



## INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR AO RELATÓRIO FINAL

[O documento pode ser consultado em [www.movimentopelointerior.org](http://www.movimentopelointerior.org).]

Maio de 2018.

# INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR AO RELATÓRIO FINAL DO MOVIMENTO PELO INTERIOR

## POLÍTICA FISCAL DO INTERIOR

**Coordenador da área temática:** Miguel Cadilhe

- 1) O detalhe das sete sugestões fiscais
- 2) As linhas gerais de enquadramento
- 3) Os comentários técnicos
- 4) As estatísticas básicas

Siglas

### 1) O DETALHE DAS SETE SUGESTÕES FISCAIS

#### 1.1) IRC 12,5% para empresas no “interior”, art.º 41-B do EBF

O art.º 41.º-B do EBF “Estatuto dos Benefícios Fiscais” estabelece o benefício de taxa de IRC 12,5% no “interior”. O “interior” é definido pela portaria 208/2017, em conexão com o PNCT.

O benefício é praticamente automático, mas sofre duas limitações severas: apenas funciona até 15 mil € de “matéria colectável”, um nível baixíssimo (sublinhe-se “matéria colectável”, não “colecta” do IRC); e apenas vale para micro e PME (estas conforme noção da UE). Ora, também se justifica atrair empresas de maior porte para o “interior”, por razões de emprego, tecnologia, desenvolvimento, competitividade, mercados externos.

As “micro empresas” já existentes no “interior” merecem ser acarinhadas, elas fazem um tecido empresarial que cria e segura o seu emprego. Não é porém nelas, com todo o respeito pela sua função social e económica, que predominantemente se vai fecundar a competitividade e potenciar os factores do ‘novo’ progresso do “interior”.

A taxa de 12,5% permite uma poupança ‘marginal’ de 675€ por ano. De facto: diferença entre o imposto previsto no regime de interioridade e o já estabelecido para as PME =  $(17\% - 12,5\%) \times \text{€ } 15\,000 = \text{€ } 675$  ano, ou seja, 56€ mês.

O regime não exige investimento.

O benefício não é acumulável com “outros benefícios de idêntica natureza”, podendo a empresa optar pelo melhor.

O benefício está sujeito à regra europeia “de minimis” (n.º 5 do mesmo art.º 41-B). Nos limites da regra de minimis está o busílis deste regime, pois é o de minimis que consente o automatismo do regime.

#### **Sugestão 1:**

**Melhorar o benefício IRC 12,5%, libertando-o das duas mencionadas limitações, ou seja: retirar o limite de 15 mil € da matéria colectável e o limite de dimensão da empresa, desde que cumpra a condição exclusiva do “interior”.**

A título ilustrativo, estarão em causa dois cortes, por lei, do texto do n.º 1 do art.º 41.º-B:

*«Às empresas que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços em territórios do interior, que sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho, é aplicável a taxa de IRC de 12,5 % aos primeiros (euro) 15 000 de matéria coletável.»*

A alteração sugerida poderá prejudicar a regra europeia “de minimis” mas encontrar, eventualmente, compensação pelo factor “interior” e pela “finalidade regional”. Se a Irlanda tem IRC 12,5% para todo o seu território, por maioria de razão Portugal há de fazer valer IRC 12,5%, sem limites, para todo o seu “interior”.

## **1.2) RCI “Regime Contratual de Investimento”, DL 191/2014**

O DL 191/2014 estabelece a versão atual do RCI.

Os contratos em RCI são destinados apenas a “grandes projetos de investimento” ( $\geq 25$  milhões €). Podem incluir benefícios fiscais e outros benefícios, a contratar caso a caso pela AICEP, em nome do Estado. Trata-se de um poderoso instrumento de política pública.

Julga-se poder dizer que a maior parte dos contratos de investimento celebrados até hoje apoiaram e apoiam o “não interior”.

Os critérios contratuais de apreciação do mérito do investimento serão os que o Estado entender; neles, por certo, terá bastante peso o critério dos chamados “transacionáveis”.

### **Sugestão 2:**

#### **O RCI passar a ser exclusivo do “interior”.**

Salvaguardar-se-ão casos específicos em que o “interior” careça de sentido absoluto (por ex., um investimento num estaleiro de navios, um investimento numa fábrica de produtos do mar); e, bem assim, casos em que a empresa pretenda investir para melhorar ou aumentar a capacidade já instalada.

Será preciso legislar uma alteração do n.º 1 do art.º 2.º do DL 191/2014. A título ilustrativo, sugere-se:

*«1 – Podem ter acesso ao regime contratual de investimento os grandes projetos que preenham as duas condições seguintes:*

*a) pelo seu mérito, demonstrem possuir interesse especial e estratégico para a economia portuguesa;*

*b) se localizem em territórios do interior, assim definidos por portaria para fins do n.º 1 do artigo 41º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais, salvo se essa localização e a natureza do investimento forem inerentemente incompatíveis, ou se o investimento visar a melhoria da capacidade produtiva já instalada fora dos territórios do interior, casos em que só vale a primeira condição.»*

### **1.3) Dois regimes alternativos do CFI “Código Fiscal do Investimento”: BFCIP “Benefício Fiscal Contratual ao Investimento Produtivo”**

#### **RFAI “Regime Fiscal de Apoio ao Investimento”**

São regidos pelos Capítulos II e III do CFI (DL 162/2014). Os dois regimes não são acumuláveis.

O BFCIP e o RFAI pertencem à classe dos regimes de auxílios com finalidade regional aprovados nos termos do Regulamento (UE) 651/2014 da CE, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno (RGIC, Regulamento Geral de Isenção por Categoria). Esta qualidade de “finalidade regional” é particularmente importante.

O BFCIP implica “contrato” aprovado em Conselho de Ministros e destina-se a investimentos  $\geq 3$  milhões €. Como caso especial, existe o RCI, supra (n.º 1 do art.º 15.º do CFI), na parte fiscal; como dito, o RCI pode incluir benefícios de outra natureza, no que se distancia do BFCIP.

O RFAI não tem montante mínimo de investimento, nem é “contratual”.

Ambos os regimes incluem benefícios em IRC, IMI, IMT e IS.

#### **Sugestão 3:**

**Sugere-se que o BFCIP e o RFAI sejam por lei, explicitamente, declarados como regimes exclusivos do “interior”, na aceção da citada Portaria 208/2017.**

Bastará uma norma genérica consagrando a condição exclusiva do “interior”; acompanhada por consentâneas alterações, por lei, dos art.º 2.º-1 e art.º 4.º-1, etc., do CFI, quanto ao primeiro regime, e art.º 22.º-1, etc., do CFI, quanto ao segundo regime. Poder-se-á salvaguardar os casos de eventual “sem sentido” físico ou económico que impeçam o “interior” de acolher o investimento (tal como na

sugestão em RCI, supra). Sugere-se ainda alongar os regimes até 2030 (por ex., n.º 1 do art.º 2.º do CFI).

#### **1.4) Máximo 45% no Interior para “auxílios de Estado com finalidade regional”, art.º 43.º CFI**

O conceito europeu de “finalidade regional” não ficou muito claro para o Movimento pelo Interior. Presentemente, o art.º 43.º do CFI fixa o máximo de “auxílios estatais com finalidade regional” em 25% para os NUT II Norte, Centro e Alentejo. Este art.º 43.º faz serventia aos regimes fiscais BFCIP e RFAI, vistos em 1.3), supra, mas admite-se que possa fazer outras serventias.

