

PORTUGAL: MEMORANDO PARA UMA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO

27 FEVEREIRO 2012

1. Melhorar a conectividade e a produtividade

Acomodar imparidades e relançar o investimento produtivo

Valorizar a geografia, as competências e os recursos naturais.

Ajustar os salários à produtividade, os impostos das empresas ao investimento e à criação de emprego.

Criação de um “*level playing field*”, para que as empresas que apostam na inovação como fator de aumento da produtividade possam ser estimuladas ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico e do capital humano.

Valorizar a geografia e os recursos naturais

Objectivo: Potenciar o valor económico da geografia e recursos naturais de Portugal, nomeadamente como plataforma logística global e na exploração dos recursos da ZEE/Plataforma Continental.

Meta: Melhorar a conectividade internacional da economia portuguesa atraindo operadores internacionais e investimento em infra-estruturas que assegurem que Portugal se posiciona entre as 10 maiores plataformas logísticas de entrada na Europa até 2020.

- 1, 1 Promoção de **parcerias com investidores com capacidade técnica e financeira** para promover a **aceleração do aproveitamento dos recursos naturais disponíveis**, se possível através da mobilização de recursos financeiros europeus ou, na ausência desses recursos, através de parcerias estratégicas fora do espaço europeu.
- 1, 2 Assumir a **vocação estratégica de Portugal como plataforma marítima europeia** com a garantia de financiamento comunitário adequado ou, na ausência destes recursos, através de parcerias estratégicas fora do espaço europeu.
- 1, 3 Promover a conectividade e o acesso ferroviário dos portos portugueses às linhas transeuropeias de transporte de mercadorias
- 1, 4 Assegurar a competitividade dos portos nacionais considerando:

- a instituição de um órgão regulador dos portos nacionais com competências em matéria de regulação tarifária, qualidade de serviço e verificação de contratos de concessão
- a redução das tarifas portuárias incidentes sobre cargas exportadas, dentro dos limites consentidos pelas condições de exploração das entidades gestoras das infra-estruturas portuárias
- a obrigatoriedade de concessão do serviço à carga em todos os portos nacionais, completando assim o quadro das concessões portuárias
- a máxima transparência da 'factura portuária', através da emissão de facturas certificadas por cada porto, com identificação de todos os serviços prestados em cada porto e do tarifário aplicável, por porto e por concessionário
- o desenvolvimento e expansão das infra-estruturas portuárias de modo a incrementar a gama de serviços prestados (p.e. plataformas logísticas de movimentação de mercadorias) e a aumentar o valor acrescentado para os utentes
- a renegociação dos contratos colectivos de trabalho de trabalhadores de estiva portuária, reduzindo a rigidez das regras de contratação e utilização de mão-de-obra e a redução dos custos suportados pelas empresas exportadoras

- 1, 5 Potenciar, através de sistemas de incentivo e de capital de risco adequados, a integração de empresas nacionais em redes internacionais onde tenham maior valor acrescentado evitando lógicas de subcontratação.

Incorporar produtividade e partilha de risco no Contrato Social

Objectivo: Promover uma cultura de produtividade e partilha de risco.

Meta: O crescimento dos custos unitários do trabalho não ultrapassar o aumento da produtividade a partir de 2012.

- 1, 6 **Derrogar** as normas constantes de instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho que ainda prevejam a **ligação entre inflação e salários**, incentivando políticas de indexação dos salários nominais à dinâmica da produtividade empresarial
- 1, 7 Criar regimes fiscais favoráveis à remuneração variável ligada ao risco
- 1, 8 Publicar a legislação necessária à implementação do **modelo único de contrato de trabalho**, flexibilizando as regras de alteração das condições de prestação e da sua cessação e promovendo a mobilidade entre os sectores público e privados.

- 1, 9 Incentivar a participação de **representantes dos trabalhadores na gestão das empresas** a partir de 150 trabalhadores e obrigar ao acompanhamento da gestão por representantes dos trabalhadores naquelas em que, com mais de 50 trabalhadores, se verificar uma redução dos salários para ajustamento às condições do mercado.

