

# Governar para a Próxima Eleição ou para a Próxima Geração?

**O caso de Portugal (1995-2019)**

**Catherine Moury e Daniel Cardoso**  
com Ana Paula Costa, Mafalda Escada

 FUNDAÇÃO  
CALOUSTE GULBENKIAN

FUTUREFORUM



# PREFÁCIO

---

A Fundação Gulbenkian, através do Fórum Futuro, procura contribuir para a identificação, estudo e discussão dos desafios fundamentais do futuro na sociedade. Pretendemos promover massa crítica sobre esses temas e levar a pensar as políticas públicas de hoje com base nos desafios do futuro.

É com estes objetivos em mente que está a levar a cabo uma iniciativa que pretende introduzir o tema da Justiça Intergeracional na discussão pública e incentivar os diferentes agentes públicos a promover políticas públicas justas para todas as gerações, presentes e futuras.

São vários os obstáculos que os decisores políticos enfrentam quando tentam implementar medidas políticas de longo prazo, entre os quais a resistência geral dos indivíduos à mudança e a aversão dos políticos ao risco.

Neste contexto, o estudo “Governar para a próxima eleição ou para a próxima geração? O caso de Portugal (1995-2019)” analisou 10 tentativas concretas (bem-sucedidas e fracassadas) de implementação de políticas que visavam a resolução de problemas sociais a longo prazo, impondo custos no presente em nome das gerações futuras.

Apesar do contexto desfavorável à implementação deste tipo de políticas, foram identificados casos de sucesso bastante inovadores e que tornaram o país uma referência internacional.

Agradecemos aos autores Catherine Moury e Daniel Cardoso, bem como à restante equipa, o trabalho realizado.

Acreditamos que esta Iniciativa da Justiça Intergeracional poderá dar, a par com Projeto Foresight Portugal 2030 e outras iniciativas em preparação, um importante contributo para a reflexão sobre os grandes desafios futuros que o país enfrenta e as opções estratégicas de longo prazo que deve tomar para lhes responder.

**Miguel Poiares Maduro**

Presidente da Comissão Científica do Fórum Futuro

**Luís Lobo Xavier**

Coordenador do projeto de Justiça Intergeracional



<b>Introdução</b> .....	<b>4</b>
<b>Que condições favorecem a implementação de reformas de longo prazo?</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Ambiente</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1.</b> Medida Implementada: Taxa de Recursos Hídricos (TRH) - Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho. ....	15
<b>1.2.</b> Medida Não Implementada: Mapeamento de <i>Habitats</i> Naturais e Seminaturais .....	19
<b>2. Saúde</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1.</b> Medida Implementada: Descriminalização do Consumo e da Posse para Consumo de Drogas - Lei nº30/2000 de 29 de novembro .....	24
<b>2.2.</b> Medida Não Implementada: Melhoramento da eficiência da gestão hospitalar do Serviço Nacional de Saúde (SNS) .....	28
<b>3. Família</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1.</b> A licença parental alargada nos casos de partilha .....	34
<b>3.2.</b> O abono de família e política fiscal pró-família .....	35
<b>4. Segurança Social</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1.</b> Caso híbrido: a implementação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) e a não implementação da Contribuição de Sustentabilidade (CS) .....	44
<b>4.2.</b> Medida não implementada: Criação de um imposto sobre heranças .....	49
<b>5. Trabalho</b> .....	<b>53</b>
<b>5.1.</b> Medida implementada: Alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho - Lei nº 27/2014 de 08 de maio .....	54
<b>5.2.</b> Medida não implementada: Contrato único de trabalho .....	57
<b>Conclusão</b> .....	<b>60</b>
<b>Lista de Entrevistas</b> .....	<b>65</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>67</b>

# INTRODUÇÃO

---



Na perspetiva da maioria dos políticos portugueses que entrevistámos há alguns meses, a sociedade portuguesa é intergeracionalmente injusta (Moury 2018).

Todos os entrevistados mencionaram tanto políticas socioeconómicas, como ambientais que deveriam ser mudadas para promover a justiça intergeracional, mas a perceção comum é a de que existem poucas recompensas políticas em tentar resolver estes problemas.

Os investigadores já há muito notaram os obstáculos que os decisores políticos enfrentam quando tentam passar políticas de longo prazo e de interesse geral. O primeiro impedimento é a resistência geral dos indivíduos à mudança (Fernandez e Rodrik 1991). A isto podemos adicionar o facto de que, na generalidade, os cidadãos negligenciam o futuro, o que significa que estes preferem uma gratificação imediata a uma tardia (Jacobs e Matthews 2012) e são mais sensíveis a perdas do que a ganhos (Bloom e Price 1975). Este problema é amplificado pelo facto de, frequentemente, os custos de reformas de longo prazo serem certos, visíveis e concentrados enquanto que os benefícios prometidos são difusos e menos visíveis (Boston e Lempp 2011). Estes atributos dificultam o apoio do público a reformas de longo prazo (Wilson 1980). Também já foi demonstrado que os cidadãos duvidam da credibilidade do governo no que toca a implementação dos seus planos no longo prazo (Hovi, Detlef e Underdal 2009).

Se os cidadãos desvalorizam o futuro, os políticos tendem a fazê-lo ainda mais (Sheffer et al 2018). Estes últimos tendem também a ser avessos ao risco (Tversky e Kahneman 1981), inibindo-se de passar políticas de longo prazo, uma vez que estas tendem a ser muito complexas e o seu resultado difícil de prever. Ainda assim, os decisores políticos por vezes aprovam reformas que enfrentam problemas de longo prazo.

Tudo isto levanta as seguintes questões fundamentais: em que circunstâncias os decisores políticos têm a capacidade ou vontade de impor custos hoje para investir na solução de problemas sociais no futuro? Quais os fatores que têm um papel determinante no cumprimento ou incumprimento de reformas a longo prazo?

Para fornecermos algumas respostas a estas questões importantes, seguimos um processo qualitativo e aprofundado para identificar as tentativas bem e mal sucedidas por parte dos decisores políticos na abordagem aos problemas de longo prazo em Portugal. Esta análise permitiu-nos identificar as condições que levam à aprovação de políticas para as gerações futuras. No presente estudo, definimos políticas de longo prazo como «políticas públicas que impõem custos imediatos ao governo e que estimulam a criação de benefícios nacionais a longo prazo» (Kraft 2018). De notar que esta definição não exclui a possibilidade de que uma política de longo prazo possa criar benefícios a curto prazo (por exemplo, o aumento da despesa em educação pré-escolar).

Mais especificamente, a nossa investigação empírica consistiu em duas etapas. Primeiro, identificámos, para cada uma de cinco áreas políticas diferentes, duas tentativas por parte de decisores políticos portugueses de abordagem a problemas a longo prazo. Uma foi implementada e a outra não. As áreas políticas escolhidas foram aquelas em que as políticas atuais terão provavelmente consequências a longo prazo: 1) Meio Ambiente; 2) Saúde Pública; 3) Natalidade e Família; 4) Sustentabilidade da Segurança Social e 5) Reformas no Mercado de Trabalho.

Para identificar estas dez tentativas, pedimos a pelo menos dois especialistas académicos em políticas para cada uma das cinco áreas políticas diferentes que nos indicassem 1) exemplos do que consideram - na sua área - uma reforma implementada com retorno positivo a longo prazo; 2) exemplos de reformas que poderiam ter sido benéficas a longo prazo, mas que não foram totalmente adotadas ou implementadas. Escolhemos os exemplos que foram relatados por ambos. Os casos de reformas implementadas foram: a introdução de um imposto sobre os recursos hídricos (2005), a lei de descriminalização do consumo de drogas (2000), a extensão da licença parental em um mês, nos casos em que a mesma é partilhada (2009) e a lei que introduz o desempenho como o principal critério para a rescisão de contratos devido à extinção do posto de trabalho (2014). As reformas que não foram implementadas foram aquelas que visam introduzir o levantamento e a gestão de *habitats* naturais, uma gestão eficiente dos hospitais públicos, a estabilidade dos abonos de família, um contrato único de trabalho e um imposto sucessório para financiar a Segurança Social. A introdução de impostos adicionais sobre pensões - a Contribuição Extraordinária de Solidariedade e Contribuição para a Sustentabilidade (2011-2014) - é um caso híbrido que ajuda a identificar as condições para a implementação (uma vez que foram adotadas apesar da sua impopularidade) e a não-implementação (uma vez que acabaram por ser revertidas ou não implementadas) das reformas.

De seguida, realizámos uma análise de *process-tracing* de forma a identificarmos as variáveis que explicam os resultados (implementação / falta de implementação). Este método de investigação rastreia mecanismos causais através de uma análise empírica detalhada *within-case* da forma como um processo causal se desenrola num caso real (ver caixa 1).

Para cada política, ou medida, perguntámo-nos: 1) Qual o problema a que pretende responder 2) Que tipo de soluções foram avançadas? 3) A medida foi implementada? 4) Em caso afirmativo, como e porquê? Em caso negativo. Porquê? Para responder a estas questões, começámos por descrever as principais etapas do processo de formulação e implementação das medidas - desde o ponto de situação do problema à data da sua identificação pública, à sua resolução (em caso de implementação de uma política/medida), ou, em caso de não implementação, ao ponto de situação atual. Posteriormente, concentrámo-nos em estabelecer inferências causais, ou seja, compreendendo os mecanismos que têm impulsionado as mudanças ao longo do tempo. Para tal, começámos por ler toda a literatura relacionada com uma determinada medida, ou problema e falámos, como mencionado anteriormente, com especialistas nas temáticas a que correspondem as políticas (10 no total). Subsequentemente, analisámos comunicados e peças de imprensa, bem como documentos oficiais do governo e de organizações internacionais, emitidos durante o período em estudo. Adicionalmente, entrevistámos os principais intervenientes (20 no total) nos processos políticos que envolveram as medidas que estudámos. Por último, o passo final consistiu na simplificação das conclusões para o leitor - sem perder nuances, para uma compreensão dos processos políticos em torno das diversas temáticas abordadas.

## Caixa 1

**O que é *process-tracing*?**

O *process-tracing* consiste no estudo sistemático dos dados empíricos selecionados à luz das questões de investigação colocadas pelo investigador. Nesta metodologia, o investigador deve adquirir conhecimentos de fundo sobre cada caso e recolher toda a informação sobre o desenrolar dos acontecimentos ao longo do tempo (através de entrevistas, comunicados de imprensa, fontes secundárias) desse caso específico. O objetivo deste estudo cuidadoso é retirar conclusões sobre as ligações entre os dados empíricos - ou seja, compreender que ações e condições conduziram a um dado resultado. Para analisar a mudança e a sequência, o investigador deve caracterizar cada etapa chave do processo (Collier 2011).

Este relatório está estruturado da seguinte forma: numa primeira fase, apresentamos literatura sobre as condições que, noutros contextos, foram cruciais para a implementação de reformas a longo prazo. Em seguida, apresentamos os dez estudos de caso, juntamente com as conclusões sobre os fatores que explicam a implementação ou não implementação das medidas correspondentes a cada estudo de caso. Um capítulo final retira algumas conclusões sobre os fatores identificados em Portugal e demonstra que os nossos resultados são consistentes com a literatura.

# **QUE CONDIÇÕES FAVORECEM A IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS DE LONGO PRAZO?**

---



Nesta secção procedemos a uma revisão da literatura para compreender as condições que favorecem a implementação, ou a não implementação, de políticas de longo prazo.

Incluímos, nesta revisão, a escassa literatura sobre investimento e reformas de longo prazo, mas também sobre reformas estruturais, reformas de interesse geral ou redução de gastos do Estado social. Finalmente, propomos uma série de recomendações dirigidas aos decisores políticos que procuram aprovar este tipo de políticas.

## 1. **OBTER UM MANDATO ELEITORAL PARA A REFORMA E AGIR RAPIDAMENTE**

---

Vários estudos indicam que a apresentação e a discussão da reforma durante a campanha eleitoral aumentam a probabilidade de esta ser implementada quando o governo é formado. Concluíram igualmente que as reformas bem-sucedidas são frequentemente levadas a cabo no início do mandato de governo (a assim chamada «lua de mel») (Williamson 1994, Tompson 2009). Outros estudos encontraram ainda evidências claras para que, durante este período, a popularidade do governo seja imune a medidas impopulares como cortes duros na despesa (König e Wenzelburger 2014).

## 2. **NÃO DESPERDIÇAR UMA «BOA» CRISE (MAS COM CUIDADO)**

---

Durante uma crise, o fracasso de políticas do passado torna-se evidente e o público (e por vezes os investidores) pretendem que o governo «faça alguma coisa» (Williamson 1994, Drazen e Easterly 2001, Hart 2013, Agnello et al 2015, Shahidi 2015). Crises financeiras levam frequentemente a que decisores políticos solicitem, ou a ajuda de credores internacionais, ou a ação favorável por parte de bancos centrais relativamente aos seus títulos de dívida, apoios estes que dependem de cortes na despesa e de reformas estruturais. Neste contexto, os governos podem utilizar a crise para impor políticas da sua preferência que de outra forma não seriam aprovadas (Vreeland 1999, Rogers 2009, Moury e Standing 2017).

Porém, os decisores políticos devem pensar duas vezes antes de adotar esta estratégia. Em primeiro lugar, durante crises financeiras, o investimento (especialmente em infraestruturas) tende a ser o primeiro a ser cortado (Mehrotra e Vålilä 2006, Breunig e Bussemeyer 2012, Jacques 2019). Em segundo lugar, com o final da crise, os governos correm o risco de ser pressionados a reverter o que foi feito. Por exemplo, os cortes nos salários de funcionários públicos, feitos durante programas de condicionalidade do FMI, não se mantiveram no longo prazo (Rickard e Caraway 2019, Moury, Cardoso e Gago 2019).

### 3.

## **USAR O CONSTRANGIMENTO EUROPEU**

---

Uma linha de investigação bem desenvolvida tem vindo a sublinhar que a delegação para o nível da UE pode ajudar os decisores políticos a enfrentar reformas difíceis (Dyson e Featherstone 1996, Moravcsik 1994, Lobo e Lewis-Beck 2012). Em Itália, por exemplo, uma pequena elite tecnocrática decidiu submeter o país aos constrangimentos associados à União Económica e Monetária (UEM) de maneira a impor mudanças políticas que de outra forma não teriam como aprovar e manter (Dyson e Featherstone 1996). De modo similar, após a crise, o governo dinamarquês usou o Procedimento por Déficit Excessivo para aprovar reformas sensíveis, no âmbito das pensões, que não seriam politicamente possíveis de outro modo (de la Porte e Natali 2014).

### 4.

## **COMUNICAR, COMUNICAR, COMUNICAR**

---

Um outro resultado importante, evidenciado pela literatura, prende-se com a importância da comunicação das reformas ao público e às partes interessadas. Duas opções têm-se provado eficientes: o desenvolvimento de instituições de investigação que informem o público do risco de adiar medidas e o uso de estratégias de comunicação eficazes.

### **4.1. Promover investigação sólida por instituições independentes/ deliberativas**

Vários académicos (Williamson 1994, Tompson 2009) demonstraram que uma proposta política que é baseada em investigação sólida tem mais hipóteses de implementação. Estas conclusões, contudo, contrastam com outras (Pierson 1994) que argumentam que as reformas bem-sucedidas foram frequentemente escondidas, por exemplo, em fórmulas técnicas que a maioria dos eleitores teve dificuldades em compreender (Wenzelburger 2011). Um artigo recente analisou ambos os cenários e concluiu a favor do primeiro, ou seja, as perdas de popularidade do governo são menores quando este comunica e não encobre a reforma impopular (Elmelund-Præstekær, Klitgaard, e Schumacher 2015). A comunicação é ainda mais eficaz quando é feita por atores externos ao governo (Tompson 2009). Este estudo sugere igualmente que os governos devem criar órgãos permanentes e independentes, com antecedência, para informar o público. Assim, as agências independentes, futuramente, devem ser encarregues das seguintes tarefas (Boston 2014):

1. Desenvolver sistemas de deteção precoce de problemas, realizar análises e previsões e publicar relatórios regularmente;
2. Clarificar as consequências de um fracasso na resposta a problemas iminentes;
3. Clarificar as consequências da inação.

## 4.2. Enquadrar o assunto corretamente

Outro resultado importante da investigação revela que a forma como o governo enquadra a proposta de política de longo-prazo tem um impacto importante na implementação da mesma. Duas estratégias têm-se demonstrado eficazes: centrar-se no curto prazo e nas perdas causadas pela inação. Em primeiro lugar, é conveniente centrar-se nos benefícios e ganhos a curto prazo, uma vez que os cidadãos têm um enviesamento em relação ao futuro. Por exemplo, no que toca às alterações climáticas, inquéritos e sondagens demonstram que partidos que enquadram o assunto em termos de riscos económicos e ambientais a longo prazo não atraem muitos eleitores. Em contrapartida, apresentar o problema como um assunto de saúde atual, ou como uma oportunidade para criar novas indústrias, com mais emprego, é mais profícuo eleitoralmente (Ansolabehere e Konisky 2014). Em segundo lugar, a literatura indica que os cidadãos são muito mais sensíveis às perdas do que aos ganhos (Weyland 1998). Assim, os políticos com vontade de reformar devem procurar apresentar as iniciativas como prevenindo catástrofes iminentes, em vez de melhorar o futuro (Weyland 1996, Wenzelburger e Hörisch 2016).

## 5. NEGOCIAR

A literatura indica igualmente que as reformas têm maior possibilidade de serem aprovadas e mantidas quando, ao serem adotadas, contam com a participação das partes interessadas e dos partidos da oposição (Schludi 2005, Tompson 2009, Hausermann 2010), mesmo que sejam propostas por governos minoritários (Boeri et al 2006, Tompson 2009, Moury e Fernandes 2018). Para além disso, o envolvimento das partes interessadas evita, por um lado, o rápido desmantelamento destas no futuro (Tompson 2009), e, por outro, a «sabotagem» pelos agentes que implementam a reforma (como funcionários públicos) quando as reformas são executadas no terreno (Meyers e Vorsanger 2003, Hausermann 2010, Lindvall 2017).

Para que os governos consigam consenso em torno da reforma, devem fazer algumas concessões a quem perde (Bonoli 2000, Boeri et al 2006). Para isso, é preferível que as reformas sejam feitas em momentos de crescimento económico (Tompson 2009). Outra estratégia eficaz consiste em «dividir para conquistar» – ou seja, estruturar a reforma para que penalize só uma parte dos atores que inicialmente se opunham (Boeri et al 2006, Tompson 2009). Uma terceira opção, caso compensar, ou dividir, não funcione, passa por lidar com os problemas menos controversos primeiro e adiar a consideração de matérias mais contenciosas. Assim, longos períodos de transição (Boeri et al 2006) ou a adoção de reformas consecutivas (Tompson 2009) podem igualmente converter-se em estratégias vantajosas. Contudo, idealmente, longos períodos de transição devem dispor de uma estratégia de acompanhamento automático (Tompson 2009), por exemplo especificando prazos específicos na legislação original.

De qualquer maneira, uma abordagem baseada na concertação dificilmente terá sucesso se o governo não estiver em posição de ameaçar, de forma credível, que procederá unilateralmente caso a concertação falhe (Tompson 2009). Quando o governo não pode avançar sozinho, ou não o quer fazer, as partes interessadas têm poucos incentivos para fazer concessões, daí que a firmeza nos objetivos e a coesão do governo seja crucial.

No entanto, a compensação, a divisão e/ou o adiamento, enquanto estratégias, comportam o risco de prejudicar a lógica geral das propostas de políticas de longo prazo. Foi, por exemplo, o que sucedeu durante a crise de 2008 em Portugal, em que as reformas do mercado de trabalho visaram principalmente os novos contratos, fortalecendo a divisão entre os trabalhadores mais velhos e os mais novos (e futuros) (Cardoso e Branco 2018). Portanto, o governo na sua preocupação de chegar a um consenso não pode, numa visão de longo prazo, esquecer os interesses das gerações mais jovens e futuras, que não fazem parte da mesa de negociação. Uma opção, por exemplo, passa por oferecer pagamentos colaterais, por exemplo redução das horas de trabalho em troca de uma reforma das pensões antecipadas.

## 6.

### **SER PERSISTENTE: OS FRACASSOS NÃO SÃO INÚTEIS**

---

Outra hipótese importante da literatura encoraja a que as reformas que foram bloqueadas, revertidas ou muito limitadas, não sejam vistas como fracassos: estas desempenham um papel importante na criação de condições que permitam tentativas mais bem-sucedidas no futuro (Tompson 2009).

## 7.

### **PREOCUPAR-SE COM A RESILIÊNCIA DA REFORMA**

---

Os decisores políticos não devem partir do princípio de que as políticas de interesse geral sobreviverão apenas pelos vastos benefícios sociais que oferecem. Frequentemente, não é o que acontece, por duas razões (Patashnik 2008): por um lado, o desmantelamento de reformas de longo prazo pode ser vantajoso do ponto de vista eleitoral (pensemos, por exemplo, aumentar pensões imediatamente antes de uma eleição). Por outro lado, é provável que as empresas, cujos interesses poderão ter sido prejudicados pela reforma, contra-ataquem quando o assunto for menos saliente (Culpepper 2011). Vários autores refletiram sobre este problema de inconsistência temporal e apresentaram algumas soluções. Uma primeira opção passa pela canalização das novas receitas geradas pela reforma para um fundo fiduciário identificável e separado do resto do orçamento (Patashnik 2000), credibilizando o investimento e tornando a reversão mais visível, recolhendo mais apoio junto dos cidadãos (Jacobs e Matthews 2012). Uma segunda alternativa para assegurar a manutenção de reformas de longo prazo passa por «trancá-las». Por exemplo, pode ser introduzida uma nova regra orçamental exigindo uma maioria qualificada para gastar um fundo de investimento, ou ainda uma alínea na constituição que conceda ao poder judicial a capacidade de derrubar leis que infrinjam os direitos básicos das gerações mais jovens ou futuras (Boston 2014). Uma terceira solução possível (Patashnik 2000,

2008) prende-se com criação de custos irrecuperáveis – custos que já foram realizados e não podem ser recuperados – quando uma reforma de longo prazo é iniciada. Por exemplo, se um investimento for canalizado para um fundo fiduciário, gastá-lo antes de um certo período de tempo deve ser desencorajado através de uma penalização elevada. Uma quarta estratégia, e talvez a mais importante (Patashnik 2008), consiste em assegurar-se de que as reformas criam grupos de apoio específicos que irão beneficiar com as mesmas e mobilizar-se para as defender. Os decisores políticos devem, por isso, promover a organização destes intermediários para que se transformem em defensores das suas políticas de longo prazo.

## **CONCLUSÃO**

---

Neste texto, analisámos a literatura em Ciência Política e Economia de forma a identificar os fatores que permitem que os decisores políticos aprovem e implementem reformas de longo prazo. A literatura indica, em primeiro lugar, que não existe uma estratégia única que se aplica a todas as ocasiões e, em segundo lugar, que as reformas bem-sucedidas podem tomar diversos caminhos. É possível, contudo, retirar algumas conclusões que servem como recomendações para decisores políticos atuais e futuros. São elas:

- 1.** Obter um mandato eleitoral para a reforma e agir rapidamente
- 2.** Não desperdiçar uma «boa» crise (mas com cuidado)
- 3.** Usar o constrangimento europeu
- 4.** Comunicar os riscos da inação e os benefícios da reforma
- 5.** Negociar com as partes interessadas e a oposição. Estar disponível e pronto para as compensar, para dividir os oponentes, ou para adiar os assuntos mais complicados.
- 6.** Em caso de fracasso, tentar de novo!
- 7.** Criar mecanismos que protejam as vossas reformas após o mandato.

1.

