

2.º Ano do XXI GOVERNO

- documento de balanço -

1. Cumprir a alternativa e reconquistar a confiança

Quando se completam dois anos do XXI Governo, os resultados obtidos pela mudança nas políticas públicas confirmam que havia uma alternativa à austeridade e que o Governo a prosseguiu com determinação, cumprindo o seu Programa e as posições conjuntas assinadas e respeitando ao mesmo tempo os compromissos internacionais do país.

A mudança de Governo resultou da vontade popular na mudança de políticas, da exigência da reposição da normalidade constitucional, da tranquilidade no dia-a-dia da vida das famílias, da garantia de previsibilidade aos agentes económicos e da estabilidade política e social. E a estabilidade das políticas foi crucial para a recuperação da confiança, do investimento, do crescimento e da criação de emprego. E só com crescimento e emprego foi possível recuperar o rendimento e consolidar de forma sustentável as finanças públicas.

Temos hoje evidência de que o modelo de desenvolvimento que estamos a seguir é aquele que permitirá colocar o país no caminho do progresso e da prosperidade, como demonstram os resultados registados nas contas públicas, na recuperação económica e no emprego:

- a confiança dos consumidores encontra-se no valor mais alto de sempre e o clima económico atingiu máximos dos últimos 15 anos;
- o investimento em volume teve nos dados mais recentes o maior crescimento dos últimos 18 anos;
- a economia regista o maior crescimento desde o início do século, sustentado no emprego, no investimento e na confiança;
- desde dezembro de 2015 foram criados 242 mil empregos e há menos 202 mil desempregados. O desemprego baixou de 12,2% para 8,5%, de 32,8% para 24,2% no desemprego jovem e de 7,6% para 4,9% no desemprego de longa duração. 75% dos empregos criados são sem termo;

- pela primeira vez nos últimos 10 anos, o país cumpriu as metas orçamentais, registando o défice mais baixo da nossa democracia e assegurando a saída do Procedimento por Défices Excessivos;
- em 2017 a dívida pública tem a maior redução dos últimos 19 anos, diminuindo para 126,2 % do PIB, com o diferencial das OT a 10 anos com a Alemanha a descer 192 pontos base desde o início do ano, e a melhoria do rating da República abriu caminho ao alargamento da base de investidores e determinou uma redução dos custos de financiamento da economia portuguesa.

Quando os resultados confirmam a estratégia, devemos prosseguir-la e reforçar as medidas que a concretizam. Fazer mais, para alcançar ainda melhores resultados.

2. As marcas da governação: mais crescimento, melhor emprego, maior igualdade

Os progressos alcançados ao longo destes dois primeiros anos da legislatura são resultado das políticas seguidas, que demonstraram que havia uma alternativa e que era possível retomar uma rota de mais crescimento, melhor emprego e maior igualdade.

#maiscrescimento:

- **relançamento do investimento**, que contribui para o crescimento económico e para a criação de emprego, através da execução dos fundos estruturais do Portugal 2020, dos Programas Capitalizar, Startup Portugal ou Interface, mas também da redução do PEC e do IVA da restauração ou do fim do IVA alfandegário;
- **fim do ciclo de empobrecimento**, repondo os rendimentos dos portugueses, com a eliminação da sobretaxa do IRS, o aumento do valor do salário mínimo, a atualização das pensões, ou o alívio do IRS para as classes médias a partir de 2018;
- **valorização do território**, com medidas como a municipalização das empresas de transportes urbanos, a reformulação do mapa judiciário, o lançamento do Plano Nacional de Coesão Territorial, a aprovação da reforma das florestas e de um novo sistema de Proteção Civil, a redução do IRC para empresas do interior ou a aposta na descentralização administrativa;
- **estabilização do sistema financeiro**, nomeadamente através da recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e da criação de condições para a recapitalização do sistema financeiro privado;

- **uma nova atitude na Europa**, assumindo uma negociação ativa junto das instituições europeias, garantindo a anulação das sanções por incumprimento das metas do défice entre 2013 e 2015, bem como a saída do Procedimento por Défices Excessivos, e afirmando a necessidade de regresso à Europa da convergência e da coesão.