Atrair IDE e fomentar exportações

Objectivo: Atrair IDE e fomentar as exportações nacionais.

Meta: Aumentar o grau de abertura da economia em 2,5% do PIB/ano para níveis semelhantes ao de países europeus com a nossa dimensão

- 1, 10 Fazer depender a remuneração salarial nas agências de diplomacia económica dos resultados obtidos numa lógica de gestão por objectivos
- 1, 11 Garantir, designadamente pela via orçamental, que os instrumentos e estruturas orientados para a diplomacia económica mantenham meios materiais e humanos equivalentes aos de instâncias congéneres de outros países desenvolvidos, através de benchmarking sistemático com as melhores práticas internacionais
- 1, 12 Instituir a obrigatoriedade de auditoria externa independente, bienal, de nível internacional, à operação e qualidade de serviço de todas as estruturas de diplomacia económica nacional
- 1, 13 Promover na CPLP um objectivo de maior integração comercial em articulação com as agências de diplomacia comercial nacionais
- 1, 14 Atrair a diáspora portuguesa para a promoção de Portugal, das suas empresas e dos seus produtos
- 1, 15 Discutir, reavaliar e planear, numa lógica de competitividade económica, qual o mix energético desejável para Portugal em 2015, 2020 e 2030

Criar condições de competitividade para o investimento

Objectivo: Reduzir a tributação dos lucros reinvestidos e criar “regimes económicos especiais” para a actividade de novas empresas resultantes de iniciativas de empreendedorismo e de inovação ou de spin-off, no sentido de gerar oportunidades mais rápidas de investimento, produção e criação de emprego.

Meta: Garantir que a taxa de IRC sobre as empresas que investem e criam emprego é pelo menos inferior em 33% à taxa média.

- 1, 16 Preparar a redução progressiva da taxa base de IRC de forma a estar no 1º quartil dos países da OCDE em 2020 (com os dados disponíveis nesta data significaria que a taxa base de IRC deveria ser inferior a 20%).
- 1, 17 Reembolsar ex-post ou isentar de tributação os lucros não distribuídos das empresas que sejam reinvestidos nos três anos seguintes em projectos de expansão ou criação de novas empresas produtoras de bens e serviços transaccionáveis ou sejam aplicados no mercado de capitais por pelo menos sete anos.
- 1, 18 Criar um regime regulatório e fiscal especial para novas pequenas empresas exportadoras (primeiros 10 anos ou até atingirem 50 trabalhadores) com taxa de IRC reduzida (10%) e regimes simplificados de licenciamento e contratação de pessoal (taxa social única reduzida convergindo para a taxa normal ao longo do período de aplicação do regime especial).
- 1, 19 Lançar um programa de apoio ao investimento, ao empreendedorismo e à geração de spin-off por empresas existentes, universidades e centros de investigação, envolvendo uma rede alargada de parcerias com as novas empresas, incluindo a atribuição de prémios de desempenho ex-post.
- 1, 20 Retomar regimes fiscais forfetários para pequenas e muito pequenas empresas e empresários em nome individual, em especial no sector do comércio e da restauração, simplificando a gestão da máquina fiscal e aumentando a previsibilidade e o volume da receita.

2. Renovar o Estado

Mais e melhor regulação, menos intervenção na produção

Reduzir o perímetro de intervenção direta do Estado, reconduzindo-o a um papel de regulador norteado por princípios de eficiência.

Tendo em vista aumentar de forma significativa a produtividade da economia, propõe-se que seja concessionada a exploração de serviços públicos de saúde e educação subordinando-a a objectivos de eficiência e promoção de uma cultura concorrencial, num ambiente de mercado regulado.

Aumentar a eficiência das políticas sociais

Objectivo: Criar programas de contratualização de funções de políticas públicas, para a melhoria da produtividade e alargamento dos benefícios, reconfigurando o perímetro de intervenção directa do Estado.

Metas: Pelo menos 50% da provisão de bens e serviços públicos de despesa em educação e saúde realizada por sistemas privados e mistos em 2020.

