

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 265/XIII/1ª

Recomenda ao Governo que, no âmbito do Plano Nacional de Reformas, introduza um conjunto de alterações que permitam manter uma trajetória de crescimento económico e do emprego

De acordo com a Estratégia Europa 2020 aprovada pelo Conselho Europeu, o Programa Nacional de Reformas (PNR) a apresentar por cada País deve ser elaborado em articulação com o Programa de Estabilidade (PE), garantindo a coerência entre os dois instrumentos, com reformas que levem em conta a prioridade da consolidação orçamental e da correção dos desequilíbrios macroeconómicos e que contribuam para o reforço da competitividade, do crescimento e do emprego.

Esperava-se, pois, que o XXI Governo Constitucional apresentasse, ao país e à Assembleia da República, esses dois documentos, permitindo um debate profundo, e tão alargado quanto possível, sobre que reformas, quando e como e com que efeitos precisa Portugal.

Não foi isso que sucedeu.

1. A ausência do Programa de Estabilidade e o condicionamento da discussão parlamentar

O XXI Governo Constitucional optou por apresentar ao país um PNR que consiste num documento PowerPoint de 53 slides, que está a ser discutido no Parlamento, sem a correspondente apresentação do PE, isto é, sem a apresentação de um cenário macroeconómico capaz de enquadrar orçamental e economicamente as reformas propostas pelo Governo.

Desconhecem-se, por isso, as previsões do Governo quanto a indicadores de importância tão crucial como o PIB, o desemprego, o défice ou o saldo da balança corrente e de capital.

Esta opção do Governo merece ser realçada porquanto compreende uma tentativa de limitar e condicionar o debate parlamentar sobre aqueles dois instrumentos.

Limitar, porque está em debate um documento PowerPoint, pressupondo-se que cabe à oposição apresentar, querendo, propostas para algum ou alguns dos 53 slides do mesmo.

Condicionar, porque o debate não consegue fazer-se sem a sua vertente orçamental, sem a inscrição de um cenário macroeconómico que informe, e justifique, as opções de reforma.

Ambas permitem perceber que ou o Governo planeou reformas sem cuidar de saber desse cenário, como se este lhe fosse indiferente, como se as reformas não tivessem de passar do papel, ou o Governo tem um cenário que não quer revelar atempadamente ao país.

Qualquer uma das hipóteses fala por si.

2. As omissões do Plano Nacional de Reformas

Ainda assim, é possível, da análise da limitada e condicionada proposta do Governo, retirar algumas conclusões que merecem reflexão.

- a. O Governo desistiu das exportações, do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e da industrialização

O Governo assume uma clara opção de desinvestimento na vocação exportadora de Portugal.

Prevê-se um substancial abrandamento das exportações, coerente aliás com a opção do Governo em apostar primordialmente no consumo enquanto motor de crescimento.

Este desinvestimento na vocação exportadora é evidente na exata medida em que o Governo já não se propõe chegar às metas anteriormente definidas (exportações correspondendo a 50% do PIB em 2020, preferindo 47% do PIB em 2020-2023, isto depois de o XIX Governo Constitucional ter logrado um crescimento desse peso superior a 10pp).

O desinvestimento nas exportações tem evidentes consequências no crescimento, e contribuirá para atenuar, se não mesmo contrariar, a trajetória de crescimento económico e de quebra do desemprego que se vinha registando.

Como bem recorda o Conselho das Finanças Públicas, “um choque fortemente favorável ao consumo privado no curto prazo não consegue relançar o crescimento do investimento e da produtividade para os ritmos necessários para assegurar os níveis desejados de emprego e bem-estar social. Pelo contrário, o crescimento de todas as componentes do PIB desacelera ao longo do período, o mesmo sucedendo com a criação de emprego”.

Estamos, portanto, perante uma recuperação, por parte do Governo, de uma estratégia errada, que já foi testada vezes sem conta em Portugal. E estamos ainda perante um preconceito, evidente, do Governo com as exportações, uma espécie de descrença na alteração do modelo económico nacional, essencial para quebrar os ciclos de estagnação ou fraco crescimento em que Portugal tem vivido.

