coletivos elevados e ganhos privados reduzidos, o grande desafio está em saber o que se entende em cada um desses conceitos e garantir que o Estado não seja capturado por uma pressão infundável. A melhor resposta a este desafio é o de garantir que a operação corrente é suportável ou dê lucro e que haja uma defesa perante a existência de "rendas". Na presente fase com fundos para descarbonização e para resiliência, uma das transformações que se pode promover é, de acordo com os objetivos da proposta, defender um maior leque de oportunidades independentemente da zona do território e uma promoção de maior coesão territorial.

O investimento pode justificar-se em especial havendo uma separação entre a componente de infraestrutura versus a exploração, que deverá ser feita por modelos de concessão e em concorrência. Note-se que a parte que se refere a investimento em infraestrutura, tipicamente não explorada / desenvolvida em mercado e onde a preocupação deve ser obter os menores custos globais de implementação, e a parte de operação onde a livre entrada de operadores e a licitação em mercado de eventuais obrigações de serviço público são antecipáveis.

Todavia, este é um investimento que deveria ser objeto de uma análise custo-benefício.

### 0,5% do PIB alocado a investimento na rede ferroviária não é um absurdo?

O Estado tem expandido os impostos fundamentalmente para pagar despesas correntes, ao mesmo tempo que compacta o investimento público, deteriorando-se continuamente o stock de capital do Estado. O orçamento para 2022, que não chegou a ser aprovado, previa que o investimento público representasse apenas 3,2% do PIB, o que mesmo assim representaria já um salto de grande dimensão face ao passado da última década.

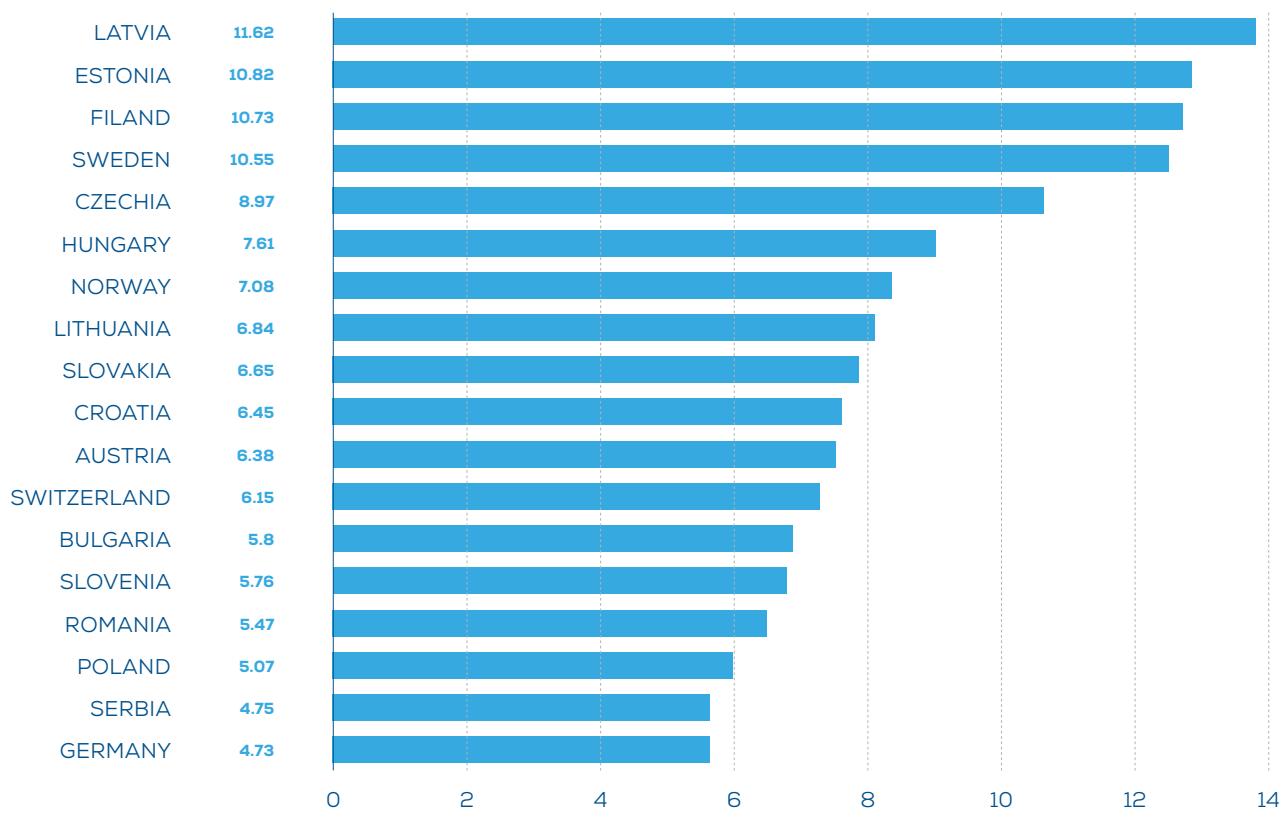
Como comparação, as rendas das PPP rodoviárias chegaram a representar mais de 1% do PIB nacional durante mais de uma década, estando atualmente a fixar-se em torno dos 0,7% a 0,8% do PIB, com uma diminuição gradual prevista para os próximos dez anos.

A necessidade de 0,5% do PIB para investimento ferroviário representaria menos de 1/6 do total de investimento público do Estado, se tomarmos como exemplo a proposta de orçamento do Estado para 2022, e representaria ainda um valor consideravelmente inferior ao do investimento em estradas, onde Portugal é destacadamente um dos países com melhor infraestrutura da Europa.

**O objetivo de aumentar a rede ferroviária em cerca de 700 quilómetros faz sentido à escala europeia?**

Caso Portugal aplique o defendido pela Iniciativa Liberal, a densidade ferroviária portuguesa seria de 3,38 quilómetros por cada 10.000 habitantes o que, ainda assim, continuaria a significar que Portugal permaneceria na cauda da Europa. Seria, no entanto, um valor já razoável para a realidade nacional, dado que a maioria da população está concentrada ao longo de um eixo litoral, necessitando assim de menos quilómetros para servir uma maior população, comparativamente a outros países europeus.

**RAIL NETWORK DENSITY IN KILOMETERS PER 10.000 INHABITANTS**



### Qual a rentabilidade destes investimentos?

Com exceção das variantes propostas no plano ferroviário nacional da Iniciativa Liberal, a generalidade das restantes intervenções já estão previstas ou já foram estudadas no nosso país, respondendo aos critérios aceites a nível europeu para viabilização de infraestruturas ferroviárias que consideram não apenas a rentabilidade direta da infraestrutura (capacidade de recolher meios financeiros no seu perímetro de negócio), como também os efeitos indiretos benéficos para a economia – redução da pegada energética, redução de externalidades do meio rodoviário (independentemente do seu modo de tração), valor do tempo pougado em deslocações, entre outros.

A nossa proposta é uma visão para a estruturação do país em torno de uma rede ferroviária moderna e ambiciosa, para reduzir a enorme distância a que Portugal está dos seus parceiros europeus, todos eles investindo fortemente nas suas ferrovias em cenários similares aos de Portugal. Sem prejuízo, defendemos que esta visão seja contrastada com estudos completos de rentabilidade, de acordo com os critérios da Comissão Europeia, até porque a generalidade dos investimentos dependerá, na realidade nacional, de subsídia europeia.

### Existe algum destes investimento que possa ser inviável?

A linha de Trás-os-Montes dificilmente demonstrará um nível de procura e de benefícios – diretos e indiretos – que possa justificar a sua construção, seguindo os modelos de avaliação de investimento tradicionais.

Incluímos esta linha na proposta pois, na realidade, é a única hipótese que existe para reconectar um imenso espaço do nosso país com a rede ferroviária que serve o resto do território. No limite, este será um custo que o país terá de assumir para compensar uma região que foi desertificada após sujeição a décadas de abandono e de desligamento do resto do país.

Ainda assim, entendemos que a sua ligação à rede convencional e à de alta velocidade em Sanabria (ou Zamora, numa outra alternativa) responderá também à necessidade de conectar as indústrias do Norte do país com o Norte peninsular, efeito não quantificado na nossa proposta e que pode contribuir para a viabilidade desta ligação.

No entanto, reforçamos, acreditamos que este eixo em particular coloca ao país a questão fundamental de saber se pretende olhar para o território como um todo, ou se assume a sua desistência de duas capitais de distrito e da região de Trás-os-Montes e Alto Douro.

## Em que medida este plano ferroviário nacional pode promover a concorrência na ferrovia?

A rede existente não é suficientemente competitiva, razão pela qual o operador histórico (CP) tem crónicas dificuldades em conquistar fatias importantes da mobilidade terrestre nacional. Este é também o motivo pelo qual dificilmente aparecerá uma concorrência intensa no nosso país, especialmente no tráfego de passageiros – a imensa barreira à entrada que é a necessidade de investimento em material circulante apenas é ultrapassada caso o potencial de tráfego seja elevado.

Com todos os centros populacionais de maior relevância ligados de forma competitiva, abrangendo eixos de mobilidade tipicamente importantes, e com a viabilização de eixos de mobilidade com Espanha de forte densidade mas atualmente sem conexão ferroviária (como Lisboa – Madrid, Faro – Sevilha ou Porto – Corunha), estamos absolutamente confiantes de que tal não deixará de aproveitar a um mercado crescente de operadores ferroviários, ampliando operações no nosso país, propondo melhores serviços às pessoas, a mais baixo custo, reduzindo a intensidade energética do país (e a sua pegada de CO<sub>2</sub>) e criando postos de trabalho altamente qualificados nas várias dimensões necessárias para a operação ferroviária.



FIGURA 1. Plano Ferroviário nacional - a verde, novos traçados já previstos ou em execução. A laranja, novos traçados propostos. A azul, variantes propostas para substituir troços existentes ou reaberturas.

### Quais os novos eixos de alta velocidade e desempenho se propõe construir?

Nova linha entre Lisboa e Porto, permitindo a segregação de tráfegos rápidos e tráfegos lentos. Com isto, duplica-se a capacidade no eixo em que rebate toda a operação ferroviária nacional e consegue-se um custo de construção mínimo ao apostar nos comboios rápidos, dado que uma linha apenas para comboios rápidos de passageiros pode apresentar rampas maiores (menos custos com obras de arte e movimentação de terras) e pode passar longe das povoações (com menores custos de expropriações), mantendo a interligação com a linha do Norte para acesso às estações atuais.

Terceira Travessia do Tejo, entre Chelas e Barreiro, fechando a malha ferroviária de acesso ao país. Além de servir um dos maiores eixos suburbanos do país, entre Lisboa, Barreiro e Setúbal, a nova ponte possibilita a passagem de comboios de mercadorias para Sul (hoje em dia, obrigados a subirem para Norte, até ao Setil, para aí cruzarem o Tejo) e retira 30 minutos de viagem apenas entre Lisboa e Pinhal Novo (tempo total de viagem atual, 50 minutos). Por exemplo, Évora passa a ficar a menos de uma hora de Lisboa. É um dos ganhos de tempo mais importantes de toda a rede ferroviária.

Nova linha de Sines, entre Sines (atual estação técnica Raquete de Sines) e Grândola Norte, evitando o traçado histórico por Santiago do Cacém, limitado a 90km/h e incluindo uma das maiores rampas do país, situação totalmente anacrónica para uma linha que serve o maior porto nacional e uma das áreas industriais mais importantes da península ibérica.

Nova linha entre Braga e Valença, permitindo estruturar um grande corredor Porto – Corunha de altas prestações.

### Como financiar estas linhas?

A proposta preconiza que, mediante análise técnica e económica dos investimentos, sejam maximizados os quadros comunitários de apoio a fundo perdido e sectoriais, com taxas de financiamento até 85% do valor total do investimento. É ainda fundamental aumentar a proporção do investimento público no total de despesas do Orçamento de Estado, o que permite alavancar o desenvolvimento inédito da rede ferroviária portuguesa, até atingir um esforço orçamental médio de 0,5% do PIB.

### Quando se propõe construção de eixos ferroviários em falta para ligação de capitais de distrito e densificação de malha, de que casos estamos a falar?

- a. Linha de Trás-os-Montes, entre Porto, Vila Real, Bragança e Sanabria, com ligação à rede europeia de alta velocidade e à rede convencional espanhola
- b. Arco entre Minho e Douro, ligando Barcelos, Braga, Guimarães, Felgueiras e Amarante;
- c. Linha do Vale do Sousa, entre Felgueiras e Paredes ou Ermesinde.

## Porque é que estes traçados entre capitais de distrito são importantes?

O país tem uma escolha fundamental a fazer, especialmente se tivermos em atenção a necessidade de descentralização e de maior homogeneidade da ocupação do território, via pela qual se podem obter importantes ganhos económicos e de qualidade de vida para o conjunto da população nacional. Entendemos que cada macro território, aqui representado pelas suas capitais de distrito, deve ter infraestruturas de transporte basilares que lhe permitam explorar as opções de transporte individual e público, quer na vertente de mercadorias como de passageiros. Em suma, uma rede básica de estradas e caminhos de ferro que vertebrre o território.

Dada a importância das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e portos próximos, é fundamental que todas as capitais de distrito estejam à distância de, no máximo, duas horas de uma destas áreas metropolitanas, tempo competitivo em qualquer cenário de mobilidade terrestre para os eixos mais longos, condição importante para a baixa dos custos de transporte.

## Considerando a vossa proposta, quais dos traçados atuais seriam substituídos por outros?

- a. Lisboa – Loures – Malveira, em substituição da linha do Oeste entre Pedra Furada e Malveira, permitindo reposicionar a oferta ferroviária para todo o corredor Oeste, uma das zonas mais dinâmicas do país e cujo principal obstáculo ferroviário é a sua entrada em Lisboa. Resolve ainda a problemática da acessibilidade a Lisboa dos concelhos limítrofes
- b. Torre Vã – Faro, substituindo o atual traçado da linha do Sul e incorporando a cidade de Loulé na rede ferroviária, hoje em dia servida por uma estação bastante distante, em Perreiras;
- c. Faro – Silves, substituindo atual linha do Algarve no mesmo percurso, aproximando assim um troço crítico da linha do Algarve dos locais e populações mais importantes da região;
- d. Évora – Viana do Alentejo, substituindo a atual linha do Alentejo entre Casa Branca e Viana do Alentejo, permitindo a inserção de Beja num mesmo e único eixo que inclui Lisboa e Évora, densificando assim a escala e possibilitando a operação de um serviço ferroviário bastante mais eficaz e eficiente por oposição à colocação de Évora e Beja em eixos distintos, como hoje acontece, dividindo uma escala que é relativamente pequena;
- e. Crato – Arronches, substituindo atual traçado da linha do Leste e levando esta linha até à cidade de Portalegre, hoje em dia servida por uma estação a 9 quilómetros de distância;

- f. Eliminação das principais restrições da linha da Beira Baixa, com um novo traçado entre Almourol e Alferrarede, Ródão e Castelo Branco, Lardosa e Fundão e entre Covilhã e Caria. Tal possibilitará colocar a Guarda a apenas três horas de Lisboa, via Beira Baixa, servindo o eixo interior mais dinâmico do país, situado precisamente entre a Guarda e Castelo Branco. Para o transporte de mercadorias, reduz congestionamento na linha do Norte para os tráfegos com origem e destino em Vilar Formoso, eliminando as principais restrições de carga hoje em dia existentes, associadas a estes troços de difícil geometria e de elevadas rampas;
- g. Novo traçado para o ramal de Tomar, saindo diretamente do Entroncamento. No futuro, pode até servir para prolongar a linha de Tomar para Pombal, substituindo o traçado da linha do Norte entre Entroncamento e Pombal, e passando assim a incorporar a importante cidade de Tomar no eixo convencional Lisboa – Porto;
- h. Oliveira de Azeméis – Espinho, ligando a linha do Vouga à linha do Norte em Espinho e à nova linha Lisboa – Porto nas imediações de São João da Madeira. Tal, permite operar serviços convenientes tanto em direção à costa, como, por via da nova linha Lisboa – Porto, operar serviços acelerados diretos à cidade do Porto. Pode ser estabelecida em via algaliada (duas bitolas) de 1.000 e 1.668 mm, permitindo a operação simultânea de comboios de bitola métrica da linha do Vouga desde Aveiro até Espinho, e de comboios de bitola ibérica entre Oliveira de Azeméis e o Porto, através da nova linha.

### Quais as linhas que se propõe intervir nas ligações com Espanha?

Com a construção já defendida da linha Aveiro – Viseu, o corredor de acesso à fronteira de Vilar Formoso carecerá ainda de uma importante correção entre Celorico da Beira e Vilar Formoso, secção lenta e sobretudo pautada por duas rampas de grande dimensão, que limitam a capacidade de tração das locomotivas – as locomotivas são o ativo mais caro dos operadores, e a sua otimização um fator de competitividade e concorrência.

Por isso, é necessário um novo traçado entre Celorico da Beira e Vilar Formoso.

Além desta, é importante concretizar a nova ligação fronteiriça em Vila Real de Santo António, permitindo conectar Faro com Sevilha, um dos grandes eixos ibéricos de mobilidade que não se encontra servido por ferrovia.

## Esta proposta promove utilização de meios mais sustentáveis e a descarbonização do sector dos transportes?

Sim. A nossa visão para o plano ferroviário nacional defende a eletrificação integral da rede, e a construção das novas linhas efetuada sempre com simultânea eletrificação dos itinerários. Além da anulação de emissões poluentes nos veículos, o mix energético português (e o que se prevê para o futuro) garante uma alta prestação ambiental ao apostar fortemente na ferrovia.

Mesmo se considerarmos a aposta em veículos rodoviários elétricos, a ferrovia apresenta como principal vantagem há mais de dois séculos o facto de, por unidade de carga igual, necessitar de uma fração ínfima de energia para a sua deslocação, em oposição ao meio rodoviário. Ou seja, para além da descarbonização do sector, a ferrovia contribuirá sempre para reduzir a intensidade energética da mobilidade, outra frente fundamental de ação quando encaramos um futuro mais sustentável do ponto de vista ambiental.

## A concorrência na nova rede ferroviária portuguesa.

Portugal tem, como toda a União Europeia, o seu mercado ferroviário liberalizado. Ou seja, qualquer operador que cumpra as condições de acesso estipuladas, pode operar serviços por sua conta e risco.

No transporte de mercadorias, a adoção de traçados mais amigos do transporte de mercadorias (sempre muito sensível à inclinação das rampas) e a uniformização dos sistemas de tração e sinalização instalados garante uma maior facilidade na utilização de locomotivas que possam servir a Portugal e a Espanha. Um dos fatores que mais impede a operação entre os dois países é a atual necessidade de comprar locomotivas com sistemas de sinalização distintos para os dois países, projetos complexos e que encarecem bastante a aquisição. No futuro, com a implementação plena do sistema europeu ETCS, também em curso em Espanha, cai uma das mais importantes barreiras no acesso ao mercado português que, sendo de muito menor dimensão que o espanhol, fica atualmente sempre em segundo lugar na altura dos operadores apostarem num dos dois mercados ibéricos.

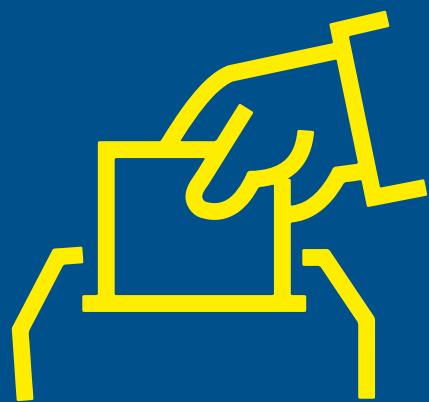
Para o transporte de passageiros, é evidente que a concorrência ainda não chegou por falta de competitividade das linhas ferroviárias. O tempo entre Lisboa e Porto está no mesmo patamar que em 1981 e há importantes eixos ferroviários sem ligações ou sem ligações competitivas, como a que liga a região Norte à Galiza ou a que incorpora o Algarve e a Andaluzia. A exemplo do que já acontece em Espanha nas suas melhores linhas, e a exemplo do que acontece já por toda a Europa, é indubitável que uma rede moderna, fiável (com menos incidências de exploração) e que permita uma mais rápida rotação de material (ou seja, com viagens mais rápidas, é necessário adquirir menos comboios para uma mesma folha de serviços), a concorrência chegará e será um fator mais de angariação de passageiros para a ferrovia, especialmente porque em Portugal e entre Portugal e Espanha existem alguns dos eixos de mobilidade mais importantes da Europa, atualmente sem real opção ferroviária disponível.

**Porque é que a sugestão de estabelecer uma via algaliada (duas bitolas) de 1.000 e 1.668 mm é feita apenas para a linha Oliveira de Azeméis - Porto?**

Porque é a única de via métrica, e a sua transformação total teria custos muito pesados (traçado atual do resto da linha seria difícil de converter), além de comprometer a sua eventual hibridação e entrada na cidade de Aveiro – onde a bitola métrica poderá ser mais conveniente para explorar uma solução de mobilidade ligeira. No fundo, o pequeno troço onde há mais população teria duas bitolas, permitindo a operação de toda a linha do Vouga como até aqui, mas também permitindo o acesso à nova linha Lisboa - Porto.



# 10



# MODELO POLÍTICO

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE PORTUGAL PRECISA DE UM SISTEMA ELEITORAL QUE ASSEGURE A JUSTA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DE PARTIDOS E MOVIMENTOS PARTIDOS NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, E QUE O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS DEVE SER FORTEMENTE REFORMADO DE FORMA A ELIMINAR PRIVILÉGIOS DESADEQUADOS À SUA FUNÇÃO SOCIAL.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### ELEIÇÕES DE DEPUTADOS À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: CÍRCULOS UNINOMINAIS COM CÍRCULO DE COMPENSAÇÃO

- Alterar o sistema eleitoral contemplando um círculo nacional para apuramento dos 230 mandatos, e 150 círculos uninominais para nomeação dos primeiros deputados
- Assegurar a justa representação dos eleitores, assegurando a máxima proporcionalidade entre votos e representantes eleitos
- Eliminar o fenómeno do “voto desperdiçado” que discrimina sobretudo os eleitores de distritos menos populosos e/ou em pequenos partidos;
- Permitir que cada eleitor possa eleger, e que cada cidadão saiba e possa responsabilizar, o deputado que representa o seu círculo eleitoral na Assembleia da República;
- Aumentar a participação eleitoral, assim como o envolvimento democrático.

## ALTERAÇÃO À LEI DO FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Redução da subvenção pública aos partidos políticos.
- Eliminação de todos os benefícios, com exceção da isenção de IRC, 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; Imposto sobre o valor acrescentado nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, e isenção de taxas de justiça e de custas judiciais.
- Diminuir, para 1/10 dos valores atuais, tanto os limites das despesas de campanha eleitoral, como os montantes máximos das subvenções para campanha eleitoral.
- Simplificar as normas relativas às contas de campanhas eleitorais

# ELEIÇÕES DE DEPUTADOS À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: CÍRCULOS UNINOMINAIS COM CÍRCULO DE COMPENSAÇÃO

## OBJETIVOS

- Assegurar a justa representação dos eleitores, assegurando a máxima proporcionalidade entre votos e representantes eleitos
- Eliminar o fenómeno do “voto desperdiçado” que discrimina sobretudo os eleitores de distritos menos populosos e/ou em pequenos partidos;
- Permitir que cada eleitor possa eleger, e que cada cidadão saiba e possa responsabilizar, o deputado que representa o seu círculo eleitoral na Assembleia da República;
- Aumentar a participação eleitoral, assim como o envolvimento democrático.

## PROPOSTA

Nesta proposta, pretende-se

- que o plenário da Assembleia da República seja preenchido proporcionalmente à votação nacional de cada partido ou força política concorrente;
- que dessa representação, cerca de 2/3 dos deputados (pelo menos 150 deputados num total de 230) sejam eleitos uninominalmente.

Para o efeito, os círculos de base distrital serão abolidos, sendo criados em substituição 150 novos círculos eleitorais, que elegem exatamente um deputado.

### RELATIVAMENTE AOS CÍRCULOS UNINOMINAIS

- a todo o território nacional, ilhas incluídas, e estrangeiro; neste modelo, mantêm-se os dois deputados pela Europa e dois deputados por Fora da Europa
- a um círculo uninominal devem corresponder um mínimo de 50 mil eleitores e máximo de 70 mil pessoas.
- o limite inferior de população eleitoral deve poder ser ignorado desde que a área do círculo uninominal seja superior a 1500km<sup>2</sup> por questões de coesão territorial.

### FORMAÇÃO DE LISTAS

- para concorrer à Assembleia da República, cada partido ou força partidária indica uma lista ordenada de candidatos, em número até 230 deputados e suplentes;
- esta lista tem de associar nomes de candidatos aos círculos uninominais nos quais o partido ou força partidária queira concorrer.

## VOTAÇÃO

- a. cada eleitor receberá um só boletim de voto e vota uma só vez, em uma força política (ou pode votar branco ou nulo);
- b. em cada círculo uninominal, no respetivo boletim de voto, figuram as forças políticas que associaram um candidato ao círculo; as forças políticas não constarão dos boletins de voto dos círculos para os quais não indicaram um candidato;

## ELEIÇÃO

- a. O mecanismo de apuramento assegura ao cidadão que o seu voto será efetivamente contabilizado, a nível nacional, para atribuir mandatos para a Assembleia da República ao partido que escolheu.
- b. Para determinar quantos mandatos totais cabem a cada partido, distribuem-se 230 mandatos pelo método de D'Hondt, de acordo com as votações totais de cada partido, como se as eleições fossem disputadas num único círculo nacional;
- c. em cada círculo uninominal, determina-se o partido que tenha obtido mais votos; é eleito o candidato que o partido tenha nomeado para esse; no conjunto de todos os círculos uninominais, ficam assim determinados os 150 deputados eleitos uninomialmente;
- d. Nenhum partido terá menos mandatos do que os que conquistou em círculos uninominais.
- e. Se e enquanto um ou mais partidos obtiverem mais mandatos pelos círculos uninominais do que os calculados pelo método do círculo nacional
  - i. esses partidos manterão exatamente os mandatos conquistados pelos círculos uninominais
  - ii. é feito novo cálculo, para os demais partidos, para um número de mandatos reduzido dos já atribuídos, tal que o plenário continue a perfazer 230 deputados; utiliza-se o método de D'Hondt e a votação nacional dos partidos.
- f. Calculados os totais finais por partido, os mandatos em excesso dos uninominais serão preenchidos, partido a partido, por ordem das listas nacionais ordenadas, exceptuando-se os deputados já eleitos em círculos uninominais.
- g. Por este processo, mesmo que poucos partidos grandes monopolizem os 150 círculos uninominais, em excesso da sua votação nacional, os demais 80 mandatos em jogo garantem a proporcionalidade global, e a justa representação aos pequenos partidos.
- h. Em suma, este processo respeita integralmente os mandatos atribuídos localmente, preservando ao máximo a proporcionalidade proporcionada pelo método de D'Hondt.

## 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

## 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 subrepresentação 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;

## QUESTÕES FREQUENTES

### Este sistema exige a mudança da Constituição da República Portuguesa?

A introdução de um sistema com aqui proposto exigiria a alteração da Constituição da República Portuguesa e poderia ser enquadrada numa revisão constitucional mais alargada.

### Como é que este sistema contribui para o combate à abstenção?

A abstenção tem várias causas. Um dos motivos frequentemente dados é que o voto não conta, porque a política muda pouco mesmo que haja alternância. O sistema atual garante "favas contadas" aos partidos do arco da governação, e de nada serve ao eleitor votar diferentemente, especialmente em círculos com menos população. O sistema proposto garante que todos os votos contam, e que é possível levar vozes diferentes ao Parlamento.

### Este sistema não abrirá a porta do Parlamento a pequenos partidos extremistas ou monotematicos?

Este sistema permite a representação, na Assembleia da República, dos partidos que têm suficiente aceitação a nível nacional, e que alcançam correspondente votação. É possível que alguns desses partidos sejam radicais. Em democracia as más ideias devem-se combater com boas ideias, nunca cortando pela raiz a possibilidade de novos partidos poderem desafiar o sistema partidário existente.

## **Não irão os deputados eleitos por círculos uninominais focar-se excessivamente nos assuntos locais, esquecendo o interesse nacional?**

Na Assembleia da República, trata-se sobretudo de temas de âmbito nacional, onde deve vigorar sobretudo o interesse nacional. Este sistema permite que o interesse nacional em abstrato não atropelar interesses locais concretos, os quais terão os seus representantes no plenário, e o desenvolvimento de soluções que não dependam de apoios isolados.

## **O que impede os candidatos dos círculos uninominais de continuarem a ser selecionados pelos diretórios partidários?**

Cada partido terá o seu sistema de formação de lista e nomeação de candidatos aos círculos, e na prática serão os partidos a escolher os candidatos. Contudo, neste sistema os pequenos partidos procurarão sobretudo votação nacional e uma ou outra surpresa em círculos uninominais, e os seus eleitores estarão mais preocupados em eleger os protagonistas nacionais, mais do que figuras locais; os grandes partidos saberão que têm muito a perder se nomearem meros funcionários para círculos onde concorram candidatos fortes de outros partidos, ou independentes de renome. Tal como no mercado, a concorrência funcionará.

## **O sistema atual não garante maior governabilidade?**

A governabilidade é importante, mas é mais importante que cada voto valha o mesmo. É possível que os governos em Portugal deixem de ser tão monopartidários, ou que o governo tenha de assegurar apoios parlamentares mais complexos. Só em Portugal os partidos do poder dizem que isto é um drama. No estrangeiro nada disto é dramático, múltiplos países europeus têm sucessivos governos multipartidários. É assim que deve funcionar a democracia.

# ALTERAÇÃO À LEI DO FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

## OBJETIVOS

- Redução da subvenção pública aos partidos políticos.
- Simplificação da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.

## PROPOSTA

1. Limitação da subvenção pública dos atuais 1/135 IAS para 1/220 IAS – considerando o valor do IAS, de cerca de 3,20€ (três euros e vinte céntimos) para cerca de 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 de todos os benefícios previstos no Art.º 10 da Lei 19/2003, com exceção da isenção de IRC, 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; Imposto sobre o valor acrescentado nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, e isenção de taxas de justiça e de custas judiciais.
3. Diminuir, para 1/10 dos valores atuais, tanto os limites das despesas de campanha eleitoral, como os montantes máximos das subvenções para campanha eleitoral.
4. Simplificar as normas relativas às contas de campanhas eleitorais, nomeadamente:
  - Permitir que as campanhas sejam financiadas por pessoas singulares, com limite de 60 IAS e sempre de forma que permita a identificação do montante e da sua origem;
  - Aumentar, de 1 IAS para 2 IAS, as despesas, no âmbito das campanhas eleitorais, que podem não ser pagas por instrumento bancário.
  - Permitir que as despesas faturadas pelos prestadores de serviços após a data da eleição, por causa não imputável às candidaturas, sejam consideradas despesas de campanha eleitoral, quando sejam efetuadas com intuito ou benefício eleitoral e dentro dos seis meses imediatamente anteriores à data do ato eleitoral respetivo.

## RACIONAL

1. Existem custos inerentes e inescapáveis decorrentes da Democracia pluripartidária. No entanto, não é necessário que estes sejam desmesurados e que aos partidos sejam concedidas inúmeras isenções inacessíveis aos contribuintes;
2. Na legislatura passada, que terminou em 2019, 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 ;
3. Esta Lei permite aos partidos políticos exceções e possibilidades que são negadas aos cidadãos.
4. Os partidos são uma pedra fundamental da Democracia, mas devem existir regras e limitações que evitem abusos ou a constituição de redes clientelares.
5. Os populismos alimentam-se do descredito das instituições. Os partidos políticos devem ser exemplares na boa gestão das subvenções públicas. Boa gestão, contas sãs e auditorias externas devem ser requisitos obrigatórios.
6. O financiamento público não deve acabar, na medida em que contribui para a independência e a igualdade de oportunidades na atividade partidária que propiciam a concorrência democrática.

<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 €

## 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 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.

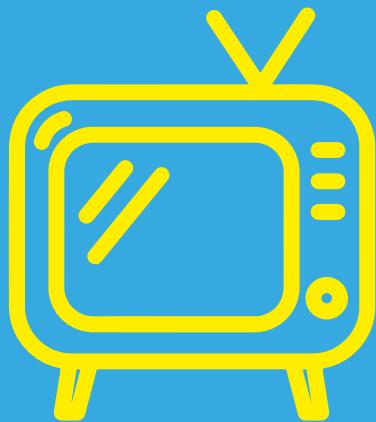
### Quais serão as implicações na gestão partidária?

Maior rigor de decisão e parcimónia de custos. Atualmente, os dirigentes partidários gerem o país como gerem os partidos. Como referido, o primeiro exemplo de boa gestão deve ser o próprio partido. Boa gestão e contas sãs 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		
		Transferência OE para Subvenções aos Partidos
	016	14 276 153,00 €
		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>
		Transferência OE para Subvenções aos Partidos
	017	15 862 392,00 €
		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>
		Transferência OE para Subvenções aos Partidos
	018	14 276 153,00 €
		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>
		Transferência OE para Subvenções aos Partidos
	019	14 353 338,00 €
		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>
		Transferência OE para Subvenções aos Partidos
otal		58 768 036,00 €
		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>



111



COMUNICAÇÃO SOCIAL

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A LIBERDADE DE IMPRENSA, E PRETENDE QUE A COMUNICAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL SEJA LIVRE E INDEPENDENTE DO PODER POLÍTICO.**  
**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE A PRIVATIZAÇÃO DA RTP.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **DESENVOLVIMENTO DE UM PLANO PARA A PRIVATIZAÇÃO DA RÁDIO E TELEVISÃO PORTUGUESA, S.A.**

- Iniciar um processo de privatização da RTP, S.A.
- Entretanto, nomear uma gestão independente da RTP, S.A., e desenvolver um plano de auditoria e recuperação financeira
- Avaliar a abolição parcial, com vista à abolição total, da Contribuição Audiovisual

## DESENVOLVIMENTO DE UM PLANO PARA A PRIVATIZAÇÃO DA RÁDIO E TELEVISÃO PORTUGUESA, S.A.

### OBJETIVOS

- Desenvolver um plano sustentável com vista a privatização da RTP, S.A.
- Abolição da Taxa de Contribuição Audiovisual.

### PROPOSTA

1. Iniciar um processo de privatização da RTP, S.A., com os seguintes pressupostos:
  - a. Criar a possibilidade de ser vendida como um todo ou em partes;
  - b. Definição de um caderno de encargos que garanta a prestação dos parâmetros de serviço público a serem definidos de forma objetiva e clara;
  - c. A produção de conteúdos de serviço público será atribuída por concurso a qualquer operador que preencha os requisitos do caderno de encargos;
  - d. Abertura de um concurso para a conservação e gestão do arquivo RTP, mantendo o Estado a sua propriedade e aplicando na sua gestão e manutenção as receitas provenientes da sua utilização comercial.
2. Entretanto, nomear uma gestão independente da RTP, S.A., e desenvolver um plano de auditoria e recuperação financeira com vista a melhoria de indicadores de performance operacional para a criação de rendimentos obtidos por via das operações próprias do mercado – Melhoria de rácios de Liquidez, Diminuição % dos rendimentos obtidos por via Contribuições e Subsídios do Estado, Redução das dívidas a fornecedores – com um prazo de 4 anos;
3. Sobre a taxa audiovisual
  - a. O valor da contribuição da taxa audiovisual é recolhido pelo Estado que depois financiará a RTP, S.A. enquanto receita operacional indexada a objetivos operacionais e serviços prestados acordados.
  - b. O diferencial entre o valor cobrado e o valor disponibilizado será disponível enquanto fundo para empréstimos concedidos ao sector, não diretamente à RTP, S.A.
  - c. Com a descida da dependência da RTP, S.A. nas receitas do Estado, deverá ser avaliada a abolição total ou parcial da Contribuição Audiovisual – iniciando nas contas da eletricidade para clientes empresariais, passando depois a aumentar a fasquia mínima para a cobrança da taxa audiovisual, com vista à abolição total.

## RACIONAL

1. Atualmente a RTP, S.A. é uma empresa detida pelo Estado a operar no mercado da Comunicação Social e Entretenimento com ofertas em vários formatos, nomeadamente, Televisão – 2 canais em sinal aberto (RTP 1 e RTP 2) e 6 canais por cabo (África, Memória, Açores, Madeira, Internacional e RTP 3), rádio – Antena 1, Antena 2, Antena 3, RDP África, RDP Açores, RDP Internacional - e online – RTP Play;
2. A operação da RTP, S.A. é atualmente financiada quase em exclusivo pela existência da Contribuição Audiovisual – 82% do total das receitas em 2020 e em 2019;
3. As receitas da empresa só em Contribuições Audiovisuais superam em quase 19% o total das receitas em Televisão para 2020 da empresa líder do mercado do segmento televisão (SIC – Grupo Imprensa), sendo que as receitas com Publicidade e Distribuição da RTP, S.A. equivalem apenas a 1/3 das receitas em Publicidade da SIC.
4. Apesar desta fonte de financiamento gritantemente desigual para com a concorrência no mercado, a RTP, S.A. possui capitais próprios negativos em quase 12 milhões de euros (Grupo Impresa possui capitais próprios de +129 milhões e a Media Capital tem capitais próprios de +78 milhões), um rácio de liquidez geral de 22% (GI tem um rácio de 25% e a Media Capital 56%).

Em suma, a RTP, S.A. possui uma fonte de rendimento incontestavelmente desigual e superior à capacidade de obtenção de receitas dos concorrentes e, contudo, possui indicadores financeiros que levantam bastantes questões ao nível da correta utilização desses fundos. Para além disso, a empresa opera num mercado com um serviço onde não se distingue o serviço público ao qual está obrigada.

## QUANTIFICAÇÃO

A Contribuição Audiovisual é uma taxa de cobrança obrigatória com um valor mensal unitário de 3 euros mensais (2,85 + IVA), ou seja, 36 euros anuais, associados à conta da eletricidade, independente da utilização de serviços de televisão, rádio ou internet.

Em 2020, esta taxa representou um valor recolhido e atribuído diretamente à RTP, S.A. de 180 milhões de Euros, 82% do total das receitas do grupo e independente da sua aplicação operacional.

Este montante supera os valores de receitas em 2020 pelo líder de mercado nos serviços de televisão em quase 19%.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Como se garante o serviço público de Televisão e Rádio?

A existência de um regulador no mercado da Comunicação Social –ERC – permite a criação de standards, nomeadamente para televisões de sinal aberto que garantam a salvaguarda do direito ao acesso à Informação. Para além disso, a proposta prevê ainda a salvaguarda dos aspetos a serem definidos como Serviço Público de televisão e Rádio.

### 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.

### Sem um canal público deixará de haver serviço público de televisão?

Não. Os conteúdos de interesse público não cobertos pela programação das televisões comerciais serão encomendados pelo governo a qualquer operador. O seu financiamento será assegurado pelo OE.



# 12



# SAÚDE

**A INICIATIVA LIBERAL APRESENTA UMA REFORMA DA SAÚDE EM PORTUGAL PARA GARANTIR QUE QUALQUER PORTUGUÊS POSSA ACEDER A QUALQUER HOSPITAL DA SUA ESCOLHA, SEJA PÚBLICO, PRIVADO OU COOPERATIVO. EM PARALELO, PROMOVE A LIBERALIZAÇÃO DA SAÚDE EM PORTUGAL, PROMOVENDO UM VIGOROSO MERCADO QUE ATENDA ÀS NECESSIDADES DOS PORTUGUESES. ESTAS MEDIDAS SÃO ESPECIALMENTE IMPORTANTES PARA GARANTIR QUE OS MAIS DESPROTEGIDOS NÃO FICAM SUJEITOS A LISTAS DE ESPERA, E À SAÚDE PÚBLICA DA ÁREA DE RESIDÊNCIA.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **SAÚDE PARA TODOS: MAIS ESCOLHA, MENOS ESPERA, MELHOR SAÚDE!**

- Garantir acesso universal efetivo a cuidados de saúde, através de um modelo inspirado pelas melhores práticas a nível europeu.
- Permitir a liberdade de escolha do prestador clínico.
- Promover que exista capacidade instalada suficiente para assegurar cuidados de saúde a todos, sem listas de espera.
- Colocar o utente no centro da decisão de saúde.

### **PELO ACESSO UNIVERSAL A CUIDADOS DE SAÚDE, NÃO A LISTAS DE ESPERA – “MAIS ESCOLHA, MENOS ESPERA, MELHOR SAÚDE!”**

- Realizar um concurso público de cuidados de saúde de abrangência internacional, sobretudo de consultas de especialidade e de cirurgias, por forma a compensar o acréscimo às listas de espera registado nos últimos dois anos.
- Reduzir para metade, no prazo máximo de um ano, as listas de espera para consulta externa e para cirurgia, de forma permanente e sustentada.
- Criar incentivos para o aumento da produção programada normal dos hospitais que sejam entidades públicas empresariais (“EPE”).
- Potenciar a utilização adequada do Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia (“SIGIC”).

## DEFINIÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO PARA REVITALIZAR A GESTÃO DOS HOSPITAIS PÚBLICOS

- Aumentar a transparência em relação aos critérios que sustentam as decisões em relação aos modelos de gestão a implementar nos hospitais públicos e garantir que os mesmos são suportados em indicadores de qualidade e de custo-benefício, abordagem essencial para a sustentabilidade do SNS e aplicação dos fundos públicos.
- Definir um plano de ação com objetivos mensuráveis, medidas concretas e um cronograma claro de médio prazo, para melhorar a gestão dos hospitais públicos, em três pilares-chave: a qualidade da prestação de cuidados de saúde, a aplicação eficiente dos recursos financeiros do estado e a valorização dos profissionais de saúde.
- Garantir a autonomia dos conselhos de administração dos hospitais e demais unidades de saúde na gestão hospitalar, pelo menos, das necessidades de curto-prazo.
- Estudar o impacto dos processos de reversão dos hospitais de Braga, Vila Franca de Xira e Loures na gestão hospitalar assim como nos indicadores de qualidade e eficiência.
- Retirar da Lei de Bases da Saúde a exigência ideológica de que a gestão privada dos hospitais públicos tem de ser “excepcional”, “supletiva” e “temporária”, o que não é razoável quando:
  - Clarificar o plano do SNS para a criação de PPP em 2022-2025 e tornar pública a matriz de critérios que determina a escolha entre optar pela gestão de um hospital público através de uma PPP ou de uma EPE.
  - Voltar a colocar a principal decisão das PPP no Ministério das Finanças e da Saúde e não no Conselho de Ministros.

## IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE SAÚDE FAMILIAR - MODELO C

- Implementar Unidades de Saúde Familiar (USF) modelo C (entidades estabelecidas com autonomia organizacional e financeira e com um contrato-programa com as ARS), possibilitando a prestação de mais cuidados de saúde, atempadamente, e numa lógica de maior proximidade com o utente) e permitindo que seja atribuído um médico de família a mais portugueses.
- Reforçar a universalidade no acesso a cuidados de saúde.
- Aumentar a produção clínica nos cuidados primários (essencialmente por médicos e enfermeiros de família) e nos cuidados secundários (especialidades).
- Permitir o estabelecimento de novas unidades de saúde de forma descentralizada, promovendo quer pelo modelo de decisão quer pelo conhecimento local que se avance na realização de serviços clínicos numa ótica de proximidade
- Permitir que mais cidadãos tenham acesso a médico de família.
- Ampliar liberdade de escolha do prestador clínico.
- Promover a inovação na prestação clínica.
- Diminuir as listas de espera para a realização de exames com Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT).
- Diminuir tempos de espera para consultas de especialidade e cirurgias.
- Alterar o processo de recrutamento de clínicos e aumentar a atratividade do sector.

## ALARGAR CUIDADOS DE SAÚDE ÀS FARMÁCIAS COMUNITÁRIAS

- Alargar os cuidados que podem ser prestados aos utentes a nível das farmácias comunitárias.
- Os cuidados farmacêuticos passariam a incluir (alteração à Portaria n.º 1429/2007, de 2 de Novembro):
- Serviços de apoio domiciliários, em articulação com os centros de saúde;
- Integração das farmácias comunitárias nas campanhas nacionais de vacinação pública;
- Cuidados farmacêuticos de gestão e acompanhamento de doentes crónicos com monitorização de alguns indicadores de saúde e partilha de dados com as unidades de cuidados primários;
- Renovação da terapêutica.

## ROTEIRO PARA UMA NOVA LEI DE BASES DA SAÚDE

- Base I – Acesso universal
- Base II – Direitos e deveres das pessoas
- Base III – Método científico
- Base IV – Literacia, disseminação de informação e estilos de vida saudáveis
- Base V – Liberdade de escolha e concorrência
- Base VI – Subsidiariedade e descentralização
- Base VII – Regulação
- Base VIII – Organização do Serviço Nacional de Saúde
- Base IX – Regiões autónomas e autarquias locais
- Base X – Subsistemas
- Base XI – Prestação de serviços de saúde
- Base XII - Organismos centrais
- Base XIII – Financiamento
- Base XIV – Taxas moderadoras
- Base XV – Seguros de saúde
- Base XVI – Rede de saúde pública
- Base XVII – Rede de cuidados de saúde mental
- Base XVIII – Rede de cuidados continuados e paliativos
- Base XIX – Rede de cuidados a doenças raras
- Base XX – Rede de emergência
- Base XXI – Profissionais de saúde
- Base XXII – Unidades de saúde
- Base XXIII - Cooperação do setor da saúde com pessoas e entidades de fora do setor
- Base XXIV – Cuidadores informais
- Base XXV – Medicamentos e dispositivos médicos
- Base XXVI – Investigação e inovação tecnológica
- Base XXVII – Genómica
- Base XXVIII – Controlos fitossanitários
- Base XXIX – Cooperação europeia, com países de língua oficial portuguesa, e internacional
- Base XXX – Sustentabilidade

## LIBERAIS PELA SAÚDE MENTAL

- Promover o combate ao estigma associado à doença mental e ao acesso a cuidados de saúde mental, através de uma maior sensibilização e consciencialização para esta área da saúde, nomeadamente em campanhas de sensibilização;
- No contexto da campanha de sensibilização, estabelecer parcerias a vários níveis, campanhas públicas, televisão e cartazes em farmácias, centros de saúde, escolas, folhetos com boas práticas, "memes", disseminação nas redes sociais (campanhas), partilha de experiências, um programa de envio de pessoas para falarem nas escolas e na televisão, e mesmo em outros locais menos habituais, tais como museus, jogos de futebol e outros eventos públicos, valorização de comportamentos desestigmatizantes, redes sociais e vulnerabilidade (figuras públicas, jogadoras de futebol, influencers e artistas).
- Promover a educação, literacia e informação para a saúde e doença mental, de forma a combater o estigma e a disseminar conhecimento e boas práticas sobre estas questões

## AUMENTAR A PRONTIDÃO DO CAPITAL HUMANO NA ÁREA DA SAÚDE

- Definir por lei os perfis de competência que permitam mobilizar todas as capacidades de cada profissional, colocando-as ao serviço da qualidade dos cuidados e da eficiência do sistema de saúde; devem ser consultadas as ordens profissionais,
- Agilizar o reconhecimento recíproco dos diferentes profissionais de saúde;
- Promover a formação especializada e cruzada dos profissionais devidamente supervisionados por colegas especialistas;
- Garantir que as competências, básicas, acrescidas ou especializadas, de cada profissional, podem ser utilizadas, com segurança e seguindo as melhores práticas, em qualquer contexto de prestação de cuidados, incluindo nas áreas de prescrição de fármacos e MCDT;

## PELA VALORIZAÇÃO DOS ENFERMEIROS ESPECIALIZADOS

- Melhorar as condições da formação em enfermagem pós-graduada e especializada.
- Promover o acesso dissemiñado a formação que permita manter elevados padrões de qualidade na enfermagem.
- Aplicar a prática especializada de enfermagem em prol da promoção da saúde e prevenção da doença das pessoas.
- Promover a formação especializada em enfermagem nas instituições de saúde

## CELERIDADE NAS DECISÕES SOBRE A COMPARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM NOVOS MEDICAMENTOS E DISPOSITIVOS MÉDICOS

- Celeridade na decisão final do membro do Governo que tutela a área da saúde nas comparticipações e, consequentemente, na entrada efetiva no mercado de medicamentos e de dispositivos médicos.
- Impor um prazo de 15 dias para decisão sobre o pedido de participação de medicamentos e dispositivos médicos
- Prever a divulgação pública das decisões sobre participação de medicamentos e dispositivos médicos, incluindo a respetiva fundamentação.

## SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO DE INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE RADILOGIA MÉDICA

- Desburocratizar os processos de registo e licenciamento de equipamentos emissores de radiação ionizante, dentro do admitido pela diretiva europeia sobre esta matéria, e sem colocar em causa a segurança e a saúde públicas;
- Facilitar a instalação de equipamentos de radiologia médica, aumentando o acesso por parte dos clientes e eliminando barreiras à entrada de prestadores;
- Garantir a segurança dos dispositivos de radiologia médica de forma ágil, adequada à realidade dos prestadores de cuidados

# SAÚDE PARA TODOS: MAIS ESCOLHA, MENOS ESPERA, MELHOR SAÚDE!

## OBJETIVOS

1. Garantir acesso universal efetivo a cuidados de saúde, através de um modelo inspirado pelas melhores práticas a nível europeu
2. Permitir a liberdade de escolha do prestador clínico
3. Promover que exista capacidade instalada suficiente para assegurar cuidados de saúde a todos, sem listas de espera
4. Colocar o utente no centro da decisão de saúde

## RACIONAL

### TODOS DEVEM TER ACESSO EFETIVO A CUIDADOS DE SAÚDE DE QUALIDADE

- A saúde é um bem essencial. A doença e a falta de acesso a cuidados de saúde efetivos afetam a qualidade de vida dos indivíduos e é uma barreira à felicidade, ao exercício da sua liberdade individual e ao desempenho do seu papel ativo na sociedade acarretando impactos económicos e sociais muito negativos.
- A saúde é, assim, uma preocupação individual e uma preocupação social. É necessário capacitar as pessoas a fazer escolhas informadas sobre a sua saúde. Mas isto não é suficiente. É também essencial assegurar que tenham acesso efetivo a cuidados de saúde de qualidade, sempre que deles necessitem.
- Numa sociedade que se diz desenvolvida, é inconcebível que as pessoas sofram ou morram por não terem acesso atempado a cuidados de saúde. Num sistema que diz garantir acesso universal, não é aceitável haver pessoas que fiquem insolventes, como hoje acontece em Portugal, por força dos seus problemas de saúde.

### O SETOR DA SAÚDE É UM SETOR ESPECIAL; A CENTRALIZAÇÃO DO SNS NÃO É SOLUÇÃO

- Um acesso universal efetivo a cuidados de saúde traz grandes benefícios, não apenas a cada indivíduo, mas à sociedade como um todo. Pessoas mais saudáveis têm maior qualidade de vida, maiores índices de felicidade, e são mais capazes de contribuir para o desenvolvimento da sociedade como um todo gerando ganhos de produtividade, e com isso maior capacidade de responder às necessidades específicas de cada um dos seus indivíduos.
- O mercado da saúde, só por si, não tem incentivo suficiente para garantir o acesso universal a cuidados de saúde e terá tendência a excluir e impedir o acesso de parte da população que deles mais necessita. Ainda, não é esperado que preste de todo, ou fá-lo-á em grau muito insuficiente, certos serviços essenciais, como os de saúde pública, nas suas mais diversas vertentes. Assim, para garantir o acesso universal efetivo aos cuidados de saúde, é necessária haver intervenção do Estado. O mercado e o setor social, por si só, não atingem este objetivo.

Mas essa intervenção do Estado pode assumir diversas formas e ser muito diferente do atual modelo que tem provado ser desajustado, ineficiente e incapaz de garantir, efetivamente, universalidade de acesso a cuidados de saúde.

- Em Portugal, a opção tem sido um foco quase exclusivo no setor público, de quem é esperado que financie e preste cuidados de saúde em todo o país. Os setores privados e sociais têm um papel acessório, ou mesmo residual, sendo apenas utilizados quando não existe já provisão pública (e, muitas vezes, apenas após pressão da opinião pública). Não se aceita a existência de redundâncias, essenciais para mitigar adequadamente riscos e acesso efetivo a cuidados de saúde, independentemente do prestador, reprime-se a concorrência e os benefícios do mercado, geradores de inovação e eficiência. Esta opção não é meramente conjuntural. A atual lei de bases da saúde aposta ideologicamente neste foco exclusivamente público afastando qualquer possibilidade de gerir os recursos de forma eficiente e equitativa.
- O Estado tem, ativamente, gerado estímulos contrários à boa provisão de serviços de saúde. A desorçamentação e a suborçamentação têm sido a regra. Estas práticas criativas de financiamento traduzem-se, no final, por uma forte repressão da despesa efetiva dos prestadores de saúde, como centros de saúde e hospitais.
- Para atingir o objetivo de assegurar acesso universal a cuidados de saúde de qualidade, é preciso abandonar esta mentalidade. É imperativo mobilizar o que de melhor o Estado, o mercado e o setor social têm para oferecer. Os três setores são necessários para atingir este objetivo, tendo cada um destes um importante papel a desempenhar.

#### TODOS DEVEM PODER ESCOLHER A SUA EQUIPA CLÍNICA

- As equipas clínicas influenciam e condicionam de forma relevante as opções do utente relativamente aos seus cuidados de saúde, e têm potencialmente acesso a dados muito íntimos sobre a vida das pessoas. Assim, uma boa relação entre um utente e uma equipa clínica assenta num nível de confiança necessariamente elevado.
- É assim essencial que um cidadão possa escolher as equipas que lhe prestarão cuidados de saúde, sem enfrentar barreiras burocráticas e de limitação arbitrária de recursos.

#### TODOS DEVEM PODER ESCOLHER O SEU PRESTADOR DE SERVIÇOS DE SAÚDE

- Para que todos tenham acesso efetivo a cuidados de saúde, sempre que deles necessitem e possam fazer escolhas efetivas sobre prestadores de serviços, importa assegurar que existe capacidade instalada suficiente para o efeito. Apenas desta forma se poderá reduzir, ou mesmo eliminar, listas de espera.
- Para garantir capacidade instalada suficiente e mesmo garantir alguma redundância, importa promover a concorrência e liberdade de escolha efetiva sobre prestadores de serviços (além de liberdade de escolha relativamente ao subsistema a que se pertence).
- Esses prestadores terão um incentivo para criar redes suficientemente abrangentes e de qualidade para atrair as pessoas que precisem de cuidados de saúde.
- Assim, garantir a liberdade de escolha de prestador deve ser uma prioridade uma vez que garantirá a prestação de cuidados de saúde eficazes e de qualidade.

## NÃO NOS PODEMOS DAR AO LUXO DE AS PESSOAS PRECISAREM DE CUIDADOS DE SAÚDE E APENAS TEREM ACESSO A LISTA DE ESPERA, APESAR DE EXISTIR QUEM ESTEJA EM CONDIÇÕES DE OS PRESTAR.

- O Serviço Nacional de Saúde deixa sem soluções precisamente aqueles que mais dele necessitam: os mais excluídos da sociedade. Em 2019, antes da pressão da pandemia, as listas de já espera eram uma realidade sobretudo para quem não tinha dinheiro e quem não podia, com os seus próprios recursos, procurar uma solução para os seus problemas de saúde.
- Em Portugal, antes da pandemia, 730 mil pessoas não tinham acesso a médico de família, e 20,1% das cirurgias eram realizadas fora do tempo clínico recomendado. Agora, com a pandemia, esta situação agravou-se ainda mais. Os dados da ACSS apontam para que em 2020 havia 835 mil pessoas sem médico de família e a percentagem de inscritos para cirurgia que ultrapassam os tempos recomendados situou-se em 38,4%.
- Esta situação não é inevitável. Aliás, esta é mantida, essencialmente, por falta de vontade política e preconceitos ideológicos em utilizar os recursos privados e do setor social que se encontram disponíveis. Não podemos continuar a deixar pessoas sem cuidados de saúde por puro enviesamento contra a utilização desses recursos.
- As políticas atuais apenas servem para aumentar listas de espera. Se há capacidade instalada no setor social ou privado, porque não usá-la? As pessoas não precisam de pureza ideológica, precisam de cuidados de saúde. A alternativa a este desvario ideológico é poupar efetivamente à custa da não prestação de cuidados e listas de espera, mas aumentar as perdas em saúde e na qualidade de vida dos cidadãos.
- Precisamos de um Serviço Nacional de Saúde que previna listas de espera e que permita que qualquer doente possa escolher o seu médico. Ninguém ficaria pior. Antes pelo contrário. Compete ao Estado assegurar acesso efetivo a cuidados de saúde, não a listas de espera.
- Ao criar listas de espera, o Estado não torna magicamente mais barata a prestação de cuidados de saúde. Empurra, sim, esses custos para as pessoas. Quem acaba nas listas de espera, tem uma de duas hipóteses:
  - Tem dinheiro suficiente, e encurta a espera indo ao setor privado ou ao setor social, pagando do seu próprio bolso (apesar de já ter pago impostos para financiar o Serviço Nacional de Saúde);
  - Ou não tem dinheiro suficiente, e fica obrigado a esperar, com todas os riscos para a sua saúde gerados pela espera, até que, já num limite extremo, o Estado finalmente permita e assegure que acceda ao setor privado ou ao setor social.
- Se queremos assegurar cuidados de saúde para todos os que deles necessitem, não podemos continuar a desperdiçar capacidade instalada. O eventual acréscimo de custos para o Estado significará menos custos para cada pessoa que precisa de cuidados de saúde, e mais ganhos em saúde e em produtividade. E menos listas de espera.

## PRECISAMOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO, MAS MAIS TRANSPARENTE

- Para assegurar que todos têm acesso aos cuidados de saúde de que necessitam, independentemente da sua condição social e económica, é imperativo manter o financiamento público da saúde.
- Importa, no entanto, promover maior transparência. Vivemos todos os dias os problemas de desorçamentação e suborçamentação no setor da saúde. Mas não é claro para todos o que custa a Saúde, efetivamente. É fácil esconderem-nos, no Orçamento do Estado, o que custa a Saúde, na verdade, e qual o seu efetivo financiamento.
- De forma a melhorar o Serviço Nacional de Saúde, é imperativo aumentar o nível de transparência no seu financiamento. Para que consigamos facilmente sentir quanto estamos a pagar pela Saúde, e que serviço estamos, em troca, a receber. Fomentamos assim um aumento da informação disponível para o debate público e para o escrutínio do desempenho do Serviço Nacional de Saúde, no sentido de aumentar os ganhos de saúde e promover a eficiência na utilização dos recursos.

## PELA SAÚDE DE TODOS, QUEREMOS OUTRO MODELO DE ORGANIZAÇÃO DO SETOR DA SAÚDE PARA PORTUGAL

- Atualmente, assistimos a demissões em massa de direções hospitalares, escusas de responsabilidade e uma impossibilidade prática de gerir, com eficácia, a prestação de cuidados de saúde. Responsáveis políticos ofendem os profissionais do setor, fazendo deles bodes expiatórios para esconder a sua própria culpa. A tensão é evidente. Aliás, é gritante.
- O modelo colapsou. As suas fragilidades já eram conhecidas, embora constantemente menorizadas. Hoje, são indisfarçáveis. A suborçamentação e a desorçamentação crónicas não conseguem mais ser escondidas.
- Os países com melhor nível acesso a cuidados de saúde, que não excluem acesso por parte dos cidadãos, organizam os seus serviços nacionais de saúde de outra forma. Os países mais satisfeitos com os seus SNS escolheram, de uma maneira geral, um sistema com liberdade de escolha do prestador e concorrencial na organização de cuidados.
- Nós podemos ser um destes países.
- Precisamos de um novo modelo. Precisamos de um modelo que:
  - Assegure acesso a cuidados de saúde a todos, de forma efetiva, sempre que deles necessitarem;
  - Gere incentivos para que exista capacidade instalada suficiente, e que esta seja utilizada de forma efetiva, para que as listas de espera sejam muito reduzidas ou eliminadas;
  - Aproxime a gestão dos cuidados de saúde do utente;
  - Previna abusos e fraudes;
  - Promova a eficácia e a eficiência no fornecimento de bens e na prestação de serviços de saúde.

- Todos estes desafios já foram resolvidos. Não temos que inventar nada de novo. Há outros modelos de saúde, no espaço europeu, que nos podem inspirar.
- Propomos uma transição tranquila, partindo das instituições de saúde já existente, com graus de maturidade de gestão de saúde às que pretendemos. O ritmo de transformação será gradual, adequado às necessidades e à capacidade do país.
- Podemos escolher uma nova forma de organizar a prestação de cuidados de saúde em Portugal. Não está fora do nosso alcance.

#### COMO FUNCIONA UM SERVIÇO UNIVERSAL DE SAÚDE?

- Para explicar o modelo de organização do setor da saúde que pretendemos implementar, importa começar por explicar como funciona, em geral, um serviço de prestação universal de cuidados de saúde.
- O fornecimento e financiamento dos cuidados de saúde pode ser explicada como uma troca ou transferência de recursos entre diferentes operadores. De forma simplificada, poderemos considerar:
  - Os recursos de saúde disponibilizados pelos prestadores aos utentes;
  - Os recursos de financiamento remetidos da população para os financiadores e prestadores;
  - Os recursos financeiros entregues pelos financiadores aos prestadores.

O Ministério das Finanças e a ACSS, no sector público, executam a função de financiador do sistema. Os hospitais, clínicas e centros de saúde executam a função de prestadores do sistema.

- Para suportar os serviços de saúde, os financiadores devem cobrar receitas à população. Essa receita é usada para reembolsar o paciente ou o prestador. O financiador consegue garantir, através de um sistema fiscal, a equidade interpessoal necessária e a minimização dos riscos de toda a sua população.

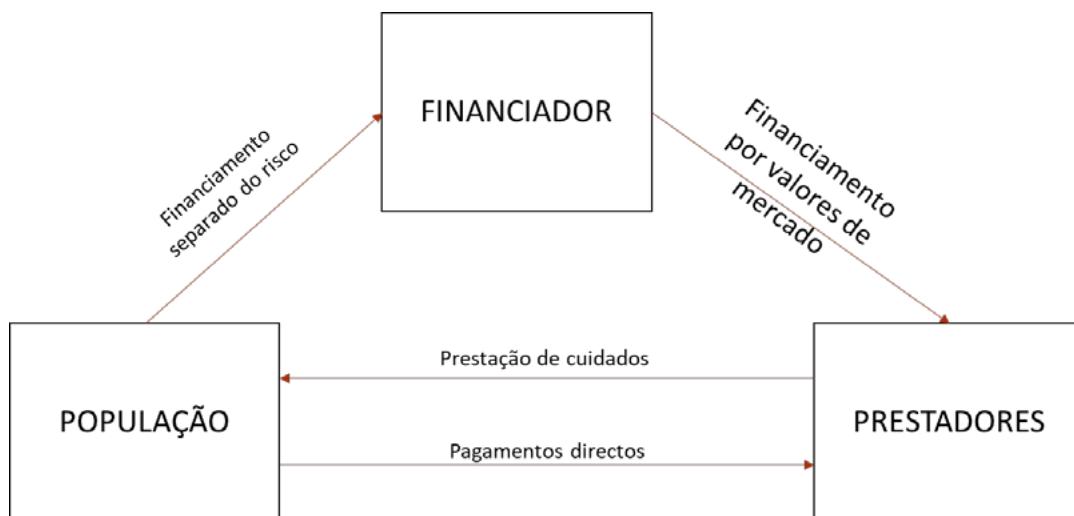


FIGURA 1. Funcionamento de um sistema universal de saúde: caso teórico

- O esquema abaixo traduz este triângulo para o caso, incluindo entidades financiadores (Governo Central – Ministério das Finanças), financiadores intermédios (Ministério da Saúde, ACSS, ARS, etc.), diferentes tipos de prestadores (hospitais e clínicas) e toda a complexidade de fluxos mencionado acima.

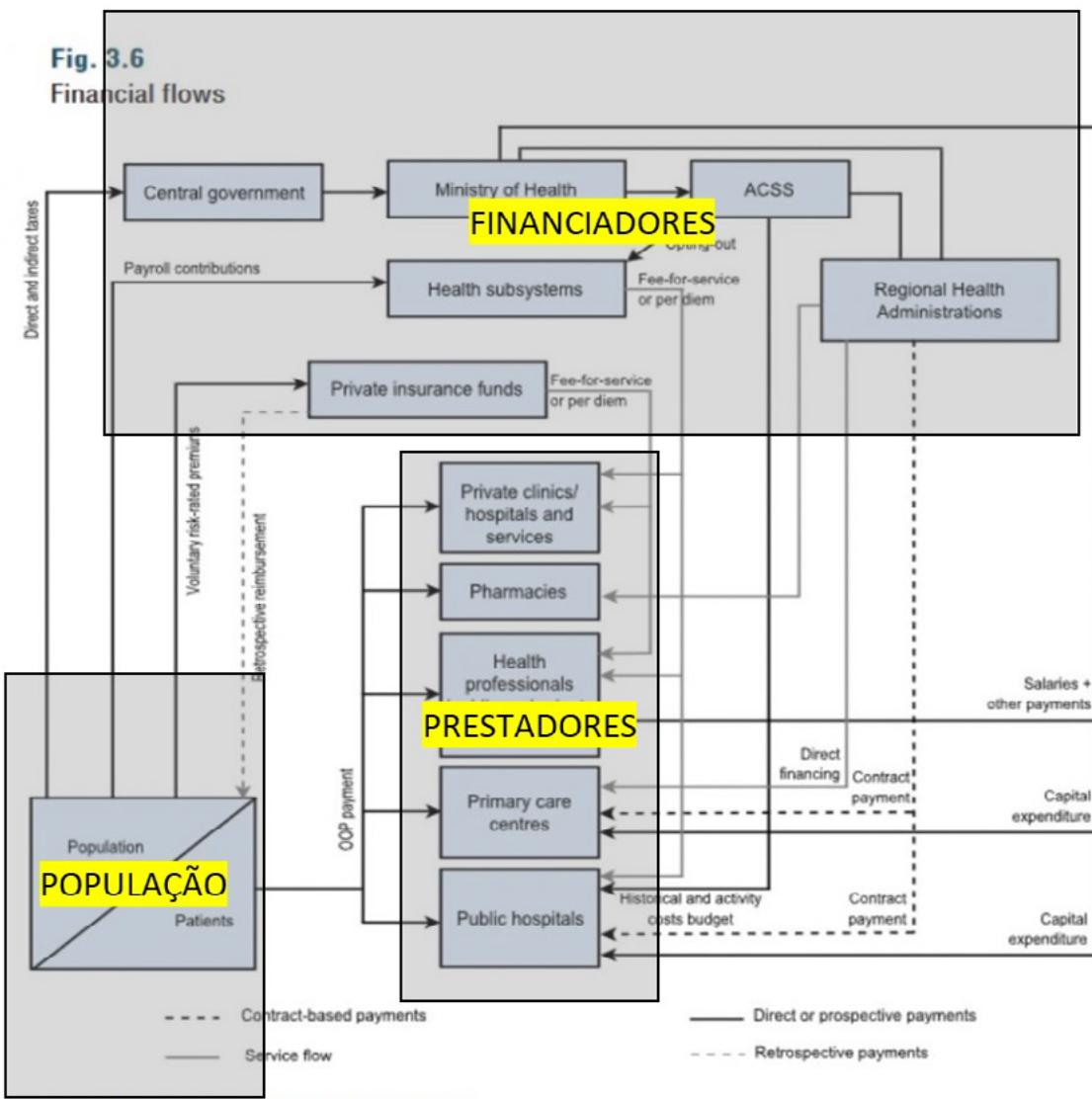


FIGURA 2. Funcionamento de um sistema universal de saúde: caso português | Fonte: Simões J, Augusto GF, Fronteira I, Hernández-Quevedo C. Portugal: Health system review. Health Systems in Transition, 2017; 19(2):1-184, pp: 57.

- O motivo para existir esta intermediação entre financiadores e prestadores é simples de entender: o risco individual de saúde é insuportável, exigindo mutualização – i.e. que todos paguem o infortúnio de todos os que o tiverem, seja ele qual for, seja ele quem for.
- Os prestadores devem, no entanto, ser pagos a valores de mercado pelos procedimentos e serviços que prestam, sendo assim compensados de forma assente nas suas expectativas e no valor que acrescentam, ao promoverem um melhor nível de cuidados.

### MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DO SETOR DA SAÚDE

- A concreta distribuição de atribuições e competências dentro do setor da saúde depende de preferências diferentes ao nível da melhor estratégia para prevenir e mitigar riscos na área da saúde, de distribuição de tarefas entre os diversos intervenientes no setor, e prioridades diferentes ao nível de alocação de recursos orçamentais.
- A tabela abaixo procura sistematizar as principais diferenças dos principais modelos de saúde no mundo ocidental.
- Existe, no entanto, muita variedade entre modelos. Por exemplo:
  - A Espanha, embora dispondo de um modelo de financiamento e prestação estatal, tem um modelo regionalizado, o que permite alguma concorrência dentro do sistema.
  - Na Suécia, os municípios assumem relevância na prestação de serviços de saúde, o que também introduz um elemento concorrencial.
  - No Reino Unido, os prestadores de cuidados de saúde primários são todos eles privados e autónomos do Serviço Nacional de Saúde (NHS) embora trabalhem em estreita colaboração com ele e sejam pagos por ele de acordo com os serviços que oferecem à população, numa lógica semelhante às USF existentes em Portugal, embora com mais autonomia.
  - Do outro lado do espectro, nos EUA, embora o modelo assente em seguros privados, existem também seguros públicos especializados (Medicaid, Medicare).

Modelo	Designação	Financiamento	Prestação	Exemplos
<b>Modelo Bevergiano</b>	Serviço Nacional de Saúde	Estado	Estado	Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia, Portugal, Espanha, Reino Unido*
	Seguro Nacional de Saúde	Estado	Privado	Irlanda, Itália
<b>Modelo Bismarckiano</b>	Subsistemas	Social ou subsectores	Privado	Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Estónia, França, Hungria, Israel, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Rep. Checa, Suíça
<b>Modelo EUA</b>	Seguros privados	Privado	Privado	EUA

TABELA 1. Tipos de modelos de saúde.

- Como podemos ver, existem vários modelos de saúde com concorrência na prestação e no financiamento e onde os privados e sociais fazem parte da solução.

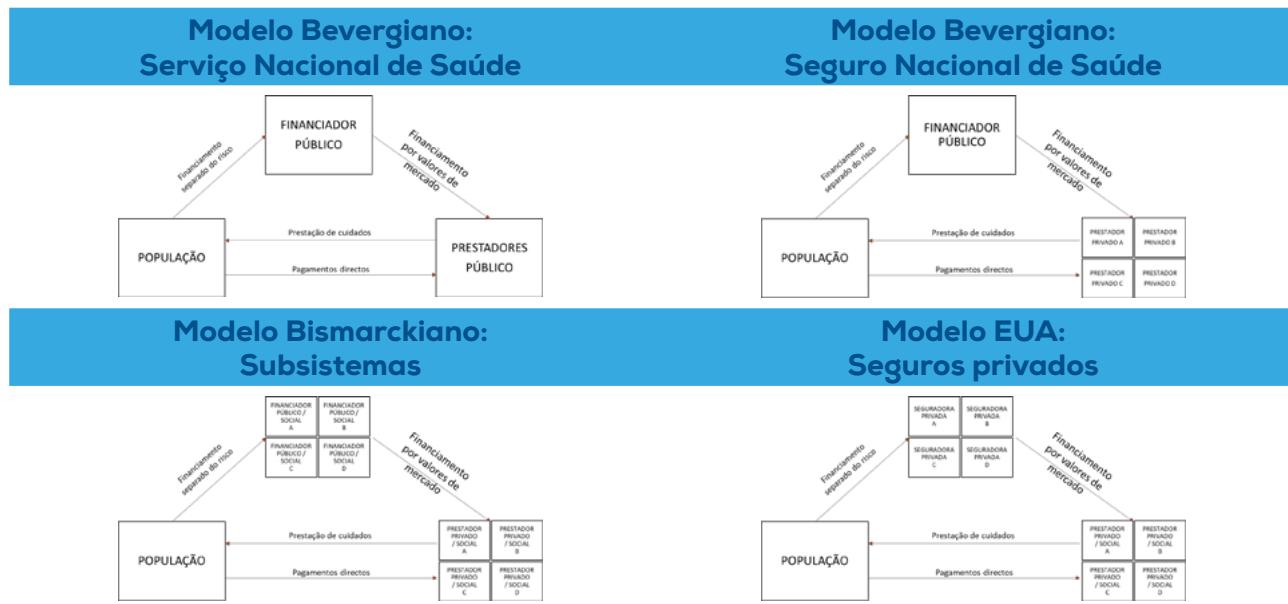


FIGURA 3. Tipos de modelos de saúde

### QUAL O MELHOR MODELO DE SAÚDE? OU POR QUE MOTIVO É DESEJÁVEL TER UM MODELO EUROPEU COM PRESTAÇÃO PRIVADA E FINANCIAMENTO PÚBLICO CONCORRENCIAL?

- Entendemos que um sistema de saúde que consegue atingir todos os objetivos que nos propomos assenta nos seguintes valores e princípios:
  - Universalidade;
  - Equidade no acesso;
  - Gratuitidate do ponto de vista do utilizador / Proteção financeira (os custos diretos e indiretos para tratamento, acompanhamento e sustento em caso de agravamento das condições de saúde podem ser catastróficos do ponto de vista financeiro, gerando inclusivamente situações de insolvência, exigindo assim adequada proteção financeira);
  - Eficiência da gestão;
  - Sustentabilidade financeira.
- De forma a elaborar uma proposta de modelo de saúde, é importante olhar para os diferentes modelos de saúde e avaliar como respondem perante cada um destes valores e princípios.
- Os países que serviram de benchmark foram os países que considerámos chave tendo em conta os dois grandes modelos de organização do setor da saúde (Reino Unido e Alemanha), a Itália, pela proximidade cultural e por oferecer um Seguro Nacional de Saúde, e os Países Baixos, que será o nosso sistema de referência, por termos considerado o que melhor resposta dava atendendo aos valores e princípios acima referidos.
- Outros países poderiam ter sido escolhidos para representar cada um dos modelos de saúde, sendo que as conclusões seriam, tendencialmente, as mesmas.

Valor	Indicador
Universalidade	População elegível (%) (2019)
	População satisfeita %(2019)
Equidade e Acesso	População que declara ter necessidades não atendidas de cuidados médicos %(2019)
	População que declara ter necessidades de exames médicos não realizados por razões financeiras %(2019)
(2018)	1.3%
	População, no percentil inferior de rendimento, que declara ter necessidades de exames médicos não realizados por razões financeiras %(2019)
(2018)	2.0%
Gratuidade / Proteção financeira	% da despesa coberta em saúde (2019)
	Despesas de saúde suportadas pela directamente pelas famílias (Out of pocket) em % da despesa total em saúde (2019)
	Proporção de famílias com despesas catastróficas com saúde (2015)
(2014)	8.07
(2016)	NA
(2013)	
Eficiência	Tempos de espera medianos para cirurgia às cataratas: tempos de espera desde a avaliação do especialista até ao tratamento (2019)
(2018)	ND
(Média sobreestimação)	ND
	Tempos de espera medianos para prótese da anca: tempos de espera desde a avaliação do especialista até ao tratamento (2019)
(2018)	ND
(Média sobreestimação)	ND
	Tempos de espera medianos para prótese de joelho: tempos de espera desde a avaliação do especialista até ao tratamento (2019)
(2018)	ND
(Média sobreestimação)	ND
Sustentabilidade financeira	Taxa de crescimento composta da despesa de saúde em % do PIB entre 1960-2007
	Projecção da despesa de saúde em % do PIB em 2040 – indicadores: expectativa dos utentes, carga de doenças, alocação de recursos vs ideal abaixo do ideal e custos unitários (2012)
	Despesa corrente em saúde em % do PIB (2019)

TABELA 1. Ilustração do modelo de saúde português VS os modelos de saúde mais representativos existentes na Europa

Média	Modelo Beveridgiano		Híbrido	Modelo Bismarckiano	
	Portugal	Reino Unido	Itália	Países Baixos	Alemanha
OCDE: 98%	100%	100%	100%	99.9%	100%
OCDE: 71%	67%	75%	61%	92%	85%
OCDE: 2.6%	1.7%	4.5%	1.8%	0.2%	0.3%
UE28: 0.9%	1.4%	0.1%			
	0.1%	0.1%			
UE28: 2.1%	2.8%	0.1%			
	0.3%	0.5%			
OCDE: 61%	75.5%	82.7%	73.8%	82.6%	84.6%
UE28: 15.57%	30.5%	15.9%	23.1%	10.6%	12.7%
OCDE26: 5.8%	8.12%	1.43			
	2.36%				
ND	118.7				
25	52.4				
NA	126.2				
49	57.6				
NA	203.8				
42	63.1				
OCDE 26: 2.0%	3.9%	1.7%	1.2%	1.0%	0.7%
N=21: 13.4%	16.2%	11.0%	11.4%	12.1%	12.5%
UE: 9.87%	9.45%	NA	8.67%	9.97%	11.47%

FONTES: Universalidade: OECD Health Statistics 2021 | Equidade: OECD Health Statistics 2021 e Eurostat 2021 | Gratuidade / proteção financeira: OECD Health Statistics 2021 e OECD Health Statistics 2019 | Eficiência: OECD Health Statistics 2021 e OECD Health Statistics 2020 | Sustentabilidade financeira: John Appleby McKinsey & Co in partnership with the World Economic Forum 2012 e Eurostat

- Ao fazer a nossa análise, selecionámos indicadores que não dependem do rendimento per capita dos diferentes países, nem da capacidade instalada (como número de camas, por exemplo). Centramos a análise apenas nos resultados e em aspectos práticos de gestão.
- A Iniciativa Liberal retira as seguintes conclusões dos dados constantes desta tabela, que nos parecem ser claras:
  - Universalidade: há outros modelos europeus tão universais como o português.
  - Equidade de acesso: o SNS atual é o menos equitativo no acesso, o que é comum entre todos os modelos bevergianos ou com menor prestação privada ou do setor social. Podemos ir ainda mais longe se usarmos dados de acesso da ACSS: Em Portugal, o acesso aos cuidados de saúde não está garantido a todos, nomeadamente às classes mais baixas (que, infelizmente, representam uma percentagem cada vez maior da população). Está apenas efetivamente garantido a quem acumula os descontos para o SNS (através dos impostos) com um seguro de saúde privado (são já 3 milhões de portugueses).
  - Gratuitidade / proteção financeira: o SNS atual não oferece uma adequada proteção financeira, tal como todos os modelos bevergianos. O compromisso (constitucional) de um serviço de saúde “tendencialmente gratuito” falha.
  - Eficiência da gestão: o atual SNS usa as listas de espera como modelo de gestão e de controlo de custos, tal como todos os modelos bevergianos ou com menor prestação privada ou do setor social.
  - Sustentabilidade financeira: o atual SNS tem uma forte tendência despesista, tal como todos os bevergianos. Além da suborçamentação crónica, visível na tabela, é de salientar que a Unidade Técnica de Acompanhamento Orçamental, que funciona junto da Assembleia da República e é transversal a todos os partidos, diz que há mecanismos orçamentais que funcionam como cativações, bem como há o recurso a contabilidade criativa. O que, aliás, vem sendo também público e notório.
  - Acima de tudo é de salientar que o nosso sistema está descontrolado e tornar-se-á insustentável. Muito antes da pandemia antecipa-se que, em 2040, representaria 16% de tudo o que se produz na economia portuguesa. Essa projeção tem-se verificado acertada. Atualmente, o SNS português já custa quase tanto como o holandês e não é difícil de prever que, mantendo a atual tendência, será, em 2040, bem superior a qualquer sistema com liberdade de escolha e com melhores resultados em saúde.
- O atual SNS é pouco funcional na sua base, e “perde” em todos os indicadores de acordo com o exercício de benchmarking realizado.
- Portugal não tem o SNS centralizado e de prestação pública tendencialmente exclusiva por ser um país mais pobre que os outros. Pelo contrário, só um país rico desejará suportar o desperdício gerado pelo sistema de que atualmente dispomos.

## QUAL O MELHOR MODELO DE SAÚDE, DE ACORDO COM A INICIATIVA LIBERAL?

- A Iniciativa Liberal considera que a existência um sistema de saúde de qualidade a que todos tenham acesso efetivo é uma cláusula fundamental do contrato social entre os indivíduos e o Estado.
- Consideramos que o SNS tem de dar mais escolha e gerar menos espera, para gerar melhor saúde.
- O SNS atual tem demasiadas falhas e poucos incentivos para corrigi-las. É rígido e não é sustentável. E os problemas vêm da base, da forma como o sistema está desenhado.

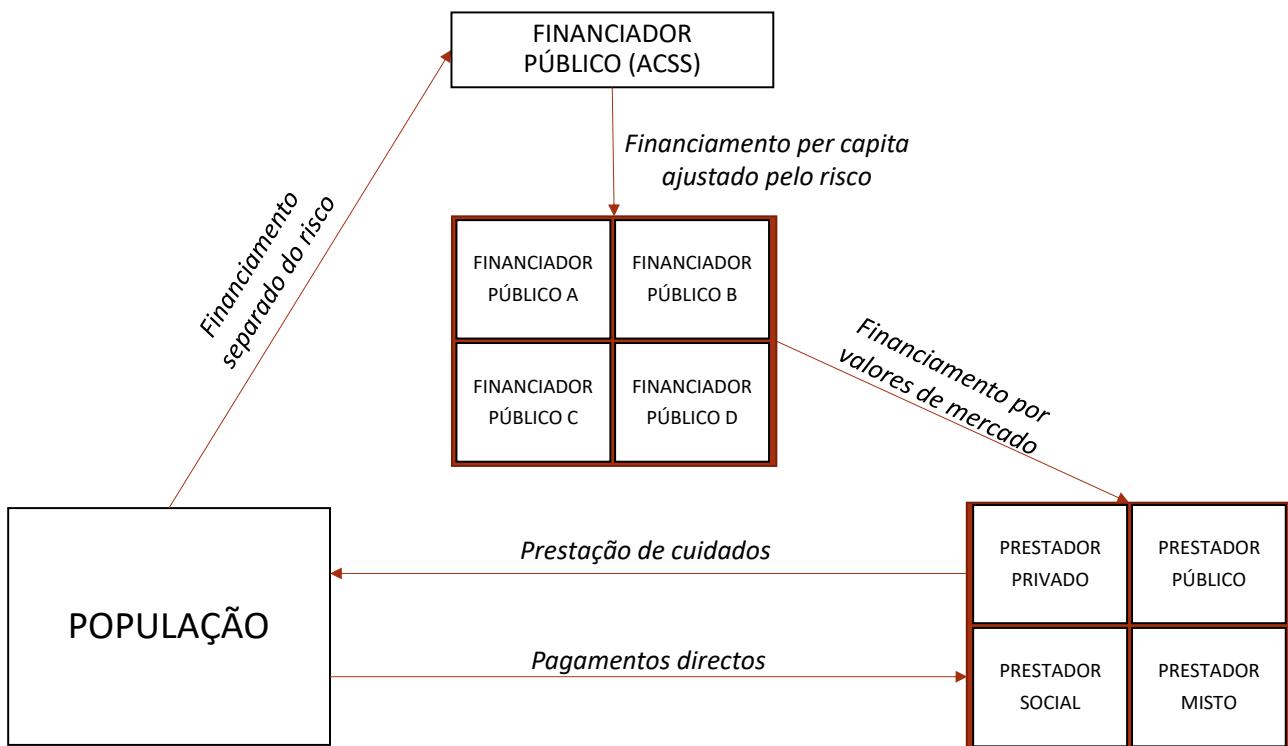
O que os outros modelos europeus de saúde nos indicam é que é possível alinhar objetivos e incentivos para que, caso a realidade mude, a modelo se adapte às novas necessidades.

- Conforme referido acima, atendendo às inúmeras falhas de mercado, as necessidades e os diretos da população, é preciso trazer para a organização do setor de saúde o que de melhor o Estado, o setor privado e o setor social podem trazer, focando-nos em obter os melhores de resultados de saúde para todos.

	<b>SNS atual</b>	<b>SNS proposto pela IL</b>	<b>Observações</b>
Acesso provém da:	Cidadania	Residência (critério mais amplo) e escolha individual	Fica claro que há um bem público, que há direitos e deveres dos cidadãos e do Estado e tem-se em conta as preferências e a liberdade de escolha do indivíduo.
Financiamento	Impostos + Taxas	Contribuições individuais (e impostos, para financiar os que não podem pagar)	O financiamento fica claro, transparente e sustentado. Quando houver pressão para aumento dos gastos há um resultado direto na contribuição, com impacto no salário individual e na totalidade das remunerações.
Financiador	Estado	Subsistemas	Conseguimos ter maior dinamismo e inovação, condições essenciais para uma adaptação às necessidades efetivas de saúde.
Benefícios	Implicito e não declarado	Explicito e declarado num contrato	Os serviços de saúde passam a ter instrumentos tangíveis e expressos, fomentando maior escrutínio e controlo pela sociedade. Promove-se assim menos corrupção, menos abusos, melhor planeamento, etc..
Gestão	Dependente do Ministério das Finanças de turno. Orçamento negociado a cada ano	Independente do Ministério das Finanças. Deverá ser um subsector do Estado, tal como é a Segurança Social	Fim das cativações e garantia de provisão efetiva de financiamento.
Prestadores	Tendencialmente públicos	Contratação do setor público, do setor privado e do setor social	Pagamento de acordo com as regras de mercado; mobilização de toda a capacidade instalada; incentivos à criação de capacidade instalada adequada.

## PROPOSTA

ORGANIZAR O SISTEMA DE SAÚDE DA SEGUINTE FORMA:



### FINANCIADORES

- Autonomizar o Serviço Nacional de Saúde como um subsetor independente do Estado, garantindo receitas próprias e independentes do controlo do Ministério das Finanças.
- Estabelecer subsistemas dentro do Serviço Nacional de Saúde, com capacidade para atuar em todo o território, por adaptação, conversão e substituição das atuais Autoridades Regionais de Saúde, e com a função de financiar a prestação de cuidados de saúde a todos os cidadãos, dentro dos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis e acordados com os prestadores e os contratos de concessão com o Estado.

Note-se que, atualmente, as cinco Administrações Regionais de Saúde são responsáveis pela gestão estratégica da saúde da população a nível local, pela supervisão dos hospitais do SNS, pela gestão direta dos prestadores e centros de cuidados de saúde primários públicos, bem como pela execução dos objetivos da política de saúde nacional. Em 2018, foram transferidas várias competências para os municípios que terão de ser articulados com os subsistemas. Estes detalhes são relevantes, pois o que se pretende fazer é aumentar o âmbito da estrutura existente, reconhecendo o nível de maturidade atual na condução dos cuidados de saúde tornando esta mudança exequível.

- Garantir que os subsistemas continuarão a ter como missão financejar a todos os cidadãos convencionados – i. e. (grosso modo) todos os residentes em Portugal, e os portugueses que façam desconto e vivam noutras geografias– 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.

- Nenhum subsistema pode excluir ou recusar um indivíduo, sob que critério for – não há quaisquer exclusões por doenças preexistentes ou exclusões por rendimento ou efetividade de pagamento das contribuições, ou qualquer outro critério de exclusão.
- Garantir que a organização de redes de saúde assenta em dois pilares: dados de utentes e terapêutica geridos centralmente, e gestão de rede de prestadores.
- Garantir que a organização das redes de prestação assenta em diferentes tipologias de unidades de saúde (hospitais, clínicas, consultórios, com diferentes especialidades), que trabalham de forma articulada, integrada e intersectorial.
- Garantir que a organização do financiamento e dos cuidados prestados assenta numa política de dados tão acessível quanto possível.
- Garantir que cada subsistema é livre de organizar as suas redes de prestadores e que na organização da sua oferta deverão ser consideradas por cada um dos subsistemas, pelo menos, as seguintes redes:
  - Rede de cuidados a doenças raras
  - Rede de cuidados continuados
  - Rede de cuidados de emergência (incluindo as vias verdes)
  - Rede de cuidados de farmácia
  - Rede de cuidados de reabilitação
  - Rede de cuidados dentários
  - Rede de cuidados saúde mental
  - Rede de cuidados paliativos
  - Rede de cuidados primários e ambulatórios
  - Rede de cuidados secundários / especialidade
  - Rede de cuidados de oncologia
  - Rede de saúde ocupacional e escolar
- Assegurar que os subsistemas são financiados com base num valor per capita ajustado pelo risco.
- Garantir a obrigatoriedade de pertença a um subsistema.
- Garantir que a escolha (ou adesão) entre cada um dos subsistemas é livre e definida pelo utente.
- Garantir efetiva liberdade do utente para substituir o seu subsistema.
- Promover que a adesão a um subsistema leve em linha de conta a entidade patronal ou outra forma de organização coletiva da adesão, para garantir que não há qualquer seleção adversa exercida pelos subsistemas.
- Impor um regime de divulgação pública de informação sobre os níveis e os requisitos de capital dos subsistemas.
- Promover que subsistemas remunerem os prestadores e fornecedores de forma atempada e a valores de mercado.
- Constituir uma câmara de compensação entre os diferentes subsistemas que faça o ajustamento com base em critérios claros e atuariais.

- Garantir mecanismos de financiamento autónomos para redes de prestação que exigem escala ou que contemplam elevadas assimetrias de informação. Ou seja, as seguintes redes continuarão a ser centrais em termos e gestão e financiamento:
  - Rede de saúde pública;
  - Rede de cuidados de emergência;
  - Rede de cuidados paliativos;
  - Rede de cuidados continuados;
  - Rede de cuidados de saúde mental;
  - Rede de cuidados a doenças raras.
- Além da gestão direta, – pretende-se garantir que a Administração Central mantém capacidade de intrusão e de negociação em toda a cadeia de valor da saúde.
- Numa primeira fase, os subsistemas terão como utentes a sua população atual. É desejável que tão cedo quanto possível os diferentes subsistemas possam concorrer no mercado nacional (e internacional, uma vez que os serviços públicos podem e devem ser serviços de exportação, sem colocar em causa o acesso aos residentes).
- Os subsistemas deverão respeitar a legislação de seguros quer no que respeita ao regime de transparéncia de informação, quer no que diz respeito aos requisitos de capital, prevenindo e mitigando adequadamente riscos de insustentabilidade (e evitando situações de insustentabilidade, como agora existe na ADSE).

#### PRESTADOR

- 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.
- Os prestadores públicos, privados e sociais devem poder contratualizar a sua oferta com os diferentes financiadores.
- Deverá ser permitida a reorganização de prestadores clínicos públicos de forma a aumentar a rede e a capilaridade de prestadores, aumentando o nível de proximidade da prestação.
- Deverá ser permitida a reorganização da rede de farmácia de forma a permitir unidades descentralizadas de saúde e de maior apoio à população, aumentando o nível de proximidade da prestação.
- A organização de prestadores deve ser facilitada, separando a propriedade do prestador da prestação de cuidados e separando a execução clínica do controlo clínico.
- É recomendável que um prestador tenha acesso a vários financiadores. A entidade reguladora deverá assegurar que tal aconteça, tendo em conta as especificidades das diferentes redes e os níveis de procura.
- Garantir a gestão pública direta de um número suficiente de unidades de prestação, que permita às autoridades de Saúde conhecer a atividade e assim melhorar a sua capacidade de intrusão e negociação na área da prestação clínica.
- É fundamental que a adesão dos prestadores aos subsistemas se faça por unidade e não por lógica de grupo, garantindo concorrência entre prestadores e afastando abuso de poder.

## POPULAÇÃO

- O acesso aos diferentes financiadores será livre, i.e. todos os trabalhadores e agregados devem escolher o seu subsistema (formados a partir das ARS que passarão a ser concorrências e a operar em âmbito nacional) de acordo com os seus critérios individuais.
- O pagamento das contribuições será uma taxa sobre o salário – obrigando a uma reconfiguração de impostos de forma que o nível de fiscalidade não aumente. No curto prazo, e de forma transitória, e de forma a garantir um não aumento da pressão fiscal, admitimos uma consignação do total da receita fiscal para a saúde, mas assegurando que esse valor esteja destacado no recibo de vencimento.
- É 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.). O principal motivo para esta subscrição conjunta por empresa é garantir que o financiamento assenta numa ótica de cooperativas de risco (lógica de subsistemas), diminuindo a tensão de seleção adversa que mesmo com a contribuição tabelada e câmara de compensação continuará a insistir.
- Para os apátridas ou refugiados a residir em Portugal, população inativa e desempregados, o Estado pagará a contribuição correspondente. Ninguém fica excluído ou terá tratamento diferenciado tendo em conta o rendimento de que dispõe.
- Poderá haver franquias, copagamentos ou taxas moderadoras, mas apenas como forma de moderação da utilização do sistema.
- Estas devem seguir diferenciadas por rendimento do utente de forma que não se criem redes de prestação de qualidade diferenciada
- Todos os estrangeiros com visto de residência serão obrigados a contratar um seguro de saúde ou poderão ser obrigados a pagar o valor da contribuição de forma antecipada.
- Os nacionais sem residência no território poderão ter acesso ao seu subsistema, desde que paguem a contribuição correspondente. Note-se que o subsistema não deverá suportar os custos de repatriamento.
- Todos os nacionais que não têm residência em Portugal e que não paguem a contribuição, perderão acesso ao subsistema, exceto se forem crianças, cidadãos com necessidades especiais e outros casos especiais a definir.
- Todos os residentes ou viajantes ou excursionistas em Portugal terão acesso a rede de emergência, de saúde pública e demais redes centralizadas.
- Os portadores de doenças raras deverão prioritariamente ter acesso aos seus dados clínicos de forma autónoma, de forma a garantir redundância no sistema de dados, e com isso ter os cuidados necessários atempados e urgentes em qualquer unidade de saúde.

## QUESTÕES FREQUENTES

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

Não. No mínimo, estarão assegurados os mesmos cuidados (o mesmo nível de cobertura) que os que existem atualmente no SNS, com a clara vantagem de a população poder ter acesso a esses cuidados em tempo útil. Algo que, como sabemos, não acontece hoje em dia.

### Posso mesmo escolher o meu médico?

A liberdade de escolha é um elemento-chave desta proposta.

Pode escolher sempre o seu médico. Se ele fizer parte do seu subsistema a escolha é muito simples, basta marcar a consulta. Esse é um dos princípios.

Se o médico que deseja não fizer parte da rede de subsistema, pode mudar de subsistema.

### Posso ir a qualquer médico, de qualquer especialidade?

Sim. Porém, é de esperar que, se quiser ser consultado por uma especialidade diretamente sem ser referenciado pelo seu médico de família, terá de suportar uma taxa moderadora mais elevada. O recurso ao médico de família como primeiro ponto de contacto e pivot dos cuidados de saúde é assim premiado e congruente com a Definição Europeia da Especialidade de Medicina Geral e Família pela Sociedade Europeia de Clínica Geral/Medicina Geral e Familiar. Essa já é um dos motivos de existência das taxas moderadoras e que já existe no modelo atual, embora o seu uso tenha excedido em muito essas competências.

### Alguém pode ser excluído do novo sistema?

Ninguém poderá ou será excluído.

Nenhum subsistema pode excluir ou recusar um indivíduo, seja sob que critério for (idade, género, rendimento ou condições clínicas pré-existentes, ou qualquer outro).

Também o valor da contribuição de saúde será idêntico entre todos os subsistemas, e igual perante todos os cidadãos, não estando assim sujeito a alterações individuais consoante os critérios acima descritos.

Importa ainda destacar que a proposta contempla que indivíduos em situação de desemprego, inativos, apátridas ou refugiados terão a sua contribuição paga pelo Estado português.

Ainda, cidadãos portugueses a residir e trabalhar no estrangeiro poderão ter acesso aos subsistemas de saúde em Portugal, desde que paguem a contribuição correspondente.

O mesmo acontecerá com cidadãos estrangeiros a residir legalmente em Portugal serão altamente aconselhados a aderir a um subsistema - ou individualmente, ou via empregador. O critério de adesão é residência e não, necessariamente, a nacionalidade.

Assim, ninguém ficará excluído!

## E se eu não tiver pago a contribuição? Ou se a minha empresa tiver dito que pagou e não o fez?

Ninguém será excluído. Quem não pagou terá sempre acesso ao serviço de saúde.

Quem não pagou e devia tê-lo feito, constituiu uma dívida perante o Estado que terá de resolver junto das autoridades – um processo de execução fiscal, como tantos outros já existentes.

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

A Iniciativa Liberal não está a propor um seguro de saúde privado para cada cidadão.

Mesmo esquecendo as questões de financiamento, um seguro de saúde tem limitações: a adesão é individual e, por isso, dependente das condições pré-existentes. Ou seja, há exclusões.

Por outro lado, se obrigássemos os seguros privados a admitir todas as pessoas, compensando no fim os riscos entre seguradoras, alguém teria de pagar essa fatura. Não podemos colocar nos prestadores o controlo da despesa.

Não queremos, portanto, a solução de assegurar um seguro de saúde privado para cada residente.

Há sistemas de seguros coletivos privados (ou semiprivados) que resolvem o problema das condições pré-existentes – obrigando a que entre a família como um todo ou a empresa entrem. Porém, não sendo seguros obrigatórios, corre-se o risco de seleção adversa:

Os que acreditam que são mais saudáveis não entram, dificultando o financiamento do risco – isto é da prestação de cuidados.

De outra forma, os sistemas de seguros coletivos não obrigatórios ou estão falidos (como a ADSE) ou têm demasiadas limitações na sua oferta.

O caminho não pode ser por isso o da oferta de um seguro de saúde privado para cada cidadão a residir em Portugal.

De uma forma mais simples, o que propomos é a constituição de “minis-SNS” (i.e. subsistemas públicos) que concorram entre si, e que permitam ao cidadão liberdade de escolha.

Estes subsistemas terão de oferecer, pelo menos a mesma oferta atual de prestação de cuidados de saúde que o SNS oferece, mas com liberdade de escolha para o utente e com um novo modelo de financiamento.

Teremos mais e melhores cuidados de saúde, devido ao aumento da oferta e da concorrência entre prestadores de saúde.

De uma forma muito concreta, conseguiremos reduzir listas de espera, incluir liberdade de escolha nos cuidados de saúde e um melhor controlo dos gastos em saúde.

## Em 2019 diziam que queriam “ADSE para todos”, o que mudaram?

Na proposta da Iniciativa Liberal, a expressão “ADSE para todos” significa e significava que há um (sub)sistema público para todos. É isso que continuamos a defender.

A Iniciativa Liberal referiu-se à ADSE como um sistema com maior liberdade de escolha. Defendemos uma ADSE para todos, não a ADSE (como a conhecemos hoje) para todos. Reformulámos a nossa proposta para tornar mais claro o que é que defendemos.

## O que significa então “um sistema de saúde para todos”?

Significa equidade no acesso aos serviços de saúde e liberdade para o utente para escolher o prestador.

Significa um sistema mais justo, mais livre, que exige a criação de um Estado mais forte e mais ágil, a funcionar em articulação com os prestadores de saúde públicos, privados e sociais.

A essência da proposta da Iniciativa Liberal é que o utente tenha poder para escolher o seu prestador de cuidados de saúde, seja este pertencente a uma rede de prestação pública, privada ou social.

A nossa proposta assenta numa reformulação do modelo de gestão e prestação de cuidados de saúde.

Queremos que todos tenham acesso ao prestador que desejem num modelo de saúde presente em países europeus e com resultados comprovados. Significa promover mais capacidade instalada e poder contar com toda a capacidade instalada no país a todo o momento.

O atual Serviço Nacional de Saúde deixa por acudir os mais vulneráveis e excluídos da sociedade. As listas de espera afetam sobretudo quem não tem dinheiro e quem não pode, pelos seus próprios recursos, procurar uma solução alternativa. São 700 mil as pessoas que não têm acesso a um médico de família, e quase 20% das cirurgias são realizadas fora do tempo clínico recomendado.

É todo um processo burocrático, muitas vezes assente na geografia (residência do utente), que vai contra todas as recomendações racionais de otimização de um sistema de saúde.

## A adesão a um subsistema é obrigatória?

Sim. O acesso aos cuidados de saúde que a Iniciativa Liberal propõe é universal e obrigatório.

Pressupõe que todos os cidadãos devem estar obrigatoriamente inscritos num subsistema de saúde, sendo que todos deverão descontar uma percentagem do seu salário para esse subsistema.

Sim, será uma contribuição obrigatória, mas que não se perderá nos meandros do Orçamento do Estado. Terá efeito palpável e imediato pois estará alocada de forma direta à Saúde.

Quem não puder pagar (por estar desempregado, ser criança ou qualquer outro motivo), o Estado pagará para que ninguém fique de fora.

