



CONTRIBUTO DA UGT

LINHAS GERAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

I. COMENTÁRIOS GERAIS

A UGT deve saudar uma vez mais a decisão do Governo de envolver os parceiros sociais na preparação do Programa Nacional de Reformas, a remeter à Comissão Europeia no decorrer do mês de Abril, a qual encaramos como um primeiro sinal no aprofundamento da participação dos parceiros em todas as fases do Semestre Europeu.

O Programa Nacional de Reformas (PNR) é certamente um dos momentos importantes do Semestre Europeu, no qual deve ser identificada a estratégia económica e social de médio prazo do País, nomeadamente em linha com os objectivos e prioridades da Estratégia Europa 2020. Deve ser, por conseguinte, um Programa que não se reduza a aspectos orçamentais e à procura de medidas que deem resposta quase exclusivamente às Recomendações da Comissão Europeia (efectuadas no quadro do Semestre europeu).

Este carácter restritivo foi algo que ocorreu no passado, devendo registar-se positivamente que a apresentação do PNR 2016 pareça apontar para uma visão diferente, na linha do que sempre defendemos, podendo constituir-se como um verdadeiro espaço para delinear uma estratégia de crescimento, de emprego e de progresso social.

A construção do PNR em torno de 6 pilares estratégicos, com uma grande transversalidade, parece uma abordagem adequada para fazer face às fragilidades estruturais que há muito têm vindo a ser identificadas, quer no plano económico quer no plano social, mas relativamente às quais as respostas têm sido insuficientes.

Contudo, numa primeira nota de análise global, mas que poderá ser algo injusta pelo facto de estarmos ainda perante uma apresentação das linhas gerais e não perante o documento que consubstanciará o Programa propriamente dito, importará colmatar lacunas existentes em áreas que consideramos centrais bem como reforçar de forma mais sustentada a integração e transversalidade entre os vários pilares e entre os eixos e medidas neles contidos.

Registamos que, na sua apresentação em sessão pública, quer em sede de concertação social, o Governo tenha salientado que o PNR é ainda um documento em construção, o que é positivo, não deixando a UGT desde já de manifestar a sua total disponibilidade para dar os seus contributos a esse processo de construção, não apenas na referida lógica de interligação dos vários domínios mas ainda na identificação de outros eixos/medidas que entendemos serem estratégicos e não encontram ainda reflexo suficiente neste primeiro documento.

É nesse quadro que a UGT vem apresentar este primeiro contributo, esperando que seja tido em consideração pelo Governo nesta fase de diálogo social e de construção do documento, sem prejuízo de contributos complementares que se venham a considerar necessários quando for conhecido o Projecto de Programa.

II. ANÁLISE DOS PILARES ESTRATÉGICOS

A UGT deve começar por expressar a sua concordância global com as principais fragilidades estruturais e constrangimentos identificados pelo Governo no quadro da preparação deste documento, nomeadamente no que concerne à quebra enorme do nível de investimento (público e privado), à quebra da taxa de emprego e ao nível muito elevado do desemprego (jovens e DLD), ao baixo nível de qualificações profissionais dos actuais trabalhadores e ao desinvestimento que tem vindo a ocorrer neste domínio (nomeadamente por parte das empresas) bem como ao agravamento da pobreza e da exclusão económica e social, com o conseqüente aumento das disparidades na distribuição de rendimentos.

Nesse quadro, a UGT deve ainda acrescentar que não pode ser esquecida a significativa perda de rendimentos dos trabalhadores e pensionistas, quer por via de reduções de salários e pensões, quer por via fiscal, que não apenas teve impactos no seu bem-estar e qualidade de vida como tem condicionado a própria retoma da actividade económica, situação que urge começar a corrigir.

Estes são constrangimentos e desafios que não podem deixar de ter resposta neste PNR, o qual deve combinar medidas de impactos imediatos com outras de natureza mais estrutural.