2, 1 Promover a concorrência efectiva entre a gestão privada e a gestão pública dos sistemas de saúde e de educação, induzindo competitividade e eficiência em condições de remuneração normal do capital, delimitando e reforçando a regulação dos sectores através de um sistema de comparação, promovendo a valorização dos seus profissionais e da função pública.

2, 2 Alargar a **contratualização** com entidades privadas dos serviços de **cuidados de saúde primários e hospitalares** como forma de racionalizar o funcionamento do sistema, aumentando a proximidade entre os prestadores de cuidados de saúde e os utentes.

Este sistema pode incluir a contratualização da gestão privada de centros de saúde ou a contratualização da prestação de serviços de saúde familiar com entidades privadas, que assumam a função de "médico de família". Até 2015 deverão estar cobertos por sistemas de atendimento convencionados 25% dos utentes do Sistema Nacional de Saúde, sendo de esperar ganhos de eficiência que, para o mesmo nível de qualidade de serviço, permitam a redução em 5% da despesa pública total com o SNS.

2, 3 Promover a **contratualização da gestão privada de escolas públicas** como forma de aumentar a eficiência na gestão do sistema educativo.

Até 2015 deverão estar concessionadas 20% das escolas públicas do 3º CEB e Ensino Secundário o que, sendo de esperar ganhos de eficiência que, para o mesmo nível de qualidade de ensino, permitam ganhos de 5% na despesa pública com o sistema educativo. O sistema terá avaliação através da aferição por ranking de resultados em exames nacionais, que deverão incluir a comparação entre a aferição em exame e os resultados da avaliação interna e a trajectória de resultados individuais dos alunos designadamente a ponderação das trajectórias dos que sobem de quartil como forma de gerar escalas de bónus/malus

2, 4 Implementar o **cheque-educação** como forma de assegurar a liberdade de ensino e de escolha de percursos educativos

O Estado assegurará o pagamento a todas as instituições de ensino de um montante por aluno matriculado, sendo eliminadas as deduções fiscais para todos os escalões de IRS das despesas com educação de descendentes, com excepção das despesas adicionais com alunos em regimes de ensino especial.

2, 5 Delimitar a regulação dos sectores da saúde e educação através de um sistema de comparação com unidades de excelência nacionais ou internacionais

2, 6 Regular um novo modelo de concessão da exploração, a operadores privados, da gestão de equipamentos colectivos e infra-estruturas públicas, em

condições de partilha de riscos, orientado por acréscimos de eficiência e de redução da despesa pública corrente

- 2, 7 Promover auditorias externas aos quadros de recursos humanos de todas as entidades do sector público administrativo, tendo em vista avaliar a sua adequação qualitativa e quantitativa à satisfação das necessidades dos respectivos utentes
- 2, 8 Redefinir o modelo de financiamento das Autarquias, assegurando a redução do peso dos impostos e taxas incidentes sobre bens imobiliários e operações conexas nos orçamentos das autarquias locais e incrementando o peso das receitas fiscais com origem no rendimento dos agentes residentes (pessoas singulares ou colectivas) no respectivo território de jurisdição nos orçamentos das Autarquias locais
- 2, 9 Reforçar os dispositivos legais preventivos da captura de agentes reguladores por interesses sob regulação
- 2, 10 Estender a duração dos mandatos de membros de órgãos de gestão de entidades reguladoras para 6 a 8 anos
- 2, 11 Racionalizar os órgãos de gestão de entidades reguladoras e dotar os seus membros com condições remuneratórias de forma a atrair os melhores talentos técnicos
- 2, 12 Estabelecer o sistema orçamental de base zero

3. Promover o desendividamento

Recuperar a credibilidade perante os investidores

Transformar dívida em capital com um novo quadro regulatório e falimentar que permita preservar o valor social das empresas.

É necessário articular uma nova estrutura de propriedade e de governo empresarial, que permita reestruturar as empresas e relançar a produção, privilegie a acumulação de poupança e a remuneração do risco.