Por outro lado, fazendo fé no investimento público, que centra a sua ação política, o Governo resume o IDE à inovação, área evidentemente essencial que não esgota o eventual campo de acção desse Investimento. É preciso que o Governo recupere a pulsão de captação de IDE, iniciada pelo XIX Governo Constitucional.

Não se compreende, por fim, a absoluta omissão do Governo à industrialização do país, sobretudo tendo em conta o seu contributo exportador, dimensão absolutamente essencial para o crescimento económico, o que só pode justificar-se em nome, uma vez mais, do modelo económico assente no consumo interno.

b. O Governo nada diz sobre competitividade e esquece a industrialização do país

O Governo ignora a noção de competitividade, quer da economia quer das empresas. É certo que o PNR se refere à inovação e à capitalização das empresas, numa visão aliás estatizante, tornando o Estado o elemento central, uma vez mais, da economia.

Mas nessas opções não se vislumbram reformas especificamente destinadas a reforçar a competitividade da economia portuguesa.

É disso testemunho, aliás, o abandono da reforma estrutural do IRC, iniciada no XIX Governo Constitucional, num quadro de amplo consenso social e político, e que assentava em três pilares: (i) reforço da competitividade, (ii) estímulo ao investimento e (iii) simplificação.

Trata-se, uma vez mais, de um preconceito ideológico. O Governo olha para as empresas como entidades abstratas, uma espécie de rivais das pessoas.

Sucede, porém, que as empresas são compostas por pessoas, empregam pessoas, servem pessoas. Sem empresas, não há emprego, não há crescimento, não há exportações e, veja-se, nem sequer há consumo. Este preconceito do Governo não tem outra consequência que não o retorno a uma visão obsoleta da economia.

De facto, condição essencial para a capitalização das empresas é a estabilidade fiscal, a previsibilidade, o saber com que se contar, gerando assim confiança. Confiança de que o Governo prescinde ao interromper uma reforma amplamente conhecida e anunciada aos investidores.

Além do mais, sem uma fiscalidade adequada, podem ser levadas a cabo um sem número de políticas que o objetivo nunca se concretizará.

Se o Governo quer capitalizar as empresas, objetivo ao qual aderimos, não pode prescindir da fiscalidade, como vem fazendo, devendo retomar a reforma do IRC.

Importa referir também que a capitalização das empresas carece de IDE, que o Governo descarta e afasta ao aumentar a perceção de risco de investimento com a reversão da reforma do IRC.

Por outro lado, a conversão de dívida das empresas em capital, objetivo pretendido também pelo Governo, só se consegue num cenário de insolvência ou com forte vontade dos proprietários. Há, por isso, que criar os necessários incentivos para que os proprietários das empresas possam revitalizar-se atempadamente. E sobre este ponto o PNR nada refere.

c. O Governo não propõe nada sobre desemprego de longa duração

O Governo ignora, apesar de diagnosticar, o desemprego de longa duração, concentrando-se exclusivamente, no que às reformas diz respeito, no desemprego jovem.

O desemprego jovem é um drama social, que merece a atenção de todos nós, mas que beneficiará do crescimento da economia enquanto atenuador do seu crescimento, e mesmo enquanto agente mitigador. Já o desemprego de longa duração, pelas suas especiais características, carece de uma política ativa que vá para além das políticas de crescimento.

Combater o desemprego de longa-duração significa garantir não só a sustentabilidade do crescimento e da coesão como contribuir para a diminuição do impacto da elevada prestação social e para a redução das receitas fiscais para as finanças públicas. Mas, acima de tudo, possibilita a saída da pobreza de trabalhadores e respetivas famílias afetadas, pois metade dos que conseguem arranjar emprego escapam ao risco de pobreza e exclusão social.