## Como se conjuga o atual SNS com o modelo proposto pela Iniciativa Liberal?

Vamos transformar as Autoridades Regionais de Saúde em verdadeiros subsistemas de saúde, que conjuntamente passarão a financiar redes de prestadores públicos, privados ou do setor social.

Deixaremos assim de ter um sistema único, mas teremos vários subsistemas que irão concorrer pela prestação e pela satisfação dos seus utentes. A concorrência em qualquer mercado é garante de qualidade, eficiência e inovação. No seu conjunto, a universalidade estará assegurada, dado que a adesão a um subsistema é obrigatória.

Os subsistemas de saúde terão como missão garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde.

Atualmente, as ARS têm capacidade de negociar (e negoceiam) com os prestadores públicos (do Serviço Nacional de Saúde). O que estamos a propor é uma transformação, para que possam negociar de igual modo com prestadores privados e do setor social, o que permite aumentar a capacidade instalada.

Pretendemos garantir uma transição suave do modelo de saúde: temos de garantir que as pessoas e instituições se transformam, entendam o novo modelo e encontrem o seu espaço nesse modelo.

As ARS serão os financiadores do sistema (serão subsistemas) e terão de fazer acordos com cada um dos prestadores (médicos, centros de saúde, hospitais, clínicas, etc.) em todo o país, públicos, privados e do setor social.

A prazo, as ARS deverão entrar em concorrência entre si e com outros financiadores, alargando a sua capacidade de atuação nas outras regiões, promovendo uma verdadeira e sã concorrência entre subsistemas em todo o país.

Cada pessoa escolherá (obrigatoriamente) o seu subsistema. E todos terão acesso a qualquer um dos subsistemas criados. Ninguém pode ser excluído ou ver recusado o acesso ao sistema de saúde, seja com base em que critério for: idade, género, rendimento ou doenças pré-existentes, ou qualquer outro critério.

## A Iniciativa Liberal quer acabar com o SNS?

Não. Não existe razoabilidade alguma nessa ideia. A Iniciativa Liberal acredita num sistema universal de saúde. A IL acredita num sistema à semelhança do que existe na generalidade dos países europeus. Um sistema de saúde que funcione efetivamente, que não discrimine ninguém à partida, que elimine ou reduza drasticamente as listas de espera, e que assente na liberdade de escolha.

Defendemos um modelo em que qualquer cidadão tem liberdade de escolha do prestador, de forma a evitar listas de espera, a promover cuidados atempados e uma atuação efetiva do setor da saúde a longo prazo, promovendo uma satisfação generalizada com os cuidados prestados.

Defendemos também um SNS de qualidade, menos centralizado e que contenha em si os incentivos à melhoria contínua dos cuidados de prestados e à satisfação dos seus utentes.

Manifestamente, a organização atual do SNS não dá resposta às necessidades da população. Esta falha é estrutural, advém do seu modelo organizativo – por isso é urgente mudar o próprio modelo, numa ótica existente em outros países europeus, sustentável, preparado para o envelhecimento da população e que coloque os utentes no centro da sua organização.

O que a IL pretende, assim, não é acabar com o SNS, mas salvá-lo, travar a sua degradação e resolver os seus problemas, assegurando cuidados de saúde sustentáveis e de qualidade.

## Estas propostas não deixam mais desprotegidos os cidadãos que têm menos recursos?

Não. Bem pelo contrário. Todos, sem exceção, terão possibilidade de acesso a todos os prestadores do seu subsistema, e essa é uma das forças da proposta da Iniciativa Liberal. O atual sistema deixa as pessoas sem cuidados e há inaceitáveis problemas de equidade no acesso: quem tem seguros de saúde, ADSE, ou mais dinheiro, pode recorrer aos prestadores de saúde privados. Os que não têm, têm de esperar pela resposta do SNS, que muitas vezes não vem ou que tarda para tempos acima dos medicamente aceitáveis/recomendáveis.

Esta situação é, para a Iniciativa Liberal, inaceitável.

A nossa proposta é mais equitativa. Todos poderão escolher o seu subsistema e dentro dele escolher o seu prestador de serviços de saúde.

A proposta da Iniciativa Liberal não deixa ninguém desprotegido. Muito menos os que têm menos recursos.

## 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 premeia a possibilidade de escolha do subsistema e prestador.

Premeia ainda os ganhos de saúde (resultado clínico), a inovação e permite reduzidas listas de espera.

Estes foram os nossos principais focos.

O modelo espanhol tem várias especificidades. Há, grosso modo, vários subsistemas regionais. Embora não haja concorrência direta nos subsistemas, há incentivo à inovação através de comparação das diferentes ofertas regionais.

A proposta de transformação das ARS em subsistemas foi, em parte, inspirada nesta solução.

## O sistema de saúde organizado em subsistemas vai custar mais ou menos?

A saúde deve ser vista como um investimento e não um custo.

Uma população saudável produz mais e recorre menos aos cuidados de saúde, nomeadamente aos cuidados secundários e agudos (que são tipicamente mais caros).

A nossa referência é a Holanda, que tem um modelo muito semelhante ao que estamos a propor e tem uma população de dimensão semelhante à do nosso país.

Se considerarmos esse país como referência, sabemos que os gastos totais diretos de saúde (públicos e privados) tenderão a aumentar +1 ponto percentual do PIB (em 2018, os últimos dados disponíveis no Eurostat, e antes da pandemia, indicam que o total das despesas correntes em saúde era 9,97% do PIB na Holanda contra 9,45% em Portugal).

Sabemos que na Holanda esta solução custa mais, havendo enormes medidas de controlo da despesa dos subsistemas sobre os prestadores - que são pagos, grosso modo, com base na produção - não havendo por isso listas de espera significativas. A solução traz, no entanto, inúmeros ganhos.

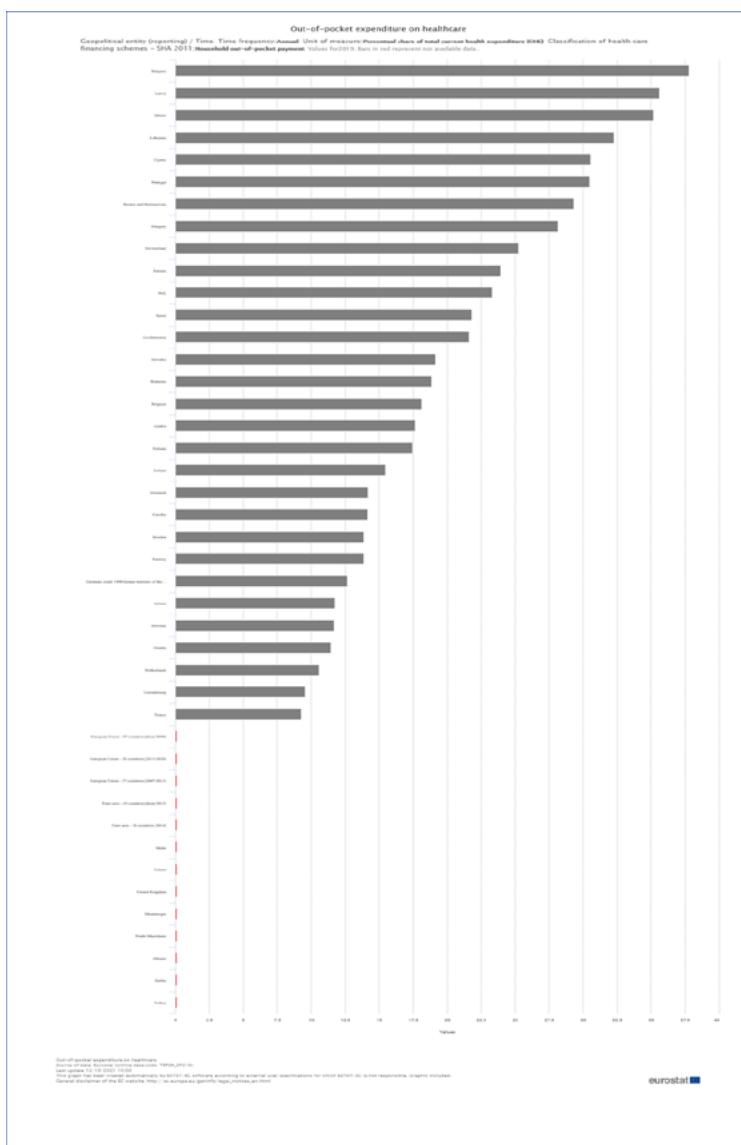
Compara-se esse modelo com o sistema português. O sistema português atual só gasta o que as Finanças permitem - logo, tem o défice que se deseja e a diferença é paga

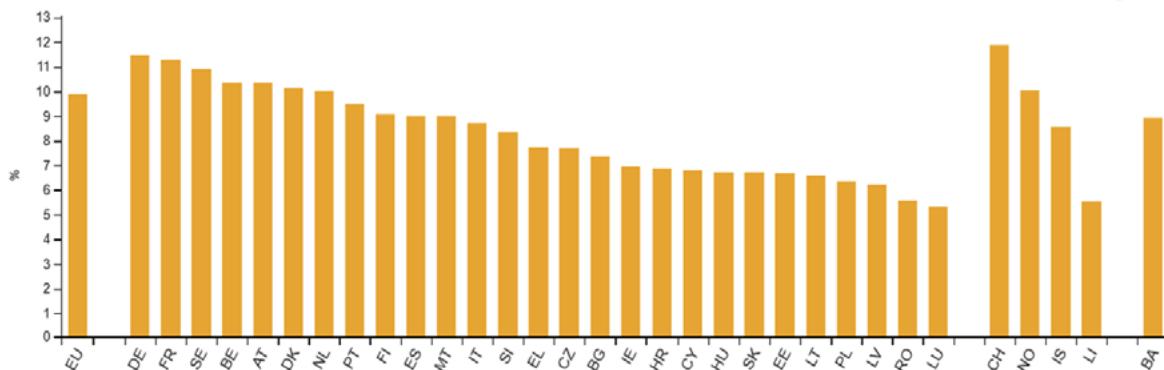
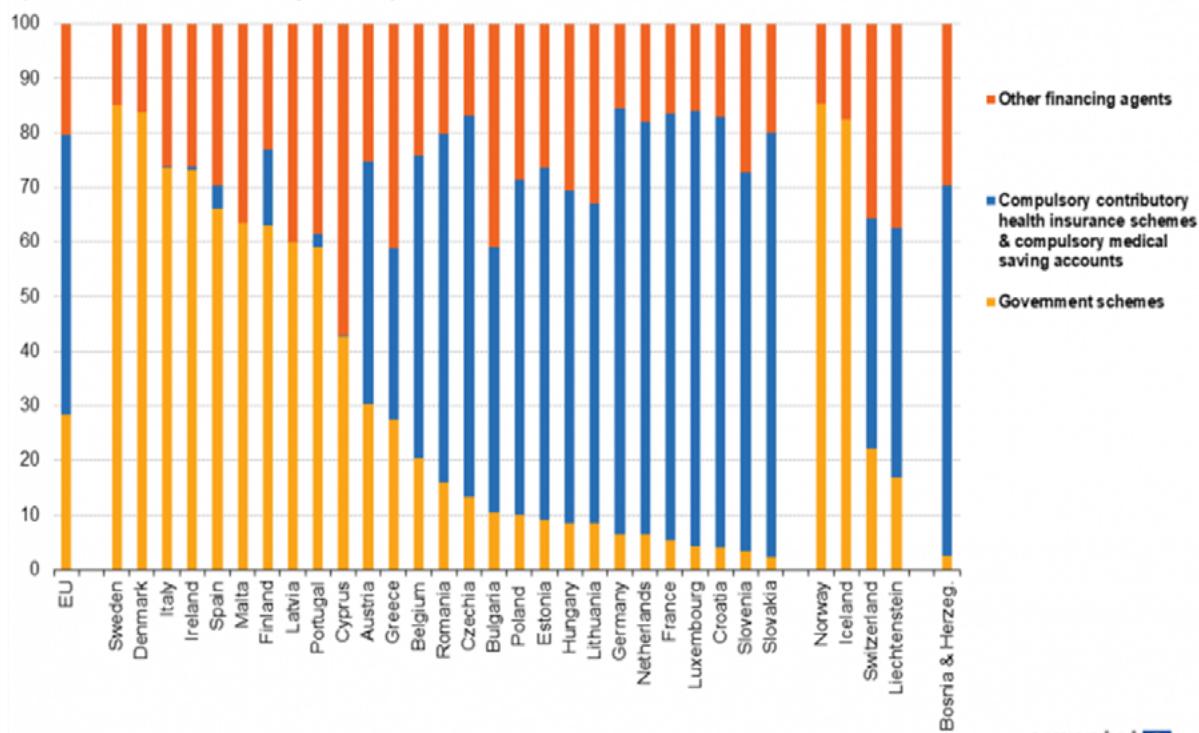
em listas de espera e em ausência de tratamento, incluindo em cirurgias e consultas de especialidade que ultrapassam o tempo de espera clinicamente aceitável. Importa realçar que esses atrasos têm custos muito relevantes, embora mais difíceis de medir, porque são custos indiretos.

A título de exemplo, uma pessoa cujo trabalho exija caminhar frequentemente, e passar muito tempo de pé, com uma condição tão simples de resolver como um hidrocelo testicular volumoso, no atual sistema, dada a benignidade da sua condição, pode ter de esperar mais de um ano pela cirurgia corretiva. Tal gera maior nível de sofrimento para o utente, diminuição da sua produtividade e uma sobrecarga do sistema de Segurança Social com gastos desnecessários. Pode também gerar um agravamento desnecessário da doença, com os custos a ele inerentes.

A solução da Iniciativa Liberal induzirá acesso efetivo a cuidados de saúde, tanto do lado dos prestadores, que sabem que ganham mais se fizerem mais, como pelo lado dos utentes, que sabem que as suas necessidades de saúde serão mais rapidamente atendidas, e trará benefícios para a sociedade como um todo.

É de notar que o esforço direto das famílias com saúde (out-of-pocket expense) é menor na Holanda do que em Portugal



*Current healthcare expenditure relative to GDP, 2018*

**Major sources of financing of current healthcare expenditure, 2018**  
 (% of current healthcare expenditure)


Source: Eurostat (online data code: hth\_sha11\_hf)

 eurostat 

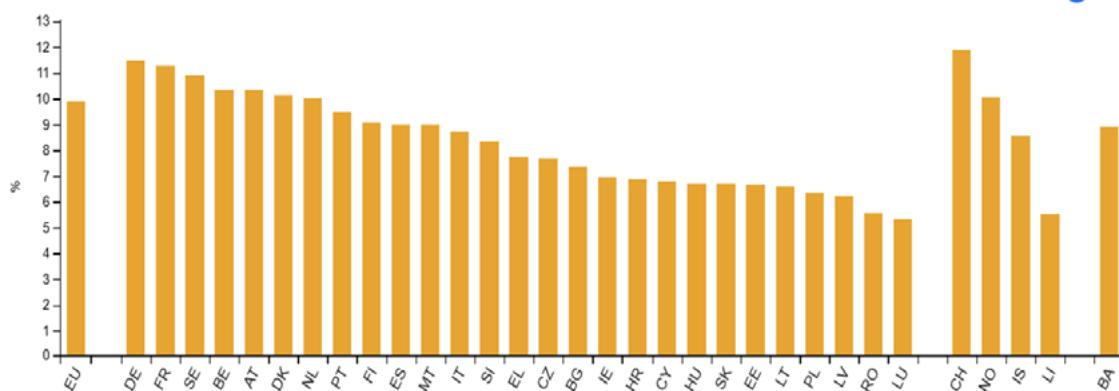
## Quanto vai custar o sistema proposto pela Iniciativa Liberal?

Não é possível quantificar o custo final com precisão, mas por inferência deverá custar mais cerca 1% do PIB. De facto, o sistema holandês custa 9,97% do PIB e o português custa 9,45%.

É preciso acrescentar dois pontos adicionais para melhor enquadrar estes dados:

1. Portugal é mais pobre que a Holanda logo cada euro colocado na saúde custa-nos muito mais do que aos holandeses.
2. É natural que um sistema que produza mais, que vá de encontro às necessidades dos cidadãos como o que propormos, seja mais caro. Mas trará ganhos em saúde, menor despesa em apoios sociais, tais como o subsídio de doença, e aumentos de produtividade. (ver exemplo dado na resposta à questão 14).
3. Um sistema de saúde eficiente irá poupar em baixas e gastos futuros de saúde. Esses valores são muito difíceis de calcular.

*Current healthcare expenditure relative to GDP, 2018*



Fonte: Eurostat (online data codes: hlth\_sha11\_hf, demo\_gind and nama\_10\_gdp)

O sistema atual só gasta o que as Finanças permitem – logo tem o défice que se deseja e a diferença é paga em listas de espera e em não tratamento – em cirurgias e consultas de especialidade que ultrapassaram o tempo de espera clinicamente aceitável.

A solução da Iniciativa Liberal induzirá acesso efetivo a cuidados de saúde, tanto do lado dos prestadores, que sabem que ganham mais se fizerem mais, como pelo lado dos utentes, que sabem que as suas necessidades de saúde serão mais rapidamente atendidas.

A Iniciativa Liberal considera que será possível minimizar os custos de transição para o novo sistema e de gestão, utilizando e convertendo estruturas já existentes com o nível de maturidade adequado para assumir novas funções no novo sistema.

**As propostas da Iniciativa Liberal conduzirão a um sistema de saúde como o que há nos Estados Unidos?**

Não. O sistema existente nos Estados Unidos é desadequado face aos objetivos que pretendemos atingir, nem existe qualquer base para se fazer essa comparação. Estamos a propor um modelo inspirado pelas melhores práticas europeias.

**Os portugueses têm capacidade de aceitar modelos de subscrição conjunta/empresarial, que auxiliem no acesso aos subsistemas públicos? E aceitarão ter o seu acesso gerido por subsistemas?**

Sim.

Já o fazem, de alguma forma, com os seguros de acidentes de Trabalho.

Os acidentes de trabalho são uma área social onde o Estado não intervém.

A cobertura de acidentes de trabalho é previa ao Estado Novo e a qualquer sistema social nacional e funciona 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 a Iniciativa Liberal propõe uma solução de livre escolha do prestador dentro de uma rede proposta, ao contrário do caso dos acidentes de trabalho, em que o prestador é escolhido pela seguradora.

A solução da Iniciativa Liberal é ainda mais livre, pelo que deve ser ainda mais facilmente aceite.

Resumindo: Não há problema cultural em Portugal para soluções liberais na área social e na área de saúde. Há, sim, uma grande necessidade delas.

**O vosso modelo de saúde assenta em haver concorrência no mercado de saúde, mas como vamos ter concorrência entre os subsistemas se os mesmos vão nascer do Estado e se a prestação dos cuidados vai ser fortemente controlada pelo Estado?**

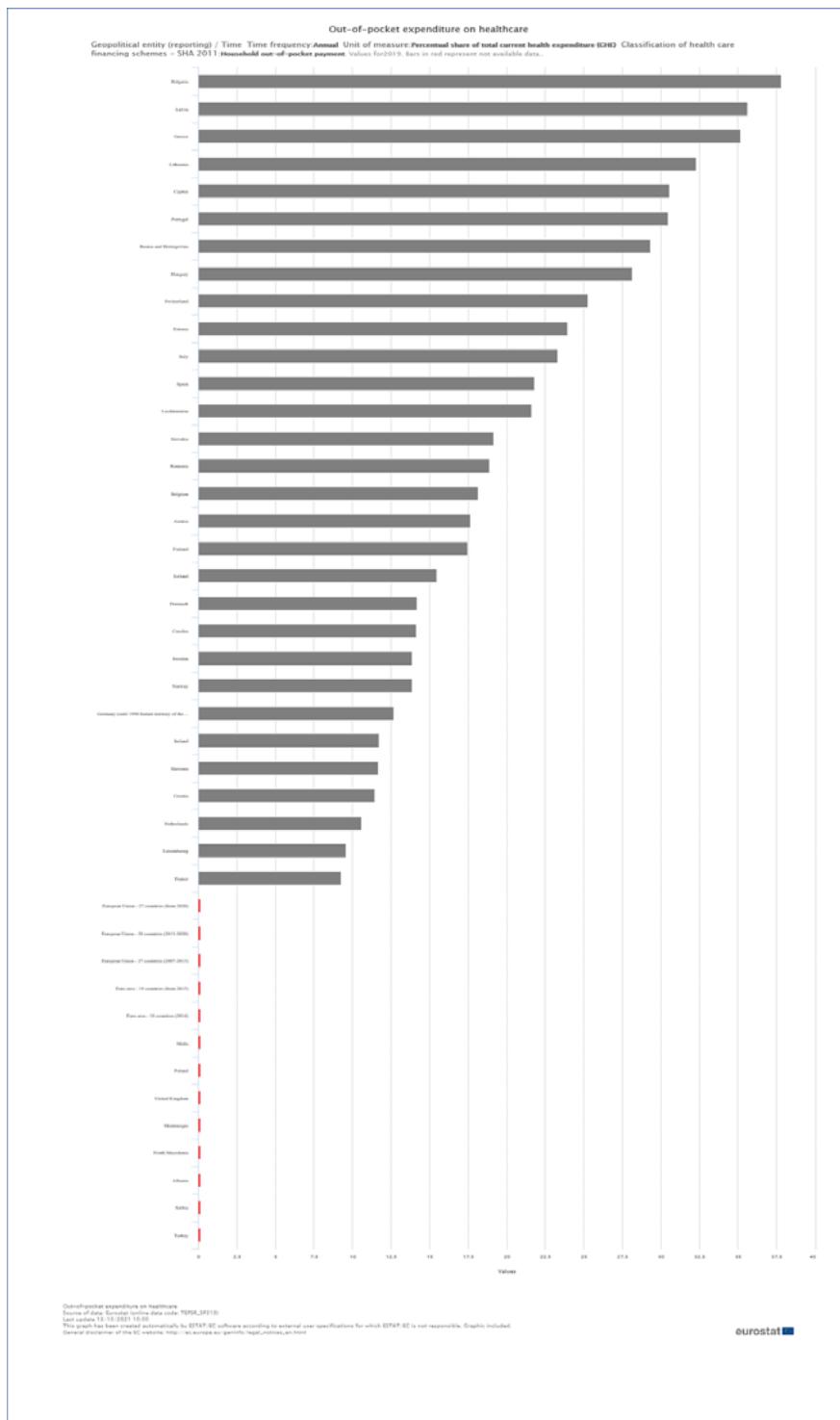
Os subsistemas públicos vão concorrer uns com os outros, sendo as pessoas livres de mudar de subsistema e impondo pressão para a melhoria da organização dos cuidados de saúde. O que leva à melhoria contínua é essa pressão derivada da escolha.

Isso acontece, por exemplo, com as universidades. Mesmo sem pressão pelo lucro, o sistema universitário tem ganho pela concorrência entre entidades públicas.

Do lado da prestação, os médicos e os demais profissionais clínicos serão pagos com base na sua produção, pelo que, mesmo controlada pela exigência de elevados padrões de qualidade, existe um relevante incentivo à inovação.

## 19. As famílias pagarão mais?

O esforço direto das famílias (out-of-pocket) é menor na Holanda do que em Portugal. Ou seja, é expectável que paguem menos em medicamentos e nos diferentes atos clínicos.



## **"A ADSE está solvente! É por isso que a Iniciativa Liberal quer entrar neste mercado!"**

A IL não defende que todos tenham acesso à ADSE. A Iniciativa Liberal defende que todos tenham acesso a um subsistema de saúde público que ofereça liberdade de escolha de prestador, à semelhança do que ocorre com quem aderiu à ADSE.

Por outro lado, a ADSE não está solvente.

A ADSE não tem um problema de sustentabilidade atual, mas tem de sustentabilidade futura, que será evidente quando a mesma adotar os regimes divulgação de informação de Solvência 2. Os relatórios e recomendações do Tribunal de Contas explicam o problema com clareza, tal como o fazem outras fontes de informação publicamente disponíveis.

A ADSE é um seguro de saúde que concorre com seguros de saúde privados, e devia ser obrigado a cumprir os mesmos rácios de capital, de solvência e ter os mesmos deveres de transparência e divulgação de informação que os seguros privados. Mais, a entidade supervisora (no caso, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões), devia supervisionar também a ADSE.

Se a solvência for um tema considerado discutível, ou se não quiser ser demasiado "agressivo" com esta exigência, poder-se-á exigir que a ADSE cumpra, pelo menos, os deveres das seguradoras cativas (seguradoras internas de grandes grupos e que fazem autosseguro). As cativas têm requisitos mais leves, mas são obrigados a respeitar requisitos de capital e deveres de transparência.

Finalmente, os beneficiários da ADSE devem ser beneficiários dos saldos excedentários que este esquema tem no curto prazo, bem como responsáveis pelos inevitáveis défices que Tribunal de Contas diz que estão iminentes. Ou seja, os prémios dos beneficiários da ADSE devem ser suficientes para fazer face às responsabilidades previstas pelos melhores cálculos atuariais.

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

Há alguns indícios. Já por diversas ocasiões a ADSE teve de alargar a sua base de clientes para garantir as responsabilidades de curto prazo. Esse alargamento não é feito por "simpatia", mas para resolver o problema contributivo – precisam de mais pessoas na base para alimentar as responsabilidades futuras.

O próprio Tribunal de Contas referia em 2016 o seguinte: "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 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 esquema de ponzi..

Por outro lado, queremos que a ADSE tenha um modelo de reporte financeiro semelhante a uma entidade privada, a uma seguradora que segue as regras europeias. A sua solvabilidade será mais conhecida, e por isso mais fácil de gerir.

## "Se a ADSE não é rentável porque quer a Iniciativa Liberal alargá-la?"

A proposta da Iniciativa Liberal não consiste num "alargamento da ADSE.", mas sim na criação de subsistemas públicos de saúde de adesão obrigatória em que existe liberdade de escolha de prestador, como existe com a ADSE.

O nosso foco encontra-se na prestação efetiva de cuidados de saúde com uma boa gestão financeira.

O que nos interessa é que os portugueses tenham uma maior confiança no seu acesso a cuidados de saúde, não pensando (com razão), que se encontram excluídos por falta de dinheiro ou outro motivo qualquer.

Os portugueses consideram, e com razão, que são discriminados no acesso aos cuidados de saúde. O modelo proposto pela Iniciativa Liberal resolveria essa situação (ver dados do ESS 2018).

## Que países têm sistemas semelhantes ao proposto pela Iniciativa Liberal?

O país que tem um sistema de saúde mais semelhante à proposta da Iniciativa Liberal é a Holanda.

A nossa proposta tem diversas semelhanças com o modelo holandês, que por sua vez é um modelo próximo dos existentes, em Israel, na Bélgica e na Alemanha. Existem também alguns elementos semelhantes ao modelo espanhol.

A proposta da Iniciativa Liberal aproveita o que de melhor se encontra em cada um dos modelos de saúde existentes na Europa.

Salientamos que o modelo holandês premeia a possibilidade de escolha do subsistema e do prestador.

Premeia ainda a inovação e assegura a prestação efetiva de cuidados (existindo um nível muito reduzido de listas de espera).

Estes foram os nossos principais critérios na decisão de nos inspirarmos no modelo holandês.

## É permitida a entrada de mais subsistemas? Ou de seguradoras internacionais de saúde que atuem como subsistemas?

No curto prazo: não, pois temos primeiro de estabilizar o próprio sistema.

A longo prazo esta hipótese, a surgir, deverá ser estudada. Na Holanda os subsistemas são semipúblicos ou sociais.

## O que acontece às atuais seguradoras?

As seguradoras privadas terão de se adaptar à nova realidade do SNS.

É expectável que as seguradoras tendam a oferecer serviços complementares ao sistema universal de saúde, ligados a pequenos aspectos de conforto,

Algumas empresas de seguros poderão oferecer coberturas de risco adicionais, em regime livre, onde considerem que exista uma oportunidade.

## Qual a reforma defendida pela Iniciativa Liberal para os cuidados de saúde primários?

Haverá uma forte aposta nos cuidados de saúde primários.

Poderão existir prestadores de cuidados primários públicos, privados ou do setor social, numa lógica de proximidade aos cidadãos e tendo por base as competências nucleares dos especialistas de Medicina Geral e Familiar elencadas na Definição Europeia de Medicina Geral e Familiar da WONCA.

De realçar que a gestão de subsistemas prefere cuidados primários (os prestados nos centros de saúde), já que a prestação clínica é mais eficiente e eficaz.

Além disso, os prestadores públicos, privados ou do setor social devem poder contratarizar a sua oferta (serviços, acordos de nível de serviço, e preços) com os diferentes financiadores.

Deverão ainda ser estabelecidos prestadores clínicos públicos, de forma a aumentar a rede e a capilaridade de prestadores.

A organização de prestadores deve ser liberalizada, isto é, facilitada e incentivada, separando a propriedade da prestação (como nas farmácias) e separando a execução clínica do controlo clínico.

Note-se que nada impedirá que as autarquias, misericórdias, cooperativas de médicos, ou mesmo clínicos a título individual, façam acordos de prestação com os diferentes subsistemas públicos/fintaciadores.

É recomendável que um prestador de cuidados primários tenha acesso a vários financiadores. A entidade reguladora responsável deverá fazer para que tal aconteça tendo em conta as especificidades das diferentes redes de prestação e níveis de procura.

Com a introdução de prestadores de cuidados primários privados com as mesmas competências e funções que os prestadores da rede pública, evitar-se-á a duplicação dos cuidados de saúde, com desperdício de recursos, como o que acontece hoje em dia e causa elevado nível de incômodo na vida das pessoas.

Importa ilustrar com exemplos do que se passa atualmente e que evidenciam duplicação de cuidados:

- A criança que é seguida a nível particular tem que ir ao centro de saúde fazer as vacinas e ser pesada periodicamente. O centro de saúde público tem de manter registo disto, pois doutro modo é penalizado pelo SNS em termos de incentivos financeiros.
- A grávida que opta por ser seguida a nível particular, tendo seguro de saúde ou não, tem que ir ao centro de saúde, exclusivamente para fazer vacinas (gripe e tosse convulsa), pedir isenção de taxas moderadoras no SNS à qual tem direito, fazer imunoglobulina anti-D., se for o caso, e pedir referenciação hospitalar para a rede publica, se não tiver capacidade económica para realizar o parto num hospital particular. Tal não pode ser feito diretamente pelo médico que ela escolheu para coordenar os seus cuidados (no privado), tendo que passar pelo crivo e aval dum médico de família que muitas vezes não a conhece.
- Uma mulher submetida a cirurgia de ambulatório ou a internamento a nível particular, ainda que a tendo pago do seu próprio bolso ou através de um seguro de saúde que paga do seu próprio bolso, tem de se deslocar a um centro de saúde, se quiser ter acesso ao certificado de incapacidade temporária e subsídio de doença ao qual tem direito enquanto beneficiária e contribuinte do sistema Segurança Social.

## Qual o papel dos prestadores privados e sociais?

Os diferentes financiadores poderão fazer acordo com qualquer prestador, seja qual for a sua natureza. Os prestadores terão todos o mesmo papel: fornecer serviços de saúde de elevada qualidade aos seus utentes.

Note-se que todos os membros do mesmo subsistema terão acesso aos mesmos hospitais, quer públicos, quer privados, quer do setor social, podendo escolher entre eles. Se a sua escolha estiver fora do seu subsistema, pode também escolher mudar de subsistema.

**Afirmam que “se não podem ganhar na receita, ganharão no controlo de custos” - isto não é o que faz o Estado atualmente? Não vão “limpar” listas de espera despachando consultas em 5-10 minutos, como se faz agora nos centros de saúde?**

O Estado, atualmente, não faz controlo racional de custos, mas sim um subfinanciamento crónico do SNS e uma má gestão da prestação de cuidados de saúde.

A concorrência livre entre subsistemas públicos será o melhor estímulo para que haja eficiência, gerando poupança sem perda (e com potencial aumento) de qualidade.

Importa também realçar que se o utente não estiver satisfeito com os cuidados que lhe são prestados, pode e vai mudar.

Ou seja, a livre escolha e a concorrência serão uma arma contra práticas abusivas por vezes praticadas atualmente, inclusive no seio do próprio SNS, que vão não apenas contra os interesses dos utentes, mas também contra os interesses dos profissionais de saúde.

A diferença é que se o beneficiado não ficar satisfeito pode e vai mudar. Ou seja, a livre escolha e a vontade de agradar os utentes irá mitigar o risco de ocorrerem essas práticas abusivas atualmente praticadas.

**Se os subsistemas têm receitas fixas, o tal valor per capita ajustado pelo risco, então ganharão no controlo de custos e deterioração da qualidade - como é que isto pode incentivar melhoria de serviços, inovação, etc.?**

Se os prestadores e subsistemas quiserem ganhar mais, só poderão consegui-lo captando a adesão de mais utentes (isto é, apostando na sua satisfação) e reduzindo os custos (mas mantendo a satisfação dos utentes). Ou seja, conseguindo economias de escala e de especialização (onde fazendo cada processo cada vez melhor, reduzem custos ou têm maior especialização).

E sim, a ideia é que não haja mais nenhuma fonte de receita para os prestadores ou subsistemas – não há novos clientes, nem novas oportunidades.

## **Para que serve a câmara de compensação entre os diferentes subsistemas, se todos os cidadãos têm que subscrever um subsistema?**

Imagine a situação absurda em que um subsistema atrai todos os doentes oncológicos, e outro subsistema atrai todos os doentes com gripe (naturalmente, menos dispendiosa).

Esta diferença de custo e risco da doença tem de ser corrigida de forma a compensar os subsistemas que assumem mais risco e gastam necessariamente mais dinheiro para os tratar.

A câmara de compensação visa, precisamente, compensar os subsistemas que aceitaram mais risco face aos demais.

Não podemos dar incentivos para que um subsistema deseje atrair apenas utentes com menos patologias ou riscos.

## **O que acontece em caso de pandemia? Quem garante a gestão dos recursos?**

A organização da prestação é feita por redes: de cuidados primários, rede de cuidados secundários, rede de emergência médica, rede de saúde pública, etc.

Nem todas as redes podem ser geridas por um subsistema, já que algumas exigem coordenação central. Por exemplo, a rede de emergência médica tem de depender da proximidade do prestador, seja qual for a sua ligação ao subsistema.

Também a rede de saúde pública continuará a ser gerida pela administração central, em associação com as delegações locais, contando com toda a capacidade instalada (pública, privada e social), melhorando assim a sua capacidade de reagir, gerando menores custos de ajustamento e maior capacidade de atendimento e gestão dos pacientes.

É desejável que a rede de saúde pública alargue o seu leque de atividades, contratualizando com os subsistemas e prestadores um conjunto de rastreios essenciais para a promoção de saúde pública, como por exemplo rastreios oncológicos de base populacional, programas de vacinação, etc.

## **Se o modelo de subsistemas concorrentiais é tão bom, por que motivo não é aplicado em todas as redes de prestação? Porque não querem concorrência na saúde pública?**

Algumas redes de prestação exigem escala, coordenação ou contemplam níveis particularmente elevados de assimetrias de informação. Essas redes de prestação têm de ter uma gestão pela Administração Central:

- Saúde pública
- Cuidados de reabilitação;
- Cuidados a doenças raras;
- Cuidados paliativos [a validar]
- Cuidados continuados [a validar]
- Cuidados de saúde mental
- Emergência médica (incluindo vias Verdes)

É ainda desejável que a Administração Central tenha capacidade adequada de intrusão e de negociação, que sustente a regulação e o controlo do setor, sem as chamadas “portas giratórias”.

O Estado tem de ter capacidade de compreender adequadamente a prestação de cuidados de saúde e nomear responsáveis que não tenham interesses cruzados por terem trabalhado no subsistema específico ou num prestador.

O estado desempenhará assim um papel fundamental na nossa proposta.

### **O que acontece se estiver inativo ou desempregado?**

O Estado assumirá as responsabilidades dos que não tenham rendimento para pagar os seus cuidados de saúde

### **O que acontece a apátridas ou refugiados a residir em Portugal?**

O Estado pagará o valor correspondente. Ninguém fica excluído ou terá tratamento diferenciado tendo em conta o seu estatuto de cidadania.

### **E se um subsistema se torna insolvente?**

Note-se que, atualmente, o SNS entra em falência sempre que não cumpre as suas obrigações, por exemplo, quando gera longas filas de espera.

Pretendemos mitigar esse risco com o sistema proposto. Assim, os subsistemas serão sujeitos a regras prudenciais, relativas, por exemplo, ao seu nível de capitalização, que promovam a sua solvência de forma sustentada.

Por outro lado, as contribuições serão definidas de forma a assegurar o financiamento sustentável dos subsistemas.

Em todo o caso, a liberdade para concorrer no mercado acarreta responsabilidade para os subsistemas em causa, que podem, teoricamente, ficar insolventes.

Em caso de insolvência, os outros subsistemas assumirão as responsabilidades e aceitarão os utentes que ficaram sem oferta, com o auxílio, se necessário, da câmara de compensação.

Pode também existir uma reestruturação do subsistema, quando possível.

Havendo maior transparência, será mais fácil antecipar o problema, bem como fazer uma melhor gestão do mesmo e resolvê-lo. Além disso, está garantido direito dos utentes em escolher outro subsistema e encontrar uma solução para os seus problemas de saúde.

## E se um hospital se tornar insolvente?

Atualmente, os hospitais públicos encontram-se insolventes – veja-se os relatórios da Unidade Técnica de Acompanhamento Orçamental. O resultado está à vista: falta de capacidade de resposta efetiva à população. E a centralização atualmente existente restringe as opções disponíveis.

Com o sistema proposto pela Iniciativa Liberal, caso um hospital se torne insolvente, existirão outros prestadores disponíveis para assegurar os cuidados de saúde àquela população, dado que o sistema proposto pela Iniciativa Liberal fomenta a criação de um nível mais elevado de capacidade instalada e dá flexibilidade.

Por outro lado, havendo maior transparência e maior capacidade para antecipar do problema, será possível fazer uma melhor gestão do mesmo e resolvê-lo.

Acresce que, no sistema proposto pela IL, encontra-se garantido o direito dos utentes em escolher outro subsistema com outra rede de prestadores e assim encontrar uma solução para os seus problemas de saúde.

## Como garantir que os financiadores/subsistemas não entram em colapso financeiro?

O risco de insustentabilidade que hoje temos na ADSE e no SNS não pode continuar a existir.

Os subsistemas deverão respeitar requisitos prudenciais rigorosos, desde logo relativos a requisitos de capital e a requisitos de transparência, ao nível do exigido atualmente às seguradoras.

## Qual será o resultado final da proposta da Iniciativa Liberal?

Acreditamos que o setor da saúde se organizará da seguinte forma:

- Irá existir acesso universal efetivo a cuidados de saúde, de acordo com as necessidades de saúde das pessoas.
- Os financiadores/subsistemas irão promover e organizar a sua prática clínica de forma eficiente, com um nível mais elevado de prevenção e rastreio, que se traduzirá em ganhos em saúde. À semelhança do que acontece na Holanda e em qualquer mercado concorrencial.

Poderão, por 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 de saúde novos. A pressão para evitar a saída de clientes obrigará a um esforço de proximidade e de gestão de doença desconhecida; os financiadores quererão pagar menos pelo mesmo risco: os doentes têm risco fixo.

- Os financiadores/subsistemas irão implementar orientações técnicas e clínicas e mecanismos de avaliação de resultados (i.e., ganhos de e em saúde/resultado clínico) dos prestadores. Os prestadores quererão contratualizar a sua prestação e ser pagos com base na produção e ganhos em saúde (resultado clínico). Note-se que o atual SNS surge valorizado em muitas comparações internacionais devido ao facto de não excluir ninguém (o que também acontece na proposta da Iniciativa Liberal). Mas em termos de longevidade e ganhos de saúde, os modelos concorrenenciais têm-se revelado mais eficazes.

Estas orientações técnicas e clínicas (Normas de Orientação Clínica) já existem em Portugal, mas ainda de forma incipiente e limitada. Importa promovê-las, de forma a fomentar a disseminação de boas práticas clínicas, sem perder a capacidade de análise e de adequação à situação individual.

Os prestadores irão competir pela prestação de cuidados de saúde. Financiadores e prestadores irão padronizar as suas práticas e colocar o cliente no centro da sua atuação.

- Os prestadores tenderão a suportar preços fixos, sendo que os financiadores/subsistemas os terão de certeza. Assim, de forma a otimizar os seus resultados, os prestadores tenderão, com o patrocínio dos financiadores, a organizar-se por especialidade. Se não podem ganhar na receita, ganharão pela eficiência.

Haverá assim uma lógica de redes especializadas como se viam no passado: redes de maternidades, redes de oncologia (IPOs), redes de ortopedia, etc.. Claro que estas redes terão de funcionar de forma articulada – a prática clínica é cada vez mais multidisciplinar. Mas a lógica de organização será completamente diferente do que existe atualmente onde (quase) todos os centros são multidisciplinares. Importa realçar que a gestão de unidades de muito elevada dimensão, de cariz multidisciplinar, é extraordinariamente complexa e muito cara. Os hospitais centrais geram desafios de gestão muito elevados, tendo também níveis demasiado elevados de desperdício e de des controlo financeiro. (Um bom exemplo disso é o Hospital de Santa Maria que já chegou ao ponto de ser incapaz de atrair internos para alguns dos seus serviços.).

- Os prestadores e financiadores/subsistemas tenderão a migrar para uma prestação clínica baseada na redução de frequência da doença (management care). Isto significa um enorme incentivo à prevenção e à aposta na literacia na saúde, com os inerentes benefícios e externalidades positivas.

Atualmente, os cuidados de saúde primários públicos têm, em tese, este objetivo. No entanto, esta rede não tem a capacidade de prestar o nível de cuidados a que aspira, servindo por vezes quase exclusivamente de porteiro/gate keeper aos cuidados secundários (cirurgia, por exemplo). Há um evidente desfasamento entre o que o modelo atual pretende e o que acontece na prática.

O modelo proposto pela Iniciativa Liberal é indiferente ao momento em que um subsistema paga. Terão sempre de gerir os custos inerentes aos seus utentes e serão, tendencialmente, mais compensados (menos custos no total) se investirem em ganhos de saúde (resultado clínico) no doente de forma antecipada.

- Algumas empresas de seguros poderão oferecer coberturas adicionais em regime livre.
- Os utentes terão os benefícios de uma prática mais presente e mais próxima, e poderão mudar de prestador e financiador de acordo com as suas preferências. Numa, a inscrição nas ARS, convertidas em subsistema, é automática e com base regional. Mas pretendemos a posteriori que cada uma das ARS, concorra com as demais, a nível nacional, pela satisfação dos seus utentes.

Deixará de haver listas de espera, ou serão muito reduzidas, já que os prestadores receberão mais dos financiadores se produzirem mais. Há assim incentivo à produção clínica, ou seja, à prestação efetiva de cuidados de saúde a quem deles necessite.

De facto, na Holanda (quase) não há listas de espera. Há capacidade instalada com redundâncias, o que permite acesso rápido à capacidade existente, e uma melhor capacidade para gerir riscos, em especial riscos sistémicos.

Em Portugal, do ponto de vista da capacidade do sistema para prestar cuidados de saúde, o Ministro das Finanças é o verdadeiro Ministro da Saúde. Ao controlar antecipadamente a despesa pública no setor da saúde, gera listas de espera. Não existe despesa da parte do Estado, mas esta poupança financeira limita a saúde e qualidade de vida à população e acarreta custos financeiros indiretos para a sociedade como um todo decorrente da perda de produtividade. Os utentes com capacidade financeira para o suportar recorrem ao sector privado ou social de forma a conseguirem encurtar o seu tempo de espera. Note-se que as listas de espera não são apenas causadas pelas restrições orçamentais impostas pelo Ministério das Finanças. 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 controla o SNS, ao impor o orçamento de produção e ao não gerir devidamente os incentivos presentes no sistema.

**O modelo proposto pela Iniciativa Liberal exclui cuidados de saúde com custos muito elevados, que, hoje, são aplicados na esfera pública, como tratamentos específicos ou comas induzidos, por exemplo?**

Não, os cuidados de saúde que gerem um nível de despesa mais elevado não são excluídos. Se existem no SNS atual, vão existir no modelo proposto pela IL.

O que propomos é a constituição de cinco subsistemas públicos, que concorrem entre si. Os subsistemas públicos têm financiamento autónomo e acordos com diferentes prestadores (que, no limite, podem ser os mesmos em cada um dos subsistemas).

Cada utente escolherá, obrigatoriamente, o seu subsistema, que poderá trocar todos os anos, sem custos para si.

Em cada um dos subsistemas, o valor a pagar será o mesmo. Não pagará mais se escolher o Subsistema A ou o Subsistema B. O valor é uma taxa sobre o salário (o Estado pagará a taxa dos que não trabalham ou não tenham rendimento para pagar). No curto prazo, poderá existir consignação de receita fiscal para estes efeitos.

A concorrência entre subsistemas estimulará um bom serviço e eliminará as listas de espera.

Este modelo de subsistemas obriga a explicação/exposição das coberturas existentes no SNS. Isto é, das doenças que são ou não são tratadas e dos tratamentos a efetuar em cada situação. Nenhum tratamento atualmente oferecido pelo SNS estará excluído dos cinco subsistemas propostos.

Se, por mais absurdo que seja, houver um “veto de gaveta” (por parte dos governantes ou de um subsistema), ou listas de espera longas, ou um qualquer motivo de insatisfação, o utente pode escolher outro subsistema que lhe ofereça o que procura. Há menos risco de exclusão efetiva na nossa proposta do que com a atual organização do SNS. Note-se que em Portugal 20% das cirurgias são realizadas após o tempo clínico recomendado. Na Holanda isso não acontece.

Aliás, na Holanda (onde nos inspiramos) não há listas de espera, nem é conhecido nenhum caso de exclusão. Pelo contrário. De acordo com a OCDE há mais pessoas em Portugal que declaram não ter nenhum acesso à saúde (1,7%) do que na Holanda (0,2%).

#### 40. Todas as redes de prestação passarão a ser geridas pelos subsistemas?

Nem todas as redes de prestação clínica serão geridas pelos subsistemas. A tabela abaixo mostra as responsabilidades de gestão das diferentes redes de prestação a nível internacional.

	Benchmark internacional	SNS Atual	Proposta da IL
<b>Saúde pública</b>	Estado	Estado	Estado
<b>Cuidados primários e ambulatórios</b>	Privado / Estado	Estado	Estado / Privado / Social
<b>Cuidados secundários / Especialidade</b>	Privado / Estado	Estado	Estado / Privado / Social
<b>Cuidados de emergência</b>	Privado / Estado	Estado	Estado Privado
<b>Cuidados de farmácia</b>	Privado / Estado	Privado	Estado / Privado / Social
<b>Reabilitação</b>	Estado	Privado	Estado / Privado / Social
<b>Cuidados paliativos</b>	Estado	Estado	
<b>Cuidados continuados</b>	Estado	Estado / Social	Estado
<b>Cuidados de saúde mental</b>	Estado	Estado	Estado
<b>Cuidados dentários</b>	Privado	Privado	Privado

### **Não há uma rede de terapêuticas não convencionais?**

Não. Os cuidados não convencionais, isto é, não assentes em evidência científica ou em melhores práticas, não têm qualquer espaço num sistema universal de saúde financiado com contribuições obrigatórias da população.

Quem desejar um modelo de terapêutica não convencional poderá fazê-lo, mas deverá suportar por inteiro essa despesa e os riscos associados.

O Estado deve focar a sua intervenção em práticas baseadas na Ciência e nas melhores práticas terapêuticas, com resultados comprovados e testados de forma rigorosa. Os cuidados não convencionais não têm base empírica nem validação científica, podendo, na melhor das hipóteses, gerar efeito placebo. A utilização destes cuidados pode ter riscos relevantes, incluindo o risco de levar as pessoas a não recorrer ou a adiar o recurso a cuidados de saúde comprovadamente eficazes quando deles necessitam.

O Estado não deve promover cuidados não convencionais. Não se deve mutualizar o risco da escolha individual de recorrer a este tipo de cuidados.

### **Vão promover algum apoio às terapêuticas não convencionais?**

Não. Estas atividades deverão estar sujeitas inclusivamente, à taxa de IVA mais elevada, dado que não são bens de primeira necessidade, nem existe qualquer outro motivo para desagravar a taxa de IVA que lhes é aplicável.

**Em termos de organização que outras diferenças existem entre o SNS atual e o proposto pela Iniciativa Liberal?**

	<b>SNS Atual</b>	<b>SNS proposto pela IL</b>	<b>Observações</b>
<b>Acesso provém da:</b>	Cidadania	Residência (critério mais amplo) e escolha individual	Fica claro que há um bem público, que há direitos e deveres dos cidadãos e do Estado e tem-se em conta as preferências e a liberdade de escolha do indivíduo.
<b>Financiamento</b>	Impostos + Taxas	Contribuições individuais (e impostos, para financiar os que não podem pagar)	O financiamento fica claro, transparente e sustentado. Quando houver pressão para aumento dos gastos há um resultado direto na contribuição, com impacto no salário individual e na totalidade das remunerações.
<b>Financiador</b>	Estado	Subsistemas	Conseguimos ter maior dinamismo e inovação, condições essenciais para uma adaptação às necessidades efetivas de saúde.
<b>Benefícios</b>	Implícito e não declarado	Explicito e declarado num contrato	Os serviços de saúde passam a ter instrumentos tangíveis e expressos, fomentando maior escrutínio e controlo pela sociedade. Promove-se assim menos corrupção, menos abusos, melhor planeamento, etc.
<b>Gestão</b>	Dependente do Ministério das Finanças de turno.  Orçamento negociado a cada ano	Independente do Ministério das Finanças  Deverá ser um subsector do Estado, tal como é a Segurança Social	Fim das cativações e garantia de provisão efetiva de financiamento.
<b>Prestadores</b>	Tendencialmente públicos	Contratação do setor público, do setor privado e do setor social	Pagamento de acordo com as regras de mercado; mobilização de toda a capacidade instalada; incentivos à criação de capacidade instalada adequada.

## **Os subsistemas irão oferecer todos a mesma coisa? Ou alguns subsistemas podem oferecer mais coisas?**

A oferta será a mesma. Mas a prática concreta poderá ser diferente. Alguns subsistemas poderão oferecer acessos a consultórios, clínicas ou hospitalares diferentes, ou ter uma política de taxas moderadoras diferente, mais ou menos vantajosa (ainda que igualmente controlada).

## **Porque é que é importante ter uma contribuição única proporcional por cada um dos utentes?**

Para garantir a universalidade e a transparência.

Facilmente os cuidados de saúde ficam cativos de interesses; há demasiada concentração de poder e muita assimetria de informação.

Com a proposta da Iniciativa Liberal, cada um pagará proporcionalmente o mesmo pelo acesso aos subsistemas. Os subsistemas pagarão aos prestadores (médicos, enfermeiros, clínicas, hospitalares, etc.) um valor de mercado, pré-estabelecido ou contratualizado.

Haverá assim um elemento de solidariedade: cada um paga para o conjunto da sociedade, e esse conjunto faz uma alocação conforme as necessidades em saúde.

Um regime progressivo, onde quanto maior o rendimento maior a taxa da contribuição, como acontece com o IRS atual tem várias debilidades:

- Não permite uma previsibilidade da receita;
- Irá colocar pressão para deduções e exclusões na contribuição de saúde;
- Não é adequado a regimes de inflação, já que esta vai erodindo o rendimento levando as famílias a aumentar o valor da sua contribuição de forma desmesurada;
- Leva a uma discussão sem fim sobre o ritmo de progressividade, novos escalões,
- etc.

É de salientar que em Portugal as contribuições sociais (isto é, para a segurança social) nunca tiveram isenções e sempre foram proporcionais. Essa prática é aceite em Portugal há muito tempo por todos, estando esta regra inclusivamente presente na Constituição.

As contribuições individuais são também mais transparentes e permitem uma maior tangibilidade do custo. Cada pessoa poderá verificar, no seu recibo de vencimento, quanto está a pagar pelo Serviço Nacional de Saúde.

Com uma taxa fixa, é progressivo na medida em que quem ganha mais, com a mesma taxa, pagará mais. Quem ganha menos, pagará menos.

## **A contribuição / taxa é descontada mensalmente do salário?**

Sim, como acontece na Segurança Social.

Tal como a Segurança Social, a Iniciativa Liberal propõe transformar a Saúde num subsetor independente do Estado.

Excepcionalmente, no curto prazo e de forma transitória, atendendo ao facto do nosso sistema fiscal ser bastante complexo, poderemos aceitar uma consignação de impostos.

Os valores não provenientes do trabalho e declarados no IRS (na proposta da Iniciativa Liberal há um englobamento com taxa plana) sofrerão igualmente a mesma contribuição. No curto prazo, e de forma transitória, como se pretende consignar receita parte da receita fiscal não há um verdadeiro problema.

### A contribuição / taxa depende do número de filhos/ dependentes?

Não. Cada indivíduo paga a sua contribuição, e não paga mais pelo número de filhos. O Estado assumirá as responsabilidades dos menores, desempregados, inválidos, refugiados, apátridas e de todos os que não poderem trabalhar ou pagar.

É o mesmo modelo da segurança social. A taxa é fixa sobre o salário, e sem deduções pelo número de filhos.

### É a entidade patronal que processa a minha contribuição (tal como na Segurança Social)?

O valor será sempre descontado no salário e nesse sentido processado pela Entidade Patronal. Mas acreditamos que é muito importante que o cidadão veja regularmente o custo dos seus cuidados e exija os seus direitos. Assim, a totalidade desta contribuição deverá estar visível no recibo de ordenado.

Mesmo que no curto prazo haja consignação de impostos, queremos que o valor esteja inscrito no recibo de ordenado.

### A entidade patronal contribui, também, para o sistema, tal como na Segurança Social atualmente?

Sim. Do ponto de vista formal, o regime de financiamento da saúde pode ser próximo do da segurança social, onde é dito que o trabalhador paga uma quotização e a entidade patronal paga uma contribuição. Porém, na verdade, quem paga estes valores é sempre o trabalhador com o seu trabalho.

### Mais uma vez é de salientar que terá de haver um reajuste da carga fiscal sobre os indivíduos, para que esta não aumente A exigência do pagamento obrigatório de uma contribuição para a Saúde não é uma medida iliberal?

A Iniciativa Liberal defende a liberdade individual e a igualdade de oportunidades.

Ambos os princípios apontam para a necessidade de assegurar o acesso universal a cuidados de saúde, dado que o acesso efetivo a estes cuidados promove que a pessoa seja, efetivamente, mais livre, e mitiga o risco de desigualdade de oportunidades por motivos de saúde.

Para assegurar este acesso universal é necessária intervenção do Estado, que serve, desde logo, como financiador, mas também com outras funções.

O pagamento de uma contribuição permite assegurar que ninguém pode ser excluído e uma partilha obrigatória de risco. Por outro lado, se houver uma subscrição individual (com preços individuais) haverá uma seleção adversa de risco, o que importa prevenir.

**A Iniciativa Liberal diz que uma contribuição única para aceder ao SNS garante a universalidade de acesso e a mutualização do risco. Por que motivo não propõem o mesmo para outros setores?**

A Iniciativa Liberal defende mutualização de financiamento quando nos encontramos perante bens públicos, ou seja, bens em que todos beneficiam e em que não é possível excluir esse benefício. Ou seja, cada um paga proporcionalmente ao que ganha, e tem serviços iguais.

**"A Iniciativa Liberal diz que quer alterar o sistema de gestão do SNS, quando o que falta é apenas mais dinheiro"**

Não é verdade que falte apenas mais dinheiro. O nosso modelo de saúde não é tão mais barato (em % do PIB) que o modelo holandês, que serve de referência à proposta da Iniciativa Liberal – apenas <1% do PIB.

O nosso sistema de saúde tem problemas estruturais, que decorrem da forma como se encontra desenhado. Não incentiva as melhores práticas, deixa o sistema capturado por interesses e rendas, e deixa de fora uma parte da população.

Recentemente, podemos ainda apontar para as sucessivas demissões em bloco de chefes de serviço em hospitais por todo o país.

Temos de ter um modelo de saúde que tenha em si mesmo as sementes da sua própria correção, e capaz de resistir a choques, de forma resiliente.

**Vai continuar a haver taxas moderadoras?**

Sim. As taxas moderadoras fazem sentido.

Quando o serviço é totalmente gratuito ou facilmente acessível, promove-se uma utilização abusiva, dado que as pessoas acorrem ao serviço mesmo que os benefícios disso sejam inferiores ao custo social da prestação do serviço. Na verdade, as pessoas acorrem ao serviço sem pensar se verdadeiramente necessitam dele, gerando pressão excessiva sobre os prestadores de cuidados de saúde, em detrimento de todos. Urge resolver esse problema e compensá-lo com uma aposta na literacia em saúde da nossa população, que faz parte da nossa proposta.

Além disso, o subsistema deve dispor de mecanismos que lhe permitam gerir adequadamente a pressão sobre as suas unidades de prestação de cuidados de saúde, incentivando os seus utentes a utilizar as unidades numa ótica de maximização dos benefícios face aos custos para o sistema.

Para incentivar uma utilização mais racional das unidades de saúde, é necessário algum copagamento da parte dos utentes. Este pagamento deve ser, no entanto, com base no rendimento (proporcional), de forma que efetivamente modere o consumo, não o impeça quando ele é necessário, e dirija todos os utentes para a rede relevante. De facto, um valor absoluto (como hoje acontece) é demasiado barato para uns, com mais recursos, não servindo o seu propósito, ou é demasiado caro para outros, com menos recursos, acabando por levar a falta de acesso efetivo, ainda que necessário. Em ambos os casos, a taxa moderadora não se encontra a servir o seu propósito – o de moderação.

Note-se que as taxas moderadoras não são, nem podem ser entendidas como uma forma de financiamento dos subsistemas, nem devem ser aplicadas quando a procura de cuidados de saúde não é determinada pelo utente.

## Este modelo de saúde é conforme à Constituição?

Sim. A proposta da Iniciativa Liberal garante que:

- Todos têm direito à proteção da saúde;
- Através de um serviço nacional de saúde universal;
- Que tem em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, sendo tendencialmente gratuito;
- O Estado lidera a proteção do direito à proteção da saúde;
- É garantido o acesso a todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação;
- O modelo da IL promove uma gestão mais descentralizada e participada que o atual;
- O modelo é mais racional e eficiente na cobertura do país, bem como nos instrumentos de fiscalização e disciplinar do setor da saúde.

## "A Iniciativa Liberal quer pagar pouco aos funcionários públicos!"

Não é verdade. Queremos pagar o valor de mercado aos profissionais e aos restantes fornecedores do Estado.

Indo por partes:

- No sistema universal de saúde que estamos a propor, cada residente pagará uma percentagem do seu salário ao subsistema (e quando não puder, o Estado paga).
- Do subsistema aos fornecedores, o pagamento ocorre a preços de mercado.

Ou seja, o mais natural é que os profissionais de saúde ganhem mais e em concordância com as suas habilitações, produtividade e mérito e os fornecedores recebam atempadamente, devido à pressão concorrencial.

## O mundo está a mudar, como veem a saúde digital?

Cada subsistema deverá definir uma estratégia de saúde digital. Esta estratégia deverá irá permitir uma maior eficiência na utilização dos recursos existentes, chegar mais longe na prestação de cuidados de saúde e melhorar a informação de apoio á tomada de decisão em saúde.

É expectável que cada subsistema desenhe a sua estratégia de acordo com as melhores práticas e seguindo as recomendações com o plano da Comissão Europeia para uma Europa Digital.

## Como veem a falta de profissionais médicos e enfermeiros em Portugal? Não faz sentido falarmos em exclusividade no SNS?

Em Portugal, formam-se e trabalham profissionais de saúde em número suficiente para assegurar a prestação de cuidados de saúde à nossa população. Basta analisar os rácios de médico e enfermeiro por número de pessoas residentes e compará-los com outros países europeus.

Isto não significa que trabalhem no SNS profissionais de saúde suficientes. Muitos destes profissionais têm optado (e cada vez mais) por trabalhar no sector privado, social, por mudar de carreira ou por emigrar.

Por opção política, a capacidade instalada existente nos sectores privado e social é vista como acessória (ou de último recurso) na mais recente versão da Lei de Bases em Saúde e assim os residentes em Portugal são privados do acesso a profissionais de saúde de qualidade e em grande parte formados em Portugal, com dinheiro dos contribuintes.

Por tudo isto, a Iniciativa Liberal não vê na exclusividade no SNS uma solução. A liberdade contratual tem até permitido expor as fragilidades existentes no SNS que levam os profissionais de saúde a sair, como a falta de condições dignas de trabalho e de remunerações adequadas ao trabalho desempenhado. Obrigá-los a exercer em exclusividade não resolverá essas fragilidades, apenas as mascarárá, gerando problemas ainda maiores. Seria um “tapar o sol com a peneira”.

Pelo contrário e pela positiva, é fundamental agir sobre o que afasta os profissionais do SNS e esta proposta a isso aspira, ao reformular a sua estrutura do SNS, ao sugerir utilizar a capacidade instalada em prestadores privados e do setor sociais, ao dar ao SNS viabilidade e assim impedir a sua continuada degradação. A liberdade contratual promoverá a eficiência, e permitirá melhorias nas condições remuneratórias e de trabalho dos profissionais de saúde.

O que de bom o SNS ainda oferece tem por base, quase exclusivamente, desde há demasiados anos, a boa vontade e extrema dedicação dos seus profissionais. Ora, a boa vontade não durará para sempre, em especial quando é paga com falsas promessas, manipulação da opinião pública e ingratidão.

## **É possível ter um SNS verde?**

Todo o modelo de saúde da Iniciativa Liberal está planeado para que seja limitado planeamento central. Cada subsistema terá de encontrar a sua estratégia e implementá-la, para a satisfação dos utentes e garantia da universalidade de acesso.

Sabemos que a União Europeia estabeleceu o objetivo de se tornar no primeiro continente a atingir a neutralidade climática em 2050, tendo como meta intermédia reduzir em 55% as emissões (face aos níveis de 1990) até 2030. As organizações em geral, e as de saúde em particular, são um importante motor desta transformação, e têm a obrigação de liderar este processo e operar as mudanças necessárias para atingir estes objetivos.

Adicionalmente, na COP26, 40 países assinaram o compromisso de descarbonizar os seus sistemas de saúde. No mundo, os sistemas de saúde são responsáveis por 4,6% das emissões carbónicas.

Portugal não assinou esse compromisso. Deveria tê-lo feito.

A descarbonização na saúde, que deve ser uma prioridade, implica que sejam alocados, também, através do Plano de Recuperação e Resiliência, os meios necessários para que as instituições do SNS possam fazer a sua transição energética e tomar medidas que tornem o SNS mais resiliente às alterações climáticas. Isto implica:

- Gradual substituição das ambulâncias e outros veículos do SNS por transportes híbridos ou elétricos;
- Elaboração de um plano de ação de melhoria da eficiência energética através da transição para energias renováveis;
- Alteração gradual da iluminação dos hospitais para LED;
- Obrigar todos os fornecedores do SNS a publicar um plano de redução de emissões de carbono que esteja alinhado com os objetivos fixados pela CE;

- Valorização em todos os processos de aquisição das medidas ambientais implementadas pelos fornecedores, quer a nível da redução das emissões quer a nível da utilização de matérias ao plástico de uso único;
- Elaboração de um plano de avaliação do impacto dos riscos climáticos para o SNS;
- Obrigatoriedade que todos os novos edifícios sejam neutros em emissões.

### **Os medicamentos estão incluídos no pacote de saúde da Iniciativa Liberal?**

Sim, estão incluídos.

### **Os preços dos medicamentos e dos meios complementares de diagnóstico e terapêutica, e da saúde em geral, estão sempre a crescer. Como é que o vosso SNS se vai aguentar?**

Essa é uma vantagem do modelo da Iniciativa Liberal. O financiamento da saúde está limitado ao crescimento dos salários da economia. E esse valor é conhecido e previsível.

Além disso, cada subsistema irá encontrar formas diferentes de disciplinar os fornecedores de saúde. Com a vantagem de que haverá, potencialmente, cinco estratégias distintas (de cada um dos subsistemas) e, assim, diferentes fontes de aprendizagem e oportunidades de inovação

### **Se houver uma crise económica/financeira, como é que os subsistemas e o SNS serão financiados?**

Ninguém ficará sem acesso a cuidados de saúde em caso de crise económica/financeira.

Em primeiro lugar, o Estado cobrirá o valor de todos os que não podem pagar – pelo que em caso de desemprego elevado, aumentarão automaticamente as transferências do Orçamento do Estado.

Porém, como não queremos que a Saúde cause uma pressão elevada em momentos de crise económica, defendemos a criação de um Fundo de Estabilização. Esse fundo deve ser capitalizado nos anos normais – i.e. deve ser colocado um valor de parte todos os anos –, devendo ser usado aquando de crise severa, de acordo com pressupostos previstos na lei que crie o Fundo de Estabilização.

### **Como é que o sistema proposto pela Iniciativa Liberal lidará com o envelhecimento generalizado da população e inerentes custos e riscos?**

O sistema proposto pela Iniciativa Liberal tem fortes incentivos em apostar na prevenção e em rastreios, de forma a minimizar os seus custos e maximizar os ganhos em saúde.

O acesso generalizado a prevenção e rastreios permitirá diminuir os custos e mitigar os riscos inerentes a uma população cada vez mais envelhecida, permitindo prevenir doenças e identificá-las mais cedo, quando elas ocorram, em especial em casos particularmente graves, como o cancro.

## **PELO ACESSO UNIVERSAL A CUIDADOS DE SAÚDE, NÃO A LISTAS DE ESPERA – “MAIS ESCOLHA, MENOS ESPERA, MELHOR SAÚDE!”**

### **OBJETIVOS**

- Reduzir para metade, no prazo máximo de um ano, as listas de espera para consulta externa e para cirurgia, de forma permanente e sustentada;
- Criar incentivos para o aumento da produção programada normal dos hospitais que sejam entidades públicas empresariais (“EPE”);
- Potenciar a utilização adequada do Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia (“SIGIC”).

### **PROPOSTA**

1. Realizar um concurso público de cuidados de saúde de abrangência internacional, sobretudo de consultas de especialidade e de cirurgias, por forma a compensar o acréscimo às listas de espera registado nos últimos dois anos, com as seguintes características:
  - a. Poderão concorrer quaisquer prestadores, incluindo do setor privado e social desde que habilitados para tal e devidamente autorizados pela Entidade Reguladora da Saúde (sendo criado um procedimento de habilitação urgente, para entidades estrangeiras que concorram e não disponham ainda de habilitação);
  - b. A remuneração deverá ter como base as tabelas de remuneração por grupos de diagnósticos homogéneos (“GDH”), ajustadas ao case mix, publicadas na Portaria n.º 207/2017;
  - c. O acesso é facultado pelo hospital de origem;
  - d. Os cuidados de saúde vão a concurso por GDH e vários prestadores poderão concorrer até ser satisfeita a procura;
  - e. A prestação dos cuidados poderá ser entregue, em lote, a mais do que um prestador.
2. No contexto dos hospitais EPE, definir uma componente de produção variável, aplicável a determinadas especialidades clínicas, que permita definir volumes de produção médios ajustados ao case mix e desta forma:
  - a. estipular objetivos de produção para os profissionais de saúde, em particular equipas cirúrgicas;
  - b. remunerar a produção adicional daqueles que, cumprindo os volumes de produção e mantendo a qualidade dos cuidados, consigam alcançar e exceder os valores médios.

3. Potenciar a utilização do SIGIC, mitigando adequadamente os riscos de utilização indevida.
4. Promover programas de cooperação a nível europeu e a nível internacional, que permitam tratamento em países estrangeiros ou vinda de profissionais de saúde estrangeiros para Portugal, ainda que de forma temporária.

## RACIONAL

1. É uma função essencial do Estado assegurar o acesso universal a cuidados de saúde. Em Portugal, no entanto, as listas de espera têm-se vindo a avolumar há décadas, tendo ainda piorado durante o período da pandemia.
2. O portal do SNS indica vários hospitais com 1 a 2 anos de tempo de espera para diversas consultas de especialidade ou cirurgia. Se considerarmos o circuito completo, desde a primeira consulta de cuidados primários até à cirurgia, então o tempo total pode chegar, por vezes, aos 3 e 4 anos. Esta excessiva morosidade condiciona, de forma muito relevante, o acesso a cuidados de saúde, com particular prejuízo para as pessoas com menos recursos e, portanto, com menos alternativas. Em vez de acesso universal a cuidados de saúde, temos acesso universal a listas de espera.
3. A resposta do Governo do PS à pandemia covid-19 agravou, de forma alarmante, esta situação. Segundo o relatório Health at a Glance 2021, da OCDE, Portugal foi o segundo país com mais necessidades de saúde por satisfazer em 2020, apenas superado pela Hungria.
4. Devido à suspensão da atividade programada dos hospitais, mais de um milhão de consultas de especialidade e mais de 150 mil cirurgias foram adiadas. Ficaram ainda milhares de rastreios oncológicos por realizar. No mínimo, o estado de saúde destes pacientes deteriorou-se substancialmente. No limite, conduziu a mortes evitáveis.
5. A resolução efetiva e sustentável das listas de espera requer uma intervenção profunda no Serviço Nacional de Saúde, nas suas várias dimensões. No curto-prazo, o problema deve ser mitigado com a adoção de medidas que visem reduzir de forma significativa os volumes das listas de espera, num curto espaço de tempo, ao mesmo tempo que criam incentivos para que haja um uso mais produtivo e eficiente dos recursos.
6. O SIGIC é, também, um instrumento importante para esta redução. O atraso sistemático do SNS na prestação de cuidados de saúde de forma tempestiva motivou a criação do SIGIC, em 2004. Desde então, o SIGIC permitiu reduzir substancialmente as listas de espera, através da referenciação dos pacientes para outros hospitais do sector público, privado e social, quando os tempos máximos de resposta garantida são excedidos. Importa potenciar a utilização do SIGIC, mitigando adequadamente a sua utilização abusiva.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A componente variável de remuneração não vai criar uma diferenciação entre profissionais de saúde?

Vai, e esse é justamente o objetivo: diferenciar a remuneração em função da produção de cada profissional de saúde, criando incentivos para um aumento de produtividade da atividade clínica normal. Isto é fundamental para que existam incentivos à melhoria da eficiência dos hospitais EPE, o que, por sua vez, contribuirá para a diminuição das listas de espera. Este modelo é análogo ao praticado nos hospitais PPP, que também remuneram em função da produção, ou pelas USFs modelo B, que têm uma componente da remuneração indexada ao cumprimento de métricas de produtividade.

### Porquê realizar um concurso público para promover a prestação dos cuidados de saúde necessários para reduzir as listas de espera?

Um concurso público permitirá que as várias entidades com capacidade para prestar os cuidados de saúde em falta concorram para o fazer, permitindo mobilizar a capacidade instalada disponível para dar resposta às necessidades urgentes de prestação de serviços de saúde existentes.

### Porquê um concurso público internacional?

Um concurso público internacional aumenta o número potencial de entidades a concorrer, o que permitirá mobilizar mais recursos para diminuir as listas de espera no prazo definido.

### Qual a relevância do SIGIC? Isso não tem um custo elevado?

O SIGIC tem sido eficaz em permitir diminuir as listas de espera, sendo um instrumento essencial para o fazer neste momento de emergência. Será necessário continuar a mitigar os riscos de utilização indevida do sistema, mas o mesmo não pode ser descurado na batalha contra as listas de espera e pelo acesso efetivo a cuidados de saúde por todos aqueles que deles necessitem.

### Porquê apostar na cooperação europeia e internacional?

#### Não terá um custo elevado?

A cooperação europeia e internacional poderá permitir colmatar falhas de recursos humanos necessários para dar resposta à necessidade muito urgente de diminuição das listas de espera, bem como procurar aproveitar a capacidade instalada em outros países para colmatar eventuais falhas da capacidade instalada em Portugal.

## DEFINIÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO PARA REVITALIZAR A GESTÃO DOS HOSPITAIS PÚBLICOS

### OBJETIVOS

- Aumentar a transparência em relação aos critérios que sustentam as decisões em relação aos modelos de gestão a implementar nos hospitais públicos e garantir que os mesmos são suportados em indicadores de qualidade e de custo-benefício, abordagem essencial para a sustentabilidade do SNS e aplicação dos fundos públicos.
- Definir um plano de ação com objetivos mensuráveis, medidas concretas e um cronograma claro de médio prazo, para melhorar a gestão dos hospitais públicos, em três pilares-chave: a qualidade da prestação de cuidados de saúde, a aplicação eficiente dos recursos financeiros do estado e a valorização dos profissionais de saúde.
- Garantir a autonomia dos conselhos de administração dos hospitais e demais unidades de saúde na gestão hospitalar, pelo menos, das necessidades de curto-prazo.

### PROPOSTA

- Estudar o impacto dos processos de reversão dos hospitais de Braga, Vila Franca de Xira e Loures na gestão hospitalar assim como nos indicadores de qualidade e eficiência.
- Retirar da Lei de Bases da Saúde a exigência ideológica de que a gestão privada dos hospitais públicos tem de ser “excepcional”, “supletiva” e “temporária”, o que não é razoável quando:
  1. Nos últimos 20 anos, vários hospitais foram geridos em PPP com elevados índices de satisfação dos utentes, que não diferenciam na sua utilização uma gestão privada de pública.
  2. As entidades fiscalizadoras evidenciam que as PPP estão plenamente integradas no SNS.
- Clarificar o plano do SNS para a criação de PPP em 2022-2025 e tornar pública a matriz de critérios que determina a escolha entre optar pela gestão de um hospital público através de uma PPP ou de uma EPE.
- Voltar a colocar a principal decisão das PPP no Ministério das Finanças e da Saúde e não no Conselho de Ministros.
- Exigir a implementação das recomendações do Tribunal de Contas dirigidas ao Ministro da Saúde, e às entidades auditadas, para a necessidade de serem realizados inquéritos de satisfação dos utentes de todas as unidades hospitalares do SNS e de desenvolver indicadores de desempenho comparáveis aos apurados nas PPP, por forma a permitir a comparação entre os hospitais geridos em PPP e os restantes hospitais do SNS, e a clarificar os utentes do SNS sobre a valia relativa dos dois modelos de gestão.
- Promover a disponibilização pública, no portal da transparência do SNS, de todos os indicadores de desempenho dos hospitais públicos por forma a permitir o escrutínio do público e da academia, com a melhoria continua dos indicadores e o reforço de investigação científica na área.

- Terminar com a prática de financiamento dos hospitais por aumentos de capital.
- Apresentar à Assembleia da República os desvios de execução da despesa apresentando, caso seja necessário, os respetivos Orçamentos Retificativos.
- Contratualizar a produção com todos os hospitais públicos de forma a implementar medidas que garantam a flexibilidade nos Conselhos de Administração de decisões com impacto crítico na gestão hospitalar, promovendo a sua autonomia na renovação de equipamentos e contratação ou avaliação de profissionais de saúde, com a devida responsabilidade e escrutínio, por exemplo através:
  1. De um orçamento de reserva para utilização excepcional, mas discricionária, sujeito a revisão anual mediante o impacto e os resultados da sua utilização.
  2. De condições contratuais e incentivos específicos para a contratação de médicos para os serviços de urgência, evitando recorrer a tarefeiros a um custo bastante mais elevado e sem a mesma coesão e integração com as equipas do serviço.
- Promover procedimentos de concursos para transformar em PPP:
  1. Os hospitais públicos em que há evidência histórica e benchmark entre a gestão do hospital como EPE ou PPP na última década que demonstre inequivocamente benefício para o Estado e utentes (Braga, Loures e Vila Franca de Xira) de ser uma PPP.
  2. Os hospitais públicos em cada grupo de benchmark com o gasto operacional por doente padrão mais elevado em relação aos seus pares, atendendo à eficiência obtida no modelo de PPP.
- Estabelecer o prazo mínimo para os contratos de gestão, privilegiando a rotatividade da gestão das infraestruturas do Estado e garantindo aos colaboradores, utentes e à entidade gestora um período minimamente razoável de estabilidade.
- Estabelecer uma comissão independente que possa renegociar os critérios para a celebração de novos contratos de gestão em regime PPP e a sua contratualização, garantindo que constituem uma mais-valia para todas as partes: o Estado, entidades gestoras e utentes, utilizando como referência para os acordos de produção estudos de projeção futura e incorporando as variáveis que nestas impactam como, por exemplo, a demografia da população abrangida, a incidência de doenças crónicas, a capacidade de resposta de zonas adjacentes ou os novos tratamentos a serem implementados.
- Permitir que as PPP, tal como acontece nos Hospitais Públicos, possam acautelar as novas linhas de produção que vão mudando ao longo de um período de 7 anos, alterando a produção acordada automaticamente em conformidade, com base num conjunto de critérios e indicadores exógenos a acordar.

## RACIONAL

### 1. O SNS está em rutura mesmo fora de períodos de maior procura, sem autonomia e enfraquecido segundo os profissionais de saúde e a Ordem dos Médicos

A situação nos hospitais públicos continua a ser crítica depois de ultrapassado o pico da pandemia, com falta de recursos humanos e financeiros, pessoal desmotivado e sistemas de gestão pouco eficientes.

O Hospital de Setúbal é um bom exemplo conforme relatado pelo diretor clínico em outubro de 2021 ao alertar para a rutura nos serviços de urgência, blocos operatórios, oncologia, maternidade ou anestesia. A ausência de anestesistas impede a recuperação das cirurgias atrasadas e a máxima utilização da capacidade instalada nos blocos operatórios, e, por outro lado, as especialidades de ginecologia, oncologia ou pediatria estão em risco de encerramento<sup>6</sup>, com os profissionais de saúde exaustos e a demissão do diretor clínico e dos restantes 86 responsáveis de equipa. A resposta do Ministério da Saúde foi anunciar a contratação de 10 médicos especialistas<sup>7</sup>, naturalmente insuficiente e sem qualquer impacto nos sistemas de gestão.

O Hospital de Leiria também em outubro de 2021 já se encontrava numa situação semelhante, sem capacidade de resposta<sup>8</sup>. Em ambos os casos de Setúbal e Leiria, a Ordem dos Médicos afirmou que “é um retrato fiel do Serviço Nacional de Saúde” e o bastonário reiterou que o SNS tem “de se tornar concorrencial com o setor privado da saúde e com outros países da União Europeia”<sup>9</sup> para conseguir reter os seus médicos.

Já em Novembro, no hospital de Santa Maria, uma referência nacional e em Lisboa, os dez chefes da equipa de urgência cirúrgica demitiram-se devido às exigências de horas extraordinárias nas escadas do serviço e à falta de pessoal<sup>10</sup>.

A realidade é que os médicos estão a desistir do SNS. Apenas 53% dos médicos inscritos na ordem trabalham no SNS<sup>11</sup> e entre fevereiro de 2019 e julho de 2021, o número de portugueses sem médico de família quase duplicou.

Na avaliação ao OE para 2020 a UTAO destaca ser “evidente para observadores externos que os estrangulamentos na gestão da generalidade das unidades (...) do SNS não se resume à insuficiência de dotações” apontando que o sistema de saúde “é demasiado grande e complexo para concentrar no poder político tantos atos de gestão que deveriam estar descentralizados, com responsabilização pelos resultados, nos conselhos de administração”.

<sup>6</sup> <https://tvi24.iol.pt/sociedade/saude/hospital-de-setubal-faltam-medicos-faltam-condicoes-de-trabalho-sobejam-doentes>

<sup>7</sup> <https://www.dn.pt/sociedade/grito-de-revolta-87-clinicos-apresentam-se-demissao-no-hospital-de-setubal-14194815.html>

<sup>8</sup> <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/situacao-dramatica-acesso-ao-servico-de-urgencia-do-hospital-de-leiria-limitado-14213839.html>

<sup>9</sup> <https://www.jn.pt/nacional/centro-hospitalar-de-setubal-e-retrato-fiel-do-sns-14254839.html>

<sup>10</sup> <https://expresso.pt/sociedade/2021-11-22-Demitiram-se-os-chefes-da-urgencia-cirurgica-do-Hospital-Santa-Maria-em-Lisboa-d6a729a4>

<sup>11</sup> <https://www.dn.pt/sociedade/quase-metade-dos-medicos-trabalha-fora-do-sns-14259825.html>

## **2. SNS mantém-se incapaz de garantir o acesso das pessoas à saúde**

O défice acumulado no seguimento de doentes desde o início da pandemia que tem contribuído para os excessos de mortalidade não COVID e para o aparecimento de doentes em fase muito mais avançada do que seria de esperar num bom sistema de saúde não coaduna com o sistema universal de saúde previsto na constituição, com a atual lei de bases (ponto 1 alínea b da base 2: “a aceder aos cuidados de saúde adequados à sua situação, com prontidão e no tempo considerado clinicamente aceitável, de forma digna”) e acima de tudo com a mais básica humanidade e promoção da dignidade da vida humana.

## **3. A suborçamentação do SNS oculta o seu real custo para o Estado e torna-o um doente crónico que entra e sai dos cuidados intensivos**

**3.1 Suborçamentação:** O relatório<sup>12</sup> de apreciação da Conta Geral do Estado em 2019 da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) já era claro: o governo suborçamenta o SNS e corrige os desequilíbrios com injeções de capital regulares que pretendem mitigar o incumprimento dos rácios mínimos de solvabilidade e os pagamentos em atraso a fornecedores. Mas não é apenas um desfasamento temporal porque estes atrasos, por exemplo, “causam preços mais elevados nos bens e serviços adquiridos pelo SNS”. É uma forma de controlo centralizado de um SNS que não tem sistemas de gestão e controlo da despesa eficientes para poder ser gerido de forma descentralizada como a sua complexidade exige.

**3.2 Centralização:** Citando o relatório da UTAO, “a gestão dos estabelecimentos do SNS é ainda condicionada por uma centralização excessiva, na tutela sectorial e no Ministério das Finanças, de decisões que deveriam ser tomadas na esfera de autonomia dos conselhos de administração, como sejam a contratação de pessoal e a panóplia de atos de gestão corrente que carecem de autorização política morosa e sujeita a elevada burocracia. Sem uma correção estrutural e integrada de todas estas dimensões, os estrangulamentos na atividade assistencial continuarão a ser uma realidade para utentes, trabalhadores, gestores e fornecedores”.

Através da centralização de mecanismos de controlo e aprovação prévia nas tutelas setoriais e da área das Finanças, pretende-se conter o crescimento no volume de trabalhadores e o recurso à utilização de serviços prestados por entidades externas, mas de acordo com a UTAO, “há uma clara desproporcionalidade entre o esforço exigido para obter as autorizações e a materialidade da despesa em causa”. Reitera também que “os pesados processos administrativos não são escalados em função do volume de trabalhadores que se pretende contratar nem do valor das adjudicações de serviços que se deseja realizar”.

<sup>12</sup> <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx?t=513239756447456752325679595777675a47386752584e3059575276&Path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764e554e5052693942636e463161585a765132397461584e7a59573876565652425479394462323530595342485a584a686243426b62794246633352685a47383d>

**3.3 Contabilidade criativa e cativações:** Note-se que este centralismo e mecanismo de repressão da despesa não é feito pelo Ministério da Saúde, mas pelo Ministério das Finanças, através de injeções de capital nos Hospitais do SNS. Pode parecer um detalhe, mas desta forma, o reforço da receita em saúde (i) não é controlada pelo ministério da tutela e (ii) não entra nas contas regulares do SNS, mas (iii) na aquisição de ativos financeiros do Ministério das Finanças – afastando assim a necessidade de registar um desvio orçamental num eventual orçamento retificativo. A opacidade é total, já que se afasta um acompanhamento da execução orçamental da Assembleia da República e demais organismos fiscalizadores dos gastos do estado. Ou seja, na prática há uma forte repressão da despesa no SNS (500 milhões) que não surge nos números de execução orçamental.

**3.4 Falta de vontade política:** Na avaliação do OE para 2020, elaborado em 2019, antes de surgir a dimensão Covid, que tem sido a justificação para a ausência de várias reformas, e quando se anunciava o reforço do SNS, a UTAO afirmava que “o reforço do financiamento para a despesa efetiva do programa orçamental da Saúde e, em particular, do SNS não satisfaz os critérios necessários para ser classificado como uma medida com impacto orçamental correspondente a uma mudança de orientação política”.<sup>13</sup>

#### 4. Reversões de PPP indicam degradação da gestão hospitalar e menor autonomia

Apenas após 6 meses de gestão por EPE, a Ordem dos Médicos evidencia diferenças significativas em relação à gestão em PPP como “escusas de responsabilidade e insuficiências de serviços”, reforçando ser algo a “que não estávamos habituados neste hospital”<sup>14</sup> e apontando como causa a menor autonomia de decisão e contratação, com impacto direto na capacitação de médicos e equipamentos em tempo útil.

No Hospital de Braga, também ex-PPP, 9 dos 16 chefes de equipa de urgência demitiram-se pela falta de médicos que é suprida com recurso a tarefeiros, mais uma vez pela incapacidade dos sistemas de gestão de tomar decisões e contratar em tempo útil.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764e554e5052693942636e463161585a765132397461584e7a59573876565652425479395063734f6e5957316c626e52764a5449775a47386c4d6a424663352685a47387656565242547931535a5777744d4449744d6a41794d463951543056664d6a41794d4335775a47593d&fich=UTAO-Rel-02-2020\\_POE\\_2020.pdf&inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764e554e5052693942636e463161585a765132397461584e7a59573876565652425479395063734f6e5957316c626e52764a5449775a47386c4d6a424663352685a47387656565242547931535a5777744d4449744d6a41794d463951543056664d6a41794d4335775a47593d&fich=UTAO-Rel-02-2020_POE_2020.pdf&inline=true)

<sup>14</sup> <https://www.dn.pt/sociedade/hospital-de-vila-franca-xira-nao-tem-medicos-nem-condicoes-de-trabalho-denuncia-ordem-14207831.html>

<sup>15</sup> <https://observador.pt/2021/10/25/mais-de-metade-dos-diretores-dos-servicos-de-urgencia-do-hospital-de-braga-demitem-se-em-bloco/>

**5. As entidades oficiais de fiscalização concluem que PPP prestam melhor serviço a todas as partes e são mais eficientes do que os hospitais geridos por EPE**

**5.1 Melhor gestão dos recursos financeiros:** O Tribunal de Contas e a Entidade Reguladora da Saúde reiteram sucessivamente nos seus relatórios de acompanhamento que a prestação de cuidados de saúde pelos operadores privados é de boa qualidade, os recursos humanos usufruem de condições de trabalho e planos de carreira melhores e existe uma melhor gestão dos recursos financeiros.

Segundo a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos do Ministério das Finanças e da Saúde (UTAP), os hospitais em regime de Parceria Público-Privada (PPP) "estão plenamente integrados no SNS e geraram poupanças para o Estado entre 2014 e 2019 no valor de 203 milhões de Euros", valores que inclusivamente tendem a ser superiores pelo facto de apenas ter sido analisada parte da execução dos contratos de gestão.

A UTAP reforça também que "as PPP hospitalares foram genericamente mais eficientes do que a média dos hospitais de gestão pública comparáveis e estiveram alinhadas com o desempenho médio quanto a indicadores de qualidade, eficácia e acesso".

A nível de eficiência, em 2018, as PPP dos Hospitais de Braga (€2.280), de Loures (€2.815) e de Vila Franca de Xira (€2.859) apresentaram os três mais baixos custos operacionais por doente padrão apurados, posição consistentemente ocupada pela PPP de Braga desde 2013.

**5.2 Melhor gestão do ponto de vista da qualidade do serviço:** A avaliação do desempenho das PPP na componente da gestão hospitalar foi positiva, "quer na ótica do Estado, entidade contratante, quer na ótica das avaliações externas independentes por ele promovidas" e sobretudo quanto à qualidade do serviço "os utentes dos hospitais geridos em PPP estão protegidos por padrões de qualidade mais exigentes do que os aplicados na monitorização dos hospitais de gestão pública".

Uma das razões é o facto das entidades gestoras estarem obrigadas à implementação de sistemas de gestão da qualidade que incluem vertentes como a acreditação anual dos hospitais por entidades internacionais certificadas.

**5.3 Utentes mais satisfeitos:** Além da qualidade, também a satisfação dos utentes é essencial. A auditoria às PPP publicada em 2021 pelo Tribunal de Contas evidencia que, desde 2010, o Ministério da Saúde não tem apurado indicadores de satisfação dos utentes destes hospitais, que permitissem compará-los com os níveis de satisfação dos utentes dos Hospitais do SNS geridos em PPP.

## 6. As lacunas das PPP não justificam a sua reversão e derivam da rigidez na gestão dos contratos e da subcontratação nos acordos de produção

Os acordos de produção nos contratos de gestão preveem que, caso as partes não estejam de acordo nas previsões de produção, prevalece a utilização hospitalar dos cinco anos anteriores, quando a atividade de saúde tem vindo a aumentar por diversos fatores como a incidência de doentes crónicos, o peso da população envelhecida, entre outros.

Mesmo assim, no caso dos Hospitais de Loures e de Braga, apesar dos acordos alcançados quanto à produção a realizar, foram identificadas situações em que a produção acordada foi inferior à que resultaria da aplicação das regras contratuais, que obrigariam à consideração do histórico da atividade hospitalar e dos seus resultados, “[...] sobretudo quando daquela hajam resultado listas de espera”.

As novas linhas de produção que surgem na atividade hospitalar não são em alguns casos atualizadas no decorrer dos contratos, o que impede as PPP de acederem ao financiamento previsto para essas linhas e exigem assim que as entidades gestoras assumam um prejuízo para manterem a prestação de cuidados de saúde a certos grupos de doentes.

## 7. Num SNS insustentável a relação custo-benefício é essencial na tomada de decisão quanto à gestão hospitalar

Está prevista a manutenção de 2 PPP para os hospitais de Cascais e Lisboa Oriental, no entanto, não há evidência de critérios claros e quantitativos que permitam explicar a estratégia do SNS para as PPP e as razões que motivam estas parcerias ou, pelo contrário, a escolha por outras alternativas.

Um dos desafios para os próximos anos evidenciado pela Auditoria do Tribunal de Contas é mesmo a “fundamentação da escolha entre a contratação pública tradicional e as PPP, em análises custo-benefício, por forma a garantir a melhor aplicação dos dinheiros públicos para a satisfação de necessidades coletivas, em observância dos princípios da economia, da eficiência e da eficácia da despesa pública”.

## QUANTIFICAÇÃO

A auditoria do Tribunal de Contas aos resultados aprovados entre 2014 e 2019 estima que a poupança total estimada, para as 4 PPP, ascendeu a € 671M, em resultado de uma poupança de € 716M prevista para a vertente da gestão dos estabelecimentos hospitalares e de uma deseconomia de € - 45M prevista para a construção e gestão dos edifícios.

Segundo o relatório desta auditoria, o estado poupou em 6 anos pelo menos 203 milhões de Euros com as PPP de Braga, Vila Franca de Xira, Loures e Cascais, tendo provavelmente sido superior se for analisado todo o período dos contratos. Para colocarmos em perspetiva, a despesa prevista para o futuro Hospital Central do Alentejo no Orçamento de Estado para 2021 foi de 150 milhões de euros.

Em 2018 apurou-se que caso as unidades do Serviço Nacional de Saúde reduzissem o custo por doente padrão ao valor mais eficiente, o Serviço Nacional de Saúde podia poupar 727 milhões de euros por ano.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac005-2021.pdf>

## QUESTÕES FREQUENTES

**"Quando algo corre mal nestas parcerias o risco é sempre para o público e não para os privados", havendo sempre "contratos de reequilíbrio financeiro após os contratos iniciais"**

Fonte: <https://www.esquerda.net/artigo/ppp-sao-um-autentico-sorvedouro-de-dinheiro/66252>

O Estado subdimensiona as PPP para um nível de serviço inferior ao necessário, conseguindo poupanças artificiais. Ou seja, a gestão privada tem de ser ainda mais eficiente do que o esperado para conseguir suportar o nível de procura / custo não esperado. Os hospitais em PPP são assim eficientes, mas acabam por ter prejuízo já que a procura não esperada é muito superior ao que conseguem acomodar. Neste caso, por contratação, o risco está mais para o lado privado do que para o público. É por isso essencial ser leal na concessão e no acompanhamento das PPP e permitir flexibilidade na gestão.

As diferentes auditorias do Tribunal de Contas indicam que nos contratos executados entre 2009 e 2019, a produção adicional à prevista “não foi remunerada ou foi remunerada a preços marginais inferiores”. O caso mais gritante terá sido a PPP do Hospital de Braga, em que cerca de 10% de todas as consultas externas médicas realizadas não foram remuneradas. Estes prejuízos têm obrigado os prestadores a procedimentos formais de resolução de litígios, que representam cerca de 61M€ das remunerações acumuladas.

Além disso, quando a gestão corre mal, os hospitais em PPP sofrem penalizações financeiras – mecanismo que já se traduziu na “aplicação de € 43M de deduções às respetivas remunerações, entre 2009 e 2018”.

Mais ainda, as entidades gestoras das PPP não recebem, ao contrário do que acontece com os hospitais de gestão pública, quaisquer financiamentos adicionais que compensem eventuais resultados negativos associados à realização de produção não remunerada ou remunerada a preços marginais inferiores, pelo que os prestadores são forçados a assumir esse risco e custo.

### **Dois exemplos:**

- A CUF anunciou ter registado prejuízo em 2020, em parte justificado por perdas por imparidade e provisões relacionadas com as PPP de Vila Franca de Xira e Braga<sup>14</sup>. Face a 2019, os rendimentos operacionais consolidados caíram 24% mas se for excluída a atividade de Braga e os efeitos extraordinários em 2019, após terminado o contrato a 31 de agosto desse ano, o recuo homólogo seria apenas de 6,8%.
- Da mesma forma, o grupo Luz Saúde fechou o ano de 2020 com prejuízos de 16,3 milhões de euros, um valor que compara com lucros de 16,7 milhões registados no ano anterior atribuindo um impacto “determinante” à PPP de Loures nas perdas e apresentou, por isso, um “pedido fundamentado de reequilíbrio financeiro ao Estado”<sup>15</sup>.

**Há estudos oficiais que chegaram a conclusões diferentes: Tribunal de Contas (2013): "Ainda não existem evidências que permitam confirmar que a opção pelo modelo PPP gera valor acrescentado face ao modelo de contratação tradicional"?**

Fonte:<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2013/rel018-2013-2s.pdf>

Essa frase consta do relatório do Tribunal de Contas. Mas não conta toda a verdade. Apesar das cautelas esse mesmo documento indica ainda as vantagens da contratualização e das PPP. O mesmo documento salienta que o Tribunal de contas "constata que existe um maior controlo dos encargos públicos com as PPP das grandes unidades hospitalares, na medida em que existe um processo anual de negociação da produção clínica, controlada pelo concedente de acordo com as necessidades detetadas e a sua disponibilidade orçamental e onde, no limite, o Estado pode determinar, unilateralmente, a produção anual. A concessionária tem, também, alguma salvaguarda, pois o contrato impõe que os limites mínimos verificados nos cinco anos anteriores sejam respeitados. [Sublinhados do próprio TdC]

Sobre a afirmação propriamente dita, é ainda necessário por no contexto: essa conclusão vem no seguimento da conclusão de que o Ministério das Finanças não usa a taxa de desconto adequada, ou seja, e na expressão do TdC, a avaliação do investimento é excessivamente "optimista". De outra forma, a afirmação não se prende com a gestão em si, mas com a construção de edifícios e com um aspeto muito específico dessa opção.

**Há estudos oficiais que chegaram a conclusões diferentes: Em 2014, a auditoria à PPP Cascais admitia que o "desempenho do hospital foi idêntico ao do centro hospitalar de Entre Douro e Vouga".**

Fonte:<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2014/rel011-2014-2s.pdf>

Está essa frase, mas o documento não diz apenas isso. Com vista a proceder à comparação do desempenho assistencial da HPP Saúde-Parcerias Cascais, S.A. com outras entidades públicas empresariais do SNS, selecionaram-se:

- Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE,
- Centro Hospitalar Médio Tejo, EPE,
- Centro Hospitalar Barlavento Algarvio, EPE, que atendendo aos critérios do índice de case-mix (complexidade clínica), número de doentes equivalentes e perfil assistencial teriam idênticas condições de comparabilidade.

Foram ainda selecionados:

- Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga, EPE,
- Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE, hospitais que constituíram elemento de comparação aquando do lançamento da parceria.

Ou seja, a PPP de Cascais foi melhor do que as 4 entidades de referência e ficou empatada com a melhor solução do sector público.

Note-se que o sector e a gestão privada (e social) não é melhor por ser melhor. A gestão privada é melhor porque tem objetivos e um plano para o atingir (contratualização) e mecanismos automáticos de. Esses mecanismos podem ser transpostos para a totalidade do SNS – é na prática o que propomos.

**Há estudos oficiais que chegaram a conclusões diferentes: c) Na auditoria a Loures (2015): "Não resulta evidente maior eficiência do modelo de gestão privada, face à gestão de outras unidades com gestão pública empresarial do SNS". Mais: "o financiamento por doente padrão, em 2013, foi mais elevado do que o dos centros hospitalares públicos comparáveis".**

Fonte:<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel019-2015-2s.PDF>

Mais uma vez, esta afirmação não conta a história toda. O mesmo documento afirma que:

- “Já em 2013, o hospital produziu mais 3% nesta atividade relativamente ao acordado entre as partes”
- “A maior complexidade dos doentes tratados tem-se traduzido no apuramento de índices de case mix (complexidade clínica) da atividade hospitalar superiores aos inicialmente estimados para o modelo financeiro (+37% em 2012 e +21% em 2013) e aos estimados na contratação da produção anual pela ARSLVT, situação com reflexo nos custos da atividade e no valor da respetiva remuneração da Entidade Gestora do Estabelecimento”

Ou seja, este hospital fez mais e fez procedimentos mais complexos.

Note-se que o sector e a gestão privada (e social) não é melhor por ser melhor. A gestão privada é melhor porque tem objetivos e um plano para o atingir (contratualização) e mecanismos automáticos de correção – lucros e concorrência. Esses mecanismos podem ser transpostos para a totalidade do SNS – é na prática o que propomos.

**Há estudos oficiais que chegaram a conclusões diferentes: Hospital de Braga (2016): "a produção acordada não se tem subordinado às necessidades da população, o que levou ao aumento das listas e tempos de espera"**

Fonte:<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2016/rel024-2016-2s.pdf>

Esta é a critica mais interessante já que revela vários detalhes (descritos na auditoria do TdC):

- A contratualização foi abaixo das necessidades da população;
- O hospital tratou acima da sua capacidade financeira, estando tecnicamente falido desde 2011;
- O hospital encaminhou utentes para outros hospitais, nomeadamente na zona do Grande Porto;
- O custo por utente é o mais baixo do que os hospitais comparáveis.

Ou seja, ao hospital foi-lhes pedido para fazerem mais do que o previsto, coisa que o fizeram – de tal forma que faliram.

Continuando a pedir para fazerem mais, o hospital recorreu-se do resto da rede de saúde, fazendo com que o Estado pagasse em média mais por tratamento.

Resumindo: O contrato foi mal planeado e ao invés de o corrigir, quando as dificuldades apertaram exigiu-se a falência do parceiro e pagou-se mais por cada tratamento.

A contratualização em PPP, com gestão pública ou privada, tem de ser em rede e atender às necessidades da população a um nível integrado. Essa é uma das razões por quais defendemos que o SNS seja organizado por subsistemas concorrentiais – a população tem escolha quando tudo falha, e as poupanças de um prestador são sentidas sempre pelo subsistema convidando a uma sã resolução de problemas.

# IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE SAÚDE FAMILIAR - MODELO C

## OBJETIVOS

- Reforçar a universalidade no acesso a cuidados de saúde.
- Aumentar a produção clínica nos cuidados primários (essencialmente por médicos e enfermeiros de família) e nos cuidados secundários (especialidades).
- Permitir o estabelecimento de novas unidades de saúde de forma descentralizada, promovendo quer pelo modelo de decisão quer pelo conhecimento local que se avance na realização de serviços clínicos numa ótica de proximidade
- Permitir que mais cidadãos tenham acesso a médico de família.
- Ampliar liberdade de escolha do prestador clínico.
- Promover a inovação na prestação clínica.
- Diminuir as listas de espera para a realização de exames com Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT).
- Diminuir tempos de espera para consultas de especialidade e cirurgias.
- Alterar o processo de recrutamento de clínicos e aumentar a atratividade do sector.

## PROPOSTA

1. Implementar Unidades de Saúde Familiar (USF) modelo C (entidades estabelecidas com autonomia organizacional e financeira e com um contrato-programa com as ARS), possibilitando a prestação de mais cuidados de saúde, atempadamente, e numa lógica de maior proximidade com o utente) e permitindo que seja atribuído um médico de família a mais portugueses.
2. Abranger todas as Unidades de Saúde Familiar de contratos-programa, o que inclui estabelecer objetivos e métricas bem definidas.
3. A prazo, atribuir utentes possa incluir a adesão voluntária de utentes e em concorrência.

