

PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL

O Programa do XIX Governo Constitucional integra, completa e aprofunda o Memorando de Entendimento com a Troika e, em alguns casos, vai ainda mais longe do que o que estava previsto no próprio Memorando.

O Programa do XIX Governo consubstancia em primeiro lugar um forte ataque aos direitos laborais e sociais dos trabalhadores e dos cidadãos em geral, bem como às funções sociais do Estado.

No que toca à **Administração Pública**, preconizam-se medidas graves que afectarão profundamente os trabalhadores da Administração Pública, designadamente, entre outras medidas igualmente gravosas, aquilo que o Programa denomina de “*redução do Estado paralelo*” e que implica a intenção de extinguir, fundir, reestruturar e/ou privatizar grande número de entidades e estruturas públicas, sem nada se prever quanto ao destino dos trabalhadores afectados por estas reestruturações, bem como a criação de um programa de rescisões por mútuo acordo na administração pública.

Na área **Fiscal**, o Programa de Governo reitera todas as medidas constantes do Memorando de Entendimento e que, como é sabido, se traduzem num brutal agravamento da carga fiscal sobre os cidadãos em geral.

Não constando do Programa do Governo, foi anunciada na Assembleia da República, pelo próprio Primeiro-ministro durante a apresentação do Programa de Governo, a criação de um imposto extraordinário, transitório, para vigorar apenas em 2011, que incidirá sobre todos os rendimentos tributados em IRS e será equivalente a 50% do subsídio de Natal acima do salário mínimo nacional.

Trata-se de mais um ónus a pesar sobre os cidadãos, que acresce a todas as outras medidas de agravamento fiscal, contribuindo para reduzir ainda mais o rendimento disponível dos trabalhadores e pensionistas.

Relativamente às questões da **Economia**, constatamos que o Programa de Governo remete o crescimento económico para o médio prazo, concentrando-se em exclusivo na consolidação orçamental e na implementação de um Programa de Ajustamento Económico (PAM) enquadrado na execução do Memorando de Entendimento com a Troika, embora não descartando a antecipação e aprofundamento de algumas medidas constantes do referido Memorando.

Por outro lado, as medidas enumeradas para cada um dos sectores económicos não alteram a matriz e modelo até agora prosseguido, apostando em grande parte nas exportações e não criando nada de estrutural para a agricultura, pescas e indústria.

Assim, tendo em conta as opções do Programa do Governo em matéria económica, a recessão, o crescimento do desemprego e o aumento das desigualdades na distribuição da riqueza serão o resultado que podemos esperar.

Em matéria de **Emprego e Mercado de Trabalho**, a tónica é colocada na necessidade de aumentar a competitividade das empresas e da economia, tudo se orientando, por um lado, no sentido de flexibilizar a legislação laboral e, por outro, de forçar o rápido regresso dos

desempregados ao mercado de trabalho, independentemente das condições de trabalho e da qualidade do emprego.

O chamado combate à precariedade reconduz-se a medidas que só vão contribuir para fragilizar a posição de todos os trabalhadores no mercado de trabalho e face aos empregadores, sendo caso paradigmático a criação do chamado «contrato único», mas que também se reflecte na intenção de alargar a utilização do trabalho temporário e da cedência de trabalhadores.

Também é dada grande ênfase à necessidade de reduzir os custos das empresas para aumentar a sua competitividade, insistindo-se exclusivamente na redução dos custos laborais, pelo que se preconiza uma grande contenção salarial e a redução das contribuições para a segurança social – a chamada política de “desvalorização fiscal”, que implica a redução da parte patronal da TSU.

No que respeita especificamente à legislação laboral, as medidas apontadas no programa do Governo têm como pano de fundo o memorando de entendimento da Troika, que por sua vez refere nesta matéria o Acordo Tripartido para a Competitividade e o Emprego (Concertação Social), mas com a introdução de algumas medidas novas.

Relativamente à **Justiça**, o Programa preconiza uma ampla reforma do sector a todos os níveis, incluindo um vasto conjunto de medidas, entre as quais se destacam as especialmente dirigidas ao sistema económico e às empresas.

No que toca à **Saúde**, o Programa do Governo é orientado por duas grandes linhas: em primeiro lugar, a entrada dos operadores privados no Serviço Nacional de Saúde, quer a pretexto do princípio da liberdade de escolha pelos utentes, quer ainda da gestão privada ser mais eficaz e eficiente do que a gestão pública – isto significa que também nesta área o Estado se vai demitir das suas funções sociais, deixando cada vez mais de assumir-se como prestador e reservando para si apenas o papel de financiador e regulador, em cumprimento da cartilha neoliberal.

Em segundo lugar, prevê-se também o estabelecimento de mecanismos de financiamento do SNS pelos cidadãos utentes, claramente para além do financiamento através dos impostos gerais; isto pode ser feito através da revisão do actual sistema de taxas moderadoras – que, recorde-se, tal como foram concebidas, não têm como objectivo financiar o sistema, mas apenas «moderar» o acesso – ou de qualquer outro mecanismo novo que venha a ser criado. De certo, apenas podemos afirmar que, se esta intenção se concretizar, os cidadãos vão ser chamados a pagar mais pelo acesso à saúde, correndo-se o sério risco de aprofundar ainda mais as desigualdades neste domínio.

Em matéria de **Solidariedade e Segurança Social**, o Programa do Governo traduz um forte ataque ao sistema público de segurança social, preconizando uma completa alteração do actual modelo, quer no que respeita ao sistema de solidariedade (não contributivo), quer ao sistema previdencial (contributivo), perspectivando uma protecção social de carácter vincadamente assistencialista, que garante apenas prestações mínimas.

No que toca à solidariedade, preconiza-se a transformação do actual sistema, assente num princípio de solidariedade de toda a comunidade nacional com o objectivo de garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, num sistema de base assistencialista, caritativo, maioritariamente entregue ao sector da Economia Social, nomeadamente Misericórdias e IPSS, com significativa redução da intervenção directa do Estado, que assim se demite de uma grande parte das suas funções sociais.