No que concerne aos seis pilares avançados, e como já referimos, estes podem constituir-se como os eixos centrais de uma estratégia de crescimento, de emprego, de coesão e justiça social. Nesse quadro, importa aprofundar e desenvolver os eixos de intervenção centrais e

prioritários em cada um dos pilares bem como o conjunto de medidas e políticas concretas que os concretizem, considerando a UGT que, pelo menos face às linhas gerais do PNR já conhecidas, existem matérias centrais que não parecem estar a ser equacionadas pelo Governo nesta fase e que, na análise que efectuaremos de seguida, procuraremos identificar.

Importa igualmente assegurar a transversalidade dos pilares estratégicos e dos eixos e medidas neles contidos, por forma a evitar uma segmentação e até uma excessiva focalização das respostas em cada um dos eixos e desvalorizar o seu papel noutros pilares, o que poderia acarretar desequilíbrios não desejados nesta estratégia de crescimento para o País.

Pilar I- Qualificar os Portugueses

Sob o desafio de Qualificar os Portugueses, o Governo introduz neste Pilar o tema do Emprego, centrando-o quase exclusivamente na redução da segmentação e precariedade do mercado de trabalho, prioridade que, merecendo certamente o apoio da UGT, acaba por ser demasiado redutora face aos desafios que se colocam à política de emprego e ao combate ao desemprego.

Promover uma estratégia de combate ao desemprego e de criação de mais e melhores empregos exige, para além de um quadro macroeconómico favorável ao crescimento económico, uma aposta num conjunto transversal de políticas de emprego que passam pelo reforço da eficácia das políticas activas de emprego e de formação na resposta aos desempregados e do seu papel na promoção de emprego de qualidade, pela efectividade da lei, pela promoção de melhores salários e melhores condições de trabalho, por uma melhor regulação do mercado de trabalho, pelo combate ao trabalho informal, entre outras.

Da estratégia de crescimento e emprego não pode nomeadamente estar ausente uma prioridade fundamental – a dinamização e valorização da negociação colectiva, enquanto instrumento fundamental da promoção de condições de trabalho dignas e justas e da concretização de objectivos subjacentes a vários dos pilares do PNR (qualificação dos portugueses ou reforço da coesão e igualdade social) – e até para assegurar, de forma transversal, os objectivos da estratégia delineada em áreas centrais como os rendimentos e o papel da procura interna, assumidas pelo Governo como vectores da sua política governativa para o País.

No que se refere à redução da excessiva dualidade e precariedade do nosso mercado de Trabalho, importa ter presente que Portugal é o 3º Estado-Membro da UE28 com maior peso

de “contratos não permanentes” – em 2014, de acordo com o Eurostat, 21,4% em Portugal face a 14% na UE (só ultrapassado pela Polónia (28,3%) e pela Espanha (24%).

Esta é uma questão que não pode ser reduzida à esfera da Administração Pública e do Sector Empresarial do Estado (nomeadamente fazendo um levantamento sobre a utilização de Contratos Emprego-Inserção, estágios, bolsas de investigação ou contratos de prestação de serviços), devendo antes ser um objectivo transversal de uma estratégia nacional de combate à precariedade e de promoção do emprego digno, nas múltiplas dimensões a que já aludimos.

Ainda no que se refere à melhoria das qualificações dos portugueses, a UGT deve sublinhar a centralidade da aposta na qualificação dos trabalhadores adultos que já encontram no mercado de trabalho e cujos níveis de qualificação escolar e profissional – muito aquém da média europeia – são estrangimentos à melhoria da competitividade das empresas, que põem em risco a empregabilidade futura desses trabalhadores (face a mudanças profundas ligadas à digitalização da economia e à transição para a economia verde) e condicionam a construção de um modelo de desenvolvimento mais forte e mais centrado nas competências.

Importa não esquecer que há ainda um desafio que exige uma especial atenção, que se prende com a efectivação do direito individual à formação profissional contínua, há muito consagrado na lei, mas que não tem sido assegurada pelas empresas à generalidade dos trabalhadores. A formação contínua é imperativa e nuclear para a constante actualização e adaptação das pessoas e das organizações às mudanças e aos desafios da inovação.

Nessa óptica, para além dos eixos e medidas já apresentados, importa que o PNR integre, de forma mais notória, um caminho de verdadeira promoção da formação contínua dos trabalhadores, de forma a dar resposta ao passivo de fragilidades acumuladas, conforme diagnosticado pelo próprio Governo.