Importa ter bem presente que os regimes das sugestões 2 e 3 (RCI, BFCIP e RFAI) são alternativos. E os regimes da sugestão 3 são já classificados na lei como tendo “finalidade regional”. Precisa-se de esclarecer integralmente o alcance de “finalidade regional”. É óbvio que a expressão ou condição “finalidade regional” não há de ser contra o “interior”, nem o há de pôr a par do “não-interior”, não há de estar na lei para indiferenciar.

#### **Sugestão 4:**

**Sugere-se renegociar a tabela do n.º 1 do art.º 43.º do CFI, que fixa os limites máximos dos “auxílios estatais com finalidade regional” aprovados pela CE/UE, de modo a que todos os listados “territórios do interior”, pela citada portaria, passem do máximo 25% para o máximo 45% (igual ao NUT II Açores).**

#### **1.5) DLRR “Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos”, CFI**

Apreciado benefício em IRC, é regido pelo Capítulo IV do CFI (Código Fiscal de Investimento, DL 162/2014). É exclusivo de micro e PME (noção europeia, recomendação 2003/361/CE UE). Vigora no “interior” e no “não interior”. É acumulável com RFAI, ou pode fazer parte dos contratos de BFCI ou RCI.

#### **Sugestão 5:**

**Melhorar o regime DLRR discriminatoriamente, pondo-o no “interior” sem limites de dedução à colecta de IRC (até a exaurir) e sem limites de dimensão da empresa e do investimento.**

Manter os atuais limites para DLRR no “não interior”. Bastará consentaneamente alterar, por lei, os art.º 27.º, 28.º, 29.º do CFI.

#### **1.6) SIFIDE II “Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial”, CFI**

É regido pelo Capítulo V do CFI (Código Fiscal de Investimento, DL 162/2014). É benefício em IRC. Abrange o “interior” e o “não interior”; é compreensível que os benefícios a I&D se espraíem pelas empresas de todo o país. Não é acumulável com outros benefícios fiscais sobre despesas da mesma natureza.

#### **Sugestão 6:**

**Melhorar o regime SIFIDE discriminatoriamente, pondo-o no “interior” sem limites de dedução à colecta de IRC (até a exaurir) e sem limites de dimensão da despesa.**

**Manter os atuais limites para SIFIDE no “não interior”.** Bastará consentaneamente alterar, por lei, o art.º 38.º do CFI.

#### **1.7) Captação/retenção de quadros, art.º 72.º-6 CIRS e portaria 12/2010**

Beneficia indiretamente as empresas e outras entidades empregadoras.

O n.º 6 do art.º 72.º do CIRS estabelece a taxa especial fixa 20% para os chamados “residentes não habituais” em Portugal que exerçam certas atividades ou profissões que estão elencadas na Portaria 12/2010. Por sua vez, os n.ºs 8 a 11 do art.º 16.º CIRS contêm definições relevantes.

#### **Sugestão 7:**

**Submeter o benefício do art.º 72.º-6 à condição de exclusivo do “interior”, colocando o “interior” na posição de atrair e reter pessoas quer do “não interior” de Portugal quer do estrangeiro.**

O “não interior” de Portugal continental deixaria de ser abrangido por este benefício fiscal. Portanto, a sugestão de alteração do regime é quanto ao destino e é

quanto à origem dos profissionais “de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico”.

Poderia a norma do art.º 72.º ser alterada, por lei, desta maneira que se sugere a título ilustrativo:

*«6 - Os rendimentos líquidos das categorias A e B auferidos em atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico, a definir em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, por residentes não habituais em território português em territórios do interior, definidos como tal pela portaria (...), são tributados à taxa de 20 %.»*

Correlativamente, seriam alterados, por lei, os mencionados n.ºs 8,9,11 do art.º 16.º, etc., do CIRS. De novo, a título ilustrativo:

*«8 - Consideram-se residentes não habituais em território do português em territórios do interior os sujeitos passivos que (...) não tenham sido residentes em território português em territórios do interior em qualquer dos cinco anos anteriores.»*

*«9 - O sujeito passivo que seja considerado residente não habitual adquire o direito a ser tributado como tal pelo período de 10 anos consecutivos a partir do ano, inclusive, da sua inscrição como residente em território português em territórios do interior.»*  
(...)

*«11 - O direito a ser tributado como residente não habitual em cada ano do período referido no n.º 9 depende de o sujeito passivo ser considerado residente em território português em territórios do interior, em qualquer momento desse ano.»*

### **1.8) Em resumo, benefícios ao investimento e benefícios à atividade corrente das empresas**

Podemos distinguir, de entre os sete benefícios fiscais escolhidos, os que se dirigem mais à atividade corrente das empresas e os que se dirigem mais ao investimento. Às sete sugestões podem ser sistematizadas desta forma, tendencialmente:

- É benefício fiscal ao funcionamento corrente: o IRC 12,5%.
- São benefícios fiscais ao investimento: o RCI ou o BFCIP (este contém aquele, na parte fiscal), ou o alternativo RFAI; o limite 45% dos “auxílios estatais com finalidade regional”; e a DLRR, que a lei permite acumular.



- São de teor misto, à exploração corrente e ao investimento: o SIFIDE e, indiretamente, o IRS 20%.

### **1.9) A salvaguarda dos benefícios em curso**

Nas sugestões fiscais serão ressalvados, explicitamente, os processos de concessão de benefícios fiscais que já passaram à fase de execução, bem como os pendentes de decisão.

É o princípio geral da confiança que o Estado não pode deixar de cumprir. Um benefício temporário é legalmente válido até ao final do prazo da concessão ou contrato; os que estão na calha, idem.

## **2) AS LINHAS GERAIS DE ENQUADRAMENTO**

### **2.1) Alguns princípios gerais**

Além de tudo o mais que vai enunciado no presente capítulo, pode afirmar-se que as sete sugestões fiscais se enquadram bem, ou são bem enquadráveis, nos seguintes princípios ou requisitos de ordem geral:

- Equidade;
- Estabilidade, durabilidade, previsibilidade;
- Clareza, simplicidade, operacionalidade;
- Impacto, proporcionalidade;
- Comportabilidade;
- Coerência, congruência sistémica;
- Compaginabilidade europeia;
- Pertinência, efetividade.

O primeiro princípio, **equidade**, subjaz a uma das funções fundamentais do Estado e prende-se com a justiça social, a igualdade de oportunidades, a coesão dos territórios e das populações, etc. Aqui se cruza, com toda a propriedade, a política do Interior.

O segundo princípio, **estabilidade, durabilidade, previsibilidade**, toca nas motivações dos agentes económicos e no clima de confiança. Influencia a eficácia das medidas fiscais, a qual sofre se a vigência da medida for percebida como curta. Uma medida fiscal vale tanto menos, quanto mais passageira, efémera, ela for. À partida, as sete medidas serão para vigorar por dez ou mais anos. Pode igualmente afirmar-se que as sete sugestões fiscais pertencem ao conjunto de estáveis “*cost-reducing policies*”, na perspectiva das empresas do “interior”.

O terceiro princípio, **clareza, simplicidade, operacionalidade**, poderia ser chamado ‘anti-custos’ de contexto, incluindo burocracias. Muitas vezes, os custos de contexto dominam a produção legislativa e a administração dos impostos, e desfocam a valia dos instrumentos da política.