Já no sistema previdencial de base contributiva, muitas das medidas previstas vão no sentido da redução e enfraquecimento do sistema previdencial do sistema público de segurança social, baseado nos princípios da contributividade e da solidariedade intergeracional, nomeadamente

através da introdução do plafonamento, da possibilidade de «opting-out» do sistema e da criação de contas individuais em regime de capitalização em substituição da normal contribuição para o sistema de pensões em repartição.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Programa do Governo contém um plano global de ataque aos trabalhadores da Função Pública e às funções sociais do Estado.

Embora exista um ponto com a designação de **Administração Pública**, as medidas contra a Administração Pública e contra as funções sociais não se encontram agrupadas num único ponto, mas sim espalhadas ao longo de todo o Programa.

Assim, em primeiro lugar (pág. 9), refere-se que é necessário reduzir substancialmente o Estado Paralelo (institutos, fundações, EPE, empresas públicas ou mistas a nível da Administração Regional e Local) e a intenção de: “nos primeiros 90 dias de governo, com base num levantamento do Estado Paralelo – SEE, regional e municipal – serão definidas opções de extinção, de privatização ou de reintegração na Administração Pública tradicional das entidades que o constituem”. Portanto, é já clara aqui a fúria de extinção e de privatização do novo governo, que, desta forma, criará inevitavelmente um elevado número de trabalhadores “excedentários”.

Em seguida, na página seguinte, o Programa considera que o PRACE teve efeitos reduzidos, sendo por isso necessário rever o PRACE para que se alcancem determinados objectivos.

E prossegue, referindo novamente a Administração Pública, “com o propósito de tornar a Administração Pública mais eficiente e sustentável”, enumerando um conjunto de medidas com esse objectivo, mas mesmo aqui é repetida a intenção de “extinguir, fundir ou reduzir estruturas (fundações, institutos, observatórios, etc.), consideradas dispensáveis ou de dimensão excessiva, permitindo um primeiro ganho de eficiência” e junta-se uma nova medida com idênticos objectivos: “realizar uma abordagem de base zero, isto, é questionar tarefas e funções, com finalidade de identificar outras estruturas que sejam passíveis de eliminação ou redimensionamento e os processos que devem ser alvo de uma reengenharia (redução) significativa”.

Na pág. 12, a propósito de redução de custos, refere-se a criação de um “programa de rescisões por mútuo acordo” nos seguintes termos: “optimização progressiva dos meios humanos afectos à AP, através da gestão de entradas e saídas, incentivando a mobilidade dos trabalhadores entre os vários organismos, e entre estes e o sector privado, criando um programa de rescisões por mútuo acordo e seguindo uma política de recrutamento altamente restritiva, avaliada globalmente, em articulação com os movimentos normais de passagem à reforma dos servidores do Estado”.

Este ponto merece uma atenção e um cuidado especiais, pois é um elo importante do ataque frontal às funções sociais do Estado. A sua concretização, por um lado, criará as condições para que os quadros mais qualificados da Administração Pública a abandonem, pois têm maiores

possibilidades de arranjar emprego no sector privado, provocando uma degradação acentuada dos serviços públicos (é o que já está a suceder com os médicos que estão a deixar hospitais públicos para trabalharem em hospitais privados); por outro lado, mesmo os outros trabalhadores poderão ser empurrados para a rescisão, não só pela pressão e chantagem, pelo congelamento de salários e de carreiras, mas também pela redução das remunerações nominais, através da sua colocação no sistema de mobilidade especial. Como consequência, a degradação dos serviços públicos será maior abrindo assim porta (escancarando-a) aos privados. E como se referiu inicialmente, se for eliminado e fechado um elevado número de serviços e organismos, como pretende o Governo, a pressão para despedimentos de facto será certamente muito grande.

Depois de um ponto designado por “Finanças Públicas e Administração do Estado”, em que se refere que “o governo será mais ambicioso na concretização do ajustamento da economia portuguesa e, em particular, dos objectivos e exigências que lhe estão colocados, precavendo-se contra eventuais desenvolvimentos adversos externos e internos” e que “nesse sentido, serão adoptadas medidas adicionais de carácter estrutural tendentes a garantir o cumprimento e antecipação das metas a que o País está obrigado”, na pág. 21, relativamente ao SEE, o Governo refere a intenção de “avaliar a estrutura das empresas públicas de modo a reduzir a sua subsidiação” e “alinhar progressivamente as políticas salariais do SEE, sobretudo em sectores não concorrenciais, com as das administrações públicas”, o que significará uma redução da remuneração nominal total para muitos destes trabalhadores.

Em seguida, em relação à desvalorização fiscal através de uma redução substancial da TSU, o governo refere que tal “medida será compensada de forma a garantir a neutralidade do ponto de vista orçamental através, designadamente, de cortes adicionais de despesa pública e medidas na área dos impostos indirectos” (aumento do IVA de bens essenciais). É evidente que cortes adicionais na despesa pública só poderão ser conseguidos à custa dos trabalhadores da Administração Pública e de cortes nos serviços prestados à população.

Na pág. 23, refere-se que número dos trabalhadores da administração tributária será aumentado em 30%, como constava do “Memorando de entendimento”, o que é um reconhecimento de que existem serviços essenciais com falta de trabalhadores.

Na pág. 24, e no ponto com a designação de “Administração Pública” refere-se novamente a intenção de “reduzir o peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País com vista a um melhor Estado” e “desenvolver um Estado ágil e inovador”.

Na página seguinte, enumeram-se as seguintes medidas: (a) obter decréscimos anuais de 1% por ano na Administração Pública Central (cerca de 5500 trabalhadores/ano), de 2% na Administração Local (2800 trabalhadores/ano), o que está abaixo do conseguido em anos anteriores através da aposentação, e também 2% na Administração Regional (é evidente que a eventual eliminação de muitos organismos e serviços não está incluída nestas percentagens); (b) reduzir cargos dirigentes, pelo menos, em 15% na Administração Central, na Administração Local e na Administração Regional; (c) eliminar estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e serviços (incluindo Fundações, Associações e outras entidades semelhantes) mantendo a qualidade na prestação do serviço público (?). Neste âmbito será apresentado, ainda em 2011, um novo PRACE, que será objecto de uma execução rigorosa e ambiciosa”; (d) promover a política de flexibilidade, de adaptabilidade e de mobilidade de recursos humanos na AP”.