Pilar II – Promover a Inovação na economia

O paradigma de crescimento e de desenvolvimento económico baseado no conhecimento e no progresso tecnológico exige que seja dada especial atenção às questões da investigação e da inovação nas organizações e nos locais de trabalho, pelo que as opções constantes deste PNR merecem na generalidade o nosso apoio.

A promoção da investigação e da inovação, nomeadamente em articulação com as instituições de ensino superior, com institutos tecnológicos públicos e privados, é porém uma prioridade

que deve ser prosseguida de forma transversal a todo o tecido produtivo, independentemente dos sectores de actividade, não devendo centrar-se excessivamente nas empresas exportadoras, e não deixar de ter especial atenção às maiores vulnerabilidades das pequenas e microempresas, que exigem respostas diferenciadas (incluindo em domínios mais tradicionais, sem os quais a inovação dificilmente poderá ser uma realidade).

Nesta área, o Estado deve assumir especiais responsabilidades, não só directamente através dos Institutos e Centros de investigação públicos, como também através das “Aquisições públicas”, mediante a introdução de critérios que potenciem a elevação da qualidade dos serviços e produtos oferecidos pelas empresas nacionais, nomeadamente pelas PME. Nesse sentido, medidas como a de favorecer a aquisição de produtos e serviços inovadores pela Administração Pública devem ser prosseguidas.

A melhoria da inovação depende porém de uma articulação os desafios da melhoria da capacitação técnica das empresas, da qualificação dos portugueses, incluindo a melhoria das competências profissionais dos trabalhadores, e do apoio da criação de empregos de qualidade não só nas empresas, mas em todos os centros de investigação e inovação existentes. Esta integração dos vários aspectos carece ainda de um forte aprofundamento.

Pilar III- Valorizar o Território

Delinear uma estratégia de desenvolvimento sustentável implica falar de coesão social, económica e territorial, alavancando as potencialidades inerentes à diversidade do território e dos seus recursos e contrariando as fragilidades e assimetrias existentes.

Nesse sentido, os eixos identificados pelo Governo merecendo-nos, em traços gerais, uma apreciação positiva, indo em alguns casos ao encontro de medidas há muito defendidas pela UGT, como é o caso da aposta na reabilitação e regeneração urbana, pelo seu impacto na qualidade de vida das pessoas, das cidades e na criação de emprego, ou da promoção do desenvolvimento de recursos endógenos dos territórios e da fileira agroalimentar, revelam-se porém, em nosso entender insuficientes.

Insuficientes, desde logo, porque não respondem a um enorme desafio que o País enfrenta – o de colmatar os impactos profundamente negativos para as pessoas e para o desenvolvimento regional das medidas de desmantelamento gradual do Estado Social e do encerramento de inúmeros serviços públicos essenciais às populações e à própria actividade económica (afectando sobretudo pequenas e microempresas) que ocorreram nos últimos anos.

Insuficientes ainda porque não incorporam, do nosso ponto de vista, uma estratégia coerente e transversal para a captação e retenção de pessoas, de organizações e de empresas, nomeadamente não existindo qualquer referência a investimentos públicos estruturantes para as regiões mais fragilizadas ou a medidas específicas de promoção da mobilidade e fixação de pessoas e empresas (em matéria fiscal, apoios sociais, políticas activas de emprego...).

Pilar IV – Modernizar o Estado

A prossecução dos objectivos de política assumidos pelo actual Governo, nomeadamente os inscritos no quadro do PNR, exige um Estado que disponha de uma Administração Pública capaz de responder, com eficiência e eficácia, às necessidades dos cidadãos e das empresas e aos desafios subjacentes ao modelo económico e social.

Assim, a UGT deve desde logo referir que, neste Pilar, os eixos gerais de intervenção são não só insuficientes para responder àqueles desafios como, relativamente aos que já são conhecidos, assumem um enfoque excessivo nas empresas – reduzir encargos administrativos para as empresas, estabilidade e previsibilidade normativas para as empresas, agilizar os licenciamentos das actividades económicas.