O quarto princípio, **impacto, proporcionalidade**, põe em equação os meios e os fins, ou seja, os doseamentos dos instrumentos versus os objectivos. É a questão do quantum, uma das mais difíceis questões da predeterminação da política. Há riscos de se cair na desproporcionalidade, por defeito ou por excesso. Porém, as sete sugestões fiscais, se se revelarem desproporcionadas, não o serão, provavelmente, por defeito; na verdade, elas caracterizam-se por um certo teor de radicalismo, conforme vai mencionado em 2.4), infra.

O quinto princípio, **comportabilidade**, questiona-nos sobre o esforço exigido às finanças públicas. A resposta é claramente favorável: a proposta das sete sugestões fiscais é orçamentalmente comportável. A chamada “despesa fiscal” deixará um saldo positivo muito confortável, porque a despesa fiscal ‘emergente’ no interior será bastante menor do que a despesa fiscal ‘cessante’ no litoral.

O sexto princípio, **coerência, congruência sistémica**, é relativo ao sistema fiscal. Foi reconhecido que as sete sugestões não perturbam a estrutura tributária pré-existente, aliás aí se inserem plenamente, não implicam destruir ou desconstruir e reconstruir conceitos, impostos e códigos.

O sétimo princípio, **compaginabilidade europeia**, requererá especiais diligências, negociações e demonstrações. Adivinha-se um sério obstáculo, que algumas das sugestões fiscais terão de vencer. Sobretudo, as sugestões 1, 5 e 6 se e quando gozarem de automatismos (IRC 12,5%, DLRR, SIFIDE). E também a sugestão 4 (limite 45% de auxílios estatais). Aqui se verá e medirá a força das ideias e a sinceridade dos políticos de Lisboa e de Bruxelas.

O último princípio, **pertinência, efetividade**, congrega todos os anteriores princípios e exige que se tenha uma noção, seja ex ante, seja ex post, sobre os fundamentos, o funcionamento, os resultados e o desempenho das políticas, dos instrumentos e dos objectivos. Nas palavras de um fiscalista e consultor de empresas, ouvido sobre as sete medidas, essa noção ex ante é resumida assim: “as propostas, a serem implementadas, tornarão o Interior muito atrativo ao investimento”.

## **2.2) Política fiscal redistributiva**

Na óptica das finanças públicas, Portugal concede benefícios fiscais em excesso. A chamada “despesa fiscal” total do Estado, incluindo IVA, IRS, IMI e IMT, IRC, ISP, etc., está estimada em cerca de 10 mil milhões € (ver **4**), infra).

O “interior” pode ser o mais legítimo ensejo para rever, reduzir e redistribuir a “despesa fiscal”, ou pelo menos parte dela. Admite-se, como foi dito, que a “despesa fiscal emergente” das sete sugestões seja relativamente comportável. Aliás, plausivelmente, poderá ser mais que compensada pela “despesa fiscal cessante”, esta por parcial decorrência da mencionada condição de exclusivo. Pense-se, por ex., nos regimes que, passando a ser exclusivo do “interior”, deixem concomitantemente de abranger novos investimentos no “não interior”, onde a densidade empresarial é muito mais elevada e é causa de maior “despesa fiscal”.

De resto, as propostas do Movimento devem assentar na pública e notória consideração de uma política redistributiva, de que o OE é o maior e melhor instrumento. Este é um pressuposto-mor.

Seria, por outro lado, uma contradição se o Movimento propusesse medidas fiscais que viessem diminuir a receita das autarquias do “interior”, uma linha vermelha, a

não ultrapassar. Vigoram alguns benefícios em sede de IMI e IMT, estes serão mantidos, mas as seis sugestões não incluem aumentos de benefícios fiscais a cargo das autarquias. Há, claro, os benefícios dos “regimes contratuais” em que pode ser incluída alguma participação autárquica.

### 2.3) Discriminante ou exclusivo do “interior”

O que se fez foi pegar no que existe de instrumentos fiscais, fazer uma escolha de alguns deles e procurar reconvertê-los a favor do “interior”. Ou seja, recorreu-se apenas ao menu dos atuais benefícios fiscais e propôs-se submeter alguns deles, especialmente escolhidos, à vital condição de “*discriminantes ou mais discriminantes ou exclusivos do interior*”. Introduziu-se, assim, **um desequilíbrio, ou melhor, um reequilíbrio em outra forma de ver, na distribuição e redistribuição dos benefícios fiscais e, portanto, da carga fiscal. A favor do “interior”**.

Será justo tentar, durante muitos anos, regimes francamente discriminantes a favor do “interior”, fiscais e não fiscais. Não haverá milagres nem as sociedades dão saltos; mas haverá provavelmente bastantes melhorias nos campos da coesão e da igualdade de oportunidades.

Acresce o facto de Portugal ter um problema de excesso da “despesa fiscal”, o que leva a este encadeamento de raciocínios:

- i) se devemos cortar a despesa fiscal, teremos de o fazer onde ela predomina, que é o “não interior”;
- ii) por outro lado, se o “interior” precisa, deve ser apoiado por política fiscal e outras políticas públicas;
- iii) poderemos e devemos conjugar os dois lados: cortar em i) e fortalecer em ii), sendo sabido que o corte em i) será sempre bastante superior ao fortalecimento em ii), pelo que a “despesa fiscal” total diminuirá.

Deste modo, ao mesmo tempo que 1) se evita perturbar a estrutura conceptual, propriamente dita, do sistema fiscal, 2) está-se a convergir com o objectivo das finanças públicas de diminuir a “despesa fiscal” – o que se afigura digno de nota.

Como nos escreveu o reputado fiscalista, de fora do Movimento, Henrique Freitas Pereira, autor da principal bibliografia consultada (manuais Fiscalidade, 5.<sup>a</sup> ed, 2014, e Sistema Fiscal Português, AIP, 2017): *“As sugestões apresentadas caracterizam-se por grande rigor e adequada fundamentação numa área muito difícil e com grandes constrangimentos. (...) É também de saudar a preocupação de respeitar a estrutura conceptual existente, onde ela mereça respeito.”*

#### **2.4) Necessidade e legitimidade de um certo teor de radicalismo**

Interrogado sobre o radicalismo das sete sugestões, aquele mesmo fiscalista respondeu: *“O método seguido e claramente assumido de ‘um certo teor de radicalismo’ é compreensível mas parece que deverá ser atenuado para não gerar anti corpos que prejudiquem a discussão e viabilidade das soluções”.*

E um conceituado dirigente de associação empresarial também nos escreveu: *“O conjunto integrado dos apoios ao interior, de diferente natureza (fiscal e não fiscal), poderia criar estímulos tais que talvez tornassem desnecessário ‘um certo teor de radicalismo’ e a polémica que as sugestões 2,3,7 poderão suscitar. O conjunto das sugestões fiscais são irrecusáveis, se conseguir evitar a polémica. Melhor, serão sempre irrecusáveis.”*

**Pensamos que o “interior” precisa de radicalismo de políticas públicas.**

**A legitimidade do “interior” vale por si mesma e justifica que o Movimento, nas suas propostas, se incline mais para o radicalismo das medidas do que para o gradualismo, ainda que este, o gradualismo, haja trazido temperanças a algumas medidas dos outros dois eixos e às medidas do eixo fiscal, comparativamente a alternativas que foram ventiladas e apreciadas (ver 2.5, infra).**

O radicalismo envolve um momento delicado e decisivo da política fiscal do “interior”. No fundo, o radicalismo é um aviso contra o pensamento que pudesse

conduzir, uma vez mais, às trivialidades do costume e à prática política das vãs grãs promessas, como, entre outros casos, ocorre com o celebrado IRC 12,5% do interior criado em 2017, aqui objeto da sugestão 1, ou há muito vem ocorrendo com o “efeito difusor” (*spillover*) do centralismo.