No ponto dedicado à “Administração Local e Reforma Administrativa” (na pág. 72) o Programa refere que “o governo promoverá um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo visando a optimização e racionalização do número de órgãos autárquicos bem como das respectivas competências, com uma análise detalhada ao sector empresarial local quanto ao pressuposto da respectiva utilidade pública e da racionalização sustentada da despesa”. Não existe, portanto, uma referência explícita a uma redução significativa do número de freguesias e concelhos. No entanto, ela consta do “Memorando” e este, como afirma o Programa, é também para cumprir.

POLÍTICA FISCAL

Na área **Fiscal**, o Programa de Governo reitera todas as medidas constantes do Memorando de Entendimento e que, como é sabido, se traduzem num brutal agravamento da carga fiscal sobre os cidadãos em geral.

Assim, de acordo com o Programa, o aumento das receitas fiscais será conseguido fundamentalmente por via de:

- Transferência das categorias de bens e serviços das taxas de IVA reduzida (6%) e intermédia (13%) para taxas mais elevadas

Embora não saibamos ainda quais os bens e serviços cujas taxas serão revistas, é óbvio que esta revisão implica necessariamente uma subida do preço dos bens e serviços afectados, nomeadamente de alguns bens essenciais, que afectará mais especialmente as pessoas e famílias de menores rendimentos. A electricidade e o gás, por exemplo, são dois casos em que a subida da taxa de 6% para uma taxa mais elevada é tida como certa.

Por outro lado, não podemos deixar de ter em conta que, actualmente, a taxa mais elevada é de 23%, mas é provável que venha a prever-se a sua subida. Embora o Programa de Governo não o refira, a ideia está presente, nomeadamente quando se fala de compensar por via dos impostos indirectos a descida da TSU.

- Redução dos benefícios e das deduções fiscais em IRS

Embora o Programa do Governo não entre em detalhes sobre as medidas concretas neste domínio, sabemos já que, de acordo com o Memorando de Entendimento, estão em causa nomeadamente:

- Limites à dedução em IRS das despesas de saúde, educação e habitação de acordo com os escalões de rendimento e eliminação gradual das deduções de despesas com empréstimos para habitação – o que determinará indirectamente um aumento do imposto a pagar;
- Convergência entre o regime de IRS aplicável às pensões e aos rendimentos do trabalho, o que significa que a tributação sobre os reformados e pensionistas continuará a agravar-se;
- Sujeição a IRS de todas as prestações sociais (subsídio de desemprego, de doença, de parentalidade, abono de família, etc.), o que vai determinar em qualquer caso um aumento da tributação sobre as famílias. No caso dos

desempregados, esta sujeição a IRS equivale a mais uma penalização, a somar à redução do tempo de atribuição e do valor das prestações.

Além destas, podemos ter que contar ainda com outros eventuais agravamentos resultantes da revisão global do sistema fiscal que o Programa de Governo preconiza no capítulo dedicado à desvalorização e competitividade fiscal, e que tem, alegadamente, como objectivo a sua simplificação. Para tanto prevê-se a *“redução do número de escalões, das deduções e isenções, a mobilidade social (?), a internacionalização, a competitividade, tornando-o sensível à dimensão do agregado familiar”*.

- Redução das deduções fiscais e dos regimes especiais em IRC

Estas medidas podem em alguns casos contribuir para criar algumas dificuldades de sustentação e sobrevivência das empresas, em particular das PME.

A revisão do sistema fiscal acima referida a propósito do IRS também se aplicará em sede de IRC, tendo como objectivo a simplificação e o aumento da competitividade das empresas.

- Alteração da tributação sobre o património, designadamente reduzindo as isenções temporárias de IMI e aumentando as respectivas taxas

Tendo em conta as características do nosso mercado habitacional, em que predomina a propriedade para habitação própria, é previsível que as alterações deste imposto afectem gravemente um elevado número de famílias.

Para culminar tudo isto, foi anunciada na Assembleia da República, pelo próprio Primeiro-ministro durante a apresentação do Programa de Governo, uma nova medida fiscal que não consta do Programa – a criação de um imposto extraordinário, transitório, para vigorar apenas em 2011, que incidirá sobre todos os rendimentos tributados em IRS e será equivalente a 50% do subsídio de Natal acima do salário mínimo nacional.

O Programa do Governo refere ainda que o aumento das receitas fiscais provirá também da aplicação de algumas medidas de combate à fraude e evasão fiscal e da reforma da justiça fiscal.

Porém, quando analisamos estas medidas, constatamos que são claramente insuficientes e pouco focadas, de modo directo, num efectivo combate à fraude e evasão fiscal – por exemplo, não encontramos nenhuma medida que vise facilitar a detecção de práticas fiscais fraudulentas e evasivas ou que vise impedir ou dificultar a utilização dessas mesmas práticas.

ECONOMIA

O Programa do Governo remete o crescimento económico para o médio prazo, concentrando-se em exclusivo na consolidação orçamental e na implementação de um Programa de Ajustamento Económico (PAM) enquadrado na execução do Memorando de Entendimento com a Troika, não descartando a antecipação e aprofundamento de algumas medidas dele constantes.