## RACIONAL

1. Os utentes do Serviço Nacional de Saúde precisam de receber cuidados de saúde, efetivos e atempados, através de uma rede de prestação de proximidade focada no utente/doente, e onde predomine a liberdade de escolha.
2. A liberdade de escolha do prestador é um direito dos cidadãos – se um prestador clínico toma decisões sobre a saúde dos cidadãos, é razoável que esse clínico ou equipa clínica possam ser escolhido pelo próprio cidadão. A atribuição do clínico não se deve basear em critérios de conveniência administrativa ou burocrática, mas sim em critérios de confiança e de respeito entre o utente e a sua equipa clínica.

3. Além da liberdade de escolha ser um direito básico individual, há ainda que entender que esta funciona, frequentemente, como motor de melhoria concreta e de correção de erros de planeamento: ao permitir que o utente escolha o seu prestador de cuidados primários, são promovidas políticas de proximidade, inovação e confiança entre utentes e clínicos. É fácil entender o mecanismo de transmissão: quando o serviço de saúde for insuficiente, o utente poderá mudar, levando consigo a receita clínica per capita.
4. Por definição, uma USF é uma "...célula organizacional e elementar de prestação de cuidados de saúde individuais e familiares, constituída por uma equipa multiprofissional, com autonomia organizativa, funcional e técnica, e integrada em rede com outras unidades funcionais do centro de saúde." Normativo n.º 9 (2006: 1256). São previstas três modalidades de USF: modelo A, B e C. Estas modalidades diferenciam-se com base no grau de autonomia, modelo retributivo e modelo de financiamento/estatuto jurídico.
  - a. As USF-A constituem um modelo inicial pelo qual todos os outros terão de passar previamente pois correspondem a "... uma fase de aprendizagem e de aperfeiçoamento do trabalho em equipa de saúde familiar...". Uma USF é inaugurada com 1 médico, 1 enfermeiro e 1 administrativo por cada lista de 1550 utentes. Posteriormente, se a equipa de saúde admitir um incremento na sua lista, isso dará direito a beneficiar de incentivos institucionais.
  - b. As USF-B transitam do modelo USF-A após candidatura por iniciativa própria e nas quais são verificados os requisitos de maior amadurecimento organizacional e de trabalho efetivo em equipa da saúde familiar, aceitando "... um nível de contratualização de desempenho mais exigente..." e em participar num processo de acreditação durante 3 anos. Esta maior exigência dá lugar a um "...regime retributivo especial..." que integra a remuneração base, suplementos (pelo alargamento das listas de utentes) e compensações (por atingir determinadas metas em termos desempenho).
  - c. As USF-C, modelo que ainda não saiu do papel e que a Iniciativa Liberal propõe que se desenvolva, são o último grau do modelo de delegação da prestação de cuidados de saúde primários, permitindo uma maior autonomia organizacional, diferenciação do modelo retributivo e de incentivos aos profissionais de saúde. Significa isto que as entidades ficam dotadas da autonomia, organizacional e financeira, que lhes permite trazer as melhores práticas de gestão para a afetação e organização dos recursos. Este modelo pressupõe a celebração de um contrato-programa com as ARS, à imagem do que é feito com os hospitais EPE, com equipas do sector público ou do sector privado, cooperativo ou social. A integração de profissionais de saúde diferenciados para a prestação de cuidados de saúde secundários (nomeadamente médicos especialistas, que não apenas em Medicina Geral e Familiar) nas equipas das novas USF, segundo o modelo baseado num contrato-programa, é uma inovação no modelo atual de organização de cuidados de saúde primários. Esta interdependência permitirá criar uma resposta de proximidade a utentes crónicos no ambulatório, ao mesmo tempo que se promove a facilidade de acesso a cuidados de saúde mais diferenciados sem necessidade de recurso ao ambiente hospitalar.

5. A disseminação deste modelo é revestida de especial importância num momento em que mais de 1 milhão de portugueses ainda não têm um médico de família atribuído e em que a pandemia da COVID-19 colocou uma pressão adicional sobre o sistema de saúde. O reforço dos cuidados de saúde primários através das USF-C poderá ser uma forma rápida e eficiente de incorporar capacidade instalada, existente na rede de prestação pública de cuidados de saúde.
6. Esta implementação, que pode ser testada enquanto projeto piloto com alguns executivos municipais, pretende permitir à população maior acesso a cuidados de saúde primários, de forma descentralizada e, por isso, mais próxima das necessidades locais, com maior nível de serviço aos clientes, liberdade de escolha, bem como com maior autonomia para os próprios profissionais de saúde.

## QUANTIFICAÇÃO

Diversos estudos indicam que as USF são um modelo organizativo que gera maior satisfação entre os utentes e profissionais de saúde, promove mais ganhos em saúde e revela maior eficiência a longo prazo, quando comparado com os centros de saúde não organizados em USF, pelo que esta necessidade está alinhada com os interesses e preferências dos utentes.

Haverá um aumento de gastos nos cuidados de saúde primários, mas relacionado exatamente com a prestação de cuidados que não foi devidamente assegurada e que, deste modo, passará a ser e que dado o carácter preventivo dos cuidados de saúde primários deve ser visto como um investimento. Prevenção gerara poupança. Os custos gerais de saúde devem ser analisados à luz da proposta "saúde para todos".

## QUESTÕES FREQUENTES

### Se não há médicos de família para um milhão de portugueses, onde querem que se vá buscar médicos para implementar mais USF?

Nas USF (sobretudo nas de modelo C) os contratos de trabalho acompanham as regras privadas de contratação. Há assim mais flexibilidade e mecanismos de melhor compensação salarial. Mas que não haja dúvidas: será necessário pagar mais aos clínicos para ter melhores cuidados de saúde. A diferença é que nesta proposta os pagamentos vêm acompanhados de resultados quantificáveis.

Há também inúmeros médicos de família a trabalhar no setor privado, seja em consultórios particulares, seja em serviços hospitalares. Esta mudança de paradigma de gestão permitiria mobilizar esses recursos e tê-los ao serviço dos cidadãos, em proximidade, em unidades de cuidados de saúde primários.

### Qual a diferença entre um Centro de Saúde “normal” e uma USF?

Nos Centros de Saúde ditos “normais”, como o Estado não consegue assegurar o cumprimento dos rácios entre profissionais e utentes, não existe autoridade para exigir que os valores das metas se encontrem dentro dos intervalos de referência. É frequente o entendimento de que se terá sido demasiado ambicioso face aos recursos disponíveis e baixar as metas a propor para o ano seguinte (sem qualquer estudo de eficiência).

Além disso, os resultados e o orçamento são desenhados numa lógica de custo passado e não numa avaliação prospectiva de cuidados de saúde, ou seja, as necessidades de saúde são avaliadas com base no que se conseguiu fazer em anos anteriores, e com o orçamento anterior, e muito pouco com base no que se deseja atender e num orçamento possível e necessário.

### Conseguem dar um ou dois exemplos, em termos de organização, em que as USF estejam em vantagem face aos Centros de Saúde?

As USF são uma das unidades orgânicas dos cuidados de saúde primários. Os serviços prestados são os mesmos que os “Centros de Saúde”, o modelo de organização é que é outro, com vantagem para as USF: nas USF são contratualizados objetivos entre o Estado e a equipa da USF, que, consoante o grau de cumprimento, gerarão maior financiamento para a USF, o que se pode repercutir na melhoria das condições para prestação de cuidados e em incentivos financeiros para os profissionais.

Além disso, existe, também, maior autonomia nas contratações, aquisições, etc..

### **Uma USF-C funciona como um mini-hospital?**

Não. Uma USF-C presta o mesmo tipo de cuidados que qualquer outra tipologia de USF, e até mesmo do que os “normais” centros de saúde, mas de forma mais eficiente. Além disso um hospital pressupõe possibilidade de internamento, o que não é o caso.

### **Vou pagar mais por ser atendido numa USF-C do que num Centro de Saúde para que a USF possa ter lucro?**

Não. O financiamento da USF-C advém do contrato que esta tem com o Estado. O valor a pagar pelo cliente será o definido pelo Estado como taxa moderadora para o ato em questão.

### **As USF aproveitam as vantagens das compras centralizadas do Ministério da Saúde?**

A central de compras do Ministério da Saúde poderá ser aberta a adesão voluntária por parte das USF-C.

### **7. Quem escolhe os médicos que trabalham na USF?**

Os médicos (e demais trabalhadores clínicos) associam-se livremente para concorrer à gestão de uma USF.

### **8. As USF são uma forma encapotada de privatização da saúde?**

As USF são, sobretudo, uma forma descentralizada de chegar aos utentes e de organizar a realização de serviços clínicos numa ótica de proximidade, de forma a serem prestados os cuidados de saúde necessários e em tempo útil. Neste modelo, existe maior flexibilidade no planeamento, na organização, na execução e no controlo, para que se prestem cuidados de saúde centrados no utente e não na forma como se distribuem as remunerações, os lucros ou a propriedade.

# ALARGAR CUIDADOS DE SAÚDE ÀS FARMÁCIAS COMUNITÁRIAS

## OBJETIVO

Melhorar a prestação de cuidados de saúde à população através do alargamento de serviços de saúde que podem ser prestados nas farmácias comunitárias.

## PROPOSTA

1. Alargar os cuidados que podem ser prestados aos utentes a nível das farmácias comunitárias.
2. Os cuidados farmacêuticos passariam a incluir (alteração à Portaria n.º 1429/2007, de 2 de Novembro):
  - Serviços de apoio domiciliários, em articulação com os centros de saúde;
  - Integração das farmácias comunitárias nas campanhas nacionais de vacinação pública;
  - Cuidados farmacêuticos de gestão e acompanhamento de doentes crónicos com monitorização de alguns indicadores de saúde e partilha de dados com as unidades de cuidados primários;
  - Renovação da terapêutica.
3. Os cuidados farmacêuticos devem ser remunerados, devendo o Governo definir o valor para cada ato específico tendo em conta o valor que estes cuidados representam para o utente ou a redução de custos que permitem ao sistema de saúde.

## RACIONAL

1. O contexto epidémico, económico, demográfico e epidemiológico em Portugal exige uma resposta total e eficaz do Sistema de Nacional de Saúde, que permita um efetivo acesso universal aos cuidados de saúde.
2. Nesse sentido, todos os agentes prestadores de cuidados no setor da saúde, sejam eles públicos, privados, ou da área social, devem ser mobilizados para a prestação de cuidados ao utente, de forma célere, eficaz e eficiente de acordo com as suas competências e capacidades, numa lógica de proximidade e qualidade de serviço.
3. A resposta integrada do sistema, colocando o utente no centro, permite que haja um conjunto alargado de agentes prestadores de serviços de saúde que concorrem ou se articulem entre si para prestar os melhores cuidados de saúde ao utente. Adicionalmente, com o alargamento do número de entidades prestadoras de cuidados, libertam-se recursos dos hospitais e dos centros de saúde públicos, que se encontram sobrecarregados.
4. Em 2001, começou a ser implementado em Portugal o serviço de cuidado farmacêutico, com um ensaio piloto. Este serviço consistia na gestão e acompanhamento de doentes crónicos. A intervenção farmacêutica dirigia-se a doentes com diabetes, hipertensão arterial, dislipidemia e Asma/DPOC.

5. O resultado foi avaliado pelo Centro de Estudo e Avaliação em Saúde (CEFAR), após 6 meses, verificando-se uma melhoria significativa no controlo das respetivas doenças. A título de exemplo, após 3 meses de acompanhamento, 21 % dos diabéticos não controlados atingiram um controlo glicémico.
6. Como resultado de uma correta implementação deste tipo de programa, há uma redução das consultas médicas não programadas, urgências, baixas e internamentos contribuindo assim para um uso racional dos cuidados de saúde e uma maior eficiência financeira.
7. As farmácias comunitárias dispõem atualmente de uma rede nacional alargada (2900 farmácias comunitárias; compare-se com 387 centros de Saúde e 238 Hospitais, de acordo com dados da PORDATA), bem como de recursos humanos especializados e com um elevado conhecimento dos utentes,
8. É possível aproveitar esta rede e os seus recursos de forma mais eficiente, alargando o leque de atividades que podem exercer, potenciando desta forma a colocação da capacidade instalada das farmácias comunitárias ao serviço das populações.
9. O alargamento das atividades que podem ser praticadas pelas farmácias comunitárias é particularmente relevante para lidar com a situação de emergência de falta de acesso efetivo a cuidados de saúde criada pela abordagem do Governo do PS à pandemia.
10. Recorde-se, a este propósito, os seguintes dados:
  - a. O estudo "Impacto da pandemia Covid-19 na prestação de cuidados de saúde em Portugal", promovido pelo Movimento Saúde em Dia e realizado pela consultora MOAI durante um ano de pandemia, veio demonstrar que muito ficou por fazer no que respeita a doentes não Covid-19, nomeadamente os doentes crónicos.
  - b. Relativamente aos cuidados primários, o estudo evidenciou uma diminuição de 46% de consultas médicas presenciais e 20% de contactos de enfermagem presenciais que por sua vez tiveram um impacto negativo no diagnóstico e controlo de doenças crónicas. Por exemplo, o índice de acompanhamento adequado da diabetes mellitus diminuiu 28%, no caso dos doentes com hipertensão, diminuiu 47%.
  - c. Existe evidência (fonte: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2793207>) que as colaborações dos farmacêuticos comunitários com os médicos melhoraram a gestão da terapêutica e o processo de cuidados de saúde do doente, pelo que as farmácias comunitárias poderiam assumir competências ao nível da renovação de terapêutica.
  - d. A vacinação contra a gripe nas farmácias portuguesas tem sido uma realidade nos últimos anos. Este serviço permite uma maior cobertura vacinal contribuindo para alcançar as metas definidas pela OMS.

- e. Diversos países, tal como Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, França, Inglaterra, Irlanda, Irlanda do Norte e Itália, estão a aproveitar a rede de farmácias para aumentar a capacidade de vacinação contra o coronavírus.
  - f. Os rastreios nas farmácias comunitárias também têm impactos muito positivos. Um exemplo é a campanha "50+", que consistiu no rastreio de cancro colorretal e decorreu em 292 farmácias, tendo sido detetados 177 casos positivos que posteriormente foram encaminhados para consulta médica.
11. Considerando as mesmas preocupações relativas ao bem-estar dos utentes que orientam a presente proposta, a Iniciativa Liberal já tinha apresentado, em fevereiro de 2020, um Projeto de Resolução, recomendando ao Governo que permitisse a dispensa de medicamentos hospitalares nas farmácias comunitárias. Este Projeto foi aprovado na generalidade, evidenciando não só a pertinência do proposto, como a aceitação que as propostas da Iniciativa Liberal sobre esta matéria geram.

## QUANTIFICAÇÃO

Os serviços prestados pelas farmácias comunitárias são remunerados, o que acarreta um custo. No entanto, a fixação do valor a pagar ao farmacêutico pelo serviço prestado deverá ser definido de acordo com o valor que produz para o utente e/ou a redução de custos que representa para o serviço de saúde.

Existem vários estudos que demonstram que a integração dos serviços farmacêuticos no SNS permite melhorar os indicadores de saúde e reduzir os custos com a doença. A prestação de cuidados a nível da farmácia é tendencialmente mais económica do que se for realizada ao nível dos centros de saúde ou hospitais.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual a vantagem de alocar estes serviços às farmácias se já existe uma resposta no SNS?

As farmácias comunitárias têm uma distribuição muito disseminada por todo o território nacional, sendo a primeira linha de apoio à população na área da saúde. Por exemplo, o despovoamento do interior e zonas rurais tem levado ao encerramento de unidades de saúde locais, sendo as farmácias o único local de acesso aos cuidados de saúde.

Os farmacêuticos têm competências/qualificações para exercer estes serviços. A farmácia permite dar uma resposta em horário alargado e numa lógica de proximidade.

Por outro lado, alargar o leque de atividades que podem ser desenvolvidas pelas farmácias comunitárias irá retirar pressão dos hospitais e centros de saúde, que se encontram sobrecarregados, permitindo uma prestação de serviços de saúde de qualidade de forma mais célere, mais acessível e mais económica.

### Esta proposta implica custos para o Estado?

Do ponto de vista de custo direto os serviços prestados pelas farmácias comunitárias são atualmente remunerados, não obstante acarretarem custos; a possível fixação do valor a pagar ao farmacêutico pelo serviço prestado poderá ser definido de acordo com o valor que produz para o utente e/ou a redução de custos que representa para o serviço de saúde.

Existem vários estudos que demonstram que a integração dos serviços farmacêuticos no SNS permite melhorar os indicadores de saúde e reduzir os custos com a doença.

A prestação de cuidados a nível da farmácia é tendencialmente mais económica do que se for realizada ao nível dos centros de saúde ou hospitalais.

Por outro lado, o alargamento do leque de atividades das farmácias comunitárias permite uma prestação de cuidados de saúde mais célere, que se traduz no seguinte:

- Ganhos de saúde;
- Menos hospitalizações, com consequente redução de custos a esse nível;
- Redução da prestação de cuidados diferenciados, que têm um custo mais elevado.

### Quais as implicações da integração das farmácias no SNS?

É importante que haja uma comunicação efetiva entre os diferentes profissionais de saúde, que permita a cada profissional de saúde focar a sua atividade na prestação dos cuidados onde pode trazer maior valor acrescentado.

Integrar as farmácias no SNS permite que sejam prestados um conjunto de cuidados na farmácia, que essa informação seja partilhada com outros profissionais e que estes possam, por sua vez, acrescentar valor e outros cuidados diferenciados ao utente.

Por exemplo, as farmácias podem realizar o acompanhamento e monitorização de parâmetros bioquímicos, enquanto o médico assistente, tendo acesso a esses valores, pode focar-se no tratamento adequado.

Sendo as farmácias um braço do SNS, os seus serviços encontrar-se-iam devidamente integrados e articulados com as restantes unidades de saúde.

### Em que medida a renovação da terapêutica traz benefícios para os utentes?

#### Não será uma medida que se sobreponha à atividade médica?

Em Portugal, a renovação da terapêutica constitui um dos principais motivos de deslocação às unidades de cuidados de saúde primários das pessoas que vivem com doença.

As farmácias comunitárias, sendo locais de fácil acesso, poderão proceder à renovação das prescrições terapêuticas para pessoas que vivem com doenças crónicas controladas.

Esta renovação deverá ser através de uma estreita comunicação entre os médicos e os farmacêuticos, contribuindo para a promoção da adesão e do acesso efetivo à terapêutica por parte de quem dela necessita.

## BENCHMARKS / EXEMPLOS

### INGLATERRA

- **Prescrição por Farmacêuticos**
  - Legislação do Reino Unidos  
Fonte: <https://www.legislation.gov.uk/ksi/2003/699/made>
  - Artigo científico  
Fonte: Baqir W, Miller D, Richardson G. A brief history of pharmacist prescribing in the UK. European Journal of Hospital Pharmacy: Science and Practice 2012;19:487-488.
- **Medicines Use review (MUR)** – Serviço de revisão da terapêutica, também financiado pelo Serviço nacional de Saúde, em que os farmacêuticos realizam uma revisão da terapêutica centrada na adesão de doentes crónicos polimedicados.
- **Discharge Medicines Service** - Com este novo serviço, a partir de 2021, os doentes que recebam alta hospitalar serão automaticamente encaminhados para uma farmácia. O farmacêutico avalia e compara a terapêutica que o doente tinha antes de entrar no hospital e à saída, bem como qualquer prescrição com novos medicamentos que mereça acompanhamento e monitorização. Este serviço é também financiado pelo Serviço Nacional de Saúde.

### FRANÇA

- **Preparação Individualizada da Terapêutica** – Serviço de PIM realizada pelos Farmacêuticos.
- **Gestão e acompanhamento de doentes crónicos** - Serviço de acompanhamento de doentes em terapêutica anticancerígena oral e serviço de acompanhamento de doentes em terapêutica com Anticoagulantes orais diretos.
- **Monitorização/segurança da terapêutica** - Revisão da terapêutica para doentes polimedicados.

### BÉLGICA

- **Gestão de doentes com insuficiência renal crónica**
- **Acompanhamento de doentes com Asma** - acompanhamento personalizado de doentes em início de terapêutica com corticoides inalados, composto por duas entrevistas, com a duração de 15 a 20 minutos cada, onde é facultada a informação relativa à doença, à correta utilização da terapêutica e ensino da técnica de utilização do(s) inalador(es), permitindo aumentar a efetividade da terapêutica prescrita.
- **Farmacêutico de referência** - Doentes crónicos podem escolher um farmacêutico de referência responsável pela gestão completa da sua terapêutica.
- **Apoio farmacêutico na autovigilância da Diabetes**
- **Monitorização / segurança da terapêutica:** Serviço “Novos Medicamentos” de acompanhamento de doentes crónicos que iniciam nova medicação. O serviço consiste em duas 2 entrevistas com o doente.

## SUÍÇA

- **Preparação Individualizada da Terapêutica**

- **Dose Unitária Semanal:** disponível para doentes em terapêutica com o mínimo de 3 medicamentos diferentes. Inclui a preparação de um dispensador semanal com os medicamentos, separados por dia e hora de toma. Remuneração do serviço por semana, por doente;
- **Quantidade Individualizada:** serviço disponibilizado apenas por prescrição.
- **Gestão e acompanhamento de doentes crónicos** - Revisão da Terapêutica: prestado a doentes polimedicados com, pelo menos, quatro medicamentos diferentes durante, pelo menos, 3 meses; Asthma-Check: serviço que permite visitas à farmácia para avaliação de situações de asma, com aconselhamento e correta utilização do inalador.
- **Projeto-piloto myCare Start** - serviço para apoiar a adesão à terapêutica de doentes crónicos a iniciar novo medicamento e capacitá-los, através de 1-2 consultas Farmacêuticas.

### QUADRO ESQUEMÁTICO COM EXEMPLOS DE OUTROS PAÍSES:

Serviços	Austrália	Bélgica	França	Inglaterra	Irlanda	Suíça
Incentivos à dispensa de genéricos						
Vacinação						
Identificação precoce de doentes em risco (cancro do colon, testes point of care VIH, VHC)						
Testes rápidos para detecção de AMR						
Serviços de telemedicina						
Dispensa de medicamentos hospitalares nas farmácia						
Preparação Individualizada da Terapêutica						
Cuidados Farmacêuticos em Instituições de Saúde para Idosos						
Gestão e acompanhamento de doentes crónicos						
Monitorização / segurança da terapêutica (novos medicamentos, revisão e reconciliação terapêutica)						
Serviço de afecções comuns						
Fee de não dispensa/ desprescrição						
Assistência farmacêutica permanente (serviço nocturno, Serviços de urgência)						
Modelos de colaboração interprofissional						

## OUTRAS FONTES

<https://www.medis.pt/mais-medis/cancro/177-portugueses-testaram-positivo-em-campanha-nacional-contra-o-cancro-colorretal/>

<https://core.ac.uk/download/pdf/62696785.pdf>

Isenor JE, Edwards NT, Alia TA, Slayter KL, MacDougall DM, McNeil SA, Bowles SK. Impact of pharmacists as immunizers on vaccination rates: A systematic review and meta-analysis. Vaccine. 2016 Nov 11;34(47):5708-5723. doi: 10.1016/j.vaccine.2016.08.085. Epub 2016 Oct 17. PMID: 27765379.

Case study: Irish pharmacists embrace flu vaccination, IPU, 2016, <https://www.vaccinestoday.eu/stories/case-study-irish-pharmacists-embrace-flu-vaccination/>

# ROTEIRO PARA UMA NOVA LEI DE BASES DA SAÚDE MAIS ESCOLHA, MENOS ESPERA, MELHOR SAÚDE!

## BASE I – ACESSO UNIVERSAL

- Garantir acesso universal a serviços de saúde de qualidade em território português a todos os residentes, ou nacionais não residentes desde que façam a contribuição necessária.

## BASE II – DIREITOS E DEVERES DAS PESSOAS

- Colocação das pessoas no centro da organização do setor da saúde.
- Proteger a dignidade e direitos de todas as pessoas, independentemente das suas características pré-existentes adquiridas (de forma voluntária ou involuntária), físicas, psicossociais ou genéticas;
- Estabelecer de forma expressa os seguintes direitos em matéria de saúde:
  - Direito à promoção do bem-estar, qualidade de vida e capacidade de decisão e controlo da sua vida;
  - Direito de acesso a cuidados de saúde de qualidade, prestados de acordo com as melhores práticas, de forma clinicamente adequada à sua condição, e com uma aplicação rigorosa do método científico, independentemente da condição de saúde, social ou económica dentro dos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis;
  - Direito a escolher, de forma informada, o seu prestador de serviços de saúde, incluindo a sua equipa clínica, de acordo com os prestadores existentes e condições de disponibilidade operacional nas redes de prestação;
  - Direito à proteção da saúde com respeito pelos princípios da igualdade, não discriminação, confidencialidade e privacidade;
  - Direito de acesso a informação rigorosa do ponto de vista científico relativa a matérias relacionadas com a saúde;
  - Direito a aceder aos seus dados clínicos, assegurando que os portadores de doenças raras têm este acesso de forma autónoma;
  - Direito a fazer escolhas informadas sobre o seu tratamento;
  - Direito a decidir, livre e esclarecidamente, a todo o momento, sobre os cuidados de saúde que lhe são propostos, salvo nos casos excepcionais previstos na lei, a emitir diretivas antecipadas de vontade e a nomear procurador de cuidados de saúde;
  - Direito a participar ativamente no desenvolvimento e acompanhamento de terapêuticas;
  - Direito a ser acompanhadas por familiar ou outra pessoa por si escolhida
  - Direito a receber assistência religiosa e espiritual.

- Estabelecer que todas as pessoas têm o dever de:
  - Respeitar os direitos das outras pessoas;
  - Integrar um subsistema de saúde;
  - Colaborar com os profissionais de saúde em todos os aspetos relevantes para a melhoria do seu estado de saúde;
  - Observar as regras sobre a organização, o funcionamento e a utilização dos estabelecimentos e serviços de saúde a que recorrem.

## **BASE III – MÉTODO CIENTÍFICO**

- Garantir que os serviços de proteção da saúde prestados em território português assentam numa aplicação rigorosa do método científico e das melhores práticas já existentes.
- Promover a existência de estudos científicos (incluindo ensaios clínicos), de acordo com as melhores práticas internacionais, e orientações técnicas e clínicas de qualidade, assentes em melhores práticas e na melhor evidência científica;
- Promover uma separação clara entre a medicina assente na aplicação rigorosa do método científico de outras práticas e terapias, sem base científica; obrigando a que esta separação seja feita junto da população, e impedir que sejam reclamadas para estas práticas e terapias efeitos ou resultados sem validação empírica e científica válida.

## **BASE IV – LITERACIA, DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÃO E ESTILOS DE VIDA SAUDÁVEIS**

- Promover a existência de um grau elevado de literacia em questões relacionadas com a saúde entre a população.
- Promover a criação, gestão e disseminação de informação sobre o setor da saúde, de forma transparente, com base em indicadores cientificamente válidos.
- Disseminar informação rigorosa e cientificamente válida sobre matérias com impacto na saúde individual, no sentido de promover a estilos de vida saudáveis e, assim, a prevenção da doença.

## **BASE V – LIBERDADE DE ESCOLHA E CONCORRÊNCIA**

- Promover a liberdade de escolha individual das opções de cuidados de saúde.
- Promover a concorrência entre subsistemas saúde.
- Promover a concorrência na prestação dos cuidados de saúde nas diferentes redes de prestação de serviços de saúde.
- Garantir diversidade de prestadores em todas as regiões e dentro de cada rede de prestação.

## BASE VI – SUBSIDIARIEDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

- Assegurar que existe intervenção pública sempre que o setor privado ou o setor social não são capazes de suprir uma determinada necessidade em matéria de saúde.
- Distribuir as atribuições e competências entre as autarquias locais, as regiões autónomas e as autarquias locais, numa lógica descentralizadora.

## BASE VII – REGULAÇÃO

- Regular, avaliar, auditar, fiscalizar e inspecionar todas as entidades que integram o SNS, subsistemas e prestadores, seja qual for a sua natureza jurídica e propriedade.
- Promover a existência de regulação de qualidade no setor da saúde, assente em análises de impacto regulatório rigorosas, indicadores científicos precisos, e consultas públicas abrangentes.
- Assegurar a independência financeira, administrativa e política da Entidade Reguladora da Saúde e do Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde.
- Reformar as ordens profissionais para combater o corporativismo, introduzindo maior independência e combatendo restrições arbitrárias no acesso às profissões no setor da saúde e garantir que estas podem avaliar os seus membros através de códigos deontológicos e regimes disciplinares robustos.
- Garantir que uma pluralidade de entidades qualificadas para o efeito (ex: ordens profissionais, autoridades de saúde) podem propor orientações técnicas e clínicas que devem ser avaliadas e aprovadas por uma entidade centralizada vocacionada para a emissão de orientações técnicas e clínicas.

## BASE VIII – ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

- Assegurar a existência de um Serviço Nacional de Saúde, com gestão descentralizada e participada, que assegure, através de articulação com o setor social e o setor privado, o acesso universal a serviços de saúde em território português.
- Assegurar que o Serviço Nacional de Saúde se rege pelos seguintes princípios:
  - Universalidade
  - Generalidade de cuidados
  - Integração de cuidados
  - Tendencialmente gratuito
  - Equidade no acesso
  - Qualidade clínica
  - Qualidade apercebida
  - Sustentabilidade e previsibilidade financeira
  - Transparência

- Autonomizar o Serviço Nacional de Saúde como um subsector independente do Estado, garantindo receitas próprias e independentes do controlo do Ministério das Finanças.
- Estabelecer subsistemas dentro do Serviço Nacional de Saúde, com capacidade para atuar em todo o território, por conversão e substituição das atuais Autoridades Regionais de Saúde, e com a função de financiar a prestação de cuidados de saúde a todos os cidadãos, dentro dos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis e acordados com os prestadores e os contratos de concessão com o Estado.
- Garantir que a organização das redes de saúde assenta em dois pilares:
  - Dados de utentes e terapêutica, gerido centralmente;
  - Gestão da rede de prestadores.
- Assegurar a existência de sistemas de informação que permitam acesso a dados clínicos, de forma colaborativa entre profissionais de saúde, com a aplicação dos mecanismos necessários para mitigar os riscos inerentes à existência destes sistemas, e incluindo uma rede autonomizada para os portadores de doenças raras.

## **BASE IX – REGIÕES AUTÓNOMAS E AUTARQUIAS LOCAIS**

- Garantir às regiões autónomas autonomia efetiva na gestão da política de saúde no seu território e de intervenção no setor da saúde.
- Descentralizar nas autarquias locais capacidade de intervenção em matérias relacionadas com o setor da saúde, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

## **BASE X – SUBSISTEMAS**

- Garantir que todos as pessoas se encontram inscritas num subsistema.
- Garantir que a organização das redes de prestação assenta em diferentes tipologias de unidades de saúde, que trabalham de forma articulada, integrada e intersetorial.
- Garantir que cada subsistema é livre de organizar as suas redes de prestadores.
- Assegurar que os subsistemas são financiados com base num valor per capita ajustado pelo risco.
- Garantir que a adesão a cada um dos subsistemas é livre e definida pelo utente.
- Garantir efetiva liberdade do utente substituir o seu subsistema.
- Promover que a adesão a um subsistema leve em linha de conta a entidade patronal ou outra forma de organização coletiva da adesão, para garantir que não há qualquer seleção adversa exercida pelos subsistemas.
- Impor um regime de divulgação pública de informação sobre os níveis e os requisitos de capital dos subsistemas.
- Promover que subsistemas remunerem os prestadores e fornecedores de forma atempada e a valores de mercado.

## BASE XI – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

- Assegurar a existência de redes de prestação de serviços de saúde eficazes e eficientes, que asseguram acesso universal a serviços de saúde de qualidade, envolvendo o setor privado, o setor social e o setor público.
- Organizar a prestação de serviços de saúde através de redes de tipologia e nível de cuidados, definidos pelos subsistemas, garantindo pelo menos o seguinte grau de granularidade:
  - Rede de cuidados a doenças raras
  - Rede de cuidados continuados
  - Rede de cuidados de emergência (incluindo as redes de Via Verde)
  - Rede de cuidados de farmácia
  - Rede de cuidados de reabilitação
  - Rede de cuidados dentários
  - Rede de cuidados saúde mental
  - Rede de cuidados paliativos
  - Rede de cuidados primários e ambulatórios
  - Rede de cuidados secundários / especialidade
  - Rede de cuidados de oncologia
  - Rede de saúde ocupacional e escolar
- Permitir que um prestador possa pertencer a mais do que uma rede e estar ligado a mais do que um subsistema.
- Garantir a prestação de serviços de saúde de forma não discriminatória, de acordo com o contratualizado com os subsistemas, dentro dos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis.
- Promover que a relação entre os prestadores e os subsistemas assenta em complexidade clínica, metas de produção, ganhos de saúde e remunerações.
- Reenquadrar a organização de prestadores separando a propriedade da prestação e separando a execução clínica do controlo clínico.
- Garantir a gestão pública direta de um número suficiente de unidades de prestação, que permita às autoridades de Saúde conhecer a atividade e assim melhorar a sua capacidade de intrusão e negociação na prestação clínica.
- Estabelecer sistemas eficazes e eficientes de orientação rápida para situações em que haja risco elevado para a saúde e necessidade de assistência imediata (vias verdes).
- Gerir os recursos disponíveis segundo critérios de efetividade, eficiência e qualidade.
- Garantir a multidisciplinaridade necessária para a prestação de serviços de saúde com base nas melhores práticas e na melhor evidência científica.

## BASE XII - ORGANISMOS CENTRAIS

- Planear, organizar, dirigir e controlar o Serviço Nacional de Saúde, através das seguintes entidades:
  - ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde: terá como missão assegurar a centralização e a gestão dos recursos financeiros, o cálculo do ajustamento de risco, e a gestão do Fundo de Estabilização de Saúde.
  - ERS – Entidade Reguladora da Saúde: terá como missão regular o setor da saúde, com exceção da matéria relacionada com os medicamentos e produtos de saúde, sendo regulada por lei autónoma.
  - Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde: terá como missão, regular a introdução e manutenção no mercado de fármacos e dispositivos diagnósticos e terapêuticos, sendo regulada por lei autónoma.
  - APEPCS – Autoridade Portuguesa para a Excelência na Prestação de Cuidados de Saúde (organismo a criar): estudar, propor, avaliar, rever, aprovar e emitir orientações técnicas e clínicas, sendo regulado por lei autónoma.
  - Conselho Nacional de Saúde: terá como missão acolher o Estado em matérias relacionadas com o setor da saúde.
  - Todos os demais institutos e organizações atualmente existentes para a gestão das redes de prestação de responsabilidade pública.
- os equipamentos e os recursos humanos que deverão transitar para os diferentes subsistemas.
- Assegurar a gestão pública das redes de prestação que, devido à necessidade de escala e a assimetria de informação, continuarão a ser geridas centralmente, nomeadamente as redes de:
  - Rede de saúde pública;
  - Rede de cuidados de emergência;
  - Rede de cuidados paliativos;
  - Rede de cuidados continuados;
  - Rede de cuidados de saúde mental;
  - Rede de cuidados a doenças raras.
- Promover políticas centrais de cuidados de saúde, nomeadamente, mas não de forma exclusiva: acesso ao planeamento familiar, à saúde sexual, escolar, ocupacional, visual, auditiva e oral e o diagnóstico precoce.
- Incentivar a adoção de medidas promotoras da responsabilidade social, individual e coletiva, nomeadamente apoiando instituições de solidariedade social, organização de voluntários, cuidadores informais e dadores benévolos.

## BASE XIII – FINANCIAMENTO

- Garantir o financiamento sustentável e adequado aos objetivos do setor da saúde através da orçamentação que atente ao risco da população e com base numa lógica de investimento plurianual.
- Aumentar a transparência no tratamento orçamental dado ao setor da saúde, tratando o financiamento da saúde de forma autónoma do ponto de vista orçamental – ie, não dependente do Ministério das Finanças.
- Financiar o Serviço Nacional de Saúde através de:
  - contribuições proporcionais por todos aqueles que auferem rendimentos, quer do trabalho quer de capital;
  - um valor correspondente a todos aqueles que não auferem rendimentos, pago por transferência direta do Orçamento do Estado, correspondente à prestação mediana das contribuições auferidas.  
(Transitoriamente, no curto prazo, o valor correspondente às contribuições pode ser conseguido por consignação de receitas fiscais.)
- Constituir um Fundo de Estabilização da Receita de Saúde, financiado exclusivamente pelas fontes indicadas acima, que garanta o financiamento correspondente à contribuição do Orçamento do Estado caso haja uma crise económico-financeira abrupta; com pressupostos de utilização claros e transparentes e revistos, pelo menos, a cada 5 anos por proposta da ACSS à Assembleia da República.
- Centralizar o financiamento numa única entidade (ACSS) que deverá distribui-lo pelos diferentes subsistemas numa lógica per capita ajustada pelo risco.
- (O ajustamento pelo risco deve ser aplicado anualmente, sendo que os fatores que determinam esse risco deverão sofrer uma validação de base todos os cinco anos.)
- Rever o valor das contribuições anualmente em função de indicadores demográficos, sociais e de saúde, sendo que esse ajustamento terá de ser justificado actuarialmente e aprovado pela Assembleia da República.

## BASE XIV – TAXAS MODERADORAS

- Incentivar uma utilização responsável e racional dos serviços de saúde através de taxas moderadoras, definidas com base proporcional sobre o rendimento e podendo ser diferenciadas conforme os prestadores.
- Proibir as taxas moderadoras quando a procura de cuidados de saúde não é determinada pelo utente, uma vez que as taxas moderadoras não podem ser entendidas como uma forma de financiamento dos subsistemas.

## BASE XV – SEGUROS DE SAÚDE

- Sujeitar os seguros de saúde a regulação prudencial e comportamental adequada, e a um regime de supervisão intrusivo e independente.

## BASE XVI – REDE DE SAÚDE PÚBLICA

- Assegurar a existência de uma rede que identifique, estude, ajude a prevenir e gira adequadamente os riscos na área da saúde pública, capacitado a intervir, quando necessário, para prevenir ou mitigar os riscos identificados.
- Assegurar uma adequada articulação entre o sistema de saúde pública e a prestação de serviços de saúde individuais.
- Assegurar que, em situações de emergência de saúde pública, as decisões são tomadas de forma transparente, com base em pareceres científicos credíveis, e o Estado se encontra capacitado a aplicar as medidas necessárias para controlar a situação de emergência, de forma proporcional ao risco e adequadamente fundamentada.
- Financiar a rede de saúde pública diretamente via ACSS, sem intervenção dos subsistemas.

## BASE XVII – REDE DE CUIDADOS DE SAÚDE MENTAL

- O Estado deverá coordenar a rede de cuidados da saúde mental contratualizando diretamente com os diferentes prestadores e, se necessário garantir, a gestão via subsistemas.
- Financiar a rede de saúde mental diretamente via ACSS, sem intervenção dos subsistemas.

## BASE XVIII – REDE DE CUIDADOS CONTINUADOS E PALIATIVOS

- O Estado deverá coordenar a rede de cuidados continuados e paliativos contratualizando diretamente com os diferentes prestadores e, se necessário garantir, a gestão via subsistemas.
- O Estado deverá promover os cuidados de proximidade e prioritariamente compatíveis com uma vida autónoma e com a vida familiar.
- Financiar a rede de cuidados continuados e paliativos diretamente via ACSS, sem intervenção dos subsistemas.

## BASE XIX – REDE DE CUIDADOS A DOENÇAS RARAS

- O Estado deverá coordenar a rede de cuidados de doenças raras contratualizando diretamente com os diferentes prestadores e, se necessário garantir, a gestão via subsistemas.
- O Estado deverá promover os cuidados de proximidade e prioritariamente compatíveis com uma vida autónoma e com a vida familiar.
- Financiar a rede de cuidados doenças raras diretamente via ACSS, sem intervenção dos subsistemas.

## BASE XX – REDE DE EMERGÊNCIA

- O Estado deverá coordenar a emergência contratualizando diretamente com os diferentes prestadores e, se necessário garantir, a gestão via subsistemas.
- Financiar a rede de emergência diretamente via ACSS, sem intervenção dos subsistemas.

## BASE XXI – PROFISSIONAIS DE SAÚDE

- Criar e gerir redes de educação e formação articuladas com as redes de prestação acima indicadas.
- Assegurar formação adequada (formação de base e formação contínua) de todos os profissionais de saúde que exercem a sua profissão em território português.
- Assegurar acesso a formação de base para exercer profissões na área da saúde de forma equitativa e de acordo com o mérito, sem restrições artificiais com base em considerações quanto às necessidades futuras do mercado ou do sistema de saúde.
- Assegurar que o acesso à profissão decorre de critérios rigorosos quanto à capacidade para a exercer, sem considerações quanto às necessidades do mercado ou do sistema de saúde.
- Assegurar uma distribuição de tarefas racional, eficaz e eficiente entre os diversos profissionais de saúde, evitando a concentração excessiva de tarefas em profissionais especializados e separando as atividades de execução clínica do controlo clínico.
- Rever o âmbito de atuação dos profissionais do setor da saúde, promovendo a existência de sobreposição efetiva de capacidades e responsabilidades, de forma a garantir uma maior prontidão do capital humano.

## **BASE XXII – UNIDADES DE SAÚDE**

- Garantir a possibilidade de prestação de serviços em nome individual.
- Assegurar que os estabelecimentos de saúde se encontram sujeitos a princípios, regras e orientações que assegurem o exercício da atividade em condições de salubridade e segurança adequadas.
- Garantir princípios de concorrência entre prestadores promovendo, entre outras medidas, a negociação individual de cada unidade de saúde com os prestadores.
- Permitir às autarquias locais organizar prestadores e integrá-los nas redes de prestação como unidades de saúde.

## **BASE XXIII – COOPERAÇÃO DO SETOR DA SAÚDE COM PESSOAS E ENTIDADES DE FORA DO SETOR**

- Capacitar e promover a articulação e a colaboração entre profissionais e entidades do setor da saúde com pessoas e entidades fora do setor da saúde, de forma a potenciar sinergias que promovam ganhos de saúde e de qualidade de vida.

## **BASE XXIV – CUIDADORES INFORMAIS**

- Garantir os direitos dos cuidadores informais, assegurando adequada proteção aos mesmos e prestando os apoios necessários para o efeito.

## **BASE XXV – MEDICAMENTOS E DISPOSITIVOS MÉDICOS**

- Definir orientações técnicas e clínicas e as políticas de medicamento de cada um dos subsistemas.
- Definir orientações técnicas e clínicas e políticas de medicamento contribuindo para os ganhos em saúde e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, através de práticas dignas, racionais e eficientes.
- Assegurar que os medicamentos e dispositivos médicos que se encontram disponíveis em território português foram sujeitos a testes adequados que garantam a sua eficácia e identifiquem e mitiguem adequadamente os seus riscos, e que sejam efetivamente acessíveis a quem deles necessita.
- Assegurar que os testes realizados aos medicamentos e aos dispositivos médicos seguem as melhores práticas internacionais e assentam numa aplicação rigorosa do método científico.
- Separar o processo de autorização de medicamentos e dispositivos médicos a usar em Portugal, do processo de avaliação de custo-benefício clínico e eventual apoio na aquisição de medicamentos e dispositivos médicos.

## BASE XXVI – INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

- Promover a investigação em matérias relacionadas com o setor da saúde centradas na promoção de ganhos em saúde, na qualidade e equidade no acesso e sustentabilidade do sistema de saúde e assentes em princípios éticos consonantes com a dignidade da pessoa.
- Dinamizar a utilização de tecnologias de suporte à prestação de serviços de saúde, mitigando adequadamente os riscos associados a essas tecnologias.
- Promover o acesso a serviços de saúde que tenham em consideração as características genéticas específicas do indivíduo, mitigando adequadamente os riscos e assegurando a proteção dos direitos dos indivíduos relativamente ao seu perfil genético;
- Promover a participação e condução de ensaios clínicos aleatorizados multicêntricos transacionais, quer em colaboração com grupos de investigação pré-existentes, quer em colaboração com a indústria farmacêutica, quer fomentado a criação de equipas de investigação diferenciadas.

## BASE XXVII – GENÓMICA

- Permitir a utilização da genómica no contexto da proteção da saúde pública, para fins terapêuticos e para investigação, protegendo adequadamente os direitos das pessoas, e seguindo princípios éticos adequados.

## BASE XXVIII – CONTROLOS FITOSSANITÁRIOS

- Assegurar controlos fitossanitários eficazes e eficientes em território português.
- Defender as fronteiras de um ponto de vista sanitário, com respeito pelas regras gerais emitidas pelos organismos competentes.

## BASE XXIX – COOPERAÇÃO EUROPEIA, COM PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA, E INTERNACIONAL

- Promover a participação ativa de entidades privadas, do setor social, e públicas, nas redes europeias, nos países de língua portuguesa e internacionais de cooperação no setor da saúde.
- Desenvolver uma política de cooperação de saúde com os Estados -Membros da União Europeia e com os Estados que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

## BASE XXX – SUSTENTABILIDADE

- Promover a sustentabilidade no setor da saúde, identificando, prevenindo e mitigando adequadamente riscos ambientais, sociais e de governo.

## LIBERAIS PELA SAÚDE MENTAL

### OBJETIVOS

- Promover, de forma efetiva, a saúde mental, através da prevenção e do tratamento da doença mental;
- Assegurar que o setor da saúde dá respostas reais e efetivas para pessoas em risco ou com doença mental, que ajudem a prevenir a doença e a mitigar eficazmente os seus efeitos;
- Promover que a saúde mental seja abordada numa lógica de promoção da felicidade, no trabalho e vida pessoal, através de políticas que possibilitem flexibilidade e fomentem a liberdade efetiva das pessoas para fazerem escolhas pessoais e profissionais;
- Promover que a saúde mental seja considerada:
  - a. Em todas as suas vertentes, sejam elas educativas, preventivas, remediativas, ou de acompanhamento;
  - b. Nas várias áreas da vida da pessoa, tais como, a escolar e educacional, a saúde e a clínica, a laboral, a área do desporto e do bem-estar físico, a área da justiça e a área social/comunitária;
- Combater o estigma associado à doença mental, utilizando para o efeito a educação e a literacia psicológica, numa ótica de consciencialização; prevenção, tratamento e manutenção da saúde mental;
- Prevenção efetiva do comportamento suicida, de forma a reduzir significativamente os níveis de suicídio em Portugal.

## PROPOSTA

1. Promover o combate ao estigma associado à doença mental e ao acesso a cuidados de saúde mental, através de uma maior sensibilização e consciencialização para esta área da saúde, nomeadamente em campanhas de sensibilização;
2. No contexto da campanha de sensibilização, estabelecer parcerias a vários níveis, campanhas públicas, televisão e cartazes em farmácias, centros de saúde, escolas, folhetos com boas práticas, "memes", disseminação nas redes sociais (campanhas), partilha de experiências, um programa de envio de pessoas para falarem nas escolas e na televisão, e mesmo em outros locais menos habituais, tais como museus, jogos de futebol e outros eventos públicos, valorização de comportamentos desestigmatizantes, redes sociais e vulnerabilidade (figuras públicas, jogadoras de futebol, influencers e artistas). Promover a educação, literacia e informação para a saúde e doença mental, de forma a combater o estigma e a disseminar conhecimento e boas práticas sobre estas questões, através, entre outros, dos seguintes meios:
  - a. Formação e consultadoria na área da saúde mental, dirigidas a profissionais de saúde;
  - b. Conteúdo letivo relacionado com Cidadania;
  - c. Formações escolares, destinadas às crianças e às famílias, e formações dirigidas às empresas;
  - d. Divulgação de conteúdos relevantes através dos meios de comunicação social tradicionais e das redes sociais;
  - e. Fomentar iniciativas como o Fórum Nacional de Saúde Mental
3. Incentivar a incorporação de preocupações de saúde mental na gestão das organizações, desde o topo, promovendo estratégias de mitigação efetivas de causas conhecidas de problemas mentais relacionados com o trabalho, através de práticas de bom governo, equipas devidamente dimensionadas para os seus objetivos, que devem ser realistas, e incentivando a flexibilidade laboral, entre outras boas práticas relevantes;
4. Promover que a prescrição e despescricão de medicação psiquiátrica seja acompanhada dos seguintes mitigantes de risco:
  - a. Prolongamento dos pressupostos da toma de medicação psiquiátrica (por exemplo classes de antidepressivos, tempos de toma para a adequada habituação, acompanhamento na típica "tentativa e erro" desta classe de medicamentos, entre outros);
  - b. Assiduidade e acompanhamento em todo o processo;
  - c. Prestação de informação e psico-educação ao utente;
  - d. Desmames planeados e programados, e acompanhamento posterior;
  - e. Formação de médicos e técnicos farmacêuticos, por forma a assistirem os utentes de forma informada, e encontrarem-se capacitados para sinalizar casos de toma desproporcional da medicação, de ausência desaconselhável de toma da medicação, de acordo com os melhores padrões clínicos, e de interrupção imprudente da toma de medicação;

5. Promover que os profissionais de saúde se encontrem capacitados a fazer prescrições de acordo com as melhores práticas internacionais, assentes na melhor evidência científica, sendo capazes de avaliar os casos em que uma terapêutica medicamentosa ou de psicoterapia serão as mais indicadas, ou uma combinação de ambas as terapêuticas.
  - Promover o reforço da psicoterapia como prescrição, e não apenas como complemento à terapêutica medicamentosa, mediante avaliação rigorosa das necessidades da pessoa;
  - Fomentar o surgimento da estrutura necessária para a prestação de cuidados de saúde mental de qualidade, e a existência de orientações clínicas e técnicas sobre estas matérias;
  - Promover o trabalho em equipa e interdependente entre especialistas, no acompanhamento dos casos do início até ao seu seguimento "follow-up"
  - Promover que todos tenham acesso efetivo a cuidados de saúde mental de que necessitem, através da:
    - a. ADSE, seguros e outros, de forma efetiva e continuada e não incorrendo no risco da insuficiência;
    - b. Alocação de profissionais de saúde mental nas urgências hospitalares e centros de saúde para acompanhamento imediato de situações como crises de ansiedade e ataques de pânico;
    - c. Adoção de medidas no sentido de melhorar e aliviar as listas de espera, como a categorização de níveis de emergência psiquiátrica – "a saúde mental não pode esperar";
    - d. Perspetiva de mais contratações para as especialidades da saúde mental: psiquiatria e psicologia (por exemplo contratações quando necessárias e/ou participação ou acordo para prestação de serviços);
6. Assegurar a possibilidade de acesso aos cuidados de saúde mental numa ótica de telemedicina (por exemplo providenciar linhas de atendimento e aconselhamento digitais) e de medicina do trabalho.
7. Promover a existência de uma "carrinha da Saúde Mental", em moldes similares aos da "carrinha da Medicina do Trabalho", que se deslocaria às organizações para avaliar a saúde dos colaboradores poderia avaliar o estado da saúde mental dos mesmos, com o possível apoio das organizações para a necessidade de acompanhamento;
8. Contrariar as elevadas taxas de suicídio, mantendo e incrementando a campanha de prevenção do suicídio, e assegurando que existe suficiente apoio disponível, a todo o momento, para prestar auxílio a quem dele necessite, neste âmbito;
9. Promover a investigação na área de saúde mental, incluindo numa ótica de saúde pública e epidemiológica

## RACIONAL

1. A saúde deve ser encarada de forma holística e integrada. Todas as questões relacionadas com o funcionamento regular do nosso corpo, e eventuais problemas relacionados com o seu funcionamento, devem ser tratados como temas de saúde.
2. Ainda poderá ser complicado falar das doenças mentais de forma tão objetiva como de outras doenças. Apesar dos desafios em encontrar um termo de comparação fácil com as restantes áreas da medicina, não existem dúvidas de que a área da saúde mental é tão válida como as demais áreas da saúde.
3. Os problemas relacionados com a nossa mente têm origem biológica e afetam o nosso bem-estar, da mesma forma que outras patologias. Nesse ponto, há inúmeros artigos e relatórios que o comprovam. Mais ainda, são cada vez mais os estudos que nos dizem que muitas doenças têm na sua origem uma componente mental, emocional ou somática.
4. A doença mental é hoje uma das maiores epidemias silenciosas de sempre. incapacitando milhões de pessoas em todo o mundo.
5. A Organização Mundial da Saúde (OMS) alertou recentemente para a gravidade da situação relativa à saúde mental a nível global, que a pandemia apenas tem contribuído para deteriorar. Segundo a OMS, tem havido um falhanço global quanto a este tema. A UNICEF, por sua vez, vem alertando para o impacto da pandemia covid-19 na saúde mental das crianças e das pessoas mais jovens.
6. Conceptualizar a saúde e doença mental é de extrema complexidade. É o resultado de numerosas experiências e interações, que incluem fatores biológicos, psicológicos e sociais, que são altamente influenciados pelas diferenças interpessoais, pela subjetividade, e pelo contexto cultural e social de cada indivíduo.
7. Por outro lado, a saúde mental não se traduz apenas por ausência de doença, mas também na capacidade de ter as ferramentas e as competências adequadas para lidar com as adversidades próprias da vida, e alcançar um estado de bem-estar global, em detrimento do sofrimento que poderá desencadear a doença mental.
8. A doença mental é um problema de saúde global, de cariz multifatorial e, por isso, exige, intrinsecamente, respostas multifaciais.
9. Segundo a Sociedade Portuguesa de Psiquiatria e Saúde Mental, Portugal é o segundo país da Europa com maior prevalência de perturbações psiquiátricas. Mais de um quinto dos portugueses sofre de uma doença mental, com destaque para a ansiedade e para a depressão. De acordo com dados da OCDE de 2019, é também o quinto país europeu com a maior taxa no consumo de ansiolíticos e antidepressivos, tendo este consumo sido agravado durante a pandemia. Torna-se fundamental, portanto, dar voz a esta epidemia silenciosa que causa sofrimento significativo a milhares de pessoas.
10. Num cenário quase pós-pandémico, em que já é certo que uma a cada três pessoas infetadas com covid-19 irá agudizar ou desenvolver sintomatologia psiquiátrica nos seis meses seguintes, é urgente reconhecer e combater esta crise de saúde pública, de forma inclusiva e acessível a todos.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Existem bases empíricas e científicas para a saúde mental?

Sim. A saúde mental é uma área da saúde como qualquer outra, com bases científicas e empíricas cada vez mais sólidas, à medida que a investigação científica progride.

### Porquê o destaque dado à saúde mental?

A saúde mental assume hoje proporções epidémicas. Antes da pandemia covid-19, a situação já era muito grave. A pandemia apenas veio tornar a situação mais grave ainda. Milhares de pessoas sofrem hoje de doenças mentais e não têm acesso adequado a cuidados de saúde, com todas as consequências (muito) negativas para os próprios e para a comunidade.

É fundamental agir de forma concertada para debelar este flagelo, que tantas vidas corrói e pode acabar por destruir, desnecessariamente. É preciso mobilizar os recursos necessários para o fazer, aplicando as melhores práticas europeias e internacionais para o efeito. E é necessário continuar a trabalhar, estudando estas matérias com cada vez maior profundidade, para aprender cada vez mais sobre como prevenir e combater estas doenças.

### Porquê enfatizar o combate ao estigma associado à doença mental?

Infelizmente, para muitas pessoas, a doença mental não é ainda encarada como um problema de saúde, mas sim como um problema moral ou de caráter. Pode também ser desvalorizada, por vergonha da situação ou por pressão social da parte de pessoas que não deem suficiente relevância à situação.

Não basta dizer à pessoa para se animar, ou para dar a volta por cima, ou que a pessoa tem de deixar de ser fraca e passar a ser forte. Em situações de doença mental, é necessário assumir que nos encontramos perante um problema de saúde, como os outros, que deve ser acompanhado e tratado por profissionais, com base nas melhores práticas e na melhor evidência científica.

Combater o estigma associado à doença mental ajuda a promover que as pessoas com doenças mentais procurem ajuda qualificada. Ajuda a prevenir situações em que a dor psíquica leve as pessoas a entrar numa espiral negativa, incluindo comportamentos como o consumo excessivo de álcool ou de drogas, com todos os riscos associados, para si e para os outros. Promove a prevenção e o tratamento adequados das doenças, com os consequentes ganhos de saúde e qualidade de vida.

### Qual a importância dos programas de sensibilização? Porquê estabelecer uma parceria tão abrangente pela saúde mental?

Os programas de sensibilização são essenciais para promover o combate ao estigma e normalizar as doenças mentais como problemas de saúde. São uma forma de chegar à população em geral, de forma simples, combatendo estereótipos, tornando claro que quem sofre não está sozinho e não é o único a sofrer, e que é possível ter ajuda e tratamentos eficazes.

Os contornos muito graves do problema de saúde mental que vivemos apontam para a necessidade de uma colaboração muito alargada para o combater, mobilizando desta forma os recursos necessários para que a mensagem chegue ao máximo de pessoas possível, ajudando a informar as pessoas sobre as escolhas que podem fazer e os apoios que têm disponíveis, combatendo a vergonha e a desvalorização dos sintomas.

### **Porquê a apostar na literacia e na educação para a saúde mental?**

A apostar na literacia e na educação é fundamental para que as pessoas compreendam melhor os temas relacionados com a saúde mental e saibam como agir, no sentido de prevenir a doença ou de a tratar de forma eficaz, sabendo reconhecer sintomas em si e nos outros. Capacita as pessoas a cuidar da sua própria saúde mental e de outros por quem sejam responsáveis, por um lado, a procurar apoio para si ou ajudar pessoas próximas a obter o apoio de que necessitem, por outro, e a colaborar de forma ativa com os profissionais de saúde sobre estas matérias.

### **Porquê a apostar na formação de profissionais de saúde em matérias de saúde mental? Qual a relevância da integração desta matéria nos cuidados de saúde primários?**

Para combater a epidemia de doenças mentais que vivemos, são necessários profissionais de saúde treinados e capazes de dar resposta a essa epidemia, em número e com qualidade suficientes. Para o efeito, é necessário, desde logo, que as formações sobre estas matérias se encontrem efetivamente disponíveis, em quantidade suficiente para dar resposta às necessidades.

É essencial que os problemas de saúde mentais sejam detetados o mais cedo possível, e de forma disseminada, para o que é muito importante integrar estas questões nos cuidados de saúde primários.

### **Porquê agir sobre a prescrição de fármacos na área da saúde mental? Qual a relevância de assegurar um acompanhamento adequado da sua toma e do desmame?**

A terapêutica medicamentosa desempenha um papel relevante no tratamento de doenças mentais. No entanto, existem também riscos na sua utilização, que são mitigados quando existe um acompanhamento eficaz da sua toma, por parte de um profissional de saúde.

É necessário identificar situações em que a toma excede a dose prescrita, correndo o risco de se gerar uma dependência; em que existe uma quebra abrupta na toma do medicamento, que pode gerar desequilíbrios neuroquímicos com impacto muito negativo; ou outras situações negativas decorrentes da toma desadequada destes fármacos.

Importa, portanto, assegurar um acompanhamento efetivo da toma destes medicamentos por parte de profissionais de saúde.

## **Porquê a referência à psicoterapia?**

Existe sobreprescrição de fármacos no domínio da saúde mental em Portugal, com consequências negativas, dado que estes podem não ser o tratamento mais apropriado em diversos casos, e potenciando esta sobreprescrição a materialização dos efeitos negativos dos medicamentos em causa.

A psicoterapia constitui uma terapêutica que pode ser utilizada de forma autónoma ou em complemento com a terapêutica medicamentosa, sem os efeitos secundários desta última, e que pode ser eficaz no tratamento de certas patologias.

## **Qual a relevância das famílias e outras pessoas próximas, e das empresas, na área da saúde mental?**

As famílias e as pessoas mais próximas de pessoas portadoras de doença mental serão as primeiras a conseguir notar os sintomas e a poder dar o alerta, caso a própria pessoa não pareça capaz de o fazer. Podem também adotar comportamentos tendentes a prevenir a doença mental, e podem prestar apoio básico à pessoa portadora de doença mental, ajudando-a a procurar apoio profissional.

As empresas podem organizar-se no sentido de prevenir e mitigar doenças mentais, bem como facilitar o acompanhamento dessa matéria numa lógica de saúde no trabalho.

Podem organizar-se de forma a prevenir e mitigar as situações que geram risco e potenciam a doença mental, adotando as melhores práticas do ponto de vista do governo societário e da organização empresarial.

## **Qual a importância de assegurar adequado financiamento para garantir acesso geral a cuidados de saúde mental?**

Para assegurar acesso a todos os que dele necessitem a cuidados de saúde mentais, é necessário assegurar a existência de recursos suficientes para que estes cuidados se encontrem disponíveis, e que ninguém que deles necessite seja excluído de receber apoio de forma arbitrária e dependente da sua situação pessoal.

## **Qual a relevância potencial da telemedicina?**

Atualmente, o SNS 24 já permite atendimentos em matérias relacionadas com saúde mental. Poderão ser mobilizados recursos ligados à telemedicina, como canais digitais, para servir propósitos análogos, no sentido de conseguir orientar rapidamente uma determinada pessoa que dele necessite para um profissional de saúde, com aconselhamento básico para apoiar essa pessoa.

## **Porquê a apostar numa carrinha da saúde mental?**

As carrinhas de saúde mental poderiam percorrer o país, promovendo que todos que deles necessitem consigam ter acesso a cuidados de saúde mental, mesmo em zonas mais remotas.

## **Porquê a apostar na investigação na área da saúde mental?**

A área da saúde mental é uma área muito complexa, onde existe muito trabalho de investigação a fazer. Esse trabalho de investigação traduzir-se-á em ganhos de saúde e qualidade de vida futuros, por força de uma melhor compreensão de doença mental, e dos efeitos das terapêuticas potencialmente aplicáveis, bem como do desenvolvimento de novas terapêuticas.

# AUMENTAR A PRONTIDÃO DO CAPITAL HUMANO NA ÁREA DA SAÚDE

## OBJETIVOS

- Promover uma maior prontidão do capital humano já existente
- Aumentar o número de profissionais pronto a atuar

## PROPOSTA

1. Definir por lei os perfis de competência que permitam mobilizar todas as capacidades de cada profissional, colocando-as ao serviço da qualidade dos cuidados e da eficiência do sistema de saúde; devem ser consultadas as ordens profissionais;
2. Agilizar o reconhecimento recíproco dos diferentes profissionais de saúde;
3. Promover a formação especializada e cruzada dos profissionais devidamente supervisionados por colegas especialistas;
4. Garantir que as competências, básicas, acrescidas ou especializadas, de cada profissional, podem ser utilizadas, com segurança e seguindo as melhores práticas, em qualquer contexto de prestação de cuidados, incluindo nas áreas de prescrição de fármacos e MCDT;
5. Fomentar o trabalho de equipa interdependente entre profissionais de saúde, assente no estabelecimento de requisitos assente nas áreas da base comum de conhecimentos e competências e numa lógica de vantagem comparativa;
6. Definir orientações clínicas e terapêuticas que permitam apoiar e controlar o desempenho cruzado das capacidades profissionais;
7. Garantir de forma efetiva os direitos dos cuidadores informais, bem como que os cuidados prestados por cuidadores informais são adequados.

## RACIONAL

1. De forma a maximizar os ganhos gerados pelo setor da saúde, é necessário ter profissionais com formação de qualidade elevada.
2. Note-se que essa formação dos vários profissionais de saúde abrange já uma vasta área de conhecimentos e competências básicas, transversais a todas ou várias das profissões ligadas à área da saúde.
3. Atualmente, as competências de cada profissional de saúde são delimitadas pelas respetivas ordens profissionais, numa lógica corporativa, que procuram definir a área de intervenção de cada profissional de saúde de forma a evitar sobreposições.

4. Porém, existe um conjunto de conhecimentos e competências que podem ser exercidos por todas ou várias categorias de profissional de saúde, o que, sendo admitido, promoveria uma melhor mitigação do risco e admitiria um maior grau de prontidão na distribuição de tarefas dentro das equipas clínicas.
5. Essa prontidão garante eficiência na prestação de cuidado, e eficácia em quando os serviços se encontram sob pressão e / ou mal distribuídos.
6. Importa promover essa prontidão através:
  - a. Existência de um grau adequado de conhecimentos e competências entre profissionais de saúde, atendendo aos recursos disponíveis, no sentido de maximizar os benefícios trazidos pela existência destes conhecimentos e competências transversais;
  - b. Eliminação de restrições arbitrárias no domínio da distribuição de competências entre categorias de profissionais de saúde, que levam a que um determinado profissional de saúde não possa executar funções para as quais se encontra habilitado, por ter tido formação adequada para as mesmas;
  - c. Eliminar restrições arbitrárias de acesso e exercício destes conhecimentos e competências especializadas;
  - d. Concentração excessiva de tarefas, em exclusividade, em certas categorias profissionais.
  - e. Promoção de trabalho em equipa multidisciplinar assente numa logica de vantagens comparativas e com redundância de responsabilidades.
7. Esta prontidão não pode ser feita à custa da qualidade, pelo que será também necessário assegurar que existem todas as orientações técnicas e clínicas necessárias para o enquadramento da prática técnica e clínica, promovendo a segurança dos cuidados de saúde e a garantia da aplicação rigorosa das melhores práticas, assentes na melhor evidência científica.
8. De forma a maximizar o efeito da distribuição de tarefas em matérias relacionadas com a prestação de cuidados de saúde, importa potenciar que exista um grau de literacia em matérias de saúde suficientemente elevada para que pessoas que não sejam profissionais de saúde também colaborem ativamente na prevenção e no tratamento de doenças, com destaque para os cuidadores informais, mas também outras pessoas, que podem ser capacitadas a colaborar com os profissionais de saúde.

## QUANTIFICAÇÃO

1. À data atual, desconhecem-se estudos que incidam e revelem o impacto económico da utilização das áreas comuns de competência dos profissionais de saúde. Porém, a referir que caso esta evolução do repensar das competências dos profissionais seja posta em prática, a rentabilização de contatos reais das pessoas com profissionais de saúde trará um aumento dos atendimentos em saúde.
2. Será também relevante a prontidão e rapidez de atuação, pois se o diagnóstico for imediato, melhor o prognóstico, tratamento e encaminhamento adequado. Esta situação trará aumentos de eficácia, eficiência e produtividade no setor da saúde em Portugal, o que trará ganhos em saúde, e qualidade de anos em vida, para as pessoas.
3. Uma melhor articulação e um maior grau de trabalho de equipa, com o foco nas pessoas, aumentará também o nível de satisfação dos profissionais de saúde envolvidos, o que também fomentará melhorias ao nível dos cuidados prestados à população, potenciando ganhos de saúde e qualidade de anos em vida.

## QUESTÕES FREQUENTES

**Não é importante preservar o espaço de intervenção específico de cada categoria de profissional de saúde? Cada categoria não se encontra mais vocacionada para determinadas áreas?**

A especialização gera eficiência, derivada da distribuição racional do trabalho, mas a especialização excessiva traz ineficiências, decorrentes da concentração excessiva de funções.

Importa assegurar que as competências das categorias profissionais permitem uma adequada área comum de intervenção, incluindo no nível especializado, onde relevante e necessário para fomentar sinergias.

Além disso, garantir uma maior flexibilização e prontidão de recursos não significa que tal vantagem tenha de ser usada. Apenas que está pronta a usar.

**Definir as competências de atuação na lei não é uma interferência numa matéria que deve manter-se na esfera das ordens profissionais?**

A distribuição de competências entre categorias profissionais transcende a esfera de atuação das ordens individualmente consideradas e tem de transcender também uma lógica corporativa de defesa de esferas estanques de atuação.

O estabelecimento das competências através de lei permite ter em consideração uma visão holística sobre a distribuição de competências, atendendo às necessidades da prestação de qualidade, eficaz e eficiente de cuidados de saúde.

Em todo o caso, as ordens seriam consultadas no processo legislativo tendente à aprovação da lei em causa.

## **Agilizar o reconhecimento profissional não irá fazer com que se atraia maus profissionais estrangeiros?**

Estamos a falar de agilizar o processo que já existe. Ou seja, garantir que este é executado rapidamente e de clara.

## **A atual formação dos profissionais de saúde permite esse nível de prontidão que se refere?**

A atual formação comum já torna o profissional de saúde versátil – ou seja, permite que ele intervenha num elevado número de situações clínicas, embora não seja reconhecido enquanto tal.

Há já uma base comum de competências e conhecimentos associada as diferentes profissões. Essa base comum se bem aplicada permite aumentar a eficiência na distribuição de tarefas e minimizam o risco de não existir um profissional de saúde disponível para praticar atos abrangidos por essas áreas, entre outros benefícios.

## **Porque é que a distribuição de tarefas com base nos princípios propostos promove um melhor trabalho de equipa nas equipas clínicas?**

Porque a distribuição de tarefas feita desta forma potencia a interdependência e a existência de uma lógica holística no funcionamento da equipa, o que fomenta o trabalho de equipa e que este seja mais eficiente (base comum de competências e conhecimentos e especialização).

## **Como definir as competências de atuação das categorias de profissionais de saúde?**

De acordo com um princípio de maximização da capacidade de o setor da saúde fornecer os seus bens e prestar os seus serviços com qualidade e da forma mais eficiente possível, permitindo áreas de atuação comuns a nível adequado e permitindo especializações onde necessário.

## **Como promover a literacia em matérias de saúde? Qual a sua relevância do ponto de vista individual e do ponto de vista do funcionamento do setor da saúde?**

Pode promover-se a literacia em matérias de saúde através de ações nas escolas e em outros espaços públicos, em parceria com entidades do setor da saúde, mas também fora dele, que divulguem informação cientificamente rigorosa sobre matérias de saúde e que também permitam que pessoas que não são profissionais de saúde adquiram conhecimentos e competências básicas.

Podem também existir formações específicas que capacitem pessoas que não sejam profissionais de saúde a colaborar de forma mais ativa com o setor da saúde, apoiando-o na sua missão de promover ganhos de saúde e melhor qualidade de vida.

Do ponto de vista individual, as pessoas ficam capacitadas a melhor compreender e tomar decisões sobre matérias relacionadas com a sua saúde, bem como, após formações mais específicas, a prestar auxílios básicos a quem deles necessite, incluindo a si próprios. Assim, está a defender-se a liberdade individual, dado que as pessoas ficam mais capacitadas a fazer escolhas informadas sobre estas matérias.

Do ponto de vista do setor da saúde, a colaboração de pessoas de fora ajuda a potenciar a prevenção da doença, um mais eficaz rastreio e a identificação de sintomas relevantes, bem como evitar uma utilização desnecessária dos bens e serviços fornecidos pelo setor, por as próprias pessoas estarem capacitadas a intervir (desde logo, em situações mais básicas).

### **Como promover a colaboração entre o setor da saúde e pessoas e entidades fora desse setor? Qual a importância dessa colaboração?**

Através de ação de formação vocacionadas e do estabelecimento de programas de colaboração, com objetivos específicos, por exemplo ao nível do rastreio de doenças e identificação de sintomas, e orientação da pessoa para ser atendida por um profissional de saúde.

A colaboração de pessoas e entidades de fora do setor da saúde permite a este setor libertar recursos para as áreas em que a sua intervenção é, de facto, necessária, e beneficiar de uma rede mais larga de pessoas a promover os seus objetivos em articulação com o setor).

Esta colaboração permite, assim, ganhos de saúde, e um funcionamento mais eficaz e eficiente deste setor.

### **Qual a relevância de proteger os direitos dos cuidadores informais, garantindo a qualidade dos cuidados prestados?**

Os cuidadores informais desempenham funções muito importantes junto das pessoas a quem prestam cuidados de saúde, numa lógica de grande conhecimento específico da situação da pessoa que recebe cuidados e de proximidade. Permitem evitar a utilização de equipamentos de saúde que ficam assim libertos para outras pessoas que deles efetivamente necessitem. Assim, os cuidadores informais são mais uma forma de garantir o acesso universal aos cuidados de saúde, e potenciá-los permite também potenciar a liberdade individual, dado que se transformam numa verdadeira opção para a prestação de cuidados de saúde.

Importa assegurar que os cuidadores informais prestam cuidados em condições de salubridade e segurança adequados, e que têm os conhecimentos e as competências necessárias para prestar esses cuidados com segurança. Assim, os cuidadores informais deverão interagir e articular-se com profissionais de saúde, de forma a assegurar que os cuidados prestados são adequados e ao nível exigido, e que não existe défice de cuidados atendendo à situação específica da pessoa que os recebe.

# PELA VALORIZAÇÃO DOS ENFERMEIROS ESPECIALIZADOS

## OBJETIVOS

- Melhorar as condições da formação em enfermagem pós-graduada e especializada.
- Promover o acesso disseminado a formação que permita manter elevados padrões de qualidade na enfermagem.
- Aplicar a prática especializada de enfermagem em prol da promoção da saúde e prevenção da doença das pessoas.
- Promover a formação especializada em enfermagem nas instituições de saúde, de forma a obtermos um número adequado de profissionais de enfermagem para suprir, de forma estável e com a necessária qualidade, as necessidades efetivas do ponto de vista a prestação de cuidados de saúde de qualidade a todos os que deles necessitem

## RACIONAL

1. Atualmente, não existe um planeamento de recursos humanos de enfermagem, quer ao nível macro (das necessidades de saúde nacionais ou regionais) quer ao nível de funcionamento de turno. A gestão no SNS é descentrada do utente e do profissional de saúde, e não promove nem eficiência nem eficácia.
2. A médio prazo, esta situação deve ser resolvida a nível competitivo, com vários subsistemas em concorrência, em que o poder é dado ao utente. Porém, no curto prazo, é necessário encontrar uma solução que permita aumentar a eficiência e a satisfação dos utentes e a qualidade dos profissionais de saúde. Em particular, importa valorizar os profissionais de saúde, numa lógica de valorização do mérito e da qualidade do serviço prestado.
3. No domínio da enfermagem, existem diversos desafios a enfrentar. Um deles, que se destaca, é o da formação pós-graduada/especializada em enfermagem. O atual sistema conduz a que os enfermeiros não tenham incentivos adequados a especializar-se, ou a eventualmente prosseguirem especializações sem ponderação dos interesses da unidade de saúde e do sistema, perdendo-se assim a capacitação adicional e os ganhos de eficiência trazidos pela existência de enfermeiros especializados, ou fomentando-se especializações que depois, na prática, não são exercidas.
4. Adicionalmente, o custo da especialização é suportado pelo próprio enfermeiro, mesmo quando a especialização pretendida tem valor acrescentado também para os utentes e para a unidade de saúde onde o enfermeiro exerce a sua atividade. O enfermeiro pode candidatar-se a bolsas, mas os critérios para atribuição de bolsas não são aplicados de forma igual a nível nacional.

5. O enfermeiro terá também, em princípio, de conjugar a sua atividade profissional com a realização de estudos pós-graduados. O enfermeiro pode pedir para beneficiar do estatuto trabalhador-estudante. No entanto, nem sempre é efetivo o acesso a este estatuto, sendo o mesmo, por outro lado, desafiante no contexto do exercício da profissão de enfermeiro.
6. Ora, um enfermeiro, ao terminar a sua licenciatura, dispõe de conhecimentos e competências para exercer a sua profissão, mas sem conhecimentos mais aprofundados em nenhuma área em particular. Assim, trará naturalmente valor acrescentado à unidade onde exerce a sua função, mas não poderá contribuir, com mais-valia adicional, para certas funções específicas, em articulação com outros profissionais de saúde especializados.
7. Existem seis especialidades em enfermagem: reabilitação, saúde infantil e pediátrica, saúde materna e obstétrica, médico-cirúrgica, comunitária, e saúde mental e psiquiátrica. A existência de enfermeiros especializados nestas matérias permite ganhos de eficiência gerados pela especialização, que acrescem à formação comum. Importa, portanto, promover esta especialização, numa lógica que combine os interesses do enfermeiro com as necessidades da unidade de saúde, em benefício do utente e do acesso a cuidados de saúde de qualidade.
8. É fundamental promover a autonomia da prática especializada de enfermagem face à prática médica, assegurando uma melhor distribuição de tarefas entre profissionais de saúde dentro das equipas. Esta maior autonomia permite reduzir custos e aumentar a eficiência, libertando os médicos para um conjunto mais específico de procedimentos médicos que o enfermeiro não pode realizar.

## PROPOSTA

1. Instituições de saúde – Cuidados de Saúde Primários e Hospitalares:
  - a. Assegurar que cada serviço hospitalar e unidade de cuidados de saúde primários avalia as suas necessidades de pessoal, em especial nas diversas áreas de especialização, incluindo nas áreas de especialização de enfermagem, distribuindo tarefas entre profissionais de saúde numa lógica de vantagem comparativa e foco no utente;
  - b. Agilizar os mecanismos de especialização de forma que os enfermeiros realizem a formação pós-graduada/especialidade em âmbito profissional, de acordo com os seus interesses e de acordo com as necessidades de enfermeiros, incluindo enfermeiros especialistas, do serviço hospitalar ou da unidade de cuidados de saúde primários.
  - c. Rever a carreira de enfermagem, criando a figura de enfermeiro estagiário em formação de especialidade.
  - d. Melhorar o padrão de qualidade dos cuidados de enfermagem oferecendo cuidados de enfermagem especializados na área clínica necessária.

- e. Garantir que exista a cada momento um número adequado de enfermeiros e enfermeiros especializados, atendendo às necessidades efetivas da população, numa lógica de proximidade, e que seja em contínuo suprida a falta pontual de recursos humanos de enfermagem nos estabelecimentos de saúde, sem colocar em causa a qualidade e segurança dos cuidados prestados à população.
- f. Autonomizar as competências dos enfermeiros especialistas, promovendo a atribuição de competências de prescrição de meios complementares de diagnóstico e terapêutica e de medicação, nos casos em que a sua especialização o permita.
- g. Estabelecer, de forma racional e numa lógica de vantagem comparativa, o que cada categoria profissional tem sob a sua competência prática, respeitando o conteúdo funcional de cada categoria, promovendo sinergias, complementaridade e eficiência.

## QUANTIFICAÇÃO

1. Desconhecem-se estudos que incidam e revelem o impacto económico da formação especializada dos enfermeiros, assim como da sua prática.
2. Considera-se que, se a distribuição de competências especializadas for devidamente implementada nas diversas áreas de atuação, será possível perspetivar, por exemplo, um aumento do número de consultas médicas. Os médicos teriam maior disponibilidade para realizar tarefas de diagnóstico e de tratamento diferencial, deixando de desempenhar outras tarefas, que passariam a ser desempenhadas por enfermeiros especializados. No longo prazo, o resultado seria mais pessoas acompanhadas na área da vigilância de saúde, bem como em ganhos para a saúde as pessoas.
3. Este tipo de articulação e trabalho de equipa com o foco nas pessoas trará também satisfação aos profissionais de saúde envolvidos, bem com às instituições de saúde, que com mais facilidade verão os seus objetivos de saúde das pessoas atingidos.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual a importância da formação de enfermeiros especialistas?

A especialização dos enfermeiros acrescenta-lhes conhecimento e sabedoria específica em determinada área da saúde que lhes vai permitir atuar de forma específica nessa área, tornando-os mais eficientes e eficazes na sua intervenção.

### Porquê garantir as dotações seguras de enfermagem? Como será possível assegurar dotações seguras?

As dotações seguras consistem em garantir que cada enfermeiro tem sob sua responsabilidade um número adequado de pessoas, atendendo à necessidade de assegurar que este se encontra capacitado a prestar-lhes cuidados de saúde individualizados e assentes nas suas necessidades efetivas. Assim, promovem a segurança da prática clínica.

Como qualquer profissional da área da saúde, também o enfermeiro precisa de um número limitado para poder atuar com segurança clínica e para aplicar os conhecimentos especializados com qualidade e com o foco na pessoa.

Para que seja possível garantir dotações seguras, é necessário que exista um número adequado de enfermeiros, em especial, de enfermeiros especialistas, atendendo às necessidades de saúde dos utentes.

### Porquê criar condições para que a formação pós-graduada dos enfermeiros especialistas ocorra no seu horário e dentro da sua prática laboral?

Atualmente, um enfermeiro que esteja a especializar-se encontra-se sujeito a trabalhar entre 70 a 80 horas por semana, sendo 35/40h em horário laboral e as outras em regime de especialização.

Às horas passadas em contexto laboral e na formação pós-graduada, acrescem todas as horas despendidas com as suas dimensões familiares, e outras. Esta situação que cria muito pouca disponibilidade para descanso efetivo, e uma condição insustentável e até perigosa para a sua prática clínica.

Por outro lado, pode afastar os enfermeiros de decidirem prosseguir com uma especialização.

É essencial compatibilizar a especialização com a prática laboral, bem como com a vertente familiar da vida do enfermeiro.

A melhor forma de articular a especialização com a vida laboral do enfermeiro é integrar a especialização no seu trabalho, sob a supervisão de enfermeiros já especializados.

Assim, por um lado, o enfermeiro desempenha funções laborais no serviço hospitalar ou unidade de cuidados de saúde primários e, por outro, prossegue com a sua especialização, trazendo desde logo valor acrescentado quer ao enfermeiro, quer ao serviço ou unidade onde trabalhe.

## **Porquê autonomizar as competências dos enfermeiros especialistas?**

As competências dos enfermeiros especialistas já estão em grande parte legisladas de forma autónoma. Importa assegurar que a distribuição de tarefas entre profissionais de saúde parta dessa autonomização, numa lógica de vantagem comparativa e ganhos de saúde e de eficiência para os utentes.

## **Porquê estabelecer uma distribuição de tarefas clara nos estabelecimentos de saúde?**

Os estabelecimentos de saúde devem procurar prestar os melhores serviços de saúde aos seus utentes, numa lógica de eficiência e de satisfação efetiva das necessidades dos utentes, com qualidade e segurança.

Para o efeito, devem dispor de equipas multifacetadas de profissionais de saúde, incluindo médicos e enfermeiros, e rentabilizar adequadamente as competências e os conhecimentos desses profissionais de saúde.

Para o efeito, as equipas devem ser estruturadas com objetivos claros, e as tarefas de cada membro da equipa devem também ser claras, bem como complementares, permitindo maximizar o valor acrescentado por cada membro da equipa, numa lógica de vantagem comparativa.

Deve, no entanto, ser assegurado um certo grau de sobreposição de funções, por questões de mitigação de risco, quando se considere relevante, de acordo com as necessidades efetivas dos utentes, das unidades de saúde e do sistema.

Embora possa existir um certo grau de sobreposição de competências para mitigação de risco, esta não pode ultrapassar certos limites, que gerem duplicação excessiva de funções e desperdício de recursos.

## **De que forma esta proposta liberta os médicos para o diagnóstico e tratamento diferencial?**

Ao atribuir aos enfermeiros especialistas funções que médicos atualmente exercem, os médicos ficam libertos para as atividades que os enfermeiros não podem realizar, tendo assim mais tempo para a prática clínica diferenciada, que não deve competir ao enfermeiro, mesmo que especialista.

Evita-se assim, também, sobreposições de competências atualmente existentes, que geram ineficiências.

**Poderiam dar alguns exemplos hipotéticos da relevância desta proposta?****a. Bloco de partos:**

Uma enfermeira, especialista em saúde materna e obstétrica, faz a admissão da pessoa em trabalho de parto, monitoriza, faz cardiotocografia, prepara para o parto (se for parto eutóxico), e realiza o parto.

O médico apenas entra para a prescrição de terapêutica, sendo que existem protocolos de atuação terapêutica instituídos pela direção clínica que permitem a enfermeiros (nesta área não autónoma em Portugal) administrar medicação autonomamente.

Médico ginecologista obstetra entram neste seguimento, quando a competência da enfermeira especialista termina (p. ex: necessidade de Cesariana).

**Reflexão:** O médico especialista em ginecologia obstetrícia intervém exclusivamente em matérias das suas competências, enquanto a enfermeira especialista também o faz. O resultado é uma rentabilização dos recursos humanos, maior eficiência no uso do tempo, e melhoria no acesso das pessoas a cuidados de obstetrícia.

**b. Consultas de cuidados de saúde primários:**

A enfermeira especialista faz a vigilância da gravidez de baixo risco (está descrito e legislado nas suas competências) e o médico só necessita de prescrever medicamentos ou medidas complementares de diagnóstico (lacuna da prática). Caso o enfermeiro pudesse prescrever, poderia assumir as consultas relativas a gravidezes de baixo risco, podendo o médico estar em consultas de diagnóstico diferencial.

**Reflexão:** De novo, aumentaria a rentabilização de recursos humanos, a eficiência no uso do tempo, e existiria um aumento de acessibilidade das pessoas a cuidados de saúde, por aumento do número de consultas, se um enfermeiro especializado pudesse passar prescrições.

**c. Consultas hospitalares:**

A enfermeira especialista faz as triagens via Alert (CTH – Consulta a Tempo e Horas), define a especialidade e a marcação a primeira consulta, faz a primeira consulta hospitalar, pede internamente meios complementares de diagnóstico e terapêutica, e marca consulta para o médico.

**Reflexão:** Ao permitir que enfermeira especialista realize todas estas tarefas, existe novamente uma maior rentabilização dos recursos humanos, um uso mais eficiente do tempo, e o médico poderia dedicar-se ao diagnóstico e ao tratamento diferencial, aumentando assim o número de consultas.

# CELERIDADE NAS DECISÕES SOBRE A COMPARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM NOVOS MEDICAMENTOS E DISPOSITIVOS MÉDICOS

## OBJETIVOS

Celeridade na decisão final do membro do Governo que tutela a área da saúde nas comparticipações e, consequentemente, na entrada efetiva no mercado de medicamentos e de dispositivos médicos.

## PROPOSTA

1. Impor um prazo de 15 dias para decisão sobre o pedido de comparticipação de medicamentos e dispositivos médicos, que poderá ser aumentado para 30 dias, mediante fundamentação de motivos, em casos de especial complexidade. Proceder neste sentido à alteração legislativa do Decreto-Lei n.º 97/2015 de 1 de Junho (artigo 16.º: medicamentos; artigo 23.º dispositivos médicos).
2. Prever a divulgação pública das decisões sobre comparticipação de medicamentos e dispositivos médicos, incluindo a respetiva fundamentação.

## RACIONAL

1. A comparticipação pública de medicamentos e dispositivos médicos é muito importante para assegurar a sua acessibilidade de acordo com a necessidade efetiva da população, permitindo ganhos de saúde e aumentos de qualidade de vida decorrentes desse acesso.
2. Ela é particularmente relevante no caso de doente crónicos, que verão a sua qualidade de vida diminuir drasticamente sem acesso aos medicamentos e dispositivos de que necessitem para mitigar a sua doença.
3. As decisões sobre comparticipações têm ainda impacto na própria indústria farmacêutica e de produção de equipamentos de saúde. As decisões de comparticipação enviam sinais relevantes para estas empresas, do ponto de vista da sua estratégia empresarial.
4. As comparticipações são também relevantes para promover o desenvolvimento de certos tipos de medicamentos e dispositivos que, sem a comparticipação, não teriam disseminação suficiente para serem rentáveis, mas que são necessários para dar resposta a necessidades de saúde da população.
5. Estes sinais são particularmente relevantes do ponto de vista do desenvolvimento de medicamentos e dispositivos médicos inovadores, com requerem um investimento particularmente avultado por parte das empresas, mas que poderão trazer grandes ganhos de saúde, de qualidade de vida e de eficácia e eficiência do ponto de vista do funcionamento do setor da saúde.

6. Por outro lado, é necessária transparência e celeridade nestas decisões, para assegurar que as mesmas são efetivamente tomadas com base nos critérios objetivos definidos por lei, e para gerar certeza e promover a rapidez da entrada no mercado destes medicamentos e equipamentos.
7. Os prazos de avaliação prévia para a comparticipação e, quando previsto, para a celebração de contracto comparticipação, estão previstos na legislação em vigor. Mas não se encontra previsto qualquer prazo para a decisão final do membro do Governo que tutela a área da saúde, o que tem gerado tempos de espera muito longos, incompatíveis com a certeza e a celeridade da entrada dos medicamentos e dos dispositivos no mercado.
8. Esta situação gera problemas para todos os medicamentos e dispositivos médicos, mas principalmente para os inovadores, em que os sucessivos atrasos nas decisões de comparticipação podem inclusivamente diminuir os incentivos ao seu desenvolvimento, e em todo o caso sempre atrasarão a sua colocação efetiva no mercado, com as perdas de saúde daí decorrentes.
9. Importa, portanto, estabelecer prazos efetivos de decisão sobre estas matérias, para promover que as decisões surjam em tempo útil e que haja previsibilidade sobre o tempo que deverá decorrer para a decisão ser tomada.
10. De forma a promover a transparência e permitir maior escrutínio sobre as mesmas, importa que estas sejam divulgadas publicamente, incluindo a respetiva fundamentação.
11. Esta divulgação pública permitirá fomentar debate público, profissional e académico sobre estas matérias, bem como sinalizar à indústria quais os pedidos que têm sido atendidos e quais não têm sido, e porquê, o que relevará do ponto de vista da sua estratégia empresarial. Também estes efeitos poderão ser objeto de escrutínio e estudo, havendo divulgação pública.
12. Este escrutínio, debate e avaliação pública será importante para poder avaliar adequadamente os efeitos práticos das decisões de comparticipação, de um ponto de vista agregado; como a lei se encontra, efetivamente, a ser aplicada, e como os seus pressupostos se habilitam a ser interpretados; eventuais necessidades de melhoria ao previsto na lei sobre participações.

## QUANTIFICAÇÃO

Não é possível prever a implicação orçamental anual desta proposta, decorrente das múltiplas possíveis entradas de novos produtos. Contudo, é de prever um incremento da despesa fruto destes medicamentos e dispositivos médicos inovadores, geralmente, terem um valor elevado.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Por que motivo esta questão é relevante?

As comparticipações são essenciais para assegurar o acesso disseminado e efetivo a medicamentos e equipamentos médicos necessários para dar resposta às necessidades de saúde da população, mitigando o risco de falta de acesso por falta de condições financeiras e económicas.

Por outro lado, o acesso ao mercado de produtos inovadores é essencial para permitir melhorias contínuas na prestação de cuidados de saúde. Os produtos inovadores dão resposta, muitas vezes mais eficiente, a problemas ainda sem resposta ou em que a resposta existente é pouco satisfatória. As comparticipações de medicamentos e equipamentos inovadores pode fazer a diferença no seu desenvolvimento e na sua disseminação efetiva.

### Não se vai retirar capacidade de resposta ao governo?

A presente proposta não retira a ação governativa. Apenas se introduzem prazos para a tomada de decisão, de forma a discipliná-la. O incumprimento do prazo de decisão gera responsabilidade pelos danos causados pelo atraso à entidade que pediu a participação.

### Qual a relevância de publicar as decisões?

A publicação destas decisões aumenta a capacidade de escrutínio e debate sobre as mesmas, permite à indústria tomar decisões com base nas decisões passadas de participação e dos seus fundamentos, e potencia o estudo dos efeitos das decisões de participação tomada, bem como dos fundamentos tipicamente utilizados.

**Porque não promover um sistema de consultas públicas sobre esta matéria?**

Os medicamentos e os dispositivos médicos já passaram por um processo de avaliação rigoroso sobre a sua eficácia e sobre os seus efeitos adversos, tendo sido aferida de forma objetivo e cientificamente válida de que forma potenciarão ganhos de saúde e qualidade de vida.

A decisão a tomar, no contexto da participação, será sobre a alocação de recursos públicos para promover que estes medicamentos e equipamentos cheguem efetivamente a quem deles necessita, atendendo aos recursos disponíveis e aos ganhos de saúde e de qualidade de vida expectáveis.

Neste contexto, a celeridade é importante, para introduzir maior certeza sobre as decisões. Uma consulta pública adequada sobre uma matéria desta complexidade seria incompatível com esta necessidade de existirem decisões céleres.

No entanto, propõe-se a divulgação pública das decisões, o que permitirá debate e escrutínio sobre as mesmas, com provável impacto em decisões futuras ou na reavaliação de decisões passadas.

**Esta proposta não terá custos elevados?**

Esta proposta visa conferir certeza, celeridade e transparência às decisões de participação, mas não se propõe alterar os critérios subjacentes ou a dotação orçamental disponível para este efeito.

Os custos acrescidos relativos à publicação das decisões deverão ser pouco significativos, atendendo aos benefícios trazidos pelo maior nível de transparência.

# SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO DE INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE RADIOLOGIA MÉDICA

## OBJETIVOS

- Facilitar a instalação de equipamentos de radiologia médica, aumentando o acesso por parte dos clientes e eliminando barreiras à entrada de prestadores.
- Garantir a segurança dos dispositivos de radiologia médica de forma ágil, adequada à realidade dos prestadores de cuidados.

## PROPOSTA

1. Desburocratizar os processos de registo e licenciamento de equipamentos emissores de radiação ionizante, dentro do admitido pela diretiva europeia sobre esta matéria, e sem colocar em causa a segurança e a saúde públicas.
2. Diminuir a captação de referência para aquisição de equipamentos de PET.
3. Alargar os prazos para adaptação ao novo quadro normativo, evitando a sobrecarga de trabalho das empresas prestadoras de serviços nesta área e dos físicos médicos existentes.
4. Recrutar novos físicos médicos, por concurso internacional, e potenciar a formação de físicos médicos.

## RACIONAL

1. Os equipamentos de tomografia de emissão de positrões (PET) são equipamentos médicos que adquirem imagens tridimensionais, permitindo a avaliação do funcionamento do corpo humano. A utilização de PET em Portugal tem registo crescente, mas é ainda muito inferior àquela que se verifica em muitos países europeus.
2. Embora o investimento inicial neste tipo de equipamentos seja elevado, permitem um ganho apreciável quer do ponto de vista de ganhos de saúde, quer do ponto de vista financeiro.
3. Os exames de PET são úteis na análise de várias patologias, em particular na área oncológica, e a sua utilização, entre outros benefícios, permite diagnósticos mais precoces e a avaliação mais rápida da resposta a terapêuticas, que, frequentemente, têm efeitos secundários relevantes e custos elevados. Podem também ser utilizados para investigação, por exemplo em matérias relacionadas com a saúde mental.
4. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/95, de 28 de junho, define que um conjunto de equipamentos médicos terão instalação sujeita a autorização do Ministério da Saúde, bem como a captação para a instalação de cada um deles.

5. Em alguns casos, a captação definida é manifestamente elevada, levando a que existam poucos equipamentos no país, o que coloca em causa o acesso adequado aos mesmos. Exemplo paradigmático é a captação de 1.000.000 de habitantes para cada equipamento de PET, que coloca em causa o acesso a este equipamento, com custos de oportunidade relevantes do ponto de vista da saúde (dados os ganhos de saúde perdidos) e do ponto de vista financeiro (dado o aumento de custos em outras áreas, gerado pela falta destes equipamentos);
6. Assim, seria importante promover a aquisição de mais equipamentos de PET e assegurar que os profissionais de saúde que os utilizam dispõem da formação necessária para o efeito.
7. O Decreto-Lei n.º 108/2018, de 3 de dezembro, transpõe para a legislação nacional a Diretiva n.º 2013/59/EURATOM do Conselho Europeu, que determina a obrigatoriedade de registo ou concessão de licença para práticas que promovem a exposição de pessoas a radiação;
8. Nas exigências aplicáveis aos titulares de equipamentos emissores de radiações ionizantes, o Decreto-Lei foi muito além da Diretiva que se pretendeu transpor. Criou uma teia burocrática com a qual muitos prestadores não têm condições para lidar especialmente se atentarmos à dimensão de grande parte das empresas detentoras de clínicas como por exemplo clínicas dentárias e veterinárias em Portugal;
9. Acresce que o licenciamento e verificação periódica dos equipamentos tem de ser certificada por um físico médico. Existem poucos físicos médicos no país, em número muito insuficiente para dar resposta ao elevado número de solicitações do mercado.
10. Esta situação leva a que muitas empresas não consigam efetuar os seus processos de licenciamento ou se deparam com custos muito elevados, impossíveis de suportar por empresas de pequena dimensão.
11. Assim, importa apostar na formação de físicos médicos, para aumentar o seu número no médio e longo prazo, e recrutar mais físicos médicos, inclusive internacionalmente, no sentido de dar resposta tempestiva às necessidades atuais de validação dos equipamentos.

## QUESTÕES FREQUENTES

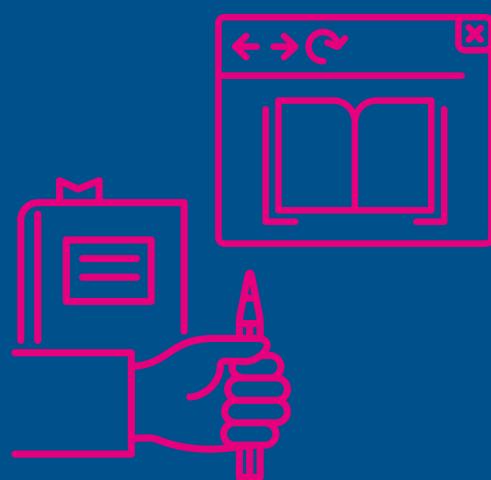
### **As alterações propostas não diminuem a segurança no uso da radiação ionizante?**

Não. As entidades continuarão a estar obrigadas a cumprir os requisitos de segurança aplicáveis e sujeitas a fiscalização.

O que se pretende é aumentar o número de equipamentos disponíveis, no caso daqueles que estão sujeitos a autorização do Ministério da Saúde, consoante a captação definida, e facilitar os processos de licenciamento excessivamente burocráticos que têm dificultado o cumprimento das normas por parte de pequenas empresas, sem que com isso haja ganhos de segurança.



# 13



# EDUCAÇÃO

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE UMA REFORMA DA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL, QUE PASSA POR MUDAR O FINANCIAMENTO DO ESTADO PARA O FINANCIAMENTO DO ALUNO, O QUE PERMITIRÁ ÀS FAMÍLIAS PODEREM MATRICULAR OS SEUS FILHOS NAS ESCOLAS QUE QUISEREM, SEJAM PÚBLICAS, PRIVADAS OU SOCIAIS, SABENDO QUE SÃO IGUALMENTE COMPARTICIPADAS PELO ESTADO.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **DAR AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E PEDAGÓGICA ÀS ESCOLAS PÚBLICAS**

- Aumentar a efetiva autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Tal exige:
- Conferir às escolas da rede pública do ensino básico e secundário o poder para efetuarem o planeamento e a implementação eficazes e eficientes dos seus projetos educativos, através da atribuição de autonomia administrativa, financeira e pedagógica.
- Garantir e manter a efetiva modernização tecnológica das escolas públicas.
- Corrigir a influência de condições socioeconómicas desfavoráveis durante a escolaridade obrigatória

### **ACESSO UNIVERSAL A ESCOLAS DE QUALIDADE E LIBERDADE DE ESCOLHA DA ESCOLA**

- Estabelecer um regime de cheque-ensino, em que as pessoas podem escolher a escola, e o Estado paga às escolas de acordo com os alunos que as frequentem. Neste modelo, a escola pública coexiste com escolas privadas e sociais que queiram aderir ao sistema, e todas passam a estar acessíveis a todos os alunos, porque todos os alunos são financiados por igual.
- Promover o acesso universal de todos os alunos portugueses a ensino de qualidade, independentemente da condição socioeconómica;
- Promover uma rede descentralizada de escolas, de escolas públicas, privadas e sociais, que proporcione ampla cobertura territorial e vasta oferta educativa, colaborando entre si, e competindo pelas preferências dos alunos e encarregados de educação;
- Garantir, a todo os alunos e famílias, a liberdade de escolha da escola do ensino básico e secundário.