Mesmo na esfera da Justiça, onde hoje existem problemas estruturais graves, sendo que a morosidade, a imprevisibilidade e o custo têm impactos mais graves sobretudo para os cidadãos em situação de maior vulnerabilidade – como é caso dos trabalhadores – , o Governo limita-se a uma intervenção ao serviço da competitividade e das empresas.

Esta abordagem redutora do papel do Estado neste PNR, que o Governo defendeu no documento e na própria reunião de concertação social afirmando que visa dar sobretudo resposta às preocupações das instituições europeias, não é partilhada pela UGT e, acreditamos, pelo próprio Governo.

Nesse sentido, este PNR não poderá seguir a via passada de responder somente a quem nos interpela, devendo assumir plenamente a lógica, estabelecida pelo próprio Governo, de construir um documento de verdadeira estratégia para o crescimento, o emprego e a igualdade, sobretudo em áreas centrais como é o caso específico da Justiça ou, de forma mais geral, do próprio pilar “Modernizar o Estado”.

A UGT entende que é fundamental que este Pilar seja construído numa lógica de melhoria da intervenção do Estado na economia e na sociedade, através de novos eixos e medidas que

visem igualmente a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a concretização do Estado Social e a prestação e organização regional de serviços públicos de qualidade, o combate à fraude e evasão fiscais e contributivas, bem como à corrupção, a valorização do território ou a promoção da igualdade de oportunidades e da coesão económica e social, num quadro de respeito e de valorização dos trabalhadores da Administração Pública.

Pilar V – Capitalizar as Empresas

O elevado nível de endividamento e as debilidades das estruturas financeiras das empresas, num quadro em que as respostas de crédito por parte do sistema financeiro – preocupado ele próprio com a sua capitalização - têm sido também elas frágeis e deficitárias, tem constituído um obstáculo ao Investimento e à criação de novos empregos, pelo que se considera pertinente que o PNR incorpore medidas e instrumentos que respondam a tais problemas.

Para a UGT, o desenvolvimento de instrumentos de capitalização das empresas não pode porém deixar de ser equacionado numa lógica que deve necessariamente associar a viabilização das empresas a curto e médio prazo com o Emprego, desde a salvaguarda de postos de trabalho até à criação de novos empregos, com garantia da sua qualidade e estabilidade. Nesse quadro, em que o papel do Banco de Fomento pode ser central e deve ser clarificado, chama-se a atenção para as situações de especial vulnerabilidade das pequenas e micro empresas e relativamente às quais haverá que desenhar respostas específicas.

Igual lógica deve presidir aos eixos que se referem às reestruturações das empresas, tanto no quadro dos instrumentos legais, financeiros e fiscais, como nos mecanismos que vierem a ser desenvolvidos no plano da prevenção e da deteção precoce de problemas e desequilíbrios financeiros, onde a salvaguarda de postos de trabalho, mas também a formação e requalificação profissional dos trabalhadores no quadro destes processos de reestruturação, assumem um papel prioritário.

Ainda no que aos processos de recuperação e insolvência diz respeito importará equacionar mecanismos e instrumentos que promovam a prevenção e o combate a encerramentos de empresas de forma fraudulenta e a comportamentos menos éticos por parte dos empregadores.

Pilar VI – Reforçar a Coesão e Igualdade Social

Considerando positiva a integração de um Pilar Estratégico de reforço da Coesão e Igualdade Social na medida em que este é um dos vectores essenciais a uma estratégia de desenvolvimento económico e social equilibrada e sustentável, as linhas e eixos de intervenção conhecidos pecam, na nossa opinião, por alguma fragilidade e insuficiência face aos graves problemas com que o País se confronta.

Com efeito, combater a pobreza e a exclusão social, que se agravou nos últimos anos, exige uma especial atenção à melhoria dos rendimentos e do acesso à protecção social por parte das populações mais carenciadas, mas não pode limitar-se a estas, devendo a melhoria dos rendimentos ser uma preocupação transversal à generalidade dos portugueses, no quadro de uma verdadeira política de rendimentos e de protecção social que não se cinja a uma visão de mínimos e meramente assistencialista.