O PAM contempla, entre outras medidas:

- O compromisso de um défice orçamental de 5,9% do PIB, responsabilizando cada Ministério pelo cumprimento dos limites orçamentais;
- A criação de um Conselho de Finanças Públicas, já previsto na Lei de Enquadramento Orçamental;
- A eliminação das golden-shares;
- A venda do BPN até final de Julho;
- A venda da totalidade das participações na EDP e REN (até final de 2011);
- A privatização da TAP;
- A reconfiguração da CGD, vendendo a parte seguradora;
- Implementar as medidas que visam a redução de custos operacionais do SEE em 2011;
- Limitar o endividamento do SEE, a parti de 2012, a par da redução dos subsídios e a reavaliação das tarifas cobradas por estas empresas;
- Proceder à revisão das PPP e promover a renegociação nos casos em que se conclua que os interesses do Estado não estão a ser salvaguardados;

Na agricultura:

- Aproveitamento de todas as verbas de fundos comunitários, bem como a garantia da comparticipação nacional;

Na pesca:

- É feita referência à defesa do interesse nacional na discussão da política comum de pescas;

Na Indústria:

- Fomento da concentração e fusão das unidades produtivas;
- Facilitar o licenciamento e introduzir cooperação com laboratórios do Estado e universidades;
- Promover a atracção de investimentos directo estrangeiro;

Nos serviços:

- Aposta no sector do turismo, simplificando a legislação através da criação de um Código do Turismo e Actividades Turísticas;

No mercado de arrendamento:

- Implementação das medidas já constantes do Memorando de Entendimento e que visam essencialmente a liberalização do mercado de arrendamento, através da revisão do regime de arrendamento com intenção de enfraquecer a posição do arrendatário em todas as vertentes.

De acordo com o Programa de Governo (e a filosofia que lhe está subjacente), a flexibilização do mercado de arrendamento é condição essencial para a flexibilização do mercado de trabalho.

Concluimos, assim, que o Programa de Governo aposta no aprofundamento de uma linha política que privilegia os grandes grupos económicos (através de mais fusões) e a concentração dos meios de produção, privatizando e concessionando cada vez mais serviços públicos.

A perda de instrumentos do Estado, a remissão do crescimento económico para o médio prazo e o estímulo à redução de custos da Administração Pública não contribuem para a melhoria da situação económica do país, muito pelo contrário.

A resposta à crise, aplicando medidas semelhantes ou de idêntica natureza àquelas que a provocaram, terá como consequência, no plano económico, a recessão e o aumento das desigualdades na distribuição da riqueza, acarretando a degradação das condições de vida e o cerceamento de direitos básicos dos trabalhadores e dos cidadãos em geral.

As medidas enumeradas para cada um dos sectores económicos não alteram a matriz e modelo até agora prosseguido, apostando quase em exclusivo nas exportações – que isoladamente não resolvem os problemas do país – não criando nada de estrutural para a agricultura, pescas e indústria.

EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO

Em matéria de **Emprego e Mercado de Trabalho**, a tónica é colocada na necessidade de aumentar a competitividade das empresas e da economia, tudo se orientando, por um lado, no sentido de flexibilizar a legislação laboral e, por outro, de forçar o rápido regresso dos desempregados ao mercado de trabalho, independentemente das condições de trabalho e da qualidade do emprego.

LEGISLAÇÃO LABORAL

As medidas de alteração da legislação laboral consagradas no Programa do Governo têm como pano de fundo o memorando de entendimento da Troika, que por sua vez adopta nesta matéria o Acordo Tripartido para a Competitividade e o Emprego (Concertação Social).

Assim, enunciamos as principais alterações previstas, tendo em consideração os três documentos referidos:

Despedimentos

— Eliminação da obrigatoriedade de introdução de novas tecnologias ou de outras alterações no posto de trabalho, bem como de fornecer formação adequada ao trabalhador sobre essas mesmas alterações e de lhe conceder um período de adaptação para que se possa proceder ao despedimento por inadaptação.

Neste novo contexto, os actuais despedimentos por inadaptação, sem dependência de causas objectivas, seriam como que transformados nos **despedimentos por inaptidão** do trabalhador às funções, já anteriormente considerados inconstitucionais;

- Abolição da ordem pré-definida de antiguidade a observar nos despedimentos individuais por extinção do posto de trabalho, bem como o abandono da obrigatoriedade de transferir o trabalhador para outro posto de trabalho que esteja disponível.
A abolição destas medidas, sem que se venha a garantir a inexistência de discriminações na selecção do trabalhador a despedir, poderá colocar nas mãos do empregador o poder de proceder a despedimentos de forma arbitrária.
- **Redução das indemnizações por despedimento**, como forma de os embaratecer/incentivar, a fim de se proceder à rápida substituição de trabalhadores com vínculos e direitos mais consolidados, por trabalhadores em situação precária e sem antiguidade.
A proposta é a de que o valor das **indemnizações por despedimento passem de 30 para 10 dias por cada ano de antiguidade, com um adicional de mais 10 dias por cada ano**, pago por um fundo autónomo de financiamento dos despedimentos (aplicável apenas aos novos contratos).
A partir do fim de 2011, este novo valor de indemnização é alargado a todos os contratos, prevendo-se ainda que, a partir de Março de 2012, haja um alinhamento do valor das indemnizações pela média da UE.
- A situação de indemnização em substituição de reintegração a pedido do empregador, actualmente já existente nas microempresas (art.º 392.º) do CT, será **alargado às pequenas e médias empresas** (empresas até 250 trabalhadores).
- Implementação do fundo para financiar os despedimentos para novas contratações.

Contrato de trabalho

- Propõe-se **um único tipo de contrato de trabalho**, acabando-se tendencialmente com os actuais contratos a termo.
Os trabalhadores admitidos com este novo tipo de contrato de trabalho ficariam sujeitos a períodos experimentais mais flexibilizados e a processos simplificados de despedimento (retoma-se a simplificação do processo disciplinar de despedimento introduzido no Código de 2009 e entretanto julgado inconstitucional).
Com esta medida, o Governo afirma que pretende acabar com a precariedade, mas à custa da generalização da precariedade e do trabalho sem direitos.
- Transitoriamente, admite-se a renovação de todos os contratos a termo que caduquem nos próximos 12 meses.
- As compensações pecuniárias por caducidade do contrato de trabalho a termo passam a estar sujeitas a reduções semelhantes às das indemnizações por despedimento, **passando de 36 para 10 dias por cada ano de trabalho, para contratos anteriores a 6 meses, e de 24 para 10 dias, para contratos de maior duração.**
- As **compensações por cessação de contrato de trabalho a termo** seriam igualmente reduzidas de 30 para 10 dias por cada ano de antiguidade (e mais 10 dias adicionais a serem pagos por um fundo financiado pelos empregadores) com um limite máximo de 12 meses e a eliminação do limite mínimo de 3 meses de retribuição.