#melhoremprego:

- **dignificação do trabalho**, com a revalorização da concertação social, o aumento do emprego, a reposição das 35 horas para funcionários públicos, o combate à precariedade laboral, nomeadamente através do programa de regularização dos vínculos dos trabalhadores precários do setor público, ou com o descongelamento das carreiras na Administração Pública a partir de 2018;
- **aposta nas qualificações, no conhecimento e na ciência e promoção da sua transferência para o tecido empresarial**, através do Programa Qualifica, que garante a todos os cidadãos a oportunidade da aprendizagem ao longo da vida, da criação de um novo regime de contratação de investigadores doutorados e de um aumento do número de bolsas de doutoramento, ou do lançamento dos Laboratórios Colaborativos.

—

#maiorigualdade:

- **introdução de maior justiça fiscal**, com a recuperação da cláusula de salvaguarda do IMI, a substituição do quociente familiar pela dedução fixa por filho, a introdução do adicional ao IMI para património de elevado valor e de maior progressividade no IRS com a criação de novos escalões em 2018;
- **reforço das políticas de coesão social**, com o aumento do RSI e do CSI, o alargamento dos beneficiários do Abono de Família, a criação da nova Prestação Social para a Inclusão para pessoas com deficiência, ou a introdução da automaticidade da Tarifa Social de Energia e, agora, do mecanismo que irá permitir a Tarifa Social da Água para clientes vulneráveis;
- **aposta na escola pública**, através de medidas como a universalização do ensino pré-escolar, o alargamento dos manuais escolares gratuitos, ou o programa de combate ao insucesso escolar, e **fortalecimento do Serviço Nacional de Saúde**, com o reforço de recursos humanos, o

aumento do número de consultas e cirurgias, a redução das taxas moderadoras, ou o aumento do número de portugueses com médico de família;

- **lançamento de uma nova geração de políticas de habitação**, com os programas de alojamento urgente, de arrendamento acessível e de alargamento do Porta 65.

São estas linhas de ação política que têm permitido combater a pobreza e as desigualdades e revalorizar o Estado Social, concedendo maior proteção às classes médias e às classes mais pobres e aprofundando direitos sociais fundamentais. São também estas medidas que têm promovido um crescimento económico sustentável, baseado no valor acrescentado da inovação e do conhecimento, assente em empresas capitalizadas e competitivas, capaz de gerar emprego qualificado e com direitos.

Este foi o caminho que percorremos nos últimos dois anos e será a orientação que continuaremos a seguir no futuro: assegurar condições para que o país continue a crescer economicamente, a criar mais e melhor emprego e a gerar maior coesão e igualdade social, cumprindo simultaneamente os seus compromissos europeus.

A concretização daquilo que foi até agora realizado é apresentada no capítulo 4., através da divulgação dos números relativos à execução do Programa do Governo.

3. Uma agenda de futuro

Estando a meio da legislatura, o Governo lançou no seu Programa de Reformas uma agenda para o futuro e tem vindo a debater em várias esferas da sociedade portuguesa as prioridades e os desafios que se nos colocam, de modo a estarmos preparados para projetar para a década uma visão de médio prazo que reforce simultaneamente a competitividade externa e a coesão interna, como as bases de convergência continuada e sustentada com a União Europeia.

São oito os objetivos prioritários que consubstanciam a visão do Governo para o país em 2030 e que conduziram o debate alargado que se está a realizar em todo o país para a preparação do PT2030:

- **Inovação e Conhecimento**: assegurar as condições de competitividade empresarial e o desenvolvimento da base científica e tecnológica nacional para uma estratégia sustentada na inovação

- Qualificação, Formação e Emprego: assegurar a disponibilidade de recursos humanos com as qualificações necessárias ao processo de desenvolvimento e transformação económica e social nacional, assegurando a sustentabilidade do emprego
- Sustentabilidade demográfica: inverter a tendência de envelhecimento da população, assegurando a sustentabilidade demográfica e, simultaneamente, a adequada provisão de bens e serviços à população idosa
- Energia e alterações climáticas: assegurar as condições para a diminuição da dependência energética e de adaptação dos territórios às alterações climáticas, nomeadamente através da gestão dos riscos associados
- Economia do Mar: reforçar o potencial estratégico da Economia do Mar, assegurando a sustentabilidade ambiental e dos recursos marinhos
- Cidades: valorizar a relevância económica das cidades e dos sistemas urbanos, potenciando o seu papel na estruturação das economias regionais e no fomento da coesão social e territorial
- Competitividade e Sustentabilidade dos territórios de baixa densidade e do interior: reforçar a competitividade dos territórios de baixa densidade em torno de cidades médias, potenciando a exploração sustentável dos recursos endógenos e o desenvolvimento rural, diversificando a base económica para promover a sua convergência e garantindo a prestação de serviços públicos
- Agricultura/florestas: promover um desenvolvimento agrícola competitivo com a valorização do regadio, a par de uma aposta estratégica reforçada na reforma florestal

4. Balanço da Execução do Programa do Governo

No final do segundo ano da legislatura, o Executivo deu início a cerca de 80% das quase 1.100 medidas inscritas no Programa de Governo, acima portanto do valor registado há um ano, quando se consideravam como iniciadas cerca de 2/3 do total de medidas.