Nesse sentido, importará que o PNR não deixe de abordar uma política global de rendimentos, continuada e sustentada no curto, médio e longo prazo, em que a necessária discussão em sede de concertação social da evolução salarial e das prestações sociais não poderá ser alheia a uma redução do nível fiscal em sede de IRS, à necessidade de aumento da RMMG, a uma mais justa distribuição da riqueza para quem vive dos rendimentos do seu trabalho, bem como à urgência da actualização de todas as pensões, da revisão das regras de actualização do IAS ou da redefinição das condições de recurso das várias prestações sociais.

Por fim, a UGT não pode deixar de assinalar que espera que o documento final do PNR não deixe de ir mais longe que o esboço que nos é agora apresentado, na medida em que, sem que se tal se verifique, estaremos perante uma intervenção minimalista e redutora no que concerne ao papel do Estado no assegurar das suas funções sociais, indissociáveis dos objectivos deste pilar.

Assim, e reconhecendo o papel nuclear da área da saúde, outros domínios deverão merecer idêntica atenção e desenvolvimento, como é o caso da educação, da protecção social, da acessibilidade a serviços de proximidade pelos cidadãos ou mesmo da regulação/supervisão nos serviços de interesse geral, corrigindo inclusivamente a trajectória negativa dos últimos anos.

Estes temas, podendo ser abordados noutros pilares na já referida óptica de transversalidade, estão intimamente ligados a este pilar específico e não poderão dele estar alheios.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de objectivos/metapas quantificados e desejavelmente calendarizados (atendendo a que estamos perante um programa de 5 anos) afigura-se-nos um aspecto essencial neste processo, tornando-o mais transparente, permitindo um acompanhamento e avaliação da implementação do Programa mais eficientes e facilitando eventuais correcções de trajectória que o Governo e os Parceiros Sociais venham a considerar pertinentes.

Regista-se positivamente a divulgação de algumas metas já neste documento inicial, as quais só podem porém ser plenamente avaliadas perante um quadro de metas mais completo, que se desconhece ainda nesta fase e que deverá surgir em fases seguintes da construção do PNR.

Por outro lado, em nosso entender, o estabelecimento de metas deve ter presente a necessidade de assegurar um adequado equilíbrio entre pilares, eixos e domínios de intervenção.

Assim, a título de exemplo, no 1º Pilar relativo à Qualificação das Pessoas seria importante que, a par dos objectivos na esfera da educação-qualificação avançados pelo Governo nesta primeira fase de discussão, fossem igualmente definidos objectivos na área do emprego.

Neste contexto, admitindo-se que, por exemplo, o objectivo de 75% para a taxa de emprego não tenha sido incluído no PNR por se tratar de um objectivo já assumido pelo Governo português no quadro da Estratégia Europa 2020, outros haverá que importa discutir e integrar - é nomeadamente o caso de uma meta quantificada para a redução da precariedade/segmentação do emprego.

Em suma:

As linhas estratégicas do PNR parecem revelar, mesmo na sua estrutura, uma mudança de estratégia e de políticas face ao passado, a qual deve ser considerada positiva e coerente com o que têm sido as opções do Governo, mesmo em matéria orçamental.

É uma estratégia que, revelando alguma ambição, não pode cingir-se a um momento de diagnóstico e definição de medidas, mas que não deixa de revelar um certo realismo face aos desafios estruturais de Portugal.

Mais, é uma estratégia que exige um esforço, um envolvimento e um empenho continuados com o conteúdo que vier a ser sedimentado na versão final do PNR, algo que será sempre necessário para executar com sucesso qualquer visão para o País.

Os parceiros sociais, pela capacidade de construção de compromissos que, no passado, quando conseguidos e bem executados, produziram importantes mudanças e reformas pelo conhecimento e pela experiência que detêm sobre o emprego e as questões económico-sociais, têm seguramente um importante contributo a dar para a melhoria da governação e para a construção de políticas sustentáveis e inclusivas para o País, incluindo no quadro do Semestre Europeu.

A decisão de envolver os parceiros sociais na preparação do PNR 2016 é positiva, devendo porém esse envolvimento ser promovido ao longo de todo o processo – discussões sobre o Programa de Estabilidade, os Relatórios nacionais, a Análise Anual do Crescimento, as Recomendações Específicas por país, bem como ainda o acompanhamento e avaliação da execução do próprio PNR.

07-04-2016