Por exemplo, as sugestões 2, parte de 3, 7 (tornar exclusivos do interior os “contratos de investimento” e a taxa preferencial do “IRS 20%”) são relativamente radicais e, por isso mesmo, naturalmente controversas. Mas, questionemo-nos, **por que razão hão de os regimes contratuais (RCI ou BFCIP) continuar a beneficiar muito mais o litoral do que o interior? Por que razão há de o “IRS fixo 20%” atrair profissionais raros e de superior mérito muito mais para o litoral do que para o interior? Por que razão se há de continuar a usar recursos orçamentais do Estado, ou seja, dos contribuintes, para premiar investimentos e especiais empregos fora do interior? Não precisa o Estado de reduzir a “despesa fiscal” e, nela, ser mais seletivo? Não será o “interior” uma boa razão de seletividade?**

Todos sabemos, há aqui uma espécie de círculo vicioso, outros dirão virtuoso, porque no litoral é que há massas críticas, há intangibilidades sociais de todo o tipo, há as melhores instituições de ensino, investigação, saúde, cultura, lazer, transportes, etc., e há ainda o tal efeito difusor... Logo, o litoral é que pode atrair bons investimentos, nacionais e estrangeiros, e captar certa gente qualificada, etc., logo o litoral fica mais litoral e mais difusor, o interior fica mais interior.

**O que vêm dizer as sugestões 2, parte de 3 e 7 é o seguinte: de futuro, uma empresa pode sempre investir no litoral, e muito bem, mas sem ela beneficiar de contratos de investimento, e sem o seu pessoal raro e qualificado beneficiar do IRS 20%; se a empresa pretender beneficiar destas vantagens, pois terá de localizar o investimento no interior, este começa a umas dezenas de quilómetros da linha do mar.**

## **2.5) Os limites ao radicalismo**

O radicalismo tem, todavia, os seus limites nas sete propostas fiscais.

Vejamos alguns exemplos:

- Na sugestão 1 afastámos a hipótese de propor um “IRC zero” generalizado.
- Na sugestão 2 incluímos duas importantes salvaguardas que excepcionam o exclusivo do interior: i) os investimentos de expansão ou modernização de empresas já instaladas no “não-interior”, ii) os investimentos que seriam um absurdo no “interior”.
- Na sugestão 7 não estendemos o regime “IRS 20%” a todos os deslocados, como se explica de seguida.

O caso dos deslocados começou por ser assim apresentado: *“Ninguém pode impor a deslocação à força e, por isso, poder-se-ia estender a sugestão 7 (IRS 20%) a todos os trabalhadores das empresas que optassem pela deslocalização para o “interior”. Um incentivo desta natureza poderia criar um ambiente mais favorável à decisão da deslocalização das empresas. Esta mesma norma seria também aplicada aos funcionários públicos, quando estivesse em causa a transferência de serviços públicos para o interior.”*

- Contrapôs-se que, no “interior”, i) também há desemprego; ii) poderia ser pouco político e pouco social discriminar o IRS entre dois trabalhadores iguais, um vindo de fora e o outro de lá, ambos com as mesmas capacidades; iii) a generalização poderia estragar a essencial justificação da “despesa fiscal” do IRS 20% que reside na escassez e na qualificação dos RNH em causa.

Se fossemos mais longe na proposta: um benefício em IRS 'generalizado' a todos os residentes no "interior", novos e antigos, poderia ser de difícilima justificação (um cego "prémio de interioridade") e de difícil controlo.

Se a proposta fosse limitada a quaisquer "novos residentes", raros ou não raros, seria discriminar entre novos e antigos residentes e poderia gerar um grave problema legal, social e político, por falta de causa bastante da segregação fiscal.

E se limitássemos a certas condições estes "novos residentes", iríamos às tantas cair no regime do existente “IRS taxa fixa 20%” dos RNH raros e

qualificados, que na sugestão 7 se propõe passe a ser exclusivo do "interior"; este regime é seletivo e é controlável.

- Quanto aos funcionários públicos 'deslocados': **i)** também há função pública no "interior"; **ii)** seria pouco político e pouco social discriminar o IRS entre dois funcionários públicos iguais, um vindo de fora e o outro de dentro do interior; **iii)** em alternativa, uma subvenção direta, temporária, de realojamento, seria mais recomendável (é despesa pública normal, não é "despesa fiscal"), além de que não implicaria mexer no 'conceito' de seletividade do artigo do CIRS em causa, ou seja, como se diz acima, não perturbaria a estrutura conceptual. A via **iii)** foi a adoptada na proposta do Movimento, eixo "Ocupação do território pelo Estado".

### 3) OS COMENTÁRIOS TÉCNICOS

Seletivamente, a convite, algumas pessoas de fora do Movimento aceitaram pronunciar-se, *a posteriori*, sobre as sugestões fiscais na inicial formulação que data de 28 XII 2017. Agradecimentos são devidos a todos, e em especial a Alberto Pinheiro Pinto, António Magalhães Machado, Fernando Costa Lima, Henrique Freitas Pereira, Manuel Carlos, Manuel Correia de Pinho, Manuel Meira Fernandes. Todos autorizaram as transcrições que se seguem.

#### **Sobre a noção de quem pertence ao "interior":**

*«(...) uma questão essencial e prioritária é a definição muito concreta e, na medida do possível, precisa da ligação das pessoas singulares e coletivas beneficiárias com o interior. O critério da residência (sede ou domicílio) não é suficiente pois, como demonstram casos já verificados, é fácil a evasão e um desvirtuamento dos propósitos visados (...). Daí que seja necessário combinar o critério da residência com um critério objetivo e controlável do local do exercício da atividade ou da fonte dos rendimentos.»*

*«No caso das empresas, poderia servir de inspiração, melhorando-o, o critério já usado no n.º 2 do art.º 2.º do DL 55/2008: sede ou direção efetiva e concentração no interior de mais de 75% da massa salarial. No caso de trabalhadores (dependentes ou independentes), a condição para ser beneficiário do regime poderia ser – é apenas um exemplo ou hipótese – residir fiscalmente num dos concelhos abrangidos e a totalidade*



*ou parte significativa dos seus rendimentos resultarem do exercício da atividade nesses territórios (...).»*

### **Sobre as regras europeias:**

*«(Algumas sugestões) dificilmente passarão no “colete de forças” das regras comunitárias sobre “auxílios de Estado” – em particular quanto à eliminação total dos limites de dedução à coleta e de dimensão da empresa, do investimento ou da despesa, conforme os casos. Poderá ser mais viável apenas uma melhoria para o interior de alguns desses aspetos.»*

*«Haverá que analisar o eventual espartilho colocado pelas regras europeias em matéria de auxílios de Estado, bem como a forma de o ultrapassar.»*

### **Sobre a regra de minimis:**

*«Relativamente à sugestão 1 é também muito difícil que passe no crivo comunitário – bastará ter em conta que para ser aceite teve de ser considerada como aplicável apenas a micro e PME e, mesmo assim, sujeita ao apertadíssimo regime de minimis. O limite de 15 000 euros de matéria coletável é, de certo modo, uma consequência dessas limitações, mas é efetivamente muito baixo (...).»*