**AMBIENTE**

---



## 1.1

# MEDIDA IMPLEMENTADA: **TAXA DE RECURSOS HÍDRICOS (TRH)**

DECRETO-LEI N.º 97/2008, DE 11 DE JUNHO

### Resumo da medida

A Taxa de Recursos Hídricos (TRH) foi criada em 2005 pelo Governo do Partido Socialista (PS), através da Lei da Água, e foi implementada três anos depois pelo mesmo governo (Decreto-Lei n.º 97/2008). A taxa criada dirigia-se a utilizadores como os produtores agrícolas e industriais que, por usarem intensivamente recursos hídricos, geram maior impacto ambiental (Ribeiro et al 2014). O valor da TRH pago pelo utilizador está dependente da finalidade da utilização da água e a receita arrecadada destina-se ao Fundo Ambiental (50%) e à Associação Portuguesa do Ambiente (APA 50%).

### Contexto da medida

Duas grandes problemáticas que permeiam a discussão sobre recursos hídricos prendem-se com a sua progressiva escassez e a redução da qualidade da água disponível para consumo (Bilhim 2015). Para resolver estas questões, países como a França e a Inglaterra foram pioneiros em adotar medidas de gestão da utilização da água. O governo francês, em 1964, adotou as chamadas *redevance* - um instrumento dirigido aos utilizadores da água para financiar as políticas de recursos hídricos (Machado 2003). A Inglaterra, por outro lado, em 1973, adotou legislações que regularam as taxas pelo uso da água, cobradas pela Agência Ambiental com vista à recuperação de custos de gestão da água (Machado 1998). Nos anos setenta, começou a discutir-se, ainda na Comunidade Europeia (CE), a necessidade de articulação das políticas hídricas com o objetivo de harmonizar as legislações entre os Estados-Membros (Bilhim 2015).

Em Portugal, paralelamente, a discussão sobre a criação de mecanismos económicos e financeiros para a gestão do uso da água remonta ao ano de 1975 ([Entrevista 1](#)). Esta discussão foi protagonizada, sobretudo, por Luís Veiga da Cunha, no livro *A gestão da água - princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal* que juntou especialistas em recursos hídricos que defendiam a criação de uma taxa ligada à utilização da água e à poluição, inspirados pela experiência francesa e inglesa ([Entrevista 1](#)). Porém, a medida não avançou.

Em 1997, a Comissão Europeia (CE) apresentou uma proposta de diretiva para concretizar o objetivo de articulação das políticas hídricas entre os Estados-Membros. Enquanto a diretiva era negociada a nível europeu, José Sócrates (PS), Ministro do Ambiente na altura, criou, em junho de 2000 um grupo de trabalho composto por onze membros, em grande parte engenheiros e académicos, responsável por estudar e propor medidas para o setor da água (Despacho n.º 13799/2000 de 06 de julho).

Em outubro de 2000, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram a Diretiva 2000/60/CE, doravante *Diretiva Quadro da Água* (DQA). A DQA obrigava os Estados-Membros, entre outras coisas, a «garantir a amortização dos custos dos serviços hídricos (...) para que os recursos sejam utilizados de modo eficiente e sejam os poluidores a pagar», mas não especificava como teria que ser feito (EUR-Lex 2017). Os Estados-Membros tinham três anos para fazer a transposição da DQA para a legislação interna.

## Implementação da medida

Após a aprovação da DQA, em outubro de 2000, a política interna portuguesa vivenciou um momento conturbado que culminou na demissão do Governo de Guterres (PS) em dezembro de 2001. Desta forma, deram-se eleições antecipadas a 17 de março de 2002 e o Partido Social Democrata (PSD), em coligação com o Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), venceu as eleições. Cinco dias depois, a 22 de março de 2002, o grupo de trabalho criado em junho de 2000 por José Sócrates apresentou o anteprojeto da nova Lei da Água, na ocasião da 22ª reunião plenária do Conselho Nacional da Água (CNA).

O anteprojeto pretendia criar a Autoridade Nacional da Água (ANAG) e trazia um «aspecto inovador» sobre o regime económico e financeiro da água ao estabelecer a «aplicação de taxas a utilizadores não licenciados» (Conselho Nacional da Água - CNA p. 294). Logo, o PSD incluiu no Programa de Governo o objetivo de concluir o «enquadramento jurídico geral relativo às águas (Lei da Água)» (Programa do XV Governo Constitucional p. 187). Porém, o projeto de Lei da Água só foi apresentado a 17 de fevereiro de 2004, aquando da 26ª reunião plenária do Conselho Nacional da Água. Este foi favorável à adoção da nova Lei da Água e, relativamente à de regulação económica e financeira, o Conselho Nacional da água considerou que o diploma estava bem sustentado.

Apesar do parecer favorável, a Lei da Água não avançou por causa da instabilidade governativa e da dissolução subsequente da Assembleia da República com a demissão do Primeiro-Ministro, Durão Barroso, em julho de 2004. Durante os seis meses que antecederam as eleições legislativas, Santana Lopes (PSD) assumiu o governo e em fevereiro de 2005 foram convocadas novas eleições legislativas. O PS, liderado por José Sócrates, venceu as eleições e incluiu no Programa de Governo a intenção de aprovar a Lei da Água (Programa do XVII Governo Constitucional 2005). O Projeto de Lei da Água foi apresentado, então, em maio de 2005, integrando a TRH:

Consagra um regime económico-financeiro, alicerçado numa taxa de recursos hídricos, reconhecendo, desta forma, a escassez destes recursos e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, com a amortização dos custos dos serviços hídricos, designadamente os ambientais, e tendo por base os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador. Projeto de Lei N.º 51/X p.3.

A agricultura foi o setor que demonstrou mais objeções à criação da TRH, pois era o maior utilizador de água em Portugal e receava pagar uma taxa elevada ([Entrevista 1](#)). Para conter a oposição à medida, o Governo realizou estudos económicos e apresentou os valores reais que iriam ser pagos por cada setor, bem como cada um deles seria afetado pela TRH. Inicialmente, optou-se por cobrar uma TRH simbólica ao setor agrícola, uma vez que isentar o setor da taxa seria «reconhecer um privilégio» que o Governo não queria atribuir ([Entrevista 1](#)). Segundo o Ex-Ministro do Ambiente, Nunes Correia, foi negociado com a agricultura através das associações de agricultores, o processo de implementação da TRH. Assim, adotou-se uma escala de valores entre 0% e 100% da taxa, a ser implementada em cinco anos, aumentando progressivamente até que pagassem a totalidade da taxa.

Além de procurar consenso com os agricultores, o governo optou para exagerar os constrangimentos europeus. O Ex-Ministro do Ambiente, Nunes Correia, informou-nos que a DQA «empurrava» para a criação de uma taxa de recursos hídricos, embora não o obrigasse de forma explícita ([Entrevista 1](#)). Dessa forma, a DQA foi utilizada pelo Governo do PS como argumento para viabilizar a criação da TRH em Portugal e para atenuar as oposições de setores como a agricultura, contribuindo para justificar a implementação da taxa dentro de um quadro global de uma «nova política» de gestão água:

Portanto, a Diretiva-Quadro, embora não imponha explicitamente, [...] claramente empurra nesse sentido e foi utilizada como argumento dizendo aqueles que tinham mais reservas, [...] “meus senhores a Diretiva [...], obriga-nos a fazer isto” e portanto, de facto, a Diretiva contribuiu para que viabilizar a TRH. Eu reconheço que a Diretiva contribuiu para atenuar ou para calar as vozes de quem não gostava, isso ajudou a criar uma imagem de que era irreversível e isso politicamente foi importante. Não é por acaso que antes não foi fácil aprovar, a Diretiva veio fazer a diferença, também porque vem inserir essa medida num quadro muito global de uma nova política de gestão da água. Entrevista 1, Francisco Nunes Correia, Ex-Ministro do Ambiente no Governo do PS, Lisboa, 16/04/2020

Note-se finalmente que os principais partidos de centro direita (PSD) e de centro esquerda (PS) concordavam na matéria, não havendo diferenças ideológicas significativas. De acordo com Nunes Correia, a pasta do ambiente é mais propícia a um acordo entre os dois partidos, por serem matérias que tratam do bem comum (Entrevista 1).

Em dezembro de 2005 foi aprovada a Lei da Água, aprovada com votos do PS, PSD e CDS-PP, já os partidos PCP, BE e PEV votaram contra o diploma, e conseqüentemente, aprovou-se a TRH (Debates Parlamentares 30 de setembro de 2005). No entanto, esta só foi regulamentada em junho de 2008 (Decreto-Lei n.º 97/2008) e a sua forma de aplicação foi esclarecida apenas em janeiro de 2009, quando o Governo do PS publicou o Despacho n.º 484/2009 que orientava a aplicação «correta e homogênea» da TRH em todo o país (Despacho n.º 484/2009).

O Despacho de 2009 informou que a aplicação da TRH, mesmo sendo direcionada aos utilizadores de maior dimensão, também implicaria custos para os consumidores finais. Ou seja, os utilizadores domésticos também acabariam por pagar a taxa. Para isso, os serviços de abastecimento de água deveriam fazer a transferência do encargo económico da TRH para os utilizadores dos serviços de águas através das faturas.

Os valores da TRH são divulgados anualmente pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e as receitas arrecadadas são consignadas ao Fundo Ambiental (50%), para o financiamento de projetos de sustentabilidade, e para a APA (50%), para a fiscalização, planeamento e gestão dos recursos hídricos.<sup>1</sup>

Em 2017, no Governo liderado por António Costa (PS), a TRH foi alterada novamente (Decreto-Lei n.º 46/2017). Este introduziu a componente «S», criada para apoiar a sustentabilidade dos serviços urbanos de águas. Desde então, esta componente passou a fazer parte da base do cálculo tributário da TRH. Com esta alteração, os consumidores urbanos passaram a pagar mais 50 cêntimos por ano pelo uso da água, para compensar os custos de distribuição no interior do país.

---

<sup>1</sup> Até 2012, a receita arrecadada com a TRH ia para a Administração de Região Hidrográfica (ARH), para o Instituto da Água (INAG) e para o fundo de proteção dos recursos hídricos.

## Condições que permitiram a implementação da Taxa de Recursos Hídricos (TRH)

### 1. Uso de constrangimentos externos

O Governo do PS utilizou o argumento de que a TRH era uma imposição da *Diretiva Quadro da Água* para responder à oposição, principalmente, do setor agrícola. A par disto, o Governo aproveitou a janela de oportunidade aberta pela *DQA* que, ao obrigar a uma reforma do quadro legislativo da água, também deu margem para que a TRH passasse em conjunto com outras medidas, integrando o pacote de medidas da Lei da Água.

### 2. Consenso e incrementalismo

Apesar de orientações políticas e ideológicas diferentes, o PS e o PSD convergiam na matéria de criação de instrumentos financeiros e económicos para a promoção da utilização sustentável da água. Por além disso, O processo de aprovação da TRH foi negociado com os setores afetados pela sua aplicação: com a agricultura foi negociado um processo de transição, com o pagamento de valores muito baixos que foram aumentando progressivamente. O Governo do PS assim criou, estrategicamente, condições especiais de cobrança da TRH para controlar a oposição e criar um consenso para que a medida fosse aprovada.

### 3. Policy transfer

A discussão sobre a criação de uma taxa de recursos hídricos em Portugal é antiga - desde 1970 - e baseou-se na experiência de países europeus, como a França e Inglaterra. Estes países já haviam implementado políticas de taxação dos recursos hídricos após a Segunda Guerra Mundial. A criação da TRH baseou-se, portanto, na experiência internacional.

### 4. Envolvimento dos peritos em ambiente

A TRH era uma medida bem recebida no meio dos profissionais do ambiente e começou a ser discutida ainda em 1970. Mais tarde, em 2000, quando a criação da TRH foi politicamente ponderada, engenheiros e académicos da área do ambiente fizeram parte do primeiro grupo de trabalho para pensar a «nova política» da água. O anteprojeto da Lei da Água que previu a criação da TRH recebeu parecer favorável do Conselho Nacional da Água (CNA), composto também por engenheiros e especialistas da área dos recursos hídricos.

## 1.2.

# MEDIDA NÃO IMPLEMENTADA: MAPEAMENTO DE **HABITATS** NATURAIS E SEMINATURAIS

### Resumo da Medida

Em 1992, foi aprovada a *Diretiva Habitats* (Diretiva 92/43/CEE), diretiva comunitária que criou uma rede ecológica a nível europeu - a Rede Natura 2000. Os Estados-Membros deveriam identificar, nos seus territórios, os *habitats* a integrar a Rede Natura 2000 e comunicá-los à Comissão Europeia (CE). De seguida, os *habitats* deveriam ser mapeados, estudados, e deveriam ser criados planos de gestão para os proteger. Portugal tinha até 2010 e 2012 (dependendo do *habitat*) para concluir este processo, mas não cumpriu os prazos. Em 2018, a Comissão Europeia avançou para o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), acusando Portugal de não cumprir a diretiva. Em setembro de 2019, o TJUE concluiu a favor da CE - não existiam planos de gestão, nem estavam designadas as *Zonas Especiais de Conservação* (Acórdão C-290/18). Em Março de 2020, o governo português designou as ZEC, mas não concluiu os seus planos de gestão (Decreto Regulamentar n.º1/2020).

### Contexto da Medida

A Rede Natura 2000, destinada a conservar espécies e *habitats* ameaçados, é um dos principais instrumentos de política de conservação da natureza na UE. Os Estados-Membros tinham até 1995 para identificar, no seu território, *habitats* com vista a integrar a Rede Natura 2000. Estes *habitats*, depois de identificados, deveriam ser validados pela Comissão Europeia como *Sítios de Importância Comunitária*, uma categoria transitória. A validação da CE serve para acionar o processo de mapeamento e estudo desses *habitats*, com vista a preparar os seus planos de gestão e a conferir-lhes uma proteção superior, devendo os Estados-Membros designá-los como *Zonas Especiais de Conservação* (ZEC) num prazo de seis anos, obrigatoriamente.

A *Diretiva Habitats* está apenas parcialmente implementada no país: a Rede Natura 2000 abrange 21,5% do território, 2% acima da média da UE. Porém, não está garantida a sua proteção. Esta diretiva é particularmente importante para Portugal que é o 4º país da Europa com mais espécies em vias de extinção - 57% dos *habitats* e 44% das espécies nacionais apresentam um estatuto de conservação desfavorável (Zero - Associação Sistema Terrestre Sustentável 2016). Além disso, Portugal encontra-se numa região do mundo que apresenta concentrações excecionais de biodiversidade paralelamente a uma grande perda de *habitats* (Myers et al. 2000). Tendo em conta as necessidades de conservação da natureza no território nacional, existiam já instrumentos nacionais para colmatar essas necessidades, nomeadamente a Rede Nacional de Áreas Protegidas. Existe, de facto, uma sobreposição entre a Rede Nacional de Áreas Protegidas e a Rede Natura 2000 (Entrevista 4). Contudo, a área da Rede Natura 2000 que não está sobreposta converte-se numa «terra de ninguém». Na opinião do Presidente da Liga para a Proteção da Natureza, a Rede Natura 2000 não é gerida porque a sua gestão, através do Plano Setorial da Rede Natura 2000, é delegada nas autarquias que não a priorizam, e não no Instituto da Conservação da Natureza (Entrevista 4).

## (Não) Implementação da medida

Em agosto de 1997, foi aprovada, em Conselho de Ministros, a primeira lista de *sítios* com que iriam integrar a Rede Natura 2000, já com dois anos de atraso (Resolução do Conselho de Ministros nº142/1997). Porém, as ONG ligadas ao ambiente (ONGA) consideraram que alguns *habitats* importantes não estavam a ser identificados. Assim, em 2000 foi aprovada uma nova lista (Diário da República Eletrónico 2000).

A imprecisão da diretiva e dos conceitos utilizados, em particular no que se refere à proteção das *Zonas Especiais de Conservação* (as mais importantes), atrasaram a sua implementação em alguns Estados-Membros (Pérez 2014). Por exemplo, o próprio objetivo das medidas a implementar - o cumprimento das «exigências ecológicas» para a manutenção dos *habitats* (Diretiva 92/43/CEE) - não estava definido na diretiva. Para responder às dúvidas dos Estados-Membros, a Comissão Europeia começou a emitir, por esta altura, esclarecimentos sobre a diretiva. Vários recursos ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) foram feitos com o mesmo objetivo.

A CE validou, em 2004 e em 2006, 60 *Sítios de Importância Comunitária* com base nas listas aprovadas em Portugal (Anexo I). Portugal teria, então, até 2010 e 2012 para os mapear, estudar, elaborar os planos de gestão e designá-los como *Zonas Especiais de Conservação*. Em 2010, em plena crise económica, foi reduzida a despesa pública com ambiente. Nesta altura, o número de projetos de conservação assumidos pelas ONGA quintuplicou, o que indica, tal como sublinhou o Presidente da LPN (Entrevista 4) que as ONGA se estão a substituir ao Estado no que toca à conservação da natureza. Em 2012, Portugal não tinha ainda feito o mapeamento dos *habitats*, designado as *Zonas Especiais de Conservação*, nem elaborado os planos de gestão. Consequentemente, em 2013, a CE questionou Portugal sobre a implementação da diretiva.

Em 2015, já num contexto de recuperação económica, deram-se eleições legislativas. Todos os partidos com assento parlamentar referiram a conservação da natureza nos seus programas eleitorais, mas apenas o Bloco de Esquerda (BE) mencionou especificamente a *Diretiva Habitats* (Bloco de Esquerda, Manifesto Eleitoral Legislativas 2015 p.51). Destas eleições resultou um Governo do Partido Socialista (PS), apoiado pelo Partido Comunista Português (PCP), BE e o Partido Ecologista Os Verdes (PEV). Somente o acordo entre o PS e o PEV mencionou a conservação da natureza, mas cingiu-se a uma frase bastante vaga (PEV e PS, Posição Conjunta do PS e do PEV Sobre Solução Política p. 10, 10 novembro 2015).

A diretiva manteve-se por cumprir e a CE questionou novamente Portugal. A seguir, em 2016, o Governo disponibilizou as verbas para o mapeamento que serviria de base aos planos de gestão, aos quais se seguiria a designação das ZEC (Entrevista 3).

Jorge Palmeirim, biólogo e Presidente da Liga para a Proteção da Natureza, explicou o atraso dos sucessivos governos, entre outras razões, pela falta de vontade de assumir o investimento necessário para o cumprimento da diretiva - cartografias, planos de gestão e manutenção da Rede Natura 2000 (Entrevista 3). De facto, a UE financia apenas 20% do total necessário para desenvolver e manter a Rede Natura 2000 e, por isso, grande parte dos Estados-Membros têm dificuldade em custear a Rede Natura 2000 (Kettunen et al 2011). Em Portugal, a Rede Natura 2000 abrange 21,5% do território nacional, o que agrava os seus custos (Entrevista 3).

Adicionalmente, a ideia de restrição que é associada à Rede Natura 2000 contribui para a «má reputação» da mesma, em Portugal como em todos os Estados-Membros (Entrevista 4, Kettunen et al 2011). Com efeito, a proteção conferida à Rede Natura 2000 pode limitar a rentabilização dessas áreas (Entrevista 3), ainda que algumas atividades económicas possam ser desenvolvidas, como

## A falta de avaliação e comunicação das oportunidades e benefícios da Rede Natura 2000, bem como das consequências do incumprimento da diretiva, contribui para que sejam escassos os incentivos à implementação.

por exemplo, o turismo ecológico (Kettunen et al 2011). No caso português, isto torna-se especialmente relevante quando grande parte da Rede Natura 2000 está em propriedade privada (Costa et al 2007), e que não há incentivos económicos para que os privados preservem os *habitats* na sua propriedade (Entrevista 3). Em Portugal, não há, para além das ONG, da Comissão Europeia (CE) e de pequenos partidos, outros grupos que beneficiem da sua implementação e, portanto, apoiem a sua implementação.

Finalmente, a falta de avaliação e comunicação das oportunidades e benefícios da Rede Natura 2000, bem como das consequências do incumprimento da diretiva, contribui para que sejam escassos os incentivos à implementação. Assim, têm sido privilegiados instrumentos nacionais, como a Rede Nacional de Áreas Protegidas que são amplamente conhecidos do público e se orientam por objetivos mais abrangentes, ao contrário da Rede Natura 2000 cujos objetivos são extremamente técnicos (Treib 2003, Entrevista 3).

Em janeiro de 2018, a Comissão Europeia avançou para o Tribunal de Justiça da União Europeia, acusando Portugal de não designar as *Zonas Especiais de Conservação* e de apresentar medidas insuficientes para a proteção da Rede Natura 2000, o que levou o Governo a mudar de estratégia (Entrevista 3). Baseando-se nos instrumentos de gestão de território já existentes, o Governo passou a argumentar que o incumprimento se prendia apenas com a designação das ZEC enquanto formalidade, considerando os planos de gestão não essenciais perante a existência de instrumentos nacionais. Nesta ótica, a proteção das *Zonas Especiais de Conservação* (ZEC) estaria a acontecer, independentemente da designação (Entrevista 3).

O Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que as medidas apresentadas pelo Governo português eram insuficientes. Como desfecho, Portugal foi condenado nas despesas e instado a proceder ao cumprimento da diretiva. O acórdão foi publicado durante a pré-campanha para as eleições legislativas de 2019. Na mesma altura, uma coligação de associações ambientalistas acusou Portugal de deixar degradar a Rede Natura 2000, junto da Comissão Europeia (Tomás 2019). Porém, o tema da conservação da natureza não marcou a campanha eleitoral, apesar de a mobilização social em torno das alterações climáticas ter catapultado o ambiente para o topo da agenda. Além disso, a nível parlamentar não se tem registado especial debate em torno da *Diretiva Habitats*, o que agrava a sua falta de visibilidade, especialmente perante o desinteresse dos maiores partidos. Por exemplo, o Presidente da Liga para a Proteção da Natureza afirmou que apenas os pequenos partidos mostraram interesse em reunir sobre a matéria (Entrevista 4).

Em março de 2020, o Governo designou as *Zonas Especiais de Conservação*, mas não apresentou quaisquer planos de gestão. Em entrevista, o Presidente da Liga para a Proteção da Natureza considerou que o Governo tenta contornar o problema, uma vez que as medidas concretas a aplicar continuam a não existir (Entrevista 4). Desde a designação das *Zonas Especiais de Conservação*, até hoje, a Comissão Europeia não requereu oficialmente os planos de gestão que ficaram por fazer, ou seja, as medidas a implementar.

## Condições que impediram a implementação do Mapeamento de *Habitats* Naturais e Seminaturais

### **1. Falta de congruência entre pressão externa e preferências dos Estados-membros**

Perante o esforço financeiro necessário para o desenvolvimento e manutenção da Rede Natura 2000, e a falta de penalizações concretas para o incumprimento da diretiva, a *Diretiva Habitats* não tem constituído uma prioridade na política ambiental dos sucessivos governos nos anos 2000. Os decisores políticos tendem a preferir os instrumentos de política ambiental nacionais que são menos técnicos e permitem abranger diferentes objetivos, nomeadamente socioeconómicos. A Rede Natura 2000, especialmente quando existem outros instrumentos nacionais, não aparenta ser viável numa lógica de custo-benefício, o que contribui para que não constitua uma prioridade política.

### **2. Ausência de atores organizados a beneficiar da implementação**

O caráter restritivo da Rede Natura 2000, bem como os seus objetivos exigentes e de índole técnica, têm demovido a sua implementação. As oportunidades e vantagens da Rede Natura 2000 são pouco conhecidas, o que demove a sua implementação por parte das autoridades, mas também dos proprietários de terrenos que se localizam dentro da Rede Natura 2000. Assim, as ONG ligadas ao ambiente, partidos ambientalistas (partidos pequenos) e a Comissão Europeia (CE) têm sido os únicos atores a pressionar para a implementação da diretiva.