Reconfigurar o perfil da dívida e de capital

Objectivo: Criação de instrumentos que possibilitem a celebração de contratos de conversão de créditos em capital ou congelamento de dívida com cláusulas de ‘regresso de boa fortuna’, sob a forma de acções preferenciais ou outros instrumentos, envolvendo os diversos credores

– incluindo a Administração Pública – até que as empresas recuperem condições de competitividade e de geração de excedentes.

Meta: Reduzir o valor do rácio *Debt to Equity* das empresas privadas não financeiras

Promover a **criação de entidades especializadas em aquisição de créditos e activos**, incluindo as dívidas ao sector público (dívidas fiscais e à segurança social), e procedam à sua conversão em entradas de capital para fundos de private equity com funções reforçadas de gestão ou outros instrumentos

- 3, 1 **Redesenhar o sistema falimentar** por forma a permitir rapidez de actuação, flexibilizar a reorganização financeira e operacional, transformação de créditos em capital ou alienação de participação no mais curto espaço de tempo e preservar o valor social da empresa. Os modelos de incentivos podem ser de diversa natureza por exemplo tratando os créditos convertidos como perdas fiscais.
- 3, 2 Fixar, por via legislativa, um regime para a reestruturação financeira de empresas que permita agilizar e desburocratizar os processos de transmissão de créditos e a regulação de privilégios creditórios
- 3, 3 Fixar, por via legislativa, um regime que permita agilizar e desburocratizar a conversão de créditos em instrumentos de capital próprio de sociedades em processo de reestruturação financeira
- 3, 4 Equacionar a elegibilidade de certas participações de capital para os limites estabelecidos no artigo 131.º do RGICSF (detenção por instituições de crédito de participações sociais no capital de sociedades não financeiras)
- 3, 5 Estabelecer um regime jurídico geral de consolidação de créditos de sociedades de capitais mistos ou privados, por razões de superior interesse nacional, no quadro dos instrumentos de reestruturação empresarial
- 3, 6 Reformular o regime jurídico dos administradores de insolvência de sociedades, assegurando a adequada qualificação dos agentes, a prevenção da emergência de conflitos de interesses e garantindo avaliação regular de desempenho
- 3, 7 Garantir a intensificação da formação qualificada de juízes e magistrados do Ministério Público com intervenção em processos de insolvência e recuperação de empresas, em domínios como finanças empresariais, gestão de empresas, direito societário, direito financeiro, *governance* de sociedades, avaliação de activos e design de contratos financeiros

Melhorar os rácios de capitais. Incentivar a retenção de lucros pelas empresas

- 3, 8 Reduzir a tributação de sociedades, em sede de IRC, incidente em caso de retenção de lucros a longo prazo

4. Promover o financiamento

Acomodar imparidades e relançar o investimento produtivo

Criar instrumentos e veículos de gestão de imparidades e valorização ou venda de grandes infra-estruturas com o objectivo de gerir esses activos no processo de ajustamento e transição, garantir a sua continuidade e uma redistribuição social e inter-geracional mais equilibrada dos custos e dos benefícios.

É necessário articular uma nova estrutura de propriedade e de governo empresarial, que permita reestruturar as empresas e relançar a produção, privilegie a acumulação de poupança e a remuneração do risco.

Absorver imparidades e financiar o investimento

Objectivo: Criar instrumentos e veículos de gestão de imparidades e valorização ou venda de grandes infra-estruturas – promovendo o redesenho das concessões e o envolvimento de operadores globais - e a titularização do património imobiliário, gerando activos financeiros que possam ser utilizados para colateralização de empréstimos, mobilizando assim fundos para relançar o investimento.

Meta: Libertar anualmente recursos financeiros para investimento em média equivalente a 10% do PIB português.