## REFORMA DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO DE DOCENTES NAS ESCOLAS PÚBLICAS

- Substituição do sistema de alocação centralizado atualmente vigente pela seleção do professor pela escola / agrupamento num processo de cariz qualitativo, assente em análise documental e de portfólios, aulas ilustrativas e entrevistas, com critérios publicitados e avaliados de forma transparente
- Valorizar o papel dos professores na comunidade;
- Promover uma maior realização pessoal e profissional dos professores;
- Promover a atividade docente como uma profissão atrativa;
- Potenciar a estabilidade do corpo docente nas escolas;
- Incrementar a promoção de valores como a responsabilização, a autonomia efetiva, a descentralização e a atenção às especificidades das escolas, pessoal docente e alunos;
- Assegurar a participação direta da escola nas contratações de professores para lugares permanentes;
- Implementar um processo transparente de contratação para posições permanentes, que permita alinhar os perfis dos docentes com os perfis das escolhas, atendendo às características específicas de ambos;
- Acelerar e agilizar a contratação de docentes temporários e de substituição

## COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR PRECOCE E PROMOÇÃO DE RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGENS

- Definição de uma estratégia global para o combate e prevenção do abandono escolar, que integre uma estrutura de monitorização e avaliação;
- Mapeamento do abandono escolar, com detalhe a nível nacional, regional e local;
- Desenvolvimento de Programas de Apoio Complementares, que vão desde escolas de férias/verão, apoio em centros de estudo e complemento de atividades para desenvolvimento não-cognitivo, nomeadamente motricidade e socialização;
- Estabelecimento de um Programa de Recuperação de Aprendizagens com objetivos claros, com medidas concretas e financiamento adequado, em articulação com as escolas e com as autarquias locais;
- Descentralização e autonomia na aplicação dos programas de recuperação, que confirmam às escolas capacidade descentralizada de contratação ou de estabelecimento de parcerias, com entidades privadas e sociais ou através das autarquias;

## **GARANTIR O ACESSO UNIVERSAL A CRECHES E EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, COM IMPLEMENTAÇÃO DE NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO**

- Estudar o alargamento do modelo de financiamento de educação pré-escolar às IPSS de forma idêntica ao que foi já aplicado na Região Autónoma dos Açores (valor adaptado em função do pagamento que é efetuado pelos agregados familiares e de acordo com a capacidade aquisitiva), extensível às restantes instituições públicas, cooperativas e privadas, com vista ao aumento da oferta e da capacidade de resposta às reais necessidades das famílias e assegurando uma efetiva liberdade de escolha por parte das mesmas.
- Promover a aplicação crescente deste modelo nas creches e na educação pré-escolar.
- Rever a legislação aplicável de forma a permitir a implementação de horários flexíveis e alargados nas creches e na educação pré-escolar
- Garantir acesso universal efetivo a creches e a educação pré-escolar;
- Promover a liberdade de escolha quanto ao estabelecimento de educação a frequentar;
- Garantir igualdade de oportunidades para todos e não apenas para os que têm rendimentos mais elevados;
- Assegurar que estas medidas se tornam parte integrante de uma política de apoio à natalidade.
- C - Proposta

## **REFORMULAÇÃO DO GOVERNO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)**

- Dar liberdade às Instituições de Ensino Superior - IES para definirem o seu modelo de governo, que mais se coadune com os seus fins e objetivos.
- Promover a concorrência entre IES.
- Garantir a profissionalização da gestão das instituições académicas.

## **ALTERAÇÃO DA FORMA DE ADMISSÃO DE ESTUDANTES PROVENIENTES DO ENSINO SECUNDÁRIO NO 1.º CICLO DO ENSINO SUPERIOR**

- Tornar a oferta do Ensino Superior mais flexível e adaptável à procura por cursos superiores
- Atribuir às Instituições de Ensino Superior (IES) liberdade para fixação de numerus clausus
- responsabilidade pela seleção dos estudantes que pretendam admitir, com liberdade para determinação dos métodos de admissão, incluindo testes de aptidão, vocacionais ou outros.
- Eliminar a dependência das avaliações do Ensino Secundário para a entrada no Ensino Superior.

## DEFESA DO ENSINO DE PORTUGUÊS COMO LÍNGUA MATERNA PARA PORTUGUESES E LUSODESCENDENTES RESIDENTES FORA DE PORTUGAL

- Facilitar o acesso do ensino de português como língua materna para os portugueses e lusodescendentes residentes no estrangeiro onde tal seja possível
- Expandir a rede de países onde os portugueses e lusodescendentes podem ter acesso ao Ensino de Português no Estrangeiro

## ELIMINAÇÃO DA NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO PRÉVIO PELA TUTELA, DE ENTIDADES PRIVADAS DO SISTEMA CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NACIONAL (SCTN) COMO BENEFICIÁRIOS DE MECENATO CIENTÍFICO

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

## PROMOÇÃO DE UMA CULTURA DE DADOS, AVALIAÇÃO E DESEMPENHO NO SETOR DA EDUCAÇÃO

- Promover uma cultura de desempenho e de melhoria contínua, assente em melhores práticas, no setor da Educação;
- Promover uma cultura de dados, de informação e de quantificação, que permita avaliar e fundamentar políticas públicas no setor da Educação, e que seja promotora de ação atempada e eficiente;
- Promover a publicitação e o acesso a dados sobre a Educação, para escrutínio público e para investigação;
- Promover uma reavaliação de sistemas de avaliação de escolas e docentes.

## PROMOÇÃO DE UM ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL DE EXCELÊNCIA

- Desenvolver um ensino técnico-profissional de excelência;
- Promover o ensino técnico-profissional como hipótese real de os jovens prosseguirem os estudos numa lógica vocacional, em paridade com o ensino científico-humanístico;
- Promover o acesso ao ensino técnico-profissional ao longo da vida.
- Combater o desemprego ao criar técnicos qualificados para áreas necessitadas do mercado de trabalho.

# DAR AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E PEDAGÓGICA ÀS ESCOLAS PÚBLICAS

## OBJETIVOS

- Conferir às escolas da rede pública do ensino básico e secundário o poder para efetuarem o planeamento e a implementação eficazes e eficientes dos seus projetos educativos, através da atribuição de autonomia administrativa, financeira e pedagógica.
- Garantir e manter a efetiva modernização tecnológica das escolas públicas.
- Corrigir a influência de condições socioeconómicas desfavoráveis durante a escolaridade obrigatória

## PROPOSTA

1. Aumentar a efetiva autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Tal exige:
  - a. Profissionalizar a sua gestão;
  - b. Elevar o seu nível de responsabilidade e autonomia, dando-lhes liberdade para definir e executar projetos educativos, 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. Reformular o papel do Estado nas seguintes vertentes:
  - a. Repositionamento do Estado, de forma a passar a ser parceiro no cumprimento da missão de todas as escolas;
  - 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.
  - d. Avaliar e aprovar os projetos educativos que cada escola pública tenha preparado e submetido, contribuindo ativamente para a sua melhoria e implementação eficaz e eficiente, através da concessão do apoio necessário para a sua correta execução e gestão;

- e. Promover troca de experiências, de forma a fomentar a deteção de deficiências e a identificação e disseminação de boas práticas;
  - f. Realizar a avaliação global dos resultados de cada projeto educativo;
  - g. Definir as linhas gerais do currículo a cumprir a nível nacional por todas as escolas da rede pública (sejam elas públicas, privadas ou do setor social);
  - h. Definir os objetivos mínimos de aprendizagem a atingir no final de cada ciclo educativo, assim como as provas nacionais que deverão ocorrer no final dos ciclos para aferir o seu cumprimento;
  - ix. Transferir para as autarquias locais as responsabilidades para:
  - x. Definir a estratégia de Educação para o município;
  - xi. Definir, coordenar e ajustar a oferta formativa no município;
  - xii. Definir e coordenar a rede de transportes escolares que se revele necessária, e participar nas direções escolares para garantir coerência das políticas educativas estabelecidas pelo município.
  - m. Garantir que cada autarquia dispõe dos recursos humanos e das competências necessárias para realizar estas missões com eficácia e eficiência, sem o qual tal transferência não poderá ser realizada;
3. Promover um acordo político sobre Educação entre os principais partidos políticos com assento no Parlamento com linhas gerais que caracterizarão as principais políticas educativas e promover uma cultura de dados, partilha de informação e procura de melhores práticas.

## RACIONAL

1. É fundamental formar pessoas intelectualmente autónomas, em sentido lato, e com elevado nível de literacia.
2. A Educação contribui para o desenvolvimento do país, quer porque pessoas detentoras de conhecimento reduzido estarão sempre em posição mais frágil em qualquer sociedade, quer porque com maior conhecimento terão maior capacidade de geração de valor acrescentado.
3. A Educação é um fator determinante para a criação de riqueza no país e para assegurar vidas com mais oportunidades e com escolhas mais conscientes.
4. Através de aprendizagem, é essencial adquirir ferramentas de natureza técnica, mas também psicológica e social.
5. 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, sendo igualmente essenciais ferramentas de natureza psicológica e social.

6. Também a forma de aprendizagem potencia a criação de valor, em especial se tiver como orientação sistemática à resolução de problemas.
7. O foco de Educação deve ser colocado na aprendizagem da pessoa, e a aprendizagem tem de visar a autonomia intelectual, incluindo nela conhecimentos, competências, linguagem e atitudes.
8. É fundamental que as escolas públicas tenham autonomia administrativa, financeira e pedagógica para ter a liberdade necessária para conceber e executar projetos educativos bem como métodos e processos pedagógicos centrados nos alunos, específicos ao contexto das condições socioeconómicas que caracterizam o meio onde a escola se insere.
9. Uma escola com autonomia e capacidade de implementação é sempre mais eficaz a garantir uma correta aprendizagem por parte dos seus alunos. Consegue identificar oportunidades e necessidades específicas de melhoria, e agir em conformidade, como um nível de agilidade e celeridade que uma burocracia central pura e simplesmente não consegue atingir.
10. A excessiva e crescente centralização por parte do Ministério da Educação:
  - a. Aumentar os níveis de burocracia;
  - b. Inviabiliza a formação de pessoas intelectualmente autónomas, ao tratar todos os alunos por igual, independentemente das características, preferências e interesses de cada um;
  - c. Desresponsabiliza e desmotiva diretores, professores, famílias e alunos;
11. Esta situação:
  - a. Prejudica os alunos particularmente aptos, que não recebem tratamento diferenciado face aos demais, que permitiria a sua maior motivação e evolução;
  - b. Prejudica os alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, que não têm oferta de apoio suficiente para ultrapassar as dificuldades sentidas, e acabam numa espiral de desmotivação e insucesso;
  - c. Desvaloriza as carreiras dos docentes e não docentes e diminui a sua realização profissional.
12. Autonomizar escolas significa:
  - a. Atribuir-lhes autonomia administrativa, financeira e pedagógica;
  - b. Profissionalizar a sua gestão:
  - c. Elevar o seu nível de responsabilidade e autoridade, dando-lhes liberdade para definir e executar projetos educativos definidos localmente, constituindo verdadeiros planos estratégicos de cada escola, bem como contratar docentes, estabelecer e ajustar turmas, programas, métodos e processos pedagógicos, realizar acompanhamento regular de professores e alunos, bem como avaliações internas.

- 13.** Para autonomizar as escolas, é necessário reformular o papel do Estado. Este deve constituir-se como parceiro das escolas no cumprimento da sua missão.
- 14.** Enquanto “gestor do dinheiro” que vai financiar, em todo ou em parte, a aprendizagem dos alunos, o Ministério da Educação 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.
- 15.** É igualmente essencial eliminar o papel centralizador e hiper-interventivo do Ministério. O Ministério deve passar a desempenhar o papel de parceiro no desenvolvimento da missão das escolas, reduzindo a sua intervenção ao seguinte:
  - a.** Estabelecimento de objetivos a atingir em cada ciclo escolar e das linhas gerais (apenas) do currículum a cumprir;
  - b.** Apoio à gestão das escolas públicas;
  - c.** Sugestão e apoio na execução de métodos e processos pedagógicos;
  - d.** Avaliação global de resultados a nível de cada escola e aluno.
- 16.** Esta reformulação do papel do Estado implica alterações importantes na sua organização e funcionamento: é essencial simplificar, descentralizar, despolitizar e profissionalizar a estrutura e o funcionamento do Ministério da Educação, para garantir maior racionalidade, operacionalidade e estabilidade às políticas educativas e aos processos de aprendizagem.
- 17.** O Ministério tem de ter uma atuação altamente qualificada e motivada, descentralizada e isolada da influência de ciclos eleitorais e de ideologias pedagógicas em voga, e sem nomeações políticas avulsas que tenham um efeito pernicioso na racionalidade, qualidade e eficácia do sistema educativo.
- 18.** É fundamental profissionalizar a gestão das escolas públicas, promovendo a disseminação de boas práticas e a aprendizagem com as melhores práticas internacionais, de forma que a gestão traga elevado valor acrescentado para a organização das escolas.
- 19.** Para que Educação seja eficaz no que respeita à aprendizagem dos alunos, as escolas públicas têm de estar equipadas de forma adequada:
- 20.** É necessário garantir a efetiva modernização tecnológica das escolas públicas. Os planos de propaganda apresentados pelo Governo nos últimos anos são levados pelo vento e traduzem-se apenas em promessas por cumprir. É essencial existir intervenção séria quanto a esta questão, destacando-se o seguinte:
  - a.** É necessário assegurar acesso à Internet, de forma rápida e fiável, garantindo a existência de meios informáticos adequados (do ponto de vista do software e do hardware), e a sua manutenção;
  - b.** Os alunos devem ter acesso às ferramentas informáticas mais adequadas para o desenvolvimento de software (línguagens de programação, ferramentas para simulação de problemas e visualização de dados, bases de dados, processadores de escrita ferramentas tipo Office) e apoio à realização e controlo de projetos (microprocessadores, aquisição de dados...).

- 21.** 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 várias áreas disciplinares do currículum.
- 22.** 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.
- 23.** A disponibilidade destes meios é essencial para uma aprendizagem eficaz, e as escolas não os têm, frequentemente por falta de condições. É necessário assegurar as dotações adequadas, mediante financiamento adequado, devendo também ser assegurada a possibilidade de contributos por via do mecenato educativo.
- 24.** É fundamental garantir condições adequadas de trabalho para os professores e para os profissionais não-docentes. Sem essas condições, a sua prestação e a sua capacidade de resposta serão inferiores, gerando desmotivação.
- 25.** O sistema de ensino deve estar organizado de forma a corrigir a influência de condições socioeconómicas desfavoráveis no progresso de vida das pessoas, através da escolaridade obrigatória, sendo garantida uma rede pública adequada, e garantia de universalidade em creches e pré-escolar.
- 26.** A política de educação tem de procurar corrigir, de forma eficaz e eficiente, as dificuldades sentidas pelos alunos e pelas famílias, nomeadamente as de alunos provenientes de meios socioeconómicos desfavorecidos. De outra forma, verá diminuída a sua eficácia, quer a nível da aprendizagem, quer do abandono escolar precoce.
- 27.** Colmatar estas dificuldades constitui responsabilidade primária da sociedade, que deve procurar minorar o impacto das condições iniciais dos jovens no seu desenvolvimento, gerando verdadeira igualdade de oportunidades.
- 28.** Há que relembrar que Portugal está acima da média da União Europeia (UE) nos indicadores de taxa de risco de pobreza e exclusão social, taxa de risco de pobreza e taxa de privação material, sendo as crianças uma população especialmente vulnerável. Os estudos da OCDE também demonstram o mau desempenho do elevador social em Portugal.
- 29.** A escola tem de potenciar o elevador social. Quando a escola falha, o elevado social encrava, prejudicando em particular os alunos de origens mais humildes e circunstâncias mais difíceis do ponto de vista socioeconómico.

- 30.** Algumas das fragilidades que ocorrem são devidas a condições socioeconómicas degradadas à entrada na escola, que têm impacto 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. Uma boa alimentação é essencial para que uma criança ou jovem possa estudar e aprender com motivação e eficácia. De notar, a este respeito, que um estudo publicado em Março de 2021, com base no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento de 2018 (ICOR 2018), quantificou que 11% das crianças não tiveram "Capacidade para comprar alimentos para fazer refeições completas e saudáveis" e 3% das crianças "Sentiu fome mas não comeu porque não tinha dinheiro". Não podemos deixar que estas situações continuem a ocorrer.
  - O acompanhamento de questões do foro da saúde mental é também essencial, em especial neste período pandémico e pós-pandémico. A ansiedade, a depressão e outras patologias do foro mental dificultam, também, a concentração e a aprendizagem, diminuindo a qualidade de vida das crianças e dos jovens e, em situações limite, constituindo um risco sério para os próprios e para pessoas que com eles interajam. As escolas encontram-se numa posição privilegiada para ajudar na prevenção, detecção e combate à doença mental entre crianças e jovens.
- 31.** Defende-se que cada escola pública – ou agrupamento escolar – forneça pequeno-almoço, almoço e lanche diários, com elevado valor nutritivo, assim como serviços de apoio de enfermagem, medicina e psicologia. Estes serviços devem ser assegurados por pessoal habilitado a fazer o acompanhamento dos alunos e a detetar condições que exijam ou mereçam encaminhamento para serviços externos.
- 32.** Em todos estes processos de acompanhamento dos alunos, as escolas deverão estar em contacto estreito com as famílias.

## QUESTÕES FREQUENTES

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

Há muitos anos que é conhecida a necessidade de reformar o Ministério da Educação, assegurando no seu serviço os melhores profissionais, despolitizando-o e promovendo uma atuação descentralizada.

O Ministério deve passar a atuar, sobretudo, nestes eixos:

- Por um lado, legislar com competência e eficácia, estabelecendo e executando um modelo eficaz de rede e de processos;
- Por outro, fiscalizar com rigor e eficácia.
- Ser facilitador quer

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. É urgente diminuir o número de burocratas e a carga burocrática absurda atualmente exigida a escolas e a professores.

Precisamos de menos burocracia e mais Educação.

O futuro assim o 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 parca e traduz uma visão centralista sem descentralização suficiente.

Muitos municípios não aceitaram as competências previstas na legislação em causa, 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.

A Iniciativa Liberal propõe um modelo diferente, em que responsabilidades, autoridades e meios financeiros são transferidos para as escolas, para que elas executem os seus projetos educativos com eficácia, enquanto as responsabilidades complementares são transferidas para as autarquias.

Em paralelo, a 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.

# ACESSO UNIVERSAL A ESCOLAS DE QUALIDADE E LIBERDADE DE ESCOLHA DA ESCOLA

## OBJETIVOS

- Promover o acesso universal de todos os alunos portugueses a ensino de qualidade, independentemente da condição socioeconómica;
- Promover uma rede descentralizada de escolas, de escolas públicas, privadas e sociais, que proporcione ampla cobertura territorial e vasta oferta educativa, colaborando entre si, e competindo pelas preferências dos alunos e encarregados de educação;
- Garantir, a todo os alunos e famílias, a liberdade de escolha da escola do ensino básico e secundário.

## PROPOSTA

1. Estabelecer um regime de cheque-ensino, em que as pessoas podem escolher a escola, e o Estado paga às escolas de acordo com os alunos que as frequentem. Neste modelo, a escola pública coexiste com escolas privadas e sociais que queiram aderir ao sistema, e todas passam a estar acessíveis a todos os alunos, porque todos os alunos são financiados por igual. Neste contexto, será importante assegurar o seguinte:
  - a. Os alunos e as famílias poderem escolher qual a escola em que se queriam inscrever, dentro da rede que aceita cheque-ensino;
  - b. Ser publicitada informação sobre as escolas, numa lógica de avaliação multifactorial e de avaliação do valor acrescentado pela escola, de forma simples e facilmente comprehensível, existindo mecanismos de suporte que permitam esclarecer eventuais dúvidas dos alunos e das famílias, apoiando o seu processo de escolha;
  - c. Garantir a equidade de acesso (através, por exemplo, de candidaturas pelos alunos e famílias a diversas escolas, por ordem de preferência, sendo criado um algoritmo centralizado que aloca os alunos às escolas, sem interferência destas últimas);
  - d. As escolas poderem aderir ao regime em igualdade de circunstâncias, encontrando-se todas sujeitas aos mesmos requisitos de interesse público, dentro da estratégia, metas e currículos definidos a nível nacional, embora mantendo a sua autonomia pedagógica, e existirem níveis equiparáveis de autonomia nas escolas públicas, privadas e sociais;
  - e. As escolas não poderem recusar alunos, por qualquer motivo, nem cobrar propinas (poderia também ser estabelecido um ponderador sobre os fundos alocados a alunos de origens socioeconómicas mais desfavorecidas);

- f. As escolas serem financiadas por aluno, mas existindo controlo por parte do Estado, que deve aproveitar a sua experiência de gestão da sua rede de escolas públicas (por exemplo o Estado determina, para cada ano de escolaridade, qual o valor médio que despende com os alunos nas escolas públicas, incluindo todos os custos associados, podendo também incluir um ponderador que atribua mais fundos a alunos de origens socioeconómicas mais desfavorecidas; as escolas seriam pagas de acordo com esse montante e também lhes seria pago um montante específico relativo a infraestruturas e equipamentos).
  - g. Serem estabelecidos apoios públicos específicos que permitissem que a escolha dos alunos e das famílias seja efetiva (por exemplo, ao nível dos transportes).
  - h. As escolas públicas deverão utilizar a sua autonomia para adaptar o seu próprio modelo educativo, assim proporcionando melhor educação e melhor serviço público às comunidades que servirem.
2. No contexto dos contratos de desenvolvimento e simples, a Iniciativa Liberal propõe:
- a. Promover a disseminação de informação rigorosa sobre os contratos de desenvolvimento e simples, incluindo os requisitos para beneficiar dos apoios. A informação deve ser prestada de forma fácil de compreender, assegurando que as pessoas que têm direito ao apoio saibam que o apoio existe e quais os procedimentos a seguir para beneficiar do mesmo;
  - b. Prestação dos apoios de forma previsível e consistente, sem alterações súbitas de posição da parte do Estado (como aconteceu com o Governo do PS, apoiado pela Geringonça);
  - c. Avaliar, de forma regular, os impactos dos contratos de desenvolvimento e simples, de forma a detetar eventuais deficiências a corrigir, ou oportunidades de melhoria que permitam melhorar a eficácia e a eficiência destes contratos.
3. Relativamente aos contratos de associação:
- a. Retomar os contratos de associação abandonados, de forma arbitrária, pelo Governo PS, e promover a adesão a esses contratos por parte de estabelecimentos de ensino de qualidade, objetivos de qualidade de aprendizagem claros, procedimentos contratuais transparentes, e procedendo a auditorias regulares dos contratos existentes e dos procedimentos que levaram à sua celebração.
  - b. Avaliar, de forma regular, o impacto dos contratos de associação, de forma a detetar eventuais deficiências a corrigir ou oportunidades de melhoria que permitam melhorar a eficácia e a eficiência destes contratos.

## RACIONAL

1. A Educação e a literacia são essenciais à democracia liberal. Trazem ganhos elevados para os indivíduos e para a sociedade como um todo.
2. A Educação é essencial para formar indivíduos livres e para promover a igualdade de oportunidades.
3. Importa assegurar que todos, sem exceção, têm acesso a ensino de qualidade. A exclusão escolar é geradora de exclusão social, reprime a liberdade das pessoas e impede o elevador social de funcionar.
4. Sociedades mais instruídas são sociedades mais livres, mais produtivas, e com maior potencialmente de crescimento e desenvolvimento social e económico.
5. A Educação tem de se basear num ensino exigente, com currículos ajustados às necessidades da sociedade e à realização pessoal, e apresentar um projeto pedagógico consistente, de acordo com as orientações estabelecidas pelo Estado, e ajustado às necessidades locais e das famílias.
6. É preciso combater que o contexto socioeconómico dos encarregados de educação seja o indicador determinante no sucesso futuro das pessoas. A escola não pode limitar-se a reproduzir, ou mesmo potenciar, à saída, as diferenças socioeconómicas dos alunos.
7. Deve ser combatida a segregação, sendo, ao invés, promovida a inclusão. É necessário que uma escola que seja capaz de dar resposta às necessidades específicas de cada aluno. A escola deve servir para juntar as pessoas, não para as separar; deve ser um instrumento de combate à segregação social, não algo que a potencie.
8. Assim, deve existir uma rede escolar que chegue a todos os alunos, assegurando ensino de qualidade. As escolas devem ser autónomas, de modo a poderem ajustar os seus programas às necessidades locais, e contratar o seu corpo docente, e deve existir uma garantia de qualidade elevada nacional, abaixo da qual as escolas não podem cair.
9. É importante que exista uma oferta educativa diferenciada, de cariz técnico-profissional e científico-humanístico, em paridade de circunstâncias, que permita ajustar adequadamente os interesses e as preferências individuais com as necessidades sociais e económicas.

- 10.** O sector do ensino é complexo, atendendo ao seguinte:
- a.** a. A educação generalizada traz elevados benefícios para a sociedade, mas os prestadores privados não terão os incentivos necessários, por si só, para assegurar acesso universal ao ensino;
  - b.** b. Quem escolhe o estabelecimento de ensino tenderão a ser os encarregados de educação, quando será o educando a frequentar a escola;
  - c.** c. Existem níveis relevantes de assimetria de informação entre quem escolhe e as escolas;
  - d.** d. Os resultados do ensino não são visíveis nem trazem retornos imediatos, mas sim, particularmente, a médio e longo prazo.
- 11.** De forma a assegurar acesso universal ao ensino, o Estado deve assumir diversos papéis:
- a.** Financiador: o Estado deve financiar o ensino, de forma a assegurar que existem escolas suficientes e que todos têm acesso equitativo a escolas de qualidade;
  - b.** Prestador: o Estado deve poder dispor de uma rede de escolas públicas;
  - c.** Regulador: o Estado deve definir uma estratégia para a educação, incluindo currículos de âmbito nacional, requisitos para o funcionamento das escolas e para o exercício das profissões na área da Educação.
- 12.** O setor privado e o setor social têm também um papel a desempenhar no setor do ensino. Por um lado, podem existir escolas privadas e sociais, sem financiamento público, apenas com financiamento privado. Por outro lado, devem poder também existir escolas privadas e sociais que recebam financiamento público, na medida em que estas cumpram objetivos e requisitos de qualidade.
- 13.** O Estado deve promover a existência de liberdade de escolha no ensino e modelos de prestação concorrentiais de forma a colocar o aluno e as famílias no centro da ação educativa e gerar mecanismos de a correção constante e virtuosa de algumas más práticas educativas.
- 14.** Em Portugal existem diversos modelos que permitem assegurar o financiamento da prestação nas escolas:
- a.** Financiamento direto do Orçamento do Estado, por vezes com algum suporte autárquico.
  - b.** Financiamento direto por parte das famílias às escolas privadas ou sociais.
  - c.** Financiamento por contratos de desenvolvimento e por contratos simples. Estes permitem que o Ministério da Educação apoie financeiramente famílias, que preencham certos requisitos, a pagar as propinas devidas em escolas privadas e sociais, no ensino pré-escolar (contratos de desenvolvimento) e no 1.º, 2.º e 3.º ciclos (contratos simples).

Estes contratos têm permitido dezenas de milhares de alunos oriundos de famílias com menos posses aceder a escolas da sua preferência, beneficiando do financiamento público como uma bolsa se tratasse.

Financiamento por contratos de associação. Este modelo permite o acesso a escolas privadas e sociais através de financiamento público direto. Neste caso a escola não cobra propinas (nem pode cobrar) e tem de se guiar pelo currículo e pelas metas definidas pelo Estado.

O Governo do PS, apoiado pela Geringonça, dedicou particular desprezo às escolas com contratos de associação, promovendo a sua extinção, sem se importar com os resultados, ou com a opinião de alunos, famílias e, em geral, das populações servidas por esses colégios, ou a diminuição de custos (mantendo ou elevando a qualidade).

Os contratos de associação permitiram ao Estado, durante anos, assegurar o acesso à educação da preferência dos alunos e das suas famílias, sem se ponderar se esta situação iria verdadeiramente beneficiar a qualidade das aprendizagens (que é, no fim de contas, o que realmente interessa no contexto da Educação).

Na prática estes contratos de associação traduziram-se por

33. Apesar de já existirem mecanismos incipientes de bolsas ou de escolas autónomas, é possível ir mais longe, além dos contratos de desenvolvimento e simples, ou até que dos contratos de associação.
34. É possível estabelecer um regime de liberdade de escolha, tendo em conta as melhores práticas internacionais, identificadas pela OCDE, que permita, por um lado, assegurar liberdade de escolha das escolas aos alunos e às famílias e, por outro, salvaguardar adequadamente preocupações relacionadas com a equidade de acesso e com a segregação social.
35. Neste contexto, pode ser estabelecido um regime de cheque-ensino e de concorrência entre escolas públicas, privadas e sociais, tendo em conta as melhores práticas internacionais, com destaque para as identificadas pela OCDE (School Choice and School Vouchers: An OECD Perspective, OCDE, 2017).
36. O sistema português atual já garante liberdade de escolha para quem tem recursos e pode adquirir casa em zonas mais favorecidas. Quem não tem recursos, não tem esse grau escolha. Sob um manto de igualdade, o sistema atual reproduz as desigualdades pré-existentes. Importa corrigir esta situação, expandindo o grau de escolha de todos, independentemente do seu estatuto socioeconómico, garantindo ao mesmo tempo acesso universal a escolas de qualidade.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O Estado não deve financiar escolas privadas!

Pois não. O Estado deve financiar o aluno, a educação do aluno. Se o aluno frequenta uma escola pública, o financiamento do aluno deve aproveitar à escola pública. Se escolhe outra alternativa, privada ou social, o financiamento do aluno deve aproveitar ao estabelecimento escolhido.

### Entregar dinheiro público ao setor privado e ao setor social é retirá-lo do setor público. Não devíamos estar a apostar nas escolas públicas?

O Estado deve promover que o acesso universal a ensino de qualidade, que pode ser prestado por escolas públicas, privadas ou do setor social.

O Estado deve promover a qualidade da sua própria rede de escolas públicas, mas não deve excluir dessa rede, de forma arbitrária, escolas privadas ou do setor social que cumpram os objetivos de interesse públicos estabelecidos pelo Estado.

Cumpre referir que recentemente o Ministério Educação indicou, à Lusa, que, desde 2015, a despesa por aluno aumentou 30%. No entanto, despesa fixada para pagar a docentes e funcionários da escola pública continua a não ser suficiente, já que cada aluno custa 6.200 euros por ano.

### Mas este modelo não beneficia os alunos de contextos familiares mais abastados?

Este modelo garante que todos os alunos são tratados por igual pelo Estado. E garante que as famílias menos privilegiadas possam continuar a inscrever os seus filhos nas escolas públicas da área de residência, tal como acontece hoje em dia, se assim o quiserem. Mas poderão passar a inscrevê-los em qualquer outra escola do país, sabendo que o Estado comparticipará a educação dos seus filhos por igual.

### Mas este modelo não resulta em escolas para ricos e escolas para pobres?

Escolas para ricos e escolas para pobres é o que existe hoje em dia. Os alunos do interior, dos subúrbios, de comunidades marginalizadas, têm de frequentar escolas públicas subfinanciadas e proibidas de inovar; enquanto os alunos de meios urbanos abastados têm escolha entre escolas públicas de prestígio, ou escolas privadas. Este modelo liberta as escolas de meios pouco privilegiados de decisões efetuadas centralizadamente, garante que têm o financiamento e autonomia para prestarem um melhor serviço à sua comunidade, com a comunidade.

**Quais os benefícios, do ponto de vista dos alunos, de se apostar no setor público, no setor privado e no setor social?**

Os alunos e famílias beneficiam de uma maior variedade de oferta, podendo procurar escolas que melhor se coadunem com as suas características, interesses e preferências específicas.

**Quais os benefícios para a sociedade de haver uma aposta no setor público, no setor privado e no setor social?**

A sociedade beneficia de alunos potencialmente mais motivados, por projetos pedagógicos mais adequados ao seu perfil específico.

Qualquer organização, mesmo as mais uteis para a sociedade, comete erros e tem falhas.

A Iniciativa Liberal considera que a liberdade de escolha beneficia quem escolhe, mas também a sociedade como um todo, dado que promove o afastamento das más práticas e o desenvolvimento e disseminação das boas.

**Qual a relevância de ser o Estado a definir uma estratégia de educação, os currículos e metas de ensino?**

O Estado tem de assegurar que todos têm acesso a um nível adequado de conhecimentos, competências e experiências durante o seu percurso escolar para potenciar a sua liberdade individual e a igualdade de oportunidades.

Para o efeito, impõe-se que o Estado organize o sistema público de ensino (incluindo escolas públicas e escolas privadas e sociais aderentes) em torno de uma estratégia clara e transparente, currículos desafiantes, mas adequados ao nível de desenvolvimento do estudante, e metas de aprendizagem claras e auditáveis.

**Qual a importância dos contratos de desenvolvimento e dos contratos simples?**

Os contratos de desenvolvimento e os contratos simples permitem que alunos tenham acesso a escolas privadas de qualidade às quais, de outra forma, não conseguiram ter acesso, potenciando desta forma o seu desenvolvimento individual.

**Qual a importância dos contratos de associação?**

Os contratos de associação permitem ao Estado assegurar que existem escolas de qualidade em todo o país, numa lógica de proximidade, aproveitando o setor privado e social.

As escolas com contratos de associação não podem recusar alunos e funcionam de acordo com as metas e orientações estabelecidas pelo Estado, tendencialmente com menos custos para o Estado que as escolas públicas.

## Qual a importância da liberdade de escolha no ensino público? Como assegurar que a liberdade de escolha é efetiva?

A liberdade de escolha no ensino permite à rede pública aproveitar projetos pedagógicos desenvolvidos no setor privado e no setor social, aumentando a oferta educativa presente na rede. Assim, os indivíduos, mesmo os com menos posses, terão a possibilidade aceder a esses projetos educativos.

Permite ao Estado potenciar a existência de escolas de qualidade em quantidade suficiente para servir as necessidades dos alunos.

De forma a promover a efetividade da liberdade de escolha, importa:

- Publicitar informação rigorosa e completa sobre as escolas, de forma simples de compreender;
- Promover que alunos e famílias tenham acesso a apoio que lhes permita esclarecer dúvidas que tenham sobre o processo de seleção das escolas e sobre as escolas em causa, sendo ajudadas a interpretar a informação disponível sobre as escolas em causa.

## Qual o impacto da liberdade de escolha nas escolas públicas?

As escolas públicas terão de se adaptar, tendo em conta a concorrência das escolas privadas e do setor social da rede pública, criando incentivos à inovação e a melhorias também nas escolas públicas.

A política da Iniciativa Liberal promove em simultâneo uma efetiva descentralização de competências e autonomia financeira, administrativa e pedagógica para que possam prosseguir os seus projetos pedagógicos.

Por outro lado, este sistema permitirá gerar sinais claros sobre a forma como as escolas são encaradas pelos encarregados de educação e pelos alunos, atendendo às preferências demonstradas quando da escolha. Esta informação pode e deve ser utilizada para promover melhorias contínuas em todas as escolas, em especial aquelas que apresentem maiores desafios.

## Como seriam distribuídos os alunos pelas escolas, no regime de cheque-ensino?

Os alunos e as famílias ordenam os estabelecimentos de ensino de acordo com a sua preferência.

Porém, como a capacidade de cada escola é limitada, o Ministério distribui os alunos através de um algoritmo informático, ao qual cada aluno apresenta o seu processo de candidatura, incluindo, por exemplo, preferências de escola, morada, presença de irmãos, eventuais necessidades especiais (como limitações motoras, cognitivas ou outras), entre outros indicadores.

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, não podendo recusá-los sob qualquer pretexto.

### Porquê financiar o sistema público através de um regime de cheque-ensino?

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.

Por outro lado, pode ponderar-se estabelecer um ponderador associado aos alunos mais desfavorecidos, que aloque mais fundos associados a esses alunos, de forma a dotar de mais recursos as escolas a quem o sorteio aloque esses alunos.

Adicionalmente, introduz um elemento saudável de concorrência entre escolas públicas e privadas e do setor social.

### 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.

### O ensino vai ser muito mais caro?

Não. Cada aluno custa 6.200 euros por ano, segundo contas do Ministério da Educação, que apontam para um aumento da despesa de mais de 30% nos últimos seis anos. "A despesa por aluno nestes últimos anos tem aumentado muito significativamente", disse, em entrevista à Lusa, o ministro da Educação, sublinhando que se registou nos últimos seis anos um aumento de "mais de 30%".

Segundo contas feitas pelo gabinete do Ministro da Educação, em 2015 cada aluno representava um custo anual de menos de 4.700 euros, mas este ano o valor médio está "agora nos 6.200 euros por aluno por ano".

Poucas escolas privadas têm este nível de receita ano.

# REFORMA DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO DE DOCENTES NAS ESCOLAS PÚBLICAS

## OBJETIVOS

- Valorizar o papel dos professores na comunidade;
- Promover uma maior realização pessoal e profissional dos professores;
- Promover a atividade docente como uma profissão atrativa;
- Potenciar a estabilidade do corpo docente nas escolas;
- Incrementar a promoção de valores como a responsabilização, a autonomia efetiva, a descentralização e a atenção às especificidades das escolas, pessoal docente e alunos;
- Assegurar a participação direta da escola nas contratações de professores para lugares permanentes;
- Implementar um processo transparente de contratação para posições permanentes, que permita alinhar os perfis dos docentes com os perfis das escolhas, atendendo às características específicas de ambos;
- Acelerar e agilizar a contratação de docentes temporários e de substituição.

## PROPOSTA

1. Substituição do sistema de alocação centralizado atualmente vigente pelo seguinte sistema:
  - a. Criação de uma shortlist a nível nacional para cada vaga, com critérios devidamente publicitados, relacionados com a qualificação profissional e com fatores qualitativos definidos previamente pela escola.
  - b. Seleção do professor pela escola / agrupamento num processo de cariz qualitativo, assente em análise documental e de portfólios, aulas ilustrativas e entrevistas, com critérios publicitados e avaliados de forma transparente, que decorreria durante o ano letivo anterior ao da entrada em funções.
  - c. Criação de um Sistema de Avaliação de Desempenho Docente nas Escolas, adequado à realidade desta proposta.

2. Substituição dos concursos para contratação temporária ou de substituição por outros, que permitam, também neste caso, considerar aspectos qualitativos, e conferindo flexibilidade e rapidez ao processo de contratação, tendo em conta os interesses dos alunos as especificidades das escolas:
- a. Revisão da legislação para que permita a acumulação de horas extraordinárias, por um período limitado de tempo, nos casos de dificuldades de contratação imediata, em casos de doença ou abandono dos professores existentes durante o ano letivo, de forma a assegurar que os alunos tenham sempre professores.
  - b. Permitir que as escolas realizem concursos internos, permitindo ao diretor a escolha de professores para o seu projeto educativo, quando falte alocar professores a horários incompletos ou quando é necessária a substituição de professores, em casos de doença ou abandono dos professores existentes em determinado ano letivo, assegurando que os alunos tenham sempre professores.
  - c. Os professores contratados de forma temporária terão de preencher os requisitos de adequação previstos para a função em causa, e devem ser recrutados com base num procedimento igual ao referido na alínea b..
  - d. Estudantes universitários com habilitação suficiente para a função sujeita a concurso poderão também concorrer aos mesmos.

## RACIONAL

1. O universo das escolas públicas em Portugal é muito extenso e heterogéneo. Cada uma delas está inserida em contextos geográficos e socioeconómicos diferentes e, como tal, têm ofertas formativas e projetos educativos diferenciados (embora assentes num tronco comum).
2. As escolas já dispõem de autonomia pedagógica para responder aos desafios locais que enfrentam. No entanto, quanto ao recrutamento de docentes, responsáveis, de primeira linha, pela implementação destas estratégias, a participação das escolas é inexistente. E são as escolas que se encontram em melhor posição para identificar os perfis dos docentes mais adequados à sua estratégia pedagógica.
3. Os concursos de recrutamento têm âmbito nacional, com base num algoritmo também centralizado a nível nacional, que ignora várias dimensões relevantes para a contratação de um professor:
  - a. Do lado da escola, o contexto em que esta se encontra inserida, as suas especificidades, e a oferta escolar existente e pretendida;
  - b. Do lado do docente, as suas características e experiências. Não tem em conta critérios qualitativos essenciais, resumindo-se a critérios relativos a anos de serviço e qualificação.

4. Como o sistema atual não pondera a qualidade e a natureza da experiência profissional, gera incentivos errados, que promovem um desempenho subótimo dos docentes e torna a profissão de professor pouca atrativa para jovens docentes (PISA 2015).
5. Os professores são essenciais para melhorar as experiências e os resultados dos alunos nas nossas escolas (Herdade, 2020), representando a sua intervenção até 30% da variação dos resultados dos alunos (Hattie, 2003; Papay, 2011).
6. Estudos que exploram a relação entre a qualidade dos professores e os resultados dos alunos têm gerado resultados muito consistentes, ainda que em contextos e situações diferentes. Em geral, uma unidade de desvio padrão na qualidade de ensino docente de qualidade mais elevada resulta num desvio padrão de 10-20% nos resultados dos alunos (embora muitas vezes seja maior para disciplinas como Matemática do que em disciplinas como a Leitura ou a Escrita) (Burgess, 2019).
7. Em média, os professores mais eficazes levam a que os alunos aprendam o mesmo conteúdo quatro vezes mais depressa que os menos eficazes. Desta forma:
  - a. Um professor mais eficaz consegue gerar os mesmos resultados de aprendizagem em seis meses do que o professor mediano em um ano;
  - b. Um professor menos eficaz apenas consegue gerar esses resultados em cerca de dois anos (Wiliam, 2006).
8. A melhoria da qualidade da docência parece beneficiar particularmente os alunos de contextos mais desfavorecidos (Sanders, 1996). No entanto, os melhores professores são menos propensos a trabalhar nestas comunidades (Chetty, 2014).
9. Os professores têm três vezes mais impacto nos resultados dos alunos do que qualquer outro fator de nível escolar (Opper, 2019). Para dar a todas as crianças a oportunidade de prosperar, precisamos de melhores professores em todas as escolas e salas de aula.
10. O efeito dos professores mais eficazes não se resume aos resultados académicos. Os alunos que tenham acesso a professores mais eficazes são mais propensos a ter vencimentos futuros mais elevados, melhor assiduidade e têm uma maior probabilidade de ir para a universidade e viver vidas mais saudáveis e longas (Heckman, 2006; Koedel 2008).
11. A capacidade de um bom professor melhorar o rendimento ao longo da vida dos alunos está demonstrada (Chetty, 2014). Será fundamental no período de recuperação educacional e económica pós-pandemia. Na verdade, a OCDE estima que os recentes períodos de fecho de escolas custarão ao país cerca de um ano do PIB atual durante o resto do século (Carvalho et al., 2021).
12. É essencial ter bons professores em todo o país, em especial nas regiões mais desfavorecidas, motivados por um projeto pedagógico com o qual se identifiquem, e integrados, de forma duradoura, nesse projeto e na comunidade local. Os bons professores fazem a diferença, para os seus alunos e para a comunidade. A profissão de professor é uma profissão de elevado valor acrescentado, devendo ser reconhecida e encarada como tal.

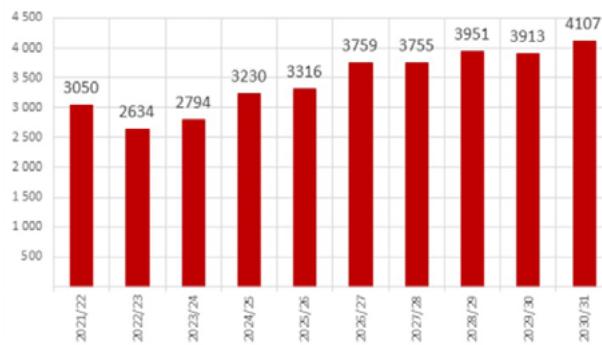
- 13.** No entanto, Portugal depara-se com uma grave falta de professores. Este problema é já conhecido há várias décadas (Loura, 2018), num problema para o qual entidades nacionais (CNE, 2018) e internacionais (OECD, 2002) têm alertado sucessivamente.
- 14.** Num estudo recente, (DGEEC/C. Nunes et al.) concluiu-se que dos 120.369 docentes em funções em 2018/2019, cerca de 39% deverão aposentar-se até 2030/2031.
- 15.** O mesmo estudo analisa a diminuição da população escolar e a sua interceção com a diminuição do número de docentes, concluindo que entre 2021/2022 e 2030/2031 será necessário recrutar 34.508 novos docentes. Corresponde a 29% dos docentes em 2018/2019 numa média de 3.451 novos docentes por ano.



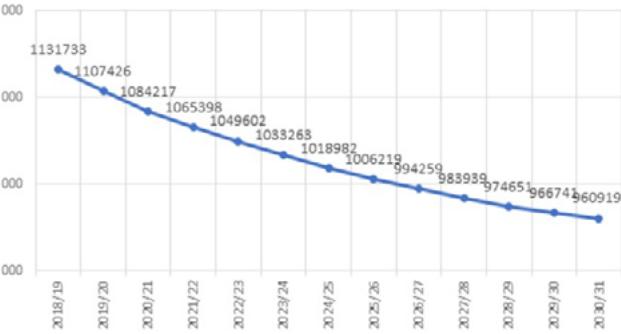
Necessidades de recrutamento cumulativas de novos docentes de 2021/22 até 2030/2031



Necessidades de recrutamento anuais de novos docentes



Número de alunos, Escolas Públicas, Portugal Continental



- 16.** É necessário alterar o processo utilizado para contratar professores de forma a valorizar as características individuais de cada professor e permitir a devida articulação com as necessidades de cada escola, promovendo um maior nível de valorização e motivação dos professores.
- 17.** É também necessário assegurar que, quando um determinado professor não se encontre disponível para dar aulas, a substituição se processe de forma célere, evitando disruptões e minimizando o impacto da falta desse professor. As descontinuidades educativas têm consequências negativas para os alunos, especialmente se particularmente duradouras. É urgente minimizá-las

## QUESTÕES FREQUENTES

### Quais são os argumentos para o sistema de alocação atual ser centralizado?

São sobretudo dois: facilidade para lidar com escala e ser um sistema mais objetivo, evitando receios de endogamia e favorecimento nos concursos.

No entanto, o regime previsto não é proporcional, assumindo custos burocráticos elevados, e gerando problemas relevantes aquando da alocação de professores às escolas, incluindo constantes atrasos e incertezas na colocação, e não tem em conta as especificidades das escolas e diversas características relevantes dos professores.

### Como ocorre a colocação de professores noutras países?

Internacionalmente, os sistemas de recrutamento de professores podem ser classificados em três modelos distintos: recrutamento aberto; procedimento concursal; e lista de candidatos.

Portugal segue o último, e mais rígido de entre os três. Há, por isso, a necessidade de reformar o sistema português, tendo em conta as melhores práticas internacionais.

### Com o novo modelo proposto, o pessoal docente ficará mais alinhado com o projeto pedagógico da escola?

Sim. Por um lado, pelo contacto prévio entre a escola e o professor, que atualmente não ocorre. Por outro, pelo melhor ajustamento entre as características do docente e as necessidades da escola.

Dois exemplos tornam claras as vantagens do sistema proposto:

- Para preencher uma vaga numa escola inserida num contexto socioeconómico difícil, de acordo com o sistema atual, é totalmente irrelevante o facto de o candidato ter muita ou nenhuma experiência em escolas de contexto similar, o que não ocorreria no sistema proposto pela Iniciativa Liberal;
- Se uma escola tiver uma maior aposta no desenvolvimento de cursos profissionais, é ignorada a experiência com alunos do ensino profissional ou o facto de já ter desenvolvido projetos de ligação entre o meio escolar e o meio empresarial, o que, novamente, não aconteceria no sistema proposto pela Iniciativa Liberal.

**O processo será mais demorado, ocorrendo não longo do ano letivo precedente ao da entrada em funções. Demorar mais tempo é um problema?**

Os concursos servem para responder às necessidades permanentes da escola e vinculam os docentes de forma permanente à escola. Assim, importa investir tempo suficiente para assegurar que todos os candidatos sejam devidamente avaliados para verificar se preenchem os requisitos necessários para preencher a vaga em causa.

Os concursos para contratação permanente ocorrem também com frequência reduzida, o que também permite que decorram durante mais tempo.

**Esta alteração pode ajudar à contratação de jovens docentes?**

Sem dúvida. Esta proposta pretende valorizar o mérito de cada um. Portanto, para entrar no quadro, não basta acumular anos de serviço. É necessário ter um historial qualitativo de atividades, projetos e a prática letiva, que também será valorizada pelos júris locais dos concursos.

**A alteração promove uma maior ou menor estabilidade do corpo docente?**

O modelo aqui proposto promove uma maior adequação e adesão dos docentes ao projeto escolar, fruto da maior probabilidade de alinhamento e compromisso mútuo. Assim, é expectável que exista uma maior estabilidade do corpo docente, devido a este maior nível de compromisso com o projeto pedagógico.

**A proposta ajudará à rapidez da substituição de professores?**

Sim, quer à rapidez, quer à adequação de perfis. É fundamental a substituição temporária dos docentes ocorrer de forma célere e flexível, a bem da continuidade da atividade letiva, da dignificação do papel do docente, e servindo os interesses dos alunos.

# COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR PRECOCE E PROMOÇÃO DE RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGENS

## OBJETIVOS

- Combater o abandono escolar precoce;
- Promover a recuperação de aprendizagens perdidas durante a pandemia.

## PROPOSTA

1. Definição de uma estratégia global para o combate e prevenção do abandono escolar, que integre uma estrutura de monitorização e avaliação;
2. Definição clara e concreta dos conceitos de “abandono escolar” e de “risco de abandono escolar”;
3. Definição de um conjunto holístico de indicadores de desempenho em matéria de prevenção e combate ao abandono escolar no sistema de ensino português;
4. Mapeamento do abandono escolar, com detalhe a nível nacional, regional e local;
5. Implementação de sistemas de controlo eficazes para o cumprimento dos deveres de matrícula e de frequência na escolaridade obrigatória;
6. Assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação para a recolha de dados de alunos em território português, que deve ocorrer de modo tempestivo;
7. Promoção da transparéncia e do detalhe no Programa Orçamental PO 14, onde se evidencie, designadamente, o montante afeto ao combate ao abandono escolar;
8. Implementação urgente do diagnóstico da recuperação de aprendizagens 2021/2022;  
Criação de um procedimento de avaliação dos processos em curso e por implementar;  
Equacionar a disponibilização de diagnóstico para implementação descentralizada e para facilidade dessa implementação;
9. Realizar um novo diagnóstico no início do ano 2022 para avaliar evolução e eventual necessidade de adaptação dos programas;
10. Desenvolvimento de Programas de Apoio Complementares, que vão desde escolas de férias/verão, apoio em centros de estudo e complemento de atividades para desenvolvimento não-cognitivo, nomeadamente motricidade e socialização;
11. Estabelecimento de um Programa de Recuperação de Aprendizagens com objetivos claros, com medidas concretas e financiamento adequado, em articulação com as escolas e com as autarquias locais;

12. Descentralização e autonomia na aplicação dos programas de recuperação, que confirmam às escolas capacidade descentralizada de contratação ou de estabelecimento de parcerias, com entidades privadas e sociais ou através das autarquias;
13. Permitir tutorias e recuperação de aprendizagens de forma específica e adaptada e desenvolvimento de um Programa de Tutoria na generalidade das escolas, com especial foco em escolas com: maior insucesso escolar, maior peso de ação social, ensino especial, ensino profissional, primeiro e segundo ciclos, e com ensino secundário. A implementação deste programa deve passar por priorizar a tutoria em pequenos grupos e por uma prévia disponibilização de materiais;
14. Mitigar a pressão ao nível da saúde mental e potenciar as componentes de socialização, fruto do ensino não presencial e situação pandémica em geral, promovendo o reforço da componente não-cognitiva, tanto no plano curricular, como em Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) das componentes de socialização e comunicação, com foco na oralidade e nas competências pessoais (soft skills).

## RACIONAL

1. Em Portugal, o indicador oficial relativo ao abandono escolar precoce passou de 50%, em 1992, para 10,6%, em 2019 (a meta europeia é uma taxa de abandono escolar de 10%).
2. No entanto, o Tribunal de Contas (TdC) considera que não são conhecidos "os reais números do abandono" escolar em Portugal, apesar de o país ter melhorado nas estatísticas oficiais e estar perto de cumprir a meta internacional neste domínio (Relatório do Tribunal de Contas, Auditoria ao Abandono Escolar Precoce 2020 - <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel10-2020-2s.pdf>).
3. Em especial, o TdC alerta para o seguinte, relativamente aos conceitos de "abandono escolar" e "risco de abandono escolar":
  - i. "A inexistência de uma definição unívoca e inequívoca de abandono e de risco de abandono, aplicável em todo o sistema educativo, dificulta o registo e reporte das escolas quanto ao enquadramento e tipificação das diversas situações dos alunos, compromete a fiabilidade dos dados e impossibilita o seu tratamento apropriado";
  - ii. O conceito de "abandono escolar" não é, pois, suficientemente robusto, dado que depende do controlo de matrículas e de frequência na escolaridade obrigatória, e assenta em indicadores do Instituto Nacional de Estatística (INE), que têm como população-alvo os jovens entre os 18 e os 24, e não os jovens dos 6 aos 18 anos;
  - iii. A recolha de dados restringe-se ao continente e tem seis meses de atraso nas escolas privadas;
  - iv. Os Açores, em 2019, registaram a maior taxa de abandono escolar (27%) e não há dados relativos à Madeira.

4. Importa também realçar os seguintes problemas relativamente ao indicador de abandono escolar:
  - i. Um dos dados que compõem o indicador de abandono escolar é o controlo do cumprimento de dever de matrículas, assente numa comparação das listas de matrículas, fornecidas pelas escolas, com as listas de nascimentos, fornecidas pelo Ministério da Justiça;
  - ii. No entanto, o Ministério da Justiça só envia estes dados quando eles são oficialmente solicitados pelas escolas, o que nem sempre acontece. Estas solicitações são muito deficientes no início da escolaridade obrigatória, existindo risco de crianças em idade escolar nunca terem ingressado no sistema de ensino;
  - iii. Para se saber se há abandono escolar precoce, é necessário ter controlo adequado sobre se está efetivamente a ser cumprido o dever de frequência na escolaridade obrigatória. A fiabilidade desse controlo é muito duvidosa, uma vez que todos os alunos são registados no sistema de gestão das escolas até atingirem o limite de 18 anos. Este registo corresponde assim a um risco de falsos abandonos ou "alunos-fantasma".
  - iv. Existem deficiências/insuficiências nos dados relativos às primeiras matrículas, mudanças de ciclo e transferências, que afetam o indicador de abandono escolar. A situação foi melhorada, entretanto, com as matrículas e renovação de matrículas efetuadas por via eletrónica, num portal dedicado para o efeito.
5. Além dos problemas identificados relativos ao indicador de "abandono escolar", importa assinalar que não existe uma estratégia global e articulada de combate ao abandono escolar, assente em articulação e coordenação intersectoriais.
6. Portugal dispõe de um vasto quadro de medidas que visam combater o abandono escolar, com aplicação dispersa, mas fragmentada, ao longo do seu território.
7. A inexistência de uma estratégia global implica a não existência de uma avaliação global das várias medidas que concorrem para o combate ao abandono escolar e não permite:
  - i. Avaliar o impacto das medidas a nível nacional, regional e local;
  - ii. Identificar as áreas que carecem de maior intervenção;
  - iii. Identificar e calibrar adequadamente as intervenções a efetuar;
  - iv. Direcionar corretamente os Fundos Europeus.
8. Em contexto de pandemia, e com o ensino à distância, é previsível que o insucesso e o abandono escolares aumentem, sobretudo no entre os alunos mais vulneráveis, já em risco, com condições socioeconómicas mais desfavorecidas. Será também mais difícil aferir as situações de abandono escolar. Precisamente aqueles que mais precisam da escola para servir de trampolim para uma vida melhor, para escapar à pobreza e às dificuldades económicas e financeiras.

9. A Iniciativa Liberal apresentou um projeto de resolução sobre esta matéria, que não foi aprovado, mas continua a considerar que é urgente combater, de forma implacável, este flagelo. Importa conferir às escolas o grau de autonomia necessário para melhor poderem lidar com este tema, de acordo com as suas necessidades específicas, em articulação com outras escolas, com as autarquias locais e com o Estado.
10. O Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) afirma que, em consequência do encerramento das escolas durante a pandemia, mais de metade dos alunos do 6º e 9º anos não atinge os mínimos de conhecimentos elementares. O estudo do IAVE não é claro em que medida este défice se deve ao encerramento das escolas durante a pandemia ou a problemas no sistema de ensino existentes já antes da pandemia. Embora o IAVE não se tenha debruçado sobre eles, os alunos que frequentaram o 1.º ou o 2.º ano de escolaridade durante a pandemia deverão estar numa situação muito difícil, também. O retrato traçado é extremamente preocupante em qualquer caso, e requer atenção imediata.
11. No longo prazo, vários estudos apontam para muitos milhares de euros de rendimento perdido ao longo da vida pelos alunos cuja aprendizagem foi afetada e para a perda de muitos milhares de milhões de euros para as economias dos seus países. A perda de aprendizagens é uma perda de oportunidades, para o indivíduo e para a sociedade.
12. Importa relembrar que a Iniciativa Liberal solicitou acesso à versão integral do plano do Governo para lidar com esta situação, tendo sido presentada com um documento que mais não era que “plano de intenções”, vago, com pouco conteúdo prático, sem objetivos definidos, sem calendário de execução e sem determinação de verbas alocadas. Encontramo-nos perante uma autêntica emergência educativa, e o “plano” do Governo é manifestamente insuficiente para o flagelo que temos de combater.
13. Esta situação continuou nos meses seguintes. No presente ano letivo, atendendo às recomendações da DGS a este respeito, continua a haver muitas escolas sem aulas e uma discrepância arbitrária de tratamento entre alunos de origens económicas e sociais diferentes, a desfavor dos já mais desfavorecidos.
14. A recuperação de aprendizagens continua a ser uma emergência nacional. O acesso a ensino de qualidade é fundamental para a igualdade de oportunidades e para impedir o aprofundamento de clivagens económico-sociais.
15. É preciso um verdadeiro Plano de Recuperação de Aprendizagens, com objetivos claros e adequadamente densificado, do ponto de vista das medidas a adotar e do financiamento, em articulação com as escolas e com as autarquias locais, e outras entidades que possam trazer valor acrescentado.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O abandono escolar tem diminuído e está próximo da meta definida a nível europeu. Não devíamos estar a celebrar?

O indicador oficial utilizado para medir o abandono escolar padece de diversas deficiências, identificadas com pormenor pelo Tribunal de Contas. Antes de celebrarmos, importa corrigir essas deficiências, de forma a termos uma visão mais rigorosa sobre a situação do risco de abandono escolar e do abandono escolar em Portugal.

### Quais os problemas com a atual avaliação do nível de abandono escolar em Portugal?

A atual avaliação do nível de abandono escolar tem diversos problemas, incluindo:

- As definições de “abandono escolar” e “risco de abandono escolar” são pouco claras e utilizadas com significados diferentes;
- Os dados usados para construir os indicadores utilizados para avaliar o abandono escolar têm diversos problemas de fiabilidade e de tempestividade.

Importa resolver estes problemas, de forma a termos uma visão clara sobre a situação de risco e abandono escolar em Portugal, para podermos agir de forma adequada para prevenir e combater este flagelo.

### Porquê estabelecer um plano global de prevenção e combate ao abandono escolar? Em que consistiria?

Atualmente, o abandono escolar é prevenido e combatido através de medidas avulsas e fragmentadas. Não é assim possível encontrar sinergias entre medidas, avaliar que medidas estão a funcionar melhor, que medidas têm sido menos efetivas, ou que possam até ter efeitos negativos inesperados.

Um plano de prevenção e combate ao abandono escolar consistiria no estabelecimento de um conjunto de objetivos intermédios, ligados a indicadores, que permitam atingir o objetivo geral de ter uma taxa de abandono escolar igual ou inferior a 10%. O plano incluiria também medidas concretas a implementar e uma estrutura de monitorização.

O plano teria suficiente flexibilidade para ser adaptável a diversos contextos diferentes, sendo permitida uma verdadeira aplicação descentralizada do plano em causa.

## Qual a importância de conferir maior autonomia às escolas no contexto do abandono escolar e da recuperação de aprendizagens? Quais os limites a essa autonomia?

As escolas conhecem a sua situação do ponto de vista do abandono escolar e da necessidade de recuperação de aprendizagens melhor do que ninguém. Assim, encontram-se na melhor posição para aplicarem medidas eficazes que atuem sobre as causas do abandono escolar e que permitam recuperar as aprendizagens, de acordo com as suas especificidades próprias e características locais.

A autonomia das escolas não pode passar, no entanto, por ignorar o problema, ou definir objetivos pouco ambiciosos. Importa também auditar a sua atuação para prevenir situações de eventual fraude na divulgação de números relativos à atuação das escolas quanto a estas matérias.

## Como definir os planos propostos pela Iniciativa Liberal?

Os planos seriam definidos de forma participada, de modo a obterem-se contributos relevantes das diversas partes interessadas, de forma alargada, e com capacidade para aportar valor acrescentado ao plano em causa.

## Qual a importância de estabelecer um programa de tutorias?

As tutorias permitem um acompanhamento específico e mais individualizado do aluno, tendo em conta as suas características e necessidades particulares, o que é sempre relevante, mas torna-se particularmente relevante num contexto de défice de aprendizagem que urge ser recuperado.

## Porquê a ênfase na saúde mental?

A saúde mental potencia os bons resultados educativos e é fundamental ao equilíbrio individual e inserção em sociedade. Problemas de saúde mental, ligados à ansiedade ou mesmo à depressão, diminuem a qualidade de vida e geram, também, dificuldades acrescidas do ponto de vista da aprendizagem. Esta situação é sempre negativa, mas o seu impacto adensa-se num contexto em que já é necessário recuperar aprendizagens perdidas.

A pandemia tem fomentado os problemas de saúde mental também entre crianças e jovens, que urge combater.

# GARANTIR O ACESSO UNIVERSAL A CRECHES E EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, COM IMPLEMENTAÇÃO DE NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO

## OBJETIVOS

- Garantir acesso universal efetivo a creches e a educação pré-escolar;
- Promover a liberdade de escolha quanto ao estabelecimento de educação a frequentar;
- Garantir igualdade de oportunidades para todos e não apenas para os que têm rendimentos mais elevados;
- Assegurar que estas medidas se tornam parte integrante de uma política de apoio à natalidade.

## PROPOSTA

1. Estudar o alargamento do modelo de financiamento de educação pré-escolar às IPSS de forma idêntica ao que foi já aplicado na Região Autónoma dos Açores (valor adaptado em função do pagamento que é efetuado pelos agregados familiares e de acordo com a capacidade aquisitiva), extensível às restantes instituições públicas, cooperativas e privadas, com vista ao aumento da oferta e da capacidade de resposta às reais necessidades das famílias e assegurando uma efetiva liberdade de escolha por parte das mesmas.
2. Promover a aplicação crescente deste modelo nas creches e na educação pré-escolar.
3. Rever a legislação aplicável de forma a permitir a implementação de horários flexíveis e alargados nas creches e na educação pré-escolar

## RACIONAL

1. No ano letivo de 2018/2019, a taxa de escolarização das crianças com 4 anos foi de 95%, e a das crianças com 5 anos foi de 98%. Ou seja, quase a sua totalidade.
2. No entanto, se observarmos os valores para os 3 anos de idade, verificamos que descem para 84%, sendo que 41% destas crianças com 3 anos frequentam um estabelecimento de ensino público (e, por isso, sem custos). As restantes crianças frequentam estabelecimentos de ensino privado dependente do Estado (isto é, com subsidação, suportando, por vezes, alguns custos), ou de ensino privado independente (onde há lugar ao pagamento de mensalidades) – 37% e 22%, respetivamente.
3. A comparação com o que se passa com as crianças de 5 anos de idade é reveladora: 60% encontram-se na rede pública, 24% nas instituições privadas, mas com apoios, e apenas 16% frequentam estabelecimentos de ensino privados.
4. O que os dados e as análises nos vão revelando, é que a frequência das instituições de educação pré-escolar é condicionada pelo poder económico das famílias, pelo que importa rever o modelo de acesso e de financiamento a estas instituições.
5. Por outro lado, de acordo com a versão mais recente da Carta Social (de 2021, reportando-se a 2020), a taxa de cobertura média relativa ao serviço de creches no Continente situou-se nos 48,4%. É substancialmente menor nas áreas urbanas onde existe mais população, e mantém-se inalterada desde 2018.
6. Isto significa que os agregados familiares que pretendem ter filhos se deparam com uma falta crónica de oferta educacional que lhes permita zelar pelo bem-estar e desenvolvimento das suas crianças, e, no que respeita aos mais desfavorecidos, terem a mesma oportunidade de conciliar a sua vida profissional e a educação/assistência dos seus educandos.
7. O investimento em ensino pré-escolar e creches tem elevados retornos para o indivíduo e para a sociedade. Estes retornos aumentam com a qualidade do ensino prestado e com a capacidade de todos para terem acesso a cuidados e a ensino de qualidade.
8. A Iniciativa Liberal defende que o acesso universal a creches, jardins de infância e centros infantis (que conciliam creches com jardins de infância) de qualidade. Embora a oferta deva ser assegurada, com financiamento público, a frequência não deve ser obrigatória, dependendo da decisão dos encarregados de educação.
9. Perante a necessidade urgente de reforçar a oferta de instituições de educação pré-escolar e creches, importa pensar no melhor modelo para potenciar esta oferta.

10. Neste contexto, embora seja necessária intervenção do Estado ao nível do financiamento e da regulação, não é necessário que seja o Estado a prestar serviços de educação pré-escolar ou a dispor de uma rede de creches ou de jardins de infância. Importa apenas que assegure acesso universal, minimizando os custos para as famílias.
11. A Iniciativa Liberal defende o estabelecimento de um modelo de financiamento que permita às famílias com rendimentos mais baixos ter acesso a creches, jardins de infância e centros infantis, tendo atenção dois princípios essenciais: acesso universal e liberdade de escolha (assente em creches, jardins de infância e centros infantis autónomos, embora enquadrados por orientações determinadas pelo Estado, ligados à comunidade escolar).
12. A Iniciativa Liberal propõe que a comparticipação seja feita por aluno, num valor adaptado em função do pagamento que é efetuado pelos agregados familiares e de acordo com a capacidade aquisitiva, às instituições particulares de solidariedade social (IPSS) que gerem instituições pré-escolares, de forma semelhante ao que já ocorre na região autónoma dos Açores (ver Despacho Normativo n.º 9/2019 14 de fevereiro de 2019, que define a fórmula de cálculo da comparticipação mensal a pagar pela Segurança Social à IPSS, por mês e por criança), devendo esta forma de financiamento alargada a outras entidades.
13. O modelo assim revisto, deverá, obrigatoriamente, não onerar quem já paga pelo serviço. Além disso, de forma a suprir as necessidades urgentes da população que não encontra resposta na atual oferta de creches, deverá ser estudada a aplicação do mesmo modelo aos restantes prestadores desses serviços (nos mesmos moldes).
14. Desta forma, o Estado poderá reforçar a sua função social, no sentido de apoiar de forma mais incisiva quem mais precisa, sem prejudicar quem tem a possibilidade de pagar pelo serviço prestado.
15. A Iniciativa Liberal considera que esta proposta permite uma resolução mais rápida do problema atual de falta de oferta, mantendo-se o elevado padrão de qualidade e permitindo-se uma efetiva liberdade de escolha do estabelecimento e do projeto.
16. A Iniciativa Liberal considera ainda essencial assegurar que as creches e outras instituições de ensino pré-escolar devem conseguir suprir as necessidades efetivas das famílias que a elas recorrem. Neste contexto, destaca-se a questão dos horários flexíveis e alargados nestas instituições,
17. Importa reconhecer que este flexibilidade e alargamento de horários são necessários. No entanto, não se pretende com isto promover um maior número de horas passado por cada criança nos estabelecimentos de educação pré-escolar. É necessário, no entanto, tomar consciência de que existem diferentes enquadramentos profissionais e necessidades reais de maior apoio por parte de algumas famílias, que justificam este alargamento e/ou flexibilidade nos horários de prestação de serviços. O desfasamento do horário considerado "normal" pode ser importante de acordo com as necessidades estruturais das famílias, decorrentes dos seus horários de trabalho.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Em que consiste este novo modelo de financiamento aqui proposto?**

A Iniciativa Liberal que as famílias associem a liberdade de escolha na creche com um modelo de financiamento ao aluno e apoie as famílias a pagar aos prestadores de serviços de cuidados e ensino pré-escolar, atendendo às suas efetivas necessidade de apoio.

### **Como é que este modelo de financiamento, proposto pela Iniciativa Liberal, permite que as famílias com rendimentos mais baixos possam ter acesso a creches mesmo que sejam privadas?**

As famílias com rendimentos mais baixos terão apoio da Segurança Social, que pagará uma parte da propina, atendendo às necessidades da família, de forma a assegurar que mesmo as famílias de baixos rendimentos consigam ter acesso a cuidado e ensino pré-escolar.

### **Como se resolve efetivamente a falta de oferta e consequente dificuldade de resposta às necessidades das famílias? Vão ser construídas mais creches?**

O apoio público dado às famílias vai permitir acesso a estabelecimentos de cuidados e ensino pré-escolar a famílias que atualmente não conseguem pagar esse acesso, potenciando um aumento efetivo na procura destes serviços.

Esta indução de procura irá tornar o mercado em causa mais atrativo, induzindo o surgimento de oferta para lhe dar resposta. Competirá ao Estado regular essa oferta, no sentido de assegurar a melhor qualidade e segurança na prestação destes serviços.

### **Como se garante que os horários alargados e flexíveis não são usados de forma indiscriminada e abusiva pelos encarregados de educação, levando a que as crianças passem tempo indevido nas creches ou educação pré-escolar?**

Através do estabelecimento de critérios claros e expressos relativamente ao acesso a horários alargados e flexíveis, de compreensão simples para aqueles que pretendem beneficiar do regime, e facilmente auditáveis pelo regulador para evitar fraudes ou utilizações abusivas.

### **Com esta medida, não estará o Estado a financiar os privados, estando sujeitos aos custos que eles queiram praticar?**

Esta proposta garante que o Estado financia a criança, e não o estabelecimento. O Estado já comparticipa estabelecimentos de ensino privado com subsídiação, com a desvantagem de que não participa de acordo com a escolha das pessoas, mas sim com base nas instituições que melhor navegam as burocracias do Estado. A Iniciativa Liberal propõe apenas uma forma de subsídiação, diretamente para a criança, independentemente da escola que os seus pais considerem ser melhor.

# REFORMULAÇÃO DO GOVERNO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)

## OBJETIVOS

- Dar liberdade às Instituições de Ensino Superior – IES para definirem o seu modelo de governo, que mais se coadune com os seus fins e objetivos.
- Promover a concorrência entre IES.
- Garantir a profissionalização da gestão das instituições académicas.

## PROPOSTA

1. Os conselhos gerais das IES Estatais devem ser total, ou maioritariamente, constituídos por membros externos.
2. O mandato dos membros externos deve ser longo, dessincronizado entre si, e dessincronizado do mandato do reitor, garantindo, assim, que há membros no conselho geral que têm experiência direta do que foi o anterior mandato de um reitor que se candidata areeleição.
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 assim sucessivamente.

## 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 sua participação para o orçamento da IES (seja ela de 95%, 50%, ou 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.

## 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 essas mesmas IES beneficiam.

# ALTERAÇÃO DA FORMA DE ADMISSÃO DE ESTUDANTES PROVENIENTES DO ENSINO SECUNDÁRIO NO 1.º CICLO DO ENSINO SUPERIOR

## OBJETIVOS

- Tornar a oferta do Ensino Superior mais flexível e adaptável à procura por cursos superiores
- Atribuir às Instituições de Ensino Superior (IES)
  - liberdade para fixação de numerus clausus
  - responsabilidade pela seleção dos estudantes que pretendam admitir, com liberdade para determinação dos métodos de admissão, incluindo testes de aptidão, vocacionais ou outros.
- Eliminar a dependência das avaliações do Ensino Secundário para a entrada no Ensino Superior.
- Facilitar às famílias os processos de deslocação do estudante, com mais tempo para seleção de residência.

## PROPOSTA

1. As IES devem poder escolher os métodos de seleção, notavelmente quais as provas que aceitam para ingresso em cada curso.
2. Para complementar as provas existentes, criar uma (ou várias) prova(s) de ingresso tipo exame de admissão ao mestrado - SAT/GRE (Graduate Record Examination), validada pelo Instituto de Avaliação Educativa (IAVE).
3. Possibilidade de utilização de certificados estrangeiros no acesso a cursos de línguas e literaturas estrangeiras (exemplo: C2 Certificate of Proficiency in English).
4. Criar testes vocacionais que possam ser utilizados para o ingresso em cursos como Medicina, Enfermagem, cursos de Professores, entre outros.
5. As IES poderão estabelecer o numerus clausus oferecidos para cada curso, tendo em conta a procura e 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 protocolos articulados com o Ministério do Ensino Superior.

## RACIONAL

1. Atualmente, em nenhuma altura do processo de seleção dos seus candidatos, as IES têm acesso ao seu perfil
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. A ponderação das notas do secundário na seriação para a entrada nas IES aumenta assimetrias entre estudantes e atenua possíveis diferentes critérios na avaliação contínua.
4. Os exames nacionais são exames que visam 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
6. A situação económica familiar é frequentemente invocada como determinante na escolha de escolas privadas.
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 alunos, estratégia esta que hoje lhes está vedada

## QUESTÕES FREQUENTES

### Haver diferentes provas de acesso não vai aumentar desigualdades no acesso ao ensino superior?

Dado que as provas de acesso são validadas pelo IAVE, o Estado assume assim o seu papel de regulador, garantindo o cumprimento de critérios de admissão e de avaliação de competências/conhecimentos adquiridos. É importante salientar que, já hoje, as instituições de ensino superior que têm liberdade na definição de pré-requisitos que devem ser cumpridos para ingresso nos seus cursos.

# DEFESA DO ENSINO DE PORTUGUÊS COMO LÍNGUA MATERNA PARA PORTUGUESES E LUSODESCENDENTES RESIDENTES FORA DE PORTUGAL

## OBJETIVOS

- Facilitar o acesso do ensino de português como língua materna para os portugueses e lusodescendentes residentes no estrangeiro onde tal seja possível
- Expandir a rede de países onde os portugueses e lusodescendentes podem ter acesso ao Ensino de Português no Estrangeiro

## PROPOSTA

1. Expansão da rede do Ensino de Português no Estrangeiro, vertente de língua materna, para portugueses e lusodescendentes em países dentro e fora da Europa.
2. Revogação das taxas de inscrição para todos os portugueses lusodescendentes que frequentem ou venham a frequentar o ensino de Português no estrangeiro;
3. Distinção no ensino de Português no estrangeiro nos ensinos básico e secundário, entre a difusão internacional através do ensino de português como língua estrangeira e, por outro lado, as políticas destinadas às comunidades portuguesas através do ensino de português como língua materna;
4. Reversão da mudança da tutela do Ensino de Português no Estrangeiro, vertente de língua materna, do Ministério dos Negócios Estrangeiros para o Ministério da Educação;

## RACIONAL

O ensino de português como língua materna para os portugueses e lusodescendentes residentes no estrangeiro tem vindo a ser ameaçado ao longo da última década através de decisões políticas que minam o cumprimento de uma das funções primordiais do Estado, o ensino da língua portuguesa aos seus cidadãos. Apesar de, pela Constituição da República Portuguesa, o Estado ter o dever de proteger o exercício dos direitos dos cidadãos portugueses no estrangeiro, é pela mão do próprio Estado que os cidadãos veem os seus direitos ameaçados, ao não lhes ser assegurado o direito ao ensino da sua língua materna.

Apesar de se ter verificado um investimento no ensino de português como língua estrangeira, tal apenas aconteceu em detrimento do ensino como língua materna, colocando de fora das prioridades os cidadãos que dão precisamente razão de existência ao Estado Nação que é Portugal. Por mais louvável que seja a difusão do português entre comunidades estrangeiras, jamais tal poderá ser feito sem estar primeiro assegurado o ensino aos próprios portugueses e seus descendentes que existem pelo mundo fora, sendo inaceitável que seja privilegiado o ensino como língua estrangeira e não como materna.

A crescente limitação do acesso ao ensino do português a portugueses e lusodescendentes através de várias alterações ao Decreto-Lei 165/2006 (Estabelece o regime jurídico do ensino português no estrangeiro) ao longo dos últimos anos, nomeadamente, a implementação do Quadro de Referência para o Ensino de Português no Estrangeiro (QuaREPE) e a transferência de tutela do Ministério da Educação para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, implicaram a sua desvalorização e desinvestimento contínuo.

A introdução no âmbito do Ensino de Português no Estrangeiro de taxas de inscrição na forma de propinas obrigatórias em cursos frequentados exclusivamente por alunos portugueses, a adoção de programas de português como língua estrangeira e, inclusive, o uso obrigatório de materiais didáticos dessa vertente, têm resultando na queda significativa e sistemática de alunos portugueses a frequentar a rede oficial do Ensino Português no Estrangeiro, sendo que se em 2008 existiam 60.000 alunos portugueses a frequentar a rede de ensino atualmente existe apenas cerca de metade

## QUESTÕES FREQUENTES

### Será este um investimento que valha a pena?

As Nações Unidas estimam em mais de 2,6 milhões os portugueses emigrados (<https://observador.pt/2019/11/05/nacoes-unidas-estimam-em-mais-de-26-milhoes-os-portugueses-emigrados/>), o que significa quase 25% de Portugal inteiro, sem contar com descendentes. Aprender a língua seria uma forma destes emigrantes e descendentes valorizarem mais a sua identidade, e se sentirem mais ligados a Portugal - e com vontade de vir ao país, quiçá ter uma segunda casa, passar férias, criar emprego, passar reforma.

O mesmo Estado que dispõe de 2,5 milhões de euros para oferecer em sorteios na Fatura da Sorte é o mesmo Estado que abdica de investir cerca de 1 milhão de euros, com o fim das taxas de inscrição, na defesa do uso do português entre as comunidades de emigrantes, correndo com isso o risco de se perder irremediavelmente o elo de ligação destas comunidades a Portugal.

Este investimento terá, certamente, um retorno drasticamente superior, bastando imaginar a quantidade de lusodescendentes que podem vir para Portugal, ou fazer negócios com empresas portuguesas, por saberem falar a língua portuguesa. A expansão da rede do Ensino de Português no Estrangeiro, embora mais onerosa, segue a mesma lógica de recuperação do investimento a longo-prazo.

# ELIMINAÇÃO DA NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO PRÉVIO PELA TUTELA, DE ENTIDADES PRIVADAS DO SISTEMA CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NACIONAL (SCTN) COMO BENEFICIÁRIOS DE MECENATO CIENTÍFICO

## OBJETIVOS

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

## PROPOSTA

1. Sendo o estatuto de Laboratório Associado atribuído pela Fundação da Ciência e Tecnologia - 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, deve ser abolida a necessidade de reconhecimento prévio pela tutela, para efeitos do Estatuto dos Benefícios Fiscais – EBF.
3. Na avaliação das entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional - SCTN, a inclusão de planos estratégicos de angariação de mecenos 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 .

## RACIONAL

1. O Mecenato aproxima as instituições da sociedade e vice-versa, como se tem vindo a observar em Portugal, em casos como o Museu Nacional de Arte Antiga ou o novo edifício da Nova SBE (casos que provam que a sociedade civil portuguesa está receptiva a apoiar projetos concretos, estratégicos, e nos quais se revê).
2. Portugal dispõe de um Estatuto de Benefícios Fiscais que consagra o Mecenato Científico (Art. 62.º-A, em: [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)).
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 e permitindo a exploração de diversos graus de liberdade aos cientistas.
5. Em troca, o que os cientistas produzirem com o financiamento dos mecenatos também os responsabilizará perante estes, que decidirão sobre novos apoios.
6. O Mecenato Científico é aplicável a uma diversidade de beneficiários muito vasta, como se pode ver no n.º 1 do referido artigo (São consideradas entidades beneficiárias as destinatárias directas dos donativos, nomeadamente, fundações, associações e institutos públicos ou privados, instituições do ensino superior, bibliotecas, mediatecas, centros de documentação, laboratórios do Estado, 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 respetiva 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. Ora, um exemplo importante recente de captação de Mecenato Científico é o Instituto de Medicina Molecular, Laboratório Associado. A sua Diretora, Maria Manuel Mota, em declarações ao Diário de Notícias, a 2 de Outubro de 2021, veio dizer que gostaria de ver mais cidadãos a apoiar a ciência, e que “não é necessário ser-se milionário” para o fazer.
9. O Estatuto de Benefícios Fiscais (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 actividade de natureza científica (n.º 7), também exige, para qualquer entidade privada (n.º 8) que esta entidade seja previamente reconhecida pela tutela.

- 10.** Porém, a tutela já reconhece laboratórios associados (<https://www.fct.pt/apoios/unidades/laboratoriosassociados>) como sendo instituições essenciais do sistema de ciência e tecnologia português.
- 11.** 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. Esta discriminação afeta o tratamento fiscal dos mecenos dos Laboratórios Associados.
- 12.** O reconhecimento prévio de entidades que já são reconhecidas pela Fundação da Ciência e Tecnologia - FCT ou pela Agência Nacional de Inovação - 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 (exemplo: <https://dre.pt/application/file/a/3647543>)
- 13.** Esta situação não dá segurança ao mecenos, que venha a usufruir do benefício fiscal do seu donativo, nem permite às entidades beneficiárias estabelecer contratos plurianuais de média/longa duração.
- 14.** Assim, o atual enquadramento do Mecenato Científico no Estatuto dos Benefícios Fiscais - 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 Sistema Científico e Tecnológico Nacional - SCTN.
- 15.** 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.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O mecenato pode ser visto como forma de financiamento?

Subjacente à ideia de mecenato, está a ideia de que não deve haver um benefício direto ao mecenato (sendo, obviamente, lícita a publicitação do particular ou empresa como mecenato). Assim, o mecenato científico não tem como fim a contratação de serviços de I&D a uma entidade científica, dado que o mecenato 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).

### 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.

### Que vantagens diretas se retiram desta isenção de necessidade de reconhecimento prévio por parte da tutela?

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 mecenato, diferenciando entidades beneficiárias, exigindo delas melhores estratégias de divulgação de resultados e comunicação de ciência.

# PROMOÇÃO DE UMA CULTURA DE DADOS, AVALIAÇÃO E DESEMPENHO NO SETOR DA EDUCAÇÃO

## OBJETIVOS

- Promover uma cultura de desempenho e de melhoria contínua, assente em melhores práticas, no setor da Educação;
- Promover uma cultura de dados, de informação e de quantificação, que permita avaliar e fundamentar políticas públicas no setor da Educação, e que seja promotora de ação atempada e eficiente;
- Promover a publicitação e o acesso a dados sobre a Educação, para escrutínio público e para investigação;
- Promover uma reavaliação de sistemas de avaliação de escolas e docentes.

## PROPOSTA

1. Rever, em conjunto com os agentes educativos, o regime de avaliação dos docentes, colocando à consideração um regime de avaliação assente em resultados relativos, ou seja, na melhoria dos resultados dos alunos tendo em conta o contexto em que se inserem.
2. Estabelecer um regime de avaliação das escolas com base numa análise multifatorial (desempenho obtido, desempenho esperado, contexto socioeconómico, etc.), e utilização dessa avaliação para procurar boas práticas e para partilha de casos e melhoria da qualidade e resultados nas escolas com pior desempenho.
3. Rever a divulgação de rankings escolares, no sentido de os tornar mais completos, com base na avaliação multifatorial referida acima.
4. Promover a disseminação de boas práticas, com base na autonomia e na promoção de partilha de experiências entre escolas (através de workshops, conferências, programas de intercâmbio de pessoal, e outras formas dinamizadas a nível das próprias escolas, a nível local, a nível nacional e a nível europeu);
5. Ter uma política de publicitação ativa de dados em matérias relacionadas com a Educação, para potenciar o escrutínio e o debate públicos, promover a correção de deficiências e a disseminação de boas práticas, e para potenciar a investigação em matérias relacionadas com a Educação.
6. Promover uma cultura de indicadores transversais entre diversas instituições, como por exemplo Ministério da Educação, escolas e outras entidades, como, por exemplo, o Instituto Nacional de Estatística.

## RACIONAL

1. A Educação e a literacia são um pilar da democracia liberal, são essenciais para colocar o “elevador social” a funcionar, para gerar e fomentar igualdade de oportunidades para todos, trazendo ganhos elevados para os indivíduos e para a sociedade.
2. As políticas públicas na área da Educação devem assentar numa cultura de melhoria continua, aprendizagem e desempenho elevado.
3. As políticas de Educação devem permitir que o setor seja suficientemente robusto e flexível para se adaptar à mudança de forma atempada e proativa, atendendo aos interesses dos alunos e da sociedade.
4. Para esta robustez e flexibilidade é fundamental uma coexistência saudável, sistemática e estável de políticas de quantificação e avaliação. Ambas devem ser promotoras de conhecimento e de melhoria contínua.
5. Deve ser possível proceder a uma adequada análise dos desvios aos objetivos pretendidos, que permita:
  6. Identificar áreas em que existem deficiências e onde é necessário intervir para mudar;
  7. Identificar boas práticas, que importem disseminar pelo sistema para potenciar os ganhos delas decorrentes.
8. Para tal, é necessário formular indicadores de desempenho concretos e robustos, suficientemente holísticos para permitir avaliar as diversas vertentes do setor da Educação. Estes indicadores devem ser publicitados de forma a permitir o escrutínio público e a investigação académica.
9. A avaliação dos docentes e das escolas é complexa e multifatorial, e deve ser realizada, com base em processos transparentes e devidamente publicitados, em conjunto com os vários agentes da Educação.
10. Existe evidência científica que demonstra que, no caso português, a posição na carreira, a formação, ou o tipo de contrato de um professor não está correlacionada com o valor acrescentado desse professor nos resultados dos seus alunos (B. Reis et al., 2021). Esta situação tem de ser corrigida, pois a valorização destes professores produziria ganhos enormemente relevantes não só para os próprios e seus alunos, mas também para a sociedade em geral.
11. A avaliação é necessária. Sem avaliação, não é possível aferir se estamos a cumprir os objetivos a que nos propusemos, identificar oportunidades de melhoria, ou identificar exemplos a seguir, quer do ponto de vista das escolas, quer do ponto de vista dos docentes.
12. A avaliação não se pode limitar a fatores meramente quantitativos, devendo também abranger fatores qualitativos. Atualmente, o sistema de avaliação, incorretamente calibrado, serve de travão a políticas continuadas de melhoria de desempenho, e à entrada de novos docentes, com consequências negativas para o sistema de ensino, para os alunos, para os professores e para a sociedade.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porquê dar tanta ênfase aos dados, à criação de indicadores e à avaliação?

A Iniciativa Liberal dá esta ênfase a uma cultura de dados, de indicadores de desempenho e de avaliação contínua porque considera que as políticas públicas devem ser objeto de fundamentação e melhoria contínua. Isto apenas será possível se se:

- Verificar se os objetivos previamente estabelecidos se encontram a ser cumpridos e em que medida;
- Identificar áreas com deficiências, que importa corrigir, e áreas de resultados que excedem as expetativas, que importa compreender para poder disseminar boas práticas.
- Ter dados e com qualidade, devendo estes ser públicos, escrutináveis e fonte para investigação por exemplo.

Para proceder a esta verificação, é necessário, em primeiro lugar, ter dados fiáveis sobre as matérias que se pretendem avaliar. Para conseguir fazer essa avaliação, é necessário estabelecer indicadores, qualitativos e quantitativos, que permitam traçar um retrato da área em causa, e aferir em que medida nos encontramos acima ou abaixo do esperado.

Os dados, os indicadores e a avaliação permitem averiguar, de forma transparente e escrutinável, quais os efeitos reais das políticas públicas, se as mesmas estão a ter os efeitos desejados, corrigir problemas e fomentar soluções experimentadas de sucesso. Assim se consegue uma melhoria contínua nos resultados de um dado setor, incluindo, em particular, o da Educação.

A Iniciativa Liberal considera que ainda há um importante caminho a percorrer neste domínio no setor da Educação, e que deve haver uma aposta clara em adotarmos as melhores práticas internacionais quanto a esta matéria. Sendo importante em todos os domínios, pelo próprio conceito de Educação esta deveria ser uma área modelo.

### Podiam dar exemplos recentes?

Quatro exemplos permitem ilustrar a relevância da utilização adequada de dados, indicadores e avaliação rigorosa na formulação de políticas públicas, nomeadamente no setor da Educação:

- O abandono escolar é um flagelo que urge combater. Para tal, importa conhecer o nível do problema e as suas causas, de forma a poder intervir, de forma adequada, para diminuir os níveis de abandono. O Relatório de Auditoria ao Abandono Escolar Precoce (Tribunal de Contas, 2020), vem alertar, neste domínio, que:
  - Os conceitos de “abandono” e “risco de abandono” não se encontram bem sedimentados ou definidos. Para analisar qualquer fenómeno, é necessário primeiro definir com clareza o que está a ser analisado. Como podemos analisar o fenómeno do “abandono escolar” sem consensualizarmos o que é abrangido pelo próprio conceito?
  - Não existem, no sistema educativo português, indicadores para medir o nível de abandono, sendo que o indicador internacional utilizado pelo INE e a taxa de retenção e desistência, calculada Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência foram considerados desadequados. Como avaliar o desempenho do sistema do ponto de vista do abandono escolar sem indicadores adequados?
  - Existem falhas na recolha de informação relevante no contexto do abandono escolar, por parte do Ministério da Educação, com atrasos na recolha de dados e falta de inclusão das regiões autónomas (onde o problema do abandono escolar é particularmente relevante) nos dados recolhidos.
- O Governo PS ignorou todos os alertas do Tribunal de Contas e celebrou o facto de o indicador do INE (criticado como desadequado pelo Tribunal de Contas, relembrar-se) mostrar uma taxa de 10,6%, próxima da taxa de 10% estabelecida como objetivo a nível europeu. A Iniciativa Liberal considera que estes alertas deveriam ser levados em conta, deixando as celebrações para quando as situações identificadas estiverem ultrapassadas, e seja, portanto, possível avaliar, de forma fidedigna, o nível de abandono escolar em Portugal.
- Em 2015, foi realizada uma Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades (PACC) de professores. Nessa prova, em que participaram 2490 professores (representativos da nova geração de professores, formada há menos tempo), 854 (34,3%) reprovaram. Dos 544 professores que realizaram a prova pela segunda vez (porque haviam reprovado numa edição anterior), 53,1% voltou a reprovar. Só 34,7% dos candidatos não deu erros ortográficos, e 36,2% deu três ou mais erros.
- A Iniciativa Liberal considera estes resultados preocupantes. Devia ter sido dada uma resposta clara, do ponto de vista da formação dos professores. A PACC podia não ser perfeita; nenhum instrumento é. Seria sempre necessário enquadrá-la com a utilização de mais instrumentos e mais dados. Aprofundar, para tentar perceber o que se passou e como melhorar no futuro. O que fizeram o Governo do PS e a Geringonça? Revogaram a PACC.

- Desde 2001, foi possível avaliar o nível de conhecimento dos alunos portugueses no fim de cada ciclo, olhando para o resultado dos exames nacionais. Os exames nacionais, contrariamente às provas de aferição, contam para a passagem de ano, e, portanto, são encarados com seriedade por alunos, pais e corpo docente. Num país como Portugal, que, apesar dos avanços, continua com défice do ponto de vista da educação, os exames nacionais foram relevantes para permitir avaliar, anualmente, a evolução do desempenho dos alunos em momentos-chave como são os fins de ciclos de ensino.
- O que fizeram o Governo PS e a Geringonça? Acabaram com os exames nacionais do 4.º e do 6.º ano e substituíram-nos por provas de aferição no 2.º e no 5.º ano. Além de terem tornado impossível a comparação com o período anterior, as provas de aferição pura e simplesmente não têm o mesmo peso que os exames nacionais, dado que não contam para a média. As provas de aferição são estabelecidas em momentos nos quais, supostamente, ainda seria possível intervir para melhorar desempenhos menos positivos. Mas atendendo ao estatuto das provas de aferição, o empenho dos alunos poderá bem tender para diminuir, dado que não contam para a média. No caso dos exames nacionais, o empenho será máximo. A diferença está à vista.
- A pandemia teve inegáveis impactos negativos ao nível do ensino, causando défices de aprendizagem decorrentes da situação de emergência vivida, que levaram à adoção de um ensino à distância, com todos os problemas inerentes (falta de concentração e atenção; fatiga relativa à utilização do computador durante longo período de tempo; fomento de situações de utilização de violação das regras em momento de avaliação, etc.), ainda para mais não acessível a todos, e com acesso deficiente para demasiados. Importava tentar medir, de forma o mais rigorosa possível, qual esse impacto, de forma a poderem ser criados planos adequados para a recuperação de aprendizagens.
- No entanto, o estudo que o Governo solicitou ao Instituto de Avaliação Educativa sobre a matéria apenas apresentou um retrato da situação existente, que não permite aferir esse impacto, dado que não compara essa situação com a existente em momento anterior à pandemia, ou com a situação expectável. Sem estas comparações, não estamos a medir o efeito do confinamento no ensino, dado que não existe qualquer comparação que o permita medir.

### Qual a importância dada pela Iniciativa Liberal aos estudos internacionais sobre Educação (PISA, TIMMS, TIMMS Advanced, PIRLS, ePIRLS, ICILS e ESLC)?

Os estudos internacionais são instrumentos indispensáveis para a melhoria contínua do sistema educativo português. Permitem comparar resultados entre sistemas de ensino, o que permite fazer uma avaliação de boas práticas a nível internacional, não puramente nacional.

Pode-se, então, verificar de que forma as nossas políticas comparam com as políticas de quem tem melhor e pior desempenho. O objetivo é simples: tentar aprender e melhorar o desempenho no futuro, alterando o que precisar de ser alterado.

**O Governo do PS, desde 2015, tem apostado em cortar com o passado na área da Educação, implementando políticas diferentes das seguidas anteriormente. Essas novas políticas têm legitimidade democrática. Não depende a Democracia da possibilidade de serem alteradas as políticas? Como é que isto se compatibiliza com o modelo proposto pela Iniciativa Liberal?**

A alteração das políticas na área da Educação desde 2015 teve sustentação democrática. No entanto, ao alterar as políticas na área da Educação de forma muito relevante, o Governo do PS tornou impossível continuar a utilizar um conjunto de indicadores muito relevantes, usados até 2015 (incluindo os resultados dos exames nacionais, que deixaram de existir, substituídos por provas de aferição, que são encaradas de forma bem diferente por parte de alunos, pais e corpo docente).

Esta alteração não teve justificação nos dados sobre Educação, que revelavam melhorias contínuas no desempenho dos alunos portugueses em estudos internacionais, precisamente durante o período em que vigoravam as políticas que foram abandonadas.

Teve também efeitos muito negativos, como foi possível constatar nos mais recentes estudos internacionais sobre esta matéria (TIMMS, 2019), que apenas se agravaram com a pandemia.

O estudo PISA 2018, por exemplo, permitiu tornar claro que a escola portuguesa não cumpre o seu papel do ponto de vista social, visto existir um muito relevante fosso no desempenho de alunos de escolas públicas em zonas mais desfavorecidas face a alunos de zonas mais ricas, sem que daí tenha decorrido qualquer alteração à política governativa que desse resposta a esta questão.

A Iniciativa Liberal quer alterar este estado de coisas. As políticas públicas serão sempre enquadradas por princípios ideológicos, naturalmente, mas têm de assentar em dados claros e ser fundamentadas em evidência empírica relevante.

Não basta alegar boas intenções. É preciso haver resultados.

# PROMOÇÃO DE UM ENSINO TÉCNICO-PROFISSIONAL DE EXCELÊNCIA

## OBJETIVOS

- Desenvolver um ensino técnico-profissional de excelência;
- Promover o ensino técnico-profissional como hipótese real de os jovens prosseguirem os estudos numa lógica vocacional, em paridade com o ensino científico-humanístico;
- Promover o acesso ao ensino técnico-profissional ao longo da vida.
- Combater o desemprego ao criar técnicos qualificados para áreas necessitadas do mercado de trabalho.

## PROPOSTA

1. Estabelecer cursos técnico-profissionais de acordo com as melhores práticas internacionais;
2. Valorizar o ensino técnico-profissional e combater o estigma a este associado, através de campanhas de sensibilização sobre a importância deste tipo de ensino;
3. Disseminar informação rigorosa sobre os conteúdos do ensino técnico-profissional e sobre as oportunidades abertas por este tipo de ensino, incluindo a possibilidade de acesso às universidades;
4. Promover a existência de uma rede de escolas especializadas, vocacionadas especificamente para o ensino técnico-profissional, ao nível de material pedagógico e de recursos humanos e técnicos, substituindo a prestação deste tipo de ensino nas escolhas secundárias, especializadas para um tipo de ensino diferente;
5. Promover a existência de uma oferta formativa técnico-profissional também para adultos, que facilite a formação contínua e, também, a requalificação e a reconversão profissional;
6. Estimular a relação entre o ensino técnico-profissional e o meio empresarial, bem como com associações empresariais e sindicatos.
7. Fomentar uma maior ligação entre as Escolas Técnico-Profissionais e as Universidades. Desta forma, aumenta-se o impacto para atrair mais candidatos e possibilita-se criação de futuros cursos de mestrado para estas áreas técnicas.

## RACIONAL

1. Cada indivíduo tem interesses e preferências diferentes sobre como viver a sua vida e quais os seus objetivos, e a sociedade tem vários tipos de necessidades diferentes do ponto de vista social e económico.
2. No contexto educativo, é importante existir uma variedade de conteúdos e ofertas que permita, por um lado, ter em conta diferentes interesses e preferências individuais e, por outro, os diferentes tipos de necessidades sociais.
3. Para o efeito, é essencial que haja um sistema de ensino de excelência, quer na vertente técnico-profissional, quer na vertente científico-humanística, e que ambas as vertentes sejam encaradas como duas alternativas possíveis, em paridade de circunstâncias.
4. Na verdade, quem deseja integrar mais cedo o mercado de trabalho, e prosseguir uma certificação académica e também profissional, não deve ser desencorajado a fazê-lo por razões arbitrárias. O ensino técnico-profissional ajuda a preparar os profissionais de excelência do futuro, que darão importantes contributos à sociedade.
5. No contexto europeu, o ensino técnico-profissional é valorizado, com destaque para a Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda e Suíça, conforme assinalado pela SEDES no seu mais recente relatório sobre matérias relacionadas com a Educação (de julho de 2021).
6. Atualmente, cerca de 40% dos alunos no ensino secundário português frequenta o ensino técnico-profissional, situando-se a taxa de conclusão desta via de ensino em 90%.
7. No entanto, a frequência deste tipo de ensino continua associada a um estigma. Em vez de ser valorizada a diversidade de interesses e preferências, a opção pelo ensino técnico-profissional é regularmente desvalorizada como inherentemente inferior à opção científico-humanística.
8. O resultado é que, na hora de optar, existe forte pressão para não se optar pelo ensino técnico-profissional, ainda que seja essa a preferência do aluno, e que melhor se coaduna com os seus interesses. O resultado é um maior grau de desmotivação desses alunos na área científico-humanística, que se traduz em piores resultados académicos. Estas não derivam de nenhuma situação de inferioridade, mas sim de desacerto entre as características específicas daquele indivíduo e a via de ensino que prosseguiu.

9. Existe muita desinformação a circular sobre o ensino técnico-profissional, decorrente muitas vezes de preconceitos quanto ao mesmo, que o desvaloriza, e que desincentiva a opção por este tipo de ensino, ou a sua valorização adequada por parte da sociedade (por exemplo que não é possível a inscrição na universidade com um curso deste género; que estes cursos servem apenas para dar resposta a alunos menos capacitados).
10. Por outro lado, o ensino técnico-profissional é também importante para permitir a adultos procurarem manter-se a par das necessidades do mercado de trabalho, com ofertas formativas práticas e focadas nas necessidades reais das empresas.
11. Na verdade, é um ensino mais próximo das empresas, sendo parte da formação exercida precisamente em contexto laboral. Nesse contexto, é importante também o envolvimento dos parceiros sociais (associações empresariais e sindicatos), no sentido de promover a qualidade da oferta formativa e da sua real adesão às necessidades sentidas do ponto de vista económico.
12. Por outro lado, é essencial que existam espaços especializados, dedicados ao ensino técnico-profissional. As escolas secundárias não têm (muitas vezes) vocação para este tipo de ensino, devendo abandonar-se a ideia de serem estas a fornecê-lo. Devem existir verdadeiras escolas técnicas e profissionais, pensadas e orientadas para as necessidades específicas deste tipo de ensino.
13. A Organização Internacional do Trabalho (OIL) tem defendido da importância do ensino técnico-profissional. Na sua Recomendação 195, a OIL prevê que os Estados membros devem "[a]ssegurar o desenvolvimento e a consolidação de sistemas de educação e formação profissional que ofereçam oportunidades adequadas para o desenvolvimento e a certificação das competências que requer o mercado de trabalho."
14. Também a OCDE é perentória acerca da importância do ensino técnico-profissional, referindo que "desempenha um papel central para garantir a coordenação entre a formação e o trabalho, a transição bem-sucedida para o mercado de trabalho e a recuperação económica em geral. Para além disso, muitas das profissões que formaram a espinha dorsal da vida económica e social durante os períodos de confinamento dependem das qualificações profissionais o que, segundo o estudo, torna o problema ainda mais grave."
15. A Iniciativa Liberal defende, portanto, em linha com as melhores práticas internacionais, a afirmação de um ensino técnico-profissional de excelência, em Portugal, em paridade com o ensino científico-humanístico, sem enviesamentos arbitrários, e com valorização equitativa, em prol do desenvolvimento social e económico do país.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Qual a importância de desenvolver um ensino técnico-profissional de excelência?**

Todas as pessoas são diferentes e têm diferentes interesses e preferências. Quem tenha interesse e preferência em optar por prosseguir os seus estudos numa lógica mais profissionalizante deve ter ao seu dispor oferta educativa de qualidade, que dê resposta aos seus objetivos e plano de vida.