### **3. Generalidade e imprecisão da diretiva**

A dificuldade de interpretação da diretiva obrigou a vários esclarecimentos da mesma, atrasando o processo de implementação. As diferentes transposições, bem como a necessidade de intervenção do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), não foram exclusivas de Portugal e constituem exemplos ilustrativos da turbulência no processo de implementação da diretiva em questão.

2.

**SAÚDE**

---



## 2.1.

MEDIDA IMPLEMENTADA:

# **DESCRIMINALIZAÇÃO DO CONSUMO E DA POSSE PARA CONSUMO DE DROGAS**

LEI Nº30/2000 DE 29 DE NOVEMBRO

### Resumo da Medida

A Lei nº 30/2000 de 29 de novembro consagrou a descriminalização do consumo de drogas em Portugal. A posse para consumo passou a ser distinguida do tráfico de droga a partir da definição de quantidades limite para a posse. Os consumidores passaram a ser encaminhados para as Comissões para a Dissuasão da Toxicod dependência (CDT) que avaliam o consumo e o nível de dependência das drogas. Os dependentes podem ser encaminhados para tratamento, os restantes ficam sujeitos a sanções administrativas. Um ano depois da descriminalização, o Decreto-Lei Nº183/2001 de 21 de junho criou um sistema dissuasor do consumo, oficializou e diversificou as estratégias de redução de riscos e a minimização de danos no que toca às drogas, atendendo às particularidades de cada consumidor. Assim surgiu um novo paradigma na política para as drogas que ultrapassou a criminalização dos toxicod dependentes e passou a orientar-se na lógica da saúde pública.

### Contexto da Medida

A primeira menção à descriminalização das drogas encontra-se no *Pacote Legislativo da Droga* de António Almeida Santos (histórico dirigente do PS) que, em 1976, enquadró a toxicod dependência como doença. Porém, só 25 anos mais tarde se viria a descriminalizar o consumo de drogas.

Nos anos 80 surgiram importantes respostas ao problema da toxicod dependência. Em 1987 abriu o Centro das Taipas para tratamento de toxicod dependentes, em Lisboa, nos dois anos seguintes abriram o primeiro Centro de Atendimento a Toxicod dependentes (CAT), no Porto, e o Serviço de Prevenção e Atendimento a Toxicod dependentes (SPAT), no Algarve. Estas respostas instalaram uma rede pública de prevenção e foram tuteladas pelo Ministério da Saúde. A crescente responsabilidade do Ministério da Saúde no campo da toxicod dependência espelhou a iniciativa dos profissionais de saúde no terreno e integrou um caminho rumo à «patologização» da toxicod dependência - verificou-se uma adaptação dos meios de resposta, mesmo sem a alteração do enquadramento legal da droga (Augusto 2016).

Porém, entre a instalação das respostas da década de 80, mencionadas acima, e o final da década de 90, não se registaram benefícios imediatos ao nível de indicadores de consumo e saúde pública (Goulão 2015). Simultaneamente, o impacto visual da toxicod dependência nas cidades contribuiu para a perceção de um problema que se adensava (Goulão 2015, Sampaio 2000a). De facto, o consumo cresceu exponencialmente nos anos 90, quando 1% da população portuguesa era já toxicod dependente, acarretando consequências para a saúde pública, como o aumento do HIV (Van Het Loo, Van Beusekom, e Kahan 2002). Entre 1996 e 1998, a prevalência de uso de drogas em Portugal era a mais elevada da Europa; a toxicod dependência deixou de ser marginal, estendendo-se a toda a sociedade, evidenciando a insuficiência da resposta (Augusto 2016).

Assim, o tema consolidou-se também no campo político e científico. Por exemplo, em 1995, foi lançada a *Revista Toxicodependências*, coordenada, entre outros, por Nuno Miguel, futuro membro da Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga. Ademais, foi criada, na Assembleia da República (AR), a Comissão Eventual para o Acompanhamento da Situação da Toxicodependência e do Tráfico de Droga em Portugal e surgiu a Associação Portuguesa Antiproibicionista (SOMA), com fundadores como Paulo Mendo (Ministro da Saúde 1993-1995, PSD).

## Implementação da Medida

Em linha com as iniciativas supracitadas, em 1998, o Governo PS criou a Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga, constituída por vários especialistas convidados a produzir um documento de orientação política para as drogas. Em 1999, esta Comissão apresentou as suas principais conclusões: 1) o consumo de droga requer um combate internacional; 2) a toxicodependência é uma doença e o Estado deve garantir meios de tratamento, o que requer um novo enquadramento legal; 3) pragmatismo e rejeição de preconceitos; 4) necessidade de políticas de prevenção. Assim, a Comissão para a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga, com vista a uma política para a droga coerente e eficaz, acabou por propor a descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas.

A Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga (Sampaio et al. 1999) foi aprovada pelo Governo em 1999 (Resolução do Conselho de Ministros n.º46/99 de 22 de abril). No mesmo ano foi criado o Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT) com o intuito de recolher informação e coordenar o combate à droga e à toxicodependência (Decreto-Lei n.º31/99 de 05 de fevereiro). Contudo, a descriminalização dependeria da AR e só viria a acontecer em 2000.

Nos programas eleitorais dos cinco partidos com assento parlamentar para as legislativas de 1999, a toxicodependência assumiu especial destaque e, à exceção do CDS-PP, todos a consideraram uma doença. A descriminalização do consumo de drogas dar-se-ia após estas eleições que constituíram, portanto, uma oportunidade de sufragar a nova política para as drogas.

Em 2000, no segundo Governo de Guterres (PS), foram apresentados na Assembleia da República (AR) quatro projetos lei (BE, PCP, PSD, Governo) e um projeto de resolução (PEV) sobre a droga. Apesar da convergência geral, os projetos divergiam quanto à canábis e em matéria de sanções. Além disso, PSD e CDS-PP defenderam a realização de um referendo. Os projetos deram entrada na Assembleia da República (AR) e, como decidido pelos deputados, baixaram à Comissão de Saúde e Toxicodependência (o próprio nome da Comissão ilustra a prioridade do problema), bem como à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de modo a reunir contributos e trabalhar em posições comuns.

Em outubro de 2000, a Assembleia da República (AR) aprovou a descriminalização do consumo de drogas, apenas com votos contra de PSD e CDS-PP. No caso do PSD importa sublinhar que se encontrava dividido. A Juventude Social Democrata era favorável à descriminalização das drogas e 21 deputados teriam votado noutro sentido, caso os projetos tivessem ido a votação em plenário, antes de baixarem às comissões. Para a aprovação contribuiu ainda o apoio à descriminalização de vários nomes de peso, como o Bastonário da Ordem dos Advogados, António Pires de Lima, ou o Presidente da República, à data Jorge Sampaio. De facto, Sampaio organizou plataformas de discussão sobre o tema, fomentando o debate e, em junho de 2000, colocou-se inequivocamente do lado da descriminalização (Sampaio 2000b). A lei entrou em vigor no verão de 2001.

A política de redução de riscos e minimização de danos foi crucial para prevenir os riscos associados ao consumo de drogas, cujo aumento não se verificou comparativamente a países com modelos proibicionistas.

A oposição à medida, tanto antes da sua aprovação na Assembleia da República, como depois, assentou em dois tipos de preocupação: o aumento do consumo e, portanto, dos riscos associados, e a incompatibilidade da descriminalização com os compromissos internacionais firmados por Portugal. Com efeito, em 2001, a Organização das Nações Unidas (ONU) mostrou-se apreensiva quanto ao caminho seguido por Portugal. Contudo, em 2004, após missão em Portugal, concluiu que a política adotada não era contrária às convenções internacionais (World Drug Report 2009 p.183). Aliás, os resultados positivos da solução portuguesa foram mencionados em relatórios posteriormente produzidos pela ONU (United Nations Office on Drugs and Crime 2009).

A política de redução de riscos e minimização de danos foi crucial para prevenir os riscos associados ao consumo de drogas, cujo aumento não se verificou comparativamente a países com modelos proibicionistas. Mesmo já existindo no terreno, as novas políticas foram mal recebidas e proteladas no tempo, perante uma difícil mobilização em torno da sua defesa (Barbosa 2009). A redução de riscos e minimização de danos encerram em si um paradoxo difícil de contornar quando o objetivo último do combate à droga é a extinção do seu consumo - o combate às consequências do consumo passa pela sua aceitação (Fernandes e Ribeiro 2002). Por exemplo, as salas de consumo assistido, previstas na lei desde 2001, só abriram em 2020 e apenas em Lisboa. Contudo, as estratégias já existentes, como a troca de seringas, produziram resultados positivos quando, uma vez oficializadas, viram melhoradas as suas condições (Barbosa 2009). Além disso, a parceria do Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT) com as Organizações Não Governamentais (ONG) permitiu uma aproximação ao terreno e envolver a sociedade civil (Barbosa 2009, Domosławski 2011). A descriminalização, o sistema dissuasor, o investimento no tratamento, na redução de riscos e minimização de danos, bem como um maior domínio científico do problema, lograram resultados que legitimaram as opções tomadas e afastaram o cenário desenhado da oposição.

O consenso em torno da nova política mantém-se até hoje, como comprovam os sucessivos programas de governo e a estabilidade da despesa com o combate à droga e à toxicodependência. O reconhecimento europeu dos bons resultados da política portuguesa tem também encorajado a manutenção deste caminho.

## Condições que permitiram a implementação da Descriminalização do Consumo e da Posse para Consumo de Drogas

LEI Nº30/2000 DE 29 DE NOVEMBRO

### 1. Situação de emergência social e sanitária

Os números alarmantes do consumo, a propagação de doenças e a transversalidade social do fenómeno colocaram-no topo da agenda política e o sentido de urgência facilitou a criação de maiorias.

### 2. Mandato eleitoral claro

As eleições de 1999 e a centralidade que a toxicodependência assumiu nos programas eleitorais (do PS em especial) resultaram num mandato para a aprovação da descriminalização logo no primeiro ano da legislatura.

### 3. Oposição enfraquecida

O Governo fez passar esta reforma inovadora porque na Assembleia da República se verificou uma maioria favorável à descriminalização (PS, BE, PCP, PEV), a que se acrescentou um PSD dividido: 21 deputados pediram isenção de disciplina de voto, caso os projetos fossem votados logo em plenário; Juventude Social Democrata com posição sólida favorável, ao contrário do resto do partido.

### 4. Procura de consenso

O tema foi discutido a vários níveis: em publicações científicas, no movimento associativo, em iniciativas políticas, como as organizadas pelo Presidente da República, Jorge Sampaio. A nível parlamentar houve um esforço de concertação por meio das comissões parlamentares que permitiu envolver a oposição no processo de elaboração final da lei, harmonizando os projetos iniciais e diminuindo a possibilidade de conflito. A tomada de posição pública por parte de nomes bem posicionados no cenário político, os grupos profissionais a que pertenciam (médicos, juristas, etc.), bem como o facto de estas vozes terem vindo de diferentes famílias políticas, em especial dos dois maiores partidos - PS e PSD, permitiu solidificar o consenso e envolver a sociedade civil no debate. Além disso, o processo de implementação da nova política para as drogas envolveu a sociedade civil, ao envolver as ONG e atores sociais relevantes nos organismos criados para monitorização das políticas implementadas, criando, portanto, atores que apoiam a medida a longo prazo.

### 5. Produção e comunicação de evidência científica

O investimento no conhecimento científico, bem como a criação de organismos públicos dedicados à toxicodependência, permitiram ancorar na evidência científica as soluções para o problema. Como base da implementação, os mecanismos de monitorização e de avaliação da implementação da política, como por exemplo, os relatórios anuais do Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), permitiram a disponibilidade de dados que legitimaram continuamente a reforma e comunicaram os benefícios da mesma, clarificando os riscos da sua ausência.

## 2.2

# MEDIDA NÃO IMPLEMENTADA: **MELHORAMENTO DA EFICIÊNCIA DA GESTÃO HOSPITALAR DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE (SNS)**

### Resumo da medida

A Administração Central do Sistema de Saúde, através do *benchmarking*, compara a *performance* dos hospitais. O endividamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e as assimetrias de resultados entre hospitais semelhantes têm motivado a atenção de profissionais da área da gestão hospitalar e da economia da saúde que alertam para a necessidade melhorar a eficiência da gestão hospitalar.

### Contexto da medida

O aumento dos custos em saúde, nomeadamente dos medicamentos, a par do envelhecimento da população e do aumento das doenças crónicas, pressionam os sistemas de saúde e criam problemas de sustentabilidade (OCDE e Observatório Europeu de Sistemas e Políticas de Saúde 2017). Segundo o relatório da UE e da OCDE «Health at Glance 2018», Portugal gasta cerca de 9% do PIB em saúde, menos cerca de 1% que a média da UE e 3% que a média da OCDE. A despesa em saúde *per capita* (em paridade de poder de compra), em Portugal, está também abaixo da média da União Europeia (OCDE e União Europeia 2019). No que toca aos hospitais, Portugal gasta menos *per capita* do que a média da UE (cerca de menos 200€) (OCDE e União Europeia 2019). Contudo, a percentagem da despesa em saúde referente aos hospitais (42%) é mais elevada que a média da UE (38%) (OCDE e União Europeia 2019), o que indica que os hospitais têm um peso importante na despesa em saúde. Adicionalmente, 65% do financiamento da saúde, em Portugal, é público (OCDE e União Europeia 2019), o que ilustra a importância da sustentabilidade do SNS.

O país debate-se ainda com o endividamento crónico do SNS. A título de exemplo, em 2018, o saldo negativo do SNS ascendeu aos 848M€ (Espírito Santo 2019); apenas 5 em 43 hospitais públicos apresentaram saldos positivos e só 20% dos hospitais pagaram as suas dívidas em menos de 90 dias (Expresso 2019). Entre as dívidas em atraso, 40,5% são a fornecedores (Maia e Campos 2019), incluindo à indústria farmacêutica (Santos 2019). Registe-se que a dívida dos hospitais do SNS às farmacêuticas tem sido equivalente a «mais de um ano de fornecimento», segundo a Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica (APIFARMA).

O endividamento dos hospitais dá-se de forma cíclica, sobretudo devido ao seu subfinanciamento e suborçamentação. Sem orçamento suficiente, ou atempado, os hospitais endividam-se junto dos seus fornecedores, preferindo cumprir outras obrigações como o pagamento dos salários (Pereira 2019). Quando as despesas são faturadas, a dívida atinge valores alarmantes e o Ministério das Finanças procede a injeções de capital para o seu pagamento. Porém, não têm sido criados mecanismos que impeçam que os hospitais se voltem a endividar pouco tempo depois.

## O endividamento dos hospitais dá-se de forma cíclica, sobretudo devido ao seu subfinanciamento e suborçamentação.

Neste seguimento, políticos e profissionais da área têm alertado para a necessidade de avaliar melhor a gestão dos hospitais e obter ganhos em eficiência. Ademais, as instituições europeias têm instado a criar instrumentos para a avaliação da eficiência na saúde como condição preliminar para a criação de políticas públicas. A título ilustrativo da importância da eficiência na gestão hospitalar, cerca de 1/5 da despesa em saúde na Europa é considerada desperdício (OCDE e União Europeia 2019).

### (Não) Implementação da medida

A grande fatia de despesa pública que representa a saúde, juntamente com o endividamento crónico do SNS, têm assumido centralidade no debate político. Neste seguimento, a gestão do SNS tem sofrido alterações com o objetivo de obter ganhos em eficiência, nomeadamente no sentido da contratualização entre o financiador (Estado) e o fornecedor (hospitais), assemelhando o modelo de gestão hospitalar ao da gestão empresarial, definindo objetivos, tabelando preços de atos médicos e almejando mais autonomia na gestão dos hospitais (Nunes e Ferreira 2019). A criação dos Hospitais EPE (Entidades Públicas Empresariais), em 2005, constitui exemplo desse esforço. Porém, os novos modelos não têm resolvido os problemas que continuamente são identificados pelos profissionais, mas também pelos partidos políticos, como o aumento do endividamento junto dos fornecedores (Nunes e Ferreira 2019).

Nos programas eleitorais analisados, dos partidos com assento parlamentar até às legislativas de 2019, referentes às eleições legislativas de 2015 e 2019, a gestão do SNS é abordada por todos que, para a melhorar, apresentam propostas diferentes. Por exemplo, o Bloco de Esquerda (BE) e o Partido Comunista Português (PCP) defenderam o fim da nomeação política dos gestores hospitalares e propuseram concursos públicos, com o objetivo de tornar mais transparente e exigente a escolha do corpo de gestores. O PSD (Partido Social Democrata) e o CDS-PP (Centro Democrático Social - Partido Popular) defenderam a remuneração dos gestores por objetivos, bem como o financiamento dos hospitais consoante os ganhos em saúde, e não por atos prestados. No caso do Partido Socialista, o seu Programa de Governo para 2015-2019 incluiu também a introdução de incentivos ao bom desempenho, bem como o apoio à investigação científica na área da administração de serviços de saúde (Programa do XXI Governo Constitucional p.97).

Apesar de se verificarem algumas propostas no âmbito da gestão hospitalar, o debate partidário tende a focar-se mais no binómio público/privado e no investimento em saúde, do que na organização e avaliação da gestão dos hospitais do SNS, com visto ao melhoramento da eficiência. Perante a complexidade do problema e a ramificação do debate, tornou-se relevante para o nosso estudo fazer um levantamento de medidas concretas que pretenderam responder ao problema da eficiência da gestão hospitalar. Três medidas já aprovadas foram destacadas pelos entrevistados e foram recorrentemente referidas em debates parlamentares som o mote da avaliação e garantia de uma gestão eficiente dos hospitais do SNS: o contrato-programa, o contrato-gestão e o plano de atividades e orçamento (PAO), resumidas no Anexo II.

O contrato-programa, introduzido em 2003, é a única das três medidas que está completamente implementada. Estabelece-se entre o Estado e o hospital e fixa a quantidade dos serviços a prestar, os respetivos preços, os objetivos e a qualidade desejada dos cuidados. Com vista a uma gestão orientada para resultados a longo prazo, o financiamento e a programação da atividade, no âmbito do contrato-programa, são plurianuais (Nunes 2016). Estes contratos permitiram ganhos em eficiência, como, por exemplo, menores tempos médios de espera (Alves 2010), mas não permitiram, nem permitem, dar conta de necessidades imprevisíveis que são comuns nos hospitais e que pesam na avaliação dos seus resultados (Entrevista 6).

Os contratos de gestão estabelecem-se entre o Estado e os conselhos de administração dos hospitais e têm por objetivo o reforço da autonomia e, conseqüentemente, da responsabilização dos gestores dos hospitais. Estão previstos na lei desde 2007, mas, segundo os entrevistados, não foram ainda implementados no SNS. À falta destes contratos, não são claros os objetivos dos gestores, nem a forma como são avaliados, logo, reconduzidos, ou não, nos respetivos cargos (Entrevista 5). Assim, não se tem verificado, nem um reforço na autonomia, nem da responsabilização dos conselhos de administração pela gestão dos hospitais.

Finalmente, os Planos de Atividades e Orçamento (PAO), previstos desde 2013, orientam a atividade operacional dos hospitais. A sua aprovação garante autonomia aos gestores públicos para os executar e cabe ao Ministério da Saúde e ao Ministério das Finanças aprovar os planos. Porém, são poucos os PAO aprovados. Por exemplo, dos 11 hospitais que deveriam ter visto os seus PAO aprovados em 2019, através da triangulação da informação obtida, só 1 hospital viu o seu PAO aprovado (Entrevista 5, Entrevista 7). Geralmente, sofrem um «veto de gaveta», ou seja, não são aprovados, nem rejeitados, ficando as administrações dos hospitais, na prática, desprovidas da autonomia que o PAO lhes pode conferir (Entrevista 6).

Perante a dificuldade de implementação e eficácia das medidas, bem como a persistência dos problemas identificados (endividamento, elevados custos em saúde, assimetria de resultados entre hospitais), em 2018, foi criada pelo Governo PS a Estrutura de Missão para a Sustentabilidade Orçamental da Saúde, doravante Estrutura de Missão, com o intuito de recomendar soluções a longo prazo para a sustentabilidade do SNS. A Estrutura serve ainda de ponte entre o Ministério das Finanças e o Ministério da Saúde. Até hoje, não foram divulgados os trabalhos desenvolvidos pela Estrutura de Missão. Contudo, as audições parlamentares em que participou ajudam a compreender o diagnóstico que faz do problema da sustentabilidade dos hospitais do SNS, bem como algumas das suas recomendações (resumidas no Anexo III e Anexo IV).

Grande parte do diagnóstico da Estrutura de Missão coincide com aquele supramencionado e refere, sobretudo, três problemas: 1) aumento dos custos em saúde, devido ao aumento do preço dos medicamentos, dos dispositivos médicos (ligaduras, termómetros, seringas, etc.) e dos salários; 2) subfinanciamento dos hospitais do SNS; 3) endividamento dos hospitais. Além disso, a Estrutura identificou práticas que sustentam estes problemas: orçamentos demasiado exigentes, endividamento e má gestão que não são penalizados e boa gestão e cumprimento de objetivos que não são recompensados. A partir da análise dos debates parlamentares, das medidas em si, de algumas peças na imprensa, bem como das entrevistas, é possível fazer algumas considerações que explicam a difícil resolução destes problemas.

Primeiro, quanto à despesa, o preço dos medicamentos tem vindo a crescer e representa cerca de ¼ dos encargos dos hospitais (Entrevista 5). A negociação e controlo dos preços faz-se entre o Estado e a indústria, ou a nível supranacional, em que Estados exportadores e importadores têm interesses

A saúde é um tema politicamente muito saliente, pelo que a discussão em torno da mesma é facilmente politizada. Esta saliência, bem como a complexidade do setor, culminam na instrumentalização de eventos não representativos da sua generalidade que obstruem a discussão estrutural.

distintos. Todos os entrevistados concordam que este é um problema que só é solucionável a nível internacional e que é politicamente sensível. A indústria farmacêutica, em parte devido à elevada dívida do SNS em medicamentos, tem uma posição negocial forte, uma vez que o fornecimento de medicamentos não pode ser posto em causa (as suas consequências acarretam custos políticos muito gravosos para o governo). Um dos fatores apontados por dois entrevistados para a crescente despesa com medicamentos prende-se ainda com a universalidade do SNS: o preço do medicamento não pode, por princípio, servir de obstáculo à prestação de cuidados de saúde, o que torna o SNS especialmente vulnerável à inflação dos produtos farmacêuticos (Entrevista 5). Portanto, no que toca aos custos em saúde, perante a interação da esfera da política externa e interna, a posição negocial do Estado português é vulnerável, ao mesmo tempo que o governo não tem incentivos para agir sozinho: uma eventual derrota acarreta riscos políticos demasiado elevados.

Segundo, a saúde é um tema politicamente muito saliente, pelo que a discussão em torno da mesma é facilmente politizada. Esta saliência, bem como a complexidade do setor, culminam na instrumentalização de eventos não representativos da sua generalidade que obstruem a discussão estrutural. Dois dos entrevistados apontaram ainda uma «iliteracia» da população relativamente à saúde, o que impede os desafios do setor de serem bem compreendidos (Entrevista 5). Assim, o Governo vê-se pressionado a adotar uma política de soluções a curto/médio prazo, sendo-lhe difícil centrar o debate nos ganhos a longo prazo. Esta política de «apagar fogos», segundo os mesmos entrevistados, estreita o processo de formulação das medidas, excluindo os atores do terreno e culminando em medidas desfasadas da realidade dos hospitais que não adequam os recursos disponíveis às necessidades dos hospitais, agravando problemas já existentes.