- d. O Governo é pouco ambicioso na modernização do Estado e não toca na sua própria estrutura

O Governo é aparentemente pouco ambicioso na modernização do Estado, e, nessa modernização, é manifestamente pouco ambicioso na tentativa de associar essa modernização do Estado a uma redução de custos para a vida dos cidadãos, esquecendo-se que a modernização do Estado tem, deve ter, consequências na vida dos portugueses.

Veja-se que a redução de prazos de licenciamento aparece limitada ao licenciamento ambiental, omitindo a transversalidade que esta medida deveria ter. Por outro lado, os prazos não são o único ponto crítico na vida das empresas: estas precisam de segurança, pelo que pior do que ter prazos longos é não ter resposta, logo não ter garantia de segurança e estabilidade, cruciais para a decisão de investimento.

Nada se diz, também, sobre a transposição de legislação europeia, muitas vezes feita de forma conservadora, sem acompanhamento político, e não tendo em conta a transposição efetuada pelas jurisdições com que economicamente competimos.

E nada se diz sobre a reorganização do Estado, sobre motivação da administração, sobre instrumentos de redução e agilização da sua estrutura, como se de um tabu se tratasse, como se o Estado fosse, por ser Estado, insuscetível de melhoria e aperfeiçoamento.

- e. O Governo nada concretiza sobre a qualificação que propõe

Quanto à qualificação, o PNR parte de três dados de diagnósticos – deixando muitos outros dados relevantes de fora – mas não propõe efetivamente nenhuma medida concreta. Aponta eixos estratégicos, ou já firmados no passado, como “reduzir taxa de abandono para 10%”, ou inquestionáveis como “reduzir o insucesso escolar de 10% para 5%”, mas omite o “como” e o “quanto” em concreto.

E como há muitas maneiras de cumprir estes eixos, e como é no exercício dessas escolhas que se optará por caminhos mais ou menos credíveis, mais ou menos eficazes, mais ou menos sustentáveis, na verdade, nada se conhece sobre como vai este Governo cumprir este inquestionável desígnio das Qualificações.

E, como já aconteceu no passado recente, pode bem ser que simplesmente não consiga fazê-lo. E que todos percamos por falta de comparência de quem tem que, qualificadamente, fazer acontecer.

- f. A agricultura e o mar deixaram de ser estruturantes

Se o XIX Governo Constitucional logrou uma valorização da dimensão económica da agricultura e do mar, tornando-os eixos fundamentais da nossa política económica, na sua vertente de investimento e internacionalização, eis que o PNR parece reconduzir a agricultura e o mar àquilo que no passado já foram: meros departamentos sectoriais da governação, sem um papel estruturante, meramente acessório.

Ora, não pode desperdiçar-se o trabalho feito no anterior Governo, não podem frustrar-se as expectativas que empresários e investidores colocaram nessas áreas.

- g. A utilização de fundos públicos, e até da Segurança Social, para a requalificação urbana não está ainda explicada

O Governo omite, uma vez mais, de que forma, em concreto, vai funcionar a aposta na requalificação urbana, que não concretiza.

Ora, a requalificação urbana a que Portugal tem assistido, visível a olho nu, tem sido possível graças à reforma do arrendamento urbano, do XIX Governo Constitucional, e que o Governo aparentemente quer atacar, e graças ao contributo do turismo, sector ignorado neste PNR. O Governo parece querer chamar fundos públicos para este efeito, ignorando que o mesmo objetivo de requalificação urbana tem sido alcançado através da iniciativa privada.

Mais do que isso, o Governo parece querer que seja o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) a financiar uma política de requalificação urbana, como tem sido anunciado, sem que para o efeito tenha sequer apresentado os estudos que demonstrem o acerto, a estabilidade e a rentabilidade de tal investimento.

- h. O Governo evitar olhar para a sustentabilidade da Segurança Social

E, por fim, o Governo ignora a disponibilidade, já manifestada pelo CDS-PP e pelo PSD, de trabalhar numa reforma que assegure a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

Esta disponibilidade não pode ser desperdiçada num PNR, sobretudo quando são conhecidos os problemas de sustentabilidade que, no futuro, afetarão aqueles sistemas, como se os problemas fossem ligeiros, como se não afetassem a vida e as expectativas dos portugueses.