Por outro lado, o ensino técnico-profissional permite aperfeiçoar competências e conhecimentos muito relevantes para o desenvolvimento social e económico, numa lógica de dupla certificação (de cariz académico e profissional), em proximidade com as empresas e com os sindicatos.

### **O ensino técnico-profissional não é um ensino de qualidade inferior, vocacionado para pessoas com problemas a nível académico?**

Não. O ensino técnico-profissional combina uma vertente teórica com uma vertente prática, de cariz profissionalizante, para desenvolver conhecimentos e competências com valor relevante para o desenvolvimento social e económico.

O ensino técnico-profissional é vocacionado para qualquer jovem que pretenda, atendendo aos seus interesses e preferências específicos, desenvolver estes conhecimentos e estas competências, com vista a entrar mais cedo no mercado de trabalho.

### **O ensino técnico-profissional promove uma maior segmentação entre ricos e pobres, não se deve apostar num ensino unificado?**

O ensino técnico-profissional está aberto a qualquer pessoa que entenda que o melhor para si será um ensino com uma vertente mais profissionalizante, qualquer que seja a sua origem social. Promove o desenvolvimento de competências e conhecimentos muito relevantes do ponto de vista laboral, que trarão valor acrescentado ao aluno, às empresas e à sociedade, e que permitirão o acesso a profissões especializadas (e bem remuneradas) importantes para o funcionamento do mercado e da sociedade.

O estigma que impende sobre os cursos técnico-profissionais e sobre certas profissões a estes associados deve ser combatido. São profissões dignas, que devem ser valorizadas socialmente. Um exemplo concreto desta questão: há uns anos, alguns profissionais de cozinha passaram de "Cozinheiros" para "Chefs de Cozinha". Este novo título profissional, trouxe mais estatuto a estes profissionais e estimulou a entrada de mais candidatos a esta profissão.

## **Qual a importância de combater o estigma associado ao ensino técnico-profissional?**

Muitas vezes, a via de ensino profissional é vista como uma via menor ou como recuperação de alunos, o que é profundamente errado.

Trata-se de uma oferta de qualidade e digna, com elevado impacto quer nas opções profissionais de um jovem, quer nas oportunidades de requalificação ou reconversão profissional de um adulto.

O estigma associado ao ensino técnico-profissional leva que este possa não ser escolhido por pessoas que teriam interesse no mesmo, levando a desmotivação, e a uma desvalorização social arbitrária de conhecimentos e competências muito relevantes para a sociedade.

## **Qual a importância de apostar na valorização do ensino técnico-profissional e de disseminar informação rigorosa sobre o mesmo?**

O ensino técnico-profissional fornece uma escolha efetiva aos jovens de enveredar por um caminho profissionalizante, que pode ter interesses para estes, atendendo às suas preferências, e representa uma real mais-valia para adultos que desejem continuar a sua formação ou requalificar-se. Representa também uma mais-valia para a sociedade, que vê serem formados profissionais de qualidade para prestar bens e serviços relevantes.

Para que haja escolhas livres, elas devem ser informadas. A falta de informação e a desinformação sobre o ensino técnico profissional levam a escolhas enviesadas por parte dos jovens, que não conhecem as reais oportunidades oferecidas por esses cursos, e a uma desvalorização arbitrária dos mesmos pela sociedade.

## **Qual a importância de promover a existência de escolas especializadas no ensino técnico-profissional?**

Os cursos técnico-profissionais são diferentes dos cursos científico-humanísticos, tendo necessidades específicas do ponto de vista curricular, pedagógico, e em termos de meios técnicos e físicos necessários para a sua lecionação.

Assim, de forma a potenciar o ensino técnico-profissional, é importante que as escolas se especializem nesse tipo de ensino, conhecendo e implementando as melhores práticas atendendo às suas necessidades e características específicas.

### **Qual a importância de promover a existência de oferta formativa técnico-profissional também para adultos?**

Ao longo da vida, uma pessoa tem interesse em ir desenvolvendo os seus conhecimentos e as suas competências, de forma a manter-se atualizada atendendo às necessidades conjunturais do local onde trabalha e do mercado de trabalho em geral. Pode ainda ter interesse ou ser confrontada com a necessidade de adquirir novas competências e novos conhecimentos, em novas áreas.

Assim, deve ser promovida a existência de oferta formativa para adultos, que dê resposta a estas necessidades, em articulação estreita com as empresas e com os parceiros sociais.

### **Qual a importância do envolvimento das empresas e dos parceiros sociais?**

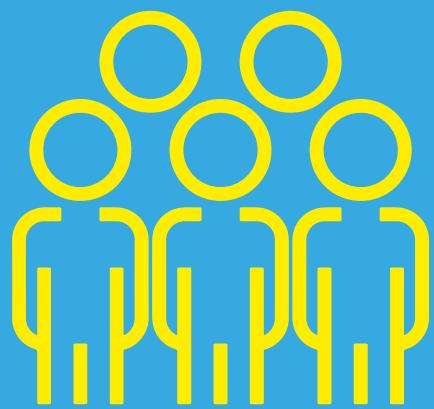
A componente prática do ensino técnico-profissional ocorre em contexto laboral, sendo que são as empresas que conhecem as suas necessidades do ponto de vista de conhecimentos e competências melhor do que qualquer organismo centralizado.

Por outro lado, importa também ter em conta os interesses formativos dos trabalhadores.

As associações empresariais e os sindicatos são parceiros importantes neste contexto, ajudando a trazer escala para as formações e ajudando a organizar os interesses formativos dos seus membros.



**14**



**SEGURANÇA SOCIAL**

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE UMA REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL, SOBRETUDO NO QUE DIZ RESPEITO AO SEU FINANCIAMENTO, QUE PASSA POR MANTER O PILAR DE SOLIDARIEDADE, QUE DEVE ASSEGURAR ASSISTÊNCIA A TODOS, ACRESCENTAR UMA COMPONENTE DE CAPITALIZAÇÃO PARA AUMENTAR A SEGURANÇA DAS PESSOAS, E DESONERAR OUTROS INSTRUMENTOS DE POUPANÇA.**

**A INICIATIVA LIBERAL ENTENDE IGUALMENTE QUE A PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DEVE SER DESBUROCRATIZADA, AGILIZADA E RECORRER MAIS A PRESTADORES PRIVADOS E SOCIAIS.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### REFORMAR O SISTEMA DE PENSÕES EM PORTUGAL

- Garantir a sustentabilidade do sistema de pensões.
- Introduzir pensões de reforma que viabilizem a vivência dos beneficiários.
- Eliminar a grave injustiça social que é a existência de pensões elevadas que são financiadas através da retirada de rendimento a contribuintes de baixos rendimentos.
- Redução da onerosa carga que as contribuições obrigatórias para a Segurança Social representam sobre os rendimentos do trabalho.
- Aumentar significativamente o rendimento disponível das famílias, especialmente das de escalões de rendimentos mais baixos.
- Dinamizar a economia com geração de capital para investimento e criação de riqueza.
- Promover liberdade de escolha dos cidadãos em relação às suas opções de reforma futura.

### DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO ANUAL COM A SITUAÇÃO AGREGADA DAS SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL A CADA CONTRIBUINTE INDIVIDUAL

- Reformar o sistema nacional de pensões de reforma.
- Eliminação da componente de TSU que recai sobre a entidade empregadora, sendo esse montante total e obrigatoriamente integrado no salário bruto do trabalhador.
- Pilar existente (mecanismo de transferência de rendimentos) mantém-se, com introdução de limites máximo e mínimo.
- Criação de um novo pilar, um mecanismo de capitalização de poupanças, com uma componente obrigatória e outra puramente voluntária.

## CERTIFICADOS DE AFORRO: RECLAMAÇÃO APÓS MORTE DO TITULAR

- Garantir que o Estado não se apodera de poupanças após morte do titular.
- Permitir o conhecimento de existência dos Certificados de Aforro, e reclamação atempada por parte dos herdeiros - algo que não ocorre hoje em dia, levando a que muitas poupanças não sejam conhecidas e não sejam reclamadas pelos herdeiros, revertendo para o Estado.
- Harmonizar o prazo de reclamação existente para Certificados de Aforro, Seguros e Depósitos Bancários.

## PROMOVER O ENVELHECIMENTO ATIVO

- Promover a participação no mercado de trabalho de pessoas em idade de reforma.
- Segurança Social - Aumentar os limites da taxa global de bonificação, tanto no que diz respeito aos anos trabalhados bem como na taxa calculada para tornar mais proveitoso o trabalho depois da idade de reforma.
- Segurança Social – Ajustar a forma de cálculo das pensões, para tornar o sistema de incentivos mais justo.
- Segurança Social – Criar incentivos para empresas que empreguem pessoas em idade reforma de uma forma flexível,
- Lei Laboral – Flexibilizar o mercado de trabalho para pessoas com direito a reforma, procurando incentivar uma passagem mais gradual do mercado de trabalho para a reforma. Dar liberdade aos empregadores e trabalhadores para, de forma unilateral, poderem reduzir o horário ou cessarem o contrato de trabalho de uma forma mais flexível do que está previsto atualmente no Código de Trabalho para o regime geral.

## ENVELHECIMENTO EM PORTUGAL | RESPOSTAS LIBERAIS

- Uniformização das exigências de licenciamento requeridas para os vários equipamentos sociais.
- Desburocratizar o processo de licenciamento e acompanhamento da gestão dos equipamentos.
- Permitir a criação de novos conceitos de resposta social – criar o enquadramento legal para respostas sociais como as 'aldeias sociais', 'aldeias pedagógicas', '10 mil vidas', 'Chave de Afetos', entre outras, bem como o reforço das redes de suporte local através de equipas comunitárias especializadas.

# REFORMAR O SISTEMA DE PENSÕES EM PORTUGAL

## OBJETIVOS

- Garantir a sustentabilidade do sistema de pensões.
- Introduzir pensões de reforma que viabilizem a vivência dos beneficiários
- Eliminar a grave injustiça social que é a existência de pensões elevadas que são financiadas através da retirada de rendimento a contribuintes de baixos rendimentos.
- Redução da onerosa carga que as contribuições obrigatórias para a Segurança Social representam sobre os rendimentos do trabalho.
- Aumentar significativamente o rendimento disponível das famílias, especialmente das de escalões de rendimentos mais baixos.
- Dinamizar a economia com geração de capital para investimento e criação de riqueza. Aumentar o conhecimento geral sobre a poupança e finanças, fomentando soluções de poupança individual durante a vida profissional ativa, com o objetivo de reduzir o peso do Estado na garantia de uma reforma.
- Promover liberdade de escolha dos cidadãos em relação às suas opções de reforma futura.

## PROPOSTA

1. Eliminação da componente de TSU que recai sobre a entidade empregadora, sendo esse montante total e obrigatoriamente integrado no salário bruto do trabalhador (o custo laboral total para as empresas manter-se-á inalterado por via da introdução desta medida), de forma faseada durante um período de tempo adequado
2. Pilar existente (mecanismo de transferência de rendimentos) mantém-se, porém com as seguintes alterações:
  - a. Introdução de limite máximo à componente da pensão paga através deste mecanismo
  - b. Introdução simultânea de limite mínimo que garanta a existência condigna do pensionista
  - c. Manutenção da TSU obrigatória (parte suportada pelo trabalhador), aplicada a um salário bruto superior em consequência do ponto 1. acima

3. Criação de um novo pilar no sistema nacional de pensões de reforma, alicerçado num mecanismo de capitalização de poupanças.
4. Contribuições para mecanismo de capitalização de poupanças com uma componente obrigatória e outra puramente voluntária, sendo esta última uma decisão apenas e exclusivamente do trabalhador. Estas contribuições permitirão aos trabalhadores auferir no futuro pensões de reforma superiores ao limite máximo introduzido no pilar de transferência de rendimentos. Serão fiscalmente eficientes, feitas por dedução à remuneração bruta sem aplicação de quaisquer impostos sobre rendimento, taxas sociais ou similares. Poderão existir adicionalmente incentivos fiscais às entidades empregadoras que decidam voluntariamente fazer contribuições adicionais, em benefício do trabalhador, para o pilar de capitalização
5. Tendencialmente, livre escolha pelo trabalhador da entidade gestora da capitalização de poupança. Porém, admite-se que em momento inicial haja obrigatoriedade da entidade gestora ser do sector público estatal (desde que salvaguardada a total independência dos responsáveis das decisões de investimento). É crucial a alteração de paradigma para um sistema de capitalização de forma a garantir a sustentabilidade do sistema
6. Transição gradual e faseada do atual sistema monopilar para o sistema proposto de forma faseada e gradual. A transição proposta será, a nível de sistema, deficitária até uma elevada maioria de pensionistas se encontrarem no novo sistema proposto, dada a proposta redução das contribuições dos trabalhadores ativos para o mecanismo de transferência de rendimentos. Isto é intencional, de forma a permitir que o esforço financeiro requerido pela transição não recaia apenas sobre a atual geração de trabalhadores ativos, pois de outra forma esta geração teria de suportar sozinha o ónus de contribuir integralmente para o pagamento das pensões das gerações passadas, simultaneamente tendo também de garantir via poupança/ mecanismo de capitalização as suas futuras pensões. Este deficit deverá ser financiado via Orçamento de Estado, permitindo o seu faseamento no tempo e partilha do esforço financeiro requerido por diferentes gerações e por toda a sociedade

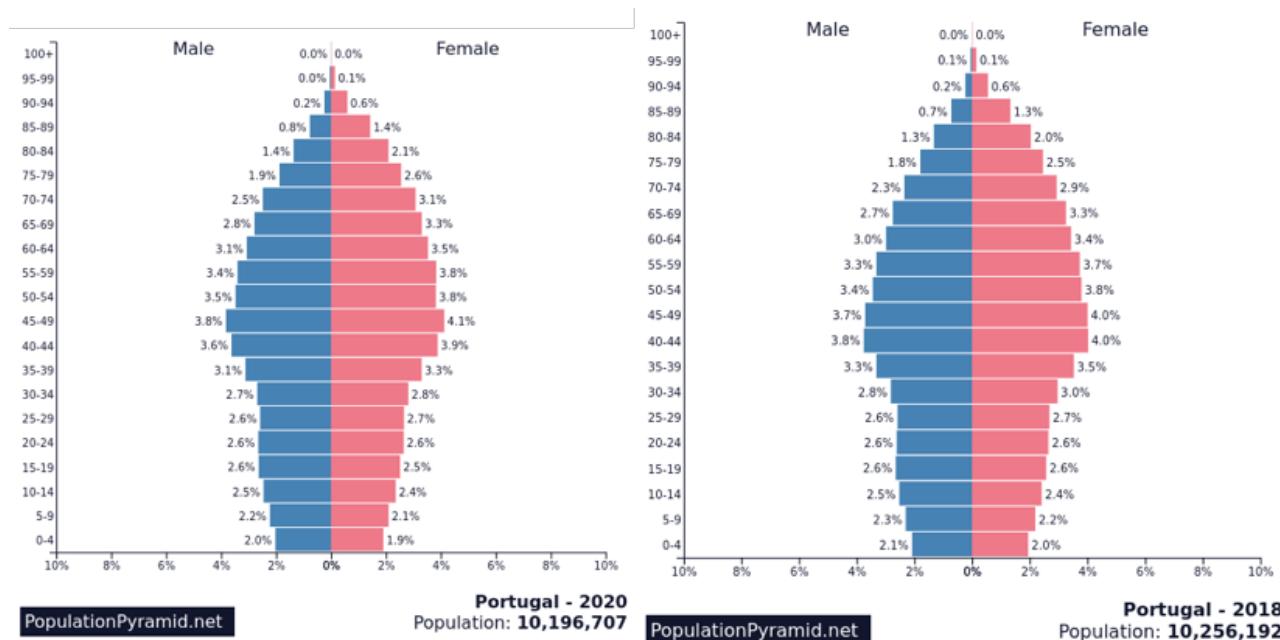
## RACIONAL

1. O sistema nacional de pensões de reforma em Portugal assenta num mecanismo de transferência de rendimentos de contribuintes ativos para reformados
2. Desde os primórdios do atual sistema nacional de pensões, no início do século passado, até aos dias de hoje, diversos fenómenos demográficos (aumento da esperança média de vida, diminuição da taxa de natalidade, etc) alteraram substancialmente a composição etária da população portuguesa, tendo a percentagem da população em idade de reforma (mais de 65 anos) triplicado de 7% em 1950 para 21% na actualidade (fonte: <https://www.populationpyramid.net/pt/portugal/>).

Como resultado, o rácio número de trabalhadores ativos sobre número de pensionistas diminuiu significativamente no período histórico.

**Por outras palavras, há cada vez menos trabalhadores a contribuir para mais pensionistas**

3. Mais preocupantemente, a mesma evolução que se observou no passado é expectável para o futuro. A pirâmide etária actual demonstra uma redução pronunciada das gerações com menos de 40 anos (resultado de uma cada vez menor taxa de natalidade):



**Por outras palavras: no futuro, teremos ainda menos trabalhadores a sustentar um ainda maior número de pensionistas.**

4. Neste contexto, a manutenção, como pilar único do sistema, do mecanismo de transferência de rendimentos apenas é possível aumentando as receitas do sistema e/ou reduzindo os encargos do mesmo, ou seja:
- Aumentando a idade de reforma (o que simultaneamente aumenta o número de trabalhadores ativos a contribuir e reduz o número de beneficiários)
  - Reducindo as pensões futuras
  - Elevando as contribuições futuras para o sistema (deixando aos nossos descendentes uma pesada conta para pagar, ao terem de dedicar uma cada vez maior percentagem dos seus rendimentos para financiar o sistema)

De notar que nenhuma destas soluções resolve definitivamente o problema inerente. Apenas o diferem, sendo necessário a contínua e recorrente aplicação das mesmas para manter o mecanismo a funcionar, inexoravelmente agravando o custo do mesmo para as gerações vindouras.

**Por outras palavras, manter como pilar único das pensões de reforma o atual mecanismo de transferência rendimentos obrigará a medidas cada vez mais onerosas sobre os trabalhadores em Portugal , mas meramente paliativas e dilatórias no tempo**

5. O sistema atual tem um custo substancial sobre o fator trabalho, retirando uma parte importante dos rendimentos dos contribuintes ativos, sendo o impacto particularmente gravoso nos escalões de rendimento mais baixo. As contribuições para o sistema, denominadas Taxa Social Única ("TSU"), consistem em duas componentes:
- TSU suportado pelo trabalhador: 11% do salário bruto
  - TSU suportada pela entidade empregadora: 23,75% do salário bruto

O salário mínimo mensal bruto em Portugal em 2021, para trabalhadores do sector privado, foi fixado em 665 euros. Isto significa um encargo total para a entidade empregadora de 822,93 euros ( $665 + 665 \times 23.75\%$ ) e um custo para o trabalhador de 73,15 euros ( $665 \times 11\%$ ). Para este salário mínimo, a Segurança Social recebe 231,08 euros ( $665 \times (11\% + 23.75\%)$ ), equivalente a 28% do encargo total equivalente ao fator trabalho ( $231,08 / 822,93$ ). O trabalhador recebe 591,85 euros (antes de Imposto sobre Rendimento Singular). Isto em cada um dos 14 meses, para efeitos remuneratórios, do ano laboral (12 meses ano civil mais subsídio de férias mais subsídio de Natal).

**Por outras palavras, a TSU retira 28% do rendimento que estaria disponível para remunerar o fator trabalho. Para um trabalhador que aufera o salário mínimo nacional, são cerca de 3.235,12 euros por ano que deixa de auferir**

6. Ao contrário de vários outros países europeus (incluindo Reino Unido, Espanha, Suécia, Suíça, Holanda, Dinamarca, França, etc), em Portugal o sistema de pensões de reforma alicerça-se exclusivamente no mecanismo de transferência de rendimentos. Por contraste, noutros países europeus:
- Existem limites às pensões máximas a pagar no mecanismo de transferência de rendimentos
  - Existem limites máximos aos montantes que cada participante contribui para o sistema
  - Após atingidos os limites máximos de contribuições para o mecanismo de transferência, existe a alternativa (ou obrigatória dentro do sistema estatal, ou de livre escolha no mercado, ou ambos) de serem efetuadas contribuições adicionais de forma a obter pensões acima do limite máximo garantido via mecanismo de transferência de rendimentos, recorrendo-se a soluções de capitalização e investimento dessas contribuições adicionais
7. Em Portugal, a não existência de limites máximos às pensões de reforma no mecanismo de transferência de rendimentos causa também dois efeitos perniciosos e de elevada injustiça social:
- Reformados a auferir pensões muito acima do salário médio dos trabalhadores ativos que as financiam via TSU, exacerbando ainda mais o problema derivado da continuada redução do rácio trabalhadores ativos por reformado
  - Contínua derrama de recursos, utilizados para pagar pensões elevadas, que poderiam ser canalizados para subir as pensões mínimas para patamares mínimos de sobrevivência (existindo atualmente em Portugal pensões muito inferiores ao salário mínimo nacional)
- Por outras palavras, a introdução de limites máximos às pensões pagas via mecanismo de transferência de rendimentos, permitiria reduzir o esforço contributivo dos trabalhadores ativos necessário para manter estas pensões e permitiria subir o montante mínimo de pensões de reforma**
8. O mecanismo de transferência de rendimentos de trabalhadores ativos para reformados subtrai rendimento a quem trabalha para o transferir para beneficiários de pensões, sendo esse rendimento utilizado pelos beneficiários para consumo imediato. Por contraste, num mecanismo de pensões baseado em capitalização esse montante é investido em ativos produtivos, gerando investimento e criação de maior riqueza futura, dinamizando a economia.
- Ou seja, dotar o sistema nacional de pensões de pilares de capitalização gera investimento produtivo, criação de postos de trabalho, e riqueza futura para a população, não apenas para o trabalhador que poupou os seus rendimentos**

## QUESTÕES FREQUENTES

### A sustentabilidade financeira da Segurança Social está assegurada para os próximos 50 anos?

Por muito que a retórica política nos diga que o atual sistema de financiamento e previdencial da Segurança Social esteja assegurado, sem necessidade de quaisquer reformas, a realidade demonstra-nos uma versão muito diferente dos factos. Consta do Relatório do Orçamento do Estado para 2022, da autoria da Direção-Geral do Orçamento, que a receita de contribuições e quotizações se mantenham em 9,4% do PIB, ao longo do período de 2022-2060, sendo que as despesas irão aumentar de 8,7% do PIB em 2022 para 10,3% do PIB na década de 40, invertendo a trajetória até 2060, projetando-se que atinja 9,7% do PIB. O saldo será deficitário já no início da década de 30 (-0,1% do PIB), com tendência sempre negativa até 2060.

### Não existe nenhum mecanismo de salvaguarda e sustentabilidade da Segurança Social, para os períodos deficitários?

O Fundo de Estabilização da Segurança Social, que se constitui como reserva do sistema previdencial, tem neste momento ativos que para salvaguardar períodos deficitários da Segurança Social, mas, tendo em conta a sua evolução financeira, projeta-se que se esgote no início da década de 2050, segundo o Relatório do Orçamento do Estado de 2022. Significa isto que a Segurança Social deixará de ter capacidade para assegurar os seus compromissos com os cidadãos beneficiários, com todos os efeitos negativos de cariz social e económico que isso acarretará para Portugal.

### É necessário estabelecer limites máximos e mínimos de pensões de reforma para viabilização da subsistência dos beneficiários?

Atualmente, não existem em Portugal quaisquer limites máximos às pensões de reforma pagas pela Segurança Social. Essa situação faz com que existam pensionistas com pensões bastante mais elevadas que o salário médio dos trabalhadores ativos, com consequente agravamento do défice da Segurança Social. Ao mesmo tempo, essa canalização de recursos faz com que não haja disponibilidade financeira da Segurança Social para aumentar as pensões mínimas que, por sua vez, atentam contra a dignidade humana, consubstanciando uma situação injusta e perniciosa. Assim, seria de elevada justiça e benefício social a fixação de valores máximos e mínimos das pensões de reforma na componente financiada pela transferência de recursos de trabalhadores ativos para reformados (limites, porém não aplicáveis no caso da componente de capitalização).

## **Porquê introduzir componentes 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.

## **Reducir a carga fiscal das contribuições obrigatórias para a Segurança Social sobre os rendimentos do trabalho, é benéfico ou prejudicial para o presente e futuro aos cidadãos?**

Incluir o montante (23,75%) da TSU suportada pelas empresas nos salários brutos dos trabalhadores, enquanto gradualmente, durante o período de transição, se reduz a TSU que recairia sobre os trabalhadores, consubstanciaria um aumento relevante do rendimento disponível das famílias, especialmente as de escalões de rendimentos mais baixos, com claros benefícios para a economia no seu geral e no nível de vida dos cidadãos. Esta solução, conjugada com a reforma do sistema de pensões proposto, não prejudicaria os cidadãos em termos futuros no que concerne às suas pensões de reforma, atendendo ao facto de se pretender estimular a poupança durante a vida ativa.

## **Devem os cidadãos ter liberdade de escolha em relação às suas opções de reforma futura?**

O atual sistema de pensões, alicerçado na transferência de rendimentos de trabalhadores ativos para reformados, não se encontra em condições de assegurar as pensões de reforma aos atuais contribuidores para o sistema previdencial, i.e., os contribuintes líquidos de TSU, estando mesmo prevista pelo próprio governo a insustentabilidade deste sistema em anos vindouros (vide relatório elaborado pelo governo que acompanhava a proposta do chumbado Orçamento do Estado 2022, capítulo 6.5. Análise de Sustentabilidade, subcapítulo 6.5.2. Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, páginas 368 e 369 do referido relatório). Deste modo, encontra-se este modelo de previdência esgotado e sem qualquer solução futura, pelo que se torna imprescindível que os cidadãos em idade ativa tenham a certeza de que a sua contribuição presente se refletia nas prestações sociais que lhe são devidas quando chegar o seu momento de aposentação. Deste modo, é essencial que os cidadãos possam contribuir para regimes de capitalização e ter a liberdade de escolher onde pretendem aplicar estas poupanças, independentemente da natureza pública, semipública ou privada da instituição que gere as pensões, o que trará transparência, segurança e fiabilidade a este importante tema na vida dos cidadãos.

# DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO ANUAL COM A SITUAÇÃO AGREGADA DAS SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL A CADA CONTRIBUINTE INDIVIDUAL

## OBJETIVOS

- Informar os contribuintes da Segurança Social (SS) do seu historial de deduções e situação integrada contributiva para a SS
- Lançar a base para um futuro documento mais detalhado, onde se simule a pensão esperada para o contribuinte após transição para um sistema de capitalização de montantes contribuídos.
- Criar na mente dos contribuintes um vínculo claro entre contribuições (próprias e das entidades patronais) para a Segurança Social e benefícios obtidos em contrapartida
- Aumentar a literacia financeira da população.

## PROPOSTA

1. Criação de um documento físico individualizado, colocado dentro de um envelope de cor forte , enviado uma vez por ano aos contribuintes da SS (possibilitando escolha por parte do contribuinte para receber o documento não em formato físico, mas por via digital).
2. Fornecer anualmente ao contribuinte a sua situação individual integrada da carreira contributiva.
3. Servir de precursor para um documento mais completo que forneça uma simulação anual da futura pensão a auferir, quando efetuada transição para um sistema de capitalização.
4. Forma de comunicação simples, de fácil entendimento para todos os cidadãos, em particular no respeitante a conceitos financeiros.
5. Cada página teria que ter um objetivo claro e específico. Por exemplo a página inicial seria um sumário simples da informação, com mais detalhe a ser fornecido nas páginas seguintes e com glossário dos termos
6. Num futuro sistema de capitalização, dever-se-á expandir a informação para conter detalhes sobre os valores capitalizados e simulação de pensão futura.
7. Sujeito a consentimento prévio de cada contribuinte, agregar informações relativas a outros veículos de poupança a que o contribuinte tenha aderido (por exemplo PPRs).
8. O documento em questão inclui não só os valores dos rendimentos declarados como também os valores efetivamente entregues pela entidade patronal em caso de trabalhador dependente ou pelo próprio em caso de trabalhadores independentes, sócios-gerentes ou restantes situações aplicáveis.
9. O documento incluirá informação relativa a todos os sistemas contributivos a que o individuo fez contribuições ou pertença. Como seja CGA, SS ou outros subsistemas públicos.

## RACIONAL

1. A situação contributiva para a Segurança Social de cada contribuinte ativo não é conhecida por uma vasta maioria da população.
2. A transparência do sistema atual é reduzida levando a que vários contribuintes prefiram não participar para um sistema que veem como sendo-lhes totalmente alheio.
3. De momento, não é possível realizar previsões fiáveis da pensão futura a obter, dado o sistema atual pressupor a existência futura de um número maior de trabalhadores ativos a contribuir para as pensões de um cada vez maior número de pensionistas, em total negação da actual pirâmide etária invertida portuguesa.
4. Idealmente, o documento automaticamente gerado que aqui se propõe evoluirá para conter dados de previsão e simulação de pensão futura a auferir, após transição para um regime de capitalização dos montantes contribuídos.
5. O documento em questão seria enviado num envelope de cor distintiva por forma a que tenha um impacto importante aquando da receção do mesmo, à semelhança do que acontece por exemplo na Suécia
6. Seria um documento de fácil leitura, com um reduzido número de páginas, destacando a informação mais importante de forma a facilitar a sua compreensão.
7. Aumentar a consciencialização da população para a necessidade de poupança pessoal para assegurar pensões de reforma, via modelos de capitalização de poupanças.
8. Aumentar a literacia financeira da população.
9. Aumentar a exigência por parte da população ao Estado enquanto gestor do actual sistema de pensões.

## QUANTIFICAÇÃO

Valor de criação do sistema e respetiva logística de enviar a informação para a morada de cada contribuinte uma vez por ano.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A quem se destina o envelope?

Destina-se a todos os indivíduos maiores de idade, mesmo os não trabalhadores. Também trabalhadores ativos com mais de 15 anos. Todos têm de ter número de segurança social válido.

### Porque é que os reformados não recebem a informação?

A informação divulgada será uma forma da SS comunicar com os contribuintes ativos a situação atual contributiva de cada um.

O pedido de reforma ativa a fixação e recebimento da pensão, sendo assim a informação cessa relevância para esse individuo pois já passou a auferir pensão deixando de efetuar contribuições.

## Porquê um envelope com cor viva em vez de um envelope branco normal?

A utilização de uma cor forte e marcante, a semelhança de países com práticas semelhantes como a Suécia, permitiu associar os envelopes a um evento anual bem conhecido e “esperado” por parte das pessoas. A carta passa a ser uma informação importante por parte das pessoas no planeamento das suas reformas.

## Quando seria o envio da informação?

Seria enviado pela Segurança Social no final de cada ano.

## Como seria enviado a informação?

Seria enviada, via correio, para a morada do contribuinte constante na base de dados da Segurança Social. Adicionalmente, cada contribuinte poderia eleger a informação via digital e não correio físico.

## Qual o custo desta medida para cada cidadão?

O individuo quando recebe não tem de assinar ou “pagar” nada.

Inicialmente esta despesa será absorvida pela SS. Para se ter uma noção do custo do envio com alguma simplificação, pode-se assumir um custo de 0.5€ por envio, a despesa anual recorrente seria equivalente a 0,5€ x a quantidade de contribuintes ativos não reformados (5,25 milhões de população ativa em Portugal, segundo dados Pordata 2019) seria 2,625 milhões de euros

## Teria que fazer algo para o receber?

Não, a SS disponibilizaria automaticamente a informação a todos os seus contribuintes ativos.

## Não recebi o envelope, ou perdi o mesmo, e agora?

A Segurança Social mantém informaticamente os registos históricos contributivos do individuo, que pode sempre ser consultada no website da própria SS ou em qualquer balcão da mesma.

## A “Segurança Social Directa” continua a fazer sentido?

Sim, a “Segurança Social Directa” cumpre na mesma as suas funções. A proposta implica uma comunicação anual para cada um dos beneficiários, explicitando todos os descontos (do próprio, da entidade patronal retida e da parte de sua contribuição, independentemente do subsistema e futuramente com consentimento até com outros veículos de poupança (como PPRs). Em suma, uma informação completa, que promove o conhecimento efetivo, transparência quer da carreira contributiva, permitindo inclusive uma validação dos descontos das entidades patronais. A proposta tem vantagens claras quer numa maior transparência, quer na promoção de literacia financeira.

## BENCHMARKS / EXEMPLOS

A Suécia implementou o envio de informação, num envelope laranja, aquando da reforma profunda do seu sistema de segurança social nos anos 90, enviando assim informação importante aos contribuintes.

Esta comunicação anual teve marcado sucesso na adesão da população às novas reformas implementadas e na transparência das instituições. Melhorou também a literacia financeira da população. As informações contidas no envio da informação cá serão diferentes inicialmente até uma necessária reforma do Sistema de Pensões. Segue em anexo dois exemplos, o que já existe para a Suécia e um exemplo adaptado ao que propomos para o contexto atual da Segurança Social Portuguesa.

### Annual Statement 2019 | PENSIONS MYNDIGHETEN

You have earned this much towards your National Public Pension

#### Your Pension Accounts

Changes during 2018 in SEK	Income Pension	Premium Pension
Value 2017-12-31	1 078 131	250 091
Pension entitlement for 2017	56 272	8 792
From deceased contributors	730	182
Administration and fund fee	- 355	- 1 456*
Change in value	29 608	297**
Value 2018-12-31	1 164 386	257 906

\* Including SEK 1748 discount on the fund fee for 2017.

\*\* Including SEK 88 as interest on your pension entitlement for 2017.

85 810	4	0.57	25	33
<b>Your Premium Pension</b>				
<b>Premium Pension account 2018-12-31</b>				
Value, SEK	Change in value, per cent	Fund fee, per cent	Chosen allocation, per cent	Current allocation, per cent
Equity Fund Sverige	74 972	2	0.47	30
Equity Fund Global	85 810	4	0.57	25
Interest Fund Sverige	18 759	0	0.14	25
Generation Fund	50 351	1	0.21	10
Pharmaceutical Fund	28 014	10	0.49	10
Total	257 906	3	0.43	100
<i>The average pension saver</i>		4	0.23	

**Fund fee.** Keep in mind that high fees will have a negative effect on the performance of your savings.

**Switching funds.** In order to increase security for you, all fund switches are to be made by logging in with your electronic identification or Mobile BankID.

#### Decision regarding your pension entitlements

Pension entitlement for Income Pension	Pension entitlement for Premium Pension	Your total pension entitlement 2017
SEK 56 272	SEK 8 792	= SEK 65 064

#### Basis for calculation of your pension entitlements

Pensionable income SEK 357 100

The decision regarding your pension entitlement during 2017 is based on your last established declared income. The regulations that form the basis for the decision can be found in Chapters 59-61 of the Social Insurance Code.

#### How to request a reconsideration of the decision

If you wish to have the decision reconsidered, write to Pensionsmyndigheten, P.O. Box 304, SE-301 08 Halmstad, Sweden. Indicate which decision you would like reconsidered, how you want it changed and why. Include your name, Swedish personal ID-number, address and telephone number. The Swedish Pensions Agency must receive the letter by 31 December 2019 or, if you have not been informed of the decision before 1 November 2019, within two months from the date you received the decision. You can also apply for a reconsideration via e-mail to registrator@pensionsmyndigheten.se.

Demo Person (eng)  
Vägen 19  
123 45 Staden

#### Legenda:

**Income pension** = pensão em paygo de capitalização "nacional"

**Premium pension** = é a pensão privada obrigatória de capitalização real (ie. Fundos de investimento)

**"Change in value"** = capitalização/rentabilidade da conta individual em ambos

**Value** = Valores acumulados nos fundos, sendo que no caso da Income pension é um valor virtual (ie. São créditos no sistema e não um valor real de dinheiro "poupado") e no caso de Premium Pension é um valor efetivamente real e poupado pelo indivíduo.

**Pension entitlement** = quanto é que conta subiu pela contribuição directa efectuada ao longo do ano (ie. A TSU entregue)

**Administration and fund fee** = Na Income pension, é uma dedução automática calculada que paga alguns serviços que a SS faz (como as cartas por exemplo). Do lado do utilizador é como se fosse uma "taxa de gestão" de um PPR. Ou seja não há cobrança nem nada. Ela faz parte da capitalização "calculada".

Na Premium pension é a taxa de gestão que os 5 fundos de investimento escolhidos cobraram.

**Pensionable income SEK 357 100** = foi o salário anual sujeito a contribuições que a pessoa declarou

**Your total pension entitlement 2017 - SEK 65 064** = foi o valor da TSU entregue para a conta da pensão da pessoa (sub dividido nos Income Pension e Premium Pension)

Correspondendo sensivelmente a 18.5% lá (A TSU de lá é 31.42%, mas para efeitos de pensão 18.5% é o que conta/é transferido para o sistema de pensões).

Até reforma do sistema, exemplo de conteúdo do envelope:

## Resumo Anual 2020

Nome: João Passos Dias Aguiar Mota  
NISS: 1278877



### Quadro Resumo Conta de Pensões

	Montante
Saldo 1-1-2020	31.222,88 €
Contribuição Seg. Social	+ 1 049,80€
Taxa Social Única Empregador	+ 2 266,61 €
Saldo 1-1-2021	34.539,29 €

<i>A idade estimada para a sua reforma é:</i>	<i>O valor bruto estimado da pensão:</i>
<b>68 anos e 7 meses</b>	<b>869,07 €</b>

\*Salários estimados com base numa taxa de inflação de 1,00% e taxa de crescimento de 1,00%.

### Carreira Contributiva

Ano	Auferido	Contribuição Social	Taxa Social Única	Regularizado*
2020	9 543,62 €	1 049,80 €	2 266,61 €	Sim
2019	9 430,00 €	1 037,30 €	2 239,63 €	Sim
2018	13 111,71 €	1 442,29 €	3 114,03 €	Sim
2017	12 297,86 €	1 352,76 €	2 920,74 €	Sim
2016	15 193,45 €	1 671,28 €	3 608,44 €	Sim
2015	15 942,28 €	1 753,65 €	3 786,29 €	Sim
2014	13 884,95 €	1 527,34 €	3 297,68 €	Sim
2013	9 989,82 €	1 098,88 €	2 372,58 €	Sim
Total	99 393,69 €	10 933,31 €	23 606,00 €	-

Caso a sua situação não se encontre regularizada por favor contacte os serviços da segurança social para obter mais detalhes.

Total Acumulado Conta de Pensões

34 539,29 €

# CERTIFICADOS DE AFORRO: RECLAMAÇÃO APÓS MORTE DO TITULAR

## OBJETIVOS

- Garantir que o Estado não se apodera de poupanças após morte do titular.
- Permitir o conhecimento de existência dos Certificados de Aforro, e reclamação atempada por parte dos herdeiros - algo que não ocorre hoje em dia, levando a que muitas poupanças não sejam conhecidas e não sejam reclamadas pelos herdeiros, revertendo para o Estado.
- Harmonizar o prazo de reclamação existente para Certificados de Aforro, Seguros e Depósitos Bancários.

## PROPOSTA

1. Integrar as Contas de Certificados de Aforro na Base Central de Contas do Banco de Portugal.
2. Promover a normalização / interoperabilidade das fontes de informação aplicáveis aos titulares e herdeiros, que promova a centralização de Contas de Depósitos, Seguros e Títulos do Tesouro, entre outras.

## RACIONAL

A legislação atual define um prazo de dez anos para que os subscritores de certificados de aforro possam reclamar a sua resolução por morte do titular.

Independentemente do entendimento de tribunais de que esse prazo começa a contar a partir do momento em que o beneficiário toma conhecimento do seu direito a essa herança, a administração pública responsável tem aplicado uma interpretação da lei mais restritiva, contando esse prazo após a morte do titular, mesmo que os beneficiários não saibam da existência dos certificados de aforro. Esta situação tem diversas implicações:

- Exemplo do desequilíbrio da relação entre o Estado e os cidadãos;
- A interpretação iníqua da lei pretende legitimar o que é uma verdadeira expropriação, ao permitir que o Estado se aproprie de heranças que não lhe são devidas (estima-se que cerca de 2 milhões de euros por ano).

Para além de outra cultura na administração pública em geral sobre o cidadão e o respeito sobre as decisões administrativas, é possível implementar uma mecânica, paralela até com outras realidades como seguros de vida ou depósitos.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porque é que esta medida é importante?

A interpretação iníqua da lei pretende legitimar o que é uma verdadeira expropriação ao permitir que o Estado se aproprie de heranças que não lhe são devidas (estima-se que cerca de 2 milhões de euros por ano). Pretende-se reequilibrar esta situação que para além de corrigir situação indevida adota a postura de correção dos desequilíbrios entre a relação entre o Estado e os cidadãos.

### Em outros instrumentos, como por exemplo em seguros de vida e depósitos bancários, os herdeiros têm mecanismos semelhantes?

Sim. Ao contrário do que se passa atualmente com os certificados de aforro, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) já disponibiliza na sua plataforma online de forma gratuita um serviço destinado a facultar informação sobre contratos de seguro de vida, de acidentes pessoais e operações de capitalização com beneficiários definidos em caso de morte da pessoa segura ou do subscritor, consoante o caso.

A este título e após a morte da pessoa segura ou do subscritor, qualquer interessado (em particular os beneficiários) tem o direito de obter informação quanto à existência de um contrato de seguro de vida, de acidentes pessoais ou seguro de capitalização, devendo tal informação ser solicitada mediante o preenchimento de um formulário - Formulário Pedido de Informação sobre Seguros de Vida, Acidentes Pessoais e Operações de Capitalização.

Neste contexto, e considerando que os certificados de aforro configuram um instrumento de poupança muito mais massificado que os contratos de seguro de vida, acidentes pessoais ou seguros de capitalização, não se entende porque é que este mecanismo colocado em prática pela ASF não é replicado pela Agência de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E..

Em relação aos depósitos bancários, nos termos do Decreto-Lei n.º 187/70, de 30 de abril de 1970, estabelece na alínea c) do seu artigo 1.º, se durante um prazo de 15 anos os titulares de uma conta de depósito não tiverem movimentado a conta, ou manifestado por qualquer modo legítimo e inequívoco o seu direito sobre os valores depositados, consideram-se abandonados a favor do Estado os valores depositados.

A atual situação configura uma grave assimetria de informação relativamente aos aforradores, situação essa que urge corrigir.

### A interoperabilidade entre os diversos instrumentos é exequível?

É sim. As frameworks de interoperabilidade entre organismos públicos são uma tendência no desenvolvimento de modelos que permitem orientar a governação para modelos mais eletrónicos e digitais. As interfaces de programação de aplicações / sistemas (API) poderão assumir um papel determinante e acrescentar valor aos serviços públicos, orientando-os para a governação digital.

A abordagem cada vez mais passa por disponibilizar aceleradores (serviços facilitadores de interoperabilidade), bem como promover a inclusão de parceiros fora da administração pública. Isto significa, por exemplo, que neste modelo os organismos não são responsáveis por consolidar a informação, mas sim disponibilizar o acesso para que outras entidades (por ex. uma app desenvolvida para o interesse geral dos cidadãos, eventualmente fora da esfera pública) se posicionem enquanto provedores (ou terceiras partes). Partindo de uma situação de acesso à informação pelos interessados, existindo concorrência entre diversos provedores, estão reunidas as condições para um escrutínio efetivo.

# PROMOVER O ENVELHECIMENTO ATIVO

## OBJETIVOS

Promover a participação no mercado de trabalho de pessoas em idade de reforma.

## PROPOSTA

1. **Segurança Social** - Aumentar os limites da taxa global de bonificação, tanto no que diz respeito aos anos trabalhados bem como na taxa calculada para tornar mais proveitoso o trabalho depois da idade de reforma.
2. **Segurança Social** - Ajustar a forma de cálculo das pensões, para tornar o sistema de incentivos mais justo.
3. **Segurança Social** - Criar incentivos para empresas que empreguem pessoas em idade reforma de uma forma flexível,
4. **Lei Laboral** - Flexibilizar o mercado de trabalho para pessoas com direito a reforma, procurando incentivar uma passagem mais gradual do mercado de trabalho para a reforma. Dar liberdade aos empregadores e trabalhadores para, de forma unilateral, poderem reduzir o horário ou cessarem o contrato de trabalho de uma forma mais flexível do que está previsto atualmente no Código de Trabalho para o regime geral.

## RACIONAL

Criar incentivos para que quem prefere continuar a trabalhar depois da idade de reforma o possa fazer a tempo inteiro, em part-time, na mesma função ou numa área diferente traz as seguintes vantagens:

1. Aumentar a taxa de atividade laboral é uma condição essencial para manter a sustentabilidade do sistema de segurança social. Fazê-lo de uma forma voluntária permitiria limitar aumentos de contribuições ou redução de benefícios.
2. Flexibilizar o mercado de trabalho permitiria às empresas ter acesso a mão de obra especializada que em condições normais não estaria disponível. Principalmente útil para garantir a transferência de know-how internamente.
3. Mais flexibilidade permitiria a pessoas em idade de reforma poder continuar a rentabilizar a experiência acumulada na sua vida profissional sem ter que continuar num emprego a tempo inteiro.

## QUANTIFICAÇÃO

1. Em 2019 apenas 19% acima das pessoas na faixa etária 65-69 estão profissionalmente ativas. Estudos sobre o assunto divergem fundamentalmente nas estimativas da percentagem de pessoas que prefere continuar a trabalhar depois da idade de reforma, mas a experiência em vários países europeus indica que seria possível aumentar a taxa de participação de uma forma voluntaria, aumentando o bem-estar de quem participa.
2. A bonificação por adiar a reforma está limitada a 92%, um valor que é bastante fácil de atingir principalmente para quem tem carreiras contributivas mais longas limitando o incentivo a continuar a trabalhar. Seria importante garantir este incentivo pelo menos até aos 70 anos.
3. A flexibilização do mercado de trabalho para esta faixa etária, permitiria implementar uma 'reforma progressiva' com vantagens para as empresas e trabalhadores.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Como funciona o sistema de bonificação atualmente?

Atualmente o valor a auferir é calculado multiplicando o número de meses trabalhados depois da idade de reforma por uma taxa de bonificação. Este cálculo também depende do número de anos de descontos efetuados até a data em que se começa a receber a pensão: De 15 a 24 anos de carreira contributiva o acréscimo é de 0.33% por mês trabalhado; de 25 a 34 anos, 0.5% por mês; de 25 a 39 anos, 0.65% por mês e acima de 40 anos 1%. O total de bonificação está limitado a 92%, o que rapidamente limita os incentivos ao trabalho principalmente para quem tem uma carreira contributiva longa.

### Os trabalhadores quando chegam à idade da reforma, não devem ser incentivados a continuar a exercer uma atividade profissional?

Quando chegam à idade da reforma, muitos dos trabalhadores nesta condição são ainda pessoas extremamente válidas, a nível profissional, podendo continuar a contribuir positivamente para as empresas e economia no seu geral. No entanto, tendo já contribuído ao longo de toda a sua vida ativa em diversos níveis, desde logo ao nível de Segurança Social, podem não estar suficientemente motivados para abraçar novas oportunidades profissionais ou manter alguma atividade profissional, atento o facto de não existir algum tipo de atrativo financeiro. Nessa senda, devem ser criadas medidas de diversa natureza para não se desperdiçarem as capacidades e valor acrescentado destes trabalhadores, apenas porque se encontram na situação de reformados.

## **Devem existir incentivos à contratação de trabalhadores reformados?**

Os trabalhadores reformados e as empresas devem ter a oportunidade de, sem entraves ao nível das regras laborais e fiscais, abraçarem uma relação profissional que possa beneficiar ambas as partes. As empresas beneficiariam de toda a experiência de décadas de trabalho destes trabalhadores, que os mais jovens ainda não têm, bem como poderem continuar numa vida profissionalmente ativa, se essa for a sua vontade. Os trabalhadores reformados não têm simplesmente de terminar de forma definitiva a sua carreira profissional. A criação de regras laborais menos rígidas, permitiria uma maior flexibilidade nesta relação laboral, o que se considera como adequado, tendo em conta a realidade muito particular em causa.

## **Os maiores de 65 anos que se mantenham ou regressem ao ativo acumulam a pensão com o salário do trabalho?**

Sim, o recebimento do trabalho exercido é sempre em adicional à pensão.

## **A existência de regras especiais e mais atrativas para os trabalhadores reformados não criaria uma situação de desigualdade com os trabalhadores em idade ativa, correndo-se o risco das empresas passarem a contratar pessoas com mais idade, em detrimento de mais novas?**

As características e motivações para as empresas contratarem trabalhadores mais jovens e em idade ativa são diferentes daquelas que se costumam verificar nos trabalhadores reformados. Atualmente, e com maior predominância para o futuro, os trabalhadores mais jovens têm um nível de qualificação académica, de conhecimento e profissional que não se compara com as gerações mais antigas. Os trabalhadores mais jovens já são, em grande medida, altamente qualificados, por outro lado, a percentagem de trabalhadores reformados que estejam na disposição de continuar a trabalhar é bastante residual, pelo que não existe qualquer risco das empresas passarem a substituir os mais novos pelos mais velhos, visto que não são situações comparáveis. E, de qualquer forma, tendo os trabalhadores reformados descontado para a Segurança Social durante toda a sua carreira profissional, encontram-se num panorama diferente dos trabalhadores no ativo, não devendo continuar a ser sobreacarregados com incidência contributiva após a sua passagem à reforma.

## **As regras laborais para os trabalhadores já reformados devem ser mais flexíveis do que sucede atualmente no Código do Trabalho?**

As atuais regras previstas no Código do Trabalho podem tornar-se mais flexíveis para os trabalhadores que atinjam idade da reforma, sem necessidade de existir uma conversão dos contratos a termo certo por 6 meses renovável, podendo os contratos serem livremente cessados por parte das empresas, desde que seja dado um aviso prévio de 60 dias.

# ENVELHECIMENTO EM PORTUGAL | RESPOSTAS LIBERAIS

## OBJETIVOS

- Garantir a qualidade e segurança dos equipamentos sociais
- Garantir a flexibilidade necessária para adequação às necessidades atuais
- Permitir a constituição de novas tipologias de equipamentos sociais.
- Permitir a criação de novos conceitos de resposta social residencial
- Permitir o reforço das redes comunitárias de apoio, geridas profissionalmente por equipas multidisciplinares que asseguram a segurança e conforto do idoso através da disponibilização de cuidados de saúde ambulatórios 24 horas por dia
- Garantir ativação eficaz das estruturas comunitárias instaladas nos territórios.
- Promover a implementação de medidas públicas que desenvolvam e apoiem a transição digital, com o objecto de incorporar a tecnologia no apoio às várias respostas sociais.
- Permitir uma melhor percepção de qualidade dos equipamentos por parte do cidadão e garantir mais e melhor concorrência entre os equipamentos da mesma resposta social.

## PROPOSTA

1. Uniformização das exigências de licenciamento requeridas para os vários equipamentos sociais.
2. Desburocratizar o processo de licenciamento e acompanhamento da gestão dos equipamentos.
3. **Permitir a criação de novos conceitos de resposta social** – criar o enquadramento legal para respostas sociais como as "aldeias sociais", "aldeias pedagógicas", "10 mil vidas", "Chave de Afetos", entre outras, bem como o reforço das redes de suporte local através de equipas comunitárias especializadas.
4. Definição e implementação de medidas públicas que promovam e apoiem a transição digital.
5. **Classificação dos Equipamentos/Respostas Sociais** – a Segurança Social (SS) ou outra entidade habilitada para o efeito, passa a atribuir uma classificação de acordo com um conjunto de critérios, similar ao sistema de estrelas na Hotelaria, sendo que estes critérios deverão ter em conta por exemplo desde o conforto e segurança das respostas como a especialização da mesma na resposta às comorbilidades associadas ao envelhecimento

## RACIONAL

A população mundial está a envelhecer, principalmente nos chamados países desenvolvidos. Portugal não é exceção: o número de pessoas com mais de 65 anos duplicou em relação aos anos 70, o que faz de nós um dos países mais envelhecidos da UE. Mais de dois milhões de pessoas, ou seja 22,3% da população portuguesa, tem mais de 65 anos. Temos uma população que tem vindo a ganhar anos de vida (com uma esperança média de vida acima dos 80 anos), mas não com qualidade de vida. Cerca de 15 dos 20 anos de vida após os 65 anos são vividos com doença e dependência. No "World Population Prospects" das Nações Unidas, Portugal surge como o 5º país mais envelhecido do mundo (2015) com previsão de ser o 4º em 2050.

Em contraponto, temos uma população jovem (com menos de 15 anos) cada vez em menor número. Segundo os dados da PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo, os jovens em Portugal, em 2019, representam 13,5% da população (em 2010 representavam 15,2%). Portugal, Grécia, Itália e Espanha estão entre os 10 principais países com a menor taxa de natalidade do mundo e em termos de sustentabilidade da Segurança Social, as perspetivas, também, não são nada animadoras. Em 1970 tínhamos 6,6 pessoas em idade ativa por cada idoso. Atualmente, o rácio é de 2,9 pessoas em idade ativa por cada idoso e sabemos que estes dados têm tendência para um agravamento nos próximos anos.

O modelo existente está desajustado face às reais necessidades do país. É um modelo que assenta essencialmente nos cuidados informais (família, amigos, vizinhos...) – segundo dados da Alzheimer Portugal de novembro de 2020, “o número de cuidadores informais em Portugal deverá rondar os 1,4 milhões de pessoas”.

Para além disso, os cuidados sociais formais são remetidos, na sua maioria, para a área da solidariedade e ação da sociedade civil, financiada pelo Estado através de acordos, representando uma taxa de cobertura nacional de idosos, com Estruturas Residenciais para Idosos (ERPI), Centros Dia e Serviços de Apoio Domiciliário (SAD) de apenas 12,1%, o que reflete a débil resposta em equipamentos sociais públicos ou privados em Portugal.

Face à falta de respostas sociais em quantidade suficiente e ao complexo licenciamento (há IPSS com listas de espera de meses), têm vindo a proliferar lares ilegais pelo país. No período da pandemia e de modo a assegurar a vacinação da Covid-19, a Segurança Social (SS) identificou, em 2020, 788 lares ilegais. Segundo a ALI (Associação de Apoio Domiciliário, de Lares e Casas de Repouso de Idosos), estima-se que só na faixa litoral entre Viana do Castelo e Setúbal existam cerca de 3.500 lares ilegais. Em 2020, a SS realizou 1.475 ações inspetivas, tendo notificado 483 lares ilegais para encerrar, sendo que, em Fevereiro de 2021, segundo dados noticiados pela RTP, apenas 104 tinham efetivamente sido encerrados por existir perigo iminente ou potencial para os idosos. Os restantes 379 lares ilegais foram notificados, autuados e dada a oportunidade de licenciamento. Segundo informação da ALI (reportagem de 2015), muitos dos lares ilegais voltam a abrir e muitos deles no mesmo local.

Embora o baixo grau de escolaridade da maioria das pessoas atualmente idosas seja um obstáculo, a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas estará no futuro associada às novas tecnologias. As vantagens são não apenas uma maior ligação ao meio exterior, mas a inserção por esta via de instrumentos que ligam a pessoa idosa a uma rede. Esta associação a tecnologias pode permitir a avaliar por exemplo se caiu, se necessita de ajuda, contributo a um management care e pode ser uma alternativa viável à institucionalização, promovendo o máximo possível a sua autonomia. Esta criação em rede pode ser feita em conjunto com outros agentes como por exemplo municípios ou sector social.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Como podemos, através da tecnologia, identificar remotamente uma situação de emergência de um idoso?

A transição digital que está a decorrer a nível planetário visa capacitar as pessoas e as "coisas" de mais e melhor conectividade (IoT - Internet Of Things). As redes "LoRa - Long Range" associadas à geração 5G permitirão uma conexão e resposta mais eficiente mesmo em zonas geográficas mais isoladas.

Os dispositivos de monitorização e alerta remotos podem funcionar sem intervenção do utilizador. Detetam a atividade do idoso através de sensores e podem enviar, em caso de emergência, alertas de emergência com a localização da pessoa de forma automática e autónoma.

## A utilização da tecnologia para monitorização de idosos em situação de isolamento é obrigatória?

-Não, é opcional e voluntária. Caberá ao idoso ou ao seu tutor requerer a utilização da tecnologia e autorizar o tratamento dos dados que nela circulam.

## Como deve ser assegurado o licenciamento dos estabelecimentos de apoio social em que sejam exercidas atividades e serviços do âmbito da segurança social?

O processo de licenciamento da atividade ou processo de substituição de alvará de licenciamento/licença de funcionamento e a decisão do pedido de licenciamento são da competência dos Centros Distritais do Instituto da Segurança Social. Toda a pessoa singular ou coletiva que pretenda exercer a atividade, independentemente do título de utilização das instalações afetas à atividade, tem legitimidade para requerer o licenciamento. Atualmente, estão dispensados do licenciamento os estabelecimentos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Entende-se que devem ser estudadas alternativas como por exemplo em vez de se licenciar equipamentos se certificam entidades (outras misericórdias, fundos de pensões, empresas, etc.) o que levaria a uma menor pressão administrativa, maior celeridade e na entrada de novas unidades no mercado. Essas entidades seriam auditadas regularmente e as unidades sujeitas a verificações de rotina

## Quais os critérios para a atribuição de classificação de cada equipamento?

A atribuição de classificação (por exemplo, escala de 1 a 5) seria por Resposta Social, definindo-se um conjunto de critérios que teriam de ser assegurados para cada um dos níveis, dentro das especificidades da resposta. Por exemplo, requisitos médicos e de enfermagem; higiene pessoal assegurada; ou nutrição. Os critérios de classificação para um SAD teriam de ser diferentes dos definidos para uma ERPI e diferentes das restantes Respostas Sociais a classificar. Existindo a definição desses critérios, passaria a fazer parte das competências de fiscalização da Segurança Social, a avaliação dos requisitos do equipamento e a atribuição de Estrela de Qualidade ao equipamento.

**As equipas comunitárias especializadas são uma resposta equivalente aos SAD?**

As equipas comunitárias são equipas constituídas por diferentes organizações, do setor público e social, que pretendem responder às necessidades da população idosa e dependente de cuidados biopsicossociais especializados. Estas equipas são constituídas por parcerias entre os cuidados de saúde primários e a rede hospitalar e o setor social para responder às necessidades sentidas por idosos, doentes e famílias que não pretendam a institucionalização em regime hospitalar ou resposta convencionalizada. As respostas disponibilizadas passam pelas respostas de tratamento que convencionalmente seriam realizadas em ambiente hospitalar ou em resposta residencial para idosos, pela ativação dos recursos da comunidade ao nível do conforto, companhia, suporte e atividades ludoterapêuticas.

**Desburocratizar o acesso a licenciamento para estes equipamentos significa que estes equipamentos poderão abrir sem condições adequadas?**

Não, não significa. Com a presente proposta pretende-se, principalmente, reduzir duplicações de informação que a entidade que deseje começar um destes equipamentos tem de transmitir às diversas entidades públicas. Isto significa que a informação a prestar será, essencialmente, a mesma, todavia, ela poderá ser prestada apenas uma vez. Isto tornará os processos de licenciamento e acompanhamento da gestão dos equipamentos muito mais simples, permitindo que mais equipamentos sociais se legalizem e estejam, consequentemente, sujeitos a fiscalização regular.



15



ASSISTÊNCIA SOCIAL

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE A ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS MAIS DESPROTEGIDOS É UMA ACTIVIDADE QUE DEVE SER DESENVOLVIDA AO NÍVEL MAIS LOCAL, E DEVE ENVOLVER ENTIDADES PRIVADAS E COOPERATIVAS, CUJA AÇÃO DEVE SER RADICALMENTE DESCOMPLICADA DE BUROCRACIAS E CARGAS FISCAIS.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **CRIAÇÃO DE CENTROS DE ALOJAMENTO DE LONGA DURAÇÃO (CALD)**

- Adaptação e adequação das respostas de alojamento para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (PSSA).
- Criação de fluidez entre as diferentes linhas/níveis de intervenção, garantindo que os CAT disponibilizam regularmente vagas e consigam responder, no imediato, às pessoas em situação de sem-teto.
- Garantir um acompanhamento adequado dos casos mais crónicos por equipas multidisciplinares, nomeadamente situações de doença prolongada e crónica
- Assegurar relação custo/qualidade: se não forem cuidados nestes equipamentos sociais serão cuidados em meio hospitalar, com custos muito superiores para o erário público.

# CRIAÇÃO DE CENTROS DE ALOJAMENTO DE LONGA DURAÇÃO (CALD)

## OBJETIVOS

Adaptação e adequação das respostas de alojamento para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (PSSA).

- Criação de fluidez entre as diferentes linhas/níveis de intervenção, garantindo que os CAT disponibilizam regularmente vagas e consigam responder, no imediato, às pessoas em situação de sem-teto.
- Garantir um acompanhamento adequado dos casos mais crónicos por equipas multidisciplinares, nomeadamente situações de doença prolongada e crónica
- Assegurar relação custo/qualidade: se não forem cuidados nestes equipamentos sociais serão cuidados em meio hospitalar, com custos muito superiores para o erário público.

## PROPOSTA

Criar, em parceria com as Autarquias Locais, Centros de Alojamento de Longa Duração (CALD), uma resposta de 3<sup>a</sup> linha, em rede de parceiros públicos, sociais ou privados, sob tutela das autarquias ou da Segurança Social, onde seja possível acompanhar PSSA com intervenções multidisciplinares de longa duração, e com necessidades multicomplexas.

Estes equipamentos não têm como desiderato a reintegração socioprofissional, mas sim a disponibilização de cuidados biopsicossociais às PSSA que, por motivos de doença grave prolongada ou crónica, necessitem de cuidados especializados. Esta proposta responde a uma lacuna identificada no sistema de alojamento das PSSA com necessidades de saúde multicomplexas.

## RACIONAL

Esta proposta tem como pressuposto a criação de uma política de apoio a PSSA com respostas diversificadas. Propostas que olhem para as necessidades reais das PSSA e que criem as condições para que possam viver condignamente, independentemente das suas limitações biopsicossociais.

Englobado nessa política reforça-se a continuidade de implementação de respostas como os Centros de Alojamento de Emergência (CAE), Centros de Alojamento Temporário (CAT), Apartamentos Partilhados ou de Intervenção como Housing First. A Housing First tem como objetivo integrar as PSSA em habitações acompanhadas por técnicos que as ensinam a gerir uma casa, tendo em vista a sua integração social, em particular aqueles com adições e/ou doença mental). Esta integração é complementada com um modelo de Centros de Alojamento Longa Duração (CALD) para aqueles que irão requerer uma intervenção técnica mais prolongada, tendo em conta a sua situação face de saúde.

Segundo o último relatório da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA), datado de 2020, existem 8.209 PSSA identificadas e, destas, cerca de 3.420 encontram-se na situação de sem-teto (PSSA que não estão integradas nas respostas existentes, estando a viver e a dormir na rua, em casas abandonadas ou similares).

As cidades de Lisboa e Porto são responsáveis por 73% da representatividade da população em situação de sem-abrigo.

Ao analisar os dados de caracterização da ENIPSSA verifica-se que cerca de metade das PSSA é também consumidora de substâncias psicoativas, lícitas ou ilícitas.

Tal como a população geral, a população de PSSA está a envelhecer e, neste envelhecimento, refletem-se os anos de exclusão da sociedade e de vida à margem desta, sem se estar integrado na rede de proteção social e de cuidados de saúde. Esta situação traduz-se num envelhecimento precoce em que a necessidade e o nível de cuidados são cada vez maiores e onde a rede social primária não existe, transferindo-se a assistência para o nível da rede de cuidados instalada.

Nas respostas disponibilizadas ao nível do alojamento de PSSA verifica-se, apesar de alguns avanços ocorridos com o projeto de Housing First (HF), que a maioria das vagas disponíveis se encontram nos CAT, respostas de 2<sup>a</sup> linha que recebem pessoas em situação de sem-teto e que, na sua génese, são respostas de curta duração. É, aliás, exigido aos CAT que ofereçam, principalmente, respostas de curta duração, pois só assim lhes será possível disponibilizar vagas continuadamente e contribuam para o cumprimento de um dos pilares da ENIPSSA – “que ninguém tenha que ficar na rua por mais de 48 horas” - e da própria União Europeia que, no âmbito da presidência portuguesa reunida em Lisboa a 21 de Julho de 2021, definiu que “we agree to launch together the European Platform on Combatting Homelessness and to work towards the ending of homelessness by 2030”, de onde se infere uma clara aposta em programas e fundos em torno deste objetivo.

Ora, deste modo, verifica-se um estrangulamento nas respostas a jusante dos CAT, em particular nos CAE, o que, consequentemente, leva a que as pessoas se mantenham na situação de sem-teto em que se encontram.

Para além da implementação a nível nacional de CAE, CAT, de Comunidades de Inserção com Alojamento, de HF e de Apartamentos Partilhados é importante pensar em respostas de alojamento apoiado que sirvam as reais necessidades de cada cidadão. É também indispensável que estas sejam diversificadas, profundamente humanizadas e que não sejam vistas apenas como mais uma resposta institucional. As respostas identificadas apresentam um carácter transitório e visam sempre a reintegração social, o que nem sempre é exequível, atendendo às características da PSSA.

Os CAT e os CAE são equipamentos que, pela sua natureza, assentam a sua capacidade de resposta na integração social, não sendo equipamentos adequados para a intervenção em casos em que existam condições crónicas relevantes e que a reintegração socioprofissional não seja possível. Estas situações, fruto do envelhecimento precoce, do estilo de vida, e dos comportamentos de risco existentes impõe a necessidade da existência de respostas de alojamento claramente, vocacionadas para a prestação de cuidados de saúde. Pela sua inexistência, são os CAT que muitas vezes se deparam com a necessidade de cuidar PSSA com patologia orgânica relevante, sem disporem dos meios e nem dos recursos humanos adequados.

## QUANTIFICAÇÃO

Os dados mais recentes dizem que existem 8.209 PSSA, das quais, 4.789 estão em situação de sem-casa e 3.420 estão em situação de sem-teto. No entanto, tem de se partir sempre de uma premissa: todos os dados disponibilizados, à data de hoje, estão subdimensionados, naturalmente, pelas características do próprio fenómeno.

Ao analisar estes dados quantitativos percebe-se que existem 3.420 pessoas a viver na via pública, numa casa abandonada, num carro ou em qualquer outra situação indigna, e para as quais não há uma solução imediata, por não existirem vagas disponíveis suficientes nas respostas de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> linha.

Esta população, pelas suas características, recorre frequentemente à urgência hospitalar, situação que, muitas vezes, resulta em internamentos mais longos do que os necessários – internamentos sociais.

Estas camas hospitalares, ocupadas por este tipo de internamentos, representam um elevado custo, humano, económico e financeiro. Ao analisar o seu custo verifica-se que, a mais barata, custa cerca de €200/dia – um episódio de urgência custa, no mínimo, €120.

Uma vaga num CAT custa, em termos médios, €500/mês.

- De qualquer forma, para além da quantificação económica e financeira, o mais importante será sempre a vertente menos tangível: O bem-estar e a saúde física e mental da pessoa em situação de sem-abrigo que deixa de viver na via pública.
- Este bem-estar só é alcançável se as respostas sociais e as atividades desenvolvidas forem adequadas e direcionadas às necessidades individuais dos beneficiários.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O Housing First não é um modelo melhor do que os Apartamentos Partilhados?

Ambos servem o beneficiário, mas cada um deles destina-se a pessoas com características e necessidades de apoio diferentes. No caso dos Centros de Acolhimento de Longa Duração, aqui propostos, destinam-se às pessoas com necessidades de apoio intensas e cuja intervenção seja mais demorada que nas respostas de 2<sup>a</sup> linha, como as referidas.

### Pode-se considerar que “muitos sem-abrigo só estão na rua porque querem” pelo que não se deve fazer nada?

Uma pessoa em situação de sem-abrigo encontra-se desestruturada em múltiplos níveis. Mesmo tendo casa e uma família não está em condições de a suportar ou de se relacionar com outras pessoas de uma forma saudável e equilibrada que proporcione uma coabitação harmoniosa de longo prazo. Esta proposta responde a esse contexto.

### Que valências tem um CALD para melhorar a vida dos seus utentes?

Os Centros de Alojamento de Longa Duração facultam o acompanhamento das PSSA num ambiente próprio e de acordo com o ritmo das pessoas em causa. Esse acompanhamento será efetuado por equipas multidisciplinares de apoio médico, psicológico, psiquiátrico e de enfermagem que lhes disponibilizam condições de apoio na doença prolongada e crónica.

### Durante quanto tempo fica uma pessoa num destes CALD?

Os Centros de Alojamento de Longa Duração devem ser capazes de suportar o acolhimento das PSSA por períodos superiores a 1 ano. Dito de outra forma, as PSSA podem ficar nestes Centros até que sejam reinseridas na sociedade ou encaminhadas para instituições permanentes.

## BENCHMARKS / EXEMPLOS

O modelo finlandês e o modelo canadiano são dois bons exemplos de boas práticas. A Finlândia é o país europeu que melhor conseguiu mitigar o problema das PSSA, criando uma rede de oferta habitacional diversificada de forma a poder dar resposta a todos. Promoveu, de forma muito significativa, a acessibilidade a medidas de habitação, apartamentos partilhados e Housing First. Promoveu também medidas de alojamento, com diferentes perfis, para pessoas com maior necessidade de suporte. De acordo com os dados da FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), a Finlândia é o único país europeu que diminuiu o número de PSSA.

O Canadá adotou um conjunto de políticas muito similares, assumindo que a primeira necessidade das PSSA é a habitação ou o acesso a um alojamento adequado às suas necessidades. Tal como a Finlândia, o Canadá reforçou as medidas de Housing First e de apartamentos partilhados. Diversificou ainda o perfil dos Centros de Alojamento Temporário para que estes se adequem melhor às necessidades da população.

Ambos os países adotaram uma visão bastante pragmática tendo em conta a diversidade das PSSA e das suas necessidades. Os dois assumiram que o que se pretende é que cada pessoa encontre o seu modo de vida, algo que muitas vezes não passa pela integração socioprofissional, mas, tão só, que lhes prestem os cuidados que necessitam.



16



HABITAÇÃO

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE O DIREITO À HABITAÇÃO DEVE MATERIALIZAR-SE NUM MERCADO LIVRE E ABERTO DE HABITAÇÃO, INCLUINDO CONSTRUÇÃO E REABILITAÇÃO DE FOGOS.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### **LIBERTAR O SETOR DA HABITAÇÃO: USAR OS IMÓVEIS PÚBLICOS, INCENTIVAR A CONSTRUÇÃO E O ARRENDAMENTO PARA AUMENTAR A OFERTA**

- Aumentar a oferta de habitação como forma de promover a baixa dos seus preços e tornar a habitação mais acessível a todos os cidadãos
- Aumentar a transparência na gestão do património do Estado, inventariando o mesmo e colocando todos os imóveis públicos inutilizados ou desocupados no mercado.
- Simplificar a carga fiscal sobre o setor da construção e demais custos de contexto, como forma de impulsionar a oferta e atrair capital de longo-prazo para investimento no mercado de arrendamento
- Flexibilizar e atualizar a legislação sobre o setor para que seja mais fácil reabilitar e modernizar imóveis, de modo a aumentar o parque habitacional disponível
- Criação de um portal unificado com o inventariado detalhado do património imobiliário do Estado
- Colocação das dezenas de milhares de imóveis públicos inutilizados no mercado
- Redução do IVA da construção imobiliária para habitação de 23% para 6%, com a mesma lógica condicionada que já existe na reabilitação urbana, e fim do AIMI (Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis)
- Eliminar o IMT (Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis) na compra de habitação própria e permanente bem como eliminar o Imposto de Selo sobre transações imobiliárias (que constitui uma dupla tributação ao taxar, juntamente com o IMT, a mesma realidade económica).
- Redução da taxa de tributação em sede de IRS aplicada ao arrendamento (bem como outros rendimentos) para 15%, o que constituirá um incentivo relevante para que os proprietários de imóveis vejam no arrendamento uma boa alternativa
- Isentar contratos de arrendamento de Imposto de Selo de modo a incentivar o mercado de arrendamento (porém mantendo a obrigação de registo contratual)
- Realização de um plano de eliminação de custos de contexto urbanísticos que reduza e simplifique drasticamente o número de imposições administrativas e taxas de urbanização, edificação, utilização e ocupação

- Simplificar e atualizar o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, bem como proceder a alterações legislativas no âmbito do Regime Jurídico das Obras em Prédios arrendados, no que concerne aos casos de necessidade e oportunidade de obras de reabilitação
- Fim imediato do congelamento das rendas de contratos anteriores a 1990
- Flexibilizar a legislação de forma a facilitar a demolição de edifícios, a diminuir a exigência de preservação de fachadas e a permitir a construção em altura em zonas periféricas

## ACELERAR LICENCIAMENTOS NA HABITAÇÃO

- Criar um Portal Nacional de Licenciamento.
- Publicação de ranking nacional dos municípios mais eficientes
- Tornar os procedimentos do licenciamento mais transparentes e mais céleres;
- Reduzir a burocracia, bem como, estimular a uniformização de procedimentos e de plataformas a nível nacional;
- Estimular a boa gestão de recursos humanos, promovendo a responsabilização política.
- Combater a corrupção e os favorecimentos de grandes grupos económicos;
- Baixar os preços na habitação.

## MAIS HABITAÇÃO A PREÇOS ACESSÍVEIS PARA ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS

- Mais oferta de residências para estudantes
- licenciamentos céleres em linha com a reforma dos licenciamentos propostos pela Iniciativa Liberal, acelerando o ritmo de chegada da solução ao mercado;
- Criar regras claras e objetivas no licenciamento
- Nos terrenos detidos pelas instituições de ensino superior criar lógicas de PPP em que os privados constroem e operam (usando até os fundos do PRR).
- Alterar as regras de acesso a bolsas, para abrangerem uma maior fatia dos estudantes com dificuldades económicas;
- Alterar a lógica de candidatura a bolsas, que tendem a ser pagas atrasadas, para uma lógica de voucher, que o estudante pode usar onde quiser (residências ou habitação informal/particular/social).
- Residências de Ação Social
- Criação de concursos públicos transparentes de concessão para gestão destes equipamentos, com um modelo de remuneração claro e objetivo;
- Separação do preço ao utente do modelo de remuneração ao operador (73 euros mensais não são suficientes para gerir os custos de um quarto).

# LIBERTAR O SETOR DA HABITAÇÃO: USAR OS IMÓVEIS PÚBLICOS, INCENTIVAR A CONSTRUÇÃO E O ARRENDAMENTO PARA AUMENTAR A OFERTA

## OBJETIVOS

- Aumentar a oferta de habitação como forma de promover a baixa dos seus preços e tornar a habitação mais acessível a todos os cidadãos
- Aumentar a transparência na gestão do património do Estado, inventariando o mesmo e colocando todos os imóveis públicos inutilizados ou desocupados no mercado.
- Simplificar a carga fiscal sobre o setor da construção e demais custos de contexto, como forma de impulsionar a oferta e atrair capital de longo-prazo para investimento no mercado de arrendamento
- Flexibilizar e atualizar a legislação sobre o setor para que seja mais fácil reabilitar e modernizar imóveis, de modo a aumentar o parque habitacional disponível

## PROPOSTA

1. Criação de um portal unificado com o inventariado detalhado do património imobiliário do Estado
2. Colocação das dezenas de milhares de imóveis públicos inutilizados no mercado
3. Redução do IVA da construção imobiliária para habitação de 23% para 6%, com a mesma lógica condicionada que já existe na reabilitação urbana, e fim do AIMI (Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis)
4. Eliminar o IMT (Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis) na compra de habitação própria e permanente bem como eliminar o Imposto de Selo sobre transações imobiliárias (que constitui uma dupla tributação ao taxar, juntamente com o IMT, a mesma realidade económica).
5. Redução da taxa de tributação em sede de IRS aplicada ao arrendamento (bem como outros rendimentos) para 15%, o que constituirá um incentivo relevante para que os proprietários de imóveis vejam no arrendamento uma boa alternativa
6. Isentar contratos de arrendamento de Imposto de Selo de modo a incentivar o mercado de arrendamento (porém mantendo a obrigação de registo contratual)
7. Realização de um plano de eliminação de custos de contexto urbanísticos que reduza e simplifique drasticamente o número de imposições administrativas e taxas de urbanização, edificação, utilização e ocupação

8. Simplificar e atualizar o Regulamento Geral das Edificações Urbanas, bem como proceder a alterações legislativas no âmbito do Regime Jurídico das Obras em Prédios arrendados, no que concerne aos casos de necessidade e oportunidade de obras de reabilitação
9. Fim imediato do congelamento das rendas de contratos anteriores a 1990, alterando o Novo Regime de Arrendamento Urbano, o qual tem sido recorrentemente adiado nos últimos anos, garantindo realojamento em situações de carência social. Em caso de carência económica, o inquilino terá várias soluções ao seu dispor. Em caso de acordo com o proprietário: Subsídio de renda a ser atribuído pelo Estado, conforme já previsto, e de modo a que inquilino se possa manter no local onde já habita. Em caso de não acordo com o proprietário: o Estado será o responsável direto pelo realojamento das pessoas carenciadas, se possível no seu próprio património devoluto (daí ser fundamental concluir o levantamento que dura há demasiado tempo). Cabe ao Estado assumir essa responsabilização através das diferentes opções disponíveis: o seu próprio património; ou através da oferta municipal; ou através das bolsas de património disperso; ou até de soluções disponíveis no mercado.
10. Flexibilizar a legislação de forma a facilitar a demolição de edifícios, a diminuir a exigência de preservação de fachadas e a permitir a construção em altura em zonas periféricas

## RACIONAL

1. É consensual que Portugal tem uma das mais elevadas taxas de esforço para habitação no orçamento familiar, seja de arrendamento ou de compra, resultado dos baixos rendimentos disponíveis dos agregados familiares combinados com o aumento verificado no preço da habitação e do custo de arrendamento. Este é um problema europeu que se tem acentuado nos últimos anos na maioria dos países, dado que o aumento salarial não subiu ao mesmo ritmo do que os preços da habitação. A solução a longo-prazo passa pela promoção de uma reforma estrutural do modelo económico nacional, permitindo um aumento dos salários reais dos portugueses e uma elevação do seu poder de compra a níveis próximos da média dos congéneres europeus. A curto e médio prazo devem-se alterar as condições em que o mercado de habitação opera, de modo a aumentar substancialmente a oferta. Na última década, os custos médios com a habitação subiram pela combinação de dois fatores: procura em máximos históricos (promovida por taxas de juro historicamente baixas) e oferta próxima de mínimos registados. Recentemente, o custo da matérias-primas veio agravar este contexto. Em Portugal, na vertente da procura, destaca-se que: i) 11% da mesma é de cidadãos não-nacionais; ii) a mudança no perfil da família com o aumento das famílias monoparentais gerando uma maior necessidade de habitação; iii) a crescente concentração nas áreas urbanas e do litoral. A diminuição da população nacional refletida nos Censos 2021 ocorreu essencialmente em áreas de baixa e média densidade do Interior do país, não se refletindo significativamente numa diminuição de procura que compense os fatores acima mencionados.

Por outro lado, a oferta habitacional praticamente estagnou na última década, com um aumento de apenas 1% no número de casas disponíveis no país. Apesar do volume de vendas ter aumentado (graças ao aumento dos preços) o número de casas vendidas na última década ficou 40% abaixo do período homólogo. Faltam casas. Como tal, a solução só pode passar pelo aumento da oferta de habitação em Portugal.

A expansão da oferta habitacional em Portugal passa por várias medidas.

2. Uma inventariação estruturada de todos os terrenos e imóveis públicos é uma medida fácil por onde começar.

É impensável que nas atuais circunstâncias não seja possível aferir concretamente a dimensão do património público, nem o seu impacto na contribuição para a falta de oferta, lacuna que igualmente não permite a valorização dos seus (nossos) ativos.

Em 2017, numa auditoria realizada à Gestão do Património Imobiliário do Estado, a Inspeção-Geral de Finanças revelou que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças desconhecia o número de imóveis do Estado que tinha sob sua responsabilidade. Adicionalmente, foi também revelado que, dos que estavam registados até ao fim de 2016, havia 4.596 desocupados no final de 2016, e em cerca de 72% dos mais de 12 mil imóveis registados não constava o Valor Patrimonial Tributário (VPT).

Por sua vez, em 2020, o Tribunal de Contas fez uma auditoria ao inventário do património imobiliário do Estado e revelou que, passados 11 anos desde o programa de inventariação de 2009-2012, o Estado continuava sem saber quantos imóveis tinha, o que dificultava o processo de regularização dos mesmos. Segundo o relatório da auditoria, "no final de 2019, o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIIE) continha 9495 registos de imóveis do domínio privado do Estado, enquanto constavam 18671 registos na base de dados do registo predial (IRN) e 62597 na da inscrição matricial (Autoridade Tributária)". Destes, só cerca de 20% dos imóveis do Estado tinham informação relativa ao valor patrimonial e essa informação era anterior em 65% dos restantes imóveis.

3. É fundamental criar condições para que haja mais construção. Os custos de construção têm subido de forma substancial, sobretudo devido ao aumento dos preços de matérias-primas e à falta de mão-de-obra de diversas qualificações profissionais. De acordo com o INE, em setembro de 2021, os custos de construção aumentaram 7,1% em termos homólogos. Cabe ao Estado aliviar os custos de construção que são sua responsabilidade direta, os quais representam uma componente substancial do custo total, bem como contribuir para a resolução dos restantes problemas estruturais.

Segundo a Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários, a carga fiscal sobre habitação ronda os 30%, podendo chegar a 40%, quando, aqui ao lado, em Espanha não atinge metade deste valor. Perante este cenário, não é difícil de perceber onde irá um investidor imobiliário investir em nova oferta. Portugal é dos poucos países europeus onde o IVA na habitação não é reduzido nem dedutível. Em Portugal, o IVA a 23% na construção é um dos maiores custos de um projeto imobiliário. Uma redução de IVA incentivaria o investimento num maior número de projetos imobiliários, gerando mais oferta habitacional.

Portugal tem ainda duplicação de impostos, como é o caso do famoso AIMI (Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis), conhecido por imposto Mortágua, que atinge mais de 500 mil imóveis e 80 mil contribuintes. Com este nível de asfixia fiscal facilmente se percebe porque falta oferta em Portugal e se entende também que é impossível construir habitação a preços acessíveis, dado que apenas na habitação de luxo se encontram margens decentes.

4. É preciso ter uma fiscalidade amiga do arrendamento, um mercado que cresce cada vez mais, não só devido aos preços de compra das casas, mas também por mudanças culturais no perfil do consumidor, o qual muitas vezes já não quer ser proprietário de um imóvel.

Atualmente, em sede de IRS, os proprietários suportam uma taxa de 28% (tributação autónoma) sobre as rendas auferidas. Ao abrigo do Regime de Redução de Taxa, é possível uma redução da mesma através da dilatação da duração do contrato. No caso dos contratos entre dois e cinco anos há uma redução de dois pontos percentuais na taxa para 26%, entre cinco e dez anos a taxa é 23%, entre dez e vinte anos é 14% e mais de 20 anos é 10%. É necessário simplificar e reduzir valores.

O programa de arrendamento acessível demonstrou ser um falhanço em toda a linha. Hoje em dia, os senhorios que celebrem contratos no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível têm isenção de IRS ou IRC sobre essas rendas. Essa redução assume que o valor da renda seja, pelo menos, 20% mais baixo que o valor de referência, que depende de múltiplos fatores e o contrato tenha a duração de mínima de cinco anos.

A obrigação de longa duração faz com que não haja grande incentivo para o proprietário entrar no programa. Existem também condições exigidas na tipologia, burocracia excessiva no procedimento concurso e a exigência de seguros de renda obrigatórios. Este programa deve ser descontinuado, passando o foco à simplificação e redução da fatura fiscal.

5. Não só pela redução da carga fiscal é possível provocar uma inversão da evolução que tem existindo no mercado habitacional. Outros défices de agilidade e de simplificação, como são os longos processos de licenciamento nas principais cidades, bem como a instabilidade e imprevisibilidade legislativa, local e nacional, geram desconfiança e insegurança nos investidores.

O Estado tem sistematicamente penalizado o setor, quer através de agravamentos fiscais, quer através de outras alterações legislativas. Em 2020, o Estado intrometeu-se no livre acordo entre agentes privados, no caso dos acordos entre proprietários comerciais e lojistas. Em 2021, pela terceira vez, o Governo adiou o descongelamento das rendas habitacionais de contratos celebrados antes de 1990.

Foi na proposta de Orçamento do Estado para 2022, entretanto chumbada, que o Executivo propôs que o período transitório passasse de dez para 11 anos. Em Lisboa, por exemplo, segundo a Associação Lisbonense de Proprietários, mais de 60% dos proprietários da capital têm rendas congeladas, o que distorce o mercado fazendo, entre outras coisas, com que os jovens paguem preços muito mais elevados.

Para se conseguir criar habitação a preços acessíveis é essencial atrair capital para o sector, por exemplo fundos de pensões, que pela sua natureza procuram rentabilidades e rendimentos estáveis ao longo de 30 ou 40 anos. Só com estabilidade na legislação será possível Portugal vir a ter operações de build to rent (construir para arrendar) como outros países têm.

Para isto ocorrer, tem de haver uma proteção base dos direitos dos inquilinos, bem como respeito pelo direito de propriedade dos proprietários. Na ausência de cumprimento das obrigações contratuais por parte do inquilino, o contrato deve cessar e o mecanismo deve ser expedito. O não cumprimento de contratos sem consequências legais e com processos de despejo excessivamente longos, gera insegurança e desconfiança por parte de investidores de várias dimensões, contribuindo para a fraca evolução do parque habitacional.

6. Em Portugal falta não só construção nova, mas também renovação do stock existente. Apenas 33% do atual parque habitacional tem menos de 30 anos. Nas duas principais cidades do país, Lisboa e Porto, o valor ronda os 15%, isto é, 85% do stock foi construído há mais de 30 anos. Segundo o INE, o país tem cerca de um milhão de edifícios que carecem de reabilitação, dos quais 40% estão em más condições de habitabilidade. O congelamento das rendas durante décadas fez com que as zonas históricas do país fossem abandonadas, com o edificado envelhecido e sem condições para ser habitado.

A situação melhorou nos últimos anos, com a reabilitação dos centros históricos das cidades, graças ao regime de incentivos fiscais criado para a reabilitação e o turismo com o Alojamento Local. Atualmente, projetos dentro das Zonas de Reabilitação Urbana que cumpram determinados critérios beneficiam de uma redução de IVA de 23% para 6% e da recuperação total de IMT no fim da obra, bem como nos casos em que os imóveis tenham sido concluídos há mais de 30 anos. Para a reabilitação há ainda diversas isenções de IMT e IMI, descidas de IRS e IRC e a possibilidade de beneficiar de uma redução a metade das taxas devidas pela avaliação do estado de conservação. Estes incentivos fiscais foram essenciais no sucesso na reabilitação de grande parte das chamadas zonas históricas, pelo que o mesmo princípio se deve aplicar na construção de nova habitação.

Para além da manutenção dos incentivos fiscais à reabilitação, é necessário flexibilizar alguma da legislação que existe neste mercado. A reabilitação estrutural não é a exceção, é a regra, porque Portugal tem legislação que torna a demolição praticamente impossível. Reestruturar torna-se muitas vezes mais caro e praticamente impossível de conciliar

a preços acessíveis, com os requisitos ambientais que vão sendo cada vez mais exigentes devido aos programas ambientais europeus. Para além disso, temos mais legislação que dificulta a renovação a preços razoáveis como a exigência da manutenção da fachada,

o que obriga muitas vezes a manter de forma onerosa estruturas antigas, ineficientes e inseguras.

A legislação, fiscalidade e restrições fazem da reabilitação de qualidade um projeto apenas para quem pode pagar.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Estas propostas de reduções fiscais só servem os interesses dos grandes promotores imobiliários?

Não. A redução fiscal irá ser benéfica para todos. Portugal tem uma carga fiscal sobre o setor da habitação que varia entre os 30% e os 40%, um valor muito elevado que encarece brutalmente o preço das casas. Ao baixarmos os impostos sobre quem constrói iremos aumentar a oferta e, assim, também baixar os preços a que a habitação está disponível no mercado.

Há quem argumente que uma baixa de impostos levará apenas a aumento brutal da margem do promotor e não a uma descida dos preços aos consumidores finais. Tal preocupação pode ser resolvida implementando, por exemplo, na habitação destinada ao arrendamento a mesma lógica que tenha sido usada nos incentivos fiscais à reabilitação, isto é, o promotor recupera os impostos que pagou depois de cumprir a obra, certos requisitos e colocar o imóvel no mercado durante um determinado período. Esta é mesmo uma solução defendida por vários promotores imobiliários.

### O mercado demora a ajustar-se?

Não há soluções milagrosas. Todos os programas do Estado que a Geringonça tentou implementar nos últimos anos não só demoraram muito arrancar como falharam redondamente. Demoraram e não resolveram nada. Tal como em todos os setores, o problema não desaparece de um dia para o outro, nem de um ano para outro. No entanto, todos sabemos que a construção assim que começa tende a ser rápida e pode mesmo acontecer de um ano para o outro. Não podemos ter legislação de há muitas décadas que tudo complica, nem licenças que demoram três ou quatro anos.

# ACELERAR LICENCIAMENTOS NA HABITAÇÃO

## OBJECTIVOS

- Tornar os procedimentos do licenciamento mais transparentes e mais céleres;
- Reduzir a burocracia, bem como, estimular a uniformização de procedimentos e de plataformas a nível nacional;
- Estimular a boa gestão de recursos humanos, promovendo a responsabilização política.
- Combater a corrupção e os favorecimentos de grandes grupos económicos;
- Baixar os preços na habitação.

## PROPOSTA:

1. Criar um Portal Nacional de Licenciamento. Este Portal Nacional funcionará online e de forma obrigatória em todos os municípios. Para além da habitação, será universal a todos os licenciamentos. Terá uma interligação automática com SIRJUE (pareceres a outras entidades serão solicitados em paralelo). No caso da habitação, o licenciamento será paralelo para a Arquitetura e para as Especialidades. O promotor terá acesso ao estado do processo e aos pareces em tempo real. Utentes sem capacidade de submissão online poderão deslocar-se e solicitar ajuda presencial aos serviços municipais.
2. Publicação de ranking nacional dos municípios mais eficientes. Com a criação de um portal nacional transversal a todos os Municípios será possível comparar a eficiência entre eles e disponibilizar ao promotor mais informação para decidir onde investir.
3. Estabelecer um prazo de cinco dias para apreciação liminar de elementos instrutórios. Em caso de indeferimento o requerente é informado, o processo volta ao início e será cobrada uma taxa de reapreciação em caso de aditamento ao processo.
4. Expandir o mecanismo de comunicação prévia, aplicando-se os seguintes prazos:
  - b. **20 dias** – licenciamentos que atualmente já admitem o mecanismo de comunicação prévia;
  - c. **30 dias** – licenciamentos normais, incluindo aqueles que necessitem de parecer de entidades externas;
  - d. **45 dias** – licenciamentos que obriguem a consulta da Direção-Geral do Património Cultural.
5. Criar uma Bolsa Nacional de Técnicos Certificados. Esta bolsa permitiria aos municípios com problemas ao nível de recursos humanos recorrer a técnicos certificados para permitir dar resposta às necessidades de licenciamento do município. Os técnicos poderão trabalhar remotamente ou localmente, sendo requisitados sempre que o município necessitar, e parte da taxa municipal deverá ser revertida como pagamento ao técnico. O trabalho realizado pelos técnicos certificados deverá sempre ser validado pelo município.

## RACIONAL

1. Segundo o JLL Portugal\_Living Destination 2021, no período de 2011-2020 existiram menos 83% de conclusões de processos de licenciamento para habitação, bem como menos 78% do número de licenciamentos face ao período de 2001-2010, o que demonstra que estamos perante um sistema de política de habitação deficiente, com falta de recursos humanos.
2. A estrutura nacional não é uniforme, provocando desigualdades no acesso ao mercado habitacional, por via do licenciamento.
3. Os tempos de aprovação são longos e incertos, o que resulta num aumento dos custos da habitação, na medida em que aumentam o risco de investidores e promotores imobiliários.
4. Esta morosidade afeta principalmente os pequenos empresários e as cooperativas de habitação que não conseguem suportar as listas de espera dos licenciamentos, que podem demorar entre um a mais anos, tornando a promoção imobiliária um negócio apenas suportável por grandes promotores.
5. Os procedimentos e as respostas das autarquias são morosos e as responsabilidades são sempre atribuídas à falta de recursos humanos e à impossibilidade financeira de recorrer a mais contratação.
6. É necessário criar mecanismos que otimizem o sistema, facilitem o acesso a recursos humanos e tragam segurança num processo rápido e eficaz. Isto implica, naturalmente, a responsabilização de quem efetivamente garante o funcionamento destes recursos.
7. Atualmente, já se encontra previsto um mecanismo de comunicação prévia, que permite ao promotor avançar com o projeto caso a câmara municipal não se pronuncie após vinte dias, existindo verificação do caderno de encargos após o início dos trabalhos. No entanto, a forma concreta em que se encontra previsto tem-se revelado insuficiente para permitir uma agilização suficiente do mercado.

## QUANTIFICAÇÃO

Com a transformação e aumento da celeridade do tratamento do licenciamento o impacto económico será considerável, com repercussões tanto ao nível do mercado imobiliário como do arrendamento.

## QUESTÕES FREQUENTES:

### Esta proposta só serve os interesses dos grandes interesses imobiliários?

Não, esta proposta visa acelerar os processos de licenciamento para que as cidades com falta de oferta imobiliária, seja de habitação, industrial ou de serviços, consigam mais rapidamente atrair investimentos adequados. Isso será válido tanto para a recuperação de uma casa particular, como para um grande projeto imobiliário com habitação, serviços e hotelaria.

### Qual a importância de estabelecer um prazo de cinco dias para apreciação dos elementos instrutórios?

É importante rapidamente verificar se todos os elementos necessários para a condução do procedimento foram entregues. Ao obrigar as autarquias a avaliar esta matéria logo no início do procedimento, permite-se corrigir eventuais deficiências mais rapidamente, evitando-se atrasos desnecessários no futuro.

A apreciação é feita de forma liminar de forma a incentivar os procedimentos a serem bem instruídos desde o início, responsabilizando adequadamente os promotores pela boa instrução dos procedimentos.

Assim, serão criados fortes incentivos para os departamentos de urbanismo das autarquias passarem a receber processos completos, o que lhes permitirá libertar esforços para que possam reforçar a fiscalização das obras.

### Como chegaram aos prazos propostos?

Com base na auscultação de técnicos com experiência relevante nesta área.

## Qual é o impacto que estas medidas terão na comunidade?

A agilidade do processo vai facilitar investimentos na área da reabilitação e de construção nova, o que trará mais imóveis para o mercado. Este facto ajudará a cumprir o desígnio nacional presente na Constituição Portuguesa:

"Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar."

Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social (...)

Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada..."

A proposta será igualmente promotora do mercado imobiliário destinado a serviços e indústria.

## As câmaras municipais perdem o controlo daquilo que é construído e/ou reabilitado?

Não. As comunicações prévias admitem controlo após o início da construção.

As autarquias mantêm o poder do embargo da obra, em caso de incumprimento.

## Qual a importância da criação de uma Bolsa Nacional de Técnicos Certificados?

As autarquias padecem de falta de recursos humanos que lhes permitam dar resposta célere aos pedidos de licenciamento.

A Bolsa Nacional de Técnicos Certificados, trará mais valias para a gestão de recursos humanos. Os técnicos camarários terão incentivos (políticos e sociais) para trabalharem mais eficientemente e não haverá necessidade de o executivo municipal aumentar o seu quadro de pessoal para dar resposta aos pedidos de licenciamento (que podem variar, e podem não justificar aumentos permanentes de pessoal).

Os técnicos certificados terão incentivos a prestar um serviço célere e de excelência, para serem recrutados para avaliar outros licenciamentos.

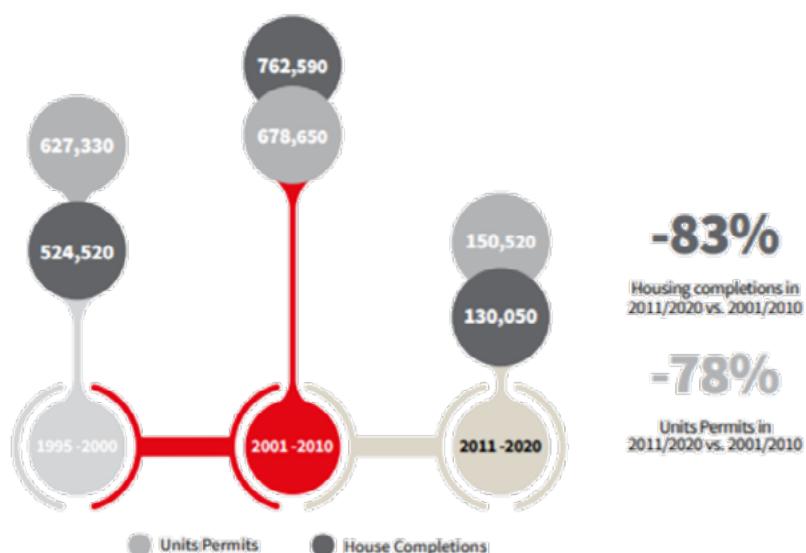
Com a possibilidade de ser utilizada a Bolsa Nacional de Técnicos Certificados, tenderá a haver menos procedimentos de licenciamento bloqueados, salvaguardando-se o controlo efetivo dos mesmos por parte das autarquias, de modo a garantir a preservação do património e o cumprimento dos PDM.

Os técnicos certificados da BNTC contratados pelo Município serão avaliados pela qualidade e taxa de sucesso de aprovação, dando lugar a um ranking nacional de técnicos (formal ou informal) que servirá como base de apoio à sua contratação.

## BENCHMARKS / EXEMPLOS

A Bolsa de técnicos já é uma realidade em Portugal, noutras áreas de atividade, nomeadamente nos peritos avaliadores. Estes técnicos têm de estar registados na CMVM, têm um seguro de responsabilidade afeto à sua atividade, o que os responsabiliza diretamente pelos relatórios que efetuam. São contratados por várias entidades (públicas - a título de exemplo mencionamos algumas: Santa Casa da Misericórdia, CML, Banco de Portugal, Fundiestamo, IP Património, Ministério da Saúde - e privadas) para proceder a avaliações imobiliárias do património.

Lowest Completions And Licensing Figures Over The Past 10 Years



FONTE: JLL Portugal\_Living Destination 2021

# MAIS HABITAÇÃO A PREÇOS ACESSÍVEIS PARA ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS

## OBJETIVOS

- Assegurar que os estudantes dispõem de oferta adequada de habitação, a preços acessíveis;
- Criar uma solução mais operacionalizável para os estudantes bolseiros;
- Aumentar o número de estudantes abrangidos numa nova lógica de bolseiro mais inclusiva e clara;
- Tornar mais eficiente e racional o parque de residências públicas existente, melhorando a sua qualidade.

## PROPOSTA

1. Mais oferta de residências para estudantes
  - i. licenciamentos céleres em linha com a reforma dos licenciamentos propostos pela Iniciativa Liberal, acelerando o ritmo de chegada da solução ao mercado;
  - ii. Criar regras claras e objetivas no licenciamento, para que o investidor e o operador saibam o que podem ou não construir e com isso aumentar a sua confiança;
  - iii. Nos terrenos detidos pelas instituições de ensino superior criar lógicas de PPP em que os privados constroem e operam (usando até os fundos do PRR).
2. Bolseiros e estudantes com insuficiências financeiras
  - i. Alterar as regras de acesso a bolsas, para abrangerem uma maior fatia dos estudantes com dificuldades económicas;
  - ii. Alterar a lógica de candidatura a bolsas, que tendem a ser pagas atrasadas, para uma lógica de voucher, que o estudante pode usar onde quiser (residências ou habitação informal/particular/social).
3. Residências de Ação Social
  - i. Criação de concursos públicos transparentes de concessão para gestão destes equipamentos, com um modelo de remuneração claro e objetivo;
  - ii. Separação do preço ao utente do modelo de remuneração ao operador (73 euros mensais não são suficientes para gerir os custos de um quarto).