Terceiro, a política da saúde depara-se com uma tríade de objetivos programáticos que podem ser incompatíveis entre si (Weale 1998, Blank e Burau 2010): mais acesso, melhor qualidade e contenção de custos. Assim, quando, por exemplo, os governos prosseguem uma política de contenção de custos, não podem manter os mesmos níveis de acesso e qualidade. Este «dilema» foi apontado também em entrevista (Entrevista 6). Por exemplo, durante o programa de ajustamento acordado com a *Troika*, durante a crise das dívidas soberanas, a redução de despesas com a saúde resultou em desigualdades no acesso a cuidados de saúde (Nunes e Ferreira 2019). Segundo outro entrevistado, as medidas que visam a eficiência da gestão hospitalar são frequentemente enquadradas pela oposição como contenção de custos (Entrevista 7). Por isso, publicamente, são percecionadas como pondo em risco os níveis de acesso e qualidade da saúde.

Este conflito de princípios reflete-se também na fase da implementação e no seio do governo. O facto de o Ministério das Finanças primar o cumprimento de metas orçamentais e o Ministério da Saúde se concentrar no acesso e qualidade dos cuidados de saúde, tem contribuído para o bloqueio das medidas (Entrevista 5).

## Condições que impediram a implementação do Melhoramento da eficiência da gestão hospitalar do Serviço Nacional de Saúde (SNS)

### 1. Saliência política da saúde e importância política do «apagar fogos»

A saúde é um setor extremamente politizado, em que o debate político tende a concentrar-se em acontecimentos, em detrimento de problemas estruturais, o que leva a uma política de «apagar fogos», ou seja, de soluções a curto/médio prazo. Estes acontecimentos, muitas vezes esporádicos ou pouco representativos da generalidade do setor, são facilmente instrumentalizados pela oposição. A saúde como arma de arremesso político leva a que a política para a saúde seja pensada a curto/médio prazo, na tentativa de minimizar capital de queixa e proteger o governo. O facto de o Governo ser muito responsabilizado por um setor extremamente saliente (de lembrar que 65% do financiamento da saúde é público), dificulta a concentração do discurso político em benefícios a longo prazo, especialmente por parte do governo, e, portanto, a aceitação de custos a curto/médio prazo.

### 2. Dilemas na saúde

A política para a saúde com objetivos gerais de promoção da saúde e do bem-estar orienta-se geralmente por três objetivos mais específicos - qualidade, acesso e eficiência/contenção de custos. Perante a impossibilidade de cumprir os três objetivos em simultâneo, os decisores políticos vêem-se obrigados a gerir o equilíbrio «impossível» entre os objetivos. O facto de em torno da contenção de custos ser comum, por parte da oposição, a construção de uma narrativa de deterioração do acesso e da qualidade, torna especialmente complexa a resolução de problemas relacionados com a eficiência da gestão hospitalar, comumente confundida com desinvestimento no setor.

### 3. Interação de diferentes níveis de decisão

Mesmo que a responsabilidade seja atribuída a atores no terreno (como os gestores hospitalares), ou a decisores políticos (como o governo), determinados problemas envolvem *stakeholders* presentes em vários níveis de decisão, como é o caso do preço dos medicamentos e dos dispositivos médicos. Se, por um lado, o Governo pode tomar medidas a nível nacional, por outro, a dimensão multinacional da indústria obriga à internacionalização das negociações que associada à elevada dívida do SNS junto dos fornecedores pode enfraquecer a posição negocial do Estado, agravando a sua vulnerabilidade.

3.

**FAMÍLIA**

---



## MEDIDAS IMPLEMENTADAS

---

Por se tratar de medidas com explicações contextuais semelhantes, a *licença parental alargada nos casos de partilha da mesma*, o *abono de família* e *política fiscal pró-família* serão analisadas na mesma secção.

### Resumo das medidas

O apoio do Estado às famílias é feito a partir de três instrumentos principais: apoios financeiros (como o abono de família e as deduções fiscais); regulação jurídica (como as licenças parentais); e apoios em serviços e equipamentos, como as creches (de Almeida 2011). Nesta secção, analisamos a licença parental alargada nos casos de partilha da mesma, o abono de família e a política fiscal pró-família em Portugal. Consideramos a licença parental alargada nos casos de partilha como um caso de implementação e as restantes como casos de não-implementação devido à sua instabilidade ao longo do tempo.

### MEDIDA IMPLEMENTADA:

#### 3.1.

### LICENÇA PARENTAL ALARGADA NOS CASOS DE PARTILHA ENTRE OS PROGENITORES

#### LEI N.º 7/2009 DE 12 DE FEVEREIRO

Em Portugal, a licença parental alargada para os casos de partilha da mesma foi aprovada em 2009 pelo Governo do Partido Socialista, liderado por José Sócrates. A medida estabeleceu que caso os progenitores optassem por partilhar a licença parental, esta passaria a receber um bónus de 30 dias de licença paga, desde que cada progenitor gozasse, em exclusivo, de 30 dias consecutivos ou de dois períodos de 15 dias consecutivos, após as seis semanas obrigatórias da licença de maternidade. Além disso, a medida introduziu uma novidade - a possibilidade do pai ficar sozinho com a criança durante o período dos 30 dias consecutivos ou dois períodos de 15 dias consecutivos.

## MEDIDAS NÃO IMPLEMENTADAS:

### 3.2.

## A CONTINUIDADE DO ABONO DE FAMÍLIA

Inicialmente, o abono de família era uma prestação contributiva de apoio social às famílias e limitava-se aos trabalhadores da indústria e do comércio (de Almeida 2011). A medida passou por sucessivas alterações ao longo dos diferentes Governos do PS e do PSD/CDS-PP. Estas alterações deram-se, ora no sentido de manter o abono de família para todas as famílias, ora no sentido de o cingir às famílias socialmente mais vulneráveis (Entrevista 8). Além disso, também foram sendo feitas alterações aos valores do subsídio que, aliadas às perspetivas de alargamento ou de restrição da prestação, vieram dificultar a previsão do que uma família pode esperar do apoio tendo mais um filho.

### 3.3.

## A CONTINUIDADE NAS POLÍTICAS FISCAIS PRÓ-FAMÍLIA

As deduções fiscais são instrumentos de fiscalidade de grande importância em Portugal (Branco e Costa 2019). Ao contrário dos abonos que favorecem os mais pobres, as deduções fiscais podem ser uma forma de beneficiar quem tem maiores rendimentos, porque se direcionam para as famílias cujo rendimento é alto o suficiente para pagar o imposto, bem como para aceder mais facilmente a bens e serviços, como seguros de saúde, ou educação (Branco e Costa 2019). Por isso, as políticas de fiscalidade não são consensuais e, em Portugal, sofreram também alterações continuamente, em função das mudanças de governo, tornando mais difícil para as famílias o planeamento das despesas relacionadas com as crianças.

### Contexto das medidas

Para entender o contexto em que estas três políticas foram implementadas, precisamos de considerar as desigualdades de género em Portugal, a diminuição da taxa de fertilidade das mulheres portuguesas (e suas causas), bem como a relação entre estas variáveis.

#### Desigualdade de género e Padrões de fertilidade em Portugal

Apesar de a redução da fertilidade ser tendência em quase todos os países europeus, Portugal diferencia-se por ser um caso extremo: a partir de 2004, o país começou a situar-se entre os que apresentavam as mais baixas taxas de fecundidade a nível europeu, registando um número muito baixo - 1,40 filhos por mulher - perante uma média europeia de 1,46 filhos por mulher (Leston Bandeira et al 2014). Com a crise económica, a Portugal assistiu novamente a uma diminuição da fertilidade e apresentou uma situação crítica quando em 2013 o número de filhos por mulher chegou aos 1,21 - contra 1,51 filhos por mulher na UE no mesmo ano - (Pordata). Ainda que o Índice Sintético de Fecundidade tenha aumentado entre 2013 e 2016 (hoje chega a 1,42), há 30 anos que Portugal está abaixo

Em 2010, o Conselho da Europa recomendou aos Estados-membros a introdução de medidas para que as mulheres pudessem conciliar a maternidade com o trabalho, como o acesso a creches, horários flexíveis de trabalho e licença paterna.

do nível mínimo de substituição de gerações e «desde há 15 anos estamos abaixo do limiar crítico dessa substituição» (Cunha et al 2016 p. 89).

Em 2015, foi divulgado o índice de igualdade de género na UE (European Institute for Gender Equality - EIGE). Neste, Portugal foi considerado um dos países com maior desigualdade de género (Falcão e Costa 2015). O ponto mais problemático destacado pelo EIGE foi dificuldade que as mulheres têm em chegar a cargos de tomadas de decisão (Falcão e Costa 2015). Acresce a isto a desigualdade salarial entre homens e mulheres: em Portugal, para a mesma atividade profissional e nível de qualificação, as mulheres ganham menos 16,3% que os homens (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego - CITE 20 de janeiro de 2020).

A literatura aponta causas multidimensionais e combinadas para explicar o défice de natalidade e diminuição da fecundidade em Portugal. Em primeiro lugar, a partir de 1975 observou-se que os portugueses passaram a casar-se menos (Leston Bandeira et al 2014). Nesta altura, a constituição da família e o nascimento dos filhos estavam intimamente relacionados com o casamento, e, por isso, a diminuição da nupcialidade impactou negativamente a fertilidade (Leston Bandeira et al 2014). Acresce a isto o facto de os casamentos terem deixado progressivamente de ser maioritariamente católicos, bem como a possibilidade de divórcio introduzida em 1975 (Leston Bandeira et al 2014).

Em segundo lugar, a população portuguesa, de forma geral, aumentou os níveis de escolaridade em função do maior acesso à educação, sobretudo após o 25 de abril de 1974 (Oliveira 2007). A nível mundial, os padrões reprodutivos mostram que as maiores taxas de fecundidade coincidem com baixos níveis de escolarização (Oliveira 2007). Por isso, quanto maior é a escolaridade menor é a tendência de se ter filhos. Um maior grau de educação está também associado à disponibilidade e conhecimento das mulheres no que toca a métodos contraceptivos, adiando a parentalidade e a nupcialidade, por exemplo (Oliveira 2007).

Em terceiro lugar, o declínio da fertilidade é também influenciado pela situação económica e as alterações conjunturais da mesma. Atualmente, a incerteza e precariedade no campo do trabalho, tem impacto não apenas nos rendimentos, mas também nas relações conjugais e nos padrões de fertilidade (Leston Bandeira et al 2014). Associada a este fator, em Portugal, a taxa de cobertura dos serviços de apoio é distribuída de forma desigual nas diferentes regiões e as famílias debatem-se, por exemplo, com dificuldades na inscrição das crianças nas creches e nos jardins de infância (Wall et al 2016).

Finalmente, fatores como a emigração da população portuguesa, nomeadamente entre as décadas de 1960-70 e com a crise económica de 2008, ajudam a explicar a redução da fertilidade (Mendes e Tomé 2014). A emigração desequilibrou a estrutura da população em idade fértil, sobretudo nas regiões onde o fluxo de saída foi mais intenso (interior do país), por serem compostas pelas camadas mais jovem, em idade reprodutiva (Leston Bandeira et al 2014).

Em 2010, o Conselho da Europa recomendou aos Estados-membros a introdução de medidas para que as mulheres pudessem conciliar a maternidade com o trabalho, como o acesso a creches, horários flexíveis de trabalho e licença paterna.

## Implementação das medidas

### 1. Licença parental alargada nos casos de partilha

No final de 2001, um novo governo liderado por Durão Barroso (PSD/CDS-PP) passou a exercer funções com a ambição de reformar o Código de Trabalho. Bagão Félix - à altura Ministro da Segurança Social - propôs, no âmbito desta reforma, aumentar a licença de maternidade de 120 para 150 dias, sendo que este aumento não seria pago (Entrevista 9).

O PS não era favorável ao aumento da licença de maternidade não remunerado por considerar que não promovia a igualdade entre mulheres e homens, nem na vida familiar, nem no mercado de trabalho (Entrevista 9). Desta forma, como nos informou Sónia Fertuzinhos, à altura deputada do PS, o Partido Socialista apresentou um projeto de lei para que o quinto mês de licença fosse pago a quem optasse por partilhá-la.

Em agosto de 2003, foram aprovadas as alterações no Código de Trabalho. Contudo, o alargamento da licença de maternidade para cinco meses não foi incluído (Lei n.º 99/2003). Após a queda do Governo de coligação do PSD/CDS-PP, realizaram-se eleições antecipadas em fevereiro de 2005. No programa eleitoral PS (2005), a direção das mulheres socialistas incluiu o princípio da partilha da licença parental que havia sido apresentado anteriormente, durante a discussão do novo Código de Trabalho.

Os partidos mencionaram nos seus programas eleitorais a preocupação em criar medidas para apoiar as famílias trabalhadoras com filhos (PS), a conciliação trabalho-família (PSD), o direito à parentalidade para os casais homoafetivos (BE) e a compatibilização da vida profissional com a vida familiar (PCP). O PS, liderado por José Sócrates, venceu as eleições, formando governo em março de 2005. O Programa de Governo referiu que a conciliação entre a vida profissional e familiar iria «fazer depender a utilização do 5º mês da licença de maternidade e paternidade da proporção do tempo partilhado entre os pais e as mães nos quatros meses anteriores» (Programa do XVII Governo Constitucional).

Nos primeiros meses da crise (2008) até ao final de 2009, no final do mandato de Sócrates, uma resposta inicial keynesiana da UE à crise económica levou ao investimento em pacotes de estímulo orçamental no valor de 200M€ na economia dos Estados-Membros, que implicou num aumento momentâneo de gastos (Comissão Europeia 2008). Neste contexto, em abril de 2009, o Governo começou a discutir «uma ampla reestruturação dos subsídios parentais» (Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego - CITE 20 de janeiro de 2020). Foi então neste período de aumento das despesas, mas também de decréscimo da taxa de natalidade, que a licença parental nos casos de partilha foi aprovada. A concertação entre os partidos de esquerda favoreceu a aprovação do alargamento da licença de parentalidade para os casos em que haja partilha dessa mesma licença - foi aprovada por unanimidade em 2009.

Com esta nova legislação sobre as licenças parentais, ambos os progenitores, caso optassem por partilhar a licença parental, passariam a poder usufruir da licença parental de 150 dias pagos a 100%, ou de 180 dias pagos a 83% da remuneração de referência do progenitor (Lei n.º 7/2009 de 12 de fevereiro). Ademais, estabeleceu-se a possibilidade de os progenitores utilizarem a licença por um período de até três meses de forma alternada, sendo pagos a 25% da sua remuneração de referência.

Desde a implementação da licença parental alargada nos casos de partilha, em 2009, o uso da partilha da licença parental inicial tem vindo a crescer: entre 2009 e 2018, o número de pedidos de licença parental partilhada triplicou. Em 2019, a Unicef considerou Portugal o 5º país mais amigo das famílias, apenas atrás da Suécia, da Noruega, da Islândia e da Estónia (Unicef 2019).

# Condições que permitiram a implementação da Licença parental alargada nos casos de partilha os progenitores

LEI N.º 7/2009 DE 12 FEVEREIRO

## 1. Contexto «keynesianista»

A resposta keynesiana inicial da UE até o fim de 2009 impulsionou o aumento das despesas sociais, o que facilitou a implementação da licença parental alargada nos casos de partilha, pois havia um estímulo externo para que os Estados-Membros investissem na proteção social e, portanto, utilizassem o contexto de aumento de gastos estimulado pela UE para aprovar a medida.

## 2. Envolvimento das partes interessadas na formulação da lei

Desde 2003, o alargamento da licença parental nos casos de partilha da mesma era uma medida discutida dentro do PS, sobretudo pelas mulheres. De facto, as mulheres socialistas e deputadas tiveram uma participação ativa na elaboração do projeto de lei, na altura da alteração da reforma do Código do Trabalho, em 2003, quando o grupo parlamentar do PS propôs o alargamento da licença parental partilhada. Apesar de não terem conseguido passar a medida, na altura das eleições legislativas, em 2005, a medida foi incluída no programa eleitoral e, após vencer as eleições, o PS manteve-a no seu programa de governo.

## 3. Consensualismo

O facto de a substituição do rendimento ser totalmente garantida pela Segurança Social criou as condições para a medida ser consensual entre os sindicatos e os empregadores. Além disso, existia um consenso entre os partidos sobre a necessidade de conciliação entre a vida familiar e profissional (PS, PSD, BE, PCP).

## Não implementação das medidas

### 2. Falta de continuidade no abono de família

O abono de família é uma medida complexa que envolve, entre outras coisas, escolher entre uma perspetiva universalista dos direitos, isto é, em que todos têm acesso aos mesmos direitos, e a perspetiva da diferenciação positiva, em que se opta por beneficiar quem mais precisa.<sup>2</sup> Originalmente criado pelo Estado Novo (1942), o abono de família era um direito dos trabalhadores do comércio e da indústria com o objetivo de diminuir as dificuldades dos chefes de famílias numerosas, direcionado aos ascendentes e descendentes do agregado familiar (de Almeida 2011).

---

<sup>2</sup> A diferenciação positiva ou discriminação positiva tem o objetivo de priorizar aqueles que têm mais vulnerabilidades sociais e económica (Rothenburg 2009)

O abono de família é uma medida complexa que envolve, entre outras coisas, escolher entre uma perspetiva universalista dos direitos, isto é, em que todos têm acesso aos mesmos direitos, e a perspetiva da diferenciação positiva, em que se opta por beneficiar quem mais precisa.

Foi somente a partir do 25 de Abril de 1974 que foram levadas a cabo mudanças significativas nas políticas de família em Portugal, contrariando os papéis de género estabelecidos, o modelo familiar e a relação entre o Estado e a família do regime anterior (de Almeida 2011). A nova Constituição de 1976 e o Código Civil, criado em 1977, estabeleceram o princípio da igualdade entre homens e mulheres e a não-discriminação das crianças nascidas fora do casamento. Finalmente, entre 1977 e 1978, durante o I Governo Constitucional, liderado por Mário Soares (PS), o abono de família passou a ser um direito da criança, pelo que poderia ser requerido por qualquer adulto com crianças a seu cargo (Wall 1995).

Em 1979, o Governo provisório liderado por Maria de Lourdes Pintasilgo reforçou a universalidade dos direitos à assistência social - qualquer cidadão nacional residente (contribuinte, ou não) poderia requerer o abono de família (de Almeida 2011). Na sucessão dos Governos do PS e do PSD, entre 1980 e 1995, foi reconhecida a necessidade de se criar mais apoios às famílias. Neste período, observou-se, então, uma transição da perspetiva universalista para a diferenciação positiva.

No período correspondente à integração de Portugal na UE (1986), as mudanças no abono de família mais amplo, dentro de mudanças no sistema da Segurança Social. O Governo procurou desenvolver o sistema que, em comparação com os outros países da UE, se encontrava menos desenvolvido (Joaquim et al 2014). Por isso, tendo em vista o desenvolvimento social, o abono de família orientou-se ainda mais para as famílias economicamente mais débeis (Decreto-Lei 133-B/97 de 30 de maio)

Em 1997, o abono de família voltou a ser uma prestação de direito de todas as crianças e jovens, tendo sido criados três escalões em função dos rendimentos do agregado familiar (Decreto-lei n.º 133-B/97 de 30 de maio). A mudança combinou o princípio da universalidade e da seletividade (discriminação positiva) e a prestação social deixou de constituir um direito apenas dos trabalhadores (Decreto-lei n.º 133-B/97 de 30 de maio).

Em 2001, o Governo do PS introduziu um quarto escalão de rendimento para famílias crianças com idade igual ou inferior a 12 meses e idade superior a 12 meses, além de, entre 1999 e 2002 ter aumentado o valor do abono de família (Segurança Social 2017). Em 2003, Portugal vivenciou um período de dificuldades económicas durante o qual foi feita a reforma da Segurança Social que com a Lei de Bases de 2003 criou mais um escalão de rendimento para o abono de família (Decreto-Lei n.º 176/2003 de 2 de agosto). A partir de então, os escalões de rendimento passaram de quatro para cinco e foram definidos em função do rendimento *per capita* do agregado familiar, tendo como valor de referência o salário mínimo (Decreto-Lei n.º 176/2003 de 2 de agosto).

Num contexto de dificuldades orçamentais e de redução da natalidade, em 2005, o PS optou por apoiar as famílias mais afetadas pelas dificuldades económicas. Logo, foi feita uma atualização de 3% nos valores do abono de família para o 1º, 2º e 3º escalões e de 2,5% para o 4º e 5º escalões (Portaria

n.º 132/2006). Em 2008, período em que a crise económica chegou à Europa, ao qual a UE respondeu inicialmente com uma abordagem keynesiana, o abono de família em Portugal passou a ter uma majoração de 25% para as famílias monoparentais e um aumento de 25% para os beneficiários do 1.º e 2.º escalões de rendimento (Decreto-Lei n.º 245/2008 de 18 de dezembro). Além disso, o 2.º e 3.º escalões de rendimento passaram também a ter direito ao 13.º mês de abono de família, refletindo uma maior proteção para esses segmentos da população (Decreto-Lei n.º 245/2008 de 18 de dezembro).

Porém, o agravamento da situação orçamental portuguesa em 2010 levou o Governo a fazer cortes a nível financeiro no abono de família. Assim, o 4.º e 5.º escalões foram eliminados, deixando de ter direito ao abono de família (Marques 2018). No âmbito do Memorando de Entendimento (MoU) com a *Troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), no contexto de redução de despesas, foram previstos cortes no abono de família com o objetivo de reduzir as despesas sociais em pelo menos 350M€ (Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica 2011)

Em 2011, após a demissão de José Sócrates (PS), o PSD venceu as eleições em coligação com o CDS-PP e o novo Governo, liderado por Passos Coelho (PSD), assumiu a implementação do MoU, voltando-se para o cumprimento dos compromissos financeiros, em detrimento das políticas de apoio às famílias (Marques 2018). Em 2012, agravaram-se as condições de vida das famílias e dados indicam que 18,7% da população portuguesa estava, então, em risco de pobreza, sendo este maior entre os jovens menores de 18 anos (24,4%), nas famílias monoparentais (33,1%) e nas famílias com duas (19,8%) ou mais crianças (40,4%) (Wall et al 2015).

Após o fim do governo do PSD/CDS-PP, em 2015, o PS formou um governo minoritário com apoio parlamentar da esquerda (BE, PCP e PEV). Os cortes feitos no abono de família começaram a ser revertidos a partir de fevereiro de 2016, quando os montantes aumentaram de 20% para 35%, com um benefício adicional direcionado a crianças e jovens em famílias monoparentais (Decreto-Lei n.º 2/2016 de 06 de janeiro). Após a crise e devido ao declínio da natalidade, o aumento da prestação e o aumento dos escalões de rendimento constituiu uma forma de incentivar a natalidade ([Entrevista 8](#)).

### **3. Falta de continuidade da política fiscal pró-família**

As políticas de fiscalidade para apoiar as famílias e o abono de família são medidas de natureza diferentes, mas que se relacionam com o compromisso do Estado de bem-estar social em prover benefícios, bens e serviços. Enquanto o abono de família é uma medida de apoio direto às famílias, as políticas fiscais são uma forma de provisão indireta. Em Portugal, tem havido inconstância nos apoios financeiros diretos (como vimos acima), mas também nos indiretos, o que pode condicionar a decisão de ter filhos. Por exemplo, família a retirada de escalões do IRS torna o imposto menos progressivo.

Portugal tem sido um país com alto nível de despesas sociais indiretas, o que se tornou uma marca do seu regime fiscal e de bem-estar. Ao longo do tempo, as despesas indiretas, através das deduções fiscais, cresceram e a tributação tornou-se uma forma de mobilização de votos da classe média tanto pelo PS como pelo PSD (Branco e Costa 2019). Por exemplo, a análise dos programas eleitorais desses partidos entre 2005-2015 mostrou que a abordagem do PS se orientou para assegurar os apoios sociais e o PSD, por outro lado, orientou-se para a redução da carga fiscal para apoiar as famílias. O CDS-PP é o partido que mais fala em políticas fiscais para apoiar as famílias e critica o sistema fiscal por penalizar as famílias.