*«Sobre a sugestão 1, a aplicação de uma taxa única de 12,5% no “interior”, independentemente da dimensão das empresas e da dimensão dos rendimentos (como se sugere), é uma medida importante, já que é suscetível de condicionar a localização dos investidores. O regime hoje em vigor não tem qualquer relevância. A atual taxa de 12,5% permite uma poupança de € 675 por ano [diferença entre o imposto previsto no regime de interioridade e o já estabelecido para as PME, que também são a esmagadora maioria das que existem no interior =  $(17\% - 12,5\%) \times € 15\ 000 = € 675$ ]. Naturalmente que nenhuma empresa é atraída para o interior por esta poupança. Assim, concordo totalmente com a proposta que é feita. Contudo, haverá que estudar com cuidado a sujeição à regra de minimis. Se os benefícios que se pretende atribuir ao “interior” ficarem sujeitos aos limites da regra de minimis, acabam por ser anulados.»*

*«Sobre a sugestão 1, art.º 41.º-B do EBF, é pouco, muito pouco, o montante da matéria coletável a beneficiar. Para já e pelo menos, ir até ao limite máximo do de minimis.»*

[OBS: O último comentário tem a vantagem de não perturbar o 'automatismo' do benefício "IRC 12,5%". É claro que isso discrimina contra a atividade 'corrente' de muitas empresas que interessam ao Interior. Estas, só quando investirem poderão beneficiar de menos IRC, graças ao RCI ou BFCIP ou RFAI, sugestões 2 e 3, e à DLRR, sugestão 5.]

### **Sobre a redundância fiscal dos regimes contratuais:**

*«Sob o ponto de vista técnico, não suscitam quaisquer reservas as sugestões 2 e 3 (RCI e BFCIP), que estão, como se referiu, muito bem fundamentadas. É claro que tudo dependerá, em termos de juízo definitivo, da sua formulação em concreto. Sublinha-se, no entanto, que a sugestão 2, quanto a benefícios fiscais, é totalmente redundante em relação à sugestão 3. Os benefícios fiscais que podem ser concedidos ao abrigo do DL 191/2014 [cf. o seu art.º 3.º, n.º 2, alínea b)] são apenas os previstos no Cap. II do CFI (DL 162/2014). Daí que a sugestão 2 poderia, com vantagem em termos de clareza, ser eliminada no âmbito de um documento sobre benefícios fiscais (ou ser mencionada e incluída na sugestão 3), sem prejuízo de poder e dever ser invocada noutra sede quanto às contrapartidas não fiscais previstas no DL 191/2014.»*

[OBS: Sim, há alguma redundância fiscal, mas o facto é que esta redundância não inibiu o legislador de assim legislar, antes, e assim 're-legislar', depois (há uns três anos). Quer o RCI quer o CFI reencarnaram no Diário da República. A sugestão 2 respeita a "estrutura conceptual" existente (ainda que parcialmente redundante) ao propor que o RCI se mantenha em diploma autónomo, tal e qual, agora como "exclusivo do Interior". O que, além do mais, i) parece mais seguro e mais coerente com a lógica geral das nossas sugestões fiscais, ii) preserva melhor a instrumentalidade do RCI junto dos grandes investidores, incluindo IDE; iii) o RCI inclui outras espécies de benefícios, para lá dos fiscais; iv) é mais expressivo no seio do radicalismo assumido. A sugestão 2 é uma das mais fortes e pode ser uma das mais fecundas.]

### **Sobre diferenciar, em vez de excluir, o litoral do RCI na sugestão 2:**

*«O que importa, na verdade, é que o alcance dos benefícios em questão seja muito diferente do interior para o restante País (...). Isso, porém, não parece que possa conflitar com a intenção de manter sistemas de incentivos aplicáveis nas zonas do não interior, tanto mais que em alguns casos a instalação de empresas fora do interior terá*

*toda a justificação, até pela escassez de mão-de-obra apropriada para certas indústrias em certas regiões.»*

[OBS: Mas também é isso o que o Interior precisa de contrariar. O Interior precisa de ter mais condições para lutar contra o despovoamento e lutar pelo repovoamento. O cenário é este, interrogativamente: com bons “contratos de investimento” exclusivos do “interior”, incluindo ações de formação, e com a ajuda do regime da sugestão 7 (RNH de “elevado valor acrescentado”), igualmente exclusivo do “interior”, acaso poderão empresas médias e médias-grandes ser atraídas para o “interior”? Incluindo IDE? A resposta, *ex ante*, é sim, podem ser atraídos novos investimentos, se houver uma radical discriminação fiscal.

O “interior” começa a dezenas de quilómetros da linha de mar. O que destas empresas existe no “interior” é já alguma coisa, mas é pouco. Não surpreende que seja tão pouco, se os atuais regimes fiscais não discriminam verdadeiramente entre territórios litorais e interiores.

Além de tudo o mais, importa diminuir a “despesa fiscal” como um todo. É excessiva, Isso é visto no capítulo 4, infra. Claro está que a redução da “despesa fiscal” tem a ver sobretudo com o “não-interior”. As sete sugestões fiscais, em prol do Interior, serão sempre uma gota no oceano da “despesa fiscal”, durante alguns muitos anos, oxalá deixem de o ser.]

#### **Sobre os benefícios DLRR e SIFIDE (sugestões 5 e 6):**

*«Nos casos da DLRR e do SIFIDE II, estou inteiramente de acordo com as medidas preconizadas, tanto mais que aqui se opta por não instituir a exclusividade dos benefícios para o interior, mas antes pelo estabelecimento de um condicionalismo discriminatório entre as duas zonas. Assim, sem que sejam abandonados estes regimes de incentivos para o não interior, criam-se medidas de favorecimento da instalação no interior (...) – nomeadamente, na ausência de limites nas deduções à coleta, na dimensão das empresas e na dimensão da despesa.»*

#### **Sobre diferenciar, em vez de excluir, o litoral do IRS 20% na sugestão 7:**

*«Não me choca a exclusividade de aplicação da taxa especial fixa de 20% aos residentes não habituais no “interior”, mas apenas desde que se considere que a política de captação de não residentes para o nosso país já tenha atingido os objetivos prosseguidos. Se ainda se considerar que existe margem para admissão de residentes não habituais, como admito, então sugiro a criação do chamado “residente não habitual no interior”, introduzindo em relação a esta figura uma discriminação assente em duas vertentes: na do período de vigência do benefício e na da taxa de tributação aplicável. Assim, teríamos (por ex.): Período de benefício e Taxa de tributação para Residente não habitual (no litoral) 10 anos e 25%, para “Residente não habitual no interior” 15 anos e 15%. Permitiria ainda o acesso dos residentes não habituais que já beneficiam deste estatuto ao regime dos “residentes não habituais no interior”, aumentando em 5 anos a duração do benefício e reduzindo a taxa especial de tributação para 15%.»*

[OBS: Esta alternativa, sendo menos simples e mais generosa e menos exclusiva, mitiga o radicalismo da sugestão 7, e, além disso, subsiste o argumento da “despesa fiscal” em excesso, supramencionado.

As carências de pessoal especializado não são de medida absoluta, do tipo há, não há. Se houver progresso económico, haverá sempre ou quase sempre escassez relativa de certos trabalhadores especializados no país. Contudo, a escassez será muito maior no “interior” se este visar atrair empresas e investimentos.

Seria vantajoso para o debate destas ideias se fosse possível quantificar: i) a efetiva escassez de especializados (ver portaria dos especializados); ii) a efetiva utilização do vigente regime dos “RNH”/categorias “A” e “B” do CIRS em atividades produtivas, de investigação (ver capítulo 4, infra), etc.]