Ou seja, a meio da legislatura apenas 20% das medidas do Programa de Governo não tiveram ainda início e, no universo das iniciadas, encontram-se em fase preparatória (realização de estudos, consultas ou preparação do processo legislativo) cerca de 26% do total de medidas inscritas no Programa de Governo, atingindo o valor de 54% o conjunto de medidas em fase de execução (isto, é em situação de cumprimento parcial ou integral).

Execução do Programa de Governo nos dois primeiros anos da legislatura

	MEDIDAS INSCRITAS NO PROGRAMA DE GOVERNO				
	TOTAL	Medidas não iniciadas	Medidas iniciadas		
			Total	Em fase preparatória	Em fase de execução
Novembro 2016	1 084 100%	370 34%	714 66%	337 31%	377 35%
Novembro 2017	1 086 100%	217 20%	869 80%	283 26%	586 54%

Nota: A diferença entre os totais de 2016 e 2017 (1.084 e 1.086, respetivamente) resulta do desdobramento e fusão de algumas medidas, tendo em vista uma avaliação mais rigorosa da sua execução.

Deve sublinhar-se que as medidas em execução incluem medidas que configuram **compromissos eleitorais de natureza plurianual** e que podem por essa razão ter como horizonte, em termos de cumprimento integral, a legislatura. É o que sucede, por exemplo, relativamente ao aumento do salário mínimo ou à expansão da educação pré-escolar.

Por outro lado, a execução reflete também **políticas de continuidade** que, pela sua própria natureza, se consideram como concluídas apenas no final do mandato. É o que sucede, por exemplo, com o investimento em cuidados de saúde primários, com o combate à pobreza infantil ou com a melhoria da capacidade de gestão processual dos tribunais.

Por último, entre as medidas em execução constam igualmente compromissos eleitorais cujo cumprimento não depende, nem requer, ações adicionais por parte dos diferentes ministérios. É o que sucede com a revogação das alterações à Lei da Interrupção Voluntária da Gravidez, a reposição dos feriados ou o travar dos processos de privatização dos transportes urbanos de Lisboa e do Porto. Ou, ainda, de medidas como o contrato celebrado com as instituições de ensino superior, a automaticidade da tarifa social de energia ou a redução do IVA da restauração.

Relativamente aos capítulos que estruturam o Programa de Governo, os domínios que traduzem **níveis de execução** mais pronunciados, ao fim de dois anos de mandato, incluem o primeiro capítulo - «*Virar a página da austeridade, relançar a economia e o emprego*» -, o segundo -«*Um novo impulso para a convergência com a Europa*» -, o quarto - «*Prioridade às Pessoas*» - e o sétimo capítulo -«*Mais coesão, menos desigualdades*». Em qualquer dos casos registam-se **valores de execução superiores a 60%**.

Estes capítulos são, simultaneamente, os que tendem a refletir um maior peso relativo ao nível das medidas iniciadas (superiores a 80% e atingindo, no caso do primeiro capítulo, os 90%).