No que respeita às políticas fiscais, portanto, não tem havido continuidade, uma vez que as mudanças têm acontecido em função da alternância entre governos PS e PSD, bem como com os ciclos económicos de maior, ou menor, restrição orçamental, o que dificulta a segurança das famílias no que toca aos custos financeiros de ter mais um filho, podendo impactar a sua decisão relativamente a alargar a família.

No princípio da crise financeira de 2008, o PS, liderado por José Sócrates, incluiu no Orçamento de Estado para 2010 cortes nas deduções fiscais nas despesas de saúde, de educação e de formação, áreas nas quais as famílias tinham a maior parte das deduções fiscais e que passaram a ter tetos máximos de abatimento a partir do 3º escalão (desde 7410€) (Aníbal e Rodrigues 2010). No âmbito do controlo de gastos em função da austeridade, o MoU intencionou reduzir as despesas sociais e com deduções tributárias para assistência médica, uma vez que a maior parte das despesas tributárias portuguesas se davam na área da saúde (Branco e Costa 2019).

Com a demissão de José Sócrates (PS) em 2011, o PSD, liderado por Passos Coelho, em coligação com o CDS-PP, venceu as eleições legislativas de 2011 e as políticas fiscais sofreram alterações, considerando o aumento da carga fiscal por causa da crise. Em 2013, a carga fiscal das famílias aumentou, tendo sido eliminados três escalões de rendimento do IRS que passou de 8 para 5 escalões (Branco e Costa 2019, Wall et al 2013). Assim, os novos limites de dedução à coleta traduziram-se num aumento da carga fiscal das famílias cujo rendimento vinha do trabalho, particularmente das famílias com filhos (Wall et al 2013).

Em 2014, foi aprovada uma reforma do IRS que, entre outros, criou um quociente familiar (Lei n.º 82-E/2014 de 31 de dezembro). Este passou a fazer a divisão do rendimento tributável pelo total de pessoas do agregado familiar, em que cada membro com rendimento valia 1 e cada descendente ou ascendente valia 0,3 (Santos 2014). A ponderação desses valores passou a determinar a taxa de IRS, implicando para as famílias mais numerosas maior redução da taxa de IRS

O PS considerava o quociente familiar injusto, pois beneficiava os filhos em função do rendimento dos pais e não beneficiava as crianças da mesma forma (Entrevista 9) e, em 2015, após vencer as eleições, substituiu o quociente familiar por uma dedução fixa de 600€ por filho, majorada em 125€ para crianças até três anos de idade (Guerreiro 2019). Em 2018 e 2019, as despesas gerais familiares estavam sujeitas a uma dedução à coleta do IRS de 35%, com o máximo de 250€ por contribuinte e 500€ por casal (Autoridade Tributária e Aduaneira 2019). As despesas com saúde podiam ser deduzidas em 15%, até ao limite de 1000€ por agregado familiar, e as despesas com educação e formação até 30% do IRS (Autoridade Tributária e Aduaneira 2019).

No que respeita às políticas fiscais, portanto, não tem havido continuidade, uma vez que as mudanças têm acontecido em função da alternância entre governos PS e PSD, bem como com os ciclos económicos de maior, ou menor, restrição orçamental, o que dificulta a segurança das famílias no que toca aos custos financeiros de ter mais um filho, podendo impactar a sua decisão relativamente a alargar a família.

## Condições que não permitiram a continuidade das medidas pró-famílias

### 1. Conflitualidade de objetivos

O abono de família e a política fiscal pró-família têm objetivos que podem ser conflituosos, nomeadamente incentivar a natalidade e redistribuir a riqueza. Em Portugal, o segundo objetivo tem sido predominante. Por este motivo, estas políticas são muito dependentes do posicionamento ideológico dos governos. Na alternância das legislaturas entre PS e PSD, PSD/CDS-PP percebe-se que, no discurso e nas decisões políticas, o abono de família e a fiscalidade sofreram alterações de acordo com a ideologia dos partidos (ora mais universalista, ora mais restritiva). Essa variação direcionou-se em alguns momentos para os grupos socialmente mais vulneráveis (com menos rendimentos e mais filhos), no caso do abono de família, e em outros momentos na defesa da diminuição da carga fiscal das famílias.

### 2. Instabilidade económica

As dificuldades orçamentais nos períodos de crise económica, em que se verifica o aumento do desemprego e da dívida pública, explicam a inconstância da política fiscal e do abono de família. Durante a crise de 2008, a redução do número de escalões em matéria de abono de família, bem como de deduções fiscais no IRS, resultou no aumento da carga fiscal e em mais restrições ao abono de família. Após a recuperação económica, foram reintroduzidos os escalões do abono de família e também os escalões de IRS que haviam sido eliminados.

### 3. Falta de institucionalização da política

A instabilidade das políticas de família é ainda reforçada pelo facto de estas medidas poderem ser modificadas através do Orçamento de Estado - não precisam de leis ou modificações constitucionais. Estas mudanças criam um efeito que se auto-reforça: tanto o abono de família como as políticas fiscais pró-família, são mais suscetíveis de serem cortadas, em necessidade de consolidação fiscal, do que políticas mais institucionalizadas como pensões, por exemplo.

### 4. Complexidade do problema a resolver

Influenciar o aumento da natalidade através de políticas de família é de grande complexidade, já que múltiplos fatores e dimensões influenciam a escolha individual de ter, ou não, filhos. Consequentemente, uma única política tem um efeito residual sobre a natalidade, pois a dimensão pessoal e económica são dois fatores que influenciam maioritariamente a decisão de ter, ou não filhos. Além disso, a complexidade do problema também faz com que as políticas sejam mais vulneráveis com mudanças ideológicas ou económicas. Para resolver estas questões estruturais são necessárias mudanças mais profundas, como a correção dos desequilíbrios no mercado de trabalho e a redução da precariedade.

4.

**SEGURANÇA  
SOCIAL**

---



## 4.1.

CASO HÍBRIDO:

# **A IMPLEMENTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE SOLIDARIEDADE (CES) E A NÃO IMPLEMENTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SUSTENTABILIDADE (CS)**

## Resumo das medidas

Em 2011, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), medida de carácter provisório, foi aprovada pelo Governo do Partido Socialista (PS) (Lei n.º 55-A/ 2010 de 31 de dezembro). Na sua primeira versão, aplicava um corte de 10% a pensões superiores a 5000€ pagas pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações (CGA). Em 2014, ainda durante a vigência da CES, o Governo PSD/CDS-PP propôs uma nova medida, de carácter permanente, que, segundo o Governo, responderia à necessidade de garantir a subsistência do sistema da Segurança Social: a Contribuição de Sustentabilidade (CS). A CS começaria a ser aplicada a uma taxa mínima de 2% sobre pensões superiores a 1000€, até uma taxa máxima de 3,5% para pensões acima dos 3500€ e as receitas eram destinada à Segurança Social. Porém, ainda no Governo PSD/CDS-PP, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade da medida em setembro de 2014. A CES foi extinta através da Lei n.º 159-B/2015 de 30 de dezembro, estabelecendo-se o seu fim para 2017. O Anexo V resume as alterações à CES entre o seu início e fim.

## Contexto das medidas

Em Portugal, a inscrição na Segurança Social é obrigatória e universal, existindo dois sistemas principais de pensões: a Caixa Geral de Aposentações (CGA) para os funcionários públicos e o Regime Geral de Segurança Social (RGSS) para os trabalhadores do setor privado (Carolo 2015). Ainda que não seja unificado, o sistema de pensões é totalmente público e cobre os riscos de «morte, invalidez, velhice, doença, desemprego» (Carolo 2015, p. 10). A caracterização demográfica da população portuguesa é um dos principais desafios para a sustentabilidade do sistema de segurança social português. Atualmente, a esperança média de vida é de 81 anos e desde os anos 2000 que o número de idosos ultrapassa o número de jovens (Oliveira e Gomes 2019). Destaca-se ainda que Portugal é o país da OCDE com a maior taxa de substituição das pensões, isto é, a diferença média entre o último salário e a primeira pensão: 59% entre os países da organização, 90% em Portugal para as carreiras contributivas completas (OCDE 2019).

Em 2007, a reforma da Segurança Social foi levada a cabo pelo Governo PS e a sua grande novidade consistiu na introdução do fator de sustentabilidade da Segurança Social. Este prende-se com a evolução da esperança média de vida e tem impacto direto no cálculo do valor das pensões. A reforma de 2007 foi considerada exemplar pela OCDE e pela UE, pois Portugal reagiu com antecipação para o reforço das finanças públicas, perante um cenário futuro adverso e comum a todos os sistemas de segurança social da UE (Carolo 2015).

No período da *Troika*, o fator de sustentabilidade introduzido em 2007 foi agravado, passando o ano referência da esperança média de vida a ser 2000, portanto, cortando mais na reforma antecipada. Após o resgate e na vigência do governo PS (2015-2019), o fator de sustentabilidade foi eliminado para todos aqueles que tendo atingido os 60 anos, mas não a idade reforma, tivessem um total de 40 anos de serviço.

Em 2008, apenas um ano depois desta reforma, houve uma desaceleração acentuada da economia portuguesa a seguir ao colapso financeiro do Lehman Brothers (Moury e Standring 2017) e em 2009, depois de uma breve política de expansão fiscal, a União Europeia pressionou Portugal a adotar políticas de consolidação fiscal (De Giorgi, Moury e Ruivo 2015). Neste período, devido ao crescente desemprego, agravou-se o problema de desequilíbrio entre contribuições e despesas, pondo em causa a sustentabilidade da Segurança Social.

## Implementação das medidas

### CES no PEC III

De forma a responder à crise económica, o Governo minoritário do PS preparou três pacotes de austeridade conhecidos como Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) I, II e III que foram viabilizados com a abstenção do maior partido da oposição, o Partido Social Democrata (PSD). O PEC III previa, entre outras reduções nas prestações sociais, que as pensões acima dos 5000€ fossem cortadas em 10% (Diário de Notícias 2010). A CES foi incluída no Orçamento de Estado para 2011, aprovado pela Lei n.º 55-A/ 2010 de 31 de dezembro, como medida de austeridade para responder às dificuldades económicas conjunturais que o país atravessava.

Em 2011, o Primeiro-Ministro socialista, José Sócrates, recusou-se a solicitar assistência financeira, mas concordou em negociar com a UE o que ficou conhecido como «programa sombra». Este levou à intervenção de um grupo de representantes da Comissão Europeia (CE) e do Banco Central Europeu (BCE), em Portugal, para elaborar um plano em conjunto com o governo (Dinis e Coelho 2012, Moury e Standring 2017). As medidas incluíam, entre outras, o alargamento da CES a pensões superiores a 1500€.

Este alargamento da CES não chegou a ser concretizado, uma vez que o PEC IV foi rejeitado na Assembleia da República com os votos contra de PCP, BE, PEV e do PSD que liderava as sondagens em 2011 e viu uma possibilidade real de chegar ao poder. Assim, mediante a reprovação do PEC IV, Sócrates precipitou a demissão do Governo. A 6 de abril de 2011, no início da campanha eleitoral, o governo interino solicitou o resgate e convocou a *Troika* (CE, BCE, FMI).

### CES no MoU

A negociação do Programa de Assistência Financeira (Memorando de Entendimento, MoU) com a *Troika* foi levada a cabo durante a campanha eleitoral para as legislativas de 2011 e terminou a 17 de maio de 2011 e contou com a participação de PS (à data, governo), PSD e CDS-PP. O programa previa um resgate de 78M€ e, especificamente no que toca às pensões, o MoU estabelecia, seguindo a proposta incluída no PEC IV, a redução de pensões acima de 1500€, com taxas progressivas, de forma a encaixar, pelo menos, 445M€ (para 2012); congelava as pensões, suspendendo a indexação dos seus valores (para 2012), exceto para as pensões mais baixas; definia a convergência de deduções fiscais em sede de IRS para rendimentos do trabalho e pensões, permitindo encaixar 150M € (para 2012, mantendo-se, no mesmo valor, em 2013).

A relação da CS com o IVA e as contribuições dos trabalhadores para a Segurança Social - ambos considerados pelo TC como instrumentos conjunturais, facilmente alteráveis - contribuiu para que a CS não fosse percebida como uma medida estrutural.

### **Implementação do MoU**

Após a vitória eleitoral do PSD/CDS-PP em 2011, para cumprir rapidamente com os cortes de despesas em pensões concordados no MoU, em janeiro de 2012, a CES foi alargada e passou a vigorar o corte de 25% para pensões acima de 5030,64€ e de 50% para pensões acima de 7545,96€ (Martins 2015). No ano seguinte, o Orçamento de Estado para 2013 incluiu uma nova versão da CES: as pensões entre 1350€ e 1800€ passaram a ter um corte de 3,5%; para pensões entre os 1800€ e os 3750€, foi aplicado uma taxa de 16% (Orçamento do Estado 2013). Além disso, as pensões superiores a 3750€ foram cortadas em 10% e foi ainda estabelecida uma taxa adicional de 15% para pensões entre os 5030,64€ e os 7545,96€ e de 40% a partir dos 7545,96€. O Governo, portanto, foi para além do MoU dado que os cortes começavam nas pensões acima de 1350€ e não 1500€, como acordado. Segundo apurado em entrevista, a não ser que fossem feitos cortes nas pensões mais baixas, o que era politicamente custoso e injusto do ponto de vista social, não seria possível atingir os 445M€ a arrecadar, como acordado com a *Troika*; assim, para o Governo, tornava-se necessário ir além do MoU (Entrevista 10).

Em agosto de 2013, o Governo começou a negociar com os sindicatos a Lei da Convergência das pensões da CGA e da Segurança Social, implicando o corte de 10% nas pensões acima dos 600€ pagas pela CGA, com o objetivo de conter custos. Foi em resposta ao chumbo desta medida pelo Tribunal Constitucional, em dezembro de 2013, mediante pedido de fiscalização do PCP, BE e PEV, que o Governo apresentou, no primeiro trimestre de 2014, um orçamento retificativo que redesenhou a CES. Este orçamento diminuiria o valor a partir da qual esta era aplicada (de 1350€ para 1000€), de forma a compensar a receita que não iria obter com a Lei da Convergência. A CES (a partir dos 1000€) tornava-se assim bastante mais abrangente do que tinha sido inicialmente decidido (1500€) no MoU.

Em 2015, um ano depois da saída da *Troika*, as eleições legislativas deram lugar a um governo minoritário do PS com o apoio parlamentar dos partidos à sua esquerda (BE, PCP, PEV) - inédito na democracia portuguesa - sob o mote de reversão da austeridade. Neste seguimento, a CES passou a ser aplicada apenas para pensões superiores a 4611€ (Martins 2015). No mesmo ano, a Lei n.º 159-B/2015 de 30 de dezembro previu a extinção da CES para 2017.

### **A Contribuição de Sustentabilidade (CS)**

Perante o chumbo da redução de salários da função pública a partir de 675€ mensais pelo Tribunal Constitucional, em Maio 2014, a *Troika* exigiu medidas alternativas. A *Troika* pôs ainda em causa os valores dos cortes nas pensões, alegando que o limiar de 1000€ era demasiado elevado. O Governo, por sua vez, não estava disposto a descer este valor, antecipando as repercussões no Tribunal Constitucional (Pires e Martins 2015). Assim, insistiu numa prolongação do programa de ajustamento que desse tempo para o Tribunal Constitucional analisar outras medidas, antes de se ver obrigado a

avançar com alternativas. Porém, o FMI e o Governo não concordavam quanto aos prazos do prolongamento do programa de ajustamento. O FMI duvidava de uma resolução dos problemas em apenas três meses (o desejo do Governo) e o Governo não podia prolongar mais o programa, correndo o risco de não conseguir encenar uma mudança de ciclo político e capitalizar no último ano antes das eleições legislativas. Deste modo, sem acordo quanto à extensão do programa, o Governo optou por abdicar de apresentar alternativas para cumprir os objetivos concordados com a *Troika*, e assim renunciou à última tranche do empréstimo de junho de 2014 (Pires 2015), declarando a saída «limpa» do programa no dia 4 maio de 2014. Dois meses depois, ainda com a CES em vigor, mas já depois do programa de ajustamento, foi proposta pelo Governo PSD/CDS-PP a Contribuição de Sustentabilidade (CS) - uma medida de carácter duradouro que substituiria a CES, de natureza temporária. O Governo justificou a medida como cumprindo, em parte, o objetivo de garantir a sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões.

Os pormenores da CS não constavam do acordo entre o Governo e a *Troika*. Contudo, os relatórios da Comissão Europeia sobre o cumprimento do programa, bem como algumas atualizações do MoU, já vinham fazendo referência à necessidade da adoção de medidas mais estruturais e permanentes para garantir a consolidação orçamental no período pós-intervenção, nomeadamente uma reforma das pensões. Para este efeito, foi criado um grupo de trabalho e ficou estabelecido que a reforma dar-se-ia em três eixos: o aumento da idade da reforma, através do fator de sustentabilidade; a convergência dos sistemas de pensões (Segurança Social e CGA), chumbada pelo Tribunal Constitucional e remediada pelo alargamento da CES; intensificar a prova de rendimentos na atribuição de pensões de sobrevivência a beneficiários de outras pensões da CGA e da Segurança Social. A CS previa também o aumento do IVA de 23% para 23,25%, cuja receita seria consignada à Segurança Social, bem como o aumento da contribuição dos trabalhadores para a Segurança Social de 11% para 11,2%.

Neste seguimento, em junho de 2014, foi apresentada a Contribuição de Sustentabilidade. No argumentário do Governo, ao invés de responder a um cenário de crise, a CS responderia a um problema estrutural: o desequilíbrio entre contribuições e prestações na Segurança Social ([Entrevista 10](#)). A CS foi aprovada no dia 4 de agosto de 2014, na Assembleia da República, pelo PSD e CDS-PP, com os votos contra do PS, BE, PCP e PEV, sendo que o PCP e o BE apresentaram requerimentos para que a medida fosse constitucionalmente revista. Em agosto de 2014, a CS foi submetida a revisão de constitucionalidade por parte do Presidente da República (Cavaco Silva). O Tribunal Constitucional acabou por chumbar a medida, refutando os argumentos do Governo. Em primeiro lugar, a semelhança entre a CES (que foi várias vezes alterada) e a CS dificultaram o enquadramento da CS como uma medida estrutural e estável. Além disso, a relação da CS com o IVA e as contribuições dos trabalhadores para a Segurança Social - ambos considerados pelo TC como instrumentos conjunturais, facilmente alteráveis - contribuiu também para que a CS não fosse percebida como uma medida estrutural. Por fim, as taxas da CS, ainda que mais progressivas que a CES, incidiam desproporcionalmente sobre os rendimentos médios, o que, na ótica do TC, a tornava uma medida socialmente injusta, já que parecia objetivar a arrecadação rápida de receita, em detrimento da progressividade.

O chumbo da CS pelo Tribunal Constitucional, no verão de 2014, coincidiu com o aproximar do fim do programa de resgate financeiro. De maneira a cumprir os objetivos da CS, uma das reformas associadas à última tranche do resgate, o Governo teria de reformular a proposta para ultrapassar o bloqueio do TC. Esta situação levou o Governo a negociar com a *Troika* um prolongamento do programa. Sem acordo quando à prorrogação do programa (a *Troika* pretendia um período superior ao proposto pelo Governo), o Governo abdicou de cumprir os objetivos a que se propunha com a CS, bem como da última tranche do resgate financeiro em junho de 2014, preferindo não apresentar alternativas (Pires e Martins 2015).

## Condições que permitiram a implementação da CES/ adoção CS

### 1. Crise financeira e o resgate

O PEC III, pacote de austeridade preparado pelo PS, apresentou a CES como uma das medidas a ser implementada no momento de crise. Em 2011, com a assinatura do Memorando de Entendimento (MoU), Portugal assumiu a responsabilidade de cumprir os objetivos acordados, entre eles, a redução das pensões a partir dos 1500€. Esta situação de crise, conforme os nossos entrevistados do Governo, abriu uma «janela de oportunidade» para fazer uma reforma que consideravam necessária para a sustentabilidade da Segurança Social. Com um Governo de maioria absoluta que se ancorou nas obrigações internacionais, a oposição não conseguiu travar as medidas no Parlamento, tendo-se refugiado amiúde no Tribunal Constitucional. Porém, o Tribunal, reconhecendo o carácter extraordinário da situação de crise, deixou passar a CES como medida transitória. Entre 2011 e 2014 a CES foi sendo alargada pelo Governo PSD/CDS-PP. Os alargamentos foram garantindo a progressividade da contribuição de forma a garantir a sua constitucionalidade.

### 2. Saliência do problema no debate político e a existência de reformas anteriores

As reformas feitas à Segurança Social entre 2000 e 2007 introduziram o debate sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social e abriram o precedente para políticas do lado da despesa (cortes). A CES surge no agravamento do contexto, pela associação da crise e do desemprego (mais despesa e menos receita para a Segurança Social). Assim, combinou um problema estrutural saliente com um problema conjuntural que serviram de base de legitimação à sua implementação.

## Condições que impediram a continuidade da CES / implementação da CS

### 1. Fim do programa de ajustamento

O fim do programa de ajustamento, agravado pelo facto de o Governo ter dispensado a última tranche, fechou a «janela de oportunidade» aberta, por um lado, pela crise, e depois, pela presença da *Troika* em Portugal. Não menos importante é o facto de a CS ter sido proposta no verão de 2014, uma altura em que o Governo se preparava para entrar no último ano da legislatura. Assim, o chumbo da CS pelo Tribunal Constitucional não foi ultrapassado, tendo a medida caído por falta de condições políticas para avançar.

### 2. Falta de consenso e mudança de Governo

Em outubro de 2015, as eleições legislativas abriram caminho a um governo PS, apoiado pelo PCP, BE e PEV sob forma de um acordo parlamentar. Este acordo teve como objetivo primordial a mudança efetiva de ciclo político, propondo-se a devolver cortes feitos durante a *Troika*. Apesar de ter sido o PS a avançar com a CES (2011), ao longo do período de resgate a CES foi amplamente alterada, na medida em que deixou de exigir esforços apenas às pensões mais elevadas e passou a abranger pensões próximas do salário médio. As alterações à CES permitiram ao PS distanciar-se desta medida e, tendo em conta o mote do acordo parlamentar, revertê-la no seu mandato. Deste modo, a partir de 2015, a CES foi sendo gradualmente revertida, tendo cessado em 2017.

### 3. Tribunal Constitucional

Ao contrário da CES que o Tribunal Constitucional deixou passar como medida provisória e excepcional, tendo em conta o contexto da crise, o mesmo não aconteceu com a CS. O argumentário do governo relativamente à CS combinava, o contexto de disciplina orçamental da crise, mas não contava já com o peso do programa de ajustamento que estava prestes a terminar. Além disso, o TC não viu na CS, ao contrário do que era alegado pelo Governo, uma solução para o problema estrutural da sustentabilidade da Segurança Social, antecipando uma eventual instabilidade da medida, tal como sucedeu na CES. Adicionalmente, a CS enquanto resposta estrutural, carecia de profundidade e abrangência, não alterando substancialmente o paradigma da Segurança Social. Deste modo, o Tribunal Constitucional que não tinha impedido a CES, serviu, mais tarde, de obstáculo à implementação da Contribuição de Sustentabilidade.