É incompreensível que o Governo desbarate esta possibilidade de consenso, que se afaste de uma das mais importantes reformas que Portugal tem por fazer: garantir uma reforma da Segurança Social que dê tranquilidade aos atuais pensionistas, esclareça e não frustre quem está a meio da sua carreira contributiva e assegure aos mais jovens o direito a uma pensão.

- 3. O Governo trocou um modelo de crescimento por um modelo arriscado

A ausência do PE, as omissões e preconceitos do PNR, e as recentes intervenções do Governo permitem-nos perceber que o Governo trocou um modelo de crescimento e recuperação de emprego assente em investimento (e para isso é preciso confiança), exportações e consumo interno (mais moderado) por um modelo assente quase exclusivamente no consumo e que dá nota de ser um fracasso.

Confirmaremos, no futuro próximo, se as metas do crescimento e emprego vão ficar aquém do que o Governo prometia e até do que o país conseguiu em 2015.

Esta opção do Governo, sobretudo quando ancorada num acordo com as esquerdas radicais, e assente nos preconceitos contra a iniciativa privada e o sector empresarial, merece, da parte do CDS-PP, uma firme oposição, que deve ser sinalizada aos portugueses através de propostas alternativas e focadas que demonstrem, de forma exemplificativa, a nossa oposição a um modelo socialista de desenvolvimento e que possam demonstrar a alternativa de futuro que defendemos para Portugal.

Propomos, assim, apesar de não nos ter sido dada a oportunidade de contribuir para um documento completo, bastante, alterações ao PNR.

Assim, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do CDS-PP propõem que a Assembleia da República recomende ao Governo que inclua, no seu Plano Nacional de Reformas, as seguintes políticas e/ou iniciativas.

- a) As Exportações, a captação de IDE e a industrialização devem consistir Pilares Estratégicos do PNR.
 - (i) O PNR deve inscrever o objetivo, já anteriormente fixado pelos XIX e XX Governos Constitucionais, de ver as exportações corresponderem a 50% do PIB em 2020.
 - (ii) A captação de IDE não deve estar limitada à área da inovação, mas constituir um objetivo transversal à economia nacional.
 - (iii) Devem ser fixados à AICEP objetivos realistas, mas ambiciosos de captação de IDE, mensuráveis em volume de investimento, número de empresas e criação de postos de trabalho.
 - (iv) Deve dinamizar-se a constituição de clusters industriais como forma de apoiar a internacionalização e a exportação, assim como manter vivo o conselho da indústria.

- b) O PNR deve inscrever a sustentabilidade da segurança social como Pilar Estratégico e deve definir um plano e metodologia de trabalho para, num movimento de consenso alargado com a oposição, introduzir as melhorias necessárias para, no respeito pela Constituição da República Portuguesa, garantir a sua sustentabilidade.