### **Sobre o regime de IRS nas Regiões Autónomas:**

*«Foi vista a hipótese de o movimento se inspirar nos regimes do IRS vigentes na Madeira e nos Açores. Constatou-se que, presentemente, as tabelas de taxas e escalões do IRS das Regiões Autónomas pouco ou nada diferem das do Continente, embora haja nos Açores a possibilidade de aplicar “reduções” de 20%, 25%, 30%. Convirá verificar e completar esta informação.»*

### **Sobre como o interior pode atrair e reter pessoas:**

*«A propósito dos quadros técnicos que poderão trabalhar no interior, valeria a pena pensar em redução, isenção de IMT/IMI na compra de habitação própria.»*

[OBS: Poderá justificar-se se for uma forma de 'reter' os quadros qualificados, abrangidos pelo regime temporário do “IRS taxa fixa 20%” – apresentado articuladamente, dentro de um mesmo 'pacote'.]

*«Onde o documento não vai tão longe é no que toca a um dos principais problemas do interior: a sua incapacidade em manter as pessoas que lá vivem e em atrair novas pessoas. De facto, a sugestão 7 faz todo o sentido ao tornar o incentivo exclusivo do interior e extensivo aos residentes em Portugal, tem uma forte limitação ao aplicar-se apenas a atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico. A grande questão que se coloca é que me parece que tal medida é de alcance curto (tal como refiro antes, seria interessante ter estatísticas sobre a utilização passada da medida). Julgo que haveria que pensar em medidas fiscais dirigidas às pessoas, incentivando-as a continuarem a viver no interior e incentivando pessoas a mudarem-se para o interior. A título apenas de exemplo: conceder uma “devolução” em sede de IRS para toda a gente e que apenas poderia ser usada para pagar despesas relacionadas com a fixação no interior (por exemplo, a prestação do financiamento para a aquisição de habitação própria).»*

### **Sobre estabelecimentos estáveis:**

*«Ponderar a inclusão de estabelecimentos estáveis de empresas com atividade (produção, emprego,...) nesse interior, mesmo com direção efetiva fora do interior, com demonstração efetiva (auditável) do seu peso na matéria coletável total (...). Para estimular o investimento no "interior" poderá ser útil e com efeitos mais rápidos, oferecer às empresas que já possuam ou venham a instalar no "interior" estabelecimentos com produção efetiva de bens e serviços (toda a atividade aí desenvolvida ou apenas a que resultar do investimento acréscimo, com ou sem outras exigências como a criação de postos de trabalho) uma tributação em IRC bastante inferior para os resultados aí obtidos, suscetíveis de objetiva auditabilidade. (...)»*

### **Sobre custos de contexto:**

*«A articulação a fazer é exigente e complexa; carece de normas simples, claras e de aplicação eficaz (para evitar "altas" interpretações burocráticas/custos de contexto*

*paralisantes). A moldura inequívoca do objeto das medidas - o "interior"- é indispensável para que todos os intervenientes, Estado Central, Autarquias e investidores, falem a mesma linguagem.»*

*«Tendo em conta que já há muitas empresas, nomeadamente grandes, a operar no interior seria importante sondar algumas delas sobre os eventuais custos de contexto (relacionados ou não com a fiscalidade) que sofrem por força de estarem localizadas no "interior". Tal poderia ajudar a equacionar outras propostas que beneficiem o interior.»*

#### **Sobre o tempo de entrada em vigor das sete sugestões:**

*«No atual quadro legislativo, algum já publicado expressamente, as sugestões/propostas, pela sua pertinência, estão quase em condições de, a curto prazo, poderem ser utilizadas/aplicadas por investidores e Administração Pública.»*

## **4) AS ESTATÍSTICAS BÁSICAS**

### **4.1) Despesa fiscal do Estado**

A fonte é o Relatório do OE 2018 (ROE, pág. 200/4).

Considera-se que ocorre despesa fiscal em todas as situações de menor receita fiscal causadas por a lei permitir afastamentos do regime de tributação-regra (ROE, pág. 200). O cálculo da despesa fiscal é feito por diferença, pelo método da receita cessante.

Todavia, em IRS, as deduções a□ colecta que visam cumprir princípios constitucionais fazem parte da 'tributação-regra'. São "tratadas como desagravamentos estruturais e como tal excluídas da quantificação da despesa fiscal" (ROE, pág. 202). Somam 3,1 mil milhões de euros em 2017 (ROE, quadro VI.1.5, pág. 203).

A despesa fiscal do Estado (não incluindo, pois, aqueles 3,1 mil milhões de desagravamentos do IRS) atingiu 9,4 mil milhões de euros em 2016 e ultrapassa os 10,5 mil milhões em 2017 e 2018 (ROE 2018, quadro VI.1.4, pág. 201).

O rácio “despesa fiscal/receita fiscal” pode ser calculado a partir do ROE 2018, (quadros VI.1.3 e 1.4, pág. 199 e 201). Em 2017, a “despesa fiscal” do Estado é da ordem dos 20% ou 25% da sua receita fiscal total, conforme se incluir, ou não, o numerador no denominador do rácio:  $10567 / (42174+10567) = 20\%$ . Ou  $10567 / 42174 = 25\%$ .

É um esforço orçamental muito elevado.

As decomposições da despesa fiscal, por impostos e por tipos de benefício, constam do ROE 2018, gráfico VI.1.2, pág. 202, e do citado quadro VI.1.4. O IVA tem suportado a maior fatia da despesa fiscal do Estado, cerca de 2/3. Seguem-se, longe, o I Selo, o IRS e o IRC. Estes dois, impostos sobre o rendimento, juntos têm arcado com 15% a 16%.

A “taxa preferencial” tem sido a modalidade de benefício mais usada, 73% em 2017 e 2018. Desde logo, reflete o peso do IVA.

#### **4.2) Benefícios fiscais às pessoas colectivas**

A fonte é o Portal das Finanças (> Autoridade Tributária> Estatísticas> Listas de contribuintes com benefícios fiscais> 2016). A informação respeita a todos os benefícios em qualquer imposto, desde que os beneficiários sejam sujeitos passivos de IRC. E, de entre estes, os que, em sede de cada um dos impostos, “tenham invocado ou obtido benefícios fiscais de valor igual ou superior a € 1000”.

#### **Mapa | Benefícios Fiscais às Pessoas Coletivas, por imposto (2016, milhões €)**

(Empresas e outras pessoas coletivas, dos sectores privado e público)

[O presente mapa e o citado quadro VI.1.4 do ROE 2018 não são diretamente comparáveis. Julga-se poder dizer que em VI.1.4 estão todos os benefícios fiscais concedidos pelo Estado mas só pelo Estado (1ª razão de diferença); e do lado dos beneficiários, estão todas as pessoas singulares e todas as coletivas (2ª razão de diferença). No presente mapa estão todos os concedentes, Estado e RA e Municípios, mas só estão os beneficiários pessoas coletivas.]

IRC	IMI	IMT	IEC	IVA	IUC	ISV	I Selo	Total
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--------	-------

831,2	875,2	258,1	473,3	21,9	7,6	6,4	17,7	2491,4
-------	-------	-------	-------	------	-----	-----	------	--------

Este mapa resulta da fonte citada, onde se usou a entrada “Valores agregados por tipo de imposto e benefício”. Olhando analiticamente as fontes do Portal das Finanças, pode-se concluir que as empresas (que ao “interior”, em tese, importa atrair) correspondem a uma parte por vezes menor no universo beneficiário, o qual abrange, como dito, todas as pessoas coletivas.