— No que se refere ao trabalho temporário, a admissibilidade de recurso a este tipo de trabalho deixaria de depender da existência de uma verdadeira necessidade transitória de trabalho desde que respeitados certos limites percentuais deste tipo de contratação, face ao total de trabalhadores da empresa.

Na prática, a excepção passaria a constituir a regra geral, e a regra geral passaria a ser a excepção....

Regime do tempo de trabalho

Banco de Horas

A institucionalização dos Bancos de Horas dependeria de depender do “acordo” entre empregador e trabalhador ou grupo de trabalhadores (individual ou grupo), obtido ao nível da empresa, com a **eliminação da obrigatoriedade da sua previsão em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho.**

Trabalho suplementar

As horas de trabalho suplementar, prestadas em dia útil de trabalho, em feriado ou dia de descanso semanal, passariam a ser retribuídas com um máximo de 50% (de acordo com memorando da Troika que o Programa do Governo adopta).

A compensação das horas suplementares passaria a ser feita apenas através de tempo de descanso (período equivalente ou majorado), dias de férias ou por remuneração suplementar. O trabalho suplementar, ainda que em dia feriado ou de descanso semanal deixaria, assim, de dar direito a remuneração suplementar e a tempo de descanso compensatório (linha de embaratecimento do trabalho).

Feridos

Retoma da proposta de juntar os dias feriados aos fins-de-semana com o objectivo de acabar com as pontes.

LAY-OFF

Redução dos prazos para efeitos de aplicação do regime do Lay-off e agilização do processo de prorrogação da medida, permitindo-se que a renovação do **Lay-off deixe de estar dependente do acordo dos representantes dos trabalhadores.**

Ao invés de se possibilitar uma melhor apreciação por parte da Administração Pública dos fundamentos apresentados pela empresa para aceder ao regime do Lay-off, por forma a permitir-lhe a concessão de uma autorização devidamente fundamentada, propõe-se tal decorra de uma mera autorização no acesso ao regime de Lay-off mediante o preenchimento de um simples formulário electrónico. Simultaneamente desvalorizou-se a importância dos acordos com os representantes dos trabalhadores, mesmo na situação de prorrogação dos prazos de aplicação do regime, e que actualmente condicionam a sua renovação.

O direito à consulta dos documentos contabilísticos e financeiros e de outros indicadores com que a empresa fundamenta a situação de crise empresarial pode perder a importância que em

princípio teria, porque não acompanhado de medidas que permitam ultrapassar a frequente falta de capacidade técnica dos representantes dos trabalhadores para os analisar, como, por exemplo, a estipulação da possibilidade de estes se fazerem acompanhar nas reuniões por pessoas da sua confiança.

Facilitação do recurso sistemático à **aplicação do regime do Lay-off, que deixaria de ficar condicionado ao acordo dos representantes dos trabalhadores**, ficando apenas sujeito ao decurso de tempo (metade do período anterior de dedução efectiva do Lay-off).

O estabelecimento de períodos de proibição de efectuar despedimentos, a que se junta uma devolução, apenas parcelar, dos apoios recebidos da segurança social, poderá não só revelar-se insuficiente para os impedir, como ter um efeito contrário e vir a constituir um incentivo à sua efectivação, mediante o entendimento de que decorridos um ou dois meses deixou de haver restrições a que tal aconteça.

Aliás, a evolução final desta medida com o encurtamento dos prazos de proibição de despedimentos de 2 e 4 meses, para respectivamente, 1 e 2 meses, vem reforçar esta a ideia.

Contratação Colectiva

Propõe-se a conciliação da contratação colectiva sectorial com a sua **descentralização para as empresas**. Esta descentralização resultaria da alteração do Código do Trabalho e, sobretudo, do compromisso dos parceiros sociais de recomendarem essa descentralização.

Neste sentido prevê-se que o CCT sectorial inclua a negociação de certas e determinadas matérias a negociar por estruturas representativas dos trabalhadores nas empresas, **incluindo as comissões de trabalhadores** e as comissões sindicais, mediante definição dos termos e condições em que tal se pode verificar.

A previsão da “delegação” directa de poderes noutra associação sindical ou em estruturas de representação colectiva de trabalhadores na empresa, em empresa com, pelo menos, 250 trabalhadores.

No que se refere à transferência da negociação de determinadas matérias para o nível da empresa, a lei actual já prevê a negociação articulada, embora não tenha carácter obrigatório.

No que se refere à delegação de poderes das associações sindicais noutras associações sindicais ou em estruturas representativas de trabalhadores na empresa, para em seu nome negociarem ou outorgarem convenções colectivas de trabalho, também já é actualmente possível.

A “delegação de poderes”, porém, em estruturas representativas dos trabalhadores na empresa (CT, Comissões Sindicais ou outras comissões ad hoc que eventualmente venham a ser constituídas para negociarem certas e determinadas matérias) não já em nome do sindicato delegante, mas em nome próprio, não é possível. Esta impossibilidade reside no facto não só de algumas destas estruturas não terem personalidade jurídica, como, e sobretudo, porque o direito de contratação colectiva é exclusivamente atribuído aos sindicatos pela Constituição, sem previsão de transmissão a outras entidades.

Por outro lado, a transmissão de poderes de negociação colectiva para organizações facilmente criadas e extintas com a influência e/ou apoio dos patrões, levaria à descaracterização da contratação colectiva por via duma muito provável manipulação patronal.