- c) O PNR deve reconhecer a importância da competitividade das empresas para a criação de emprego e que reconhecer não é possível capitalizar as empresas sem rever a fiscalidade que lhes é aplicável.
- (i) O Governo deve inscrever no PNR a reforma do IRC aprovada pelo XIX Governo Constitucional, conferindo estabilidade fiscal às empresas e investidores e assumindo a sua relevância para a confiança, competitividade e emprego.
 - (ii) A reforma do IRC deve garantir a existência de incentivos à capitalização das empresas superiores aos incentivos tendentes à acumulação de dívida.
 - (iii) Não deve introduzir-se o Imposto Sucessório, cujos efeitos seriam manifestamente contrários à capitalização das empresas.
 - (iv) No âmbito da fiscalidade e capitalização das empresas, deve proceder-se a uma melhoria do regime fiscal, em IRS, às pessoas e fundos de investimento que invistam em instrumentos de capitalização de empresas de menor dimensão, permitindo captar poupança de longo prazo para a economia nacional e incentivar a canalização de poupança de longo prazo para a capitalização das empresas portuguesas, em particular as de menor dimensão.
 - (v) Deve ainda melhorar-se o regime da remuneração convencional dos capitais próprios, com o qual se pretendeu equiparar, para efeitos fiscais, os capitais próprios dos sócios ao financiamento externo por parte dos bancos, criando-se um juro notional de 5% (dedutível ao nível da empresa), sempre que os sócios realizem entradas de capital (para constituição da empresa ou aumentos de capital). Este benefício, hoje limitado a sócios pessoas singulares, sociedades de capital de risco ou investidores de capital de risco (business angels), deve agora alargar-se a todo o tipo de sócios e a todas as empresas.
- d) O PNR deve densificar melhorias no quadro legal da recuperação de empresas.
- (i) O PER deve ser simplificado, permitindo uma solução mais rápida.
 - (ii) O quadro legal de recuperação de empresas deve evitar que o recurso ao PER seja feito em situação de quase insolvência, facilitando a recuperação de créditos por parte dos credores e eliminando incentivos ao arrastar temporal de situações de incumprimento.
- e) O PNR deve pôr a IFD a funcionar, já que tudo está pronto para esse efeito.
- (i) Entrada urgente em funcionamento dos Fundos da IFD que estão aprovados desde outubro de 2015: Fundo de Capital e Quase-Capital e Fundo de Dívida.
 - (ii) Utilização de fundos do IFD para a criação de instrumentos de dívida de médio/longo prazo (3-7 anos) convertíveis em ações, no seguimento do DL 25/2015 de 2 de março, que facilitou e flexibilizou a emissão destes instrumentos convertíveis.
- f) O PNR deve lançar um Programa de Combate ao desemprego de longa duração, à semelhança do Garantia Jovem.
- (i) No seguimento da Recomendação do Conselho, a 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, deve o

Governo apresentar, no contexto europeu e nacional, um Programa que simplifique e torne mais efetivo o acesso e apoio a todos aqueles que se encontram desempregados há mais de 18 meses.

- (ii) Este apoio deve ser estender-se a todos e combinar medidas ativas de emprego em contexto empresarial e serviços de emprego. Importa, nomeadamente, incentivar o registo dos candidatos a empregos junto dos serviços de emprego, garantir que todos os desempregados de longa duração registados sejam sujeitos a uma avaliação individual aprofundada e recebam orientações, o mais tardar ao completarem 18 meses de desemprego, e propor aos desempregados de longa duração registados que não estejam abrangidos pela Garantia para a Juventude um acordo de integração no emprego, o mais tardar ao completarem 18 meses de desemprego.
- g) O PNR deve colocar a modernização do Estado a par da redução de custos para as pessoas e para as empresas e deve travar a criação de nova burocracia e não apenas eliminar a existente.
- (i) Introdução de sunset clauses na nova regulamentação de atividades económicas, isto é, estabelecimento de prazos de caducidade automática (ao fim de prazos variáveis consoante a matéria) se não houver uma vontade explícita e politicamente sufragável de a manter em vigor, obrigando o Estado a rever periodicamente a burocracia que cria.
 - (ii) Redução para metade do montante das taxas aplicáveis a serviços que, entretanto, foram, ou estão a ser desmaterializados, ou de licenciamentos que passaram a ser procedimentos de comunicação prévia, aplicando o princípio seguido pelo XIX Governo Constitucional na área do turismo, comércio e serviços.
 - (iii) Estabelecimento de mecanismos para incentivar o cumprimento dos prazos pela administração (por ex: devolução das taxas pagas em caso de não ser dada resposta expressa ou incentivar organismos por outras vias - prémios ou acréscimo de receita que não resulte de aumento de taxa, mas de uma distribuição diferente, por ex.)
 - (iv) Estabelecimento de princípio segundo o qual a transposição da legislação europeia deve ser precedida de análise da transposição em ordens jurídicas economicamente concorrentes com a nossa, garantindo que a transposição portuguesa não é prejudicial para as nossas empresas.
 - (v) Redução das obrigações declarativas das empresas e unificação de algumas declarações (AT/SS/Banco de Portugal/ISP/CMVM).
 - (vi) A unificação da função "pagamentos", centralizando o processamento das remunerações e restantes despesas de cada Ministério num único serviço, devendo progressivamente evoluir para a centralização de pagamentos de diversos organismos da administração direta e indireta do Estado.
 - (vii) Lançamento de uma segunda edição do PREMAC , fazendo o balanço da primeira e identificando novas áreas de reorganização.
 - (viii) Criação de condições para que seja possível adotar mecanismos de motivação e de qualificação da Administração Pública, nomeadamente que premeiem o desempenho dos funcionários e garantam remunerações mais competitivas com o setor privado nas funções de maior responsabilidade.