## RACIONAL

1. Em Portugal existem cerca de 373 mil estudantes (JLL Portugal Student Housing Report 2018), dos quais cerca de 60 mil são estudantes internacionais, de 170 nacionalidades. Este último grupo teve um crescimento de 200% entre 2009 e 2018.
2. Os restantes cerca de 310 mil são portugueses, dos quais 69% são considerados deslocados (~200 mil alunos), concluindo-se que cerca de 110 mil não deslocados não são parte do problema.
3. Dos 200 mil deslocados temos estudantes de todos os estratos sociais, dos quais 175 mil necessitam de alojamento (não têm soluções particulares – família, amigos, etc. – nos locais onde vão estudar).
4. Os estudantes com insuficiências económicas para pagar uma renda de mercado não têm neste momento escolha a não ser residências da ação social das universidades, as quais dão condições de muito baixa qualidade, e quartos particulares, demasiadas vezes com condições inaceitáveis.
5. É importante que as universidades sejam parte da solução. Encontram-se numa posição privilegiada para apoiar os seus alunos, tendo em conta as suas necessidades específicas. No entanto, não se pode exigir às universidades que sejam as únicas responsáveis por dar resposta a este problema. Não é vocação das universidades construir ou gerir residências.
6. O mercado, face ao aumento rápido da oferta privada, como se nota na duplicação de camas de residências de estudantes (de 3 para 6% nos últimos 5 anos) está a resolver o problema do ponto de vista do segmento dos alunos Erasmus/ estrangeiros. Isto cria condições para que a oferta das universidades portuguesas no mercado internacional seja mais competitiva.
7. O mercado também está a resolver o problema do ponto de vista do segmento dos estudantes portugueses da classe média, média-alta e alta, tendo mais opções de escolha, e retirando-os do mercado dos quartos informais e privados.
8. É essencial criar condições para que a oferta do sector privado possa crescer muito rapidamente (há capital e apetência disponível para investir), de maneira a que os preços encontrem um ponto de equilíbrio, que torne possível um estudante da classe média e de classes mais baixas, ter acesso a uma residência de estudantes, ou aos quartos informais e particulares, a preços mais acessíveis.
9. Atualmente, os preços em residências para estudantes de quartos individuais e com áreas comunitárias generosas oscilam entre 350 e os 1200 euros. Sucede, porém, que a maioria dos quartos se encontra no segmento acima dos 500 euros, o que afasta até os estudantes da classe média. O pipeline de residências para estudantes privadas vai adicionar largos milhares de quartos ao mercado nos próximos dois, três anos.

10. O mercado está a resolver, através do aumento da oferta privada, o problema da esmagadora maioria dos estudantes do ensino superior (até pelo efeito de redução de preço dos quartos informais e/ou de habitações particulares). Com tempo, até os estudantes mais careciados beneficiarão desta dinâmica de mercado, uma vez que a oferta informal e/ou de habitações particulares ficará mais disponível e mais barata (evitado o crowding-out por parte dos estudantes mais afluentes).
11. Qualquer ação do Estado como construtor/operador de residência de estudantes só vai contribuir para reduzir a capacidade de crescimento deste processo, dado que os investidores privados tenderão a concentrar-se apenas no segmento dos estrangeiros e dos portugueses da classe média-alta e alta.
12. Por outro lado, o Estado não tem vocação para construir e gerir residências, o que a acontecer será sempre com custos incomparavelmente superiores, produzindo uma oferta de baixa qualidade, como se tem vindo a verificar.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Quanto tempo leva a chegar o equilíbrio de mercado previsto na proposta?

O mercado conseguiu duplicar a oferta em 5 anos, com todos os bloqueios e problemas de licenciamento existentes. Mesmo assim os operadores privados continuam a apostar forte nesta oferta de quartos em residências, estimando-se outra duplicação da oferta a 5 anos. Implementando a proposta da Iniciativa Liberal, esta capacidade para resolver o problema seria potenciada, tornando-se mais rápida a sua resolução.

### Porque não pode o Estado operar e construir?

Porque a função do Estado é apoiar quem mais necessita e não concorrer quando há investidores mais eficientes no mercado.

### Isto não é dar dinheiro aos privados à conta dos estudantes?

Não. Isto é dar aos estudantes:

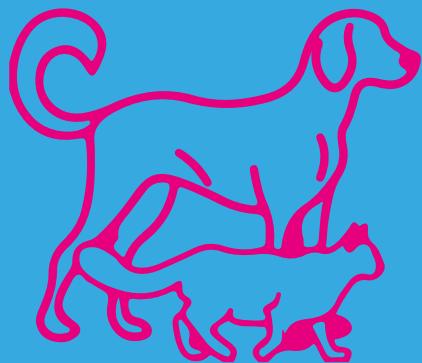
- liberdade de escolha;
- melhor qualidade na habitação;
- integração num melhor ambiente social;
- aumento de competitividade das universidades no mercado internacional.

## BENCHMARKS / EXEMPLOS

No RU existe oferta privada, que domina ao mercado e as residências das universidades funcionam num regime de concorrência com os privados, oferecendo qualidade num pacote com o curso.



**17**



**PROTEÇÃO ANIMAL**

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE O BEM-ESTAR ANIMAL DEVE SER UMA PREOCUPAÇÃO SOCIAL.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR ANIMAL**

- Controlar a população de animais errantes respeitando o desenvolvimento saudável e o bem-estar dos animais, e
- Utilizar toda a capacidade instalada, seja do sistema público, privado e/ou social, garantindo assim um melhor uso do dinheiro dos contribuintes.

# PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR ANIMAL

## OBJETIVOS

- Controlar a população de animais errantes respeitando o desenvolvimento saudável e o bem-estar dos animais, e
- Utilizar toda a capacidade instalada, seja do sistema público, privado e/ou social, garantindo assim um melhor uso do dinheiro dos contribuintes.

## PROPOSTA

1. Fiscalização imediata, através da Direção-Geral da Alimentação e Veterinária (DGAV), de todas as denúncias recebidas, seja em entidades públicas ou privadas, relativas ao bem-estar animal, questões de saúde pública e abate clandestino.
2. Realização de uma análise à aplicação da Lei nº 27/2016, de 23 de agosto, bem como ao investimento realizado em 2020, com dados atualizados sobre o número Centros de Recolha Oficial de Animais existentes, bem como sobre as condições, atividades e resultados dos mesmos.
3. Criação de uma campanha de esterilização de animais a nível nacional, recolhendo, esterilizando e vacinando as populações de animais errantes, celebrando, para tal, protocolos com centros médicos veterinários, estabelecimentos de ensino, instituições zoófilas e demais associações de defesa, proteção e abrigo de animais.

## RACIONAL

1. A Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto proibiu o abate de animais em centros de recolha oficial de animais “exceto por razões que se prendam com o estado de saúde ou o comportamento” dos animais, tornando a esterilização o eixo central das políticas públicas de controlo da população de animais errantes. Animal errante é qualquer animal que seja encontrado num lugar público sem detentor e/ou identificação.
2. Embora a Iniciativa Liberal concorde com esta medida, era claro que, caso nada fosse feito, iria surgir um problema de sobrepopulação animal. A inexistência duma abordagem consolidada à esterilização dos animais errantes, bem como a falta de promoção de campanhas de sensibilização à adoção e de desincentivo à reprodução descontrolada, durante estes anos, originou um problema de sobrepopulação, o qual muitas vezes levou a episódios mais graves como ataques de matilhas.

3. Os Centros de Recolha Oficiais de Animais (CRO), fundamentais no âmbito da política de saúde pública e na garantia de condições dignas de acolhimento dos animais errantes, são insuficientes para responder à quantidade de animais errantes existentes. Em 2019 existiam 85 CRO em Portugal, servindo 167 municípios dos 308 do país. No relatório anual de 2018, relativo ao seguimento da Lei 27/2016, constatava-se que dos mais de 36 mil animais recolhidos nos CRO, apenas 43 % foram adotados, havendo, portanto, 21 000 animais recolhidos para os quais não havia orientação. É necessário ter uma atualização destes dados, procurando conhecer em maior detalhe a situação de cada CRO depois do investimento feito no Orçamento de 2020.
4. A consequência do número insuficiente de CRO disponíveis é que, em muitas localidades, são os centros de resgate e abrigo e outras associações da sociedade civil que desempenham o papel de recolha/resgate e de cuidado destes animais.
5. Na visão liberal, o Estado pode ser financiador de um serviço público necessário – como é o caso de controlo da população animal, importante para salvaguardar tanto a saúde das pessoas, como a dos próprios animais – sem ser necessariamente o prestador desse serviço. No entanto, é necessário garantir que os agentes do setor privado e social, que sejam apoiados, cumprem a legislação em vigor, respeitando o bem-estar animal, de modo que não se repitam casos de maus-tratos em abrigos, como alguns tornados públicos recentemente e que chocaram o país.
6. Importa ainda referir que a presente proposta apenas aborda uma vertente do problema maior que é o excesso de população, o abandono e os maus-tratos animais. Nunca será demais promover ações de educação e sensibilização, desde logo junto dos mais jovens e das famílias, para recordar que a adoção de um animal implica estabelecer uma relação duradoura de cumplicidade e de garantia de satisfação das suas necessidades. Os cuidados que um animal doméstico requer – desde alimentação adequada, consultas no veterinário, passeios e carinho, significam disponibilização de tempo, dedicação e algum investimento financeiro. Muitas vezes as pessoas cativam-se com a graciosidade das crias/animais ainda bebés, e não se dão conta de que crescerão e terão um necessário percurso de ensinamento e aprendizagens.

Ao longo da sua vida, os animais tornam-se verdadeiros amigos e companheiros inseparáveis dos seus donos e apenas pedem em troca alimentação, carinho e cuidados.

É urgente a promoção continuada e esclarecida de ações de educação e sensibilização para o não-abandono animal, o combate aos maus-tratos e a negligência.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Não seria mais simples voltar a permitir o abate de animais errantes?**

Em 2021, os cidadãos estão sensibilizados para as questões de bem-estar animal. Seria, hoje, incompreensível para muitos que o abate de animais saudáveis fosse novamente permitido. A proibição do abate reflete o que tem sido a evolução da conceção social do papel dos animais de estimação na vida dos portugueses, pelo que, existindo outros meios para controlar a população de animais errantes, a Iniciativa Liberal não está disposta a retroceder nesta matéria, preferindo sempre salvaguardar o bem-estar dos animais.

### **Qual o motivo para se utilizar o setor privado e social e não apenas o setor público?**

A Iniciativa Liberal defende, em termos de modelo, para a saúde dos animais, o mesmo que defende para a saúde das pessoas. O Estado deve utilizar toda a capacidade instalada, seja pública, privada ou social. Se já há resposta e privada social em várias localidades, então o Estado deve apoiá-la, ao invés de, de forma ineficiente, criar oferta pública nesses locais. A Iniciativa Liberal não tem qualquer preconceito ideológico quanto à natureza do prestador - o que importa é que o serviço seja prestado a quem precisa, nas melhores condições possíveis.



18



CULTURA

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE A CULTURA FAZ PARTE DE UMA SOCIEDADE SAUDÁVEL, E QUE A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO COMUM, A EXPLORAÇÃO DE IDENTIDADES COMUNITÁRIAS, E A CRIAÇÃO ARTÍSTICAS TÊM DE FAZER PARTE DA VIDA DE PESSOAS LIVRES.**

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE OS AGENTES CULTURAIS DEVEM SER INDEPENDENTES DO PODER POLÍTICO, E A SUA AÇÃO DEVE SER DESCOMPLICADA DE BUROCRACIAS OU CARGAS FISCAIS.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### DESCENTRALIZAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DAS GRANDES INSTITUIÇÕES CULTURAIS

- Eliminar redundâncias – fundir direcção-geral e regionais num Instituto Nacional do Património Cultural dotado de autonomia administrativa e financeira
- Dotar o novo INPC de uma estrutura flexível e descentralizada com
  - a. autonomia nas competências de gestão económica, administrativa e financeira como, por exemplo, no controlo do dinheiro recebido em bilheteira, loja, sem ter de o “devolver” à administração central;
  - b. independência orçamental e das tomadas de decisão dos órgãos centrais
  - c. autonomia fiscal.
- Contratualização de financiamento público plurianual

### UMA POLÍTICA LIBERAL PARA A CULTURA

- Promover parcerias público-privadas na preservação e exploração do património cultural, produção e apoio de eventos, criação e gestão de museus. Apostar no investimento empresarial como forma de criar emprego especializado na área da cultura;
- Agilizar o licenciamento de investimentos privados na área da cultura, seja abertura de museus, restauração de imóveis de interesse histórico ou artístico e apoio às artes;
- Promover o mecenato cultural com um enquadramento de procedimentos que torne a lei mais clara, célere e com enquadramento fiscal claro ao nível de mecenato cultural. Criação de uma base de dados de acesso público onde estarão acessíveis os Mecenas e respetivos montantes disponíveis, os apoios do Estado planeados, os projetos candidatos, aqueles efetivamente apoiados e os resultados obtidos;

## LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO LIVREIRO E REVOGAÇÃO DA “LEI DO PREÇO FIXO DO LIVRO”

- Promover a eficiência do mercado livreiro português, em benefício dos leitores e da literacia.
- Revogar a “Lei do Preço do Livro” (Decreto-Lei n.º 176/96, de 21 de Setembro, com as subsequentes alterações);
- Remoção de ineficiências burocráticas que impedem os livros de chegarem mais facilmente aos leitores e que dificultam a introdução de novidades no mercado livreiro (p. ex. facilitar a aceitação de doações de livros por parte de bibliotecas, definir um número mais proporcional de livros a entregar ao Estado, reduzir o número de exemplares exigidos pelo depósito legal, entre outros).

## NEUTRALIZAR OS IMPACTOS DA TAXA DE CÓPIA PRIVADA

- Eliminar todas as isenções à taxa da cópia privada tirando ao comerciante toda e qualquer responsabilidade sobre este tema.
- Eliminar da lista de bens sujeitos à taxa de cópia privada as memórias incluídas em computadores, tablets, máquinas fotográficas ou de filmar e telemóveis.
- Reduzir em 50% as restantes taxas atualmente cobradas.

# DESCENTRALIZAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DAS GRANDES INSTITUIÇÕES CULTURAIS

## OBJETIVOS

- Assegurar a gestão eficaz e eficiente do património português;
- Promover a gestão eficiente e ágil das instituições culturais, libertando-as dos atuais constrangimentos burocráticos;
- Promover a participação do sector privado na gestão do património português, das instituições culturais e na execução da política cultural e potenciando a cultura e gestão de património cultural como desenvolvimento e coesão territorial;
- Flexibilizar a Gestão do Património Cultural para uma menor dependência face ao Estado e maior intervenção das entidades privadas;
- Descentralizar as competências de gestão nas instituições locais, designadamente nos Museus, Monumentos e Palácios e em unidades orgânicas regionais;
- Dotar as instituições culturais de âmbito nacional, regional e local de autonomia e flexibilidade de gestão e de programação cultural;
- Dotar as instituições culturais de maior autonomia financeira, tanto no que se refere à despesa como relativamente à obtenção de receita;
- Facilitar a obtenção e a gestão de receitas próprias (obtidas através do mecenato, parcerias público-privadas, patrocínios, parcerias com empresas fundações ou associações de cariz social e cultural, bilheteira, aluguer de espaços, prestação de serviços, lojas e restauração);
- Facilitar e flexibilizar a gestão dos recursos humanos;
- Promover um regime democrático transparente e livre nos Conselhos de Administração e na gestão.

## PROPOSTA

1. Eliminar redundâncias: fundir a Direção Geral do Património Cultural e as quatro Direções Regionais de Cultura (a extinguir) num Instituto Nacional do Património Cultural dotado de autonomia administrativa e financeira. Tornar o INPC um centro de conhecimento, serviços e regulação que assegure a aplicação dos instrumentos de preservação do património cultural.
2. Dotar o novo INPC de uma estrutura flexível e descentralizada, assegurando a tutela de Museus, Monumentos e Palácios e de Gabinetes de Proteção e Salvaguarda do Património (GPS) nas cinco regiões-plano, com amplos poderes delegados, certificando que essas estruturas têm:
  - a. autonomia nas competências de gestão económica, administrativa e financeira como, por exemplo, no controlo do dinheiro recebido em bilheteira, loja, sem ter de o “devolver” à administração central;
  - b. independência orçamental e das tomadas de decisão dos órgãos centrais
  - c. autonomia fiscal.
3. Contratualização de financiamento público plurianual, entre o Estado e as novas fundações, permitindo uma maior previsibilidade financeira e orçamentos plurianuais;
4. Maior parceria das instituições culturais com as Universidades, os Centros de I&D, as empresas, fundações e demais associações de carácter cultural e social, com a possibilidade de integrarem ou criarem Conselhos de Curadoria que assegurem a política científica de cada instituição cultural;
5. Fomentar o trabalho em rede dos Museus, Monumentos e Palácios e das unidades orgânicas responsáveis pela proteção, salvaguarda e valorização do Património com as entidades congénères fora do perímetro da Administração Central, como sejam as empresas, as escolas do Ensino Básico, Secundário, Institutos Politécnico e Ensino Superior. Trabalhar com as empresas e em estreita articulação com a sociedade civil, sejam associações, instituições recreativas ou até as Misericórdias;
6. Aumentar a empregabilidade no sector tirando partido da excelência da qualificação da mão de obra na área do Património formada no nosso país a nível universitário e, a nível da I&D, desenvolvida nos Centros de Investigação e Laboratórios Associados. Essa empregabilidade no sector também será conseguida com a maior e melhor cooperação com o sector privado, nomeadamente as empresas;
7. Na criação de uma fundação (ou no seu futuro), outras entidades, públicas e privadas, para além do Estado, podem contribuir para o seu património; as Universidades e os Centros de I&D poderão igualmente integrar ou criar Conselhos de Curadoria para assegurarem a política científica de cada Fundação;
8. Existência de uma ressalva que obrigue qualquer alienação de património a passar pelo crivo do Governo e de outros organismos relevantes para o sector, e
9. Assumir, para além dos eixos de Educação e de referência cultural, que o valor histórico e artístico do nosso património é uma mais-valia para a economia (incluindo as possibilidades que trazem para o turismo de negócios ou para o turismo cultural, por exemplo).

## RACIONAL

1. O modelo em vigor, muito centralizado na tutela, limita fortemente o espírito de iniciativa das instituições e a constituição de equipas coesas, estáveis e mais alargadas;
2. Desde a criação do Instituto Português do Património Cultural em 1980, a tutela do Património tem evoluído desde uma máxima desagregação das tutelas (1997-2005: quatro Institutos [MC] e uma Direção Geral [MOPTC]), até uma máxima concentração (2012-atualidade: uma única Direção Geral (DGPC) sob tutela do MC). O resultado foi uma progressiva concentração dos poderes de decisão e atuação nos serviços centrais, a expensas das verdadeiras instituições patrimoniais (os Museus, Monumentos e Palácios e as unidades orgânicas responsáveis pela proteção, salvaguarda e valorização do Património, instaladas no território nacional);
3. A gestão patrimonial beneficia do facto de todo o Património ser coordenado por uma mesma entidade, já que acumula e partilha conhecimento e serviços. Beneficia ainda da autonomia das instituições diretamente no terreno, Museus, Monumentos e Palácios, pois só assim se agilizam processos, se criam sinergias locais e se adapta a oferta ao visitante, fruto do conhecimento de proximidade, mas essa coordenação por uma entidade não deve impedir a autonomia das diversas instituições culturais;
4. A autonomia das instituições patrimoniais (Museus, Monumentos e Palácios – Decreto-Lei nº 78/2019, de 5/6 – e as unidades orgânicas regionais responsáveis pela proteção, salvaguarda e valorização do Património), não pode existir sem a autonomia administrativa e financeira da instituição de tutela, o que não acontece neste momento com a figura de Direção Geral;
5. Uma visão liberal da Cultura e do Património passa por um novo modelo de gestão que torne o sector do Património Cultural uma área privilegiada de empregabilidade de mão-de-obra qualificada, muita dela jovem e sem possibilidades de exercer e pôr em prática a sua formação;
6. Um novo modelo que liberte a gestão do Património do excessivo peso do Estado Central que, a partir do Terreiro do Paço, nunca conseguirá decidir, gerir ou salvaguardar todos os legítimos interesses desse património que tutela, sem uma gestão mais eficaz, descentralizada e lucrativa;
7. A sociedade pode e deve participar e auxiliar diretamente a gestão do Património e a promoção da Cultura para que um maior número de cidadãos beneficie dessa iniciativa, num sistema assente em quatro ideias-chave:
  - a. Gestão profissional e integrada;
  - b. Educação e Ciência;
  - c. Voluntariado e Cidadania;
  - d. Mecenato cultural, e
  - e. Parcerias público-privadas

8. As políticas de Mecenato têm-se revelado complexas e sem grandes resultados, pois centram-se no aspeto financeiro e menos no aspetto social de inclusão e educação, o que acaba por prejudicar todo o processo de Gestão;
9. A atracão de mecenas, de parceiros estratégicos e de doadores é potenciada pela autonomia das instituições, como sucedeu com a construção do Campus de Carcavelos da Nova SBE que se traduziu numa grande operação de mecenato;
10. Aproveitar a experiência das Universidades-Fundação iniciada com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior e que já foi implementada em várias universidades portuguesas (UP, UA, ISCTE);

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Está a propor-se a criação de um Instituto?**

Não. Trata-se de conceder à entidade pública que venha a tutelar o Património Cultural, que tem forçosamente de existir, a autonomia administrativa e financeira que, por sua vez, permita a gestão autónoma dos Museus e Monumentos. A Direção Geral do Património Cultural não o pode fazer por não poder ter autonomia, como já foi reconhecido por todas as partes envolvidas (Ministério e Conselho Superior de Museus incluídos).

### **O modelo apresentado de extinção das Direções Regionais de Cultura (equiparadas a Direções-Gerais) representa uma centralização do poder?**

Não. Na prática, o modelo representa uma maior descentralização. As Direções Regionais de Cultura (DRC) não têm poder decisório em nenhuma área significativa, submetendo os seus pareceres e projetos de decisão à DGPC. Os novos Gabinetes de Proteção e Salvaguarda das regiões-plano terão maior capacidade de articulação com o INPC e um poder decisório acrescido, graças à implementação de amplos poderes delegados devidamente estabelecidos na lei.

### **A proteção, salvaguarda e valorização do Património Cultural, designadamente nos centros históricos com relevância histórico-patrimonial significativa fica entregue a instituições politicamente mais débeis?**

De maneira nenhuma. O maior inimigo do Património Cultural é o desconhecimento dos valores patrimoniais a preservar e a desorganização nas instâncias decisórias, não as instituições descentralizadas, que são mais eficazes na sua defesa, nomeadamente graças à sua capacidade de intervenção local.

## A autonomia dos Museus, Monumentos e Palácios implica riscos na diluição do compromisso do Estado no seu financiamento?

Não, pelo contrário. O compromisso estatal de suporte das principais instituições manter-se-á, mas ao se conceder às várias instituições uma capacidade acrescida e autónoma para decidirem da aplicação das receitas que geram e ainda para procurarem sinergias na economia e na sociedade civil envolvente com vista a criar mais-valias.

O Instituto dependeria diretamente do Ministério da Cultura (Secretaria de Estado), de modo a evitar uma cadeia burocrática e decisória que só atrasa os processos de licenciamento de obra, de classificação patrimonial, da sua proteção e salvaguarda, bem como trabalharia em articulação com as Câmaras Municipais que, no terreno, melhor conhecem as sensibilidades e necessidades locais. Há no conjunto de propostas da Iniciativa Liberal alteração e potenciação do sistema de financiamento.

## Têm conhecimento de algum exemplo para sustentar a pertinência da vossa proposta?

Não faltam exemplos:

- O diretor de uma instituição, devido à gestão centralizada e à inexistência de orçamentos próprios, não tem acesso à informação de quanto o local sob sua responsabilidade gasta efetivamente em água e eletricidade. Numa determinada data foi-lhe pedido pela sua tutela direta informação acerca da razão de se ter passado a gastar dez vezes mais água que nos 3 anos anteriores. O óbvio diagnóstico (uma rutura) demorou, portanto, mais de doze meses a ser diagnosticada. Uma gestão local impede estas situações.
- O diretor de um local arborizado com sobreiros negocia com um empresário de cortiça o descasque deles, mediante o pagamento da quantia adequada, destinando essa receita em obras de manutenção necessárias. Foi admoestado pois não só não podia agir por conta própria vendendo cortiça que “não era sua”, como também não poderia usar o montante angariado para o que considerasse necessário. Independentemente das normas de contratação pública aplicáveis, uma gestão autónoma permite aproveitar estas oportunidades.
- Os veículos de um Parque Arqueológico (indispensáveis à existência de visitas organizadas), no âmbito de um processo centralizado de compras de combustível, tinham de ser abastecidos num posto a 45 km de distância da sede, reduzindo em mais de 20% a sua autonomia e desperdiçando toda e qualquer economia potencial. Só uma gestão local permite evitar estas situações.
- Um empresário baseado perto de um local de interesse foi contactado por um responsável museológico solicitando um patrocínio para a intervenção, restauro e beneficiação de uma peça, mas este foi posteriormente proibido de “organizar a doação” diretamente. Só os serviços centrais do órgão de tutela decidiriam se essa doação seria usada para o efeito inicialmente pretendido pelo empresário podendo até não ser. Isto inviabilizou o exercício do mecenato. Uma gestão autónoma evitaria estas situações.

## Está-se 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, depois de ouvidas outras entidades consideradas relevantes (Câmaras municipais p. ex.)

## 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 os equipamentos inaugurados em 2005. O modelo da empresa Parques de Sintra / Monte da Lua é, a este título, também um exemplo muito significativo.

## 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.

## Está-se 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. Propomos potenciar o emprego no sector, tantas vezes desperdiçado com a saída para o estrangeiro de jovens portugueses.

# UMA POLÍTICA LIBERAL PARA A CULTURA

## OBJETIVOS

- Autonomização e independência das instituições que tutelam o Património Cultural e promoção de parcerias com agentes do sector privado e social;
- Flexibilizar a Gestão do Património Cultural com vista a uma menor dependência do Estado, da sua centralidade e respetivo Orçamento;
- Descentralizar as competências de gestão nas instituições locais, designadamente nos Museus, Monumentos e Palácios e em outras unidades orgânicas regionais e locais;
- Potenciar o sector do Património Cultural como foco empregador de pessoas qualificadas, em articulação com os quadros do Estado, as autarquias, as empresas, fundações e associações de cariz cultural e social (p. ex. conservação e restauro);
- Promover a formação contínua dos quadros já existentes em estreita colaboração com Universidades e Politécnicos numa perspetiva de valorização do perfil científico e pedagógico do sector;
- Revalorizar o património através da sua conservação, restauro e qualificação enquanto peça-chave para o aumento do emprego especializado e para a promoção dos centros históricos e do território em sentido mais lato;
- Integrar, nos programas culturais apoiados pelo Estado, o fator da iniciativa autónoma dos promotores, a sustentabilidade das iniciativas e o seu autofinanciamento, e
- Contribuir para a transição digital no Património Cultural com uma digitalização exaustiva de obras de arte, processos e acessos.

## PROPOSTA

1. Promover parcerias público-privadas na preservação e exploração do património cultural, produção e apoio de eventos, criação e gestão de museus. Apostar no investimento empresarial como forma de criar emprego especializado na área da cultura;
2. Agilizar o licenciamento de investimentos privados na área da cultura, seja abertura de museus, restauração de imóveis de interesse histórico ou artístico e apoio às artes;
3. Promover o mecenato cultural com um enquadramento de procedimentos que torne a lei mais clara, célere e com enquadramento fiscal claro ao nível de mecenato cultural. Criação de uma base de dados de acesso público onde estarão acessíveis os Mecenas e respetivos montantes disponíveis, os apoios do Estado planeados, os projetos candidatos, aqueles efetivamente apoiados e os resultados obtidos;
4. Introduzir um sistema de avaliação que consiga aferir o desempenho de um museu com base em indicadores que possam incluir ou permitir o montante de financiamento angariado vs a verba obtida pelo OE, o lucro obtido através de atividades comerciais e o número de visitantes;
5. Alteração de alguns dos parâmetros dos procedimentos concursais para as várias instâncias de admissão (p. ex. Direções dos Museus) que necessitam de ser revistos (por exemplo, número de anos possíveis no exercício do cargo);
6. Garantir que o conhecimento dos quadros técnicos dos Museus, Monumentos e Palácios (Conservadores, Técnicos, Restauradores, Serviços Educativos entre outros) é transmitido para uma organização eficaz da programação e toda a atividade museológica com ela articulada;
7. Promover uma exaustiva digitalização do Património Cultural (desde os inventários internos ao sistema documental, passando pela bilheteira, experiência museológica e interativa), com vista a aproveitar alguns dos fundos previstos no PRR;
8. Potenciar o emprego especializado nas áreas da História, História da Arte, Arqueologia, Museologia e Estudos do Património;
9. O apoio à criação artística e às artes performativas deve ser feita por contratos-programa, mediante a extensão a entidades não limitadas à Administração Local, do regime previsto no Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro, na sua redação atual - Decreto-Lei nº 157/90, de 17 de Maio, com as necessárias adaptações, e
10. Dirigir a atuação da Direção Geral das Artes e intervir no Conselho Nacional de Cultura, no sentido de adaptar as decisões relevantes no domínio dos apoios financeiros à criação artística e às artes performativas de acordo com um novo enquadramento e atendendo aos critérios de relevância que incluem, por exemplo, a sua capacidade de realização e a sustentabilidade e capacidade de autofinanciamento.

## RACIONAL

1. Os apoios estatais à criação artística e às artes performativas são, simultaneamente, um dos maiores encargos financeiros e uma das principais razões de discórdia entre o Estado e a Sociedade Civil na área da Cultura. São também uma área com desequilíbrios e iniquidades na distribuição de verbas recorrentes, com o Governo a subsidiar atividades maioritariamente localizadas em regiões do país que são as mais ricas e sem atender à possibilidade de o público pagar por aquilo que pretende usufruir, bem como à necessidade dos criadores e produtores também trabalharem com o intuito de captar esse público;
2. Estes problemas justificam a percepção pública de que os financiamentos da Cultura se destinam a alimentar clientelas que disputam entre si os financiamentos de acordo com a sua proximidade ao poder. A revisão de critérios de financiamento e a transparência são essenciais para que se altere essa percepção pública e ponha termo à permanente conflitualidade entre os agentes no terreno e as instâncias públicas que, por vezes, mais parece cingir-se à discussão sobre quais os fundos disponíveis, quem os distribui e ainda à composição dos júris dos concursos que decidem o destino desses mesmos fundos;
3. A existência de oferta da atividade cultural que atraia público contribui para uma menor desertificação do interior, além de contribuir para a atração e fixação de novas gerações;
4. Torna-se necessário criação de um Estatuto do Mecenato Cultura separado do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que vise registar os benefícios atribuídos aos Mecenas mesmo que não determine a operacionalidade do sistema. O Estatuto do Mecenato Cultural articular-se-ia com a generalização do modelo dos contratos-programa como forma privilegiada de exercer o papel de mecenas por parte do Estado Central e das Autarquias. Seria responsabilidade das áreas governamentais das Finanças e da Cultura, e ainda dos órgãos consultivos desta última, a definição de plataformas de investimento público e privado;
5. A possibilidade de exploração de património cultural em parcerias com sector privado e social e em proximidade com os municípios são formas de descentralização com o intuito de promover e abrir possibilidades de dinamização, quer do património quer dos territórios onde este se insere.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O sistema proposto é mais transparente?

Sim, o modelo dos contratos-programa permite escrutinar as decisões de base e os processos de adjudicação de apoios de formas que, doutro modo, não são exequíveis.

### Os produtores e agentes culturais serão obrigados a uma itinerância por locais sem público apenas para satisfazer um desiderato político?

De forma alguma. A ênfase que o novo sistema coloca no histórico dos agentes culturais, na sua sustentabilidade e na sua capacidade de autofinanciamento garante que o trabalho dos polos culturais consolidados é reconhecido como um ativo e devidamente valorizado.

### Porque é o mecenato importante?

O mecenato deve reforçar a participação da sociedade civil no apoio à Cultura, assegurando a sustentabilidade da criação e difusão culturais e quem o pretenda fazer não deve ser barrado pelo Estado.

### Os contratos-programa beneficiarão os produtores e agentes já instalados, em detrimento de projetos emergentes e da inovação?

Não. O sistema permitirá, e até favorecerá, o aparecimento de novos projetos, deslocalizados dos centros tradicionais.

### A parcerias público-privadas vão tornar a Cultura num fenómeno comercial de massas?

As parcerias público-privadas, bem como a intervenção do sector privado na política cultural, irão tornar os gastos mais eficientes. Terão também como objetivo que o bem cultural que providenciam vá ao encontro do que procuram a maioria das pessoas que se interessam pela cultura, mas que não têm acesso ao que é feito apenas numa perspetiva estatal.

# LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO LIVREIRO E REVOGAÇÃO DA “LEI DO PREÇO FIXO DO LIVRO”

## OBJETIVOS

- Promover a eficiência do mercado livreiro português, em benefício dos leitores e da literacia.

## PROPOSTA

1. Revogar a “Lei do Preço do Livro” (Decreto-Lei n.º 176/96, de 21 de Setembro, com as subsequentes alterações);
2. Remoção de ineficiências burocráticas que impedem os livros de chegarem mais facilmente aos leitores e que dificultam a introdução de novidades no mercado livreiro (p. ex. facilitar a aceitação de doações de livros por parte de bibliotecas, definir um número mais proporcional de livros a entregar ao Estado, reduzir o número de exemplares exigidos pelo depósito legal, entre outros).

## RACIONAL

1. A chamada “Lei do Preço Fixo do Livro”, introduzida em 1996 pelo Decreto-Lei n.º 176/96, de 21 de Setembro, e desde então por diversas vezes alterada, limita a 10% o desconto que as livrarias podem fazer nos 24 primeiros meses após a publicação de um livro, salvo limitadas exceções.
2. O objetivo da Lei do Preço Fixo do Livro seria impedir situações em que uma editora ou livraria suportasse custos de publicidade e divulgação de um novo livro, mas que depois outras livrarias se aproveitassem desses esforços de divulgação, sem incorrer nos custos associados. Com o impedimento de baixar o preço durante um período inicial, existiriam mais incentivos para que livros destinados a públicos-alvo reduzidos, mais arriscados e caros de publicitar, fossem efetivamente publicados.
3. O modelo subjacente à Lei do Preço Fixo do Livro não tem em conta, no entanto, a diversidade de arranjos que podem ser acordados entre os diferentes intervenientes de mercado e, mais ainda, não tem em conta a possibilidade de inovação no domínio da divulgação livreira, como as soluções que podem ser encontradas, hoje em dia, por exemplo através das redes sociais.

4. A Lei do Preço Fixo do Livro não é, portanto, necessária, para que os livros menos populares sejam publicitados e encontrem o seu público. O mercado livre, sem a referida lei, consegue promover esse objetivo, em especial com o tipo de soluções de divulgação disponíveis hoje em dia – ainda que, como é óbvio, não se possa garantir que todos os livros tenham sucesso, tal como hoje também não têm.
5. É também importante mencionar, a este respeito, que o ciclo de vida em livraria de uma novidade editorial é, hoje em dia, raramente superior a 2 meses, findos os quais, se o livro não vendeu出色mente, tem de dar lugar a outra novidade.
6. Assim, os efeitos práticos da Lei do Preço Fixo têm, na verdade, sido bem diferentes dos desejados.
7. Por um lado, a acumulação de milhares de exemplares por vender e que não voltam às livrarias nem podem ser vendidos em desconto durante 2 anos, ficando parados em armazém a degradarem-se e a pagar imposto, o qual é contabilizado não sobre o seu preço de custo, mas sobre o seu suposto valor comercial, quando na verdade já não têm esse valor comercial.
8. Por outro lado, isso leva as editoras à necessidade de, literalmente, abater (“guilhotinar”) parte dos livros em stock, pois estes só passados muitos meses poderiam ser alvo de desconto substancial e, entretanto, estão apenas a degradar-se e a ocupar espaço em armazém, sem que a editora possa recuperar o imposto pago sobre eles – uma realidade perversamente promovida pela Lei, mas pouco comprehensível quando devemos caminhar para uma sociedade mais eficiente na gestão de recursos ambientais e no combate ao desperdício.
9. Adicionalmente, a Lei do Preço Fixo do Livro contribui para uma ainda maior primazia das principais cadeias de livrarias, que são capazes de disponibilizar um maior leque de oferta do que as livrarias mais pequenas – que já não têm a capacidade de oferecer descontos mais apelativos a segmentos de mercado específicos nem têm, obviamente, a mesma capacidade de arcar com eventuais coimas por infração da lei.
10. A isto, acrescenta-se o encerramento de livrarias e o abandono da venda de livros por parte de papelarias-livrarias e quiosques. Assim, a Lei acaba por impulsionar o poder negocial das principais cadeias de livrarias na sua relação com as editoras, criando uma distorção neste ecossistema de mercado.
11. Com efeito, a Autoridade da Concorrência, no seu parecer relativo à alteração introduzida na Lei do Preço Fixo do Livro em 2015, já avisava para os efeitos anticoncorrenciais e potencialmente prejudiciais para os consumidores das medidas restritivas em causa.
12. Também a literatura empírica sobre esta matéria, em toda a Europa, não parece conseguir encontrar benefícios para os consumidores da existência de preços fixos. Antes pelo contrário.

13. A Iniciativa Liberal acredita que os preços dos livros devem ser formados em mercado concorrencial. As empresas que operam no mercado livreiro devem ser competitivas e ter capacidade para crescer, ganhando escala e beneficiando e transmitindo para o consumidor os ganhos de eficiência desta forma obtidos. Expandir o mercado livreiro consegue-se tornando-o mais rentável por serem retiradas barreiras e restrições comerciais. Será num mercado em expansão que surgirão mais obras, incluindo obras mais especializadas, que encontrarão o seu público-alvo através da segmentação desse mercado.
14. Remover barreiras à expansão do mercado livreiro é importante para tornar os livros mais acessíveis, baixando preços e promovendo soluções inovadoras de divulgação e distribuição de livros, assim estimulando mais e variados hábitos de leitura (com todas as vantagens inerentes).
15. É, portanto, necessário revogar a Lei do Preço Fixo do Livro. Mas a proposta da Iniciativa Liberal vai ainda mais longe, procurando também combater as variadas ineficiências burocráticas e regulamentares que impedem os livros de chegarem mais facilmente aos leitores portugueses e que dificultam a introdução de novidades por parte das editoras.
16. Exemplo do descrito é o facto de que, se uma editora quiser doar livros a uma biblioteca pública, esta não está preparada nem há mecanismo fiscal desenvolvido para reconhecer a doação e a editora poder descontar nos impostos; ou o facto de as editoras terem de enviar, por edição, dois exemplares de livros para o Plano Nacional de Leitura, para avaliação - mas este organismo não emite qualquer documento a acusar a receção ou a doação, impossibilitando assim o abate desses dois exemplares ao stock.
17. Aos exemplos mencionados, acresce ainda o do chamado depósito legal (Decreto-Lei n.º 74/82, na redação atual), que obriga as editoras a entregarem mais de 10 exemplares de todas as tiragens superiores a 100 exemplares, a distribuir pela Biblioteca Nacional, pela da Biblioteca da Academia das Ciências de Lisboa, pela Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra, pela Biblioteca Municipal de Lisboa, pela Biblioteca Pública Municipal do Porto, pela Biblioteca Pública e Distrital de Évora, pela Biblioteca Geral e Arquivo Histórico da Universidade do Minho, pela Biblioteca Popular de Lisboa, pela Biblioteca Municipal de Coimbra, pela Biblioteca de Macau, pela Biblioteca do Real Gabinete Português de Leitura do Rio de Janeiro, pela Região Autónoma dos Açores e pela Região Autónoma da Madeira. Como é óbvio, todas estas "ofertas" implicarão um acréscimo dos custos, o qual será desproporcionalmente mais elevado precisamente nas obras de menor tiragem – que a Lei do Preço Fixo do Livro supostamente visaria promover.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A Lei do Preço Fixo do Livro beneficia as pequenas livrarias e fomenta a distribuição de obras menos populares e mais eruditas?

Não. A Lei do Preço Fixo do Livro promove preços mais elevados para novos livros durante dois anos e fomenta um mercado livreiro paralelo e as vendas de livros em segunda mão durante esse período.

A Lei do Preço Fixo do Livro promove ainda a acumulação de livros até ao momento em que seja possível baixar o seu preço de venda.

O verdadeiro efeito da Lei do Preço Fixo do Livro é, na verdade, não o de beneficiar as pequenas livrarias ou fomentar a distribuição de obras menos populares e mais eruditas, mas sim prejudicar os consumidores de livros, que saem prejudicados com os preços obrigatoriamente mais elevados praticados pelas livrarias (exceto se tiverem acesso ao livro por outras vias, sendo que empresas que vendam o livro por preços mais baixos estariam a violar a lei).

A Lei cria distorções no mercado, aumentando os preços dos livros mais recentes, e favorecendo a sua compra fora do mercado livreiro português “oficial”.

Aquilo que verdadeiramente beneficia as pequenas livrarias é um mercado em expansão em termos de consumidores, que tenham interesse em frequentar as livrarias em causa, e que lhes permitam crescer (caso tenham interesse em fazê-lo).

### Revogar a lei do preço fixo vai prejudicar as pequenas livrarias?

Não. Até poderá beneficiar, se as mesmas souberem aproveitar as oportunidades geradas pela possibilidade acrescida de fazer promoções.

A Autoridade da Concorrência já dispõe dos poderes necessários para investigar eventual cartelização e abusos de posição dominante no mercado livreiro.

Por outro lado, não existe qualquer demonstração inequívoca que a fixação de preços pelo Estado beneficie as pequenas livrarias.

## **Revogar a lei vai levar a aumentos de preços para os livros menos populares?**

Vai gerar uma maior capacidade para as empresas concorrerem entre si, incluindo na distribuição de livros com públicos-alvo mais reduzidos.

## **Qual a alternativa a fixar os preços dos livros nos termos da Lei do Preço Fixo dos Livros?**

Existem diversas alternativas que podem ser implementadas e que vigoram noutro países. Os preços dos livros podem e devem ser formados através do regular funcionamento do mercado livreiro, supervisionado no sentido de prevenir e mitigar os riscos de cartelização e de abusos de eventuais posições dominantes. Pode prever-se um regime em que o livro tem escrito na capa o preço do editor (preço recomendado / PVP) e sobre ele os livreiros podem fazer os descontos que entenderem, com regras de concorrência a regular que o fornecimento não distorça as condições entre uma grande cadeia de livraria ou uma pequena loja de esquina.

Há por isso melhores alternativas comprovadas noutros países aproveitando o regular funcionamento do mercado gerando preços mais baixos e maior inovação, em benefício do consumidor final e da expansão do mercado livreiro.

## **Porquê o foco em facilitar a entrada de novos livros no mercado e na remoção de burocracias e diminuição de custos da sua entrega a bibliotecas?**

Facilitar o acesso das famílias aos livros é essencial para que as mesmas consigam adquiri-los e dispor dos mesmos em suas casas. Cada pessoa deve ter maior capacidade para adquirir livros, por os mesmos se encontrarem à venda a preços acessíveis, o que ajudará a que as crianças cresçam com livros em casa.

Em complemento, é importante que as bibliotecas disponham de livros rapidamente e que não haja entraves ou custos desnecessários relativamente à entrega de livros a bibliotecas. Isto não implica, contudo, que deva ser o Estado a obrigar ao depósito legal de mais de 10 exemplares para toda e qualquer nova edição, especialmente com a facilidade de acesso que hoje se verifica para a maioria dos livros – tanto pela disponibilidade de edições em formato eletrónico, como pela disponibilidade quase universal de entregas por correio com baixos custos. A prática no estrangeiro é o depósito legal corresponder a apenas 1 ou 2 exemplares.

# NEUTRALIZAR OS IMPACTOS DA TAXA DE CÓPIA PRIVADA

## OBJETIVOS

- A taxa de cópia privada é imposta pela Diretiva Europeia 2001/29/CE de 22 de maio de 2001 relativa aos direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital.
- A luta pela extinção desta taxa terá que ser feita principalmente no Parlamento Europeu, junto do ALDE - Alliance of Liberals and Democrats for Europe (Partido da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa)
- Não sendo possível eliminar por agora a Taxa de Cópia Privada, é pelo menos desejável minimizar os seus impactos, diminuindo os valores a cobrar e limitando a gama de produtos a que a taxa se aplica.
- Ao mesmo tempo, podem eliminar-se as exceções existentes e a burocracia imposta a terceiros.

## PROPOSTA

1. Eliminar todas as isenções à taxa da cópia privada tirando ao comerciante toda e qualquer responsabilidade sobre este tema.
2. Eliminar da lista de bens sujeitos à taxa de cópia privada as memórias incluídas em computadores, tablets, máquinas fotográficas ou de filmar e telemóveis.
3. Reduzir em 50% as restantes taxas atualmente cobradas.

## RACIONAL

A taxa da cópia privada é um imposto “escondido” que incide sobre os suportes físicos onde se pode armazenar informação - telemóveis, discos rígidos, cartões de memória, CDs e DVDs graváveis, impressoras, etc. A premissa em que se baseia esta taxa é de que as pessoas têm o direito de copiar conteúdos das obras protegidas por direitos de autor que adquirem, para uso privado, mas esse direito deve ser pago não por quem adquire a obra, mas por aqueles que adquirem dispositivos que permitem armazenar ou reproduzir conteúdos.

Desta forma, a taxa da cópia privada é uma taxa iníqua, profundamente injusta, que coloca os compradores de um conjunto de bens listados na legislação a pagar uma taxa que deverá ser entregue a terceiros que em nada estão relacionados com essa transação.

Entende-se que quando alguém adquire uma obra protegida por direitos de autor, tem direito a fazer cópias dessa obra para uso privado. A diretiva europeia exige que seja cobrada uma taxa associada a esse direito, algo por si só discutível, uma vez que esse direito poderia perfeitamente vir incluído no preço da obra.

O que acontece é, porém, diferente. A taxa é cobrada não ao detentor da obra, mas a terceiros que nada têm a ver com esse direito. A taxa é paga pelos compradores de bens como impressoras, fotocopiadoras, scanners, cartões de memória, computadores, tablets, telemóveis ou máquinas fotográficas.

Para lá da injustiça associada à forma como a taxa está estabelecida, a mesma também está a ficar desatualizada, uma vez que os dispositivos têm maiores capacidades de armazenamento (especialmente os telemóveis) e cada vez mais conteúdos são acedidos através de plataformas de streaming, as quais utilizam mecanismos de gestão de direitos digitais cada vez mais sofisticados.

Por outro lado, o legislador quando criou a taxa, listou um conjunto de isenções que protegem determinados grupos de interesse, que por via de uma declaração emitida pela Associação para a Gestão da Cópia Privada (ACEGOP) terão direito a um desconto no momento da compra, sendo obrigação do comerciante provar a validade do desconto, mantendo documentação e registos que terá que apresentar quando solicitado.

A Iniciativa Liberal entende que este tipo de burocracias, que criam trabalho para terceiros sem acrescentar qualquer valor, devem ser gradualmente eliminadas de toda a legislação, com vista a diminuir custos de contexto na tão debilitada economia portuguesa.

## QUANTIFICAÇÃO

A taxa de cópia privada é um imposto que funciona num regime independente da restante taxação. Os fundos recolhidos vão diretamente dos consumidores para a AGECOP, Associação para a Gestão da Cópia Privada.

A receita obtida não é contabilizada como imposto e não é considerada para o cálculo da carga fiscal. Os montantes recebidos pela AGECOP não são contabilizados como despesa.

Desta forma, a presente proposta não terá qualquer custo nem benefício para o estado. Terá um benefício para os consumidores em montante equivalente aquele que deixaria de ser recebido pela AGECOP.

Com base na informação publicada pelo organismo beneficiário, estima-se que esta proposta originaria uma poupança de 8 a 12 milhões de euros para os contribuintes portugueses.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porque não propõem simplesmente a extinção da Lei da Cópia Privada?

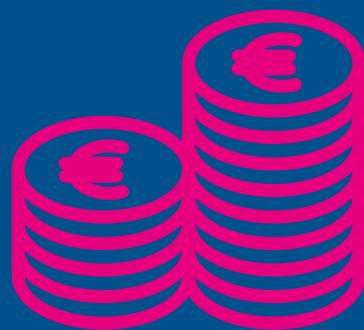
Porque Portugal está obrigado por uma diretiva europeia a ter uma legislação neste sentido.

### Com esta proposta, os autores não vão ser prejudicados?

A Iniciativa Liberal não entende que um autor possa ser beneficiado pelo simples facto de alguém adquirir um telemóvel ou uma máquina fotográfica.



**19**



**FISCALIDADE**

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDER QUE OS IMPOSTOS DEVEM BAIXAR, DEVEM SER SIMPLIFICADOS, E DEVEM SER DESCOMPLICADOS, PARA QUE ESTORVEM MENOS O TRABALHO, O CONSUMO, A POUPANÇA, O INVESTIMENTO, AS CONTAS E TRANSAÇÕES PESSOAIS, FAMILIARES E EMPRESARIAIS. A INICIATIVA LIBERAL RECUSA QUE A FISCALIDADE SEJA USADA PARA PROGRESSIVAMENTE EXPROPRIAR OS PORTUGUESES DA SUA RIQUEZA OU RENDIMENTOS, E NO GERAL DOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA QUE A ECONOMIA POSSA GERAR CRESCIMENTO, PROSPERIDADE E OPORTUNIDADES.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### **ALTERAÇÃO DE IMI (IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS) E IMT (IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE TRANSMISSÃO ONEROSA DE IMÓVEIS)**

- Reduzir o custo do acesso à habitação por parte das famílias portuguesas, desonerando em sede de IMT a aquisição de habitação própria e permanente.
- Dotar as autarquias de meios para fixação de famílias e empresas, pela oferta de condições fiscalmente competitivas, tornando o IMI num imposto verdadeiramente municipal e permitindo que definam a taxa a aplicar em função da tipologia, uso e localização do imóvel.
- Incentivar o uso produtivo da terra.

### **SIMPLIFICAÇÃO E DESAGRAVAMENTO DO IRS COM INTRODUÇÃO DE TAXA ÚNICA DE 15%**

- Implementação de uma taxa única de IRS de 15%, aplicada por igual a todos os rendimentos e para todos os contribuintes
- Isenção de IRS para rendimentos de trabalho até remuneração mensal de cerca de €664
- Isenção adicional de 200€ mensais por filho dependente e por progenitor (400€ em caso de famílias monoparentais)
- Eliminação de todas as deduções e benefícios fiscais em sede de IRS, com exceção das mencionadas no ponto anterior
- Transitoriamente, um sistema de duas taxas: 15% para rendimentos até 30.000€ e 28% no remanescente

## SIMPLIFICAÇÃO FISCAL ATRAVÉS DA ELIMINAÇÃO DE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES

- Reduzir número de taxas, impostos e contribuições de forma sistemática, estabilizando posteriormente a sua estrutura, nomeadamente:
  - A nível municipal, harmonizar a definição de algumas taxas e contribuições, estandardizando a forma de cálculo dos diferentes pagamentos, e assim incentivando a concorrência fiscal
  - Fazer um levantamento sistemático de todas as situações de dupla tributação e eliminá-las, sempre que compatível com o normativo europeu, e numa primeira fase, com medidas de impacto orçamental neutro
  - Aumentar o limite de isenção de IVA para as pequenas empresas e trabalhadores independentes, passando o limite de faturação anual do regime simplificado (isenção de IVA) para €20.000, de forma a permitir maior simplicidade fiscal e reduzir custos de cumprimento de obrigações fiscais a estes pequenos negócios
  - Eliminar as contribuições de suposto caráter extraordinário, mas que se tornaram permanentes, e outras que oneram a atividade económica e introduzem complexidade no sistema fiscal, tais como a:
    - Contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica
    - Contribuição sobre dispositivos médicos
    - Adicional de solidariedade sobre o setor bancário
    - Taxa de atribuição de títulos de habilitação a operadores de rádio e televisão
    - Taxa de exibição e subscrição anunciantes
    - Taxas de instalação ITUR ITED (infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios/ em edifícios)

## REVISÃO DA TRIBUTAÇÃO AUTÓNOMA

- Alterar a tributação autónoma, quer em sede de IRC quer em sede de IRS, permitindo aos sujeitos passivos eliminar a aplicação da mesma quando demonstrem que as despesas sujeitas foram incorridas no exercício da sua atividade empresarial e necessárias para a obtenção do lucro
- Eliminar a incidência da tributação autónoma sobre remunerações variáveis, bónus e pagamentos afins efetuados a órgãos de administração empresarial
- Eliminar o agravamento de 10 pontos percentuais das taxas de tributação autónoma quando o sujeito passivo apura prejuízo fiscal
- Dotar a Autoridade Tributária dos meios necessários para poder efetivamente detetar de forma célere situações de gastos empresariais não relacionados com a obtenção de lucro

## REVISÃO E PROGRESSIVA ABOLIÇÃO DO IMPOSTO DO SELO

- Abolir, até ao final da legislatura, o Imposto do Selo, permitindo o reforço da competitividade fiscal portuguesa e a desoneração fiscal das famílias e empresas em Portugal
- Desagravar o Imposto do selo, enquanto não é abolido – facilitando a concessão de financiamentos tanto a pessoas como a empresas, eliminando a (dupla) tributação de transmissões onerosas de imóveis bem como de outras transmissões gratuitas, simplificando o reporte de operações sujeitas a Imposto do Selo e respetiva liquidação, e eliminando a tributação de emissão de cheques

## REFORMA DO IRC E ELIMINAÇÃO DA DERRAMA ESTADUAL

- Impulsionar o crescimento económico através de maior competitividade fiscal, com vista a estimular a iniciativa empresarial, a atração de capital e investimento produtivo no país, e a recapitalização do nosso tecido económico.
- Reduzir taxa nominal de IRC de 21% para 15%
- Reduzir taxa reduzida de IRC de 17% para 12,5% (aplicável aos sujeitos passivos que se qualifiquem como Pequenas e Médias Empresas (PME) com matéria coletável até €25.000)
- Alargar matéria coletável abrangida pela taxa reduzida de IRC aplicável no interior do país e nas Regiões Autónomas, passando a abranger os primeiros € 250.000 de matéria coletável (aumento face aos atuais €25.000)
- Eliminar a derrama estadual (e o pagamento adicional por conta relacionado)

# ALTERAÇÃO DE IMI (IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS) E IMT (IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE TRANSMISSÃO ONEROSA DE IMÓVEIS)

## OBJETIVOS

- Reduzir o custo do acesso à habitação por parte das famílias portuguesas, desonerando em sede de IMT a aquisição de habitação própria e permanente.
- Dotar as autarquias de meios para fixação de famílias e empresas, pela oferta de condições fiscalmente competitivas, tornando o IMI num imposto verdadeiramente municipal e permitindo que definam a taxa a aplicar em função da tipologia, uso e localização do imóvel.
- Incentivar o uso produtivo da terra.

## PROPOSTA

1. IMT
  - a. Isenção de IMT na aquisição de imóvel para habitação própria e permanente
2. IMI
  - a. Permitir aos municípios a liberdade de fixarem, dentro da banda de taxas pré-definidas no código do IMI, taxas diferentes de IMI a aplicar consoante a tipologia, uso e localização dos imóveis no seu território, bem como eventualmente alargar o atual intervalo de taxas de IMI de 0.30% - 0.45% para 0.15%-0.90%
  - b. Permitir a dedução, em sede de IRC ou IRS conforme aplicável, do IMI pago em relação a prédios rústicos que se encontrem a ser utilizados para produção agroflorestal
  - c. Eliminar o Adicional ao IMI (vulgo “imposto Mortágua”)
  - d. Rever as isenções de IMI com vista a eliminar as que não se justifiquem (incluindo as aplicáveis a partidos políticos ou entidades sediadas nas zonas francas nacionais)

## RACIONAL

Um problema emergente em Portugal consiste no custo da aquisição de habitação, sobretudo em relação a imóveis situados nos maiores centros urbanos, com capacidade de atração de pessoas e com limitada capacidade de expansão. É necessário tornar o acesso à habitação mais acessível, quer via medidas que aumentem a oferta da mesma, quer via desoneração fiscal da aquisição de imóveis para uso habitacional.

Adicionalmente, dada a sua gestão de proximidade que possibilita um maior conhecimento local do ordenamento territorial, as autarquias encontram-se numa posição privilegiada de poder determinar (dentro de limites máximos e mínimos) as taxas de IMI que considerem mais adequadas tendo em conta o uso e localização do imóvel bem como a competitividade relativa do concelho quanto à atratividade e capacidade de retenção de pessoas e empresas.

Salienta-se também a necessidade de desonerar de IMI a produção agro-florestal, como forma de promover um ordenamento racional do território que vise combater o abandono de terrenos rústicos.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual é a receita anual com estes impostos para os municípios portugueses?

Segundo o Pordata, em 2019 estes impostos geraram a respetiva receita:

- IMT: € 1.010.412.470
- IMI: € 1.488.978.070

Per capita em 2019:

- IMT: € 98,2
- IMI: € 144,8

Em percentagem do total de receitas municipais (2019):

- IMT: 11,7%
- IMI: 17,2%

### 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.

# SIMPLIFICAÇÃO E DESAGRAVAMENTO DO IRS COM INTRODUÇÃO DE TAXA ÚNICA DE 15%

## OBJETIVOS

- Reduzir a complexidade fiscal e respetivos custos administrativos
- Incentivar a transparência na declaração de rendimentos e cumprimento de obrigações fiscais
- Reduzir ineficiências relacionadas com formas alternativas de rendimento não declarado (subsídios de alimentação, carro da empresa, etc)
- Introduzir maior justiça fiscal, eliminando vantagens indevidas para quem recorre a planeamento fiscal para obter maiores deduções
- Limitar a punição excessiva da remuneração das horas extraordinárias
- Reter e incentivar ao regresso de quadros qualificados essenciais ao crescimento económico, ao aumento da produtividade e à criação de emprego qualificado
- Dinamizar a economia
- Eliminar distorções derivadas do mecanismo de retenção na fonte que implica, muitas vezes, que os contribuintes sejam forçados a “emprestar” ao Estado, durante vários meses, quantias que lhes fazem falta
- Eliminar hiper-progressividade fiscal que pune o esforço e o mérito, desincentivando a aspiração de auferir remunerações mais elevadas
- Retirar incentivos à fraude fiscal e à deslocalização de rendimentos

## PROPOSTA

1. Implementação de uma taxa única de IRS de 15%
2. Esta taxa aplicar-se-á por igual a todos os rendimentos e para todos os contribuintes
3. Isenção de IRS para rendimentos de trabalho, até ao montante do mínimo de existência ( $14 \times 1,5 \times$  Indexante de Apoios Sociais, sendo o IAS anualmente revisto pelo governo), o que significaria, atualmente, uma isenção dos rendimentos correspondentes a uma remuneração mensal de cerca de €705
4. Isenção adicional de 200€ mensais por filho dependente e por progenitor (400€ em caso de famílias monoparentais)
5. Eliminação de todas as deduções e benefícios fiscais em sede de IRS, com exceção das mencionadas no ponto anterior
6. Para atenuar o impacto orçamental imediato, e ainda assim beneficiar do efeito da simplificação, propõe-se transitoriamente um sistema de duas taxas: 15% para rendimentos até 30.000€ e 28% no remanescente
7. O imposto sobre rendimento seria passível de ser retido na fonte de forma exata, eliminando a necessidade da maioria dos contribuintes preencher declaração de IRS

## 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 do desconhecimento de todas as regras
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 é bastante elevada e superior ao do primeiro elemento, gerando um desincentivo à entrada (ou reentrada após parentalidade, por exemplo) 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
7. 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)

## QUANTIFICAÇÃO

A introdução de um novo regime de IRS de taxa única aumentaria o rendimento disponível das famílias, simplificaria o sistema fiscal e os custos associados ao mesmo, tendo como contrapartida uma quebra da receita fiscal no momento da sua introdução. Por outro lado, o efeito na economia e o aumento de eficiência fiscal, comprovado noutras países, aumentaria a base fiscal reduzindo ao longo do tempo de forma significativa este impacto orçamental.

Com a introdução de um regime transitório de duas taxas atenuar-se-ia o impacto orçamental imediato, simultaneamente permitindo iniciar o colhimento dos efeitos positivos derivados do maior rendimento disponível das famílias portuguesas e da maior atividade económica. Esta medida transitória, que se estima produzisse um impacto orçamental na receita estimada para 2022 de cerca de 2 mil milhões de euros (excluindo o efeito de expansão económica e respetivo aumento da base fiscal), possibilitaria uma transição gradual para o objetivo de taxa única.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Como funciona a isenção?

Os trabalhadores não seriam tributados nos primeiros 9.307,20 € (14 x IAS x 1,5, tendo em conta o IAS fixado para 2022 de 443,20€) de rendimento anual, ou seja, nos primeiros 664,80€ de rendimento mensal (assumindo remuneração auferida em 14 pagas anuais). Por exemplo, um trabalhador que recebesse 750€ pagaria 12,8€ de imposto (15%\*85,2€). A isenção seria atualizada anualmente tendo em conta a subida anual do IAS.

### 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 de tributação até aos 1464,8€ de rendimento mensal.

### Esta proposta viola a Constituição da República Portuguesa?

A proposta não viola o princípio da progressividade do imposto sobre o rendimento previsto na Constituição da República Portuguesa. Com a isenção constante da proposta, essa progressividade é garantida. Como visto acima, uma pessoa que recebesse 700€, pagaria 5,3€ de imposto (0,75% de taxa efetiva) enquanto que alguém que recebesse 7.000€ pagaria 950,3€ (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 como o regime transitório aqui proposto. Grande parte destes países já ultrapassaram economicamente Portugal, e todos sem exceção têm crescido mais depressa nos últimos 20 anos.

Em nenhum se verificou um aumento permanente e relevante da desigualdade após a simplificação fiscal. 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 abaixo do rendimento mínimo de existência garantiria progressividade.

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

Atualmente em Portugal vigora 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 bem como a discriminação fiscal entre contribuintes.

## EXEMPLOS EUROPEUS

- Irlanda – Em 2015, a Irlanda aplicou um modelo de 2 escalões apenas, 20% e 40%. A Irlanda é reconhecida como um dos países com maior crescimento económico dos últimos anos
- República Checa – tem um modelo de 2 taxas, 15% e 23%
- Hungria – Introduziu uma taxa única de 16% em 2011, tendo reduzido essa taxa para 15% em 2016
- Eslováquia – introduziu uma taxa única de 19% em 2004, seguida de uma taxa adicional de 25% em 2013;
- Lituânia – sistema de duas taxas, 20% e 32%

# SIMPLIFICAÇÃO FISCAL ATRAVÉS DA ELIMINAÇÃO DE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES

## OBJETIVOS

- Simplificar e tornar o sistema fiscal mais compreensível para trabalhadores, empresários e investidores
- Reduzir ou eliminar a intervenção do Estado na atividade económica
- Conferir estabilidade e transparência ao sistema fiscal
- Acabar, no sentido lato, com toda e qualquer dupla tributação

## PROPOSTA

1. Reduzir número de taxas, impostos e contribuições de forma sistemática, estabilizando posteriormente a sua estrutura, nomeadamente:
  - A nível municipal, harmonizar a definição de algumas taxas e contribuições, estandardizando a forma de cálculo dos diferentes pagamentos, e assim incentivando a concorrência fiscal
  - Fazer um levantamento sistemático de todas as situações de dupla tributação e eliminá-las, sempre que compatível com o normativo europeu, e numa primeira fase, com medidas de impacto orçamental neutro
2. Aumentar o limite de isenção de IVA para as pequenas empresas e trabalhadores independentes, passando o limite de faturação anual do regime simplificado (isenção de IVA) para €20.000, de forma a permitir maior simplicidade fiscal e reduzir custos de cumprimento de obrigações fiscais a estes pequenos negócios
3. Eliminar as contribuições de suposto caráter extraordinário, mas que se tornaram permanentes, e outras que oneram a atividade económica e introduzem complexidade no sistema fiscal, tais como a
  - a. Contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica
  - b. Contribuição sobre dispositivos médicos
  - c. Adicional de solidariedade sobre o setor bancário
  - d. Taxa de atribuição de títulos de habilitação a operadores de rádio e televisão
  - e. Taxa de exibição e subscrição anunciantes
  - f. Taxas de instalação ITUR ITED (infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios/ em edifícios)

## RACIONAL

1. A receita fiscal do Estado serve para garantir o funcionamento do mesmo nas suas funções básicas e de soberania, bem como financiar e/ou prestar os serviços que a sociedade civil considere importantes. Independentemente da concordância com o financiamento e/ou prestação desses serviços, ou de quaisquer considerações sobre as funções do Estado, é imperativo que o processo pela qual a receita fiscal é obtida seja percepção pelos cidadãos do País. Parte desse objetivo passa por simplificar o sistema fiscal e eliminar dezenas de taxas, muitas delas que funcionam com verdadeiros impostos, que têm fraco impacto na receita fiscal, mas que burocratizam o funcionamento do Estado
2. Temos um sistema fiscal cuja receita depende, em mais de 80%, de três impostos (IRS, IVA e IRC), mas que adicionalmente compreende várias dezenas de outros impostos, taxas e contribuições, que lhe atribuem uma complexidade extra
3. Para o cidadão comum, a distinção entre um imposto, uma taxa e uma contribuição não é transparente nem percepção. Além disso, a vasta quantidade de mecanismos de tributação contribui para uma grande opacidade na relação do contribuinte com o Estado. Com estas camadas de complexidade adicionais, os cidadãos não sabem efetivamente quanto contribuem para a receita fiscal
4. Um sistema fiscal comprehensível, estável e simples é importantíssimo no caminho para a prosperidade de um país. Para o cidadão comum, clarifica a sua relação com o Estado e permite saber exatamente quanto é tributado para os serviços que lhe são prestados. Para o investidor, é um fator de atração de investimento tão ou mais relevante que a própria taxa de IRC. Quem quer investir o seu capital procura estabilidade e simplicidade nas suas relações com o Estado

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Como proceder em situações de bens específicos que sejam taxados para efeitos de controlo de consumo, como tabaco, álcool ou combustíveis?**

A simplificação fiscal não significa acabar com todos os impostos e taxas de relevância fiscal reduzida. Há abertura e flexibilidade por parte da Iniciativa Liberal para estudar casos específicos.

No entanto, no caso de impostos que recaem sobre o tabaco, álcool, açúcar, combustíveis, entre outros, propõe-se que estes produtos sejam objeto de “taxação pigouviana simples”, ou seja, com uma taxa que tem como objetivo principal a eliminação de externalidades negativas, ou consequências desfavoráveis, surgidas através da produção e/ou consumo de bens e serviços, (ao contrário dos vários impostos que habitualmente recaem sobre estes produtos, levando a que a sua eficácia se torne difícil de avaliar).

Sendo que tributação deverá ser um meio para reduzir o impacto das externalidades negativas, a sua simplicidade é essencial para se perceber a eficácia das políticas públicas quanto ao desincentivo do consumo destes bens.

## Porquê o aumento da isenção de pagamento de IVA?

Na maioria dos países que compõem o espaço europeu está previsto um limite para a isenção de pagamento do IVA. No caso português, em contrapartida, a isenção, prevista no artigo 53º do CIVA, aplica-se a empresas que, não tenham realizado operações de venda de bens ou prestações de serviço no último ano civil de valor superior a 12.500€. Este limite é manifestamente reduzido, sobretudo quando comparado com os limites existentes nos restantes países europeus (Bélgica: € 25.000; Alemanha: € 17.500; Luxemburgo: € 30.000; ...). Propõe-se o aumento do limite de isenção de imposto de € 12.500 para € 20.000, aproximando-nos daquilo que é a prática comum na UE, poupando às pequenas empresas obrigações e custos declarativos.

## Porque se deve eliminar a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica?

Em 2015, foi criada a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica, a título excepcional, tendo sido esta contribuição justificada com o facto de Portugal se encontrar em fase de transição pós-crise. No entanto, essa situação pós-crise foi, segundo o Governo, ultrapassada, mantendo-se em vigor a referida contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica.

A aplicação desta contribuição tende a aumentar os preços no sector. Atendendo à forte rigidez na procura por medicamentos, um aumento dos custos será transmitido para o consumidor final – seja ele o Estado ou as famílias. Esta contribuição viola o princípio da capacidade contributiva ou de rendimento real, uma vez que tributa o valor de venda ao invés do lucro tributável, além de que inclui na base tributável os resultados do distribuidor e armazenista, tributando desta forma uma parcela de proveitos que não são dos sujeitos passivos, mas sim de terceiros. Esta contribuição pode ainda originar uma potencial dupla tributação/penalização entre a contribuição extraordinária e o IRC.

## Que razões justificam a eliminação da contribuição sobre dispositivos médicos?

Pretende-se eliminar a Contribuição Extraordinária sobre os Fornecedores da Indústria de Dispositivos Médicos do Serviço Nacional de Saúde (SNS), criada no Orçamento do Estado para 2020, que onera excessivamente estes fornecedores, sem qualquer justificação, uma vez que os mesmos já pagam outros impostos, incluindo uma taxa de 0,4%, paga ao INFARMED, referente à comercialização dos dispositivos médicos faturados.

Esta contribuição variável entre 1,5% e 4% a aplicar sobre o valor total de faturação de dispositivos médicos foi criada com o intuito de garantir o financiamento do SNS, mas sem equacionar a sustentabilidade deste setor que já opera em regime de concurso público, sobre margens baixas e competitivas, onde o principal critério de adjudicação é precisamente o do preço mais baixo.

De salientar, também, a injustiça deste imposto, já que estas empresas adiantam receita fiscal ao Estado, em virtude do pagamento do IVA dentro dos prazos legais, e liquidam adicionalmente a contribuição extraordinária trimestralmente, enquanto o Estado chega a ter atrasos nos pagamentos às empresas de 300 dias (quase 1 ano), obrigando estas empresas a recorrer a créditos para gestão de tesouraria, diretamente aumentando os seus custos.

## **Porque se deve eliminar o adicional de solidariedade sobre o setor bancário?**

Pretende-se eliminar o adicional de solidariedade sobre o setor bancário, uma contribuição injustificada, numa altura particularmente complicada, sobre um setor que em Portugal já está sujeito a diversos impostos, taxas e limitações. E existem várias razões que justificam a sua eliminação, das quais destacamos duas.

A primeira é que a própria razão de existência deste imposto é fundamentada por pressupostos errados. Supostamente serviria como forma de compensação pela isenção de IVA aplicável à generalidade dos serviços e operações financeiras. Esta argumentação é errada, visto que o IVA é um imposto pago pelo consumidor e não propriamente uma penalização sobre os retalhistas. Citando a Associação Portuguesa de Bancos, "Considerando esta desvantagem para o setor – evidenciada em vários estudos e, como tal, já reconhecida pela Comissão Europeia – está atualmente a ser estudada pela Comissão, na sequência das distorções que os bancos têm vindo a apontar ao actual sistema, a possibilidade de reformular estas isenções de IVA no setor financeiro." Além disso, muitos serviços bancários são sujeitos a imposto de selo que, contrariamente ao IVA, não permite qualquer dedução.

A segunda é que o adicional de solidariedade agrava a desvantagem relativa do sector bancário nacional, que já se encontra gravemente debilitado, e prejudica o atual objetivo de harmonização europeia do sector bancário. O nosso setor bancário é atualmente alvo de inúmeras medidas punitivas que prejudicam a sua competitividade, tais como este adicional de solidariedade, algumas proibições sobre comissões cobradas, a obrigação de que os bancos paguem juros a clientes sobre empréstimos concedidos se o referencial Euribor for negativo o suficiente, ao mesmo tempo que os proíbe de cobrar juros nos depósitos de clientes na situação inversa. Além disso, a própria resolução do BES colocou uma pressão importante no setor para as próximas décadas.

## **Porque se deve revogar a taxa de atribuição de títulos de habilitação a operadores de rádio e televisão?**

Esta taxa faz parte de um amplo e complexo quadro de taxas da ERC, o que torna o modelo de financiamento da entidade reguladora confuso e de elevada complexidade. Além disso, a taxa é variável, subdividindo-se em cinco escalões, consoante a população dos municípios que abrange. Como medida de simplificação administrativa e fiscal, que visa reduzir custos de contexto desnecessários, e dado o diminuto valor arrecadado com esta taxa (115 mil euros em 2019, segundo dados do INE) propõe-se que a mesma seja aplicável exclusivamente a operadores de comunicação social que utilizem o espectro hertziano terrestre (sendo este o bem escasso do domínio público ao qual a lei pretende que seja paga a sua utilização), isentando da sua aplicação os demais operadores que não utilizam o referido espectro hertziano terrestre.

### Que argumentos justificam a revogação da taxa de exibição e subscrição?

Pretende-se eliminar a taxa de exibição, um encargo criado pelo Estado para os anunciantes em meios audiovisuais que consiste numa taxa de 4% sobre o preço pago, sendo que 80% dessa receita vai para o Instituto do Cinema e Audiovisual e 20% vai para a Cinemateca. Pretende-se também eliminar a taxa de subscrição, um encargo criado pelo Estado pago pelos operadores de serviços de televisão por subscrição.

O setor audiovisual, tal como outros, tem de viver por si, pelas vendas que tem, pelos donativos que angaria e pelo investimento que consegue, não devendo ser os portugueses a pagar de forma compulsória a sua existência.

Por outro lado, estas taxas aumentam o preço dos produtos audiovisuais que os cidadãos querem realmente consumir, distorcendo este mercado.

### Que razões justificam a revogação das taxas de instalação ITUR ITED?

Os artigos 56.º e 86.º do Decreto-Lei 123/2009, de 21 de maio, estabelecem as taxas devidas ao ICP-ANACOM no âmbito das ITUR/ITED (infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios/ em edifícios).

A taxa aplicável à emissão de título de instalador é de 117 euros, e de 1.935 euros para entidades formadoras.

Esta taxa destina-se - em teoria - a cobrir custos administrativos dos atos de certificação. Porém, o valor arrecadado tem sido irrisório (13 mil euros em 2019, segundo dados do INE). Assim, propõe-se a eliminação desta taxa, como medida de simplificação administrativa e fiscal, mantendo as demais obrigações previstas na lei aplicáveis a estes profissionais e respetivas entidades formadoras, nomeadamente as relativas a formação, certificação e licenciamento.

# REVISÃO DA TRIBUTAÇÃO AUTÓNOMA

## OBJETIVOS

- Eliminar a tributação autónoma para actividades comprovadamente empresariais
- Permitir aos contribuintes que incorram despesas enquadradas no âmbito da tributação autónoma poder evitar a incidência desta taxação adicional, mediante apresentação de prova da necessidade e legitimidade de tais despesas para obtenção de lucro
- Remover a tributação autónoma sobre despesas que não são passíveis de abusos fiscais (nomeadamente remunerações variáveis pagas a órgãos de administração, já de si sujeitas a IRS e a retenção na fonte desse imposto)
- Eliminar o agravamento das taxas de tributação autónoma sobre empresas que apresentem prejuízos fiscais

## PROPOSTA

1. Alterar a tributação autónoma, quer em sede de IRC quer em sede de IRS, permitindo aos sujeitos passivos eliminar a aplicação da mesma quando demonstrem que as despesas sujeitas foram incorridas no exercício da sua atividade empresarial e necessárias para a obtenção do lucro
2. Eliminar a incidência da tributação autónoma sobre remunerações variáveis, bónus e pagamentos afins efetuados a órgãos de administração empresarial
3. Eliminar o agravamento de 10 pontos percentuais das taxas de tributação autónoma quando o sujeito passivo apura prejuízo fiscal
4. Dotar a Autoridade Tributária dos meios necessários para poder efetivamente detetar de forma célere situações de gastos empresariais não relacionados com a obtenção de lucro

## RACIONAL

1. A tributação autónoma, inserida nos códigos do IRC e do IRS, incide sobre determinadas despesas que representam factos tributários que o Estado presume estarem associados a gastos empresariais de motivação não relacionada com a obtenção de lucro. Estas despesas, ao contrário de outras despesas que são consideradas um custo necessário das empresas abatendo ao lucro fiscal e consequentemente ao imposto a pagar, são taxadas de forma a penalizar fiscalmente o seu uso, de forma indiscriminada e sem permitir que os contribuintes demonstrem que as suas ações foram legitimamente tomadas e necessárias no âmbito da sua atividade empresarial
2. Entende a Iniciativa Liberal que, sendo necessário evitar e prevenir comportamentos dolosos das empresas que lesem o Estado via medidas destinadas a prevenir abusos fiscais (e, caso ocorram, garantir que o Estado é resarcido pelo dano causado), é também necessário permitir que os contribuintes possam fazer defesa das suas ações perante a autoridade fiscal, eliminando qualquer agravamento fiscal ou penalização caso tenham atuado legitimamente e incorrido despesas necessárias para a sua atividade empresarial
3. Esta presunção pelo Estado abrange, por exemplo, a utilização de viaturas de transportes atividade empresarial do sujeito passivo, onde o Estado assume que as referidas viaturas têm uma utilização mista entre a atividade empresarial do sujeito passivo e para benefício próprio dos colaboradores ou administradores. Esta presunção abarca igualmente despesas de representação, ajudas de custo, pagamento de montantes a pessoas singulares ou coletivas residentes em jurisdições vulgo "offshores", entre outros, mesmo nos casos onde tal presunção é incorreta (sendo este facto demonstrável através de mecanismos de controlo interno empresarial)
4. Adicionalmente, a incidência da tributação autónoma abarca não apenas um conjunto de atividades eventualmente passíveis de abuso fiscal, mas também, e por motivos puramente ideológicos, bónus distribuídos a administradores empresariais. Ora, estas remunerações não só não se enquadraram como tentativas de elisão ao fisco, como são um instrumento amplamente utilizado e aceite no mundo inteiro como forma de incentivar e alinhar as ações de gestores com os objetivos empresariais. Adicionalmente, são em Portugal objeto já de tributação avultada em sede de IRS, pelo que carece de sentido serem objeto de tributação adicional
5. Por último, a tributação autónoma em sede de IRC contempla igualmente o agravamento em 10 pontos percentuais das taxas aplicáveis em sede de tributação autónoma no caso em que o sujeito passivo de IRC se encontra em prejuízo fiscal. Este normativo ignora que muitas empresas apresentam prejuízos fiscais seja por estarem em crescimento, seja por vivenciarem situações de entorno económico negativo (como amplamente evidente em 2020 e 2021), como por outras razões perfeitamente enquadráveis no normal ciclo de vida empresarial

## QUANTIFICAÇÃO

De acordo com o dossier estatístico publicado pela Autoridade Tributária, a tributação autónoma representou cerca de 568 milhões de euros em receita fiscal em sede de IRC no ano de 2019. Porem, em virtude da inexistência de dados públicos que permitam decompor a receita fiscal auferida pelo Estado português relativamente aos diferentes componentes da tributação autónoma, não é permitido aferir o impacto orçamental das medidas propostas.

Salienta-se que as medidas aqui propostas visam sobretudo permitir aos contribuintes evitar a aplicação da tributação autónoma em casos onde não exista, comprovadamente, tentativa de elisão fiscal, bem como desagravar a abusiva penalização fiscal em caso de prejuízos empresariais, e não a eliminação da tributação autónoma enquanto ferramenta anti-abuso.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Estas medidas afetarão a aplicação do normativo da tributação autónoma em que sentido?

O objetivo da tributação autónoma em Portugal prende-se com a tributação de gastos empresariais não relacionados com a obtenção de lucros (e que deveriam assim constituir gastos fiscalmente não dedutíveis), de forma a impedir tentativas de elisão ao fisco. Porém, o legislador, em vez de dotar a Autoridade Tributária dos meios necessários para detetar estas despesas não elegíveis, preferiu optar pela presunção de que determinadas categorias de despesas devem automaticamente ser agravadas, independentemente de serem realmente necessárias para a obtenção de lucro empresarial, e sem possibilidade de, mediante prova, os contribuintes poderem demonstrar a real necessidade e legitimidade de tais gastos.

Pretende-se com esta medida permitir que os contribuintes possam comprovar a necessidade empresarial de tais gastos, e obviar a aplicação da tributação autónoma nestes casos.

Adicionalmente, pretendem-se retirar elementos da tributação autónoma não relacionados com possíveis abusos fiscais, nomeadamente a tributação sobre bónus (já taxados em sede de IRS), bem como o agravamento discricionário e injustificado de 10 pontos percentuais das taxas aplicáveis em sede de tributação autónoma em caso de prejuízo fiscal do sujeito passivo.

# REVISÃO E PROGRESSIVA ABOLIÇÃO DO IMPOSTO DO SELO

## OBJETIVOS

- Abolir, até ao final da legislatura, o Imposto do Selo, permitindo o reforço da competitividade fiscal portuguesa e a desoneração fiscal das famílias e empresas em Portugal
- Desagravar o Imposto do selo, enquanto não é abolido – facilitando a concessão de financiamentos tanto a pessoas como a empresas, eliminando a (dupla) tributação de transmissões onerosas de imóveis bem como de outras transmissões gratuitas, simplificando o reporte de operações sujeitas a Imposto do Selo e respetiva liquidação, e eliminando a tributação de emissão de cheques

## PROPOSTA

1. Abolição do Imposto do Selo até ao fim da legislatura
2. De forma a atingir este objetivo, a Iniciativa Liberal propõe introduzir gradualmente, ao longo da legislatura, as seguintes medidas:
  - Isentar empréstimos empresariais, incluindo mPMEs, da aplicação de Imposto de Selo
  - Eliminar a aplicação de Imposto do Selo sobre a transmissão da propriedade de imóveis, quer onerosa, como na compra e venda, quer gratuita, como na doação
  - Eliminar sujeição de operações de arrendamento ao Imposto do Selo, mantendo, contudo, a obrigatoriedade de registo das mesmas
  - Eliminar o agravamento de 50% referente às taxas de Imposto do Selo aplicáveis ao crédito ao consumo
  - Estender a isenção de Imposto do Selo sobre transmissões gratuitas a todos os familiares
  - Estabelecer um limite mínimo de incidência do Imposto do Selo sobre transmissões gratuitas de montante equivalente ao Mínimo de Existência (correspondente a  $14 \times 1.5 \times \text{IAS}$ ), bem como reduzir a taxa de imposto respetiva de 10% para 5%

- Eliminar o Imposto do Selo incidente sobre a emissão de cheques
  - Uniformizar as taxas de tributação sobre apólices de seguro, passando as diferentes modalidades a serem tributadas à taxa mais baixa atualmente aplicável às apólices de seguros
  - Alterar o normativo referente à Declaração Mensal de Imposto do Selo, isentando as pessoas singulares do seu preenchimento e submissão e de modo a modificar a periodicidade da mesma para uma periodicidade anual
3. Em caso de alteração da Diretiva Europeia de IVA que permita tributar, em sede de IVA, juros e comissões financeiras, isentar estas de tributação em sede de Imposto de Selo passando a estar sujeitas a tributação em sede de IVA à taxa reduzida, bem como isentar de tributação em Imposto de Selo todos os atos de concessão de crédito

## RACIONAL

- O Imposto do Selo é um dos impostos mais antigos do nosso país, podendo hoje em dia ser genericamente considerado um imposto residual, tributando diversas realidades não abrangidas por outros impostos
- No atual contexto de insuficiente capitalização do tecido empresarial português e, em particular, das mPMEs nacionais, é necessário desaggravar os impostos e tributos que sobre estas recaem quando obtém financiamento para a sua atividade. Por outro lado, esta é também uma medida de justiça tributária, dado o Imposto do Selo não tributar as emissões obrigacionistas, instrumentos que são em essência empréstimos, mas que pela sua complexidade e custo de estruturação se encontram apenas ao alcance de grandes empresas como meio de financiamento, e inacessíveis para mPMEs
- Como é do conhecimento de muitas famílias portuguesas, o Imposto do Selo incide também sobre a aquisição de imóveis, incluindo para uso habitacional. Ora, o IMT já tributa as transações de imóveis, pelo que cobrar adicionalmente Imposto do Selo nestes casos consiste apenas numa injusta dupla tributação
- Adicionalmente, o Imposto do Selo tributa os contratos de arrendamento, encarecendo as rendas imobiliárias
- A aquisição de imóveis não é a única situação em que o Imposto do Selo incide sobre a transmissão de imóveis. No caso de doações e de imóveis recebidos em herança, para além da taxa de 0,8%, é ainda aplicada uma taxa adicional de 10% de Imposto do Selo

- Adicionalmente, esta taxa de 10% aplica-se a todas as aquisições gratuitas de bens, sendo que as isenções existentes estão longe de se afigurar suficientes (por exemplo, em 2021 foram noticiadas visitas de agentes do Fisco a cerimónias de casamento com vista a proceder à liquidação de imposto de Selo sobre as ofertas aos nubentes que excedessem 500 euros de valor). Esta tributação é manifestamente excessiva, revelando-se outra vez como dupla tributação, tendo sido os bens ou as quantias objeto de doação já tributados (em sede de IVA e/ou outros impostos) aquando da sua aquisição inicial
- É também, infelizmente, do conhecimento de muitos portugueses a incongruência existente a este nível quando se trata do Imposto do Selo sobre as heranças ou outras transmissões gratuitas inter-familiares, pois apenas nos casos de “cônjuges ou unidos de facto, descendentes e ascendentes” é que tais transmissões se encontram isentas de Imposto do Selo. Por exemplo, os bens deixados em herança a sobrinhos ou sobrinhos-netos não estão isentos da taxa de 10%, assim como não estão isentas as transmissões gratuitas entre irmãos
- No contexto da atual conjuntura económica, é importante retirar medidas que onerem ainda mais as famílias portuguesas, em particular as de menores rendimentos, que são as mais propensas a recorrer ao crédito como forma de suprir as suas necessidades de efetuar despesas de consumo. Recorda-se que operações de crédito ao consumo são agravadas em 50% das taxas previstas nas verbas 17.2.1 a 17.2.4 da Tabela Geral do Imposto do Selo

## QUANTIFICAÇÃO

- De acordo com as estatísticas publicadas pela Autoridade Tributária relativamente à receita fiscal obtida em sede de Imposto do Selo, as receitas relativas à taxa de 0,8% sobre transmissão de imóveis representaram cerca de 243 milhões de euros em 2020, sendo que as relativas à taxa de 10% sobre as doações e sucessões representaram cerca de 66 milhões de euros. Já as receitas de imposto do sello relativas aos cheques passados em território nacional representaram cerca de 1 milhão de euros de receita fiscal em 2020
- Quanto às demais alterações legislativas aqui propostas no curto prazo, não é possível aferir a sua quantificação, em virtude da não existência de dados ou estimativas aplicáveis a essas matérias em termos de impacto económico ou receita fiscal obtida
- O Imposto do Selo, em termos globais, representou cerca de 1,7 mil milhões de euros em 2020, pelo que a abolição deste imposto permitiria desaggravar a carga fiscal sobre os contribuintes portugueses por este montante

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porquê a abolição global do Imposto do Selo como um objetivo a atingir até ao final de legislatura?

O atual enquadramento do Imposto do Selo como um imposto de natureza residual e a inadaptação de muitas das suas verbas ao estado atual de evolução da economia levanta questões quanto à existência deste imposto e a constatar que este se trata de um imposto sem paralelo nos demais parceiros económicos de Portugal.

Por este motivo, a Iniciativa Liberal entende que a abolição do Imposto do Selo poderá representar parte dos ingredientes necessários para impulsionar Portugal para níveis superiores de crescimento económico e assegurar, o quanto antes, uma acelerada convergência da economia portuguesa e do PIB per capita com os países da União Europeia.

### Porquê isentar de Imposto do Selo as mPMEs?

Esta tipologia de empresas é claramente marcada por problemas de subcapitalização e dificuldade no acesso ao financiamento.

As mPMEs, pela sua reduzida dimensão, têm menor poder negocial em relação à banca comercial e não podem estruturar operações de financiamento através de emissões obrigacionistas (pois são complexas e custosas). Empresas de maior dimensão têm maior facilidade no acesso ao financiamento e poderem recorrer a instrumentos de financiamento isentas de Imposto do Selo (como as emissões obrigacionistas), o que leva a uma diminuição da competitividade das mPMEs relativamente às congéneres de maior dimensão.

Ora, não existe razão económica para que mPMEs tenham de suportar como custo de financiamento Imposto de Selo, enquanto as emissões obrigacionistas que estão em muitos casos fora do alcance de mPMEs não se encontram sujeitas a esta tributação.

Assim, urge corrigir esta situação, sendo que a isenção proposta pretende criar um ambiente mais favorável ao desenvolvimento e expansão das mPMEs em Portugal.

### **Porquê revogar o agravamento de 50% no crédito ao consumo?**

Este agravamento de 50% no crédito ao consumo tem sido uma das bandeiras do Executivo socialista desde 2016, tendo estado presente em todos as respetivas leis anuais do Orçamento do Estado.

Entende a Iniciativa Liberal que no atual contexto pós-pandémico e de recuperação económica, agravamentos de impostos, qualquer que seja a sua natureza, são contraproducentes e não se coadunam com uma estratégia de retoma e crescimento económico.

### **Porquê eliminar a verba 1.1 da Tabela Geral do Imposto do Selo?**

Neste momento, a compra e venda de imóveis contempla tributação em sede de dois impostos: o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e Imposto do Selo.

Ora, tendo em consideração de que não faz sentido tributar a mesma realidade via impostos distintos, a Iniciativa Liberal entende que estas transações, quando sujeitas a imposto, deverão ser exclusivamente tributadas em sede de IMT e excluídas da aplicação de Imposto de Selo.

### **Porquê estender a isenção de imposto do Selo sobre transmissões gratuitas a todos os familiares?**

Neste momento, apenas se encontram isentas de tributação as transmissões gratuitas entre cônjuges, unidos de facto e descendentes e ascendentes familiares. Existe nesta situação uma clara discricionariedade do legislador, que privilegia descendentes e ascendentes familiares, mas ignora que, em processos de partilha de heranças indivisas, encontram-se muitas vezes envolvidos diferentes familiares que acabam por não beneficiar da referida isenção. Assim, por uma questão de justiça tributária, urge corrigir a situação aqui em discussão.

## **Porquê desagravar o enquadramento fiscal em sede de Imposto do Selo relativamente às demais transmissões gratuitas?**

O estabelecimento de um limite mínimo de incidência bem como a redução da taxa pretende mitigar a clara dupla tributação económica que se verifica nestes casos, dado que a transmissão gratuita (alvo de tributação em sede deste imposto) tem como subjacente bens e serviços já previamente tributados.

Assim, estas medidas pretendem mitigar esta situação que já se traduziu em inspeções tributárias desnecessárias a casamentos, batizados e outros eventos sociais, devido ao facto dos respetivos donativos consubstanciarem transmissões gratuitas sob o ponto de vista deste imposto.

## **Devemos eliminar o Imposto do Selo sobre cheques emitidos em Portugal?**

Considerando a gradual obsolescência do cheque como meio de pagamento de transações em Portugal nas últimas décadas e, consequentemente, a imaterial receita fiscal advinda da incidência de Imposto do Selo sobre a sua emissão, o Imposto do Selo sobre cheques deverá ser removido, atendendo à evolução e sofisticação dos meios de pagamento utilizados pelos agentes económicos nacionais.

## **Fará sentido não sujeitar as pessoas singulares ao reporte de atos sujeitos a Imposto do Selo através da DMIS?**

A instabilidade fiscal e de procedimentos administrativos gera entropias que acabam por afetar mais as pessoas singulares. Neste contexto, apesar da DMIS propiciar um reporte de informação mais regular e completo em sede de Imposto do Selo, o reduzido número de operações sujeitas a este imposto praticadas por pessoas singulares e alteração do procedimento de pagamento deste encargo através da DMIS poderá gerar mais desvantagens que benefícios para a Autoridade Tributária e o Estado português.

Assim, entende-se que estas pessoas não deverão estar abrangidas pela obrigação de reporte da DMIS, ficando o pagamento do Imposto do Selo para as pessoas singulares adstrito à guia multi-imposto, procedimento adotado até então.

# REFORMA DO IRC E ELIMINAÇÃO DA DERRAMA ESTADUAL

## OBJETIVOS

- Impulsionar o crescimento económico através de maior competitividade fiscal, com vista a estimular a iniciativa empresarial, a atração de capital e investimento produtivo no país, e a recapitalização do nosso tecido económico.

## PROPOSTA

1. Reduzir taxa nominal de IRC de 21% para 15%
2. Reduzir taxa reduzida de IRC de 17% para 12,5% (aplicável aos sujeitos passivos que se qualifiquem como Pequenas e Médias Empresas (PME) com matéria coletável até €25.000)
3. Alargar matéria coletável abrangida pela taxa reduzida de IRC aplicável no interior do país e nas Regiões Autónomas, passando a abranger os primeiros € 250.000 de matéria coletável (aumento face aos atuais €25.000)
4. Eliminar a derrama estadual (e o pagamento adicional por conta relacionado)

## RACIONAL

1. A Iniciativa Liberal considera que lucros reinvestidos pelas empresas, que contribuem para dinamizar a atividade económica do país resultando assim no aumento do rendimento per capita nacional, não devem ser taxados. Apenas a parte do lucro distribuída aos acionistas (ex. dividendos) deve ser taxada, e isto pode ser feito exclusivamente em sede de IRS, permitindo simplificar o sistema fiscal abolindo o IRC (o que na prática isentaria de tributação apenas os lucros reinvestidos, pois os lucros distribuídos seriam tributados em IRS).

2. Reconhecendo o impacto que a implementação imediata desta medida teria no equilíbrio orçamental sem um acompanhamento simultâneo de medidas estruturais de redução sustentada da despesa do Estado e validação de enquadramento internacional, propõe assim a Iniciativa Liberal um conjunto de medidas transicionais, a implementar durante a legislatura, destinadas a:
  - Dinamizar a economia e potenciar o aumento sustentado e generalizado de rendimentos
  - Simplificar o IRC
  - Desonerar as empresas nacionais de custos de contexto que sobre elas recaem
  - Aumentar a competitividade fiscal do país
  - Potenciar o investimento, nacional e estrangeiro, em capacidade produtiva em Portugal
  - Acelerar a recapitalização das empresas portuguesas
4. Reduzir a taxa de IRC é uma ferramenta essencial para contribuir para o estímulo da atividade económica, tornando o investimento no país mais competitivo a nível internacional permitido assim captar recursos para aumentar a capacidade produtiva nacional. A taxa de IRC atual prejudica o investimento, sendo desejável uma aproximação aos níveis de tributação dos países europeus, sobretudo dos que concorrem diretamente na mesma liga económica que Portugal
5. Adicionalmente, pretende-se aliviar a carga fiscal e os custos de contexto relacionados que recaem sobre as pequenas e médias empresas, de forma a maximizar a viabilidade económica das mesmas, com uma diminuição da taxa reduzida de IRC em vigor
6. Desenvolver o país como um todo e fomentar a criação de emprego, através do aumento da atratividade fiscal do interior do país e das Regiões Autónomas, subindo o limite de matéria coletável para aplicação da taxa reduzida de IRC nestes territórios
7. Por último, pretende-se igualmente eliminar a derrama estadual, medida fiscal extraordinária que ainda não foi revertida e que se revela prejudicial à competitividade fiscal portuguesa relativamente aos seus parceiros comerciais. À medida que ganham escala, as empresas portuguesas incorrem em cada vez mais tributação, prejudicando de forma severa a sua competitividade vs. congéneres internacionais

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porquê reduzir as taxas de IRC em Portugal?

No atual contexto económico mundial onde Portugal se insere, nunca foi tão significativa a mobilidade internacional de capitais e de empresas. Neste contexto, um dos principais fatores de atratividade de investimento é o enquadramento fiscal, em particular, a taxa de IRC aplicável sobre as empresas.

Portugal, segundo dados da Tax Foundation da OECD, ocupa o 34.º lugar no ranking de competitividade fiscal e a 2.ª posição na União Europeia em termos de taxa máxima de IRC (31,5% (incluindo derrama estadual e municipal), largamente superior aos seus parceiros económicos na União Europeia sendo apenas ultrapassado pela França com uma taxa máxima de IRC de 34,4%. Atendendo que todos os países com taxas de IRC inferiores à portuguesa no seio da União Europeia apresentam dinâmicas de crescimento económico, e que se encontram a atrair empresas e mão-de-obra qualificada, urge aumentar a competitividade fiscal portuguesa para inverter a estagnação económica das passadas duas décadas

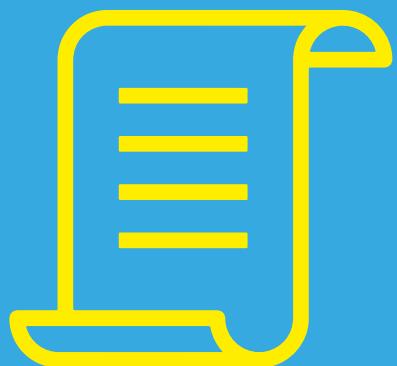
### A derrama estadual, e consequente progressividade do IRC, foi uma medida de caráter extraordinário?

A derrama estadual do artigo 87.º-A do Código do IRC foi introduzida pelo PEC III de José Sócrates, em 2010, 22 anos após a criação do IRC em 1988. Quando da sua introdução, a derrama estadual previa apenas um escalão, cuja taxa era de 2,5% para lucros fiscais acima dos 2 milhões de euros. Com o programa de ajustamento da "troika", foram-se adicionando escalões e aumentando as taxas, sendo que, hoje em dia, para além da taxa de 21% de IRC, as empresas com lucros superiores a 1,5 milhões de euros estão sujeitas a taxas de derrama estadual de 3, 5 e 9%, consoante o escalão. Adicionando a derrama municipal, a taxação sobre o lucro empresarial em Portugal pode chegar assim a 31,5%. Uma medida extraordinária cuja governação do PS apoiado pelos partidos de extrema-esquerda nunca reverteu.

O IRC foi criado como imposto não progressivo, e é essa também a realidade observada nos países europeus em relação aos equivalentes impostos sobre lucros empresariais; ademais lucros nominalmente mais elevados podem ser expressão de maiores capitais investidos e não necessariamente de maior rentabilidade, não refletindo assim uma capacidade contributiva mais do que proporcional.



**20**



**BUROCRACIA**

**OS CIDADÃOS E ENTIDADES NÃO DEVEM SER INFERNIZADOS POR BUROCRACIA SEMPRE QUE QUEIRAM FAZER ALGUMA COISA, SEMPRE QUE ESTEJAM A FAZER ALGUMA COISA, SEMPRE QUE DEIXEM DE FAZER ALGUMA COISA. A BUROCRACIA ZERO DEVE SER UM OBJECTIVO DE TODOS OS SERVIÇOS PÚBLICOS.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### CHOQUE DESBUROCRÁTICO

- Desburocratizar a Administração Central, eliminando ou simplificando procedimentos administrativos trabalhosos
- Reduzir o esforço e custos (em termos de tempo, dinheiro e energia) dos cidadãos, empresas, e Administração Local no cumprimento de obrigações de natureza burocrática exigidas pela Administração Central.
- Reduzir as consequências para o cidadão, para a economia e para a sociedade da complexidade, ineficiência, e morosidade da Administração Pública
- Reduzir custos de contexto e aumentar a atratividade do país para o investimento.
- 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).
- Criar uma cultura de melhoria contínua, de desburocratização contínua, na administração pública.

# CHOQUE DESBUROCRÁTICO

## OBJETIVOS

- Desburocratizar a Administração Central, eliminando ou simplificando procedimentos administrativos trabalhosos
- Reduzir o esforço e custos (em termos de tempo, dinheiro e energia) dos cidadãos, empresas, e Administração Local no cumprimento de obrigações de natureza burocrática exigidas pela Administração Central.
- Reduzir as consequências para o cidadão, para a economia e para a sociedade da complexidade, ineficiência, e morosidade da Administração Pública
- Reduzir custos de contexto e aumentar a atratividade do país para o investimento.
- 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).
- Criar uma cultura de melhoria contínua, de desburocratização contínua, na administração pública.