- 4, 1 Criar **Fundos de Reconstrução Nacional (FRN)**, com participação do Estado e dos bancos com o objectivo de (i) absorver as imparidades e valorizar as infra-estruturas públicas, (ii) promover uma gestão racional e integrada dos activos transferidos e (iii) funcionar como veículo de canalização dos financiamentos privado ou público, de instituições internacionais e para atracção de fundos comunitários. O financiamento destas entidades será composto por dotação de capital dos privados, dívida ou garantias do Estado. O Estado português utilizará preferencialmente garantias. A transferência para o FRN de activos que estão nos bancos e em entidades públicas, ainda que com valor reduzido ou com valor em dívida, permite constituir uma base de valores que possa ser utilizada como colateral de empréstimos, libertar balanços para aumentar o crédito à economia, viabilizando a retoma do investimento produtivo.
- 4, 2 Estimular e apoiar a criação de veículos financeiros que possam assegurar a **titularização do crédito à habitação, de forma a criar fundos de capitalização** a serem geridos pelo sector privado.

5. Assegurar o equilíbrio inter-geracional

Ajustar à demografia e promover a coesão social

Um novo modelo de Estado social, com partilha de responsabilidades e assente em financiamento público e privado.

Um modelo de segurança social com 5 pilares, limitando as responsabilidades do Estado como “segurador de última instância” e incentivando as poupanças dos particulares, em articulação com os objetivos de mobilidade do trabalho e as escolhas dos cidadãos.

Absorver as imparidades inter-geracionais

Objectivo: Criar um modelo de financiamento da segurança social ajustado às alterações da demografia e do funcionamento dos mercados financeiros, reduzindo os custos não salariais do trabalho.

Meta: Reduzir em 50% o peso das responsabilidades futuras do Estado

- 5, 1 Promover a **evolução do sistema de pensões para um sistema de 3 pilares** (Primeiro pilar – pensões e reformas mínimas universais; Segundo pilar - regime de capitalização obrigatório mas com possibilidade de opção por gestão provada dos fundos; e Terceiro pilar - regime complementar voluntário) para que a partir de 2013 seja possível a participação de entidades do sector financeiro no segundo pilar, estando concluídas as necessárias alterações legislativas e regulamentares, designadamente de supervisão de todas as entidades gestoras de fundos de pensões nos sectores público e privado.
- 5, 2 Criar veículos financeiros que promovam a aquisição de habitações de forma a criar fundos de capitalização que suportem a parte das pensões incluída no segundo e terceiro pilares ou gerando recursos que permitam assegurar a sua permanência vitalícia em residências assistidas em troca da propriedade, eliminando as imparidades geracionais insustentáveis do sistema de pensões ou convertendo o Estado em créditos fiscais os custos prescindidos.
- 5, 3 Estabelecer o **co-pagamento como mecanismo de financiamento do Sistema Nacional de Saúde**, promovendo a associação entre os sistemas privados de saúde (seguros de saúde e subsistemas sectoriais) e o SNS, compensando a obrigação de co-pagamento através das políticas fiscal e social para discriminar (positiva e negativamente) onde necessário, assegurando o valor da igualdade de acesso. As alterações deverão ser neutras do ponto de vista orçamental.
- 5, 4 **Promover a gestão privada do seguro de desemprego acima do salário mínimo nacional** e introduzir sistemas de bónus/malus na fixação da taxa de contribuição das empresas, refletindo a sua experiência na utilização da parte social do subsídio de desemprego, estimulando as empresas a promover a mobilidade interna e a qualificação dos trabalhadores.
- 5, 5 Criar um Observatório da Dívida com a obrigatoriedade de reavaliação periódica dos encargos futuros do Estado incluindo a sustentabilidade do sistema público de Segurança Social (Pilar I) ao longo de horizontes de 50

anos, incluindo a disponibilização, via internet, de modelos de simulação, com explicitação de todos os pressupostos assumidos

5, 6 Vincular o Estado a disponibilizar na internet, modelos de simulação de valores de pensões de reforma futuras, por cidadão, e de acesso a outros benefícios associados ao Pilar I da SS, com explicitação de todos os pressupostos assumidos

5, 7 Instituir benefícios fiscais, em sede de IRS, a famílias com mais de 2 filhos, com impacto materialmente relevante

*