Centro de relações laborais

É prevista a criação do Centro de Relações Laborais, sendo apenas referido, tratar-se de um órgão de natureza tripartida, com a missão de:

- Apoiar o diálogo social
- Informação socioeconómica
- Formação de negociadores
- Análise de conteúdos negociais

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO

Apesar do Governo chamar ao conjunto de medidas deste ponto uma “nova geração de políticas activas de emprego”, elas parecem inserir-se na mesma lógica que tem sido posta em prática até agora, embora com maior intervenção das empresas, organizações patronais/empresariais, e também IPSS e afins (a chamada “economia social”), com os correspondentes apoios financeiros ou isenções fiscais, sem que daí venham a resultar ganhos em termos de emprego.

Pelo contrário, a criação de programas de inserção de desempregados com mais de 55 anos, através de formação profissional específica para aquisição de competências adequadas para desempenho de funções de apoio social (para depois serem utilizadas no quadro da Rede Nacional de Solidariedade), bem como o “aprofundamento dos mecanismos de intervenção previstos no regime dos *Centros de Emprego e Inserção* (?)”, privilegiando actividades de responsabilidade social e de trabalho socialmente útil que promovam uma efectiva integração profissional de públicos desfavorecidos”, em conjugação com as medidas que estão incluídas na área da protecção ao desemprego (ver ponto sobre Segurança Social e Solidariedade), indiciam que não só não haverá fomento à criação do emprego, como o resultado será uma maior utilização de “mão-de-obra barata”, paga com dinheiros públicos, substituindo postos de trabalho permanentes e deslocando a prestação de serviços públicos do Estado para a chamada economia social.

A própria mudança de designação de centros de emprego para *centros de emprego e inserção*, até agora desconhecida e não referida em nenhum outro ponto do documento, parece apontar para uma transformação do serviço público de emprego.

Medidas de continuidade: (i) programas para promover o acesso ao mercado de trabalho de jovens com elevadas qualificações; (ii) lançar um programa destinado à requalificação profissional de desempregados.

Medidas de aprofundamento: (i) rever conteúdos da formação adequando-os às necessidades do mercado de trabalho, promovendo a sua deslocação para as empresas e permitindo-lhes deduzir custos em sede de tributação; (ii) atribuir isenções fiscais por recrutamento de desempregados de longa duração às micro, pequenas e médias empresas; (iii) confiar a gestão

dos Centros Protocolares aos agentes económicos e parceiros sociais (velha reivindicação do patronato para gerir sozinho os centros de gestão participada sendo o financiamento assegurado por dinheiros públicos); (iv) criar programas para inserção de desempregados com mais de 55 anos, através de formação profissional específica, com o objectivo de fornecer as competências adequadas para desempenho de funções de apoio social; (v) aprofundar os mecanismos de intervenção previstos no regime dos Centros de Emprego e Inserção, privilegiando actividades de responsabilidade social e de trabalho socialmente útil que promovam uma efectiva integração profissional de públicos desfavorecidos.

JUSTIÇA

Em matéria de Justiça, o Programa do Governo prevê uma profunda reforma do sector.

Neste sentido, o Programa inclui um amplo leque de medidas em todas as áreas, envolvendo desde a justiça civil à tributária e da justiça penal à justiça administrativa, bem como grandes mudanças a nível processual.

Regista-se mais uma vez grande preocupação com tudo o que, do ponto de vista da cartilha neoliberal, pode ter efeitos negativos na competitividade das empresas e daí o Programa incluir um grande conjunto de medidas dirigidas ao sistema económico e às empresas, nomeadamente a reforma e simplificação da acção executiva, a agilização das insolvências, a facilitação na cobrança dos créditos das empresas, mecanismos extrajudiciais de despejo em caso de não pagamento de rendas.

O Programa reflecte também a intenção do Governo desenvolver a justiça arbitral, inclusive na área laboral, o que também tem relação com o objectivo de não criar entraves às empresas e à competitividade.

De notar, aliás, que esta é a única referência à justiça laboral, sendo esta uma das poucas áreas da justiça para a qual não estão previstas reformas, apesar de se saber que existem grandes problemas nos Tribunais de Trabalho.

Finalmente, constatamos que, apesar do Programa referir entre os objectivos estratégicos para a Justiça o de “assegurar o acesso universal à justiça e ao direito e garantir a tutela judicial efectiva dos interesses legítimos dos cidadãos e dos agentes económicos, em particular dos grupos mais frágeis da sociedade”, não existe depois nenhuma medida concreta neste sentido, excepto uma referência ambígua à necessidade de avaliar as alterações que o regime de custas tem sofrido nos anos recentes e de uniformizar os respectivos regimes.

Sendo certo que, em matéria de acesso ao direito e do regime de custas judiciais vigente, o acesso ao direito e aos tribunais tem sido sucessivamente dificultado, e mesmo vedado, por razões económicas em resultado das sucessivas alterações que foram introduzidas nestes regimes, não se afigura que a situação dos cidadãos possa de algum modo melhorar com a aplicação deste Programa de Governo.

SAÚDE

No que toca à **Saúde**, o Programa do Governo é orientado por duas grandes linhas: em primeiro lugar, a entrada dos operadores privados no Serviço Nacional de Saúde, quer a pretexto do princípio da liberdade de escolha pelos utentes, quer ainda da gestão privada ser mais eficaz e eficiente do que a gestão pública – isto significa que também nesta área o Estado se vai demitir das suas funções sociais, deixando cada vez mais de assumir-se como prestador e reservando para si apenas o papel de financiador e regulador, em cumprimento da cartilha neoliberal.

Em segundo lugar, prevê-se também o estabelecimento de mecanismos de financiamento do SNS pelos cidadãos utentes, claramente para além do financiamento através dos impostos gerais; isto pode ser feito através da revisão do actual sistema de taxas moderadoras – que, recorde-se, tal como foram concebidas, não têm como objectivo financiar o sistema, mas apenas «moderar» o acesso – ou de qualquer outro mecanismo novo que venha a ser criado. De certo, apenas podemos afirmar que os cidadãos vão ser chamados a pagar mais pelo acesso à saúde, correndo-se o sério risco de aprofundar ainda mais as desigualdades neste domínio.