Por exemplo, mais de metade dos 831,2 milhões € de benefícios em IRC vão para outros destinos: 330 milhões vão para instituições de solidariedade social, fundos de pensões, atividades recreativas, culturais e desportivas, etc. (em que, atenção, os benefícios fiscais são quase inerências, com as suas legitimidades); 103 milhões vão por via da Zona Franca da Madeira. Por exemplo ainda, mais de 90% dos 875,2 milhões € de benefícios em IMI vão para outros destinos: 807 milhões vão para entidades do sector público.

### 4.3) Benefícios fiscais às pessoas singulares

Lamentavelmente, não foi possível reunir informação estatística bastante.

A “despesa fiscal do Estado” em IRS figura no citado quadro VI.1.4 do ROE 2018 com totais que atingem 780 milhões € em 2016 e sobem para 876 milhões em 2017 e em 2018. Mas é o agregado total em IRS.

Na modalidade de “taxa preferencial” do benefício em IRS 2018, transcreve-se: “a evolução da despesa fiscal resulta do aumento significativo do número de contribuintes abrangidos pelo regime de tributação dos residentes não habituais (RNH)” (ROE, pág. 202). Esta observação aparece também em ROE de anos anteriores (por ex., ROE 2016, pág. 74). Relaciona-se com a nossa **sugestão 7**. Mas, por um lado, é de supor que esta observação do ROE abranja outros RNH beneficiários, além de trabalhadores em “atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico”. Por outro lado, não é possível ir pelos incrementos do citado quadro VI.1.3 e saber quanto somam os benefícios de “taxa preferencial” do IRS, porque o mapa inclui outros impostos.



Consultou-se também a Conta Geral do Estado de 2016. Retira-se da pág.68, bem como do quadro A5, pág. 270, que a despesa fiscal com o regime dos RNH em IRS somou 176 milhões € em 2016. Mas, de novo, é de supor que esta estatística abranja outros RNH beneficiários, além de trabalhadores em “atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico”.

#### **4.4) Quanto poderá valer a despesa fiscal das sete sugestões?**

Neste ponto não se pôde ir tão longe quanto seria preciso, porque houve dificuldades na obtenção de informações estatísticas sobre impostos e benefícios fiscais.

Não se encontrou informação direta, mas é obviamente possível dizer que o “interior” recebe uma pequena parte dos atuais benefícios fiscais concedidos às empresas. E dizer que, plausivelmente, essa parte é menos que proporcional ao peso, já de si pequeno, da população e das empresas do “interior”.

A ventilação da lista nominativa das pessoas coletivas fiscalmente beneficiárias em 2016 permite inferir isso mesmo. No Portal das Finanças, a respetiva entrada é “Lista de beneficiários por tipo de imposto e benefício”.

O universo em que se inserem as nossas sugestões fiscais está retratado no mapa seguinte. Outros benefícios há, que não são registados neste mapa, sejam em IRC e em IRS, sejam em outros impostos, porque não estão conectados com as nossas sete sugestões fiscais. Como fontes, recorreu-se à entrada “Valores agregados por tipo de imposto e benefício” – mapa “Agregado por benefício IRC”, Portal das Finanças. E recorreu-se à citada Conta Geral do Estado de 2016.

#### **Mapa | Benefícios em IRC e IRS, em 2016 - Subconjunto relevante**

<b>“Sugestões” fiscais</b>	<b>Subconjunto de regimes a que se referem as “sugestões” fiscais</b>	<b>Totais nacionais por regime (2016, milhões €)</b>
1	IRC: 12,5% para PME do interior	(Só foi criado pelo OE 2017)
2 e 3	IRC: RCI e BFCIP (médios e grandes projetos)	18,4 (?)
3	IRC: RFAI	133,3

4	Auxílios de Estado com finalidade regional 45%	(Não estimado)
5	IRC: DLRR para PME	49,8
6	IRC: SIFIDE	84,7
7	IRS: RNH de elevado valor acrescentado	<176,0 (?)
	TOTAL (sem medidas 1 e 4)	<b>&lt;462,2 (?)</b>

Os valores deste mapa devem ser confirmados. Em particular, o valor 18,4 milhões de IRC em “regimes contratuais”.

Uma simulação calculatória, ainda que rudimentar, conduz-nos a um esforço relativamente comportável pelo OE. Se aceitarmos os 462 M€ de 2016, mapa 5, como base de partida, faltando aí as sugestões 1 e 4, e se pudermos supor que em regimes atuais o “interior” absorve 20% (*proxy* pelos rácios da população e das empresas, à falta de melhor), obteremos a estimativa da despesa fiscal de 5 das 7 sugestões: 92 M€, num ano zero, em IRC e IRS.

Para se ter uma noção comparativa, os 92 M€ representam, em 2018, apenas 0,21% da receita fiscal total do Estado; ou apenas 0,85% da despesa fiscal total do Estado. Não se pretende com isto, sublinhe-se, traçar cenários quantitativos das sugestões fiscais. Tais cenários dependem, principalmente, do valor de partida (92M€?), da aceitação das sete sugestões fiscais, do grau de sucesso dos novos regimes, na prática. Trata-se somente de dar uma ordem de grandeza, mais relativa do que absoluta, não mais do que isso.

Nem tampouco se estima a despesa fiscal cessante, que “fora do interior” será efeito de algumas das sugestões de exclusividade. Muito provavelmente, reitera-se, a despesa fiscal cessante do litoral mais do que compensará a despesa fiscal emergente a favor do “interior”.

#### **4.5) Contratos de investimento no interior versus litoral**

Retomemos, do mapa precedente, o benefício de IRC em RCI e BFCIP, cujo valor precisa aliás de confirmação, reafirma-se. Como sobredito, estes regimes contratuais podem incluir benefícios em outros impostos que a lei elenca, além do

IRC. E o primeiro regime, o RCI, pode ainda incluir benefícios não fiscais. Donde, o valor 18,4 milhões de 2016 que o mapa indica, mesmo que confirmado, não abrange todos os benefícios ‘contratuais’ concedidos.

Recorrendo às mesmas fontes, sob dúvida embora, os valores homólogos dos benefícios de IRC em “regimes contratuais” em 5 anos são: 40 milhões em 2012; 41 em 2013; 30 em 2014; 18 em 2015; 18,4 em 2016. A sucessão destes valores reflecte a evolução do investimento ‘contratado’ em anos passados e acusa a crise e os anos de austeridade. A média dos 5 anos, 2012/16, é 29,4 milhões de euros por ano. Não se conhece, por exemplo, o rácio “investimentos ‘contratados’ / benefício médio 29,4 milhões de IRC”, mas admite-se que seja muito elevado: por cada euro de benefício anual de IRC, há muitíssimos mais euros de investimento empresarial acumulado. E chega-se assim à questão de saber **como esse investimento empresarial se reparte entre interior e não interior.**

Ora, também não encontrámos informação estatística agregada, completa, fidedigna, sobre a localização dos grandes contratos de investimento celebrados pelo Estado, ao abrigo do RCI “Regime Contratual de Investimento” (DL 191/2014 e DL 203/2003, este foi revogado por aquele, mas pode haver benefícios em curso de investimentos contratados ao abrigo do antigo DL). Informação discriminada por:

- Anos, de 2003 a 2017, 15 anos;
- Territórios do Interior e fora deles, conforme portaria 208/2017;
- Valores agregados dos investimentos;
- Valores agregados dos benefícios concedidos, fiscais, financeiros e outros;
- Rácios de investimentos e benefícios contratuais.