## 4.2.

### MEDIDA NÃO IMPLEMENTADA: **CRIAÇÃO DE UM IMPOSTO SOBRE HERANÇAS**

#### Resumo da medida

Em 2015, o Partido Socialista (PS) propôs um imposto sobre heranças (conhecido como «imposto sucessório») a partir de 1M€, com o objetivo de diversificar as fontes de financiamento da Segurança Social e de promover mais justiça fiscal, reduzindo desigualdades de riqueza que se perpetuam por gerações. O governo equacionou avançar com o imposto em 2017, mas não concretizou essa intenção. A proposta voltou ao debate público durante a campanha para as legislativas de 2019, por iniciativa do Bloco de Esquerda (BE) que a colocou no seu programa eleitoral, ao contrário do PS.

#### Contexto da medida

Em 2004 foi extinto o imposto sucessório em Portugal, apesar de a sua abolição não constar do programa do governo de coligação do Partido Social Democrata e do Centro Democrático Social-Partido Popular (PSD/CDS-PP). A sua introdução na agenda política ocorreu, segundo notícias da altura, por pressão do CDS-PP, tanto durante a campanha eleitoral, como na Assembleia da República e no seio do Governo. As heranças ficaram, na prática, isentas de imposto e Portugal passou a fazer parte do grupo de nove Estados-Membros da União Europeia que não praticam este imposto, como a Áustria, a Roménia, ou a Suécia.

A ausência do imposto sucessório dá-se num contexto de crescentes desigualdades económica em Portugal. A título ilustrativo, a nível europeu, o país integra o segundo grupo de países mais desiguais da Europa, em termos de distribuição de rendimento, ao lado da Itália, da Grécia, abaixo da Roménia, ou da Lituânia, e acima de países como a Polónia, ou a República Checa. O conjunto dos 20% com mais rendimento, ganham 5,22 vezes mais que os 20% com menos rendimento. Esta desigualdade perpetua-se no tempo e cristaliza a transmissão intergeracional da riqueza, mas também da pobreza. Segundo o Banco de Portugal, em 2017, as famílias pertencentes ao conjunto das 10% mais ricas detinham 53,9% da riqueza total das famílias. Portugal é ainda o terceiro país mais envelhecido da UE, o que põe em risco a sustentabilidade da Segurança Social (Reis e Gomes 2019).

A medida apresenta-se como solução num contexto em que a taxaço dos rendimentos do trabalho pode não ser suficiente face aos desafios que se colocam ao sistema de previdência social, ameaçado pelo envelhecimento da população, a diminuição dos rendimentos do trabalho e a concentração da riqueza nas gerações mais velhas.

Segundo a OCDE e o FMI, a riqueza reforça-se geracionalmente. Por isso, taxar a sua transmissão é uma forma de a redistribuir. Esta proposta está em linha com as conclusões do estudo sobre justiça intergeracional e heranças levados a cabo pela Resolution Foundation (Corlett 2018): a medida apresenta-se como solução num contexto em que a taxaço dos rendimentos do trabalho pode não ser suficiente face aos desafios que se colocam ao sistema de previdência social, ameaçado pelo envelhecimento da população, a diminuição dos rendimentos do trabalho e a concentração da riqueza nas gerações mais velhas (Corlett 2018). Contudo, pode ter limitações, como a dificuldade em taxar património mobiliário, dada a fácil circulação de capitais. De acordo com o FMI, as receitas deste imposto têm diminuído na OCDE (cerca de 40% desde 1970), apesar de existirem exceções (por exemplo, França e Bélgica).

### (Não) Implementação da medida

Em 2015, a primeira referência ao imposto sucessório foi feita no relatório «Uma Década para Portugal», elaborado por académicos ligados ao PS, entre os quais, Fernando Rocha Andrade (futuro Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais). O documento viria a servir de base ao programa eleitoral do PS. De acordo com representantes políticos e jornalistas que entrevistámos, o lançamento do popular livro de Thomas Piketty, «O Capital no Século XXI», bem como a sua visita a Lisboa no rescaldo da intervenção da *Troika*, generalizou o debate sobre alternativas à austeridade e motivou a proposta por parte do PS. Após receber Piketty na sede nacional do PS, em conferência de imprensa, António Costa defendeu a diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social e o retorno do imposto sucessório. Assim, o programa do PS para as legislativas de 2015 incluiu um imposto sobre heranças a partir de 1M€, consignando a receita à Segurança Social. De acordo com Rocha Andrade que entrevistámos, apesar da estimativa de receita apresentada no relatório (100M€/ano), a medida não tinha sido ainda alvo de estudo, pelo que o PS preferiu não adiantar pormenores no seu programa (Entrevista 2). Do mesmo modo, os partidos da esquerda radical não discutiram este imposto na campanha eleitoral, nem o incluíram nos seus programas. Segundo o deputado do BE que entrevistámos, o imposto foi deixado de fora, não por falta de concordância quanto à medida, mas porque havia dúvidas relativamente à sua exequibilidade e popularidade. Acrescentou ainda que a oposição a um imposto é tanto maior quanto mais as «classes altas» sobre as quais incide conseguem «manipular» a perceção do imposto através dos *media*. Por seu turno, o PS não quis fazer bandeira eleitoral da criação de um imposto, preferindo concentrar-se na redução de outros impostos, apostando no discurso da reversão da austeridade (Entrevista 2).

Como resultado das eleições, o PS formou governo com o apoio parlamentar da esquerda parlamentar, firmando acordos com cada um dos partidos - o BE, o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista «Os Verdes» (PEV). Esta situação inédita abriu espaço à concretização de medidas

como o imposto sucessório que, contudo, não integrou estes acordos que estabeleceram os objetivos mediante os quais BE, PCP e PEV garantiam apoio ao governo minoritário de António Costa. Para o deputado do BE, a medida não constituiu prioridade porque se antecipava uma difícil implementação. Não obstante, o PS incluiu a medida no seu programa de governo (2015-2019).

De acordo com notícias veiculadas pelo Dinheiro Vivo e pelo Jornal de Negócios, deu-se no início da legislatura uma «corrida às doações em vida» para escapar ao imposto, ainda que não houvesse nenhuma indicação, até à data, de que o imposto avançaria (Tiago 2016). Para Rocha Andrade e para o jornalista que entrevistámos que trabalhou sobre a medida, a iminência do imposto sucessório representou uma oportunidade para os escritórios de advogados lucrarem com processos de doações. A título de exemplo, uma sociedade de advogados publicou no seu site que: «[...] o mais prudente é presumir que a medida irá mesmo avante [...] Da nossa parte, acreditamos que o tempo de agir sem sobressaltos e planear o futuro é agora, antes de o imposto «existir» (...).»<sup>3</sup>

O imposto foi considerado um ano depois, na preparação do OE para 2017, num grupo de trabalho sobre Segurança Social formado pelo Governo, PS e BE. Porém, de acordo com Rocha Andrade e o deputado do BE, chegou-se à conclusão de que o imposto sucessório não seria uma solução viável para taxar património, considerando a sua impopularidade e difícil aplicação.

A impopularidade é corroborada por um estudo da Fundação Calouste Gulbenkian sobre perceções acerca da justiça intergeracional, segundo o qual, por exemplo, quando questionados sobre se as heranças devem ser taxadas para criação de um fundo a ser usado por gerações futuras, 50,4% dos inquiridos discordaram (Maximiano 2018). Dos 49,6% que concordam com esta medida, 8,2% considerava que todas as heranças deviam ser taxadas, 21,7% considerava que o nível de riqueza de quem recebeu a herança devia ser tido em conta, enquanto que 19,6% considerava que o montante da herança devia ser tido em conta (Maximiano 2018). Para a impopularidade da medida contribuiu também a taxação da transmissão de empresas entre familiares, por via de herança. Segundo dados do Banco de Portugal, as empresas são o ativo com maior peso (35,4%) entre as famílias mais ricas. Além disso, 99% do tecido empresarial português é composto por pequenas e médias empresas, frequentemente de gestão familiar (Pordata). Para o deputado do BE, a medida entra em contradição com um determinado «conservadorismo da sociedade portuguesa que preza a família e a sua relação com a propriedade» (Entrevista 3). Por outro lado, poderia ser vista como um «ataque» à propriedade privada, um dos valores base da economia de mercado. Do levantamento de notícias sobre a medida, entre abril 2015 e agosto de 2016, quase todas foram elaboradas pelo Negócios e pelo Dinheiro Vivo, dois jornais económicos. O jornalista que entrevistámos, ligado a estas publicações, afirmou que a medida suscitou interesse entre o setor empresarial que, segundo Rocha Andrade, constituiu uma força de bloqueio ao imposto sucessório.

A nível da aplicabilidade do imposto, o Governo e o BE concluíram que o imposto era pouco exequível. Primeiro, porque o capital tem um elevado potencial para lhe escapar, obrigando ao reforço da fiscalização e correndo o risco de o imposto se tornar demasiado «caro», comparativamente à receita. Segundo, não estando o imposto incluído nos acordos de dupla tributação a nível da UE, seria necessário revê-los, o que implicaria um grande esforço técnico e diplomático (Entrevista 2). Por último, segundo Rocha Andrade, o imposto sucessório poderia entrar em conflito com a estratégia de atração de investimento estrangeiro, baseada em condições fiscais atrativas, por exemplo, através dos pensionistas do centro e norte da Europa, comumente conhecidos por «residentes não habituais» (Entrevista 2).

<sup>3</sup> Nuno Cerejeira Namora, Pedro Marinho Falcão & Associados, Sociedade de Advogados, «Fazer Partilhas Em Vida Para Fugir Ao Imposto», December 2015, <http://www.sociedadeadvogados.eu/newsletter/2015/12.php>.

Em suma, para além do elevado custo político da medida, tendo em conta a sua possível impopularidade, a difícil aplicação do imposto contribuiu também para que fosse abandonado. Foi neste contexto que surgiu o Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), popularmente conhecido por «Imposto Mortágua»: uma taxa aplicada a contribuintes com património imobiliário superior a 600 mil euros. Este imposto foi implementado com o Orçamento de Estado para 2017 e acabou por cumprir a função de um imposto sobre grandes fortunas, segundo o deputado do BE e que, segundo Rocha Andrade, não apresentava os problemas associados ao imposto sucessório.

Em 2019, o imposto voltou a surgir no debate político pela mão do Bloco de Esquerda. Segundo o deputado do BE, o imposto foi incluído no seu programa eleitoral, mais por convicção ideológica do que por pragmatismo. Por seu turno, o PS deixou cair a proposta. Pelas razões mencionadas anteriormente, esta medida nunca foi uma prioridade para o PS. Ao contrário das legislativas de 2015, o PS formou governo dispensando acordos parlamentares. Não obstante, negociou medidas com os partidos à sua esquerda para viabilizar o OE para 2020. Contudo, o imposto sucessório não foi considerado.

## Condições que resultaram na não implementação de um imposto sobre heranças (Imposto Sucessório)

### 1. Impopularidade da medida

Perceção generalizada de que a criação de impostos é impopular. No imposto sucessório, existe ainda a perceção de que taxar heranças é um tema socialmente sensível e que pode trazer custos eleitorais a quem o proponha ativamente. Para além disso, durante o processo de discussão da medida, não se geraram grupos que apoiassem a medida, antes pelo contrário.

### 2. Complexidade da medida e falta de estudos científicos

O formato inicial da medida e a receita potencial resultaram da aplicação de formatos existentes no estrangeiro (como na Irlanda) e não resultaram de um estudo consistente sobre a realidade portuguesa, o que tornou difícil adotar uma estratégia de comunicação dos seus possíveis ganhos a curto/médio prazo e nas perdas, caso a medida não fosse implementada. A necessidade de estudos é também tanto maior quanto maior é a complexidade da medida, nomeadamente relacionada com a fácil circulação de capitais que tornaria a sua taxação difícil; a incompatibilidade com outras estratégias fiscais (atração de investimento estrangeiro, por exemplo, através dos residentes não habituais); as dificuldades de compatibilização da medida com os acordos de dupla tributação que Portugal já tem em vigor com outros países. Sem certezas, a discussão sobre a medida acabou por ser levada a cabo pelos *media*, tendo o governo sido sempre mais reativo do que ativo na discussão do imposto.

### 3. Adoção de medida alternativa

A adoção do «Imposto Mortágua» para o orçamento de 2017 permitiu a tributação do património imóvel (mais fácil de tributar) e ditou o abandono do PS relativamente à ideia de tributar o património por via de heranças, em vez de ter servido para «abrir caminho» para a implementação do imposto sucessório numa fase mais avançada da legislatura.

# 5.

## **TRABALHO**

---



## 5.1

MEDIDA IMPLEMENTADA:

# **ALTERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DESPEDIMENTO POR EXTINÇÃO DO POSTO DE TRABALHO**

LEI Nº 27/2014 DE 08 DE MAIO

### Resumo da medida

Entre 2012 e 2014, o Governo do Partido Social Democrata e do Centro Democrático Social-Partido Popular (PSD/CDS-PP) levou a cabo uma alteração aos critérios de seleção do despedimento por extinção do posto de trabalho. Desde 1976, sempre que uma empresa tivesse que recorrer a esta solução, o critério que guiava a decisão de quem era despedido, em caso de pluralidade de postos de trabalho com conteúdo funcional idêntico, era a antiguidade (*first in, last out*). Após um longo processo legislativo que incluiu um veto do Tribunal Constitucional e forte contestação por parte dos parceiros sociais e oposição, o Governo chegou a uma formulação acolhida pelo Parlamento e ratificada pelo Presidente da República, dando origem à Lei nº27/2014 de 08 de maio. Esta formulação determinou que o despedimento seria decidido de acordo com um conjunto de critérios hierarquicamente organizados, sendo o principal o desempenho.

### Contexto da medida

A legislação laboral portuguesa remonta ao período pós-ditadura e é, por isso, fortemente marcada pelo contexto político democrático que se abriu a partir de 1974 (Távora e González 2016). Num cenário de baixos salários, as autoridades políticas desenvolveram um enquadramento legal que visava manter elevados níveis de emprego protegendo os trabalhadores por conta de outrem em contratos permanentes (Fishman 2010).

Ao longo das décadas e, principalmente, a partir da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, este modelo foi sendo flexibilizado pelos sucessivos governos, tanto de centro esquerda, como de centro direita. A liberalização do mercado laboral português fazia parte de uma estratégia mais abrangente de preparação da economia nacional para a abertura à globalização, comércio, fluxos de capitais e à concorrência através da liberalização económica (Cardoso e Branco 2018).

Este processo de liberalização conheceu a sua primeira etapa importante em 1989 com a adoção do «pacote laboral» pelo governo do PSD liderado por Cavaco Silva (Decreto-Lei n.º 64-A/89 de 27 de fevereiro). Este vasto conjunto de reformas operou uma marcante inovação ao nível da cessação do contrato de trabalho ao alargar o despedimento à extinção de posto de trabalho (Rebello 2014). Em 1991, a definição de despedimento por justa causa de trabalhadores permanentes foi novamente alargada, desta vez para incluir a inaptidão do trabalhador para o emprego como motivo para despedimento (Cardoso e Branco 2018).

Com exceção destas duas reformas, a legislação laboral portuguesa referente aos despedimentos manteve-se largamente inalterada até à crise da zona Euro em 2009. Já demissionário, e para fazer face à crescente deterioração das condições económico-financeiras, o Governo socialista de José Sócrates recorreu, em Maio de 2011, a financiamento externo. Este foi disponibilizado por um conjunto

de três organizações internacionais, União Europeia (UE), Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI) - a *Troika*. Este momento foi percebido tanto pelo governo do PS como do PSD-CDS como uma janela de oportunidade para dar passos mais determinantes para a flexibilização da legislação laboral (Moury e Standring 2017). Entre as medidas incluídas no Memorando de Entendimento (MoU), assinado pelo governo português, PSD, CDS e a *Troika*, estava a alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho.

## Implementação da medida

O Governo PSD/CDS-PP que ganhou as eleições legislativas de 2011 começou, desde logo, a implementar o MoU. Na área laboral, o Governo iniciou imediatamente contactos com os sindicatos e confederações patronais para avaliarem em conjunto a melhor forma de implementar as medidas constantes do MoU. Após negociações, as várias partes (com a exceção da CGTP) assinaram um Acordo Tripartido, «Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego», em Janeiro de 2012, onde constavam grande parte das medidas do MoU, incluindo a alteração aos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho (Conselho Económico e Social 2012).

Nas entrevistas que realizámos, os representantes da UGT - a central sindical que assinou o acordo, afirmaram que apesar de o acordo implicar uma perda de direitos para os trabalhadores portugueses, estas medidas eram cruciais face à situação de gravidade económica que o país atravessava na altura, bem como tendo em conta os compromissos assumidos pelo governo português junto das organizações internacionais (Entrevista 16).

As confederações patronais estavam, na generalidade, de acordo com os termos do Acordo Tripartido, incluindo a alteração aos critérios de despedimento. De acordo com o ex-Secretário de Estado do Trabalho, Pedro Martins, «esta era uma matéria que os patrões viam com bons olhos por valorizar a produtividade em vez da antiguidade» (Entrevista 15). Depois de recolhido o apoio dos parceiros sociais, o Governo iniciou o processo legislativo para adotar as reformas da legislação laboral e, em fevereiro de 2012, apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei 46/XII.

No que concerne ao despedimento por extinção do posto de trabalho, a Proposta de Lei considerava que a «obrigatoriedade de aplicação de um critério legal rígido para a seleção do posto de trabalho a extinguir, [...] (impunha) à empresa uma solução que poderá não ser a mais ajustada às suas necessidades e às dos trabalhadores» (Proposta de Lei 46/XII). A escolha de quem despedir deveria, contudo, seguir um critério relevante e não discriminatório, sob pena de ilicitude do despedimento.

Segundo o ex-Secretário de Estado do Emprego do Governo PSD/CDS-PP, Pedro Martins, além de estimular a produtividade, a alteração dos critérios de despedimento iria corrigir problemas de equidade geracional, já que a lógica do *first in, last out* prejudicava os trabalhadores mais jovens (Entrevista 15). Apesar da oposição dos partidos de esquerda no Parlamento, a Proposta de Lei foi aprovada por maioria com os votos favoráveis dos partidos que apoiavam o governo, PSD e CDS-PP, e com a abstenção do PS, dando origem à Lei n.º 23/2012 de 25 de junho. Neste caso, o facto de o governo ser apoiado pela maioria dos deputados no Parlamento foi crucial para que a medida fosse aprovada. Ademais, o PS não tinha condições para se opor à medida dado que esta constava do MoU, assinado por um governo apoiado por si meses antes.

Contudo, deputados do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista Português, duvidando da constitucionalidade das alterações ao código laboral aprovadas, pediram ao Tribunal Constitucional para as fiscalizar. O Tribunal, após avaliação, declarou a inconstitucionalidade de algumas das medidas, designadamente a alteração dos critérios para despedimento por extinção do posto de trabalho

(Acórdão 602/2013). Segundo o Tribunal Constitucional, a arbitrariedade que a medida preconizava violava o princípio da justa causa no despedimento acautelado pelo artigo 53º da Constituição.

Em 2014, o Governo retomou a intenção de alterar o critério para despedimento por extinção do posto de trabalho, apresentando a Proposta de Lei 207/XII exclusivamente sobre esta matéria. De acordo com Pedro Martins, havia grande pressão por parte da *Troika* para que se avançasse com a medida, apresentando uma nova formulação (Entrevista 15). Além disso, esta era uma medida importante para o Governo que considerava que a regra do último a entrar, primeiro a sair, já não era a mais conveniente, uma vez que potencializava o desemprego, sobretudo o desemprego jovem.

Assim, o Governo propôs um conjunto de critérios relevantes e não discriminatórios que deveriam ser atendidos pelo empregador na seleção do trabalhador a despedir, sem prejuízo do respeito pelo empregador da exigência legal de fundamentação que decorre do respetivo regime jurídico (Proposta de Lei n.º 207/XII). Os critérios, por ordem de importância, eram os seguintes: desempenho, habilitações académicas e profissionais, custo para a empresa, experiência, antiguidade e situação económica e familiar (Proposta de Lei n.º 207/XII).

Apesar da contestação social e política, o Governo, beneficiando do apoio maioritário no parlamento, viu a medida ser aprovada e ratificada dando origem à Lei nº 27/2014 de 08 de maio. Esta mantém-se ainda em vigor, apesar da coligação do PSD e CDS-PP ter sido substituída por um governo minoritário socialista com apoio parlamentar do BE, PCP e Os Verdes no parlamento em 2016. A legislação laboral sofreu poucas alterações durante a legislatura, entre 2016 e 2019, tendo sido uma das áreas de maior tensão entre os socialistas e os parceiros à sua esquerda. A intransigência do PS em reverter as alterações adotadas à legislação laboral durante a crise tornou-se numa das razões para a não renovação dos acordos de apoio parlamentar entre o PS e os partidos à sua esquerda (Patrício 2019).

## Condições que permitiram a implementação da alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho

### LEI Nº 27/2014 DE 08 DE MAIO

#### 1. Crise económica e pressão externa

O elevado desemprego relacionado com a crise deu condições ao Governo para enquadrar as medidas como soluções para estimular a criação de emprego, principalmente jovem, numa altura em que o desemprego desta camada era bastante elevado. Além disso, Portugal estava sob intervenção externa e esta era uma das medidas que constava do MoU assinado com a *Troika*.

#### 2. Tenacidade e insistência governamental

A maioria absoluta na Assembleia da República foi crucial para adoção da medida. Dada a resistência política, institucional e social à medida, a insistência e persistência do governo parece ter sido um fator crucial para a adoção da medida.

#### 3. Apoio inicial dos parceiros sociais e do maior partido da oposição

Uma versão inicial da medida foi apoiada por sindicatos (à exceção da CGTP), patrões e PS. Apesar de estes parceiros sociais terem modificado a sua postura mais tarde, este apoio inicial indicou que havia algum consenso sobre a necessidade de se alterar algo neste âmbito.

## 5.2.

# MEDIDA NÃO IMPLEMENTADA: CONTRATO ÚNICO DE TRABALHO

### Resumo da medida

Uma das características do mercado laboral português é a sua segmentação em que coexistem trabalhadores com contratos permanentes e vários trabalhadores com contratos de trabalho a prazo. Para dar uma resposta a este problema, o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD) consideraram a possibilidade de criação de um contrato único de trabalho que substituiria os contratos a prazo e permanentes, fundindo características de ambos. Esta proposta foi discutida por economistas próximos do PS e do PSD, tendo este último incluído a proposta no seu programa eleitoral e de governo, em 2011. Contudo, o contrato único não foi implementado durante do governo do PSD, ainda que corrigir a segmentação do mercado do trabalho fosse um dos objetivos do Memorando de Entendimento (MoU) com os credores internacionais que o PSD levou a cabo. Em 2015, o PS chegou a incluir a medida em versões preliminares do programa eleitoral, mas não a integrou na versão final.

### Contexto da medida

A legislação laboral portuguesa do período pós 25 de Abril dotou os trabalhadores com contratos sem termo de fortes proteções legais, por exemplo, através da contratação coletiva, garantindo segurança no emprego (Kovács 2004). A intenção prendia-se com compensar os baixos salários com forte proteção laboral. Porém, esta proteção constitui um obstáculo à flexibilidade das empresas no que toca à gestão dos recursos humanos, nomeadamente nos despedimentos (Kovács 2004). De forma a responder às exigências de flexibilidade por parte das empresas foi criada, em 1976, a figura do contrato a prazo, através do Decreto-Lei n.º 781/76 de 28 de outubro que, no entanto, não interferiu nos contratos sem termo previamente existentes (Cerejeira 2015). A criação dos contratos a prazo resultou, portanto, em dois esquemas contratuais paralelos com níveis diferentes de proteção - a segmentação do mercado de trabalho.