Em primeiro lugar, o Programa do Governo refere que se pretende “fomentar um maior protagonismo de liberdade de escolha dentro das regras de acesso pré-definidas e reguladas, designadamente entre os operadores públicos”, o que significa que a liberdade de escolha não se vai limitar apenas a operadores públicos, podendo assim estar criadas as condições para a concorrência entre operadores públicos e privados, ambos financiados pelo Orçamento do Estado. Isto poderá levar à eliminação progressiva dos “operadores públicos” com a justificação de “falta de eficiência”, e a entrega gradual da parte mais importante do sector de saúde aos privados com graves consequências no acesso à saúde por parte da população.

Por outro lado, segundo o Programa, pretende-se também “reforçar o papel das entidades integrantes da Rede de Cuidados Primários criando mecanismos que permitam e induzam a autonomia de gestão cuidados primários por parte dos profissionais de saúde, entidades privadas ou sociais, mediante o aumento da oferta com a racionalização de recursos”. A intenção parece ser abrir o subsector de cuidados primários a entidades privadas ou sociais, a pretexto de que isso permitirá aumentar a oferta de serviços à população com racionalização de recursos, mas tudo financiado com recursos públicos (OE).

Além disso, o Governo vai “reorganizar a rede hospitalar através de uma visão integrada e mais racional do sistema de prestação que permita maior equidade territorial e uma gestão mais eficiente de recursos, incluindo concentração de serviços” e ainda “avaliar oportunidades da concessão da gestão de hospitais a operadores dos sectores privado e social sempre que se revele mais eficiente”, portanto é intenção entregar aos grandes grupos económicos privados da saúde a gestão e exploração dos grandes hospitais públicos, transformando-os em fontes de lucro para aqueles à custa do OE e da população, a pretexto da gestão privada ser mais eficiente.

A intenção do Governo de “introduzir liberdade de escolha em determinadas áreas, de forma prioritária nos Cuidados Primários” e “promover a convergência da política de contratualização de convenções do Estado, abrangendo prestadores privados e sociais em vista uma maior eficácia na sua gestão, designadamente ao acentuar a capacidade contratadora do Estado” é clara, e é uma velha reivindicação dos grupos económicos da saúde, que pretendem concorrer com o sector público mas financiados pelo Orçamento do Estado, determinando a gradual

substituição dos prestadores públicos, através da selecção dos serviços mais rentáveis e acabando por controlar o sector.

Finalmente, o Programa refere também que é necessário “garantir a sustentabilidade económica e financeira do SNS, através de um mecanismo de financiamento de base solidária”, o que indicia que os cidadãos portugueses podem ser chamados a pagar mais pela saúde. Aliás, e fazendo apelo ao que já se encontrava estabelecido no Memorando de Entendimento, entre as medidas preconizadas para o sector encontra-se a revisão da política de taxas moderadoras que deve nomeadamente “garantir que apenas se isenta quem realmente necessita dessa isenção e actualizar o seu valor”.

SEGURANÇA SOCIAL E SOLIDARIEDADE

O Programa do XIX Governo preconiza uma completa alteração do modelo do nosso sistema público de segurança social, quer do sistema de solidariedade (não contributivo), quer do sistema previdencial (contributivo), perspectivando uma protecção social de carácter vincadamente assistencialista, que garante apenas prestações mínimas.

- **Solidariedade e acção social**

No que toca à solidariedade, preconiza-se a transformação do actual sistema, assente num princípio de solidariedade de toda a comunidade nacional com o objectivo de garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, num sistema de base assistencialista, caritativo, maioritariamente entregue ao sector da Economia Social, nomeadamente Misericórdias e IPSS, com significativa redução da intervenção directa do Estado, que assim se demite de uma grande parte das suas funções sociais.

Neste sentido, prevê-se por exemplo que o Estado deve afastar-se da criação e gestão de equipamentos sociais (creches, lares de terceira idade, centros de dia, etc.), quer apostando na utilização e maximização da plena capacidade instalada dos equipamentos sociais das Misericórdias, IPSS e outras organizações da sociedade civil, quer transferindo para a gestão destas entidades os equipamentos sociais actualmente sob gestão directa do Estado.

Por outro lado, prevê-se um grande incentivo ao voluntariado social, nomeadamente através da concessão de benefícios de vária ordem (benefícios laborais e sociais como bancos de horas nas empresas, prioridade no acesso a programas de educação e formação, menção a estas actividades nos diplomas do ensino secundário), também com o duplo objectivo de reduzir a intervenção do Estado e potenciar o papel das organizações do sector da Economia social que, em lugar de criarem postos de trabalho, vão viver e prosperar à custa de trabalho voluntário.

Aliás, na mesma linha, vai a prestação do chamado “tributo solidário”, em que os beneficiários de prestações não contributivas, mas também jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, devem ser chamados a prestar trabalho solidário maioritariamente para as Misericórdias, IPSS e outras, o

que significa que estas instituições, apesar de as suas actividades irem aumentar, não vão criar postos de trabalho, beneficiando do trabalho prestado por beneficiários de prestações pagas pelo Estado, através do sistema de segurança social.

O Programa de Emergência Social

A medida emblemática do Programa de Governo nesta área é a criação de um Programa de Emergência Social (PES), estruturado através de uma Rede Nacional de Solidariedade, com o objectivo de dar resposta às situações de grave carência resultantes da actual crise económica e social, envolvendo as autarquias, as Misericórdias, as IPSS e outras organizações do sector social.

Este Programa destina-se preferencialmente às crianças, idosos e desempregados, tem como prioridade a entrega às famílias de alimentação, vestuário e medicamentos através de Misericórdias, IPSS e outras organizações, sob a supervisão e controlo das autarquias, e prevê também a possibilidade de majoração do subsídio de desemprego para casais em que os dois cônjuges estejam desempregados e tenham filhos a cargo.