## PROPOSTA

1. O cidadão deve ser informado de forma clara pelo Estado sobre qual o esforço que lhe é exigido em cada formulário ou pedido de informação (exemplo: “preencher este formulário demora em média 12 minutos”);
2. Todos os formulários e pedidos de informação recorrentes solicitados pela Administração Central (entidades ou serviços associados ao poder executivo) deverão cumprir os seguintes princípios:
  - e. **Necessidade:** a informação em questão é crítica para a tomada de decisão ou processo associado;
  - f. **Minimalista:** apenas é solicitada informação necessária, não sendo pedida informação redundante ou já disponível;
  - g. **Melhor alternativa:** é o método que exige menos esforço ao cidadão ou, não sendo o caso, as alternativas têm um custo proibitivo;
  - h. **Razoabilidade:** o esforço pedido ao cidadão ou empresa é adequado face ao fim que se pretende atingir;
  - i. **Consequente:** o fim que visa atingir é necessário (ex. um pedido de aprovação ou de licença que poderia ser dispensado);

3. Nenhum cidadão, empresa ou entidade deve ser sujeita a um sem fim de exigências burocráticas. Sempre que determinado processo requeira interação várias entidades, deve ser concentrada toda a tramitação num único departamento ou unidade.
4. Todas as exigências de informação devem ser reavaliadas no máximo a cada 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 o procedimento burocrático o ónus de demonstrar que o mesmo é necessário 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.
8. Revisão sistemática da regulamentação de ordenamento do território e ambiental e progressiva substituição de normas regulamentares por objetivos a atingir contratualmente.
9. A revisão deve ser gradual, com objetivos sectoriais semestrais, com clara prioridade para a regulamentação de uso do solo, quer urbano, quer rural.
10. 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.
11. 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.

## RACIONAL

1. Segundo o estudo Doing Business 2020 do Banco Mundial em Portugal gastam-se 243 horas/ano para pagar impostos, contra 158,8 horas/ano em média no grupo de países com os quais Portugal compara.
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 avulsas, 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.

## 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.

Obviamente, este tipo de metodologia deverá considerar processos e hábitos de melhoria contínua.

### 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.

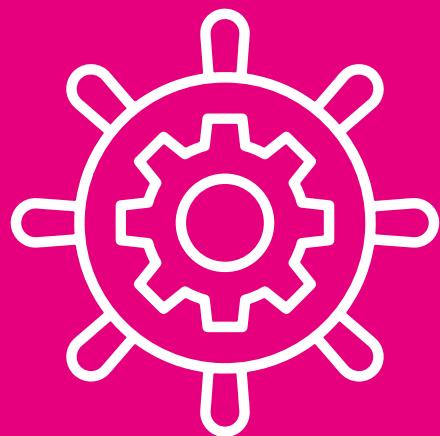
## Para além dos cidadãos e das empresas privadas, a própria Administração Pública irá beneficiar desta iniciativa?

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.



21



REGULAÇÃO

**A INICIATIVA LIBERAL RECONHECE O PAPEL DA REGULAÇÃO ECONÓMICA, ESPECIALMENTE EM SECTORES ECONÓMICOS ONDE HAJA GRANDE ASSIMETRIA ENTRE PRESTADORES E CLIENTES. CONTUDO, ESTA REGULAÇÃO DEVE SER INDEPENDENTE, DESPOLITIZADA E DESBUROCRATIZADA. PARA TAL É PRECISO REFORMAR O MODELO DE REGULAÇÃO, IMPOR SEPARAÇÃO ENTRE O PODER POLÍTICO E DIRIGENTES DOS REGULADORES, SIMPLIFICAR REGULAMENTOS, E TORNAR A SUA OPERAÇÃO E DESEMPENHO MUITO MAIS TRANSPARENTES.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### POR ENTIDADES REGULADORAS VERDADEIRAMENTE INDEPENDENTES E EFICAZES

- Assegurar que as entidades reguladoras independentes dispõem da independência e dos meios necessários para o exercício efetivo, imparcial e tempestivo das suas funções.
- Os membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades reguladoras independentes passam a ser selecionados após concurso internacional conduzido pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), com um perfil de competências elaborado em articulação com a entidade reguladora.
- Os membros dos órgãos de administração e fiscalização continuam a ser designados por resolução do Conselho de Ministros, após audição e parecer da Assembleia da República.
- Introduzir um requisito de independência de espírito e de prevenção e mitigação de conflitos de interesses aquando da seleção de membros dos órgãos para as entidades reguladoras independentes, bem como um regime de incompatibilidade com o exercício prévio recente de funções governativas.
- Assegurar um nível de financiamento adequado efetivo para as entidades reguladoras, assegurando que os seus estatutos preveem meios adequados para o respetivo financiamento.
- Estabelecer uma proibição legal de cativação de verbas sobre os montantes das receitas próprias das entidades reguladoras e de o Governo sujeitar a autorização prévia os contratos e a realização de despesas destas entidades, estabelecendo uma verdadeira autonomia na gestão de pessoal das entidades reguladoras.

## SIMPLIFICAR A REGULAÇÃO, TORNÁ-LA EFICAZ E EFICIENTE

- Simplificar e desburocratizar a regulação aplicável aos diversos setores da economia, onde for relevante e apropriado, numa lógica de maximização dos benefícios regulatórios e minimização do desperdício;
- Aproveitar as diversas formas de regulação possíveis da forma mais eficiente;
- Implementar sistemas eficazes de acompanhamento e monitorização de políticas regulatórias, atendendo a objetivos claros e indicadores bem construídos para cada política regulatória, de forma a conseguir otimizar as políticas regulatórias;
- Aproveitar as oportunidades criadas pela tecnologia e colocá-las ao serviço da regulação.
- Melhorar a regulação bancária
- Harmonizar a legislação bancária portuguesa com os padrões impostos pela legislação europeia, com cariz de urgência;
- Robustecer a legislação bancária portuguesa, à luz do debate público em torno desta matéria e das conclusões das comissões parlamentares de inquérito relevantes.

# POR ENTIDADES REGULADORAS VERDADEIRAMENTE INDEPENDENTES E EFICAZES

## OBJETIVOS

Assegurar que as entidades reguladoras independentes dispõem da independência e dos meios necessários para o exercício efetivo, imparcial e tempestivo das suas funções.

## PROPOSTA

1. Os membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades reguladoras independentes passam a ser selecionados após concurso internacional conduzido pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), com um perfil de competências elaborado em articulação com a entidade reguladora.
2. Os membros dos órgãos de administração e fiscalização continuam a ser designados por resolução do Conselho de Ministros, após audição e parecer da Assembleia da República.
3. Introduzir um requisito de independência de espírito e de prevenção e mitigação de conflitos de interesses aquando da seleção de membros dos órgãos para as entidades reguladoras independentes, bem como um regime de incompatibilidade com o exercício prévio recente de funções governativas.
4. Assegurar um nível de financiamento adequado efetivo para as entidades reguladoras, assegurando que os seus estatutos preveem meios adequados para o respetivo financiamento.
5. Estabelecer uma proibição legal de cativação de verbas sobre os montantes das receitas próprias das entidades reguladoras e de o Governo sujeitar a autorização prévia os contratos e a realização de despesas destas entidades, estabelecendo uma verdadeira autonomia na gestão de pessoal das entidades reguladoras.

## RACIONAL

1. A boa regulação económica é essencial para colmatar eventuais falhas de mercado, que levem a um funcionamento menos eficiente dos mesmos.
2. A boa regulação económica assume um cariz marcadamente técnico, exigindo um grau de especialização relevante da parte de quem a propõe e de quem supervisiona o seu cumprimento.
3. As entidades reguladoras visam congregar pessoas de elevada valia técnica, no sentido de propor e aplicar princípios, regras e orientações adequados para o exercício de uma determinada atividade, promovendo assim a existência de regulação de boa qualidade.
4. As entidades reguladoras devem ainda encontrar-se suficientemente capacitadas para intervir sempre que necessário para fazer cumprir a regulação vigente.
5. Para exercerem de forma efetiva, imparcial e tempestiva as suas atribuições, as entidades reguladoras devem ter garantida a sua independência e meios humanos, financeiros e técnicos adequados para o exercício das mesmas.
6. A atual lei-quadro das entidades reguladoras já estabelece um conjunto de garantias legais de independência, formas de financiamento e requisitos relativos ao governo e organização interna das entidades reguladoras.
7. No entanto, estas garantias são colocadas em causa pela escolha de pessoas para liderar estas entidades, que não tenham o perfil adequado ou tenham conflitos de interesses relevantes (designadamente, conflitos de interesses relacionados com a respetiva relação com o Governo).
8. É essencial escolher pessoas com base na idoneidade, no mérito e na efetiva qualificação para a função, tendo em conta todos os conflitos de interesses relevantes.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Porque é importante assegurar a independência das entidades reguladoras?**

As entidades reguladoras têm um mandato legal para fazer executar princípios, regras e orientações sobre uma determinada área de atividade económica, de forma a mitigar falhas de mercado. A sua independência assegura que não beneficiam determinadas partes interessadas no exercício das suas funções, focando-se em exclusivo em fazer cumprir os normativos que devem fazer cumprir. Por outro lado, é essencial assegurar que as entidades reguladoras não são capturadas pelas entidades reguladas, o que as levariam a não exercer a sua função com a eficácia desejada, em detrimento da eficiência do mercado e dos interesses dos consumidores.

### **Porquê um concurso público internacional?**

Os concursos públicos internacionais aumentam o grau de transparéncia e permitem abrir as posições a um leque mais vasto de candidatos qualificados, mitigando o risco de escolhas enviesadas.

### **Manter-se-ia a designação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades reguladoras por resolução do Conselho de Ministros?**

Sim, a dignidade da função recomenda uma deliberação por parte do Conselho de Ministros. Esta deliberação será tomada de forma colegial, beneficiando assim do debate inerente a essa forma de decidir.

### **Manter-se-ia o parecer da Assembleia da República?**

Sim, o parecer da Assembleia da República manter-se-ia, como instrumento indispensável de escrutínio político.

### **Porquê introduzir um requisito de adequação relativo à independência de espírito e à prevenção e mitigação de conflitos de interesses?**

A independência de espírito é essencial para o exercício autónomo de uma determinada função. Ela caracteriza-se por impermeabilidade a pressões e capacidade para ter opiniões próprias e para desafiar tomadas de posição por parte de outros.

Os conflitos de interesses toldam a independência da pessoa, colocando-a a servir interesses que não aqueles que deveria estar a servir. A sua prevenção e mitigação são essenciais para assegurar uma efetiva independência dos membros dos órgãos de administração e fiscalização, promovendo que se foquem nos interesses que se encontram mandatados a prosseguir, e da própria entidade reguladora.

## **Porquê assegurar o financiamento adequado das entidades reguladoras?**

A falta de financiamento inquiña a independência da instituição, fragilizando-a, e tornando-a potencialmente mais facilmente permeável a ser capturada por interesses instalados. Torna também mais difícil à entidade reguladora atrair e reter talento, bem como adquirir os meios técnicos necessários ao cabal exercício da sua função, com risco sério de diminuição da qualidade da regulação.

## **Porquê proibir legalmente as cativações e a intervenção direta do Governo na capacidade das entidades reguladoras para contratar e para gerir os seus colaboradores?**

A possibilidade de cativar receitas permite ao Governo limitar a capacidade efetiva das entidades reguladoras de exercerem as suas funções. Além de constituir uma ingerência inaceitável na gestão financeira destas entidades, pode também ser utilizado para as controlar, exercendo por essa via o Governo um controlo ilegítimo sobre as decisões das entidades reguladoras, mediante ameaça ou cativação efetiva de receitas.

Por outro lado, as entidades reguladoras necessitam de assegurar competitividade no recrutamento e na retenção de colaboradores de elevada qualidade para o exercício cabal da sua atividade regulatória. A ingerência do Governo nestas matérias constitui uma inaceitável limitação à independência das entidades reguladoras, dificultando ainda a sua capacidade para atrair e reter talento (sendo a concentração de pessoas de elevada qualificação técnica para o exercício destas tarefas uma das razões pelas quais são criadas entidades reguladoras).

## **Este procedimento concursal é igual ao procedimento de seleção e provimento de cargos de direção superior na Administração Pública e de cargos de direção nos Institutos Públicos?**

Este procedimento é muito semelhante ao procedimento de seleção e provimento de cargos de direção superior na Administração Pública e de cargos de direção nos Institutos Públicos, salvaguardando-se, todavia, a independência das entidades reguladoras, através duma diminuição dos poderes do Governo para definir o perfil de adequação ao cargo neste procedimento face aos que se verificam naqueles.

A CRESAP elaboraria o perfil de competências do candidato após consultar o Conselho de Administração da entidade reguladora, e considerando os requisitos legais, como idoneidade e ausência de conflito de interesses. O membro do Governo a quem compete a indicação só poderia alterar este perfil de competências mediante fundamentação expressa.

# SIMPLIFICAR A REGULAÇÃO, TORNÁ-LA EFICAZ E EFICIENTE

## OBJETIVOS

- Simplificar e desburocratizar a regulação aplicável aos diversos setores da economia, onde for relevante e apropriado, numa lógica de maximização dos benefícios regulatórios e minimização do desperdício;
- Aproveitar as diversas formas de regulação possíveis da forma mais eficiente;
- Implementar sistemas eficazes de acompanhamento e monitorização de políticas regulatórias, atendendo a objetivos claros e indicadores bem construídos para cada política regulatória, de forma a conseguir otimizar as políticas regulatórias;
- Aproveitar as oportunidades criadas pela tecnologia e colocá-las ao serviço da regulação.

## PROPOSTA

1. Concretizar que, ao efetuar uma análise de impacto regulatório, devem ser identificados, de forma clara, os objetivos, os custos e os riscos associados a uma determinada solução, qualquer que seja o órgão ou a entidade responsável pela análise em causa.
2. Especificar, por lei, que a escolha de um determinado instrumento regulatório deve ser justificada numa lógica de avaliação de proporcionalidade, sendo especificadas a sua adequação, a sua necessidade e feita uma análise sobre se os custos ultrapassam ou não os benefícios da escolha do instrumento em causa, potenciando a utilização de instrumentos de cariz não-vinculativo e estudando a utilização de contratos regulatórios.
3. Estabelecer, por lei, a necessidade de monitorização contínua e revisão periódica das políticas públicas, de acordo com indicadores ajustados à política em causa, e tendo em conta os seus objetivos, os seus riscos e custos efetivos, através da introdução de disposições relativas à apresentação de relatórios periódicos e de momentos obrigatórios de reponderação.
4. Introdução de uma obrigação legal de órgãos públicos, como o Governo, a Assembleia da República ou as entidades reguladoras, promoverem debates sobre políticas públicas, convidando para o efeito, entre outros, centros de estudos académicos, think tanks e outras entidades, portuguesas ou estrangeiras, com conhecimento e experiência relevantes para o debate em causa.

5. Adotar uma prática regulatória de simplificação e desburocratização, focada em princípios e não necessariamente em regras, que permita uma rápida e fácil apreensão da regulação em causa e uma intervenção cabal por parte das entidades reguladoras onde e quando necessário.
6. Promover o estabelecimento de regulação tendencialmente com base em princípios, acompanhados de instrumentos que auxiliem a aplicação dos princípios em causa, deixando as regras para onde estas efetivamente se justifiquem.
7. Investir na investigação e na aquisição de tecnologia vocacionada para o desenvolvimento, para o estudo e para o acompanhamento da implementação de políticas públicas, bem como para auxiliar a implementação e monitorização do cumprimento da regulação.

## RACIONAL

1. A boa regulação é essencial para o adequado funcionamento de uma economia de mercado.
2. A regulação deve servir para potenciar o regular funcionamento da economia de mercado, sendo os custos injustificados incorridos para dar cumprimento à regulação vigente, ao invés, um desperdício, com efeitos negativos desnecessários e contraproducentes.
3. Importa definir soluções regulatórias que sejam fáceis de apreender e minimizem os custos de cumprimento, facilitando assim o cumprimento espontâneo por parte das entidades reguladas e a supervisão por parte das entidades reguladoras.
4. Importa assegurar que a política regulatória seguida se encontra a atingir os objetivos a que se propôs e minimizar os seus custos e os seus riscos.
5. Para o efeito, é necessário saber-se, à partida, quais os objetivos que a política se propõe atingir, de forma clara e concreta, bem como quais os custos e riscos potencialmente associados às várias opções possíveis para atingir esses objetivos.
6. Importa ainda monitorizar a implementação da política, verificando se a mesma se encontra efetivamente a ser implementada e em que termos, quais os resultados concretos da política regulatória, se existem custos ou riscos não antecipados, e se os riscos potenciais identificados se materializaram ou não.
7. Por outro lado, deve utilizar-se o instrumento regulatório mais adequado, de entre o leque de instrumentos regulatórios disponíveis. O foco, em Portugal, tende a centrar-se em instrumentos regulatórios de cariz legal, ou em instrumentos juridicamente vinculativos, não sendo dado o devido ênfase a instrumentos como orientações ou contratos regulatórios.

8. A regulação deve também procurar ser perene e constante, e assentar primordialmente em princípios, deixando as regras para quando estritamente necessário. Constantes alterações criam disruptões constantes e aumentam os custos regulatórios, além de introduzirem incerteza quanto à regulação vigente.
9. A utilização de princípios promove essa perenidade, dado que os princípios subjacentes a um determinado objetivo de interesse público tenderão a manter-se mesmo havendo alterações no setor regulado. As regras têm maior tendência a tornar-se obsoletas, sendo também mais complexas e porosas, facilitando situações em que existe cumprimento na forma, mas não na substância.
10. Em todos os casos, no entanto, deve criar-se um quadro regulatório que permita a compreensão, a cada momento, daquilo que deve ser feito e como, podendo os princípios ser complementados por instrumentos de caráter não-vinculativo, que os densifiquem.
11. A regulação tem de estar atualizada incluindo os recursos tecnológicos e know how, colocando-os ao serviço de quem desenha e implementa as políticas e os instrumentos regulatórios. A tecnologia digital, utilizada com a devida ponderação e atendendo aos riscos que representa, poderá ter um papel importante a potenciar a eficácia e a eficiência regulatórias.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual a relevância da regulação?

A regulação é essencial para assegurar que os mercados funcionam minimizando as suas falhas e potenciando as suas virtudes, maximizando benefícios para os consumidores e minimizando danos para bens de interesse coletivo, como o meio ambiente ou a estabilidade financeira, entre muitos outros.

A regulação permite promover que os custos de uma determinada atuação sejam incorridos por quem a pratica, e não por terceiros, e que existem incentivos claros para que os agentes do mercado ajam em benefício também de interesses coletivos que, de outra forma, seriam colocados em causa.

### Porquê a ênfase na existência de vários tipos de instrumentos regulatórios e em assegurar que os mesmos se encontram devidamente calibrados?

Existem diversas formas de regular a economia. Todas elas geram incentivos para o cumprimento de um determinado objetivo regulatório, mas de forma diferente. Existem instrumentos que assentam mais na coerção e outros que assentam mais na aceitação voluntária da adoção de um determinado comportamento.

Na medida em que estes últimos sejam efetivos, não se vê necessidade para avançar para mecanismos mais coercivos. O cumprimento espontâneo e voluntário tende a ser um cumprimento mais substancial, por existir uma maior relação da entidade regulada com o objetivo proposto, enquanto no caso de instrumentos mais coercivos, o objetivo pode ser visto como uma imposição externa, a cumprir pelos menos, ou até de forma meramente formal.

## O que é um contrato regulatório? Quais as vantagens e desvantagens?

Um contrato regulatório é um acordo celebrado entre uma entidade com competência regulatória e entidades reguladas, sobre a forma de atingir um determinado objetivo regulatório.

Os contratos regulatórios assentam numa negociação entre a entidade com competência regulatória e as entidades reguladas e são de adesão voluntária, o que aumenta o nível de ligação efetiva das entidades reguladas aos objetivos e às soluções regulatórias encontradas, dado que aderiram aos objetivos e às soluções voluntariamente. Permitem ter em conta objetivos de interesse público e a visão das entidades reguladas sobre o tema, numa tentativa de conciliar a prossecução dos objetivos de interesse público com uma minimização de custos e aumento da eficiência.

Os contratos regulatórios podem ser pouco ambiciosos, se a entidade com responsabilidade regulatória ceder, em demasia, às pretensões das entidades reguladas, e o seu incumprimento não terá as mesmas consequências que o incumprimento de uma lei ou de um regulamento. Estes riscos deverão ser mitigados durante a negociação do contrato regulatório.

## O que é soft law/instrumentos de cariz não-vinculativo? Quais as vantagens e desvantagens?

A soft law integra instrumentos que não são passíveis de sanção (em sentido estrito; p. ex. coimas ou multas) caso sejam incumpridos. Habitualmente, incluem mecanismos de comply or explain (cumprir ou justificar), mediante os quais as entidades reguladas devem, em princípio, cumprir com o instrumento, ou explicar a razão para não o fazer. Poderão ainda vir associados à divulgação de listas de entidades cumpridoras e incumpridoras.

Os instrumentos de soft law são flexíveis, dado que não obrigam ao seu cumprimento, criando outro tipo de incentivos para serem seguidos. A sua aplicação permite, mais facilmente, ter em conta a situação concreta de uma entidade regulada, do que instrumentos vinculativos.

Ao não permitirem uma sanção de cariz formal, poderá haver a tentação de as entidades reguladas ignorarem estes instrumentos, em especial em Portugal, onde os mesmos não têm grande tradição (embora já sejam utilizados). Assim, a utilização destes instrumentos deve ser acompanhada de mecanismos alternativos que promovam a sua efetividade, como os já referidos mecanismos de comply or explain ou listas de cumpridores e incumpridores.

## **Porquê avaliar o impacto regulatório de uma determinada política? Em que termos deve essa avaliação ser feita?**

O mercado é, ele próprio, uma forma de regulação, assente numa lógica de liberdade contratual e de negociação entre as partes. As dinâmicas de mercado podem, no entanto, ter impactos nefastos, que importa minimizar. É essa minimização que justifica e legitima a intervenção regulatória.

De forma a perceber qual a melhor forma de intervir, importa avaliar diversas opções e os seus impactos. Apenas dessa forma será possível decidir qual tem a melhor relação custo-benefício e qual a que melhor mitiga os riscos em presença.

Ao fazer uma avaliação de impacto regulatório adequada, encontramo-nos a assegurar que estamos a intervir de forma proporcional, selecionando adequadamente os objetivos e/ou as opções regulatórias. Uma intervenção excessiva, além do que seria necessário, será ilegítima e injustificada, porque vai além daquilo que justifica e legitima a intervenção regulatória em causa.

A avaliação deve ser efetuada tendo por base uma metodologia rigorosa, de acordo com as melhores práticas internacionais, com base em informação fidedigna e de forma transparente e de fácil escrutínio por terceiros (quer da avaliação, quer da metodologia utilizada).

## **Porquê monitorizar a implementação de políticas regulatórias?**

A regulação visa atingir um determinado objetivo. A monitorização da implementação, em concreto, da regulação, permite aferir em que medida é que esse objetivo se encontra, de facto, a ser atingido. Caso não esteja a ser atingido, ou não esteja a ser atingido de forma completa, importa entender o que falhou. Caso esteja a ser atingido, mas com custos superiores ou com riscos não esperados, importa também perceber por que motivo isso está a ocorrer, para se procurar agir de forma a resolver estas situações.

**Porquê obrigar à revisão periódica e regular de políticas regulatórias?**

A realidade social e económica encontra-se em constante evolução. O conhecimento acumulado e a prática permitem saber mais do que se sabia quando uma determinada política regulatória foi implementada. Uma avaliação periódica e regular de políticas públicas permite ter em consideração essa evolução e esse conhecimento adquirido, no sentido de assegurar que a política se encontra ajustada à realidade vigente e robustecida pelo que se aprendeu até então.

## Porquê potenciar o debate sobre regulação?

O debate é essencial ao desenvolvimento adequado de políticas públicas, incluindo políticas regulatórias. As diversas perspetivas, informadas e conheedadoras da realidade sob estudo, permitem, ao digladiar-se, encontrar os pontos negativos e positivos de uma determinada política regulatória, bem como pontos de consenso e compromisso sobre quais os objetivos a atingir e quais as soluções regulatórias a adotar.

## Porquê princípios e não regras? Os princípios não serão demasiado flexíveis, tornando difícil, na prática, saber o que a regulação pretende que seja feito?

A flexibilidade dos princípios permite que a regulação seja mais facilmente capaz de se manter relevante ao longo do tempo, atendendo à evolução social e económica. No entanto, é verdade que os princípios podem, na realidade, caso sejam utilizados em exclusivo, ser de difícil aplicação prática.

Assim, a regulação com base em princípios deve ser acompanhada de regras, onde relevante, mas também de instrumentos que permitam concretizar, de forma mais específica, os princípios em causa, facilitando assim a sua aplicação em casos concretos.

## Porquê potenciar a utilização de tecnologia na regulação? Como mitigar os riscos?

A tecnologia pode permitir ganhos de eficiência relevantes em matérias muito importantes para a regulação, como o processamento e a análise de informação relevante para o desenvolvimento ou avaliação de políticas regulatórias. Pode também ser utilizada para ajudar na tomada de decisão, ou mesmo para tomar certas decisões de cariz regulatório e de cariz vinculado.

Importa assegurar uma adequada mitigação do ciber-risco e do risco de enviesamento da tecnologia utilizada, bem como riscos decorrentes da falta de conhecimento generalizado sobre o funcionamento dessa mesma tecnologia (o que diminui a transparência e diminui a capacidade de escrutínio). Deve também ter-se em atenção o consumo energético associado à utilização das tecnologias em causa.

# MELHORAR A REGULAÇÃO BANCÁRIA

## OBJETIVOS

- Harmonizar a legislação bancária portuguesa com os padrões impostos pela legislação europeia, com cariz de urgência;
- Robustecer a legislação bancária portuguesa, à luz do debate público em torno desta matéria e das conclusões das comissões parlamentares de inquérito relevantes.

## PROPOSTA

1. Transposição, com caráter de urgência, das mais recentes diretivas europeias relativas à regulação bancária, conhecidas por Capital Requirements Directive (CRD V) e Bank Recovery and Resolution Directive II (BRRD II), que datam já de 2019, e que deveriam ter sido transpostas até dezembro de 2020 (o que não ocorreu). A transposição destas diretivas é particularmente urgente do ponto de vista da harmonização efetiva das medidas macroprudenciais e do regime da resolução.
2. Transposição, com caráter de urgência, da diretiva europeia sobre obrigações cobertas, que são instrumentos muito relevantes para permitir financiamento estável num contexto de crise, sendo importante promover a harmonização completa do regime português com o regime estabelecido ao nível europeu.
3. Estabelecimento, com caráter de urgência, de um regime macroprudencial não harmonizado, com medidas especificamente vocacionadas para o mercado financeiro português, atendendo às suas características, e robustecimento da capacidade de intervenção do Banco de Portugal quanto a esta matéria.
4. Robustecimento das disposições previstas na legislação bancária relativas a cultura organizacional e conduta, governo societário, gestão de riscos e controlo interno, bem como transações com partes relacionadas e mitigação do risco de conflitos de interesses.
5. Robustecimento das disposições relativas ao exercício de atividades em ordenamentos offshore e de entidades com origem em ordenamentos de países terceiros em Portugal.
6. Avaliação dos poderes de intervenção do supervisor, no sentido de o capacitar a intervir sempre que necessário, quer através de medidas de supervisão vinculativas, quer através de regulamentação ou de recomendações, numa lógica de proporcionalidade e de mitigação adequada do risco.

7. Estabelecimento de disposições legais que assegurem uma transparência efetiva das entidades reguladas perante o supervisor.
8. Assegurar uma transposição rápida das futuras diretivas europeias relativas a prevenção do branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo.
9. Criação de um tipo único de sociedade financeira e eliminação das instituições financeiras de crédito.
10. Congregar as diversas leis bancárias dispersas num só regime, que poderá adotar o nome de "Código da Atividade Bancária".
11. Assegurar uma adequada proporcionalidade no regime das sociedades financeiras, face ao regime das instituições de crédito.
12. Substituição do Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo por um regime jurídico das cooperativas de crédito, eventualmente integrado no Código da Atividade Bancária, que permita a criação de cooperativas de crédito generalistas, alargando o escopo do setor do crédito cooperativo, e também atualizar o regime face aos desenvolvimentos ocorridos ao nível da legislação europeia e do setor bancário ao longo das últimas quase três décadas de vigência do atual regime.
13. Separação dos regimes de liquidação e resolução para um regime próprio, que poderá adotar o nome de "Código da Liquidação e Resolução Bancária", sendo revisto o regime de liquidação para assegurar que o mesmo tem em conta, de forma adequada, as especificidades do mercado bancário, permitindo uma muito célere liquidação da entidade, preservando o máximo de valor.
14. Assegurar que a legislação bancária não impede a formação de fintech (empresas de inovação tecnológica nos serviços financeiros), mas mitiga adequadamente os riscos decorrentes dos respetivos modelos de negócio, e faz acompanhamento adequado da intervenção de grandes empresas tecnológicas no mercado financeiro (em especial, a nível europeu).
15. Assegurar que a legislação promove a estabilidade dos ativos virtuais, em especial das criptomoedas (moeda digital), enquanto classe de ativos, que permita a sua disseminação e transação de forma adequada, mitigando adequadamente o risco da formação de eventuais fenómenos de "bolha".
16. Assegurar que as bolsas de criptomoedas são reguladas, asseverando a transparência e cariz concorrencial dos serviços oferecidos aos seus clientes, para segurança dos clientes e também como forma de promover a atratividade de Portugal como destino de investidores e empresas neste setor.

## RACIONAL

1. O mercado bancário é essencial para o regular funcionamento da economia, tendo um papel muito importante no seu financiamento e na alocação de riscos no sistema económico.
2. Importa promover a estabilidade financeira, para o que deve ser promovido um mercado bancário resiliente a choques, que mantém, em contínuo, a prestação dos respetivos bens e serviços.
3. Nesse contexto, importa também promover, em particular, a solidez financeira e os interesses dos clientes das instituições de crédito e das sociedades financeiras.
4. Num mercado concorrencial, sem regulação especial, a pressão da concorrência pode gerar comportamentos nocivos para a estabilidade financeira e para os interesses dos clientes das instituições de crédito e das sociedades financeiras.
5. Assim, importa estabelecer regulação que promova a adoção generalizada de comportamentos consonantes com a prossecução destes objetivos. Neste contexto, destacam-se as seguintes áreas de intervenção regulatória:
  - a. política macroprudencial;
  - b. supervisão microprudencial;
  - c. supervisão comportamental;
  - d. prevenção de branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo;
  - e. liquidação e resolução.
6. No contexto da política macroprudencial, que pretende mitigar riscos sistémicos, decorrentes da dinâmica do sistema financeiro (incluindo do sistema bancário, mas também dos mercados financeiros e do sistema segurador), existem medidas harmonizadas a nível europeu, e também a possibilidade de serem criadas medidas não harmonizadas, tendo em conta as especificidades do sistema financeiro nacional. É essencial assegurar a harmonização efetiva das medidas já harmonizadas a nível europeu e estabelecer um sistema robusto de medidas não harmonizadas.
7. Do ponto de vista da supervisão microprudencial, que pretende mitigar riscos de instituições específicas, é imperativo assegurar que os princípios e regras geram os incentivos corretos para uma gestão sã e prudente das instituições, e uma capacidade efetiva de intervenção por parte do supervisor. É também essencial harmonizar efetivamente as regras já harmonizadas a nível europeu.

8. No âmbito da supervisão comportamental, importa promover a mitigação dos riscos decorrentes da assimetria de informação muito relevante existente entre as instituições e os seus clientes. Para o efeito, no entanto, não são necessários controlos de preços, que, aliás, terão um impacto negativo no funcionamento do sistema bancário. É necessário assegurar uma aplicação efetiva da regulação já existente, relativa à informação prestada a clientes e à necessidade de as instituições adequarem os produtos vendidos ao perfil de risco dos clientes. É também essencial uma continuada aposta na promoção efetiva da literacia financeira, desde o período escolar.
9. No contexto da prevenção do branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo, é essencial assegurar que estes são efetivos, devendo a arquitetura institucional ser eficiente e as entidades reguladoras relevantes dotadas dos poderes necessários para intervir. O Ministério Público deve também encontrarse capacitado para investigar efetivamente estas matérias.
10. Quando tratamos de liquidação bancária, importa que a mesma permita ter em conta as especificidades das instituições de crédito e sociedades financeiras, que as diferenciam de outros tipos de empresas. Quando falamos de resolução, é imperioso ter o regime efetivamente harmonizado com as regras impostas a nível europeu e assegurar a perenidade e certeza das decisões relativas à resolução. O bom funcionamento do regime da resolução é fundamental para evitar intervenções públicas, em especial sob a forma de nacionalizações.
11. A crise bancária e financeira e as resoluções do BES e do BANIF deram a origem a múltiplas comissões parlamentares de inquérito, que produziram diversos relatórios com recomendações regulatórias. O Banco de Portugal produziu, em 2016, um Livro Branco sobre a Regulação e a Supervisão do Setor Financeiro, e foi também objeto de uma auditoria que emitiu recomendações sobre o seu funcionamento, atendendo ao sucedido ao BES. O Banco de Portugal apresentou também, publicamente, uma proposta de Código da Atividade Bancária, com alterações regulatórias em diversas áreas, e que já foi sujeita a uma consulta pública. Existem ainda múltiplas reflexões e ponderações sobre regulação bancária, que pretendem promover melhorias à mesma, atendendo ao conhecimento e experiência acumulados.
12. Importa ter em linha de conta todas as recomendações e propostas que foram sendo efetuadas ao longo dos anos, no sentido de melhorar a regulação bancária portuguesa.

- 13.** O fenómeno das fintech tem criado disruptões no mercado bancário. Importa potenciar o que de positivo as fintech podem trazer, mitigando adequadamente os riscos associados aos seus modelos de negócio.
- 14.** Os ativos virtuais têm vindo a assumir uma importância crescente enquanto classe de ativos, com destaque para as criptomoedas. Dada a elevada volatilidade e número elevado de moedas existentes, importa ter um quadro regulatório claro, assim como de tributação adequada, contribuindo assim para uma maior estabilidade para os investidores e/ou aforradores que aqui decidam alocar os seus recursos. Para além dos activos em si, importa também regular o funcionamento de bolsas (exchanges), para mitigar práticas anticoncorrenciais, como o front running. A lei já exige desde setembro de 2020 o registo de entidades a operar no setor junto do Banco de Portugal, exclusivamente para a supervisão de matérias relativas à prevenção do branqueamento de capitais e o combate ao financiamento do terrorismo.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual a relevância da regulação bancária?

A regulação bancária permite que as entidades que intervêm no setor bancário ajam de acordo com a preservação da estabilidade do sistema financeiro e tendo uma atenção adequada os interesses dos seus depositantes, credores e outros clientes.

As pressões concorrenciais tenderiam a levar as entidades bancárias a agir de forma nem sempre consonante com a prossecução destes interesses, em detrimento do funcionamento regular e resiliente do sistema financeiro.

### Porquê a urgência na transposição das diretivas referidas (Capital Requirements Directive - CRD V, Bank Recovery and Resolution Directive II - BRRD II e a diretiva das obrigações cobertas)?

Além da multa que o Estado português poderá pagar por atraso na transposição das diretivas em causa, estas introduzem importantes novidades na regulação bancária a nível europeu, que urge transpor para o ordenamento jurídico português, integrado que está no mercado único europeu, inclusive na União Bancária.

É essencial introduzir maior proporcionalidade no regime aplicável às remunerações, atualmente muito rígido e pouco adequado a entidades e a remunerações de menor dimensão, assegurar harmonização efetiva ao nível das medidas macroprudenciais harmonizadas, e assegurar que o regime de resolução se encontra plenamente harmonizado, tendo em atenção a necessidade de manutenção de level playing field regulatório e de planeamento adequado das resoluções em Portugal.

### Porquê criar um regime macroprudencial não harmonizado?

O regime macroprudencial não harmonizado permite criar instrumentos de política macroprudencial especificamente desenhados tendo em conta as necessidades idiossincráticas do sistema financeiro português, incluindo, em especial, as suas dinâmicas específicas, que poderão gerar riscos específicos, não plenamente mitigáveis (pelo menos de forma proporcional) através das medidas harmonizadas.

## Porquê robustecer as regras relativas à cultura, governo, gestão de riscos e controlo interno?

A cultura traduz os valores da instituição, que devem estar alinhados com uma gestão sã e prudente da mesma. As instituições devem ter preocupações a este nível e o supervisor deve ter capacidade de intervenção robusta quanto ao mesmo, no sentido de promover uma maior preocupação com estas matérias, e a gestão sã e prudente efetiva das instituições.

Os sistemas de governo e de gestão de riscos e controlo interno desempenham um papel crucial na identificação, prevenção e mitigação de riscos. Falhas a este nível foram uma das causas mais importantes da mais recente crise financeira, e importa assegurar que a regulação a este nível se encontra adequadamente tratada ao nível da lei bancária, em linha com as melhores práticas internacionais regulatórias neste domínio.

## Porquê robustecer as regras relativas a transações com partes relacionadas e mitigação de conflitos de interesses?

As transações com partes relacionadas e os conflitos de interesses, em geral, são importantes fontes de risco para as instituições. As mesmas serão tentadas a beneficiar interesses estranhos aos interesses que devem proteger, devido à proximidade de certas entidades, com dano para a sua própria solidez financeira, para os interesses dos seus clientes, e, sendo esse comportamento generalizado ou adotado por entidades sistémicas, para a estabilidade financeira. É essencial que as regras aplicáveis a esta matéria sejam robustas e mitiguem adequadamente os riscos em causa.

## Porquê robustecer as disposições relativas ao exercício de atividades em ordenamentos offshore e de entidades com origem em ordenamentos de países terceiros em Portugal?

O exercício de atividades em ordenamentos offshore traz riscos relevantes para as instituições e pode criar entraves relevantes para o supervisor. É essencial assegurar que as instituições mitigam adequadamente os riscos inerentes a esta atividade, assegurando que têm acesso a toda a informação relevante (e que a podem transmitir aos supervisores) e que as entidades que estabelecem no ordenamento do país terceiro não se transformam em sorvedouros de capital ou liquidez, ou fontes de risco de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

As entidades com origem em ordenamentos jurídicos de países terceiros poderão não se encontrar sujeitas a regulação equivalente à regulação bancária europeia, o que cria desnível concorrencial e traz risco para o mercado bancário português e europeu. Por outro lado, poderá não existir informação adequada sobre a casa-mãe ou capacidade para haver cooperação efetiva com o supervisor do país terceiro, o que gera risco que deve ser mitigado.

## **Porquê o ênfase dado à transparência perante o supervisor e os seus poderes de intervenção?**

O supervisor apenas pode agir com base na informação de que dispõe. Assegurar acesso tempestivo a informação adequada por parte do supervisor é essencial para que este possa exercer de forma cabal as suas funções.

## **Porquê congregar os diversos diplomas dispersos num novo Código da Atividade Bancária?**

A criação de um diploma único facilita encontrar a disposição relevante aplicável a cada matéria, podendo também ajudar a depurar regulação que se encontra dispersa. Constitui também uma oportunidade para criar uma nova sistemática, que substitua a ultrapassada sistemática da legislação atual, que facilite a interpretação e aplicação da lei bancária.

## **Porquê criar um Código da Liquidação e Resolução Bancária?**

As matérias de liquidação e resolução são suficientemente autónomas das demais para se justificar a criação de um diploma próprio. A conjugação das matérias de liquidação e resolução com as demais matérias ligadas à atividade bancária, gera também um diploma muito mais extenso e complexo.

## **Porquê rever o regime de liquidação bancária?**

O regime liquidação bancária divide-se num regime pré-judicial e num regime judicial, sendo necessário assegurar que os mesmos permitem uma liquidação célere, que permita salvaguardar o máximo de valor da instituição, para resarcimento dos respetivos credores, tendo em conta as especificidades do mercado bancário.

## **Porquê assegurar a rápida transposição das diretivas relativas à prevenção de branqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo?**

A prevenção do branqueamento de capitais e o combate ao financiamento do terrorismo devem ser prioridades. A harmonização rápida a nível europeu permite evitar desníveis concorrenciais e manter um nível regulatório elevado quanto a estas matérias, mitigando o risco de o sistema bancário português ser utilizado para estes propósitos criminosos e aumentando assim a confiança no mesmo.

## Porquê criar um tipo único de sociedade financeira e procurar uma maior proporcionalidade no regime aplicável face às instituições de crédito?

A criação de um tipo único de sociedade financeira simplifica o regime aplicável a estas entidades, sendo necessário também assegurar que as mesmas, que não captam depósitos, devem ser reguladas de forma a mitigar os riscos especificamente decorrentes da sua atividade (sem criar, no entanto, desnível regulatório excessivo face às instituições de crédito, dado que ambas concedem crédito).

## Porquê substituir o Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo por um regime que permita a criação de cooperativas nos vários setores económicos?

Não se justifica a limitação das cooperativas de crédito ao setor primário da economia, que poderá colocar entraves relevantes ao desenvolvimento deste setor. As cooperativas de crédito devem ser reguladas enquanto tal e não apenas enquanto cooperativas que auxiliam no financiamento do setor primário da economia. Por outro lado, o regime deve ser atualizado e revisto, face aos desenvolvimentos no mercado bancário e ao nível regulatório (p. ex. o novo Código Cooperativo de 2015).

## Porquê o foco nas fintech?

As fintech são entidades financeiras cujo modelo de negócio assenta na exploração de uma determinada tecnologia digital financeira. É importante assegurar que os novos modelos de negócio possam trazer os seus benefícios ao setor financeiro, mas que o mesmo esteja preparado para lidar adequadamente com os seus riscos.

## Porquê a relevância especial da intervenção de grandes empresas tecnológicas no mercado financeiro /bancário?

As grandes empresas tecnológicas, como a Google, a Meta, têm já acesso a dados muito pormenorizados sobre milhões de pessoas, que facilmente poderão explorar ao transitarem para o setor financeiro. Importa assegurar que a criação destes novos conglomerados não cria entraves à concorrência, salvaguarda adequadamente os dados pessoais, e não gera disruptões e novos riscos relevantes no setor financeiro.



**22**



**EMPRESAS PÚBLICAS**

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE O ESTADO NÃO DEVE POLITIZAR A ECONOMIA, E NÃO DEVE INTERFERIR, COMO PARTICIPANTE, EM MERCADOS COMPETITIVOS, COMO SÃO A BANCA, OS TRANSPORTES, A COMUNICAÇÃO SOCIAL, E TANTOS OUTROS. O ESTADO DEVE SIM ASSEGURAR A LIVRE INICIATIVA, MERCADOS ABERTOS E COMPETITIVOS, AS LIBERDADES E DIREITOS DOS ENVOLVIDOS. EM CONCRETO, A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE A PRIVATIZAÇÃO DA CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, DA RTP, E DA TAP.**

## RESUMOS DAS PROPOSTAS

### PRIVATIZAÇÃO DA CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS – CGD E TRANSPARÊNCIA DO BANCO DE FOMENTO

- Privatizar a Caixa Geral de Depósitos (CGD)
- Retirar o Estado do sistema financeiro: limitar radicalmente o controlo partidário da economia portuguesa, efetuado por via de uma “banca do Estado” explicitamente gerida para perverter os mecanismos de livre mercado concorrencial e garantir que os agentes económicos não são independentes do poder político.
- Impedir de forma definitiva a constante socialização dos prejuízos decorrentes da gestão politizada da Caixa Geral de Depósitos, e que tanto custam ao contribuinte
- Incentivar maior dinamismo e concorrência no sistema bancário português
- Tornar o Banco de Fomento mais eficaz, eficiente, transparente e escrutinável

## NEM MAIS UM EURO PARA A TAP!

- Privatizar a TAP, de forma responsável, mas definitiva
- Parar imediatamente as injeções de dinheiro dos contribuintes na TAP, retirar o Estado da TAP e solicitar ao Tribunal de Contas uma auditoria ao processo de nacionalização da companhia
- Assegurar serviço público num quadro de mercado competitivo de transportes aéreos

# PRIVATIZAÇÃO DA CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS - CGD E TRANSPARÊNCIA DO BANCO DE FOMENTO

## OBJETIVOS

- Privatizar a Caixa Geral de Depósitos (CGD)
- Retirar o Estado do sistema financeiro: limitar radicalmente o controlo partidário da economia portuguesa, efetuado por via de uma “banca do Estado” explicitamente gerida para perverter os mecanismos de livre mercado concorrencial e garantir que os agentes económicos não são independentes do poder político.
- Impedir de forma definitiva a constante socialização dos prejuízos decorrentes da gestão politicizada da Caixa Geral de Depósitos, e que tanto custam ao contribuinte
- Incentivar maior dinamismo e concorrência no sistema bancário português
- Tornar o Banco de Fomento mais eficaz, eficiente, transparente e escrutinável

## PROPOSTA

1. Esta reforma desenvolve-se a horizontes distintos, que terminam com a privatização da CGF e com a reestruturação do Banco de Fomento.
2. De imediato, e enquanto a propriedade da CGD não esteja privatizada, privatizar a gestão da CGD, através de concurso público, baseado em critérios de competências demonstradas em administração de empresas (quer financeiras quer não financeiras) e não em ligações diretas ou indiretas a partidos políticos;
3. Acto contínuo, e como condição do concurso público, aprovar legislação impeditiva de injeção de fundos públicos adicionais na CGD
4. Iniciar um processo de privatização da CGD:
  - a. Criar a possibilidade de ser privatizada como um todo ou em tranches separadas
  - b. Realizado preferencialmente através de um ou mais processos de venda em bolsa com condições mais vantajosas para pequenos investidores
  - c. Que não contribua para uma ainda maior concentração bancária no mercado doméstico de forma a permitir concorrência saudável em benefício dos consumidores
  - d. Não criar uma limitação no tempo para que essa privatização se concretize
  - e. Que maximize a receita para o Estado decorrente da privatização

**5. Restructurar o Banco de Fomento:**

- a. Acabar o processo de reestruturação de RH necessário e decorrente da fusão da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) e PME Investimento, que já dura há mais de um ano
- b. Definir objetivos de financiamento às PME em geral, em vez de linhas complexas e sectoriais;
- c. Clarificar critérios de financiamento com base no projeto e não nas garantias do seu promotor;
- d. Além dos reportes obrigatórios, criar um reporte simplificado de acesso público, estandardizado e regular, por forma a comunicar e tornar possível um efetivo escrutínio público do Banco de Fomento
- e. Ter uma cláusula de validade de 10 anos, após a qual a sua continuação teria de ser justificada com base no cumprimento dos objetivos.

## RACIONAL

**1. Estabilidade do Sistema Financeiro**

Defensores do banco público alegam que a Caixa Geral de Depósitos – CGD serve como instrumento para trazer estabilidade ao sistema financeiro nacional. 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 na banca, desde o BPN até ao Montepio, aconteceram sem que se percebesse qualquer ação, por parte da Caixa Geral de Depósitos, que valesse estabilidade ao sistema.

Na verdade, a CGD tem sido um sorvedouro de capital, tendo sido, ainda em 2017, já depois da intervenção da Troika, recapitalizada em quase 4 mil milhões de euros, a adicionar aos 2,9 mil milhões de euros “investidos” na CGD pelo Estado desde 2007.

**2. Financiamento das PME**

A CGD é tida como instrumento para direcionar financiamento, permitindo aos portugueses avançarem com os seus projetos empresariais e pessoais. Contudo, a Caixa Geral de Depósitos 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 existentes, normalmente, não abonam a favor da CGD.

A conversão da CGD (uma estrutura gigante, burocrática e complexa) num banco focado no mercado das PME, não é credível. Por outro lado, o sistema financeiro português não é muito concorrencial e as alternativas de financiamento (Business Angels, Venture Capital, CrowdFunding), ainda não amadureceram, nem vão amadurecer sem o tecido empresarial se tornar mais resiliente.

Mantendo-se a CGD na esfera do Estado, a criação do Banco do Fomento não faz sentido ou, então, assume-se que o papel da CGD é o de um “banco normal” (que, na verdade, é o que sempre foi) e que o Estado faz concorrência desleal neste mercado.

Por outro lado, o Banco do Fomento foi criado com pecados originais:

1. É um banco que tenta “ir a tudo” na economia, em vez de estar limitado ao financiamento às PME, em sistemas de cofinanciamento ou não. Nesse ambiente, quem tem mais meios é quem vai ter melhor acesso aos instrumentos
2. Os processos são muito burocráticos;
3. Não tem uma “sunset clause”, pelo que se tornará má estrutura adicional ad eternum, mesmo quando o mercado já tiver soluções tão ou mais eficientes
4. Persegue objetivos políticos que não são necessariamente compatíveis ou sequer adequados para dinamização da economia nacional

### **3. Economia**

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. Em Portugal as empresas são, na sua maioria, nano, micro e pequenas empresas. Estas empresas sofrem de escassez de capital. Na banca, a norma é avaliar o valor patrimonial 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 oferece condições razoáveis a quem realmente não precisa do dinheiro, ou a quem está disposto a arriscar até a sua casa de família.

Um banco do fomento, cuja existência devia ter uma sunset clause, seria uma aposta limitada no tempo para que o tecido empresarial, das PME, conseguisse ganhar alguma resiliência e competitividade internacional.

## QUESTÕES 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 de grande dimensão deixou de ter apoio do Estado durante a crise. A maioria dos grandes bancos privados já voltaram a uma razoável normalidade, tendo alguns inclusive devolvido ao Estado na íntegra o dinheiro injetado por este bem como juros adicionais. A Caixa diferencia-se de outros bancos, essa diferença custou aos portugueses, em 2017 apenas, 3,9 mil milhões de euros de recapitalização (2,5 mil milhões de euros de injeção de capital “tradicional”, 500 milhões de euros de injeção de capital via transferência de ativos detidos pela PARPÚBLICA para a CGD e conversão de 900 milhões de euros previamente injetados como CoCos – capital temporário – em capital permanente).

A este montante de 3,9 mil milhões somam-se, desde 2007, 2,9 mil milhões de euros adicionais injetados pelo Estado na CGD (150 milhões em 2007, 400 milhões em 2008, 1.000 milhões em 2009, 550 milhões em 2010 e 750 milhões em 2012) - ou seja, 6,8 mil milhões de euros de dinheiro do contribuinte “investidos” na CGD desde 2007.

### **A CGD não é a garantia de 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 do que os demais.

### **Porquê o enfase da Iniciativa Liberal no escrutínio da liderança do Banco de Fomento?**

A Iniciativa Liberal tem pugnado por bons modelos de governance e não interferência do poder político nas diversas instituições, ademais em casos que importa adotar toda a prudência quer para otimizar e potenciar os objetivos propostos e evitar a promiscuidade na avaliação nas decisões de financiamento.

### **O Banco de Portugal tem poderes de supervisão no Banco de Fomento?**

Sim, o Banco de Portugal tem competências e deveres de regulação sobre a SPGM que evoluiu para sociedade financeira (o Banco de Fomento), pelo que os controlos internos e níveis de risco estão dentro das auditorias regulares, mas o escrutínio tem de ser exemplar. Nesse sentido, recorde-se a auditoria especial exigida pelo Banco de Portugal no último trimestre de 2021 para avaliar os processos de atribuição das linhas Covid-19, as elegibilidades das mesmas bem como o elevado montante de garantias públicas subjacentes à atribuição destas mesmas linhas. Quer pelos montantes implicados quer pela necessária boa custódia de dinheiro público, a boa governação do Banco de Fomento é essencial.

# NEM MAIS UM EURO PARA A TAP!

## OBJETIVOS

Privatizar a TAP, de forma responsável, mas definitiva

Parar imediatamente as injeções de dinheiro dos contribuintes na TAP, retirar o Estado da TAP e solicitar ao Tribunal de Contas uma auditoria ao processo de nacionalização da companhia

Assegurar serviço público num quadro de mercado competitivo de transportes aéreos:

- Diminuir a despesa pública e o peso do Estado na Economia, salvaguardando o interesse dos contribuintes portugueses e deixando o mercado de aviação funcionar de forma livre sem qualquer companhia controlada pelo Estado.
- Modernizar o país, atualizando o mesmo à realidade dos países desenvolvidos, cuja maioria não tem o Estado como acionista maioritário de companhias aéreas.
- Assumir que há um custo pequeno que deve estar concentrado em alguns num curto espaço de tempo, ao invés de haver um custo muito maior dividido ao longo do tempo por muitos que não usufruem sequer dos serviços da companhia.
- Aumentar a transparência das contas públicas, apurar a verdade sobre várias etapas do processo de nacionalização realizado em 2020 e responsabilizar os agentes políticos.
- Entender como se chegou à soma final de ajuda à TAP, cerca de 3,2 mil milhões de euros dos contribuintes que poderá chegar aos 3,7 mil milhões, averiguando que cálculos foram feitos, em que se basearam, quais os cenários analisados, quais os retornos previstos e com que horizonte temporal.
- Averigar se houve ilegalidades na relação de negociação do governo com os trabalhadores no âmbito do plano de reestruturação da TAP, bem como averiguar ilegalidades no âmbito da concorrência livre que deve existir no setor.

## PROPOSTA

1. Retirar o Estado da TAP o mais rapidamente possível para salvaguarda dos interesses dos contribuintes seja através da
  - a. Abertura imediata de um processo de privatização da companhia aérea por concurso público nos termos da Lei, a ser concluído no prazo mais curto possível dentro da legislatura, ou da
  - b. Declaração de insolvência da companhia e venda dos seus ativos tangíveis e intangíveis.
  - c. Contratualizar, via concurso público, com um operador privado o serviço deligações aéreas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos casos em que a continuidade territorial não seja imediatamente garantida por mecanismos de mercado.
2. Solicitar ao Tribunal de Contas que realize uma auditoria ao processo de recomposição do capital social da TAP SGPS ocorrido em 2020, desde o processo inicial de decisão do Ministério das Finanças e Ministério das Infraestruturas e da Habitação, passando pela falta de negociações do Governo com os trabalhadores no âmbito do plano de reestruturação da TAP e terminando com as transferências para a TAP efetuadas em 2020 e 2021.

## RACIONAL

1. Em 2016 o governo socialista reverteu a privatização da TAP, realizada poucos meses antes, exclusivamente por cegueira ideológica. Realizou-se então um negócio ruinoso para os contribuintes, em parte negociado por Lacerda Machado, muito próximo de António Costa, que mais tarde seria indicado pelo Estado para administrador da TAP. Um conflito de interesses evidente que levou a críticas transversais de todos os lados do Parlamento.

No final da negociação, o Estado gastou dinheiro dos contribuintes para ficar com 50% de uma empresa, ficou com apenas 5% dos direitos económicos em caso de dividendos (antes tinha 34%), ficou fora da comissão executiva responsável pela gestão da empresa (ficando com seis administradores nomeados não executivos) e ficou, segundo o Tribunal de Contas, com maiores responsabilidades na capitalização da empresa bem como uma maior exposição aos riscos adversos da empresa. O Estado, por exemplo, garantiu, de forma errada, a dívida financeira em caso de incumprimento quando foi feita a privatização e isso continuou com a reversão feita pelos socialistas. Todo o processo lesou os contribuintes.

2. Para corrigir este erro, assim que a Iniciativa Liberal entrou no Parlamento, logo no primeiro Orçamento em Janeiro de 2020, foi apresentada uma proposta de Privatização da TAP, a qual foi chumbada com os votos contra de PS, Chega, BE, PCP e PAN, bem como a abstenção de PSD e CDS. O chumbo desta proposta revelou ainda maior importância quando uns meses depois a pandemia chegou a Portugal.
3. Apesar de até 2019 a empresa ter alguns indicadores em mudança positiva, a pandemia que começou em Portugal no início de 2020 veio acentuar as dificuldades da TAP. Com o confinamento, o setor parou e o acionista privado da TAP anunciou que a empresa precisaria de 300 milhões, algo rapidamente ignorado pelo Governo socialista que começou a ver uma oportunidade para concretizar o seu sonho de nacionalizar a companhia. O governo foi anunciado novos valores que seriam precisos para manter a companhia viva, passando para 700 milhões, depois para 900 milhões e depois para 1200 milhões.

Com o turismo em queda e o setor de aviação praticamente parado, com estimativas de demorar anos a recuperar, a TAP ficou numa situação muito complicada. Perante isto, a Iniciativa Liberal alertou que o ideal para o contribuinte seria a empresa entrar em insolvência, num processo em que os acionistas perderiam tudo e alguns credores parte (podendo começar uma nova empresa privada com os ativos da TAP se tal fosse viável).

4. O governo socialista teve um entendimento diferente e decidiu nacionalizar a companhia, caso único na Europa a par de Itália. A decisão de nacionalização foi lesiva para os contribuintes portugueses. O Governo pagou 55 milhões e anunciou um "empréstimo" de 1200 milhões para passar de 50% para 75% do controlo da companhia. Em Maio de 2020, a Iniciativa Liberal alertou que este não era um empréstimo, mas sim um donativo dos contribuintes que não traria retorno, e propôs, tendo em conta o caminho trágico que o governo socialista estava a seguir de forma cega, que as verbas para a TAP estivessem condicionadas à aprovação do Parlamento. Esta proposta foi chumbada com os votos contra de PS, PSD, BE e PCP.

Em Julho de 2020, o Ministro das Finanças admitiu na Comissão de Orçamento e Finanças que o dinheiro injetado na TAP poderia não ser devolvido, algo para que a Iniciativa Liberal já vinha alertando desde o início. Isso ficou claro para a Iniciativa Liberal quando no Orçamento Suplementar o governo inscreveu uma verba de 1.200 milhões de euros para a TAP como despesa de capital, enquanto dizia publicamente aos portugueses que era só um empréstimo.

5. Desde o anúncio da nacionalização, a Iniciativa Liberal requereu ao Governo o Plano de Liquidez da TAP, tendo inclusive feito queixa no Tribunal para ter acesso ao documento, depois do governo ter falhado os prazos regimentais. No fim de Outubro, chegou finalmente o Plano de Liquidez, um documento completamente risível. Foram quatro meses de espera por três folhas com dois gráficos e uma tabela. Em Outubro de 2020, o governo português tinha colocado 1200 milhões na TAP com base numa folha A4.

Em Novembro de 2020, face aos avultados montantes destinados à TAP sem quaisquer dados apresentados que o sustentassem, a Iniciativa Liberal apresentou uma proposta de fiscalização prévia do Tribunal de Contas a transferências para a TAP, a qual foi chumbada com o voto contra do PS, BE e PCP, bem como a abstenção do Chega.

Em Novembro de 2020, o Estado converteu o empréstimo de 1200 milhões em capital e passou a deter mais de 90% da TAP. A nacionalização está por isso completamente realizada. Dos 300 milhões iniciais que a empresa precisaria passou-se para 1700 milhões e, no fim do ano, o valor planeado para quatro anos ficou em 3.7 mil milhões, quase 400 euros por português, incluindo crianças e idosos. Este é um valor astronómico completamente imoral, face à crise económica, e completamente irracional, face ao custo de oportunidade.

6. Embora em 2020 a TAP representasse nem sequer 1% do PIB, o governo socialista gastou até ao fim do ano quase tanto na companhia como nas principais medidas de apoio ao emprego num ano de pandemia, isto sem incluir os 125 milhões que custou o Lay-Off da TAP. Resumindo, o Governo gastou quase tanto na TAP como no apoio ao emprego a toda a restante economia. Um valor completamente desproporcional, portanto, face às capacidades financeiras do país e à crise que se vivia.

Para além disso, falta de diplomacia económica do Governo em Bruxelas, aliada à sua incompetência no que toca a negociar, fizeram também com que a TAP seja a única empresa que está ao abrigo do mecanismo de Resgate e Reestruturação, em vez de estar ao abrigo do mecanismo de ajudas no âmbito da Covid, o qual daria muito mais liberdade à empresa no modelo de recuperação. Quanto ao Plano de Reestruturação ficou também por saber se o governo violou ou não a lei no que toca à forma como agiu em relação aos trabalhadores da TAP, que reclamaram durante um longo período não serem ouvidos pelo Governo.

No ano de 2020, o fanatismo ideológico do Ministro Pedro Nuno Santos Costa levou o Governo a transformar aquilo que poderia ser quase exclusivamente da responsabilidade dos acionistas da companhia e da gestão privada num negócio ruinoso para todos os contribuintes portugueses, sem qualquer fundamentação racional e sem quaisquer dados.

7. No início de 2021, a Iniciativa Liberal, após as audições parlamentares ao Presidente da Comissão Executiva e ao Presidente do Conselho de Administração da TAP, demonstrou a sua preocupação pelo facto de não haver um plano sustentável para a companhia aérea que trouxesse o dinheiro dos contribuintes de volta. A Iniciativa Liberal continuou a ser o único partido a defender que o Estado deveria sair da TAP e deixar a empresa cair, tendo em Fevereiro, face à falta de dados e constantes mentiras do Governo, apresentado no Parlamento uma proposta de auditoria ao processo de nacionalização da TAP que infelizmente não chegou a ser votada.
8. Em Maio de 2021 o Governo injetou 462 milhões na TAP e, em Julho, a Comissão Europeia, através da sua área da Concorrência, deu início a uma investigação aprofundada para avaliar melhor a conformidade do plano de reestruturação proposto apresentado por Portugal para a TAP e do auxílio em causa com os requisitos das orientações relativas aos apoios de emergência e à reestruturação. Em Setembro, o Conselho de Finanças Públicas, no relatório "Perspetivas económicas e orçamentais 2021-2025", realçou que um dos riscos sobre o saldo orçamental é o de que o impacto do apoio estatal à TAP venha a ser superior aos 3.2 mil milhões que estão previstos até 2022, recordando que a proposta inicial do plano de reestruturação apontava para necessidades de financiamento que poderiam ir até aos 3.7 mil milhões de euros até 2024.
9. Em outubro de 2021, o valor total do apoio até ao final do ano estava estimado em 998 milhões de euros e a proposta de Orçamento do Estado do executivo do PS tinha inscritos mais 990 milhões de euros para a companhia aérea no ano de 2022. A Iniciativa Liberal defendia, por outro lado, a retirada no processo orçamental desse valor do Orçamento e o começo do processo de insolvência da TAP. Ao fim de quase dois anos, não foram apresentados aos portugueses cenários alternativos à nacionalização, cujos números pudessem ser comparados, como um cenário de empréstimo aos acionistas privados com condições exigentes ou um cenário de insolvência. Cabe averiguar que cálculos foram feitos, em que se basearam, quais os retornos previstos e com que horizonte temporal. É necessário entender o mais rápido possível como se chegou à soma final de ajuda à TAP, um valor superior a três mil milhões de euros dos contribuintes que pode chegar a quase quatro mil milhões.

## QUANTIFICAÇÃO

1. O plano elaborado pelo anterior Governo Socialista prevê que entre o final de 2021 e de 2022 sejam transferidos dos contribuintes para a TAP cerca de 1.9 mil milhões de euros, pelo que esta proposta pouparia essa quantia aos contribuintes portugueses.
2. Os custos da eventual insolvência e a receita fiscal perdida a curto prazo seriam compensados em receita nos anos seguintes com o ajustamento do mercado em termos de oferta, sendo ainda de realçar a contribuição de receita que viria da venda dos ativos que a TAP ainda tem.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A TAP assegura um serviço público estratégico?

Não. Existem centenas de companhias aéreas privadas que operam num mercado concorrencial e que oferecem ligações aéreas, muitas até que a TAP não oferece. No verão de 2021, por exemplo, a TAP ligou Portugal a cerca de 70 aeroportos enquanto uma empresa de aviação irlandesa ligou Portugal a 140 aeroportos.

Na maioria dos países desenvolvidos, o estado não é acionista maioritário de uma empresa de aviação. Também na União Europeia, a maioria dos estados não é acionista maioritário de nenhuma empresa de aviação, isto é, é da concorrência livre entre empresas do setor que vem o melhor serviço aos cidadãos.

No caso de Portugal, as únicas ligações que podem ter interesse público, e não terem oferta de privados na quantidade que alguns desejam, são as das Ilhas dos Açores e Madeira. Mesmo aqui convém realçar que foi preciso há uns anos a vinda de uma empresa britânica para termos uma ligação aérea para os Açores a preços muito competitivos. Foi a liberalização do setor que permitiu uma democratização efetiva do transporte aéreo. Mas percebendo o interesse público destas ligações, a Iniciativa Liberal propõe que se contratualize, via concurso, um serviço mínimo com um operador privado que garanta estas rotas, caso o mercado não garanta a continuidade territorial.

## A TAP é fundamental para a coesão territorial? Se a TAP acabar ficamos sem aviação?

Não. A TAP já foi substituída por outras companhias aéreas na maior parte dos aeroportos do país. Se olharmos para os dados pré-pandemia, em Portugal, cerca de dois em cada três passageiros não voa pela TAP. No Porto cerca de 80%, em Faro cerca de 95%, no Funchal mais de 70% e em Ponta Delgada mais de 80% dos passageiros não voa pela TAP. A percentagem nacional é um pouco mais baixa que estes dados, porque em Lisboa o número ronda os 50%. No entanto, é sabido que não faltam companhias aéreas a querer entrar, tanto que se tornou consensual a necessidade de um novo aeroporto.

Por coesão territorial entende-se um desenvolvimento socioeconómico equilibrado e equitativo, sendo isto precisamente o oposto daquilo que a TAP oferece. O importante é que as pessoas se consigam deslocar no território nacional nos horários que lhe são convenientes ao preço mais baixo possível. E quem tem garantido isso em Portugal são os operados privados.

Se a TAP terminar haverá uma quebra da oferta, sobretudo em Lisboa. No entanto, o mercado irá reajustar-se. O aeroporto de Lisboa não tem falta de companhias aéreas interessadas, tem é falta de espaço. Claro que haverá um reajuste que durará algum tempo, o que podem ser alguns meses ou anos. Mas a oferta irá recuperar, crescer e evitaremos gastar uma quantia astronómica de dinheiro que será produtiva noutras atividades do país.

Há vários casos históricos na Europa de companhias públicas que acabaram e os mercados depois recuperaram e cresceram, como na Hungria, na Lituânia ou, mais recentemente, na Eslovénia. Mesmo em Portugal, quando a TAP reduziu substancialmente a sua presença no Porto, apareceram outras companhias aéreas. O resultado foi que a oferta aumentou, a procura aumentou e todo o mercado cresceu no aeroporto do Porto sem a TAP.

Convém ainda realçar que a insolvência da TAP não implica que deixe de haver uma grande empresa de aviação portuguesa. Caso a TAP entre em insolvência, uma nova empresa pode começar com os seus ativos se tal for viável. Tanto na Bélgica como na Suíça, por exemplo, surgiram imediatamente outras empresas após a declaração de insolvência das companhias públicas destes países, usando os ativos das companhias aéreas insolventes (a Sabena deu lugar à Brussels Airlines e a Swissair deu lugar à Swiss).

## A TAP é fundamental para o desenvolvimento económico do país?

A TAP representa hoje cerca de 0.5% do PIB do país. A empresa é a maior exportadora do país como muitas vezes é realçado na imprensa, mas é também uma grande importadora. Antes da pandemia chegou mesmo a ser a segunda maior importadora do país. Já foi acima referido que a esmagadora a grande maioria dos passageiros não voa pela TAP. Fora de Lisboa a atividade da companhia é completamente residual e mesmo em Lisboa há oferta de variadas empresas nos principais destinos aéreos.

O argumento de que é preciso salvar os 10 mil trabalhadores da TAP é falacioso. O dinheiro que se planeia injetar na TAP são 4 mil milhões, o que dá 400 mil euros por cada trabalhador em quatro anos. Qualquer português perceber que este é um valor completamente astronómico por um posto de trabalho para ser pago pelos contribuintes. Se a empresa desse metade desse valor a cada trabalhador, o mesmo ingressasse depois noutro emprego ainda sobraria dinheiro dos contribuintes e ficaríamos numa melhor posição.

Já gastámos quase dois mil milhões de euros na empresa, os quais poderiam ter ido, por exemplo, para recuperar cirurgias e consultas em atraso e assim salvar vidas. Ninguém sabe qual foi o retorno de gastar esta quantia astronómica na empresa. O Governo não fez contas algumas em termos de custos de oportunidade. Embora a TAP representasse em 2020 nem sequer 1% do PIB, o país nesse ano apoiou em termos de despesa a companhia com 1200 milhões de euros, um valor correspondente a quase 50% do apoio em despesa dado à manutenção do emprego em toda a economia.

Os dois mil milhões de euros já gastos poderiam facilmente estar mais bem investidos noutras atividades económicas produtivas de empresas e famílias num país que muito precisa de capital. E os quase dois milhões que se planeia ainda vir a gastar poderiam ser utilizados, por exemplo, para compensar a receita fiscal perdida da introdução de uma taxa única de IRS, o que traria muito maior crescimento económico futuro do que a TAP.

## Outras países também nacionalizaram as suas empresas e emprestaram dinheiro?

Apenas Portugal e Itália cometem o erro de nacionalizar as suas companhias, sendo que a companhia italiana, Alitalia, já entrou em insolvência e fechou operações, passando os ativos para uma nova empresa pública, a ITA Airways.

O resto dos países nada fez ou entrou com capital minoritário ou emprestou com certas condições quantias proporcionais, isto é, quantias que as companhias aéreas poderiam pagar porque têm resultados e procura para isso. Algumas dessas companhias já estão mesmo a devolver o dinheiro emprestado. Mais, esses países tinham condições económicas para emprestar, algo que Portugal com a sua fraca economia não tem, ainda mais sabendo desde cedo que o dinheiro não iria ser devolvido.

Desde cedo que os socialistas começaram a dar o exemplo de outros países que estavam a emprestar dinheiro, sobre tudo a alemã Lufthansa dado que era a empresa que mais lhes convinha, por ser a que mais dinheiro recebeu. Vejamos então esse caso. Na verdade, a empresa recebeu um pacote de 9 mil milhões de euros, sendo apenas 6 mil milhões de transferências diretas e os restantes 3 mil milhões em garantias. Mas mil milhões em Portugal não são o mesmo que mil milhões na Alemanha. Os 3.7 mil milhões de euros para a TAP custam muito mais à nossa economia do que os 9 mil milhões de euros para a Lufthansa custam à economia alemã.

Primeiro, a Alemanha tem 8 vezes mais população que Portugal, pelo que cada português ficou comprometido pelo Estado a dar três vezes mais do que ficou cada alemão. Segundo, a Alemanha tem um PIB 16 vezes maior que o de Portugal. É verdade que Portugal vai apoiar a TAP em cerca de 40% do que a Alemanha apoiou a Lufthansa, mas a economia portuguesa é pouco mais de 6% da alemã, pelo que na prática estamos a emprestar 6 vezes mais do que os alemães em termos relativos.

Considerando apenas a ajuda dada em 2020 à TAP, esse apoio representava 1,3% da despesa total do Estado, muito acima dos 0,6% da Lufthansa, mais do dobro do esforço para a nossa economia. Era uma fatura demasiado pesada para os contribuintes portugueses que, na realidade, é muito mais pesada ainda dado que a Lufthansa já está a devolver o dinheiro e a TAP nunca o devolverá.

Perante os resultados operacionais alcançados em 2019, a TAP precisaria de 25 anos para acumular resultados iguais apenas ao apoio recebido em 2020. Já a Lufthansa precisaria de 4 anos ou, no melhor cenário, 2 anos para igualar o apoio total. A realidade é que a Lufthansa, ao contrário da TAP, tinha e tem capacidade para pagar o dinheiro que recebeu.

O pacote de 9 milhões resultou na aquisição de 20% das ações pelo Estado alemão, participação que já foi reduzida para 14%. Isto porque o Estado quando entrou na empresa definiu logo um plano de saída: está obrigado a vender todas ações nos 24 meses após o aumento de capital, se a companhia aérea cumprir as exigências contratuais de devolver as duas tranches acordadas.

E na verdade não só a companhia aérea está a cumprir como já está a devolver o dinheiro a passo acelerado, tendo já reembolsado 1,5 mil milhões de euros depois de ter concluído um aumento de capital de 2,16 mil milhões de euros e esperando reembolsar a segunda parcela brevemente.

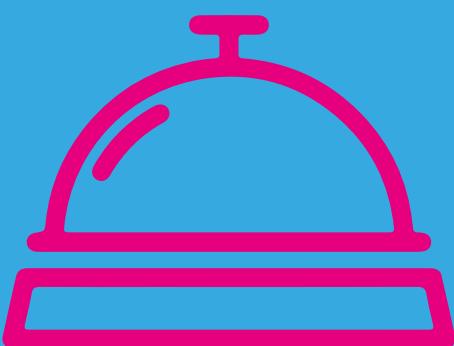
## BENCHMARKS / EXEMPLOS

1. A maioria dos países desenvolvidos não tem companhias aéreas maioritariamente públicas.
2. Há vários países da União Europeia que partilham as mesmas características geográficas que Portugal e não têm o Estado a controlar nenhuma empresa de aviação. A Holanda e a Bélgica são países de reduzida dimensão sem companhia maioritariamente pública e a Suécia, a Dinamarca, a Irlanda, a Grécia, a Áustria, Lituânia, a Espanha, o Chipre são países periféricos na Europa sem companhia maioritariamente pública.
3. Há também vários países da União Europeia da nossa liga económica que crescem sem o Estado a controlar uma empresa de aviação, como é o caso da Eslovénia, Eslováquia, Bulgária, Hungria e República Checa.
4. Há vários casos históricos na Europa de companhias públicas que acabaram e os mercados depois recuperaram e cresceram, como na Hungria, na Lituânia ou, mais recentemente, na Eslovénia. Mesmo em Portugal, quando a TAP reduziu substancialmente a sua presença no Porto, apareceram outras companhias aéreas. O resultado foi que a oferta aumentou, a procura aumentou e todo o mercado cresceu no aeroporto do Porto sem a TAP.
5. Tanto na Bélgica como na Suíça, por exemplo, surgiram imediatamente outras empresas após a declaração de insolvência das companhias públicas destes países, usando os ativos das companhias aéreas insolventes (a Sabena deu lugar à Brussels Airlines e a Swissair deu lugar à Swiss).



23

º ANIVERSÁRIO



H

O T E L A R I A E R E S T A U R A C

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE A LIBERALIZAÇÃO DA ACTIVIDADE EMPRESARIAL, E DO CHAMADO CAPITALISMO POPULAR, PELO QUAL AS PESSOAS PODEM INVESTIR AS SUAS POUPANÇAS EM PEQUENOS NEGÓCIOS PARA GARANTIREM FONTES DE RENDIMENTO, E BENEFICIAREM TODA A SOCIEDADE COM NOVOS BENS E SERVIÇOS. A LIBERALIZAÇÃO DO TURISMO E DO ALOJAMENTO LOCAL FOI UM FENÓMENO QUE BENEFICIOU IMENSAMENTE AS CIDADES, CRIOU OPORTUNIDADES, EMPREGO, DINAMISMO ECONÓMICO, SOCIAL E CULTURAL. HAVENDO DESAFIOS COMUNITÁRIOS, DEVEM SER RESOLVIDOS SEM RESTRIÇÕES QUE AGRIDEM O DIREITO A EMPREENDER, E AS BOAS EXPERIÊNCIAS DEVEM SER ALARGADAS A OUTROS SECTORES COMERCIAIS.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### DINAMIZAÇÃO DO ALOJAMENTO LOCAL

- Contribuir para que o alojamento local (“AL”) continue a ser um fator dinamizador da atividade turística e das atividades económicas associadas, como o pequeno comércio.
- Promover a reabilitação do edificado por via do AL, tal como tem contribuído para a revitalização dos centros históricos das principais cidades.
- Defender a propriedade, promover o empreendedorismo e tirar proveito da liberdade de escolha dos turistas, num contexto de uma regulação adequada que sirva a população em geral.
- Permitir que o país beneficie da recuperação turística e económica para a qual a liberalização do sector terá um papel fundamental no curto prazo.
- Reverter o agravamento fiscal introduzido no Orçamento de 2020, passando o coeficiente de tributação do AL de 0,5 para o anterior de 0,35 na modalidade de apartamento ou moradia, e que estava em vigor anteriormente.
- Revogar o número 7 do artigo 15.º do Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto, que estabelece um limite de sete estabelecimentos de alojamento local por cada proprietário nas zonas de contenção.
- Limitar a atual caducidade de registo de estabelecimento de alojamento local em situações de transmissão da propriedade ou da exploração e permitir a suspensão da exploração de AL quando se justifique.

# DINAMIZAÇÃO DO ALOJAMENTO LOCAL

## OBJETIVOS

- Contribuir para que o alojamento local (“AL”) continue a ser um fator dinamizador da atividade turística e das atividades económicas associadas, como o pequeno comércio.
- Promover a reabilitação do edificado por via do AL, tal como tem contribuído para a revitalização dos centros históricos das principais cidades.
- Defender a propriedade, promover o empreendedorismo e tirar proveito da liberdade de escolha dos turistas, num contexto de uma regulação adequada que sirva a população em geral.
- Permitir que o país beneficie da recuperação turística e económica para a qual a liberalização do sector terá um papel fundamental no curto prazo.

## PROPOSTA

1. Reverter o agravamento fiscal introduzido no Orçamento de 2020, passando o coeficiente de tributação do AL de 0,5 para o anterior de 0,35 na modalidade de apartamento ou moradia, e que estava em vigor anteriormente.
2. Revogar o número 7 do artigo 15.º do Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto, que estabelece um limite de sete estabelecimentos de alojamento local por cada proprietário nas zonas de contenção.
3. Limitar a atual caducidade de registo de estabelecimento de alojamento local em situações de transmissão da propriedade ou da exploração e permitir a suspensão da exploração de AL quando se justifique.

## RACIONAL

1. O fenómeno do AL é um excelente exemplo de como, no quadro de uma regulação equilibrada, a iniciativa empresarial conduziu a um aumento da atividade económica, no turismo e em atividades conexas, e à reabilitação do edificado, ao contrário de inúmeras políticas públicas ineficazes.
2. Estas propostas têm o propósito de liberalizar alguns aspectos do atual quadro regulatório a nível Nacional (Decreto-Lei nº 128/2014, de 29 de agosto) e reverter o agravamento fiscal que tem sido alvo desde 2020.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Esta proposta só serve os interesses dos empreendedores do AL?

A Iniciativa Liberal defende a iniciativa privada e o empreendedorismo, os quais devem ser seguidos dentro de um quadro regulatório estável e adequado. Defendê-lo promove a atividade económica em todo o ecossistema associado ao AL, que engloba empreendedores, o pequeno comércio, a criação de empregos, os serviços de apoio, etc.

### O AL promove a descaracterização das cidades pelo excesso de turismo que acarreta?

Não existe excesso de turismo nas cidades portuguesas, se comparadas com outras cidades europeias. Por outro lado, o AL não atrai diretamente os turistas; apenas proporciona a oferta necessária para os turistas que se sentem atraídos por Portugal, em parte em consequência de políticas públicas de atração.

### É o AL que promove a gentrificação de bairros históricos?

Uma parte significativa dos edifícios dos centros históricos das principais cidades encontravam-se desocupados ou mesmo completamente degradados. Eram zonas desertificadas e de pouco seguras. O investimento no AL permitiu reverter muitas destas situações. Reconhece-se que uma gentrificação excessiva, que conduza a uma completa descaracterização dos principais bairros históricos, não é benéfica. Porém, este fenómeno não se proporciona pelo AL em particular, mas pelo turismo em geral, pelo que se aceita a existência de zonas de contenção com base em critérios devidamente fundamentados e equilibrados.

### O AL explica o despovoamento das principais cidades ao expulsar habitantes dos seus centros?

A desertificação dos centros urbanos é um processo que se verifica desde o início da década de 80 do século passado em virtude das dificuldades de licenciamento, da não disponibilização de imóveis e terrenos públicos e principalmente dos bloqueios criados pelo Estado na oferta de habitação para arrendamento.

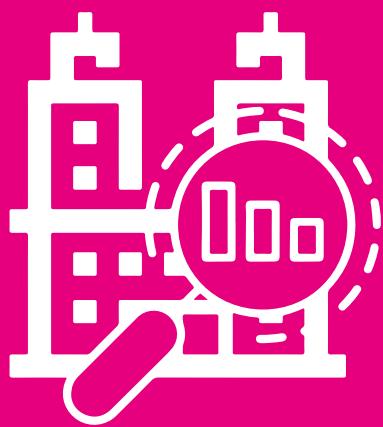
### O AL influencia a capacidade da oferta para arrendamento de longa duração?

É verdade que os desincentivos ao investimento para arrendamento de longo prazo (congelamento das rendas, alterações do RJOPA, AIMI, ameaça de englobamento do IRS) conduzem a que os investidores procurem soluções alternativas, sendo o AL uma delas. Contudo, o problema está na não liberalização do mercado de arrendamento, não no AL. Por outro lado:

- Os constrangimentos à oferta para arrendamento são muito anteriores ao aparecimento do AL; aliás, o aparecimento do AL foi contemporâneo com alguma liberalização do mercado de arrendamento (entretanto invertida) que conduziu a um aumento da oferta;
- Grande parte dos estabelecimentos de AL ou estavam devolutos ou eram a habitação permanente do seu proprietário, o qual muitas vezes continua a usar intermitentemente a sua casa, nomeadamente durante o período das férias;
- A tipologia de grande parte dos estabelecimentos de AL tem características que não são as da oferta de arrendamento tradicional: áreas diminutas, prédios sem elevador, ausência de estacionamento, etc.;
- Há muito espaço para construir em algumas das principais cidades e muitos fogos devolutos para reconstrução.



24



EMPRESAS

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE A CRIAÇÃO, GESTÃO, E MESMO FECHO DAS EMPRESAS DEVE SER MUITO FACILITADA, SEMPRE NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS E LIBERDADES, DO RESPEITO POR CONTRATOS, E OBRIGAÇÕES PARA COM O ESTADO.**

## RESUMO DE PROPOSTAS

### FLEXIBILIZAR A DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS FISCAIS

- Capitalizar as empresas, fortalecer a sua capacidade financeira e de investimento
- Estabelecer uma verdadeira lógica de continuidade económica no que respeita ao apuramento do imposto a pagar pelas empresas;
- Flexibilizar a dedução de prejuízos fiscais:
- Eliminação de restrições temporais ao reporte;
- Utilização extraordinária dos prejuízos fiscais verificados em 2020, 2021 e 2022 para reembolso de IRC liquidado no passado.
- Deixar de penalizar as empresas que invistam no desenvolvimento das suas operações.

### REVISÃO DA SUBSIDIARIEDADE DOS GERENTES RELATIVAMENTE A DÍVIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS DE PESSOAS COLETIVAS

- Eliminar a assunção automática de responsabilidade financeira por dívidas ao Estado pelos membros de órgãos de administração empresarial
- Dotar a Autoridade Tributária e a Segurança Social de meios humanos, técnicos e outros meios adicionais de forma a fiscalizar, investigar e ressarcir o Estado por ações tomadas por órgãos de administração empresariais que visem deliberadamente evitar o pagamento de dívidas do Estado
- Eliminar, para empresas em situações de dificuldade financeira, obrigações que prejudicam trabalhadores e fornecedores pela priorização de pagamentos ao Estado, assim contribuindo para o agravamento de consequências sociais
- Eliminar a atual inversão do ónus de prova em caso de dívidas empresariais ao Estado
- Focar o Estado nos comportamentos dolosos

# FLEXIBILIZAR A DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS FISCAIS

## OBJETIVOS

- Capitalizar as empresas, fortalecer a sua capacidade financeira e de investimento
- Estabelecer uma verdadeira lógica de continuidade económica no que respeita ao apuramento do imposto a pagar pelas empresas;
- Deixar de penalizar as empresas que invistam no desenvolvimento das suas operações.

## PROPOSTA

Flexibilizar a dedução de prejuízos fiscais:

- Eliminação de restrições temporais ao reporte;
- Utilização extraordinária dos prejuízos fiscais verificados em 2020, 2021 e 2022 para reembolso de IRC liquidado no passado.

## RACIONAL

Um tecido empresarial privado com condições de crescimento e independência potencia o crescimento e prosperidade, o que se reveste ainda de maior importância em contexto pós-pandémico e após uma grave crise económica. A dimensão e características do tecido empresarial influenciam fatores como a produtividade e competitividade na produção de riqueza e também, nomeadamente, na capacidade exportadora. Assim, importa promover a saúde financeira das empresas, um bom ambiente concorrencial, e não recear a capacidade de crescimento do tecido empresarial.

A Iniciativa Liberal entende que a legislação atualmente em vigor a respeito da situação de prejuízos fiscais em sede de IRC não se encontra adequada ao salutar desenvolvimento das empresas numa perspetiva económica de longo-prazo.

Por um lado, nos temos do artigo 52.º do Código do IRC, os prejuízos fiscais apurados pelas empresas em sede de IRC só podem ser abatidos aos lucros futuros dos 5 anos seguintes (12 anos para PMEs), havendo ainda uma limitação quanto à proporção passível de ser deduzida em cada ano.

Ora, isso tem levado diversas empresas a perder o direito de dedução desses prejuízos, presumivelmente porque o legislador tem considerado que compete ao Estado exigir uma determinada velocidade na recuperação económica das empresas após um ano de prejuízo – algo que, tendo em conta a componente de incerteza sempre presente numa atividade económica concorrencial, nem sempre é possível garantir, atentando assim, no entender da Iniciativa Liberal, contra o pressuposto de tributação pelo rendimento real consagrado na Constituição, bem como colocando um entrave desnecessário à passagem de uma PME a grande empresa.

Por outro lado, o conceito de rendimento real também sugeriria, no entender da Iniciativa Liberal, que os prejuízos verificados em determinado ano fiscal pudessesem – ainda que mediante certas restrições, e à semelhança do que acontece em outros países europeus – ser abatidos aos impostos já pagos pela empresa no passado, assim promovendo também na fiscalidade a implementação de uma perspetiva de continuidade económica que se verifica nas outras vertentes da vida empresarial. Ademais, tal “reembolso” de IRC seria, portanto, algo relativamente automático e isento de pressões políticas e burocráticas, compensando as empresas que no passado pagaram impostos e cumpriram as suas obrigações fiscais. A Autoridade Tributária manterá, contudo, os seus poderes de inspeção no que respeita a eventuais abusos na consideração de custos fiscais.

Assim, com vista à promoção de um ambiente empresarial mais dinâmico e eficiente, e seguindo exemplos de sucesso de alguns dos países europeus que concorrem com Portugal pela atração de novo investimento, pretende-se flexibilizar a dedução de prejuízos fiscais à generalidade das empresas com atividade no nosso território.

A presente proposta faz parte de um conjunto mais alargado de propostas de cariz liberal para desenvolvimento de atividade empresarial.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Tem-se falado no abatimento de prejuízos fiscais de 2020-2022 decorrente da situação de crise económica durante a pandemia. Enquadra-se nesta proposta?**

Sim, mas é mais abrangente. Eliminar o limite temporal do direito à dedução dos prejuízos fiscais verificados traduz uma lógica económica de longo prazo na vida fiscal das empresas (tax loss carryforward). A urgência do abatimento dos prejuízos fiscais de 2020, 2021 e 2022 aos lucros tributados nos 5 anos anteriores, reembolsando as empresas que deram o seu contributo fiscal no passado e que passaram por dificuldades excepcionais nesta crise é uma necessidade ainda mais premente e a Iniciativa Liberal já a tinha defendido e defende que assim seja como parte integrante e estável do regime fiscal.

### **As medidas a respeito dos prejuízos fiscais têm precedentes a nível internacional?**

Sim. De acordo com um estudo da Tax Foundation relativo ao exercício de 2019, grande parte dos países europeus não prevê a caducidade do direito ao reporte futuro de prejuízos fiscais (tax loss carryforward). Para além disso, de acordo com o mesmo estudo, são vários os países, como a Alemanha, a Holanda, a França e a Irlanda, entre outros, que já preveem, todos os anos, a possibilidade de abatimento de prejuízos a lucros passados (tax loss carryback). Ainda assim, note-se que, neste último caso, a proposta da Iniciativa Liberal é apenas de uma medida extraordinária para os exercícios de 2020 a 2022.

### **Como poderá ser operacionalizada a medida extraordinária a respeito do exercício de 2020, já concluído?**

Apesar de a maioria das empresas já ter entregado a sua declaração de rendimentos referente ao exercício de 2020, o reembolso extraordinário relativo aos prejuízos fiscais apurados nesse período pode operacionalizar-se mediante uma declaração de substituição, sem custos adicionais.

## O fim da caducidade dos prejuízos não vai implicar que muitas empresas possam estar bastantes anos sem pagar impostos?

Não. Tal como já hoje acontece, a dedução de prejuízos fiscais não pode ultrapassar, em cada ano, 70% do lucro tributável, pelo que os restantes 30% serão sempre alvo de imposto todos os anos, salvo outras medidas em contrário. Para além disso a tributação das empresas deve ser efetuada com base no seu rendimento real, nos termos da Constituição. Portanto, uma empresa que tenha avultados prejuízos só pode considerar-se mais rica no ano em que efetivamente esses prejuízos sejam mais do que compensados por novos lucros.

## Estas medidas não vão promover o planeamento fiscal?

Antes pelo contrário. Por um lado, o mecanismo extraordinário de tax loss carryback vai mostrar às empresas que vale a pena cumprirem as suas obrigações fiscais, pois são precisamente as empresas que mais pagaram impostos no passado e que agora estão em dificuldades que vão poder beneficiar deste mecanismo. Para além disso, a eliminação do prazo de caducidade do reporte futuro (tax loss carryforward) visa reduzir as distorções e os incentivos ao planeamento que hoje se verificam, pois a dedução de prejuízos fica em semelhante situação com qualquer outro gasto fiscal pendente de dedução futura - é importante notar que a existência de prejuízos passíveis de caducarem é um incentivo à realização de operações que visam permitir o seu uso no futuro e, mesmo, à venda de ativos para o estrangeiro.

## De que forma estas medidas podem afetar a solvabilidade das empresas?

No caso do fim da caducidade dos prejuízos fiscais (tax loss carryforward), isso poderá representar uma melhoria do ativo das empresas, na medida em que os prejuízos cuja recuperabilidade era incerta devido à sua potencial caducidade passam agora a poder gerar ativos por impostos diferidos, na medida em que as empresas tenham perspetivas de continuidade e lucros a longo prazo.

Por outro lado, no que respeita ao reembolso extraordinário de IRC, é reduzida a incerteza de balanço mesmo para as empresas que se considerem viáveis, pois o ativo de imposto relativo aos seus prejuízos de 2020, 2021 e 2022 não fica dependente dos lucros incertos dos próximos anos, mas sim do imposto que já foi pago no passado.

Já no caso do Estado, tratando-se de empresas que se mantenham viáveis a longo prazo, esta dedução extraordinária apenas antecipa a redução na receita, visto que os prejuízos de 2020, 2021 e 2022 seriam em princípio deduzidos aos lucros futuros dessas empresas, pelo que, portanto, não representa uma “despesa fiscal” adicional. Contudo, apesar de poder parecer apenas temporário, este mecanismo extraordinário pode potencialmente salvar algumas empresas viáveis, que, de outra forma, caso falissem, iam implicar outros custos estatais com proteção social que assim podem ser evitados.

## EXEMPLOS

### Tax Loss Carryforward de prejuízos fiscais:

A Empresa XYZ apresenta os seguintes resultados fiscais ao longo dos anos:

Ano	Resultado Fiscal (EUR)
2020	- 1.000.000
2021	- 100.000
2022	+ 100.000
2023	+ 200.000
2024	+ 300.000
2025	+ 100.000
2026	+ 50.000

No caso de um prazo de caducidade de 5 anos, o prejuízo de 2020 (1 milhão de euros) só pode ser abatido até ao final de 2025. Contudo, a soma dos lucros obtidos foi apenas de 700.000 euros, pelo que 300.000 euros de prejuízo serão desconsiderados (isto fora o efeito da limitação de 70% em cada ano, o que ainda agravaría mais o exemplo). Já no caso do prejuízo de 2021 (100.000 euros), o mesmo pode ser abatido até 2026, mas nesse ano a empresa apenas gerou 50.000 euros de lucro (não é abatido aos anos anteriores porque esses estão a ser usados para o prejuízo de 2020)

**Tax Loss Carryback de prejuízos fiscais:**

A Empresa OPQ apresenta os seguintes resultados fiscais:

Ano	Resultado Fiscal (EUR)	Lucro Fiscal x 70%
2015	+ 200.000	+140.000
2016	+ 300.000	+210.000
2017	+ 600.000	+420.000
2018	+ 700.000	+490.000
2019	+ 500.000	+350.000
2020	- 1.000.000	
2021	- 200.000	
2022	+ 50.000	+ 35.000
2023	+ 200.000	+140.000
2024	???	

Neste caso, com o mecanismo extraordinário, o prejuízo de 1 milhão de euros verificado em 2020 pode ser abatido aos lucros de 2015 a 2018, sendo reembolsada parte do IRC pago nesses anos (com base na regra dos 70%). Por outro lado, o prejuízo de 2021 (200.000 euros) pode ser abatido ao lucro de 2019, sendo reembolsado parte do IRC pago nessa data, mas não a sua totalidade, visto que esse lucro mais do que compensa o prejuízo de 2021, mesmo considerando a regra dos 70%. Note-se, contudo, que a trajetória da empresa é de lucros futuros, pelo que, provavelmente, sem um prazo de caducidade, todos estes prejuízos poderiam vir a ser deduzidos no futuro. Contudo, no presente ambiente de incerteza e de escassez de tesouraria, mesmo as empresas viáveis poderão não conseguir aguentar até esse futuro distante. Promove-se, portanto, uma solução de simples aplicação, sem entraves burocráticos e altamente direcionada para as empresas que já revelaram a sua viabilidade no passado e que hoje realmente precisam de fôlego financeiro.

# REVISÃO DA SUBSIDIARIEDADE DOS GERENTES RELATIVAMENTE A DÍVIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS DE PESSOAS COLETIVAS

## OBJETIVOS

- Eliminar, para empresas em situações de dificuldade financeira, obrigações que prejudicam trabalhadores e fornecedores pela priorização de pagamentos ao Estado, assim contribuindo para o agravamento de consequências sociais
- Eliminar a atual inversão do ónus de prova em caso de dívidas empresariais ao Estado
- Focar o Estado nos comportamentos dolosos

## PROPOSTA

4. Eliminar a assunção automática de responsabilidade financeira por dívidas ao Estado pelos membros de órgãos de administração empresarial
5. Dotar a Autoridade Tributária e a Segurança Social de meios humanos, técnicos e outros meios adicionais de forma a fiscalizar, investigar e ressarcir o Estado por ações tomadas por órgãos de administração empresariais que visem deliberadamente evitar o pagamento de dívidas do Estado
6. Permitir que, em caso de prova em tribunal que ações de órgãos de administração empresarial foram tomadas com o intuito de prejudicar o pagamento de dívidas do Estado, possa esse tribunal decidir que as dívidas empresariais ao Estado sejam ressarcidas com recurso aos bens pessoais dos membros dos órgãos de administração

## RACIONAL

1. A legislação atual prevê que, em casos de dívidas empresariais ao Estado, os gerentes e administradores de empresas respondem por essas dívidas com o seu património pessoal, a menos que provem perante a Autoridade Tributária e/ou Segurança Social a sua não-culpabilidade por essas dívidas;
2. Esta assunção de culpa à priori constitui uma inversão do ónus da prova e desvirtua o princípio da responsabilidade limitada
3. Sendo totalmente necessário evitar comportamentos dolosos por órgãos de administração de empresa, e, caso ocorram, garantir que o Estado é ressarcido pelo dano causado, num estado de Direito como o nosso tal faz-se não via inversão do ónus da prova, mas dotando dos apropriados recursos humanos, meios técnicos e capacidades investigativas os órgãos do Estado para prevenir, investigar e punir esses comportamentos em tribunal

4. A atual norma, punitiva de comportamentos “exceto se provada inocência”, demonstra também uma incompreensão pelo Estado do normal funcionamento da economia e ciclo de vida empresarial. Empresas que entram em dificuldades são resultado natural da evolução económica, da introdução de novas tecnologias e natural surgimento de novas empresas, não o resultado de ações criminosas ou dolosas. É errado punir e assumir culpabilidade dos órgãos de administração empresarial por todas as ações da empresa que resultem em dívidas ao Estado, devendo apenas ser punidas as ações efetuadas com o objetivo de causar esse dano ao Estado
5. Por último, este enquadramento atual provoca um grave desequilíbrio nas decisões tomadas por empresas que se encontram em dificuldades financeiras. Ao entrar em situação de dificuldades financeiras, onde as receitas auferidas não são suficientes para garantir o pagamento de todas despesas, o órgão de administração tem de tomar decisões sobre que despesas pagar, tendo como objetivo a sobrevivência da empresa. Ora, ao se penalizar e fazer os membros desses órgãos de administração responsáveis pessoalmente por dívidas da empresa ao Estado, é natural e expectável que as suas decisões privilegiem o pagamento de dívidas ao Estado em detrimento de trabalhadores, fornecedores e outros credores, criando um desequilíbrio injustificado a favor do Estado e que pode inviabilizar a própria sobrevivência da empresa

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porque é importante esta medida?

Atualmente, os órgãos de administração empresariais são automaticamente responsabilizados e tem de responder a título pessoal por dívidas empresariais ao Estado, mesmo nos casos que não agiram de forma culposa e tentaram salvaguardar os interesses da empresa no seu todo (incluindo a manutenção de postos de trabalho). Isto constitui não apenas uma inversão do ónus da prova e desrespeito total pelo princípio de presunção de inocência, como condiciona fortemente, em detrimento de outros credores (incluindo trabalhadores e fornecedores), decisões vitais de empresas em situação de dificuldades que podem inclusive pôr em perigo a sustentabilidade das mesmas, e afastando quadros qualificados e com experiência necessária para revitalizar a empresa. Adicionalmente, convém relembrar que a vasta maioria das empresas portuguesas, centenas de milhares, são micro ou pequenas empresas – nestes casos, falências em que haja dívidas ao Estado acarretam graves problemas aos ex-órgãos de gerência, em muitas vezes pessoas que não tem elevados rendimentos e de um momento para o outro perdem a sua única fonte de rendimento.

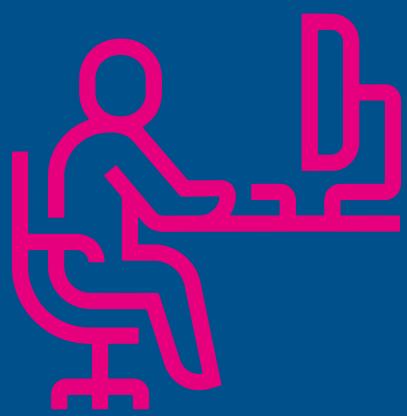
### As presentes medidas não poderão suscitar um maior risco moral (moral hazard)?

Um eventual aumento do risco moral (moral hazard) dos gerentes será sempre anulado pela existência de uma justiça administrativa e judicial célere e eficiente, que determine situações de dolo nas ações tomadas pelos órgãos sociais das empresas que incorram em dívidas fiscais e parafiscais.

Acima de tudo, o que temos aqui é uma questão de justiça elementar onde a Autoridade Tributária, em primeira instância, deve assumir o princípio da boa-fé com o contribuinte, não invertendo o ónus da prova para este relativamente às práticas deste que resultaram em dívidas fiscais e parafiscais ao Estado.



25



LABORAL

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE UMA SOCIEDADE DE OPORTUNIDADES PASSA POR HAVER LIBERDADE PARA EMPREENDENDER E EMPREGAR, O QUE PRODUZ UMA ECONOMIA VARIADA E DINÂMICA, O QUE PROPORCIONA CAMINHOS PROFISSIONAIS PARA OS QUAIS DEVE HAVER LIBERDADE PROFISSIONAL. A INICIATIVA LIBERAL QUER QUE O ESTADO DEIXE DE SER UM TRAVÃO A ESSE CRESCIMENTO, ÀS CAPACIDADES, AO POTENCIAL, ÀS AMBIÇÕES DOS PROFISSIONAIS PORTUGUESES.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### RESTABELECIMENTO DO BANCO DE HORAS INDIVIDUAL

- Restabelecimento do regime de banco de horas individual, por comum acordo entre empregado e empregador, podendo o horário normal de trabalho ser aumentado até 2 horas por dia, 50 por semana e 150 por ano.
- Melhorar a capacidade dos colaboradores e das empresas gerirem a prestação do trabalho feita pelo colaborador.

### MAIS INFORMAÇÃO NO RECIBO DE VENCIMENTO

- Colocar no Recibo de Vencimento dos trabalhadores por conta de outrem os custos suportados pela entidade empregadora a nível de segurança social – o “salário real”, sendo este o valor bruto acrescido dos 23,75% de deduções pagas pelo empregador.
- Dar a conhecer aos trabalhadores o real valor de custo da fiscalidade, assim como as contribuições efetivas para o Estado, do trabalho por si produzido.
- Aumentar a exigência dos cidadãos perante os serviços prestados pelo Estado.

### PROMOÇÃO DOS NÓMADAS DIGITAIS E DO TRABALHO REMOTO

- Promover o trabalho remoto (e dos chamados Nómadas Digitais) em Portugal
- Rever restrições à legislação laboral recentemente adotadas na Assembleia da República que criem obstáculos ao trabalho remoto, induzem arbitrariedades e na maior parte devem ser adequadas via contratação individual ou coletiva.