- h) O PNR deve ter objetivos concretos que concretizem uma educação de infância para todos, mecanismos de prevenção precoce, a diversidade de percursos vocacionais, a autonomia das escolas, a formação na vida ativa, a reversibilidade das opções por trajetos profissionalizantes e a permeabilidade entre percursos.
- (i) Estabelecimento de um plano de investimentos a quatro anos, em parceria com as autarquias com vista à introdução gradual da universalidade da educação pré-escolar aos 3 anos de idade, através de um sistema descentralizado, autónomo, baseado na articulação com a oferta do sector privado com e sem fins lucrativos.
 - (ii) Promoção de mecanismos de sinalização precoce dos alunos em risco de insucesso escolar ao nível do 1º ciclo, bem como o ajustamento e incremento do sistema de incentivos na atribuição de créditos horários para este fim.
 - (iii) Criação de um sistema de identificação das áreas prioritárias para as ofertas de educação e formação, decorrentes das necessidades do tecido empresarial, aprofundamento das ofertas formativas baseadas no ensino vocacional, assegurando a reversibilidade das opções por trajetos profissionalizantes e a permeabilidade entre percursos.
 - (iv) Estabelecimento de uma política de contratualização da autonomia das escolas como via de atribuição de competências, em áreas que lhes permitam desenvolver um projeto próprio.
 - (v) Articulação entre o sistema de qualificação e o mercado de trabalho, permitindo o ajustamento da rede de oferta às necessidades territoriais efetivas, combatendo as ineficiências entre a organização da oferta, as características dos formandos, e as necessidades do mercado de trabalho.
- i) O investimento do FEFSS em requalificação urbana deve ser precedido de um estudo que demonstre a rentabilidade esperada do investimento, a comparação dessa rentabilidade com outros investimentos e os efeitos no mercado imobiliário (algo que deve ser enviado ao Parlamento, para apreciação parlamentar) e de um instrumento normativo que estabeleça os critérios pelos quais esse investimento deve fazer-se, assegurando transparência.
- j) No domínio da valorização do território, o PNR deve assumir a agricultura e o desenvolvimento rural como centrais numa política que quer considerar todo o território nacional terrestre, bem como assumir a centralidade do mar, que representa 97% do nosso território.
- (i) Retomar a reprogramação do PDR2020, interrompida pelo atual Governo, de forma a garantir o aumento de fundos para apoio ao investimento na agricultura em 200M€, através do aumento da taxa de co-financiamento nacional de 15% para 20%.
 - (ii) Desenvolver ações específicas e consistentes de captação de investimento direto estrangeiro para a economia azul, bem como criar condições para que cada vez mais o conhecimento produzido na academia seja base de criação de empresas.
 - (iii) Assegurar objetivos claros de investigação para o novo navio de investigação oceanográfica "Mar Portugal", colocando-o também ao serviço de todas as instituições de investigação, numa lógica de recurso eficazmente utilizado e partilhado.

Palácio de S. Bento, 21 de Abril de 2016

OS DEPUTADOS DO CDS-PP