A elevada percentagem de trabalhadores com contrato a termo tem sido apontada como um dos principais problemas do mercado de trabalho português. Segundo o Eurostat, em 2018, 22% dos trabalhadores com contrato estavam nesta condição, um valor bastante acima da média da União Europeia (14%). A isto acresce o número de trabalhadores independentes - 16,5% do total de trabalhadores (Pordata), também acima da média da UE (14,2%) (ILO/Pordata 2018). Além de maior estabilidade profissional, os trabalhadores com contrato sem termo dispõem de maior proteção no emprego (por exemplo, indemnização por despedimento) e proteção social (acesso mais fácil ao subsídio de desemprego) dos que os trabalhadores com contratos a prazo ou independentes. Em termos geracionais, existe também alguma disparidade entre trabalhadores, já que a maioria dos trabalhadores a prazo são jovens entre os 18 e 24 anos (Cerejeira 2015, Silva e Pereira 2013). O contrato único vinha assim «corrigir» a segmentação do mercado de trabalho.

## (Não) Implementação da medida

A proposta do contrato único entrou no debate político em Portugal, em 2010, pela mão do PSD. Mais concretamente, a medida foi proposta por um grupo denominado «Mais Sociedade» que preparou o programa eleitoral do PSD, nomeadamente a agenda reformista de Passos Coelho, eleito presidente do PS em 2010 e futuro Primeiro-Ministro (2011-2015). Sucintamente, a medida pretendia fundir os dois esquemas contratuais (a termo e sem termo), procurando equilibrar os modelos de contratação, a segurança dos trabalhadores e a flexibilidade da empresa. Esta proposta ia ainda ao encontro da OCDE, segundo a qual o mercado de trabalho português era excessivamente rígido em relação a outros países e apresentava um alto nível de dualidade (OCDE 2019). Assim, o contrato único seria um contrato sem termo, mas com um maior período experimental e permitia invocar razões económicas para o despedimento individual, o que só era possível no despedimento coletivo. No caso do despedimento individual os motivos económicos poderiam apenas ser suscitados como justificação para a cessação do contrato por extinção do posto de trabalho. Para o PSD, a medida constituía também um incentivo à criação de emprego e à mobilidade de trabalhadores entre empresas. Porém, segundo o programa eleitoral, a medida não teria efeitos retroativos.

Este programa foi preparado aquando da negociação do Memorando de Entendimento entre o governo português, a *Troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e os partidos com assento parlamentar à altura, com exceção do Bloco de Esquerda, do Partido Comunista Português e do Partido Ecologista Os Verdes que recusaram participar nas negociações. A secção do MoU sobre mercado de trabalho era das mais extensas e mencionava a necessidade de implementar reformas na legislação laboral, nomeadamente com vista a combater a segmentação do mercado laboral, promover a criação de emprego e facilitar a mobilidade de trabalhadores. Apesar de o MoU não mencionar o contrato único, os objetivos do MoU e da proposta do PSD coincidiam.

Em Junho de 2011, o PSD ganhou as eleições legislativas, formou um governo de coligação com o CDS-PP e incluiu o contrato único no programa de governo para 2011-2015. Os termos da medida no programa de governo eram praticamente iguais aos do programa eleitoral (Programa do XIX Governo Constitucional p.32). Mesmo não constando explicitamente no MoU, segundo Pedro Martins, Secretário de Estado do Emprego entre 2011 e 2013, a *Troika* mostrou-se favorável à medida, ao contrário dos empregadores que preferiam poder continuar usar a opção dos contratos a prazo, bem como dos sindicatos que temiam pôr em risco trabalhadores que, até então, tinham um contrato sem termo, estável e seguro.

Em entrevista, Pedro Martins referiu três razões pelas quais a proposta não seria ideal para combater a segmentação do mercado de trabalho. Em primeiro lugar, não havia consenso relativamente à sua eficácia. O próprio Secretário de Estado apontou a flexibilização dos contratos permanentes, sem eliminar os contratos a termo, como uma medida que antagonizava menos os empregadores e que, ainda assim, incentivava aos contratos permanentes. Em segundo lugar, a crise no mercado de trabalho tinha levado já à adoção de uma série de alterações, pelo que não seria recomendável implementar uma medida tão complexa como a do contrato único. Em terceiro lugar, havia a possibilidade de a medida ser chumbada pelo Tribunal Constitucional e criar instabilidade política a curto prazo (Entrevista 15). De facto, a Constituição, no seu artigo 53º, afirma que «é garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa, ou por motivos políticos ou ideológicos». A flexibilização dos despedimentos com o contrato único, levantava, pois, questões sobre esta matéria, nomeadamente quanto ao despedimento motivado pela saúde financeira da empresa, contemplado apenas muito excepcionalmente na legislação portuguesa. Assim, tendo

também em conta as várias medidas que estavam planeadas para o mercado de trabalho, bem como a oposição de empregadores e sindicatos, o contrato único não constituiu uma prioridade, nem para o Governo, nem para a *Troika* (Entrevista 15).

O contrato único voltou ao debate político por ocasião das eleições legislativas de 2015. Mário Centeno, que em 2012 havia já defendido o contrato único como forma de combater a segmentação do mercado de trabalho (Centeno e Novo 2012), coordenou o documento «Uma Década para Portugal» que serviu de base à vertente económica do programa eleitoral do PS para as legislativas de 2015. Neste documento, o contrato único é referido como «contrato para a equidade laboral». A proposta chegou a entrar no projeto de programa eleitoral apresentado em maio de 2015, mas foi alvo de oposição interna e acabou por não figurar na versão final do programa (Expresso/Lusa 2015). Além da oposição interna, a medida foi contestada, segundo notícias da altura, sobretudo, pelo Bloco de Esquerda e pelas centrais sindicais (UGT e CGTP). À data, José Abraão, dirigente da UGT, mostrou-se apreensivo relativamente à possibilidade de a medida gerar mais precariedade laboral (TSF 2015).

Finalmente, em maio de 2015, o então Secretário-Geral do Partido Socialista e futuro Primeiro-Ministro, António Costa, encerrou o capítulo do contrato único por parte do PS, no congresso da corrente socialista da CGTP, quando afirmou não haver razões para a sua implementação. António Costa defendeu, em alternativa, o combate ao abuso do contrato a prazo, procurando a sua restrição, bem como possibilitar às empresas e aos trabalhadores chegarem a acordos acima dos «mínimos da lei», poupando o arrastar de conflitos laborais em tribunal, mas sem nunca permitir o despedimento individual sem justa causa.

## Condições que não permitiram a implementação do contrato único de trabalho

### 1. Falta de consenso

Oposição dos sindicatos, dos partidos da esquerda e, sobretudo, dos empregadores. Assumindo a representação dos trabalhadores, tanto sindicatos, como partidos de esquerda, reconheceram o contrato único como mais uma forma de limitação dos direitos laborais. Os empregadores discordaram da medida por lhes retirar a flexibilidade na gestão dos seus recursos humanos que a segmentação permite. Por fim, também não havia consenso científico sobre a eficácia da medida para a resolução do problema da segmentação do mercado de trabalho.

### 2. Falta de pressão externa

Esta medida não estava no MoU e, entre as várias reformas laborais requeridas pela *Troika*, não foi considerada das mais urgentes.

### 3. Constrangimentos constitucionais

Existiam alguns entraves jurídicos à implementação do contrato único, sobretudo no que respeita à segurança no emprego e à proteção dos trabalhadores consagradas na Constituição. Assim, os despedimentos individuais (não coletivos) por razões económicas poderiam ser inconstitucionais, na medida em que poderiam constituir despedimentos sem justa causa.

# CONCLUSÃO

---



De acordo com decisores políticos portugueses, políticas de longo prazo que corrijam injustiças intergeracionais são difíceis de implementar (Moury 2018). Apesar das dificuldades, o nosso estudo demonstrou que houve medidas com efeitos a longo prazo a serem adotadas, em Portugal, nas últimas décadas - algumas das quais bastante inovadoras e que tornaram o país uma referência internacional.

Neste contexto, a pergunta fundamental que guiou a nossa investigação foi a seguinte: em que circunstâncias os decisores políticos tiveram capacidade, ou vontade, de impor custos a curto prazo para investir em soluções para problemas sociais a longo prazo?

Um importante resultado do nosso estudo revela que reformas de longo prazo podem ser adotadas de várias maneiras: não há um caminho único. Este resultado está em linha com os autores que têm vindo a identificar os fatores que permitiram reformas estruturais ambiciosas (Williamson 1994, Tompson 2009).

Dos vários fatores que identificámos como sendo importantes para a implementação, ou não implementação, de políticas de longo prazo, destacamos, em primeiro lugar, a disposição governamental para envolver a oposição, *stakeholders* relevantes e lograr compromissos. Este foi um fator importante para a aprovação de medidas de longo prazo, já que diminuí as hipóteses de contestação às mesmas. A descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas constitui exemplo desta dinâmica. O tema foi discutido no âmbito de comissões parlamentares, contou com o apoio da esquerda radical, do Presidente da República e envolveu cientistas e o movimento associativo, bem como figuras políticas relevantes à direita. O envolvimento das partes interessadas foi também importante no alargamento da licença parental e na TRH. Na primeira, o governo conseguiu que a medida não se traduzisse num custo direto, nem para os empregadores, nem para trabalhadores, tendo por isso conseguido o acordo de ambos. No caso da TRH, o governo negociou com o setor agrícola - o maior utilizador de água em Portugal - as condições da medida, de forma a controlar a oposição. Pelo contrário, no caso do contrato único de trabalho, a forte resistência de patrões e sindicatos, por um lado, e as divergências no seio do governo PSD/CDS-PP, em 2011, e do PS em 2015, por outro, levaram a que não tenha havido uma procura de consensos no sentido de avançar com a medida. Este foi o caso também da gestão dos hospitais, no âmbito da saúde que, à semelhança do mercado de trabalho, é uma área de política pública saliente, com tendência para a polarização e em que se torna difícil centrar o debate na sua dimensão estrutural.

No entanto, esta procura por consenso nem sempre foi condição para que as medidas fossem aprovadas. No caso da alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho, um consenso inicial entre PSD, CDS-PP, PS e parceiros sociais esvaziou-se quando o Governo PSD/CDS-PP teve que fazer alterações à lei devido ao bloqueio do Tribunal Constitucional. A reformulação já não teve o apoio dos restantes intervenientes e o Governo avançou com a sua implementação unilateralmente. Neste sentido, a persistência e liderança do Governo foram fundamentais para que a medida de longo prazo fosse aprovada.

Em segundo lugar, em cerca de metade das medidas de longa duração aprovadas, a produção e comunicação científica mostraram-se importantes para elaborar a lei e justificar a sua adoção, legitimando-a. Este aspeto foi crucial no caso da TRH e da descriminalização do consumo e da posse para consumo de drogas. Em ambos os casos, o investimento no conhecimento científico e o envolvimento de peritos foram essenciais para ancorar na evidência científica as soluções para os desafios em questão. No caso das drogas, especificamente, os relatórios anuais do SICAD permitiram a disponibilidade de dados que comunicaram os benefícios da mesma, clarificando os riscos da sua ausência. Pelo contrário, a ausência de estudos foi uma das razões para que, por exemplo, o imposto sobre heranças não tenha avançado. Sem se basear em dados concretos, o governo foi sempre incapaz de comunicar efetivamente os benefícios da medida. Sem certezas, a discussão acabou por ser liderada pelos *media*, tendo o governo sido mais reativo do que ativo. O mesmo aconteceu no caso do mapeamento dos *habitats*, em que o governo não procurou comunicar efetivamente junto dos proprietários de terrenos e autoridades locais os benefícios da medida. A isto se soma o facto de não haver um grupo de pressão forte para defender a medida, o que deu margem aos sucessivos governos para retardar a implementação da mesma.

A importância da produção e comunicação científica é ainda maior quando se trata de medidas com elevada complexidade em função, por um lado, da dimensão do problema a resolver e, por outro, da esfera em que se opera a solução. No caso das medidas de família, influenciar a natalidade através destas é muito difícil, uma vez que múltiplos fatores concorrem para determinar a escolha individual de ter, ou não, filhos. Para resolver o problema da natalidade, medidas de família não são suficientes, requerendo mudanças mais profundas, como correções no mercado de trabalho. A existência de vários níveis de decisão torna também uma área de política pública mais complexa, dificultando a atuação governamental. Neste cenário, estudos e comunicação científica são um primeiro passo para atuar sobre o tema. Na ausência deste passo, a atuação governamental torna-se ainda mais difícil, como foi o caso, por exemplo, da taxação das heranças, analisado anteriormente.

Em terceiro lugar, a utilização dos constrangimentos europeus favoreceu, por exemplo, a implementação da TRH para minorar a oposição interna: o Governo do PS utilizou o argumento de que a taxa era uma imposição europeia, apesar da Diretiva Quadro da Água a isso não obrigar explicitamente. O nosso estudo identificou também que a influência externa pode funcionar como uma janela de oportunidade para adoção de medidas de longo prazo. No caso do alargamento da licença parental, em 2009, o facto de se vivenciar um contexto «keynesiano» na União Europeia, em que os Estados-Membros foram incentivados a gastar em despesa social, permitiu ao governo propor uma medida que queria, mas que noutras circunstâncias políticas e económicas seria mais difícil adotar.

Em relação a este ponto, a crise de 2010-2014 foi um momento importante para a aprovação de medidas de longo prazo. Este foi o caso, por exemplo, dos novos critérios para despedimentos, cuja adoção se baseou numa combinação de pressão da *Troika* e opção ideológica do governo PSD/CDS-PP (2011-2014) que utilizou o contexto do resgate financeiro para pressionar a favor da medida. À semelhança do que é apontado pelos estudos nesta área, a crise deve, no entanto, ser usada com cuidado pelos decisores políticos porque, com o seu final, as reformas correm o risco de ser revertidas (Rickard e Caraway 2019, Moury, Cardoso e Gago 2019). Por exemplo, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) foi revertida após o período de vigência do Memorando de Entendimento com as organizações credoras.

Em quarto lugar, o mandato eleitoral claro, uma das condições apresentadas pela literatura como sendo importante para a adoção de medidas de longo prazo, não se revelou um dos fatores mais relevantes nas políticas que analisámos. No caso das heranças e do contrato único de trabalho, apesar de estarem no programa eleitoral e de governo de PS e de PSD, não foram implementadas. Apesar

de a investigação mostrar que grande parte das medidas nos programas eleitorais em Portugal são implementadas (Moury e Fernandes 2018), o nosso estudo demonstra que uma medida de longo prazo não é necessariamente implementada porque integra o programa.

Por último, políticas a longo prazo são mais facilmente adotadas quando os governos são pressionados para resolver um problema. Como indicado anteriormente, as reformas de longo prazo levam tempo a serem elaboradas e implementadas, não se coadunando com os tempos mediáticos atuais; requerem persistência, envolvem muitos recursos e os resultados podem ter custos eleitorais imediatos e benefícios visíveis apenas no futuro. Neste contexto, os incentivos para os governos adotarem medidas com efeitos no longo prazo são limitados. O que o nosso estudo mostra é que, neste contexto, o papel da opinião pública, da sociedade civil organizada (ONG, parceiros sociais, movimentos sociais) e dos *media* é fundamental. A pressão social, no sentido de dar resposta a um determinado problema social, poderá criar os incentivos políticos para que os governos ultrapassem a força do imediatismo. Em democracia, quanto maior a participação social, maior a possibilidade de o governo avançar para políticas de longo prazo. No caso da descriminalização das drogas, este foi um fator fundamental. Já no caso do mapeamento dos *habitats* naturais, a ausência de pressão para avançar com a medida constituiu uma das razões para a sua lenta implementação.

Na tabela seguinte, procuramos avaliar o peso de cada uma destas variáveis, apresentando uma tabela verdade (*truth table*) para cada uma das dez políticas que compuseram os estudos de caso. Este exercício permite-nos identificar as (combinações de) condições que são suficientes e/ou necessárias para a implementação e a resiliência de uma política a longo prazo.

Tabela 1  
Tabela verdade

Política	Procura de consenso com as partes interessadas	Produção e comunicação científica	Constrangimento externo	Mandato Eleitoral claro	Saliência do problema	Implementada e resiliente
TRH	1	1	1	1	0	1
<i>Habitats</i>	0	0	1	0	0	0
Descriminalização do uso e posse de drogas	1	1	0	1	1	1
Gestão Hospitalar	1	1	1	0	0	0
Licença parental	1	1	0	1	1	1
Abono de família	0	0	0	0	1	0
CES/CS	0	0	1	0	0	0
Imposto sobre herança	0	0	0	1	0	0
Critérios de despedimento	0	1	1	0	0	1
Contrato único	0	0	0	0	0	0

A partir da Tabela 1, é possível concluir que não há uma condição única que seja suficiente para garantir a adoção de uma política a longo prazo. Por outras palavras, não há uma única receita para o sucesso. No entanto, a tabela verdade também nos mostra que a procura de consenso com as partes interessadas é uma condição necessária. Ou seja, mesmo que a procura de consenso não seja uma garantia de sucesso, é um requisito, na medida em que nenhuma das políticas bem-sucedidas e resilientes que analisámos foram aprovadas pelo governo sem que este tenha procurado obter previamente o consenso das partes interessadas (no caso da alteração dos critérios de despedimento por extinção do posto de trabalho houve um consenso inicial antes da intervenção do Tribunal Constitucional). Apesar de o envolvimento dos interessados na elaboração da reforma comportar o risco de interferir na sua ambição original, pelo menos em Portugal, este parece ser um preço necessário a pagar por mudanças a longo prazo que persistam.

O que parece ser suficiente para garantir a adoção de políticas resistentes a longo prazo é a combinação da procura de consenso com: i) a saliência do problema pela população *ou* ii) a existência de constrangimentos externos. Sempre que uma dessas condições foi satisfeita, a reforma foi aprovada e sobreviveu. Isto significa que, caso a medida não seja saliente, esta pode ser contornada por constrangimentos externos que podem ser utilizados pelo governo para justificar a necessidade da implementação da medida - mas apenas se o governo fizer um esforço para ter em conta os objetivos das partes interessadas.

Baseando-nos na análise das 10 medidas de longo prazo estudadas, deixamos as seguintes recomendações:

**1. Envolver as partes interessadas.** Estar disposto a fazer concessões, por exemplo, possibilitando que a reforma seja aplicada não imediatamente, mas de forma faseada.

**2. Utilizar os constrangimentos europeus para contornar interesses setoriais instalados.** No entanto, há que ter em atenção o risco de reversões no momento pós-crise. Nesse sentido, é importante pensar em mecanismos que possam «trancar a política». Por isso, é necessário procurar consensos com as partes interessadas e com a oposição, mesmo quando não há pressão externa.

**3. Apostar na produção de conhecimento sobre a medida e comunicar efetivamente quais os ganhos da mesma e os custos de não a implementar,** quer durante a campanha eleitoral, quer durante o mandato de governo. O mandato eleitoral, por si só, não é condição para a aprovação de medidas de longo prazo, pelo que a comunicação efetiva é fundamental. Os cidadãos devem ser informados dos riscos da inação para que possam transformar-se em fontes de pressão que estimulem políticas a longo prazo. Tal grau de pressão é mais provável de acontecer quanto mais dispendiosa for a inação no momento atual, mas poderia e deveria também ser fomentada através da informação da população.

**4. Considerar os limites constitucionais** *ou*, como outros propuseram (Ekeli 2007; Ekeli 2009), introduzir na Constituição formas de atender aos direitos/necessidades das gerações futuras, por exemplo através de limites à utilização de recursos naturais ou proteção da biodiversidade.

# LISTA DE ENTREVISTAS

---



### Entrevista 1

**Francisco Nunes Correia**, Ex-Ministro do Ambiente no Governo do PS, Lisboa, 16/04/2020

### Entrevista 2

**Carlos Pimenta**, Ex-Secretário de Estado no Governo do PSD, Lisboa, 17/04/2020

### Entrevista 3

**Célia Ramos**, Ex-Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza, Governo PS, Lisboa, 14/04/2020

### Entrevista 4

**Jorge Palmeirim**, Biólogo e Presidente da Liga para a Proteção da Natureza, Lisboa, 05/05/2020

### Entrevista 5

\*, Lisboa, 11/12/2019

### Entrevista 6

\*, Lisboa, 08/01/2020

### Entrevista 7

\*, Lisboa, 12/12/2019

### Entrevista 8

**José Vieira da Silva**, Ex-Ministro da Solidariedade, Trabalho e da Segurança Social do PS, Lisboa, 04/02/2020

### Entrevista 9

**Sónia Fertuzinhos**, Deputada do PS, Lisboa, 30/04/2020

### Entrevista 10

\*, Lisboa, 21/01/2020

### Entrevista 11

\*, Lisboa, 24/02/2020

### Entrevista 12

**Fernando Rocha Andrade**, ex-Secretário de Estado, Coimbra, 03/3/2020

### Entrevista 13

\*, Lisboa, 10/03/2020

### Entrevista 14

\*, Lisboa, 14/11/2019

### Entrevista 15

**Pedro Martins**, Ex-Secretário de Estado do Emprego, Lisboa, 30/10/ 2019

### Entrevista 16

\*, Lisboa, 05/06/2018

### Entrevista 17

\*, Lisboa, 17.01.2013

### Entrevista 18

\*, Lisboa, 28/01/2013

### Entrevista 19

\*, Lisboa, 29/01/2013

### Entrevista 20

\*, Lisboa, 30/01/2013

\* Pediu anonimato.