Execução do Programa de Governo, por Capítulos

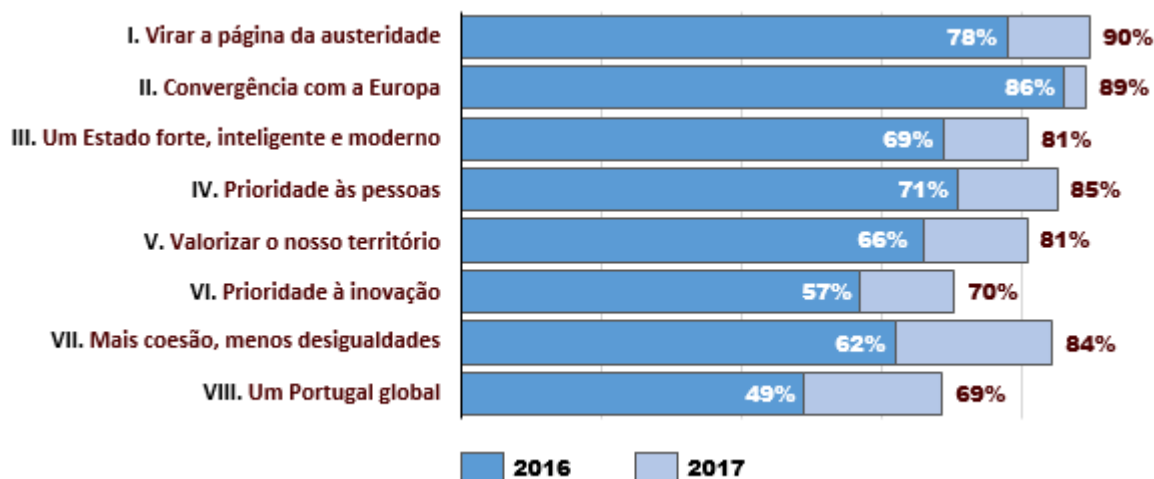
	MEDIDAS INSCRITAS NO PROGRAMA DE GOVERNO				
	TOTAL	Medidas não iniciadas	Medidas iniciadas		
			Total	Em fase preparatória	Em fase de execução
I. Virar a página da austeridade	67 100%	7 10%	60 90%	13 19%	47 70%
II. Convergência com a Europa	28 100%	3 11%	25 89%	6 21%	19 68%
III. Estado forte, inteligente e moderno	264 100%	50 19%	214 81%	69 26%	145 55%
IV. Prioridade às pessoas	210 100%	31 15%	179 85%	46 22%	133 63%
V. Valorizar o nosso território	168 100%	32 19%	136 81%	53 32%	83 49%
VI. Prioridade à inovação	202 100%	60 30%	142 70%	58 29%	84 42%
VII. Mais coesão, menos desigualdades	77 100%	12 16%	65 84%	17 22%	48 62%
VIII. Um Portugal global	70 100%	22 31%	48 69%	21 30%	27 39%
TOTAL	1 086 100%	217 20%	869 80%	283 26%	586 54%

Estes dados relativos à preparação e execução das medidas por domínio traduzem, em ampla medida, as próprias prioridades estabelecidas pelo Governo. Com efeito, a necessidade de inverter o ciclo de políticas de austeridade, permitindo desse modo criar condições para uma recuperação sustentável da economia e do emprego, a par da melhoria das condições sociais, implicaram priorizar as medidas que permitiram restabelecer a confiança e a esperança, no país e no futuro.

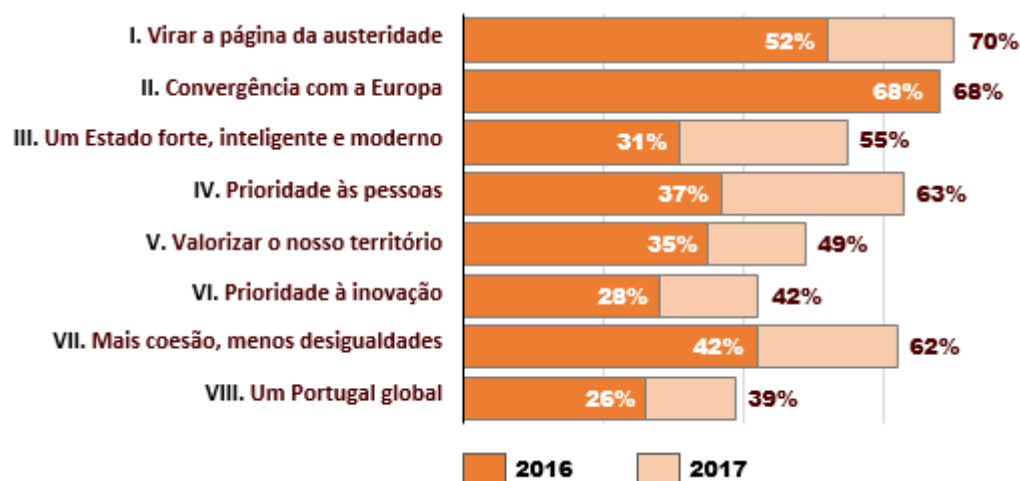
De forma mais transversal, o primeiro ano de governação respondeu sobretudo à necessidade de preparar e iniciar as medidas inscritas no Programa, o que possibilitou que o ano de 2017 se caracterize,

sobretudo, pela elevação dos níveis de execução, sobretudo nos domínios que correspondem ao terceiro, quarto e sétimo capítulos («Um Estado forte, Inteligente e Moderno», «Prioridade às Pessoas» e «Mais coesão, menos desigualdade»). Isto é, domínios particularmente impulsionados ao longo do último ano, face aos níveis de execução registados em 2016.