## ROTEIRO PARA A MODERNIZAÇÃO LABORAL

- Aproximar as instituições do mercado de trabalho (incluindo a legislação laboral) dos padrões dos países europeus mais desenvolvidos;
- Criar condições, pelo lado laboral, para o crescimento sustentável do emprego, do emprego qualificado e dos salários, em complemento com medidas na área económica;
- Combater a segmentação do mercado de trabalho, entre contratos a termo e contratos de prestação de serviços, por um lado, e contratos sem termo, por outro;
- Dar prioridade à segurança do trabalhador em relação à segurança do posto de trabalho, na linha dos princípios da "flexisegurança";
- Tornar o subsídio de desemprego num mecanismo de apoio ao regresso ao emprego e de modernização da economia, deixando de ser um incentivo indireto à perda de capital humano;
- Assegurar que os jovens e todos os trabalhadores em transição no mercado de trabalho têm acesso a informação de qualidade sobre as melhores oportunidades disponíveis para a sua formação e novos empregos;
- Aumentar a equidade entre as gerações, reduzindo a desemprego e emigração dos jovens bem como os entraves ao acesso a muitas profissões;
- Agilizar a contratação de trabalhadores estrangeiros por parte das empresas, reduzindo burocracias;
- Reintroduzir mecanismos de flexibilidade do horário de trabalho, como o banco de horas individual.

## SUBSTITUIÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL POR UM SALÁRIO MÍNIMO MUNICIPAL

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

# RESTABELECIMENTO DO BANCO DE HORAS INDIVIDUAL

## OBJETIVOS

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

## PROPOSTA

Restabelecimento do regime de banco de horas individual, por comum acordo entre empregado e empregador, podendo o horário normal de trabalho ser aumentado até 2 horas por dia, 50 por semana e 150 por ano.

## 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 trabalhador, 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 trabalhador 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 vista do trabalhador, permite maior flexibilidade.
5. A possibilidade de utilização de bancos de horas depende, atualmente, da sua previsão em instrumento de regulação coletiva de trabalho, uma vez que foi revogada 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.

## 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 trabalhador. A entidade empregadora sempre terá de ressarcir o trabalhador pelo trabalho realizado, de entre as formas definidas por lei, e acordadas com o trabalhador. 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 trabalhadores face à empresa?

O banco de horas é estabelecido por acordo. Permite também ao trabalhador 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 (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013, de 24 de outubro de 2013).

### Há alguma diferença entre o proposto e o regime de banco de horas que vigorou anteriormente?

Sim, há. Reforçam-se as garantias do trabalhador, propondo-se que o banco de horas individual tenha de ser expressamente aceite, por escrito, pelo trabalhador – na versão anteriormente em vigor, podia considerar-se que o trabalhador aceitava a proposta de banco de horas do empregador se nada dissesse. Os limites diários, semanais e anuais são iguais ao do regime que vigorou anteriormente.

# MAIS INFORMAÇÃO NO RECIBO DE VENCIMENTO

## OBJETIVOS

- Dar a conhecer aos trabalhadores o real valor de custo da fiscalidade, assim como as contribuições efetivas para o Estado, do trabalho por si produzido.
- Aumentar a exigência dos cidadãos perante os serviços prestados pelo Estado.

## PROPOSTA

1. Colocar no Recibo de Vencimento dos trabalhadores por conta de outrem os custos suportados pela entidade empregadora a nível de segurança social – o “salário real”, sendo este o valor bruto acrescido dos 23,75% de deduções pagas pelo empregador.

## RACIONAL

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

## QUESTÕES FREQUENTES

### Esta medida não justificará salários baixos?

Falso, esta medida serve para a proteção do trabalhador, pois sem o conhecimento da sua real contribuição, o cidadão não consegue exercer o pleno dos seus direitos. É também importante para conhecimento e literacia.

### Esta medida não causará instabilidade social?

Ajudar os empregadores é ajudar os trabalhadores, pois são ambos parte daquilo que é a nossa economia e não vivem um sem o outro, ao negar o conhecimento da real contribuição do trabalhador ao estado social, o empregador não lhe dá a conhecer o real valor do seu trabalho, que, por sua vez, é da maior importância para a empresa e a economia.

### A proposta implica refletir todos os custos suportados pelo empregador no recibo de vencimento?

Não, os custos que passam também a estar refletidos no recibo dizem apenas respeito a contribuições para a segurança social a cargo da entidade patronal. Não estão refletidos outros custos, nomeadamente os que dizem respeito a benefícios adicionais que as entidades patronais possam atribuir como seguros de saúde ou seguros de acidentes pessoais, por exemplo.

# PROMOÇÃO DOS NÓMADAS DIGITAIS E DO TRABALHO REMOTO

## OBJETIVO

- Promoção do trabalho remoto (e dos chamados Nómadas Digitais) em Portugal

## PROPOSTA

1. Promover a negociação coletiva, nos setores e nas empresas, com vista à adoção de soluções descentralizadas e ajustadas às necessidades específicas de cada empresa, cada setor de atividade, e cada trabalhador.
2. Rever restrições à legislação laboral recentemente adotadas na Assembleia da República que criem obstáculos ao trabalho remoto, induzem arbitrariedades e na maior parte devem ser adequadas via contratação individual ou coletiva. Exemplos de restrições a ser revistas: obrigação dos empregadores de pagarem as despesas extra de luz e internet dos seus funcionários; os empregadores têm o dever de se abster de contactar o trabalhador no período de descanso, salvo situações de força maior; "contraordenação grave" o empregador que não respeite o aviso prévio de 24 horas para visitar o trabalhador que exerce funções no seu domicílio; alargamento do teletrabalho aos pais com filhos até aos oito anos, sem necessidade de acordo com o empregador, desde que seja exercido por ambos os progenitores, deixando de fora as microempresas; empresas terão, assim, de "diligenciar no sentido da redução do isolamento do trabalhador, promovendo, com a periodicidade estabelecida no acordo de teletrabalho, ou, em caso de omissão, com intervalos não superiores a dois meses, contactos presenciais dele com as chefias e demais trabalhadores"; marcação de reuniões com 24 horas de antecedência.
3. Debater e adoptar ao nível da União Europeia (por exemplo ao nível do Conselho Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores (EPSCO) do Conselho da UE) um enquadramento legal favorável a países como Portugal para contratos de trabalho para nómadas digitais, que uniformizem as regras europeias para este fenómeno. Estes contratos envolvem trabalhadores por conta de outrem, residentes num Estado membro diferente daquele em que a empresa está localizada. Este enquadramento pode incluir matérias relacionadas com a legislação laboral, tributação de rendimentos, e segurança social.

## RACIONAL

1. Portugal pode beneficiar muito do crescimento mundial do teletrabalho na sequência da pandemia. Os benefícios resultam tanto da atração de cidadãos estrangeiros, como da redução da emigração de cidadãos nacionais. Estes dois públicos-alvo podem trabalhar remotamente para empresas estrangeiras, com remunerações elevadas em relação aos padrões típicos no país. Estes “nómadas digitais” podem também estimular o empreendedorismo no país, levando ao aumento do nível de emprego e à melhoria das condições de trabalho, bem como desenvolvimento de diversas atividades económicas.
2. O trabalho remoto pode constituir um mecanismo importante para a melhoria das condições de trabalho das pessoas e da produtividade dos trabalhadores e das empresas. O trabalho remoto pode também reduzir os níveis de congestionamento e poluição nos centros urbanos. O trabalho remoto pode ainda contribuir para a correção das assimetrias regionais com a (re)localização de trabalhadores para o interior do país.
3. Esta proposta conjuga-se com outras medidas nas áreas fiscais, qualidade dos serviços públicos e promoção do empreendedorismo.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O que se entende para o âmbito desta proposta de “nómadas digitais”?

Medidas transversais que incentivem o trabalho remoto e o empreendedorismo associado em Portugal. Os mecanismos incluem a atração de novos trabalhadores e a retenção de trabalhadores que já estão em Portugal, mas que sem estas medidas poderão vir a emigrar.

### Porque é que Portugal não é suficientemente atrativo atualmente para “nómadas digitais”?

Portugal tem ainda algumas condicionantes que não motivam os “nómadas digitais” a estabelecerem-se em Portugal, nomeadamente a burocracia associada à obtenção de autorização de residência, para além de ainda não ser suficientemente competitivo com outros países europeus a este nível (Espanha e Irlanda, p.e.). Portugal tem todas as condições para atrair estes agentes económicos, pelo que deve o país aproveitar esta oportunidade.

## **Devem as empresas ser obrigadas a assumir todos os custos associados ao trabalho remoto?**

Dado o caráter inovador do trabalho remoto, é precipitado regular centralmente e de forma uniforme todas as empresas e todos os trabalhadores. A contratação coletiva ao nível dos setores e das empresas é uma forma mais apropriada de assegurar uma diferenciação ajustada às necessidades e oportunidades de cada empresa e cada trabalhador.

O trabalho remoto tem custos, mas também tem benefícios, tanto para as empresas como para os trabalhadores e as realidades das empresas e trabalhadores muito diversificadas. É muito difícil assegurar que uma regulação única assegura a melhor combinação de distribuição de custos e benefícios para todos.

## **Justifica-se um tratamento diferenciado dos chamados nómadas digitais?**

O objetivo é dotar o mercado de trabalho de flexibilidade e adequabilidade a novos perfis de trabalho. Os nómadas digitais são, por norma, agentes económicos com um determinado perfil inovador e empreendedor, que não se compadece com a aplicação das regras habituais que são aplicáveis aos restantes trabalhadores. Por exemplo, não faz sentido que se obrigue um nómada digital a trabalhar sempre no mesmo local, ou que cumpra um determinado horário de trabalho fixo (como estabelecido no projeto de lei aprovado no Parlamento), quando uma das características destes agentes é exatamente a maior mobilidade e flexibilidade que tenta imprimir ao seu estilo de vida pessoal e também profissional.

## **Quando se refere na proposta "restrições à legislação laboral recentemente adotadas na Assembleia da República que criem obstáculos ao trabalho remoto" a que exemplos se refere?**

Considerem-se as seguintes medidas introduzidas: obrigação dos empregadores de pagarem as despesas extra de luz e internet dos seus funcionários; os empregadores têm o dever de se abster de contactar o trabalhador no período de descanso, salvo situações de força maior; "contraordenação grave" o empregador que não respeite o aviso prévio de 24 horas para visitar o trabalhador que exerce funções no seu domicílio; alargamento do teletrabalho aos pais com filhos até aos oito anos, sem necessidade de acordo com o empregador, desde que seja exercido por ambos os progenitores, deixando de foram as microempresas; empresas terão, assim, de "diligenciar no sentido da redução do isolamento do trabalhador, promovendo, com a periodicidade estabelecida no acordo de teletrabalho, ou, em caso de omissão, com intervalos não superiores a dois meses, contactos presenciais dele com as chefias e demais trabalhadores

Propõe-se eliminar (em Código do trabalho, admitindo inclusão em contratação coletiva): obrigação de contactos presenciais de dois em dois meses; obrigação de pagamento de despesas extra; obrigação de marcação de reuniões com 24 horas de antecedência.

## Como se conjuga, ou não, com o “estatuto de não residente”?

A questão da fiscalidade dos nómadas digitais estaria salvaguardada com a proposta de “flat tax” da Iniciativa Liberal, tendo em conta que a mesma seria aplicável em sede de IRS a todos os contribuintes, independentemente de serem trabalhadores a trabalhar em Portugal há vários anos ou estes nómadas digitais. O mesmo sucederia caso fosse possível, no âmbito de discussão e adoção ao nível da União Europeia de um enquadramento legal favorável a países como Portugal para contratos de trabalho para nómadas digitais, que uniformizem as regras europeias para este fenómeno. Na eventualidade de a curto prazo tal solução não ser aplicável, dever-se-iam aplicar as regras fiscais previstas do estatuto de não residente aos nómadas digitais (i.e., no que respeita aos rendimentos com origem em Portugal, a concessão do estatuto de residente fiscal não habitual permitirá ao titular de rendimentos do trabalho dependente e/ou do trabalho independente beneficiar da aplicação de uma taxa reduzida de IRS de 20%, desde que tais rendimentos resultem do exercício de atividades de elevado valor acrescentado conforme definidas por lei, por um período de 10 anos), por forma a criar atrativos fiscais ali previstos a estes agentes económicos.

De outra forma, com aplicação generalizada das regras de IRS para os nómadas digitais, existiria natural desincentivo ao seu estabelecimento em Portugal, tendo em conta a elevadíssima carga fiscal que se encontra previsto para rendimentos médios e elevados (o que tendencialmente seria o caso dos nómadas digitais), correndo-se o risco destes agentes preferirem estabelecerem-se noutras países mais atrativos neste aspeto.

## Que potencial de atração de nómadas digitais para Portugal?

Portugal é um país atrativo para os nómadas digitais nas dimensões “turísticas” (clima, paisagens, alimentação, segurança, nível de vida mais acessível financeiramente, etc.) e em algumas dimensões fiscais. Outra dimensão relevante é a atração e o crescimento de empresas em Portugal que empreguem nómadas digitais (idealmente também baseados em Portugal). Estas empresas, com grande potencial económico e de emprego, serão afetadas diretamente pelo projeto de lei aprovado recentemente (em novembro) no Parlamento, que torna o teletrabalho menos atrativo na perspetiva das empresas.

## Quantos nómadas digitais já se instalaram em Portugal desde o início da pandemia?

Em Julho de 2021, e de acordo com o Governo Regional da Madeira, já se tinham registado a presença um número significativo de nómadas digitais naquela ilha, e bastantes mais tinham manifestado interesse em deslocar-se para aquele local, o que significa que os nómadas digitais representam já uma percentagem muito significativa do aumento de empregos naquela região. Se estes dados se replicarem em Portugal continental, o peso dos nómadas digitais na criação de emprego será também muito importante.

## Quais são os benefícios médios por nómada digital para Portugal? (Dimensões como procura de habitação/alojamento, aumento do consumo, aumento da oferta de trabalho, criação de novas empresas/startups, etc.)

Aumento da procura (consumo, investimento, exportações), aumento da oferta (mais trabalhadores, mais trabalhadores mais qualificados, mais empreendedorismo), maior internacionalização da economia portuguesa.

# ROTEIRO PARA A MODERNIZAÇÃO LABORAL

## OBJETIVOS

- Aproximar as instituições do mercado de trabalho (incluindo a legislação laboral) dos padrões dos países europeus mais desenvolvidos;
- Criar condições, pelo lado laboral, para o crescimento sustentável do emprego, do emprego qualificado e dos salários, em complemento com medidas na área económica;
- Combater a segmentação do mercado de trabalho, entre contratos a termo e contratos de prestação de serviços, por um lado, e contratos sem termo, por outro;
- Dar prioridade à segurança do trabalhador em relação à segurança do posto de trabalho, na linha dos princípios da “flexisegurança”;
- Tornar o subsídio de desemprego num mecanismo de apoio ao regresso ao emprego e de modernização da economia, deixando de ser um incentivo indireto à perda de capital humano;
- Assegurar que os jovens e todos os trabalhadores em transição no mercado de trabalho têm acesso a informação de qualidade sobre as melhores oportunidades disponíveis para a sua formação e novos empregos;
- Aumentar a equidade entre as gerações, reduzindo a desemprego e emigração dos jovens bem como os entraves ao acesso a muitas profissões;
- Agilizar a contratação de trabalhadores estrangeiros por parte das empresas, reduzindo burocracias;
- Reintroduzir mecanismos de flexibilidade do horário de trabalho, como o banco de horas individual.

## RACIONAL

Apesar de algumas reformas positivas no passado, as instituições do mercado de trabalho (leis, procedimentos, agências públicas, atores institucionais) continuam, na sua generalidade, desfasados das melhores práticas europeias. Por exemplo, na Suécia, um país com níveis salariais muito mais elevados que os portugueses, a legislação laboral é, em geral, muito mais flexível que em Portugal, ocupando o nosso país em 2020 o 3.º lugar em termos de rigidez do mercado de trabalho, de acordo com índice de proteção do emprego (EPL da OCDE).

Esta proposta inclui um conjunto alargado de medidas que levarão a uma aproximação significativa destas instituições aos melhores padrões internacionais, no sentido do aumento dos salários dos portugueses bem como da produtividade das empresas.

## PROPOSTAS

- 1.** Aproximar o enquadramento legal do despedimento individual aos padrões europeus mais desenvolvidos:
  - reduzir a complexidade administrativa nos processos de despedimento individual (Portugal está neste momento em 8.º lugar do índice EPL da OCDE neste campo); alargar a oposição à reintegração de trabalhadores a empresas de pequena e média dimensão (i.e., até 249 trabalhadores);
  - sensibilizar os vários atores laborais para a relevância de uma abordagem a esta temática na linha da flexisegurança, como se encontra na generalidade dos países europeus com mercados de trabalho mais modernos e com salários mais elevados
- 2.** Reconverter o subsídio de desemprego numa verdadeira ferramenta para a mobilidade (e não num incentivo indireto à perda de capital humano), com:
  - Reforço da possibilidade da acumulação parcial do subsídio de desemprego remanescente na aceitação de leque alargado de ofertas de emprego, incluindo ofertas de emprego a tempo completo;
  - Acesso alargado ao subsídio de desemprego, incluindo em casos de despedimento por acordo mútuo e eventualmente por motivos subjetivos (diminuindo a conflitualidade laboral e o congestionamento dos tribunais do trabalho);
  - Estabelecimento da duração máxima do subsídio de desemprego em 18 meses para novos desempregados.
- 3.** Melhorar a qualidade do serviço público de emprego (IEFP), com:
  - Utilização alargada de plataformas online e adoção de ferramentas de inteligência artificial para registo, apoio e monitorização aos desempregados;
  - reforço de sistema de informação do mercado de trabalho, assegurando que os jovens, os desempregados e todos os interessados têm acesso a informação de qualidade sobre o emprego, as competências e os cursos em maior procura no mercado de trabalho
  - Maior envolvimento e responsabilização dos parceiros sociais e outros atores qualificados dos setores privado e social no apoio aos desempregados e na formação profissional, incluindo através do desenvolvimento de métricas transparentes de desempenho e valor acrescentado;
- 4.** Modernizar o diálogo social e tornar a contratação coletiva mais representativa e relevante, com:
  - aumento da transparência das taxas de filiação de cada parceiro social, com a divulgação regular do número de trabalhadores filiados em cada sindicato e do número de empresas filiadas em cada associação de empregadores;
  - definição de níveis de representatividade mínimos para a extensão de contratos coletivos de trabalho;

- alargamento da Comissão Permanente de Concertação Social a outras confederações patronais e de trabalhadores com níveis de representatividade mínimos, com revisões periódicas;
  - reforço do peso da contratação coletiva na legislação laboral, simplificando gradualmente o Código do Trabalho, remetendo uma parte crescente da legislação laboral para a contratação coletiva, sem parâmetros pré-definidos, que inevitavelmente condicional a negociação posterior pelos parceiros sociais;
  - regulação do trabalho remoto através da contratação coletiva e promoção de contratos de trabalho europeus;
5. Eliminar restrições injustificadas no acesso a profissões reguladas via revisão dos estatutos das ordens profissionais:
- com vista a assegurar maior flexibilidade no acesso às profissões para detentores de licenciaturas na área respetiva; eliminando exames adicionais de acesso à profissão; facilitando a criação de sociedades pluri-disciplinares; alargando a possibilidade de divulgação dessas sociedades (inclusive através de publicidade)
6. Agilizar a contratação de trabalhadores estrangeiros por parte de empresas, eliminando as burocracias ainda existentes neste campo:
- Alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, por forma a que a atribuição de autorização de residência para exercício de atividade profissional não tenha que observar regras demasiado restritivas ou burocráticas, respondendo-se de forma objetiva às necessidades do mercado de trabalho com atualidade.
  - Aumentar, de forma significativa, a qualidade de serviço das estruturas que tratam de questões relacionadas com entrada, permanência e saída de Estrangeiros em território nacional já existente neste momento, o SEF),, para que os trabalhadores estrangeiros possam resolver facilmente e com rapidez questões relacionadas com a sua situação de residência em Portugal ou, em alternativa, a criação de novos instrumentos informáticos que permitam que os estrangeiros tratem da sua regularização em território nacional com a mesma rapidez e facilidade.
7. Reintrodução dos bancos de horas individuais, por acordo expresso entre trabalhador e empresa

## QUESTÕES FREQUENTES

### Facilitar o despedimento não vai levar a um grande aumento do desemprego?

As empresas portuguesas são das que mais usam contratos a termo na Europa. Esta situação não é boa para os trabalhadores nem para as próprias empresas. A IL considera que este uso alargado de contratos a termo resulta das restrições muito apertadas ao despedimento de contratos permanentes, fazendo as empresas optem por contratos mais curtos e com maior rotação dos seus trabalhadores. Aproximando as regras do despedimento individual de contratos sem termo das regras aplicáveis nos outros países da UE, nomeadamente reduzindo a complexidade administrativa e formal do procedimento de despedimento, Portugal passará a ter mais contratos sem termo e os trabalhadores portugueses (sobretudo os mais jovens) poderão aspirar a ter contratos sem termo com maior normalidade, ao contrário da situação atual.

### A Iniciativa Liberal defende uma aproximação dos padrões da generalidade dos países europeus no que diz respeito à legislação laboral?

Considera-se uma necessidade e adequabilidade haver maior flexibilidade na legislação laboral com vista a um melhor emprego e crescimento em Portugal. Têm-se verificado vários retrocessos na legislação laboral, que aumentaram novamente a rigidez e desequilíbrio no mercado de trabalho, como sucedeu recentemente com a alteração do Código do Trabalho no final de 2019, e as propostas de regulação do teletrabalho e da denominada “Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho”, que importam medidas que vão em sentido contrário à realidade europeia, em particular dos principais países concorrentes de Portugal. Deve o país estar permanentemente atualizado e implementar medidas legislativas que acompanhem a evolução e realidade dos países europeus, por forma a não se deixar ultrapassar na difícil batalha da competitividade empresarial e do emprego.

Deste modo, a proposta da Iniciativa Liberal visa uma transformação substancial no mercado de trabalho, ao nível da legislação laboral, que aproxime as nossas regras dos melhores exemplos da realidade europeia, tornando o país competitivo e mais produtivo, sem necessidade de intervenção externa para o efeito.

### Permitir que os desempregados com subsídios de desemprego continuem a receber parte do subsídio quando aceitem ofertas de emprego não é um grande desperdício de recursos da segurança social, assim como permitir que os trabalhadores que se despeçam unilateralmente dos seus empregos possam receber o subsídio de desemprego?

Atualmente uma percentagem grande de desempregados subsidiados só começa a trabalhar quando o subsídio de desemprego chega ao seu fim. Neste sentido, esta medida não tem custos ou apenas custos muito baixos. Por outro lado, esta medida pode incentivar as empresas no preenchimento mais rápido das suas ofertas de emprego contribuindo para maior produtividade da economia e maior crescimento dos salários. Vários estudos de medidas neste sentido, mostram que esta reforma pode acelerar o regresso dos desempregados ao emprego e fazê-lo sem prejuízo dos salários que auferem ou da duração dos novos empregos.

**Que outras confederações patronais ou sindicais deveriam integrar a Comissão Permanente da Concertação Social (CPCS) na proposta da IL? A IL propõe que alguma das confederações atualmente parte da CPCS deveria deixar de ser membro?**

A Iniciativa Liberal pretende que a composição da CPCS tenha em conta a representatividade dos diferentes parceiros sociais e que esta não deve ter necessariamente uma composição fixa e inalterável em qualquer circunstância, sobretudo quando as realidades do mercado de trabalho estão em grande transformação. A CPCS é “permanente” essencialmente por poder reunir com grande regularidade, não por ter necessariamente sempre a mesma composição, independentemente das dinâmicas do mercado de trabalho. A composição da CPCS deve sobretudo refletir os principais parceiros sociais no mercado de trabalho de acordo com os seus níveis de representatividade atuais.

**Devem as regras de entrada, permanência e saída de estrangeiros adaptadas e melhoradas, bem como as estruturas do Estado responsáveis por este tratamento, por forma a constituir um instrumento que facilite o mercado de trabalho em Portugal**

As políticas públicas laborais devem ter como objetivo principal a atração e retenção de trabalhadores gerando valor ao mercado português, permitindo uma melhoria das suas condições de trabalho e retributivas. Por vezes, o mercado interno não tem capacidade para dar resposta às necessidades imediatas e exigências empresariais, pelo que importa acautelar essa situação, permitindo com que as regras de entrada e permanência em território nacional não sejam um obstáculo a esta atração de trabalhadores estrangeiros.

Atualmente, com a economia nacional e global a desenvolver-se a uma velocidade estonteante e com as empresas e trabalhadores a terem necessidades imediatas ao nível laboral, não faz sentido a existência de estruturas do Estado e regras morosas, complexas e burocráticas para os trabalhadores estrangeiros terem uma relação de trabalho perfeitamente regularizada e que só beneficiaria a economia no seu geral, sem prejuízo do estrito cumprimento das mesmas, por forma a afastar fenómenos nocivos de imigração (p.e. redes criminosas de imigração ilegal).

**A reintrodução do banco de horas individual pode ser oportunidade para mais produtividade flexibilidade das empresas e trabalhadores?**

Sim. Será importante existirem mecanismos de flexibilidade dos horários de trabalho, que permitam a empresas e trabalhadores poderem trabalhar e produzir mais em determinadas alturas do ano, compensando este acréscimo pontual noutro momento ou, em alternativa, ser economicamente compensado por esse acréscimo de atividade laboral.

# SUBSTITUIÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL POR UM SALÁRIO MÍNIMO MUNICIPAL

## OBJETIVOS

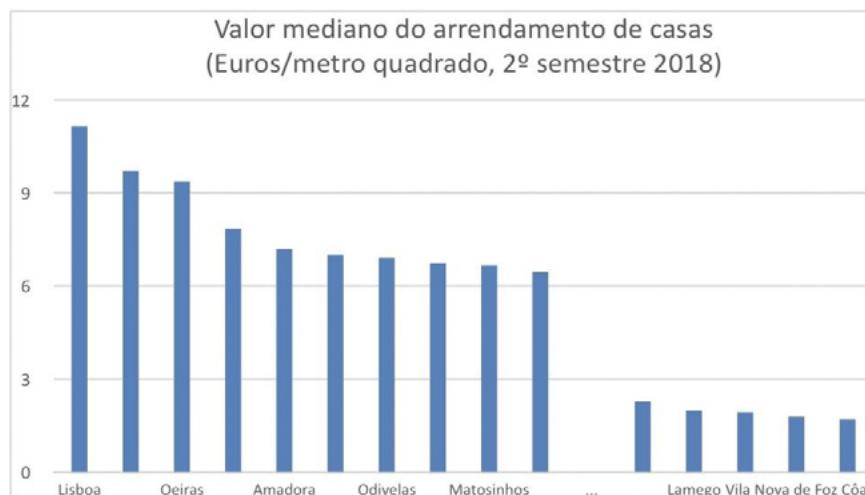
- Dar autonomia aos municípios para definir o salário mínimo que mais se adequa à sua economia local.
- Descentralizar uma componente da política económica que depende fortemente das condições económicas locais.
- Fomentar a coesão territorial.
- Flexibilizar o mercado de trabalho.

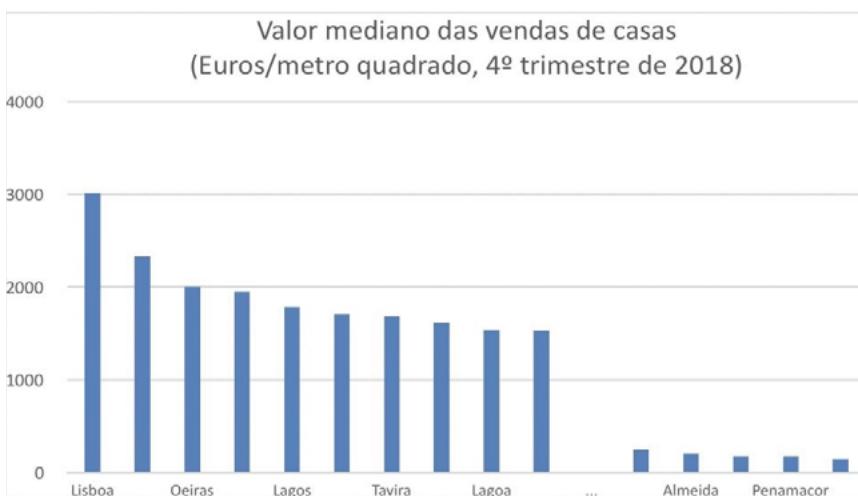
## PROPOSTA

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.

## 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.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O SMM é uma forma de descentralização?

Sem qualquer dúvida. Tomar decisões a um nível mais próximo das populações é aconselhável, tendo em conta que é neste âmbito que existe um melhor conhecimento das circunstâncias - níveis de emprego e de desemprego, atração de empresas e as oportunidades de trabalho para jovens e trabalhadores, independentemente das suas qualificações, etc., - e dos condicionalismos locais – os preços da habitação e dos serviços são em geral mais baixos no interior.

As autarquias conhecem muito melhor os mercados de trabalho do que o governo, que usualmente se baseia no que acontece em Lisboa para tomar as suas decisões. Decisões centralizadas como o SMN, que se aplica em todo o território nacional, criam distorções.

A descentralização do SMN, através da sua substituição pelo SMM, possibilitará a criação de conhecimento adicional. É indesmentível que a forma unitária em vigor tem inviabilizado a aquisição de informação sobre quais são os níveis adequados e apropriados a cada região.

### Os municípios poderiam abolir o salário mínimo ou colocá-lo em níveis excessivamente elevados?

Sim. Tanto num caso como outro, 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. Para além disso, a definição do valor em níveis elevados pode ter um impacto negativo no emprego. Os responsáveis autárquicos que tomarem semelhante decisão correrão o risco de perderem as eleições seguintes.

### A introdução do SMM possibilita responsabilização?

Se os responsáveis autárquicos optaram pela definição de um valor irrealista e desadequado da realidade local, essa decisão irá ter um impacto negativo no emprego. Os responsáveis autárquicos que tomarem semelhante decisão correrão o risco de perderem as eleições seguintes. Perante esta possibilidade, uma maior responsabilização é expectável.

## **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.

Adicionalmente, como as empresas com estabelecimentos espalhados pelos vários municípios de Portugal já pagam salários mais elevados, dificilmente serão afetadas pelo SMM. Para além disso, empresas com departamentos de recursos humanos estruturados são perfeitamente capazes de processar diferentes SMM com facilidade.

## **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 importante do eleitorado, podem punir um executivo que não zele 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.

### Porquê a defesa de um SMM?

Quando olhamos para os exemplos que são praticados em países ricos, como a Irlanda, Holanda, Estónia, Suíça, os nórdicos, etc., é impossível não constatar que nesses países não existe um SMN oficial, i.e., determinado pelo governo. Não obstante, os valores de renumeração mínimos e médios “oficiosos” são muito mais elevados do que nos países com SMN oficiais.

São políticas liberais, idênticas às que são defendidas pela IL, e onde o SMM deve ser considerado, que possibilitam o aumento dos salários.



**26**



**MERCADO DE CAPITAIS**

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE PORTUGAL DEVE MODERNIZAR O SEU MERCADO DE CAPITAIS, PARA QUE AS EMPRESAS PORTUGUESAS POSSAM MELHOR CAPITALIZAR-SE E COMPETIR NOS MERCADOS GLOBAIS.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **DINAMIZAÇÃO DOS MERCADOS DE CAPITAIS**

- Recapitalizar o setor empresarial e diversificar as suas fontes de financiamento;
- Atrair capital e estimular a iniciativa privada independente e florescente como principal motor de desenvolvimento económico.
- Oferecer um maior número de oportunidades de investimento e poupança às famílias portuguesas, bem como estimulando uma cultura de empreendedorismo e compreensão do risco empresarial.
- A importância do acesso a capital pelas empresas faz-se sentir em diversas vertentes, incluindo a criação de postos de trabalho de maior valor acrescentado e consequentemente maior remuneração salarial e o aumento da competitividade internacional das empresas e produtos portugueses, com vários impactos benéficos na sociedade e na economia.

### **PROMOÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE PLATAFORMAS DE FINANCIAMENTO COLABORATIVO**

- Fomentar as plataformas colaborativas e de crowdfunding
- Diversificar as fontes de aplicação de poupança das famílias
- Diversificar de fontes de financiamento de projetos e de empresas
- Promover cultura de empreendedorismo e de partilha de risco.

# DINAMIZAÇÃO DOS MERCADOS DE CAPITAIS

## OBJETIVO

Recapitalizar o setor empresarial e diversificar as suas fontes de financiamento:

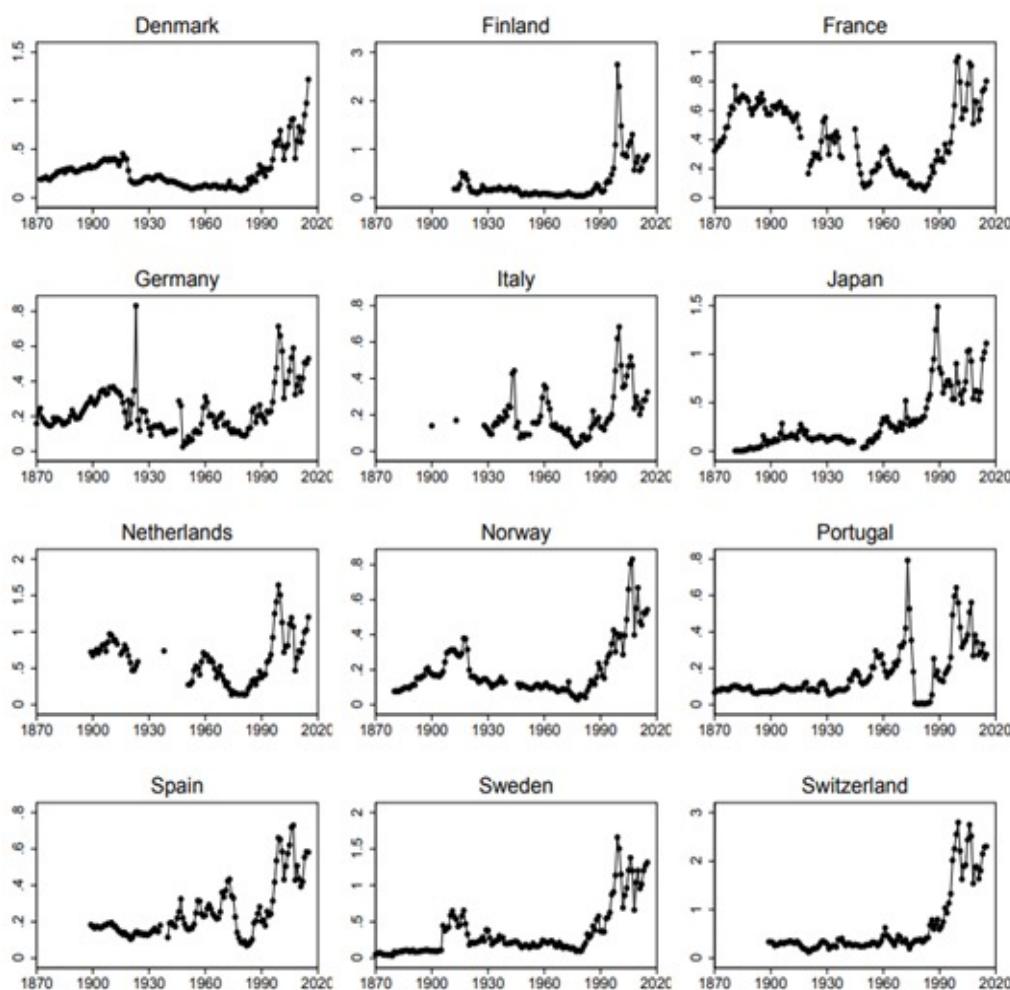
- Atrair capital e estimular a iniciativa privada independente e florescente como principal motor de desenvolvimento económico.
- Oferecer um maior número de oportunidades de investimento e poupança às famílias portuguesas, bem como estimulando uma cultura de empreendedorismo e compreensão do risco empresarial.
- A importância do acesso a capital pelas empresas faz-se sentir em diversas vertentes, incluindo a criação de postos de trabalho de maior valor acrescentado e consequentemente maior remuneração salarial e o aumento da competitividade internacional das empresas e produtos portugueses, com vários impactos benéficos na sociedade e na economia.

## PROPOSTA

1. Criar um quadro legislativo e fiscal para incentivar o acesso de empresas e de investidores (particulares e institucionais) aos mercados de capitais, como forma de dinamização do tecido empresarial nacional (em particular PMEs), via diversificação de fontes de financiamento das empresas simultaneamente oferecendo opções de investimento rentáveis aos aforradores portugueses, em ambos os casos como alternativa ao circuito bancário de crédito e depósitos, respetivamente. Ao mesmo tempo, promover, em conjunto com a CMVM, alterações regulamentares que potenciem novos entrantes e alarguem a base de empresas com presença nos mercados de capitais nacionais, com especial foco nos custos e obrigações suportadas pelas PMEs quer no seu acesso quer na sua continuada permanência em mercado
2. Alargar a possibilidade de subscrição a investidores particulares de todos os instrumentos financeiros emitidos pelo Estado, via intermediários financeiros devidamente autorizados a exercer tal actividade pelo regulador
3. Dispersar em bolsa parte ou totalidade do capital de empresas detidas pelo Estado, através de ofertas públicas de venda com condições preferenciais para pequenos investidores particulares
4. Rever o regime jurídico das sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia nacional (as SIMFE) de forma a fomentar a sua atividade e alargar o seu âmbito de funcionamento
5. Rever estruturas de voto e modelos governativos previstos nos códigos de sociedades, promovendo literacia e diversidade de opções, para que seja minimizado o receio de “perda de controlo” como entrave à entrada em bolsa por parte de PMEs
6. Divulgar, para a população em geral e para os órgãos de comunicação social, materiais preparados pelos reguladores que, de forma simples, expliquem os diferentes tipos de produto disponíveis e os riscos associados a cada um, numa perspetiva de fomentar a literacia financeira

## RACIONAL

Uma economia que vive quase exclusivamente da banca para financiamento é uma economia estrangulada no seu potencial. Uma economia de mercado livre e desenvolvida assenta sempre num mercado de capitais igualmente desenvolvido. Um mercado de capitais mais ativo implica que mais empreendedores e empresas encontram financiamento, gerando crescimento e inovação, emprego, e a acumulação de capital para aforradores. Mesmo excluindo os mercados anglo-saxónicos (UK, US, Austrália) onde historicamente o peso do mercado de capitais é muito maior, podemos ver que Portugal (a par de Itália) compara muito mal com todos os países do espaço europeu quando medimos a capitalização das suas empresas cotadas em % do PIB, incluindo a vizinha Espanha, onde o peso é superior a 50% vs menos c. de 30% em Portugal (e em queda):



Este fraco dinamismo numa das alturas de maior abundância de financiamento terá implicações óbvias no futuro do país. As empresas nacionais de maior crescimento são, também elas, um exemplo disso. Se atentarmos às 4 empresas portuguesas que já atingiram uma dimensão estimada acima de mil milhões de dólares (os ditos unicórnios), vemos que todas foram essencialmente financiadas no exterior, sendo uma delas já cotada no mercado americano. Por outras palavras, o talento nacional, quando consegue ganhar dimensão, é “forçado” a procurar capital no exterior. O equity crowdfunding é praticamente inexistente em Portugal, o volume de fundos de capital de risco ou private equity é irrisório. Nos segmentos bolsistas dedicados a empresas de crescimento, a diferença é abismal. Espanha por exemplo conta com 127 empresas cotadas na BME Growth (sub-mercado da bolsa espanhola que se dedica à cotação e transação de acções de empresas mais pequenas, com um regime regulatório simplificado) enquanto na Euronext Growth Lisbon (congénere portuguesa da BME Growth) são apenas 2. Adicionalmente, salienta-se a importância de existirem estruturas competentes e proativas na regulação do mercado e que exista uma percepção clara por todos os participantes da “força” e independência dos reguladores, servindo de garante de transparência e confiança a todos os agentes.

## QUESTÕES FREQUENTES

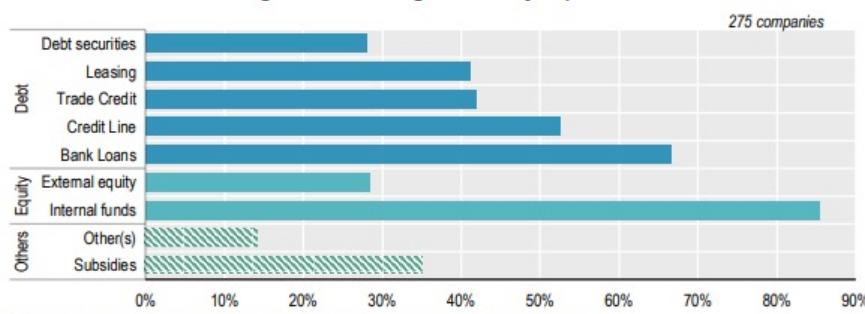
### Porque é que as empresas precisam de financiamento?

A criação de valor pelas empresas é gerada pelos seus ativos, estes geram valor acrescentado e prosperidade na economia. Uma empresa sem ativos é uma empresa inexistente. Para que as empresas possam estar dotadas destes ativos, estas precisam de estar financiadas. Este financiamento pode ter origem em capital dos seus acionistas, o chamado Capital Próprio, ou por capital alheio. As empresas precisam de ter um financiamento correto por forma a poderem investir em ativos e assim criar valor e é objetivo no presente documento defender uma diversificação e dinamização de fontes de financiamento para as empresas.

## Qual a dependência da economia portuguesa ao sector bancário?

Em Portugal existe um elevado nível de recurso ao financiamento bancário, fazendo das soluções fornecidas pelos bancos as mais utilizadas pelas empresas portuguesas. Portugal tem uma espiral de dependência bancária consequentemente acarreta maior possibilidade de risco sistémico.

**Figure 8. Financing sources by importance**



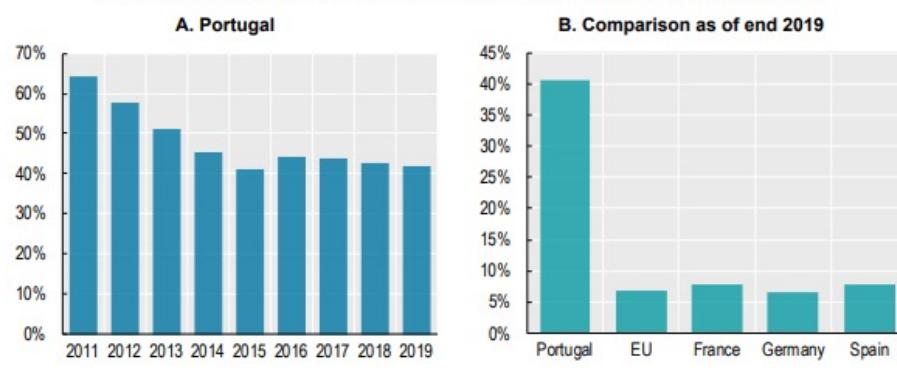
Source: OECD Survey on Access to Finance in Portugal, see Annex for details.

Entre motivos para este peso encontra-se a falta de alternativas, visível por exemplo na percentagem de obrigações de curto-prazo, cerca de 40% do total emitido. Este valor compara com cerca de 5% no total da UE.

Assim, para investimentos de longo-prazo, como são os estruturais e garantes de crescimento das empresas, estas são eminentemente forçadas a recorrer à banca. A ausência de volumes consideráveis em fundos de investimento coletivo e o baixo volume de literacia financeira fazem dos depósitos bancários o principal investimento das famílias. A ausência de fundos de capitalização de pensões também agrava comparativamente a ausência de liquidez dos mercados alternativos.

O controlo de perfil de risco dos bancos aliado à falta de fontes alternativas de financiamento potencia a dificuldade de estimular projetos de maior risco, mas com elevado potencial. O crescimento de pequenas e médias empresas torna-se, assim, limitado a projetos de baixo risco e consequentemente de menor retorno, e de baixo retorno se entra em espiral de: baixos salários, baixos juros, baixos lucros.

**Figure 7. Share of short-term debt securities of non-financial corporations**



Source: Banco de Portugal, ECB.

<https://www.oecd.org/corporate/ca/OECD-Capital-Market-Review-Portugal-2020.pdf>

### Qual a diferença entre Mercado de Capitais acionista e obrigacionista?

O mercado de capitais acionista serve para a compra e venda de ações das empresas, que são parcelas do capital próprio. O mercado obrigacionista serve para a compra e venda de títulos de dívida empresarial. Quanto mais desenvolvidos e líquidos estes mercados forem, menores os riscos para os investidores. As empresas, por seu turno, se sentirem maior probabilidade de sucesso nas emissões iniciais mais títulos poderão emitir, aumentando o seu financiamento, permitindo investirem em mais e melhores ativos, criando assim mais valor na economia.

### Quais as diferenças entre investir em dívida, ações ou fundos de investimento?

De forma sucinta, o investimento em dívida é um investimento menos arriscado, e, como tal, de menor rendibilidade. Normalmente, o prazo máximo deste investimento está fixado pela maturidade da dívida e a sua volatilidade em mercado é diminuta. O investimento em ações é um investimento mais arriscado e mais volátil. Como tal, é remunerado com uma rendibilidade superior. Este investimento não tem um prazo máximo e a "saída" normalmente é feita através da venda dos títulos a outro investidor. Existe um enorme conjunto de tipos de fundos de investimento que de uma forma geral, podem ser categorizados de quatro formas: pela natureza dos investimentos, pelo nível de risco assumidos (alavancagem), pelo grau de abertura aos diferentes tipos de investidores e pelo prazo de existência.

Os fundos, normalmente, permitem uma redução do risco por via da diversificação e da aplicação dos ativos que têm a seu cargo, quer pela especialização dos seus profissionais, quer pelo conhecimento que estes têm, que é superior ao aforrador médio. Também permitem que muitos pequenos aforradores consigam chegar a negócios que sozinhos não teriam capacidade. Acresce que os fundos são regulados, pelo que têm um elevado nível de escrutínio.

### Tem havido vontade política para melhorar o mercado de capitais?

No seu programa de governo em 2015, o governo encabeçado pelo PS prometia reduzir a dependência de crédito bancário, reforçando o papel do mercado de capitais no financiamento das PME, promover a aceleração dos processos de reestruturação empresarial e respetiva capitalização, criando mecanismos que facilitem a conversão da dívida em capital ou de redução da dívida em empresas consideradas viáveis, e fomentar a introdução de novos instrumentos de financiamento ao investimento de empresas de menor dimensão, como o crowdfunding e o financiamento peer2peer.

Mesmo com aparentes tentativas e todos estes anos volvidos, olhando para o mercado não pode existir a menor dúvida que todos os objetivos fracassaram. Pior, fracassaram numa altura em que todo o mundo assistiu a um boom na captação de poupanças para investimento, colocações em bolsa, e ativos sob gestão. Recuperar o tempo perdido exigirá ambição, mas é o único caminho possível para inverter a atual situação

## **Qualquer pessoa pode comprar títulos do tesouro nacional através do seu banco ou intermediário financeiro?**

Não. Neste momento existem 3 tipos de títulos de dívida. As OT's que são para institucionais, e os certificados de aforro ou OTRV para investidores privados e famílias. Os Certificados de Aforro têm de ser subscritos nos CTT na primeira compra, e depois podem ser transacionados através da plataforma aforro.net. Quanto as OTRV podem ser subscritas nos bancos e são transacionadas em bolsa. O objetivo é simplificar de maneira a que seja acessível a qualquer particular subscrever/comprar/vender um certificado ou uma OTRV. Mais informação aqui <https://www.deco.proteste.pt/investe/depositos-certificados/obrigacoes-tesouro/noticias/2020/08/certificados-tesouro-obrigacoes-tesouro>

## **Quais as vantagens de ter uma economia mais financiada nos mercados de capitais e menos nos bancos?**

Há 2 grandes vantagens económicas em ter uma grande percentagem de financiamento em mercado.

A primeira é que reduz substancialmente o risco sistémico da banca. O capital próprio de um banco ronda aproximadamente 5% dos seus ativos. Ora numa altura de crise, é bastante possível (como infelizmente os portugueses já bem sabem) que o valor dos ativos dos bancos, na sua grande maioria empréstimos, sofra perdas superiores a 5%, se parte dos seus devedores perderem a capacidade de saldar as dívidas. Quando isso acontece, os bancos correm o risco de não poder garantir todos os depósitos, levando aos famosos bailouts e resgates que tanto oneram os contribuintes. Se uma parte significativa do financiamento estiver em mercado e não nos bancos, parte das perdas serão diluídas entre aforradores e não concentradas nos bancos. Simultaneamente, ao ter um mercado de capitais desenvolvido, os bancos podem mais rapidamente reduzir o risco dos seus balanços, vendendo ativos. A União de Mercados de Capitais é vista como condição fundamental para o desenvolvimento da União Bancária justamente por essa razão. Portanto mais mercado, menos risco para os contribuintes, estados e depositantes.

A segunda vantagem está na transparência. A entrada em mercado pressupõe um nível de transparência e escrutínio muito maior. Isto leva a práticas de governação mais sólidas. Isto é particularmente importante hoje em dia, onde a divulgação de informação abrange elementos financeiros e não financeiros (nomeadamente nas áreas de sustentabilidade e transição energética). Toda esta informação permite também ter um mercado mais ativo a nível de fusões e aquisições, o que é bastante importante para Portugal dada a enorme dispersão do seu tecido empresarial.

# PROMOÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE PLATAFORMAS DE FINANCIAMENTO COLABORATIVO

## OBJETIVOS

- Fomentar as plataformas colaborativas e de crowdfunding
- Diversificar as fontes de aplicação de poupança das famílias
- Diversificar de fontes de financiamento de projetos e de empresas
- Promover cultura de empreendedorismo e de partilha de risco.

## PROPOSTA

1. Permitir que as ofertas de financiamento colaborativo de donativo ou recompensa possam ser disponibilizadas em mais do que uma plataforma;
2. Revogar o limite legal a que se encontram sujeitos, revogando-se os seguintes artigos do Regime Jurídico do Financiamento Colaborativo:
  - a. O artigo 13.º, 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;
  - b. O artigo 18.º, 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;
  - c. O artigo 20.º, segundo o qual os investidores se encontram sujeitos a limites máximos de investimento anual em produtos adquiridos no quadro do financiamento colaborativo de capital ou por empréstimo, estabelecidos pela CMVM, de acordo com critérios previstos na lei;
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;
4. Enquanto vigorar o regime de Imposto do Selo em Portugal, que a Iniciativa Liberal propõe eliminar, propomos o estabelecimento de um regime fiscal próprio em sede de Imposto do Selo relativamente às ofertas de financiamento colaborativo, isentando tanto o crédito, os juros e respectivas comissões nos termos já previstos pelo Código do Imposto do Selo (carências de tesouraria), clarificando também que a isenção deve abranger as garantias associadas a estas operações.

## RACIONAL

As plataformas de financiamento colaborativo têm assumido cada vez mais importância, principalmente nas economias mais desenvolvidas. Estas plataformas, nas suas diversas modalidades, servem de intermediários entre aqueles que precisam de financiamento para uma determinada atividade e aqueles que têm dinheiro disponível para investir e obter retorno, permitindo utilizar o poder da Internet para emparelhar, de forma alargada, simplificada e agregada, pessoas singulares ou coletivas com rendimento disponível, por um lado, e pessoas ou entidades que necessitam de financiamento, por outro. As plataformas de financiamento colaborativo promovem, assim, o movimento comunitário, e a sua projeção tem na génesis uma preocupação com o triângulo de sustentabilidade: económico, social e ambiental.

A facilidade de acesso a financiamento é particularmente importante para indivíduos e para pequenas empresas, principalmente startups, bem como para entidades muito especializadas. Tipicamente, as plataformas digitais de financiamento colaborativo respondem de forma mais célere do que outras, o que é facilmente verificável comparando o curto tempo para acesso ao financiamento através destas plataformas com o longo tempo dispendido na submissão e análise das propostas de financiamento pelas entidades bancárias.

As plataformas de financiamento colaborativo representam uma descentralização do financiamento, ou seja, retiram carga dependente do sistema bancário tradicional, sendo mais justa a proposta de valor e o poder negocial do consumidor/faciado. Mais ainda, a descentralização do financiamento em plataformas colaborativas é um incentivo maior para a participação comunitária em projetos, promovendo um maior dinamismo pela cidadania e para a democracia - é um movimento comunitário de capitais, que promove a literacia financeira e faz com que não resida exclusivamente no sistema bancário e ao saber na gestão de ativos financeiros.

Igualmente, inúmeros projetos do terceiro sector – sem fins lucrativos – que não conseguem luz verde bancária pela sustentabilidade financeira e não conseguiram exercer a sua atividade se não recorressem antes a plataformas alternativas de financiamento. O financiamento colaborativo trata-se de uma alternativa relevante para financiamento de instituições particulares de solidariedade social, entidades de utilidade pública reconhecida, fundações, associações e outras coletividades, tendo em conta o facto de que o objeto deste tipo de financiamento se enquadra, na maior parte das situações, em temáticas relacionadas com responsabilidade social ou temáticas da comunidade local onde a respetiva entidade acima referida se encontra implantada. Em Portugal, a utilização de plataformas de financiamento colaborativo é limitada administrativa e legalmente, dificultando-se a sua utilização prática e criando-se barreiras ao seu desenvolvimento em território português, erguendo obstáculos artificiais à utilização destas plataformas como meio para facilitar o financiamento de projetos e de empresas.

É, portanto, necessário e urgente promover e liberalizar as plataformas de financiamento colaborativo em Portugal. Tal assume especial importância numa economia como a portuguesa, visto que a democratização no acesso ao financiamento, assim como a democratização no acesso ao rendimento de capital, promovem, per se, um maior dinamismo económico e circulação de capitais. A liberalização das plataformas de financiamento colaborativo, traria, ainda, um aumento da competitividade pelo preço praticado, promovendo uma redução de custos, taxas e comissões, e iria ao encontro da legislação europeia sobre esta matéria.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Que tipos de crowdfunding existem?

Em Portugal, o crowdfunding encontra-se regulamentado na Lei n.º 102/2015, de 24 de agosto, alterada pela Lei n.º 3/2018, de 9 de fevereiro, estando previstas quatro modalidades em função do tipo de financiamento que se pretende obter:

- Financiamento colaborativo através de donativo: os investidores contribuem para causas que apoiam, com ou sem a entrega de uma compensação não financeira;
- Financiamento colaborativo com recompensa: os investidores recebem uma recompensa não financeira associada ao produto ou à prestação do serviço financiado, em troca do financiamento obtido;
- Financiamento colaborativo de capital: os investidores recebem, em troca da sua contribuição, uma participação no capital social da entidade financiada, distribuição de dividendos ou partilha de lucros;
- Financiamento colaborativo por empréstimo: os investidores veem o seu investimento remunerado através do pagamento de juros fixados no momento da angariação. Esta modalidade surge como alternativa à Banca, possibilitando a concessão de empréstimos a pessoas que, de outra forma, podem ser incapazes de obter crédito.

### As diversas modalidades de crowdfunding estão sujeitas a regulação e supervisão?

Sim, as modalidades de financiamento colaborativo de capital e por empréstimo estão no âmbito das competências de regulação e supervisão da CMVM, e a de donativo ou recompensa pela ASAE.

### Qual a diferença entre plataforma colaborativa e crowdfunding?

Enquanto que o crowdfunding diz respeito à angariação lata de fundos para um dado projeto através do contributo de várias pessoas, singulares ou coletivas, as plataformas colaborativas são, por outro lado, um dos meios de promover crowdfunding, através da centralização de fundos de forma colaborativa, com vista à concessão de empréstimos (o chamado crowdlending).

## **É possível recorrer ao financiamento colaborativo de capital ou por empréstimo sem utilizar uma plataforma?**

Não. O financiamento colaborativo de capital ou por empréstimo é uma forma de captação de fundos por entidades ou pessoas individuais, que pretendem financiar atividades e/ou projetos empresariais, através do seu registo em plataformas eletrónicas, angariando por essa via investimento e nas quais têm de constar as informações disponibilizada aos investidores de acordo com a regulamentação da CMVM.

## **Podem as plataformas de financiamento colaborativo publicar ofertas de projetos localizados noutras jurisdições e entidades gestoras das plataformas de financiamento colaborativo estrangeiras, registadas no país de origem, exercerem a sua atividade em Portugal?**

Sim. Quaisquer pessoas singulares ou coletivas, nacionais ou estrangeiras, interessadas na angariação de fundos para as suas atividades ou projetos através de financiamento colaborativo podem recorrer às plataformas. Entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo de capital ou por empréstimo que estejam registadas noutra país poderão operar, desde que registadas na CMVM para essas actividades.

## **Remover os limites ao investimento previstos na lei não vai levar a que projetos possam receber investimento a mais, que depois não devolvem aos investidores?**

Quem precisa de investimento deve ter a oportunidade de obter o investimento de que necessita, sendo que, caso haja especial interesse no projeto, os investidores devem poder ter a capacidade de sinalizar esse interesse.

Estabelecer limites prévios tem como efeito prático limitar arbitrariamente o nível de investimento que pode ocorrer por via da plataforma e limitar o desenvolvimento do mercado do financiamento colaborativo.

Os investidores não se encontram suficientemente protegidos contra fraude, caso essa questão se coloque, no caso concreto.

Por fim, mantém-se a supervisão destas plataformas por parte da CMVM, em defesa dos interesses dos investidores.

### **Remover os limites previstos na lei não vai longe demais, permitindo que as pessoas invistam em demasia através destas plataformas?**

As pessoas são responsáveis pelo investimento do seu dinheiro, devendo ser-lhes prestada informação adequada para que estejam em condições de tomar racionais sobre esse investimento, em formato facilmente compreensível.

O estabelecimento a priori de limites ao investimento, iguais para todo, não tem em conta as situações específicas e concretas do negócio, e serve de travão burocrático ao desenvolvimento do mercado das plataformas de financiamento colaborativo.

Por fim, mantém-se a supervisão destas plataformas por parte da CMVM, em defesa dos interesses dos investidores.

### **Remover os limites previstos na lei não vai prejudicar os investidores?**

Remover os limites vai permitir aos investidores decidir, para si, de acordo com as suas circunstâncias concretas, como investir o seu dinheiro, mantendo-se outras proteções relevantes relativas a assimetrias de informação e proteção contra fraudes.

Vai também ajudar a promover a expansão do mercado das plataformas de financiamento colaborativo, ajudando a diversificar a oferta de financiamento no mercado português, a aumentar o grau de concorrência e de inovação no setor. Os investidores poderão aceder a um maior número de plataformas, o que lhes oferecerá maior poder de escolha de quais os projetos que melhor se adequam aos seus interesses de investimento.

Por fim, mantém-se a supervisão destas plataformas por parte da CMVM, em defesa dos interesses dos investidores.



27



POLÍTICA AMBIENTAL

**A INICIATIVA LIBERAL ENTENDE QUE A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL - A PRESERVAÇÃO DO NOSSO PATRIMÓNIO AMBIENTAL COMUM - É UMA RESPONSABILIDADE DE TODOS NÓS. O ESTADO DEVE ENVOLVER TODA A SOCIEDADE E A ECONOMIA NESTA MISSÃO, UTILIZANDO PARA O EFEITO MECANISMOS RESPEITADORES DOS DIREITOS E LIBERDADES, E MOBILIZADORES DO PODER DOS MERCADOS.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **ALTERAÇÃO PROGRESSIVA DA BASE DOMINANTEMENTE REGULAMENTAR PARA UMA BASE DOMINANTEMENTE CONTRATUAL, NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS**

- Revisão sistemática da regulamentação de ordenamento do território e ambiental e progressiva substituição de normas regulamentares por objetivos a atingir contratualmente.
- Envolver a sociedade na definição e execução das políticas ambientais
- Reduzir a ineficiência associada à má qualidade da regulamentação
- Reduzir a injustiça social associada à má definição de pagadores e beneficiários das políticas ambientais

# ALTERAÇÃO PROGRESSIVA DA BASE DOMINANTEMENTE REGULAMENTAR PARA UMA BASE DOMINANTEMENTE CONTRATUAL, NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

## OBJETIVOS

- Envolver a sociedade na definição e execução das políticas ambientais
- Reduzir a ineficiência associada à má qualidade da regulamentação
- Reduzir a injustiça social associada à má definição de pagadores e beneficiários das políticas ambientais

## PROPOSTA

1. Revisão sistemática da regulamentação de ordenamento do território e ambiental 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.

## 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 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 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.), com a consequente 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 o desenvolvimento das atividades económicas que têm capacidade para gerir combustíveis.
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.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Qual o principal risco desta proposta? Como minimizar esse risco?

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.

### Com esta proposta não se estão a dar rendas a quem não fez nada para ter direito a elas, apenas porque determinado ecossistema a proteger existe na sua propriedade?

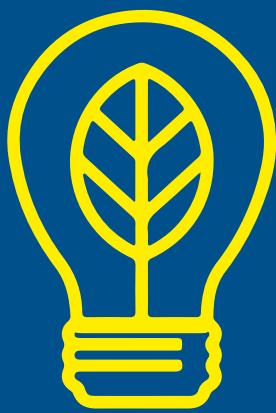
Essa é uma das críticas mais frequentes aos modelos contratuais de pagamento de serviços de ecossistema: esta opção cria rendas injustificadas para os proprietários que, muitas vezes, não precisam de fazer nada para garantir a produção de serviços de ecossistemas nas suas propriedades.

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.



28



TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE, NO CAMPO DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA, DEVE VALER O PRINCÍPIO DA NEUTRALIDADE TECNOLÓGICA, OU SEJA, QUE A ADOPÇÃO DE TECNOLOGIAS ENERGÉTICAS DEVEM SER AVALIADA CONSIDERANDO TODO O SEU CICLO DE PRODUÇÃO E CONSUMO. EM TODO O CASO, NÃO SE ADMITE QUE O ESTADO PROMOVA, POR CARGA FISCAL E ADMINISTRATIVA EXCESSIVA, E LEGISLAÇÃO DESADEQUADAS, COMPORTAMENTOS E USOS ENERGETICAMENTE INEFICIENTES.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### INCENTIVOS À EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

- Deduzir em sede de IMI os custos associados à implementação de medidas de eficiência energética nos edifícios, devidamente certificadas.
- 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).

### ENERGIA - PRODUÇÃO DESCENTRALIZADA

- Alterar a legislação de forma a permitir facilmente a produção descentralizada, nomeadamente possibilitando e facilitando a introdução de tecnologia para a transação de energia peer-to-peer (P2P) - que significa fazer negócios com pessoas reais e não com grandes empresas de eletricidade -, reduzindo a burocracia e regulação administrativa associada ao setor elétrico e minimizando os custos de Acesso de Terceiros à Rede (ATR).

# INCENTIVOS À EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

## OBJETIVOS

- Descentralização.
- Diminuição do consumo de energia.
- Rentabilização patrimonial.

## 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).

## 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.

## QUESTÕES 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 têm 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 aspeto 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.

# ENERGIA - PRODUÇÃO DESCENTRALIZADA

## OBJETIVOS

- Descentralização
- Competitividade.
- Desenvolvimento tecnológico.

## PROPOSTA

Alterar a legislação de forma a permitir facilmente a produção descentralizada, nomeadamente possibilitando e facilitando a introdução de tecnologia para a transação de energia peer-to-peer (P2P) - que significa fazer negócios com pessoas reais e não com grandes empresas de eletricidade -, reduzindo a burocracia e regulação administrativa associada ao setor elétrico e minimizando os custos de Acesso de Terceiros à Rede (ATR).

## RACIONAL

1. Por produção descentralizada entende-se a produção de eletricidade a partir de pequenas fontes de geração de energia elétrica, 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 indiretos 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.

## QUESTÕES 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 Acesso de Terceiros à Rede (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 (Peer to Peer/Ponto-a Ponto), por exemplo os sistemas baseados em BlockChain e SmartContracts (bases de dados que registam ativos e transações replicadas nos computadores de uma rede peer-to-peer (ponto a ponto)), 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?

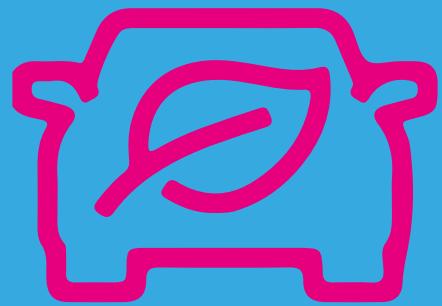
Se acompanhada da introdução de soluções de gestão inteligente da rede preparadas para isso, não. Pelo contrário. Deverá mesmo aumentar a resiliência das redes, visto cada agente ter um impacto muito pequeno no sistema, ao contrário das grandes centrais geradoras.

### 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.



**29**



**MOBILIDADE VERDE**

**A INICIATIVA LIBERAL ENTENDE QUE A MOBILIDADE VERDE DEVE SER DESONERADA DE IMPOSTOS, TAXAS E TAXINHAS, E DESCOMPLICADA ADMINISTRATIVAMENTE.**

## RESUMO DAS PROPOSTAS

### ACELERAR A MOBILIDADE ELÉTRICA

- Simplificar o processo de instalação de Postos de Carregamento de Veículos Elétricos
- Democratizar o veículo elétrico como forma preferencial de mobilidade individual.
- Criar um verdadeiro mercado concorrencial de operadores de fornecimento de energia para mobilidade.

### RETOMA “ZERO CO<sub>2</sub>” PARA VEÍCULOS FIM DE VIDA

- Criar um programa de incentivo ao abate de veículos em fim de vida (VFV) com o apoio à compra de viaturas com zero emissões.
- Criar um incentivo financeiro proveniente da receita arrecadada com o ISP e Taxa de CO<sub>2</sub>, que promova o abate de veículos poluentes em fim de vida, majorando o apoio quando a verba for aplicada na aquisição de um veículo “zero emissões”.

## ACELERAR A MOBILIDADE ELÉTRICA

### OBJETIVOS

- Simplificar o processo de instalação de Postos de Carregamento de Veículos Elétricos
- Democratizar o veículo elétrico como forma preferencial de mobilidade individual.
- Criar um verdadeiro mercado concorrencial de operadores de fornecimento de energia para mobilidade.

### PROPOSTA

1. Estudar a forma de promover e financiar o aumento de ramais estruturantes onde as necessidades futuras de consumo energético de centrais de carregamento de veículos elétricos urbanos e intermunicipais, bem como de outros meios de mobilidade ligeira, ou até mesmo de outros operadores económico seja já antecipada
2. Promover junto dos municípios a necessidade de disponibilização de informação para conjuntos de localizações pré-aprovadas e com disponibilidade de potência para a instalação de pontos de carregamento de veículos elétricos e para a importância de, para essas localizações, incluir desde logo as autorizações de obra em subsolo;
3. Permitir a instalação de postos de carregamento com venda direta de energia pelos OPC, sem a obrigação de conexão à rede Mobi.e.
4. Criar um portal de transparência para os operadores com o fim de localizar os estrangulamentos nos processos de licenciamento, conforme lei anteriormente redigida.
5. Remover a exclusividade das vistorias às instalações dos postos de carregamento instalados em ramais de média tensão, que neste momento encontram um grande tempo de espera na DGEG (Direção Geral de Energia).

## RACIONAL

1. É inegável a importância que a mobilidade elétrica representa no processo de descarbonização da economia. Será impossível atingir as metas traçadas no Pacto Ecológico Europeu para a neutralidade carbónica sem um avanço significativo na transformação das frotas automóveis.
2. A melhoria do ambiente das cidades e da sua qualidade do ar deve ser uma prioridade de qualquer município, ao mesmo tempo que constituem uma forma de poupança para as famílias portuguesas, sufocadas pelos custos associados aos combustíveis fosseis. É urgente a adoção de políticas que estimulem a expansão da infraestrutura de carregamento, e agilizem todo o sistema de fornecimento de energia elétrica renovável, seja solar, eólica ou o prometido hidrogénio verde.
3. Em todas as atividades relacionadas com o mercado da energia, existe em Portugal um estrangulamento administrativo burocrático, e esse estrangulamento é particularmente visível no mercado de instalação da rede de carga de veículos elétricos e híbridos Plug-in. Este estrangulamento torna-se gradualmente mais crítico quanto mais portugueses demonstram apetência pela mobilidade elétrica.
4. Um dos grandes travões que se deparam à mais rápida expansão da rede de carregamento de veículos elétricos, está nos organismos do estado, que não conseguem responder em tempo útil aos licenciamentos de infraestrutura, criando enormes atrasos aos operadores de postos de carregamento, aumentando desnecessariamente os custos e limitando severamente a sua capacidade para recuperar em tempo útil os avultados investimentos.

## QUANTIFICAÇÃO

Esta proposta pretende reduzir os custos administrativos e burocráticos associados à instalação de pontos de carga, que encarecem o sistema sem qualquer benefício aparente para os consumidores e para os agentes deste setor.

## QUESTÕES FREQUENTES

### A exclusividade nas vistorias não terminou?

Apenas para instalações em Baixa Tensão. Nas instalações em média tensão a DGEG tem exclusividade nas vistorias, contribuindo muitas vezes para atrasar semanas ou meses o tempo necessário para a instalação de um posto de carga.

### Haverá algum perigo de ocultação de informação, apesar da proposta de criação de uma plataforma única centralizada? E, para além disso, porque não conferir a cada município abrangido esse tipo de fiscalização?

A rede elétrica funciona como um todo e não conhece fronteiras municipais. O perigo de ocultação existe hoje uma vez que é uma única entidade, a DGEG a controlar todos os processos. A saturação da DGEG é largamente conhecida e constitui um travão a diversos investimentos na área da energia.

### Apesar de ser bem-intencionada a antecipação para um futuro elétrico através do aumento de ramais, será algo útil sem que haja um verdadeiro incentivo à população para optar por veículos elétricos?

Um dos mais relevantes fatores que podem contribuir para uma mais rápida adoção da mobilidade elétrica pelos cidadãos e pelas empresas portuguesas é a existência de uma infraestrutura de carregamento territorialmente densa, com oferta suficiente, que elimine aos potenciais compradores de veículos elétricos o receio associado à sua autonomia. Será impossível atingir as metas traçadas no Pacto Ecológico Europeu para a neutralidade carbónica sem um avanço significativo na transformação das frotas automóveis.

### Faz sentido permitir a instalação de postos de carga fora da rede da Mobi.e?

Faz sentido não proibir formas alternativas de oferecer soluções ao mercado. É do interesse dos consumidores terem acesso a diferentes redes e não devemos promover a criação de monopólios.

# RETOMA “ZERO CO<sub>2</sub>” PARA VEÍCULOS FIM DE VIDA

## OBJETIVOS

- Criar um programa de incentivo ao abate de veículos em fim de vida (VFV) com o apoio à compra de viaturas com zero emissões.

## PROPOSTA

1. Criar um incentivo financeiro proveniente da receita arrecadada com o ISP e Taxa de CO<sub>2</sub>, que promova o abate de veículos poluentes em fim de vida, majorando o apoio quando a verba for aplicada na aquisição de um veículo “zero emissões”.

## RACIONAL

1. Uma grande parte das emissões de CO<sub>2</sub> que se verificam no nosso país provém do sector dos transportes, nomeadamente dos transportes individuais, existindo alternativas sem emissões, estas devem ser incentivadas.
2. O parque automóvel português é um dos mais velhos da Europa, com uma idade média de 13 anos, incentivar à compra de veículos zero CO<sub>2</sub> sem combater o fim de vida de veículos mais poluentes pode criar incentivos errados, pois o valor de mercado dos veículos mais poluidores pode colocar os mesmos num patamar competitivo, acabando por anular o esforço do incentivo.
3. A qualidade do ar das cidades é dos fatores que mais sofre com a utilização de transportes individuais poluentes, acelerar a aquisição de veículos zero CO<sub>2</sub> é fundamental para melhorar a qualidade de vida.
4. Com a pandemia as subidas dos preços dos combustíveis fosseis nos mercados, levou a que os meios de transporte que dele dependem representem uma fatia cada vez maior dos rendimentos das famílias, sendo por regra os veículos de zero emissões tipicamente mais económicos em consumos e manutenções, este é um incentivo no sentido certo em devolver rendimentos

## QUANTIFICAÇÃO

### Custos Programa

Para um apoio de aquisição e abate de 25.000 viaturas, a Associação Automóvel de Portugal estima um custo de cerca de 21,9M€ para um apoio de 876€ por viatura.

Em 2019 foram vendidos no território nacional 222.297 veículos ligeiros de passageiros, em 2017 abatidos 99.910 segundo relatório da APA, ora o número proposto cobre um universo potencial de 25% dos abates efetuados.

O Programa pode também ser executado através de uma simples dotação orçamental, ao estilo dos benefícios existentes para a aquisição de viaturas elétricas.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Faz sentido criar um incentivo ao transporte individual?

Sim, será sempre uma das formas preferenciais para deslocações enquanto não for criada uma verdadeira rede de transportes públicos.

### Criar incentivos para a compra de viaturas não é pouco liberal?

Não, a receita de impostos sobre agentes poluidores serve exatamente para este tipo de política fiscal onde o dinheiro dos contribuintes é aplicado de uma forma inteligente na criação de incentivos que favorecem a sociedade como um todo.

### Mas o valor significa cerca de 25.000 viaturas de apoio - não é muito baixo?

É um incentivo de catalisação, o objetivo é acelerar até se atingir a meta.

### Mas isto não favorece os mais ricos, uma vez que os mais pobres andam de transportes públicos?

Não, o foco principal da medida é retirar viaturas poluentes de circulação e com isso melhorar a qualidade do ar para todos os habitantes, principalmente nas grandes cidades onde a densidade populacional é maior

## TERMÓMETRO POLÍTICO

O ministro do ambiente prometeu esta medida para o OE2022 e quando foi apresentado o OE, nada. As associações ficaram muito aborrecidas com a situação e sendo que o sector automóvel sofreu muito com a pandemia, esta seria uma medida esperada, prometida, e que nunca aconteceu.

## ANEXOS

- Relatório APA – Execução do Programa 2013 a 2017



30



RESÍDUOS E RECICLAGEM

**A INICIATIVA LIBERAL DEFENDE QUE A GESTÃO DOS RESÍDUOS, E NO GERAL A TEMÁTICA DA ECONOMIA CIRCULAR, DEVE SER UMA RESPONSABILIDADE PARTILHADA ENTRE PODER PÚBLICO E PRIVADOS. É ESPECIALMENTE IMPORTANTE QUE ESTES SERVIÇOS POSSAM SER TRANSPARENTEMENTE CONTRATUALIZADOS NUM MERCADO COMPETITIVO, E QUE OS CUSTOS SEJAM CORRETAMENTE IMPUTADOS A QUEM MAIS PRODUZ RESÍDUOS. NO QUE DIZ RESPEITO À BOA GESTÃO DA ÁGUA, DEVEM SER ALINHADOS INCENTIVOS À ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS PARA INDUZIR COMPORTAMENTOS MAIS CONDUCENTES AO SEU APROVEITAMENTO E REAPROVEITAMENTO.**

## **RESUMO DAS PROPOSTAS**

### **REDUÇÃO DAS PERDAS DE ÁGUA NA DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL E INTRODUÇÃO DA REUTILIZAÇÃO DA ÁGUA NAS ÁREAS EM STRESS HÍDRICO**

- Introduzir incentivos para a renovação das redes de distribuição, bem como de penalizações para os Municípios /Entidades Gestoras com elevado nível de perdas de água na distribuição em baixa
- Reduzir os impactos ambientais e económicos decorrentes das perdas de água na distribuição municipal.
- Reduzir as necessidades de captação de água nas áreas em maior stress hídrico

### **PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA HÍDRICA NO CONSUMO DE ÁGUA, PÚBLICO E PRIVADO**

- Promover a transparência da eficiência hídrica dos imóveis, bens e equipamentos, permitindo aos cidadãos escolhas informadas que lhes permitam reduzir o consumo de água
- Promover a adoção progressiva da utilização do certificado de eficiência hídrica AQUA+ nos edifícios para uso residencial ou comercial, numa lógica similar ao do certificado de eficiência energética
- Introdução de uma fiscalidade “verde” para equipamentos que promovam a redução do consumo doméstico ou maior reutilização da água doméstica

## PLANO DE AÇÃO NACIONAL PARA CORRIGIR E OTIMIZAR O FLUXO DE RECOLHA DE RESÍDUOS ELÉTRICOS E ELETRÓNICOS - REEE

- Criar canais de recolha especializada de REEE;
- Criar certificação específica para a atividade de tratamento de REEE;
- Remunerar o tratamento de REEE tendo em devida conta os níveis de prestação de serviço;
- Realizar boas e frequentes campanhas de sensibilização e educação junto dos detentores dos REEE;
- Criar um conjunto de benefícios para os distribuidores de EEE

# REDUÇÃO DAS PERDAS DE ÁGUA NA DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL E INTRODUÇÃO DA REUTILIZAÇÃO DA ÁGUA NAS ÁREAS EM STRESS HÍDRICO

## OBJETIVOS

- Reduzir os impactos ambientais e económicos decorrentes das perdas de água na distribuição municipal.
- Reduzir as necessidades de captação de água nas áreas em maior stress hídrico.

## PROPOSTA

Introdução de incentivos para a renovação das redes de distribuição, bem como de penalizações para os Municípios /Entidades Gestoras com elevado nível de perdas de água na distribuição em baixa:

1. Incentivos ao investimento na renovação da rede de condutas de distribuição em baixa através da concessão de empréstimos de longo prazo, realizados pelo Estado (administração central) aos municípios que apresentam elevados níveis de perdas de água. Até 20% desse empréstimo seria a fundo perdido, sujeito ao cumprimento de objetivos concretos de redução de perdas.
2. Estes incentivos ao investimento serão extensíveis, nos municípios com elevados níveis de stress hídrico, a investimentos na qualificação das ETAR com sistemas de tratamento que permitam reutilização da água para fins extra-consumo (regia, lavagem, usos industriais), na criação de redes secundárias para a distribuição da água "reciclada" e em sistemas de captação e tratamento de águas pluviais.
3. Criação de uma penalização para os municípios que apresentem valores de "água não faturada" acima dos 30% (e que não apresentem melhoria no indicador).
4. Identificação na fatura da água do nível de perdas do respetivo município (ou entidade gestora) a que o município pertence.

## RACIONAL

1. Sendo a água um bem escasso e essencial à vida e encontrando-se o nosso país numa situação de risco elevado de escassez de água, sendo um dos 44 países que esgotam anualmente mais de 40% das suas reservas de água. <https://www.wri.org/aqueduct/>
2. É urgente uma tomada séria de posição para travar o desperdício de água potável. 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. A precipitação tem também sofrido reduções de cerca de 20 milímetros por década.
3. Segundo os dados do relatório da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR), em 2019 perderam-se 268 milhões de m<sup>3</sup> de água, o que corresponde a um prejuízo superior a 100 milhões de euros.  
[http://www.ersar.pt/\\_layouts/mpp/file-download.aspx?fileId=1706574](http://www.ersar.pt/_layouts/mpp/file-download.aspx?fileId=1706574)
4. Este indicador que se revela de extrema importância é apresentado no estudo “Análise do Desempenho dos Operadores Privados e Públicos no Setor da Água em Portugal”, pelo Professor Catedrático do IST Rui Cunha Marques, em que fica demonstrado que os operadores privados apresentam melhores resultados do que os públicos devido a uma gestão e exploração dos Serviços de Água e Saneamento mais eficiente. Por outro lado, constata-se que os municípios com tarifas de água mais baixas são também os que apresentam um nível mais elevado de perdas e cuja Entidade Gestora é pública.
5. Reduzir as perdas de água no sistema de abastecimento 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% a 80% nos sistemas de distribuição em baixa; estas perdas resultam sobretudo de baixos níveis de investimento na renovação e manutenção da rede de distribuição, mas também da utilização ilegal da rede.  
[http://www.ersar.pt/\\_layouts/mpp/file-download.aspx?fileId=1706574](http://www.ersar.pt/_layouts/mpp/file-download.aspx?fileId=1706574)
6. Apostar na eficiência e na prevenção deverá ser a principal preocupação neste âmbito. A redução das perdas de água nos sistemas urbanos de abastecimento de água constitui-se como um dos factores mais relevantes e desafiantes para os próximos anos implicando a adopção de uma atitude activa e responsável por parte das Entidades Gestoras (EG), de forma a assegurar uma correta gestão e a sustentabilidade deste recurso natural essencial, cada vez mais escasso.

7. Consideramos que há várias oportunidades de melhoria deste cenário, sendo importante que as EG implementem metodologias efetivas e eficazes de redução das perdas de água. Para combater as perdas de água na rede de distribuição, é fundamental a implementação de sistemas de monitorização, e o aumento do investimento na renovação e manutenção da rede.
8. A manutenção das condutas é fundamental para minimizar as perdas de água e, consequentemente, reduzir as perdas reais de água. Ao nível do território continental, a reabilitação de condutas é insatisfatória no serviço em baixa e no serviço em alta, existindo, portanto, um potencial de melhoria com uma prática continuada de reabilitação de condutas. Existem no país cerca de 100 000 km de condutas de água, sendo que nos últimos cinco anos foram reabilitados cerca de 2,2 mil quilómetros de condutas, um valor manifestamente insuficiente, e que se tem vindo a reduzir.
9. É importante também salientar que esta água perdida já foi tratada e tem já a máxima qualidade possível. E isso representa custos até para os próprios serviços, porque a água não é, de todo, cobrada. E de um ponto de vista ambiental, a par do desperdício do recurso propriamente dito, verificam-se também outros custos, porque o tratamento envolve o uso de reagentes, produtos químicos e energia.
10. Importa ainda combater a utilização ilegal que, para além de resultar em encargos superiores para os restantes utilizadores, também não é menos grave do ponto de vista ambiental, pois o acesso "gratuito" a este recurso não promove a sua utilização responsável, resultando em grave desperdício.
11. Outra fonte de desperdício é a não reutilização da água proveniente das Estações de Tratamento de Águas Residuais para fins compatíveis com a qualidade dessa água (após o respetivo tratamento), nomeadamente para irrigação agrícola ou de espaços verdes, assim como usos industriais, e com particular prioridade para as regiões raianas, do Alentejo e do Algarve, que apresentam elevados níveis de stress hídrico. A reutilização desta água permitiria assim diminuir as necessidades de captação de água, enquanto reduz as descargas de águas residuais tratadas, contribuindo assim duplamente para a melhoria do meio ambiente.
12. Importa aqui realçar que o tratamento para reutilização das águas residuais é apenas um dos lados da equação, sendo o outro o investimento das autarquias e poderes locais em redes de distribuição secundária próprias que permitam a utilização desta água reciclada.

## QUESTÕES FREQUENTES

### Porque é que se cria uma penalização para os municípios com elevado nível de perdas?

Portugal enfrenta cada vez maiores e mais frequentes períodos de seca e stress hídrico. Ao apresentarem elevados níveis de perdas de água, alguns municípios estão a desperdiçar este bem escasso, que poderia ser utilizado para reduzir os efeitos da seca. É crucial 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 absorvida por quem a gera.

Embora alguma dessa água não corresponda a perdas efetivas, mas 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 que têm disponível, asseguramos que todos têm o cuidado de a usar corretamente e de a preservar.

### Porquê apenas acima dos 30% de perdas de água?

Mesmo o mais perfeito dos sistemas de distribuição de água em baixa apresenta algum nível de perdas. Colocou-se o limite nos 30% de forma a focar a penalização nos casos em que os níveis de perdas são muito superiores à média nacional. Segundo a ERSAR, o valor de referência para desempenho ‘bom’ é de até 20% para o volume de água não faturada nos serviços de abastecimento de água, independentemente da tipologia da área de abrangência. Por sua vez, o desempenho ‘mediano’ é conferido para resultados entre os 20 e os 30%.

### Porque é que se pretende criar um incentivo para os municípios?

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

### **Porquê e como se poderia aplicar a eficiência hídrica?**

Por uma questão de transparência como o município não tem possibilidade de escolha do fornecedor da água, saber o nível de eficiência hídrica da sua zona e poder exigir ao município uma maior eficiência na gestão da água é fundamental. A classificação da eficiência hídrica teria de ser dada após uma auditoria por entidade credenciada, à semelhança do que acontece com a eficiência energética e, nos parâmetros que se revelem fundamentais para essa avaliação, como por exemplo: nível de perdas de água potável; % de conduta renovada, % de água reutilizada para aplicações não potáveis, % redução dos consumos/habitante, etc.

### **Qual o impacto económico desta iniciativa?**

Não conseguindo quantificar o impacto económico desta medida na totalidade, podemos, no entanto, afirmar que esta ineficiência na gestão da água e o mau desempenho de muitos dos operadores do setor da água, principalmente os públicos, conduz inevitavelmente a elevados custos/prejuízos. Estima-se que, anualmente, os prejuízos por perdas de água rondam os 100 milhões de euros.

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

O princípio geral é que a água deve ser reutilizada para os fins compatíveis com o nível de tratamento a que foi sujeita, sendo possível aplicar níveis de tratamento que são compatíveis com o uso agrícola em perfeita segurança. Note-se, no entanto, que nesta fase se deverá dar prioridade a usos que exijam menores níveis de tratamento e menores necessidades de transporte de água, por critérios de eficiência económica e ambiental.

# PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA HÍDRICA NO CONSUMO DE ÁGUA, PÚBLICO E PRIVADO

## OBJETIVOS

- Reduzir os impactos ambientais negativos decorrentes das perdas e desperdício de água nos locais de consumo, tanto públicos como privados.

## 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, nomeadamente:
  - a. Indicação da classificação do nível de eficiência hídrica nos equipamentos que utilizam água, nomeadamente máquinas de lavar loiça, máquinas de lavar roupa, torneiras, chuveiros, equipamento sanitário e afins.
  - b. Indicação, em etiqueta visível ao consumidor final, da pegada hídrica relativa a produtos com elevado consumo de água na respetiva produção.
2. Promoção da adoção progressiva da utilização do certificado de eficiência hídrica AQUA+ nos edifícios para uso residencial ou comercial, numa lógica similar ao do certificado de eficiência energética. Deverá ser definido um nível mínimo de eficiência hídrica para as novas construções.
3. Introdução de uma fiscalidade "verde" para equipamentos que promovam a redução do consumo doméstico ou maior reutilização da água doméstica, em particular a revisão do IVA para a taxa reduzida de 6% na aquisição e instalação de equipamentos de reciclagem e aproveitamento de águas cinzentas, de equipamentos captura e tratamento de águas pluviais, tendo em vista a sua reutilização para fins domésticos.
4. Incentivar o investimento empresarial na eficiência hídrica, através do recurso à figura da amortização acelerada ou majoração de custo para efeitos de IRC no caso de investimentos que promovam a eficiência hídrica.
5. Desenvolvimento de uma estratégia de redução do desperdício de água nos edifícios e espaços públicos, contemplando as seguintes vertentes:
  - a. Alargamento da aplicação da certificação AQUA+ à generalidade do edificado público (por exemplo, escolas, hospitais e outros edifícios de grande dimensão), de forma a conhecer os níveis de desperdício atuais e identificar oportunidades de melhoria
  - b. Definição de metas anuais de melhoria de níveis de desempenho
  - c. Implementação de sistemas de monitorização "inteligente" da utilização da água nos edifícios e espaços de maior consumo sob gestão pública, de forma a minimizar perdas por fugas ou gestão negligente.

## RACIONAL

1. A água é um recurso escasso de enorme importância e que se encontra sob enorme pressão em Portugal, país exposto aos fenómenos de seca, e que está numa situação de risco elevado de escassez de água.
2. Noutras propostas foram abordadas a necessidade de implementar políticas de gestão do regadio para evitar a sobre exploração das águas subterrâneas (e o desperdício de água agrícola), de redução das perdas de água na distribuição municipal, assim como da promoção da reutilização da água em áreas em stress hídrico. Estas iniciativas permitem por um lado aumentar a disponibilidade de água, e por outro reduzir as necessidades por via da eliminação do desperdício e pela sua reutilização.
3. No entanto, uma enorme fonte de desperdício de água está no próprio momento de consumo. Portugal é hoje o segundo país europeu com maior consumo de água per capita (124 litros por dia), o que demonstra os elevados níveis de desperdício no nosso território. Segundo a ADENE – Agência para a Energia, uma associação com estatuto de utilidade pública que desenvolveu o certificado de eficiência hídrica AQUA+, só nos edifícios estima-se um potencial de ganhos de eficiência hídrica de 30% a 50%.
4. Acresce ainda a possibilidade de adoção de sistemas de reutilização de águas cinzentas (toda a água residual que não é de esgoto sanitário, por exemplo a água do banho), que constituem 50 a 80% do esgoto residencial. Esta água após tratamento por equipamentos especializados pode ser reaproveitada para a limpeza de pisos ou uso sanitário. O mesmo sucede com as águas pluviais.
5. Desta forma, urge definir um conjunto de medidas que permitam reduzir os níveis de desperdício no consumo doméstico, empresarial, e no sector público.

## QUANTIFICAÇÃO

Não sendo possível de antemão calcular toda a poupança alcançável por estas medidas. No entanto, segundo os cálculos da ADENE, a introdução de soluções de eficiência hídrica poderia gerar uma economia na ordem dos 800 Milhões de euros por ano só no setor doméstico (o equivalente a mais de 50% do valor da fatura anual de água das famílias), considerando a poupança combinada em água e energia.

## QUESTÕES FREQUENTES

### O que é a certificação AQUA+?

Segundo a ADENE, “o AQUA+ é um instrumento de avaliação e classificação da eficiência hídrica de edifícios para promover o uso eficiente da água, criado pela ADENE em colaboração com o sistema científico e tecnológico nacional e múltiplas entidades dos setores da água, energia e edifícios. Classifica o desempenho hídrico dos edifícios e orienta para a introdução de boas práticas em edifícios novos e existentes, potenciando a opção por equipamentos e soluções que permitam um uso mais eficiente da água.”

<https://www.aquamais.pt/#oquee>

# PLANO DE AÇÃO NACIONAL PARA CORRIGIR E OTIMIZAR O FLUXO DE RECOLHA DE RESÍDUOS ELÉTRICOS E ELETRÓNICOS - REEE

## OBJETIVOS

- Implementar soluções para o problema do não cumprimento das metas obrigatórias na recolhas e tratamento de REEE em Portugal.

## PROPOSTA

- 1. Criar canais de recolha especializada de REEE:** Existe uma lacuna decisiva ao nível dos serviços disponibilizados aos cidadãos detentores de REEE, que reside na ausência de uma oferta adequada de recolha direta e personalizada, na habitação ou em outro local onde os REEE se encontram, que se encarregue do transporte a partir da origem até à atual rede de receção e recolha do SIGREEE, sem risco de desvios na receção ou transporte. Esta logística é essencial para garantir alternativas que não permitem o desvio e perda de REEE para circuitos paralelos.
- 2. Criar certificação específica para a atividade de tratamento de REEE:** O tratamento de REEE é a razão de ser da existência deste fluxo específico de resíduos e de toda a cadeia de gestão, na medida em que assegura aquela que é a fase mais conhecida por despoluição e que reside na remoção obrigatória de componentes e substâncias perigosas e o seu encaminhamento para destino final adequado. Este procedimento não é compatível com operadores que não disponham de tecnologias adequadas, dedicadas aos REEE ou outras que possam adaptar-se para tratar os REEE, ou que não disponham do grau de preparação organizacional, de recursos humanos treinados e procedimentos de trabalho e de controlo de qualidade implementados - quando processados por operadores não certificados, na maioria dos casos, são retirados os componentes com valor económico e os REEE são vendidos a outros operadores, até que acabam, juntamente com os resíduos metálicos, por ser processados, por exemplo, em fragmentadores de grande dimensão, em Portugal ou em outros países. O problema mais crítico em Portugal, ao nível do tratamento de REEE, reside assim em assegurar a existência de operadores que se encontram licenciados para a gestão de REEE, dispondo das condições, tecnológicas, organizacionais e outras para realizar o tratamento.

- 3. Remunerar o tratamento de REEE tendo em devida conta os níveis de prestação de serviço:** Para contribuir para o desenvolvimento de um plano de concorrência cada vez mais nivelado, com o sector dotado de operadores cada vez mais capacitados para o tratamento de REEE, certificados e licenciados, torna-se necessário assegurar uma remuneração adequada, por parte das empresas produtoras de EEE, que tenha em conta os níveis de prestação do serviço. Devem assim ser distinguidas abordagens que permitam promover e criar mais oportunidades para as tecnologias mais eficientes e eficazes e que assegurem melhores resultados em termos do cumprimento das metas de valorização.
- 4. Realizar boas e frequentes campanhas de sensibilização e educação junto dos detentores dos REEE:** Continuam a identificar-se fortes lacunas ao nível dos comportamentos dos cidadãos, o que em parte fica a dever-se a ineficácia das atividades de sensibilização, comunicação e educação desenvolvidas e promovidas no âmbito do SIGREEE, por todos os seus intervenientes. Existe principalmente uma ausência da mensagem no terreno, junto dos cidadãos, detentores de REEE, que os podem entregar, contribuindo para a otimização da sua recolha e tratamento. Verifica-se por isso a necessidade de direcionar as atividades de sensibilização, comunicação e educação para a sua realização mais próxima do terreno, a um nível mais regional e local, junto dos cidadãos detentores de REEE, e com a participação das entidades locais de referência, como por exemplo, as escolas e as juntas de freguesia, entre outras, sendo necessário o contributo das Entidades Gestoras e dos atores que se encontram próximo dos cidadãos detentores de REEE, nomeadamente os Municípios, SG RU (Sistema de Gestão de Resíduos Urbanos) e Distribuição.
- 5.** Criar um conjunto de benefícios para os distribuidores de EEE que, enquanto tal, prestem um serviço de retoma - que permita aos seus clientes devolver resíduos elétricos e eletrónicos a título gratuito, bem como gerem fluxos de sinergia com as entidades certificadas para tratamento dos REEE.

## RACIONAL

Este é um assunto que a Comissão Europeia tem em cima da mesa, com o Pacto Ecológico Europeu, e a legislação terá de ser cumprida em função das ambiciosas metas da descarbonização total da economia em 2050.

Portugal tem, em média, um consumo de 220 mil toneladas de novos equipamentos elétricos e eletrónicos por ano. Segundo a diretiva que obriga à recolha de 65% da média dos equipamentos vendidos nos últimos três anos, teríamos de recolher perto de 130 mil toneladas. Não estamos sequer próximo disso.

É imperativo implementarem-se soluções que sejam vantajosas para os vários níveis de atuação neste fluxo específico de tratamento de resíduos, cujos níveis e perigosidade de poluição continuam negligenciados e muitas vezes deficientemente conhecidos pelos cidadãos, por falta de informação de qualidade e de atuação de proximidade.

O mercado global de eletrodomésticos, equipamentos de aquecimento e refrigeração, computadores, telemóveis e outros equipamentos, ascende a cerca de 855 mil milhões de euros e estima-se que continue a crescer a bom ritmo, sobretudo com o acelerar da digitalização das economias impulsionada pela pandemia de covid-19.

Uma recomendação do Comité Económico e Social Europeu sobre a economia circular revela que, quando sofrem avarias, apenas 44% destes equipamentos são reparados, descendo esta fasquia para 20% quando estão fora da garantia. Mostra ainda que o ciclo de vida dos eletrodomésticos encurtou, pois se há 20 anos era de dez a doze anos, agora situa-se nos seis a oito anos.

Segundo dados recolhidos pela PACE - Platform for Accelerating the Circular Economy (organização criada em 2018 pelo Fórum Económico Mundial para mobilizar governos e lideranças no sentido da transição para uma economia circular), o planeta produz anualmente 54 milhões de toneladas de lixo eletrónico, o tipo de desperdício que mais cresce atualmente, e por esse facto, o que maior preocupação gera. Deste volume apenas 17% é encaminhado para a reutilização ou para reciclagem, deixando sem solução mais de 80% destes resíduos.

Producir todos estes equipamentos tem um impacto ambiental fortíssimo. Para fabricar um computador são necessários 240 quilos de combustíveis fósseis, 22 quilos de compostos químicos sintéticos e cerca de 1.500 litros de água, num total superior a 1.700 quilos de matérias-primas. O impacto de um novo smartphone não é muito diferente.

Em 2007, os equipamentos eletrónicos, como portáteis, tablets e smartphones, representavam cerca de 1% das emissões totais de carbono. Estima-se que em 2040 esta percentagem atinja já os 14%. Este é um mercado que não tem parado de crescer, embora em 2020, segundo dados da Gartner, tenha decrescido (foram comercializados 1,35 mil milhões de equipamentos) devido à pandemia e à falta de componentes. No entanto, no primeiro trimestre de 2021, as vendas cresceram 26% face ao período homólogo do ano anterior, o que indica um aumento do desperdício nos próximos anos.

A Economia Circular torna-se uma exigência que o mundo dos negócios não pode deixar assumir. Este conceito traduz-se num modelo de produção e de consumo que assenta, sobretudo, na reutilização, na reparação e na reciclagem dos materiais e produtos, aumentando o ciclo de vida dos produtos e reduzindo o desperdício e resíduos ao mínimo.

Os dados disponíveis sobre a recolha dos Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (REEEE) nos anos de 2018, 2019 e 2020, indicam que Portugal ficou muito aquém das metas de recolha estabelecidas a nível comunitário:

**1. em 2018, apenas foram recolhidos 35% dos REEEE, quando a meta era de 45%:** Nesse ano foi reportada a recolha de 67,7 mil toneladas de REEEE, mas a Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) detetou incoerências nos dados reportados por uma das empresas de recolha à Eletrão, à ERP e à Agência Portuguesa do Ambiente (APA), pelo que está por provar que 18 mil destas toneladas tenham sido, de facto, tratadas. Na posse destes dados, pode considerar-se como efetivamente recolhidas apenas 50 mil toneladas, chegando-se então à taxa de recolha de 35%, perante as 142 mil toneladas de EEE colocados no mercado nesse ano.

**2. em 2019 e 2020 a situação agravou-se bastante, com recolhas no máximo de 26% e 31%, respetivamente, quando a meta era já de 65%:** Em 2019 foram colocadas no mercado 142 mil toneladas de EEE, e as entidades gestoras recolheram, no máximo, 42 mil toneladas (26%).

No ano de 2020, os EEE colocados no mercado chegaram às 173 mil toneladas e a recolha não ultrapassou as 53 mil toneladas, ou seja, 31%.

De acordo com a legislação em vigor, a taxa de recolha de REEEE de um ano é calculada dividindo o total dos resíduos recolhidos nesse ano pela média dos EEE colocados no mercado nos três anos anteriores.

Os REEEE são resíduos que contêm diversas substâncias perigosas para a saúde e para o ambiente, são materiais de desmontagem complexa, não são biodegradáveis, podendo mesmo libertar determinados químicos e ácidos para o ambiente, como por exemplo as pilhas e o Ministério do Ambiente e Ação Climática (MAAC) continua a permitir que os produtores destes Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (EEE) coloquem os produtos no mercado pagando um valor muito baixo às Entidades Gestoras dos REEEE, que deveriam garantir a sua adequada recolha e o devido tratamento, quando chegam à fase de resíduos, como é sua obrigação legal.

A recolha deste tipo de equipamento é de extrema importância, não só pela complexidade dos componentes existentes nestes produtos, alguns deles de valor económico significativo – por conterem minerais valiosos como ouro, por exemplo, mas também porque o seu reaproveitamento vai eliminar a necessidade de extração de mais matéria-prima em processos de mineração e exploração dos recursos naturais.

Além disso, não seriam depositados nos contentores indiferenciados, não iriam poluir solos ou linhas de água, nem seriam desviados para operadores que não procedem à sua descontaminação.

Em suma, este é um problema que Portugal tem de enfrentar e solucionar em breve, uma vez que a Comissão Europeia tem o assunto em cima da mesa (Pacto Ecológico Europeu) e a legislação terá mesmo de ser cumprida em função das ambiciosas metas da descarbonização total da economia em 2050.

É importante salientar que as entidades gestoras do SIGREEE são licenciadas pelo Estado para garantir que, quando chegam ao seu fim de vida, os equipamentos elétricos e eletrónicos são recolhidos e devidamente tratados. São, para o efeito, financiadas pelas empresas que colocam estes produtos no mercado.

## QUESTÕES FREQUENTES

### **Se os produtores tiverem de pagar mais às entidades que se encarregam de proceder ao tratamento dos REEEE, os produtos/EEE não se tornarão mais caros?**

Os EEE poderão, ou não, ver o preço ligeiramente alterado, mas, eventualmente, num valor apenas residual, uma vez que os produtores têm de cumprir o “princípio do poluidor pagador” e responsabilizarem-se pela correta gestão e tratamento dos REEEE por cuja produção são responsáveis

### **Já pago muitas taxas e taxinhas na fatura da água para que tratem do meu lixo!**

Não terá de pagar qualquer taxa adicional, mas sim entender a importância do seu desempenho neste circuito, contribuindo verdadeira e conscientemente para a otimização da recolha e tratamento dos REEEE e para proteger o ambiente.