O financiamento deste Programa de Emergência Social será feito através de um Fundo de Emergência Social – mas nada sabemos acerca deste Fundo e da sua forma de financiamento. Registamos apenas a referência à necessidade de revisão do Fundo de Socorro Social para o transformar num verdadeiro Fundo de emergência social, mas nada mais de concreto.

Outras medidas concretas

Segundo o Programa de Governo, as linhas centrais de orientação na área da solidariedade são, além do reforço do sector da Economia Social, o combate à pobreza, o reforço da inclusão e coesão social e o estímulo da natalidade e apoio à família. Para cada uma destas áreas são previstas medidas concretas, entre as quais:

- Actualizar as pensões mínimas sociais e rurais ao nível da inflação
- Rever o regime do Rendimento Social de Inserção
- Estabelecer os tipos de rendimentos a considerar para determinação de condições de recursos (o que significa rever as regras actuais)
- Introduzir um tecto global às prestações sociais para garantir que os beneficiários não recebem mais do Estado do que receberiam se auferissem rendimentos do trabalho
- Retomar o conceito mais restrito de agregado familiar, incluindo apenas ascendentes e descendentes que vivam em comunhão de mesa e habitação (de salientar que isto corresponde a uma reivindicação da CGTP-IN)
- Apresentar proposta de lei relativa ao tributo solidário

Especificamente no que se refere ao estímulo à natalidade e apoio à família as medidas previstas resumem-se a três:

- Recentrar o apoio à família nos primeiros anos da criança

- Investir em mais creches e apoiar a melhor adaptação dos horários destes equipamentos à vida profissional das famílias das crianças
- Desenvolver uma política fiscal para as famílias numerosas

De notar que apesar de assinalar como prioridade o incentivo à natalidade, o Programa de Governo não contém de facto nenhuma medida que possa classificar-se como tal e nem sequer faz nenhuma referência à mais importante prestação familiar do nosso sistema – o abono de família, cujo valor tem vindo a ser substancialmente reduzido.

- **Sistema previdencial**

Muitas das medidas previstas vão no sentido da redução e enfraquecimento do sistema previdencial do sistema público de segurança social, baseado nos princípios da contributividade e da solidariedade intergeracional, nomeadamente através da possibilidade de introdução, “*para as gerações mais novas*”, de medidas como:

- O chamado plafonamento horizontal, ou seja a introdução de um limite superior salarial para efeitos de contribuições dentro do qual se contribui obrigatoriamente para o sistema público e a partir dele há liberdade de opção por outros sistemas públicos, mutualistas ou privados;
- O “opting out” (saída por opção) do sistema público nas eventualidades de velhice, invalidez e sobrevivência, o que significa que os trabalhadores deixam de contribuir para estas eventualidades no sistema público, passando a contribuir para outros sistemas privados ou mutualistas para protecção nestas eventualidades;
- Criação de contas individuais de poupança remuneradas no sistema público para efeito de pensão de velhice, em esquemas de contribuição definida (por trabalhadores e empregadores) e benefício indefinido – o que equivale à criação de um sistema de capitalização pública, de natureza substitutiva (e não complementar como o actual) da pensão em regime de repartição, em que o trabalhador nunca sabe qual o valor da sua futura pensão que fica dependente do jogo dos mercados.

Por outro lado, o Programa de Governo aponta no sentido de ser necessário garantir a sustentabilidade do sistema de segurança social, continuando a tomar medidas neste sentido, mas a verdade é que quase todas as medidas alegadamente destinadas a assegurar esta sustentabilidade vão no sentido de reduzir as receitas do sistema, nomeadamente através de reduções da Taxa Social Única. Por exemplo:

- Reduzir a TSU na parte patronal, nas componentes pensão e desemprego, relativamente a trabalhadores com carreira completa e determinada idade;
- Rever o Código Contributivo, com a intenção de reduzir as taxas contributivas, seja com o objectivo de «*reduzir a taxa de desemprego, incentivando a criação e manutenção do emprego*», seja de «*diminuir os custos de trabalho para as empresas e promover o emprego, tendo em particular atenção a injustiça do Código Contributivo em relação aos recibos verdes dos trabalhadores independentes*» (referido na página 29, no capítulo dedicado ao **Emprego e Mercado de Trabalho**).

Ou ainda

- A possibilidade de o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social integrar políticas de combate ao desemprego – sendo sabido que este Fundo tem um fim legalmente definido que é assegurar a cobertura da despesa com pensões por um período mínimo de 2 anos nomeadamente em caso de ruptura ou falha do sistema e que é exclusivamente financiado pelos trabalhadores, é inaceitável que seja desviado para outros fins;

E, finalmente,

- A possibilidade de as empresas que admitem trabalhadores desempregados pagarem uma parte do salário através da despesa com subsídio de desemprego não utilizado – o que significa que as empresas têm um ganho à custa do sistema de segurança social que continua a pagar a prestação de desemprego apesar de o beneficiário respectivo estar a trabalhar.

O Programa do Governo preconiza, ainda, a possibilidade de autonomização do financiamento do risco de desemprego, no que parece um regresso ao sistema do antigo Fundo de Desemprego; isto corresponde a mais uma forma de desagregação e enfraquecimento do sistema público de segurança social e também a uma provável redução da protecção no desemprego, na medida em que esta ficaria limitada aos montantes existentes no eventual Fundo.

No capítulo do **Emprego e Mercado de Trabalho**, o Programa do Governo refere as alterações previstas para o subsídio de desemprego, que estão em linha com o previsto no Memorando de Entendimento com a Troika, prevendo nomeadamente a redução do período de garantia, a atribuição de um subsídio de desemprego a trabalhadores independentes e a *«reestruturação do actual modelo (de subsídio de desemprego) com vista ao estímulo ao regresso ao mercado de emprego»* – sendo que nesta última alínea cabe tudo o que se quiser, nomeadamente a alteração do conceito de emprego conveniente e a redução dos montantes das prestações.

Assim, podemos ter como certo que a protecção no desemprego vai ser reduzida, precisamente numa situação de elevado desemprego e em que muitos desempregados não dispõem de qualquer protecção.

12 de Julho de 2011