Medidas iniciadas, por Capítulo do Programa (2016 e 2017)



Medidas em execução, por Capítulo do Programa (2016 e 2017)



O Governo tem assumido três eixos essenciais de governação: «Mais Crescimento», «Melhor Emprego» e «Maior Igualdade». Se em 2016 o eixo relativo ao emprego se destacou, sobretudo em termos de medidas iniciadas (com 71% face ao total), em 2017 destacam-se os eixos constituídos pelas medidas de fomento da igualdade (com 82% das medidas iniciadas) e do melhor emprego (com 83% das medidas nele inscritas já iniciadas).

Execução do Programa, por Eixos de governação (2016 e 2017)

	Medidas iniciadas		Em fase Preparatória		Em fase de Execução		Variação da Execução 2016/17 (pontos percentuais)
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	
Mais Crescimento	66%	77%	30%	29%	36%	48%	12,0
Melhor Emprego	71%	83%	35%	24%	35%	59%	23,5
Maior Igualdade	64%	82%	32%	24%	32%	58%	26,3

Em termos de **execução**, verifica-se assim que o maior impulso ocorre no eixo «**Maior Igualdade**», com 26 pontos percentuais acima do valor de execução registado em 2016, aproximando-se portanto do nível de execução registada nas medidas inscritas no eixo «Melhor Emprego» (que aumenta cerca de 24 pontos percentuais). O eixo «Mais Crescimento» tende a refletir um aumento menos pronunciado dos níveis de execução, situando-se contudo em torno dos 12 pontos percentuais. Tal como sucedeu com o eixo do emprego, num primeiro momento, e da igualdade, num segundo momento, é expectável que o maior impulso das medidas inscritas no eixo do crescimento, até pela sua própria natureza, se venha a verificar no terceiro ano da legislatura.

5. Dois anos a melhorar a qualidade da legislação

O XXI Governo Constitucional determinou no seu Programa, no âmbito do objetivo transversal de governar melhor, governar diferente, que era essencial melhorar a qualidade da legislação.

Ao longo destes dois anos tem sido desenvolvido, de forma consistente, «um programa para a melhoria das práticas legislativas», baseado nomeadamente na uniformização de práticas de legística, na realização de Conselhos de Ministros deliberativos apenas uma vez por mês e na aprovação dos diplomas apenas quando acompanhados da respetiva regulamentação complementar.

No 2.º ano do Governo, apresentam-se os resultados atingidos, fruto deste programa:

- O Diário da República passou a ser disponibilizado a todos os cidadãos e empresas de forma integralmente universal e gratuita, e o respetivo portal (dre.pt) foi remodelado e melhorado nas suas funcionalidades e conteúdos, facilitando o acesso, a pesquisa e a partilha da legislação.

Para além disso, está em curso o desenvolvimento de uma aplicação eletrónica para telemóveis, de um dicionário e de um tradutor jurídicos;

- Desde o dia 1 de janeiro de 2017 foram transpostas 82 diretivas, sendo que um diploma, de uma só vez, procedeu à transposição simultânea de 10 diretivas – resultados que permitirão a Portugal recuperar um lugar cimeiro no ranking da União Europeia de transposição de diretivas;
- Nestes dois anos, foram revogados 98 decretos-leis e aprovados 17 decretos-leis juridicamente inovadores, diminuindo, assim, o *stock* legislativo em 81 decretos-leis;
- Desde maio de 2017, a publicação dos decretos-leis e decretos regulamentares, em Diário da República, é sempre acompanhada de um resumo em linguagem clara, em língua portuguesa e inglesa, tornando, assim, a legislação mais acessível e compreensível para os cidadãos;
- Têm vindo a ser promovidos exercícios de codificação e consolidação legislativa, destacando-se o «Código dos Resíduos» e a simplificação do Regime Jurídico da Ourivesaria e das Contrastarias;
- Do ponto de vista da avaliação de impacto legislativo, foi implementada a ferramenta «Custa Quanto», adotando-se uma metodologia de avaliação de impacto económico e concorrencial dos atos legislativos propostos pelos membros do Governo, focada na variação dos encargos administrativos para as empresas, garantindo, assim, a existência de uma verdadeira barragem regulatória que promova a redução dos encargos administrativos globais e setoriais;
- Nenhum decreto-lei é agendado para aprovação sem que seja acompanhado da respetiva regulamentação complementar.