# BIBLIOGRAFIA

---



- Agnello, Luca et al. 2015. «What Determines the Likelihood of Structural Reforms?» *European Journal of Political Economy* 37 (March): 129–45.
- Alves, Helder. 2010. «Contract-Program Evaluation: Impact of the DRG Classification System on Hospitals» Outputs. Nova School of Business and Economics.
- Aníbal, Sérgio, e Sofia Rodrigues. 2010. «Cortes Nas Isenções e Deduções Fiscais Serão Sentidos Pelas Famílias Logo No Início de 2011». *Público*, 8 July 2010.
- Ansolabehere, Stephen, Konisky, David M, 2014. «Cheap and Clean: How Americans Think about Energy in the Age of Global Warming.» Cambridge: MIT Press.
- APIFARMA. 2019. «Acordos Entre o Governo e a Indústria Farmacêutica». *APIFARMA* (blog). 23 November 2019. <https://www.apifarma.pt/cidadania/protocolos/protgov/Paginas/default.aspx>.
- Augusto, João Pedro. 2016. *Evolution of the Portuguese Addiction Treatment System 1958-2014*. 1st ed. Lisboa: SICAD.
- Leston Bandeira et al. 2014. *Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa: 1950-2011, evolução e perspectivas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Barbosa, Jorge. 2009. «A Emergência Da Redução de Danos Em Portugal: Da “Clandestinidade” à Legitimação Política». *Revista Toxicodependências* 15 (1): 33–42.
- Banco de Portugal. 2019. «Inquérito à Situação Financeira Das Famílias - 2017».
- Bilhim, João. 2015. «Contributo para a Definição de um Novo Modelo de Gestão da Água em Portugal». In *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, edited by Julián Mora Aliseda and Esperanza Andrés Díaz, 363–72. Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Blank, Robert H., e Burau, Viola. 2010. «Setting Priorities and Allocating Resources». In *Comparative Health Policy*, 3rd ed., 97–139. Palgrave Macmillan.
- Bloom, Howard S., e H. Douglas Price. 1975. «Voter Response to Short-Run Economic Conditions: The Asymmetric Effect of Prosperity and Recession». *American Political Science Review* 69 (4): 1240–54.
- Boeri, Tito, Giorgio Barba Navaretti et al. 2006. *Structural Reforms without Prejudices*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Boston, Jonathan. 2014. «Governing for the Future: How to Bring the Long-Term into Short-Term Political Focus». Fulbright lecture, November 5.
- Boston, Jonathan, e Frieder, Lempp. 2011. «Climate Change: Explaining and Solving the Mismatch between Scientific Urgency and Political Inertia». Edited by Markus J. Milne. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 24 (8): 1000–1021.
- Branco, Rui, e Daniel, Cardoso. 2017. «Making Change Possible: Labour Market Reforms and the Crisis in Portugal». Presented at the The Political Economy of the Crisis & Economic Restructuring: History, Dynamics, Implications & Lessons, ISEG, Lisboa, October 12.
- Branco, Rui, e Costa, Edna. 2019. «The Golden Age of Tax Expenditures: Fiscal Welfare and Inequality in Portugal (1989–2011)». *New Political Economy* 24 (6): 780–97.
- Breunig, Christian, e Marius R. Busemeyer. 2012. «Fiscal Austerity and the Trade-off between Public Investment and Social Spending». *Journal of European Public Policy* 19 (6): 921–38.
- Cardoso, Daniel, e Rui, Branco. 2018. «Liberalised Dualisation. Labour Market Reforms and the Crisis in Portugal: A New Departure». *European Journal of Social Security* 20 (1): 31–48.
- Carolo, Daniel. 2015. «Despesa e Redistribuição Na Segurança Social Em Portugal: Análise Da Reforma de 2007». Dissertação de Doutoramento,

- Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Centeno, Mário, e Novo, A. 2012. «Segmentação.» *Boletim Económico* 18.1: 7-30.
- Cerejeira, João. 2015. «Flexibilidade, Proteção Do Emprego e Contratos de Trabalho». *O Economista*, n.º. 28: 140–43.
- Collier, David. 2011. «Understanding process tracing» *PS: Political Science & Politics* 44 (4): 823-830.
- Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. 2020. «Proteção Na Parentalidade. Evolução No Gozo de Licenças Parentais Em Portugal». <http://cite.gov.pt/pt/acite/protectparento06.html>
- Conselho Económico e Social. 2012. «Compromisso Para o Crescimento, Competitividade e Emprego».
- Conselho Nacional da Água. 2004. «Os Primeiros Dez Anos de Vida Do Conselho Nacional Da Água».
- Corlett, Adam. 2018. «Passing on: Options for Reforming Inheritance Taxation». London: Resolution Foundation.
- Cunha, Luís Veiga da et al. 1980. *A Gestão Da Água: Princípios Fundamentais e Sua Aplicação Em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- De Giorgi, Elisabetta, Moury, Catherine, e Ruivo, João Pedro. 2015. «Incumbents, Opposition and International Lenders: Governing Portugal in Times of Crisis». *The Journal of Legislative Studies* 21 (1): 54–74.
- Decreto-Lei n.º 31/99. Cria o Instituto Português Da Droga e Da Toxicodependência. Diário da República n.º 30/1999, Série I-A de 1999-02-05.
- Decreto-Lei 133-B/97. Altera o Regime Jurídico Das Prestações Familiares Constante Dos Decretos-Leis n.ºs 197/77, de 17 de Maio, 170/80, de 29 de Maio, e 29/89, de 23 de Janeiro, e Demais Legislação Complementar. 1997. Diário Da República n.º 124/1997, 10 Suplemento, Série I-A de 1997-05-30.
- Decreto-Lei n.º 46/2017, Altera o Regime Económico e Financeiro Dos Recursos Hídricos. 2017. Diário Da República n.º 85/2017, Série I de 2017-05-03.
- Decreto-Lei n.º 71/2007 Estatuto Do Gestor Público. 2007. Diário da República n.º 61/2007, Série I de 2007-03-27.
- Decreto-Lei n.º 97/2008, Estabelece o Regime Económico e Financeiro Dos Recursos Hídricos. 2008. Diário Da República n.º 111/2008, Série I de 2008-06-11.
- Decreto-Lei n.º 176/2003 de 2 de Agosto. Institui o Abono de Família Para Crianças e Jovens e Define a Protecção Na Eventualidade de Encargos Familiares No Âmbito Do Subsistema de Protecção Familiar. 2003. Diário Da República n.º 177/2003, Série I-A de 2003-08-02.
- Decreto-Lei n.º 245/2008. Estabelece o Rendimento Anual Relevante a Considerar No Domínio Das Actividades Dos Trabalhadores Independentes, Para Efeitos de Atribuição, Suspensão, Cessação e Fixação Do Montante Das Prestações Do Sistema de Segurança Social, e Procede à Terceira Alteração Ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. 2008. Diário Da República n.º 244/2008, Série I de 2008-12-18.
- Despacho n.º 484/2009, Aplicação Do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, Que Estabelece o Regime Económico e Financeiro Dos Recursos Hídricos (REF). 2009.
- Domosławski, Artur. 2011. *Política Da Droga Em Portugal, Os Benefícios Da Descriminalização Do Consumo de Drogas*. Varsóvia, Polónia: Open Society Foundations.
- Drazen, Allan, e Easterly, William. 2001. «Do Crises Induce Reform? Simple Empirical Tests of Conventional Wisdom». *Economics and Politics* 13 (2): 129–57.
- Dyson, Kenneth, e Featherstone, Kevin. 1996. «Italy and EMU as a “Vincolo Esterno”: Empowering the Technocrats, Transforming the State». *South European Society and Politics* 1 (2): 272–99.

- Ekeli, Kristian Skagen. 2007. «Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations». *Ratio Juris* 20: 378-401.
- Ekeli, Kristian Skagen. 2009. «IConstitutional Experiments: Representing Future Generations Through Submajority Rules». *The Journal of Political Philosophy* 17 (4): 440-461.
- Elmelund-Præstekær, Klitgaard, Christian, Michael Baggesen, e Schumacher, Gijis. 2015. «What Wins Public Support? Communicating or Obfuscating Welfare State Retrenchment». *European Political Science Review* 7 (3): 427-50.
- Espírito Santo, Mariana. 2019. «SNS Fechou 2018 Com “Buraco” de 848 Milhões de Euros. Prejuízo Mais Do Que Duplicou». *ECO*, 11 October 2019.
- Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde. 2019. «Estrutura de Missão Para a Sustentabilidade Do Programa Orçamental Da Saúde». Audição Parlamentar, Lisboa, January 9.
- Eurostat. 2020. «Income Inequality in the EU Member States». <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190718-1>.
- Expresso. 2019. «Só Cinco Hospitais Públicos Têm Resultados Positivos» 18 October 2019.
- Fernandes, Luís, e Ribeiro, Catarina. 2002. «Redução de Riscos, Estilos de Vida Junkie e o Controlo Social». *Sociologia, Problemas e Práticas*, no. 39: 57-68.
- Fernandez, Raquel, e Rodrik, Dani. 1991. «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty: Comment». *American Economic Review* 81 (5): 1146-55.
- Fishman, Robert M. 2010. «Rethinking the Iberian Transformations: How Democratization Scenarios Shaped Labor Market Outcomes». *Studies in Comparative International Development* 45 (3): 281-310.
- Goulão, João. 2015. New Approach to Drug Policy, the Portuguese Experience. <https://www.youtube.com/watch?v=gv3wQa86ojo>.
- Hart, Paul 't. 2013. «After Fukushima: Reflections on Risk and Institutional Learning in an Era of Mega-Crises». *Public Administration* 91 (1): 101-13.
- Hausermann, Silja. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hovi, Jon, Sprinz, Detlef F, e Underdal, Arild (2009). «Implementing long-term climate policy: Time inconsistency, domestic politics, international anarchy». *Global Environmental Politics*, 9(3), 20-39.
- Jacobs, Alan M., e J. Scott Matthews. 2012. «Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences». *British Journal of Political Science* 42 (4): 903-35.
- Jacques, O. 2019. «Austerity, Fiscal Pressures and the Crowding out of Future Investments». Presented at the SASE Conference, New York, June 19.
- Joaquim, C et al. (2014). «Os problemas e as soluções para a Segurança Social». Observatório sobre Crises e Alternativas do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, mimeo
- Kettunen, M et al. 2011. «Assessment of the Natura 2000 Co-Financing Arrangements of the EU Financing Instrument». European Commission.
- König, Pascal D., e Georg Wenzelburger. 2014. «Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis: Theory of Political Strategy in Policy Analysis». *Politics & Policy* 42 (3): 400-430.
- Kovács, Ilona. 2004. «Emprego Flexível Em Portugal». *Sociologias*, no. 12 (December): 32-67.
- Kraft, Jonas. 2018. «Political Parties and Public Investments: A Comparative Analysis of 22 Western Democracies». *West European Politics* 41 (1): 128-46.
- Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro. Aprova a Revisão Do Código Do Trabalho. Diário Da República n.º 30/2009. 2009. Série I de 2009-02-12.

- Lei n.º 30/2000 de 29 de novembro. Define o Regime Jurídico Aplicável Ao Consumo de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, Bem Como a Protecção Sanitária e Social Das Pessoas Que Consomem Tais Substâncias Sem Prescrição Médica. *Diário da República* n.º 276/2000, Série I-A de 2000-11-29.
- Lei n.º 82-E/2014, de 31 de Dezembro. Procede a Uma Reforma Da Tributação Das Pessoas Singulares, Orientada Para a Família, Para a Simplificação e Para a Mobilidade Social, Altera o Código Do Imposto Sobre o Rendimento Das Pessoas Singulares, o Código Do Imposto Do Selo, o Estatuto Dos Benefícios Fiscais, a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário, o Regime Geral Das Infrações Tributárias e o Decreto-Lei n.º 26/99, de 28 de Janeiro, e Revoga o Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de Janeiro. 2014. *Diário Da República* n.º 252/2014, 20 Suplemento, Série I de 2014-12-31.
- Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto. Aprova o Código Do Trabalho. *Diário Da República* n.º 197/2003. 2003. Série I-A de 2003-08-27.
- Lindvall, Johannes. 2017. *Reform Capacity*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Lobo, Marina Costa, and Michael S. Lewis-Beck. 2012. «The Integration Hypothesis: How the European Union Shapes Economic Voting». *Electoral Studies* 31 (3): 522–28.
- Machado, Carlos José Saldanha. 2003. «A Gestão Francesa de Recursos Hídricos: Descrição e Análise Dos Princípios Jurídicos». *Revista Brasileira de Recursos Hídricos* 8 (4): 31–47.
- Machado, Enéas Souza. 1998. «Comparação de Aspectos Institucionais Na Gestão de Recursos Hídricos Em Alguns Países Europeus e Sua Implicação Para a Gestão Da Bacia Do Alto Iguaçu-PR». *Revista Brasileira de Recursos Hídricos* 3 (1): 65–73.
- Maia, Ana, and Alexandra Campos. 2019. «Prejuízo Do SNS Mais Do Que Duplicou Em 2018. Despesa Com Pessoal Aumentou 220 Milhões de Euros». *Público*, 11 October 2019.
- Martins, Raquel. 2015. «Cronologia: As Principais Mudanças Nas Pensões». *Público*, 31 May 2015.
- Maximiano, Sandra. 2018. «Preferências Intergeracionais Da População Portuguesa». Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mehrotra, Aaron, and Timo Väilä. 2006. «Public Investment in Europe: Evolution and Determinants in Perspective». *Fiscal Studies* 27 (4): 443–71.
- Memorando de Entendimento Sobre as Condicionais de Política Económica. 2011. [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf).
- Mendes, Maria Filomena, and Lídia Patrícia Tomé. 2014. «Natalidade, Nupcialidade e Divorcialidade Em Portugal». In *Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento Da População Portuguesa, 1950-2011, Evolução e Perspectivas*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mendonça, Cátia, and Gabriela Gómez. 2018. «Portugal é o Quarto País Da Europa Com Mais Espécies Em Risco de Extinção». *Público*, 4 de agosto de 2018.
- Meyers, Marcia K., and Susan Vorsanger. 2003. «Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy». In *Handbook of Public Administration*, 245–56. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd.
- Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. n.d. *Despacho n.º 13799/2000. Diário Da República n.º 154/2000, Série II de 2000-07-06*.
- Moravcsik, Andrew. 1994. «Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics International Cooperation». Working Paper. Cambridge: Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Moury, Catherine, Daniel Cardoso, and Angie Gago. 2019. «When the Lenders Leave Town: Veto Players, Electoral Calculations e Vested Interests as Determinants of Policy Reversals in Spain and Portugal». *South European Society and Politics* 24 (2): 177–204.

- Moury, Catherine, e Jorge M. Fernandes. 2018. «Minority Governments and Pledge Fulfilment: Evidence from Portugal». *Government and Opposition* 53 (2): 335–55.
- Moury, Catherine, e Adam Standring. 2017. «Going beyond the Troika”: Power and Discourse in Portuguese Austerity Politics». *European Journal of Political Research* 56 (3): 660–79.
- Moury, Catherine. 2018. «Perceções da classe política portuguesa sobre Justiça Intergeracional». Fundação Calouste Gulbenkian.
- Myers, Norman et al. 2000. «Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities». *Nature* 403 (February): 853–58.
- Nunes, Alexandre Manuel Martins Morais. 2016. «Reformas Na Gestão Hospitalar: Análise Dos Efeitos Da Empresarialização». Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.
- Nunes, Alexandre Morais, e Diogo Cunha Ferreira. 2019. «The Health Care Reform in Portugal: Outcomes from Both the New Public Management and the Economic Crisis». *The International Journal of Health Planning and Management* 34 (1): 196–215.
- Nunes, Rui. 2016. «O Futuro Dos Hospitais EPE». *Público*, July 2016.
- Nuno Cerejeira Namora, Pedro Marinho Falcão & Associados, Sociedade de Advogados. 2015. ‘Fazer Partilhas Em Vida Para Fugir Ao Imposto’. December 2015. <http://www.sociedadeadvogados.eu/newsletter/2015/12.php>.
- OCDE. n.d. «Temporary Employment». OCDE Data. <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm>.
- OCDE. 2009. *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. OECD Pensions at a Glance. OECD.
- OCDE, e União Europeia. 2019. «Health at a Glance: Europe 2018». Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, Catarina Reis, e Natália Gomes. 2019. «Imigração Em Números, Estatísticas de Bolso Da Imigração». Lisboa: Observatório das Migrações, Alto Comissariado para as Migrações.
- Oliveira, Isabel Tiago. 2007. »Fecundidade e Educação». *Revista de Estudos Demográficos* 40: 5–19.
- Orçamento Do Estado Para 2013. 2012. Diário Da República n.o 252/2012, 10 Suplemento, Série I de 2012-12-31.
- Parlamento Europeu, e Conselho Europeu. 2000. Diretiva 2000/60/CE Conselho, Que Estabelece Um Quadro de Acção Comunitária No Domínio Da Política Da Água’.
- Patashnik, Eric M. 2000. *Putting Trust in the U.S. Budget: Federal Trust Funds and the Politics of Commitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patashnik, Eric 2008. *Reforms at Risk: What Happens after Major Policy Changes Are Enacted*. Princeton Studies in American Politics. Princeton: Princeton University Press.
- Patrício, Isabel. 2019. «Bloco diz que indisponibilidade do PS para mexer na lei laboral pôs fim à geringonça». ECO. 11 October 2019.
- Pereira, Diogo José. 2019. «Estratégias de Mobilização e a Crise Económica: O Caso Da Indústria Farmacêutica». In *Grupos de Interesse e Crise Económica Em Portugal*, edited by Marco Lisi, 1st ed. Lisboa: Sílabo.
- Pérez, Juan José Pérez. 2014. «Obligaciones de Los Estados Miembros En Materia de Gestión de Los Espacios Natura 2000 Derivadas de Los Apartados 1 y 2 Del Artículo 6 de La Directiva Hábitats». *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 99–100: 2417–56.
- PEV, e PS. 2015. «Posição Conjunta Do PS e Do PEV Sobre Solução Política».
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. 1st ed. Cambridge University Press.
- Pires, Luís Reis, e Nuno Martins. 2015. *Segredos de Estado*. Lisboa: Matéria-Prima Edições.

- PORDATA. 2020. «Pequenas e Médias Empresas Em % Do Total de Empresas: Total e Por Dimensão». <https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+médias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimensão-2859>.
- PORDATA. n.d. «Índice Sintético de Fecundidade». <https://www.pordata.pt/Europa/Índice+sintético+de+fecundidade-1251>.
- . n.d. «Trabalhadores Por Conta de Outrem: Total e Por Tipo de Contrato. Quantos São Os Empregados Com Contratos Permanentes Ou a Prazo?» <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.
- PORDATA, and INE. n.d. «Actividades Desenvolvidas Pelas Organizações Não Governamentais de Ambiente: Total e Por Domínio Ambiental». <https://www.pordata.pt/Portugal/Actividades+desenvolvidas+pelas+Organizações+não+governamentais+de+Ambiente+total+e+por+dom%C3%ADnio+ambiental-1092-8883>.
- . n.d. «Despesas Das Administrações Públicas Em Ambiente Em % Do Total Das Despesas (1995-2013)». [https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+das+Administrações+Públicas+em+ambiente+em+percentagem+do+total+das+despesas+\(1995+2013\)-1221](https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+das+Administrações+Públicas+em+ambiente+em+percentagem+do+total+das+despesas+(1995+2013)-1221).
- Portaria No 132/2006, de 16 de Fevereiro. Fixa Os Montantes Das Prestações Por Encargos Familiares, Bem Como Das Prestações Que Visam a Protecção de Crianças e Jovens Com Deficiência e Ou Em Situação de Dependência. Revoga a Portaria n.o 183/2005, de 15 de Fevereiro. 2006.*
- Porte, Caroline de la, e David Natali. 2014. «Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared». *West European Politics* 37 (4): 732–49.
- «Programa Do XV Governo Constitucional». 2002. <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx>.
- «Programa Do XVII Governo Constitucional». 2005. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.
- «Programa Do XIX Governo Constitucional». 2011. [https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf).
- «Programa Do XX Governo Constitucional». 2015. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/18167052/20151106-programa-governo.pdf>.
- «Programa Do XXI Governo Constitucional». 2015. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- Rebelo, Glória. 2014. «Das Alterações Ao Regime Do Despedimento Por Extinção Do Posto de Trabalho». 2014.
- Ribeiro, Maria Adriana de Freitas Mágero et al. 2014. «A Participação Pública Na Construção Da Taxa de Recursos Hídricos: Os Casos Das Regiões Hidrográficas Do Alentejo e Do Algarve». Presented at the 8o Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água.
- Rickard, Stephanie J., and Teri L. Caraway. (2019) «International demands for austerity: Examining the impact of the IMF on the public sector.» *The Review of International Organizations* 14.1: 35-57.
- Rogers, Chris. 2009. «From Social Contract to “Social Contrick»: The Depoliticisation of Economic Policy-Making under Harold Wilson, 1974–75’. *The British Journal of Politics and International Relations* 11 (4): 634–51.
- Sampaio, Daniel, et al. 1999. «Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga». [http://www.sicad.pt/BK/Publicacoes/Lists/SICAD\\_PUBLICACOES/Attachments/48/ENcomissao.pdf](http://www.sicad.pt/BK/Publicacoes/Lists/SICAD_PUBLICACOES/Attachments/48/ENcomissao.pdf).
- Sampaio, Jorge. 2000a. «Cerimónia de Lançamento Do Livro “A Cooperação Nas Políticas Sobre as Drogas e as Toxicodependências».
- . 2000b. «Comemorações Do 10 de Junho - “Dia de Portugal, de Camões e Das Comunidades Portuguesas».

- Santos, Ana Sofia. 2019. «Hospitais Públicos Devem 1200 Milhões Em Medicamentos e Dispositivos Médicos». *Expresso*, 6 November 2019.
- Schludi, Martin. 2005. *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Changing Welfare States. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Segurança Social. 2017. «Evolução Dos Montantes. Prestações Familiares». [http://www.seg-social.pt/documents/10152/113014/Evolucao\\_montantes\\_prestacoes\\_familiares.pdf/b325f45c-a402-4ac4-8cc5-041f1f4eff9](http://www.seg-social.pt/documents/10152/113014/Evolucao_montantes_prestacoes_familiares.pdf/b325f45c-a402-4ac4-8cc5-041f1f4eff9).
- Shahidi, Faraz Vahid. 2015. «Welfare Capitalism in Crisis: A Qualitative Comparative Analysis of Labour Market Policy Responses to the Great Recession». *Journal of Social Policy* 44 (4): 659–86.
- Sheffer, Lior, Peter John Loewen, Stuart Soroka, Stefaan Walgrave, and Tamir Sheafer. 2018. «Nonrepresentative Representatives: An Experimental Study of the Decision Making of Elected Politicians». *American Political Science Review* 112 (2): 302–21.
- Silva, Pedro Adão e, Mariana Trigo Pereira. 2013. «As Políticas de Proteção No Desemprego Em Portugal». *Sociologia, Problemas e Práticas* 2012 (70).
- Santo, Ana Sofia. 2014. IRS. «O que é afinal o quociente familiar? O que traz de novo? E por que motivo divide Governo e PS?» 05 de dezembro de 2014
- Távora, Isabel, and Pilar González. 2016. «Labour Market Regulation and Collective Bargaining in Portugal during the Crisis: Continuity and Change». *European Journal of Industrial Relations* 22 (3): 251–65.
- Tiago, Lucília. 2016. «Heranças. Famílias aumentam doações para fugir a imposto». *Diário de Notícias*.
- Tomás, Carla. 2019. «Coligação ambientalista apresenta queixa em Bruxelas contra o Governo português por “falhar” proteção de aves». *Expresso*. 4 setembro de 2019.
- Tompson, W. 2009. «The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries». Presented at the OECD, Paris.
- Treib, Oliver. 2003. «EU Governance, Misfit and the Partisan Logic of Domestic Adaptation: An Actor-Centered Perspective on the Transposition of EU Directives». In. EUSA 8th International Biennial Conference.
- TSF. 2015. «Propostas eleitorais unânimes no PS». TSF. 21 de maio de 2015.
- Tversky, A, and D Kahneman. 1981. «The Framing of Decisions and the Psychology of Choice». *Science* 211 (4481): 453–58.
- UNICEF. 2019. «Are the World’s Richest Countries Family Friendly?». [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/WDR2009\\_eng\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf).
- Van Het Loo, Miriam, Ineke Van Beusekom, and James P. Kahan. 2002. «Decriminalization of Drug Use in Portugal: The Development of a Policy». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 582 (1).
- Vreeland, J.M. 1999. «The IMF: Lender of Last Resort or Scapegoat». Presented at the MPSA Conference, Chicago, April 15.
- Wall, Karin. 1995. «Apontamentos Sobre a Família Na Política Social Portuguesa». *Análise Social* 30 (131/132): 431–58.
- Wall, Karin, Sofia Aboim, and Mafalda Leitão. 2011. «Observatório Das Famílias e Das Políticas de Família - Relatório 2010». OFAP, ICS, CIES.
- Wall, Karin, et al. 2015. «Políticas de apoio económico às famílias em 2013». Policy Brief 2014.
- Wall, Karin, et al 2016. «Livro Branco - Homens e Igualdade de Género Em Portugal». ICS, CITE.

- Weale, A. 1998. «Rationing Health Care: A Logical Solution to an Inconsistent Triad». *BMJ* 316 (7129): 410–410.
- Wenzelburger, Georg. 2011. «Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries». *West European Politics* 34 (6): 1151–84.
- Wenzelburger, Georg, and Felix Hörisch. 2016. «Framing Effects and Comparative Social Policy Reform: Comparing Blame Avoidance Evidence from Two Experiments». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18 (2): 157–75.
- Weyland, K. 1996. *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. University of Pittsburgh Press.
- . 1998. «Swallowing the Bitter Pill: Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America». *Comparative Political Studies* 31 (5): 539–68.
- Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Wilson, J.Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Zero - Associação Sistema Terrestre Sustentável. 2016. 'Biodiversidade, agricultura e florestas'. ZERO (blog). 31 January 2016. <https://zero.org/areas-tematicas/biodiversidade-agricultura-e-florestas/>.