O mesmo se diga quanto à informação sobre localização dos outros contratos de investimento do regime BFCIP/CFI, os quais, como já dito, só incluem benefícios fiscais. Contudo, por outras fontes se sabe que tais informações, se encontradas, evidenciariam a concentração dos contratos de investimento fora do “interior”.

#### 4.6) Conceito de “interior”

As capitações do PIB, do Rendimento Disponível (RD) e do Poder de Compra (PC), que o INE publicou em 2017, confirmam que persistem acentuadas disparidades entre NUT II.

#### Mapa | Indicadores de nível de vida, por NUT II

NUT II 2015	PIB <i>per capita</i> (mil €)	RD <i>per capita</i> (mil €)	Indicador PC <i>per capita</i> (índices: 100 = Portugal)
Norte	14,6	10,2	92,1
Centro	15,1	11,0	88,8
Alentejo	16,4	11,1	91,0
Algarve	17,9	12,3	95,2
AM Lisboa	23,1	14,2	124,7
RA Açores	15,6	11,8	85,5
RA Madeira	16,5	11,3	86,9
Portugal	17,4	11,7	100,0

Em análise mais fina, estes valores *per capita*, médias que são, escondem muitas diferenças intra NUT II, para melhor e para pior. É uma análise deste tipo, mais fina, que está subjacente à definição de “interior” consagrada na Portaria 208/2017. Esta é uma noção multicritérios, enumerativa e nominativa. E é subsequente ao PNCT “Plano Nacional para a Coesão Territorial”. O mapa dos “territórios do interior” foi elaborado por colaboração da Associação Nacional de Municípios Portugueses, como consta do preâmbulo da portaria. São 165 municípios, mais 73 freguesias não pertencentes àqueles.

#### 4.7) A falácia da convergência do “interior”

Há quem alegue uma melhoria da convergência regional, porque Portugal continental reduziu as diferenças de PIB *per capita* entre regiões. Por exemplo, transcreve-se trecho de um artigo de 19/03/2018, no Jornal de Negócios: “a diferença entre as regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas que era de 53 p.p. em 2000 desce para 37 p.p. em 2016”. A falácia reside em esquecermos o “efeito denominador” do PIB *per capita*. Ou seja, a população, o despovoamento.

No limite e em certas condições de rendimento e demografia, um território do “interior” pode ver-se na infelicidade de perder a maior parte da sua gente, mas subir para o topo da escala do PIB *per capita* regional. De facto, o “interior” de Portugal viu a população cair muito, aqui reside seguramente uma parte da explicação por que a capitação do PIB do “interior” pode ter resistido a descer mais do que desceu o geral do país, ou do que desceu a região mais desenvolvida. No “não interior” terá acontecido o inverso.

**Sugere-se a consulta do site do PNCT (<http://www.pnct.gov.pt/diagnostico/>), em especial pág. 35/6. De que se destaca este excerto:**

*«Entre 1960 e 2011, a população residente portuguesa aumentou aproximadamente 20% (...). No conjunto dos territórios do interior a tendência é inversa. Verifica-se, para o mesmo período, uma perda na ordem dos 30%. (...) 2001-2011, (...) nestes 10 anos, a população residente portuguesa cresce apenas cerca de 2% (...). No interior, as perdas rondam os 7%, verificando-se no restante território nacional um ganho médio de 4%.»*

---

#### **Siglas:**

**BFCIP:** Benefícios Fiscais Contratuais ao Investimento Produtivo, CFI

**CFI:** Código Fiscal de Investimento

**CIRC:** Código do IRC

**CIRS:** Código do IRS

**DL:** Decreto-lei

**DLRR:** Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos, CFI

**EBF:** Estatuto dos Benefícios Fiscais

**IDE:** Investimento Direto Estrangeiro

**IEC:** Imposto Especial de Consumo

**IMI:** Imposto Municipal sobre Imóveis

**IMT:** Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

**IRC:** Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

**IRS:** Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

**IS:** Imposto de Selo

**ISV:** Imposto sobre Veículos

**IUC:** Imposto Único de Circulação

**PNCT:** Plano Nacional para a Coesão do Território, 2016

**RCI:** Regime Contratual de Investimento (na parte fiscal é caso especial do BFCIP, CFI)

**RFAI:** Regime Fiscal de Apoio ao Investimento, CFI

**RNH:** Residente Não Habitual, CIRS

**ROE:** Relatório do Orçamento de Estado

**SIFIDE:** Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial,  
CFI

## EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR E CIÊNCIA

**Coordenador da área temática:** Pedro Lourtie<sup>1</sup>

### 1) Enquadramento

A proposta, elaborada no quadro do Movimento pelo Interior, visa contribuir para o desenvolvimento do “interior” através de medidas emblemáticas ou radicais, no caso vertente no domínio genericamente designado por ‘**Educação, Ensino Superior e Ciência**’, entendendo-se a mobilização de conhecimento e formação,

---

<sup>1</sup> Agradeço aos Professores João Rebelo e Joaquim Mourato a leitura do texto preliminar e os contributos para a proposta.

através das instituições educativas, em particular as Instituições de Ensino Superior (IES).

A proposta teve em consideração a informação disponível no sítio do Programa Nacional para a Coesão do Território:

- Interior em Números, Bases para um Diagnóstico, s/ data;
- Programa Nacional para a Coesão do Território (PNCT), publicado como Anexo I à Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016 (RCM), de 24 de novembro, que inclui: Uma Agenda para o Interior (ApI), publicada como Anexo II à RCM; Territórios abrangidos, lista publicada com Anexo III à RCM<sup>2</sup>.
- Foi igualmente ponderado o Portugal 2020, em particular o previsto no Acordo de Parceria<sup>3</sup>.

Foram tidos em conta outros contributos, designadamente a reflexão, contida no livro *‘Educação Superior em Portugal: uma nova perspetiva’*<sup>4</sup>, quanto ao papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento local e regional, bem como recomendações da versão preliminar do recente relatório da OCDE<sup>5</sup> que, no Capítulo 7 – *High-skilled employment, cooperation with TEIs and innovation in the business sector* –, aponta para a cooperação regional das instituições de ensino superior com as empresas através do estabelecimento de plataformas de inovação regional.

Ao refletir sobre o papel da Educação no desenvolvimento do “interior”, procurou-se não conflitar com as medidas previstas no PNCT ou no Portugal 2020, mas criar condições para que essas e outras medidas possam, de forma articulada e enquadrada, contribuir para os objetivos que presidem ao Movimento pelo Interior.

---

<sup>2</sup> A lista constante da RCM contém gralhas, tendo sido publicada posteriormente sem gralhas na Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.

<sup>3</sup> Portugal 2020, Acordo de Parceria 2014-2020, julho de 2014.

<sup>4</sup> Pedrosa, J., Teixeira, P.N., Guardado Moreira, M.J., Santoalha, A.M., *Educação Superior em Portugal: uma nova perspetiva*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2017.

<sup>5</sup> OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal, 5 February 2018.

Nos documentos oficiais, como os do PNCT e do Portugal 2020, encontram-se objetivos de promoção da iniciativa local e regional, como no ponto 8 da Agenda para o Interior – Abordagens, Redes e Participação –, onde se referem igualmente as Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial do Portugal 2020. No dito ponto 8 da ApI inclui-se, como objetivos específicos, o reforço e valorização de lideranças e atores locais para o desenvolvimento territorial e a cooperação estratégica, incluindo a implementação de Laboratórios de Políticas Públicas.

No PNCT, na medida n.º 5.1, do Eixo ‘Um Território + Colaborativo’, prevê-se a ‘Ativação da Quadruple Hélix de Inovação no Interior’, envolvendo Administração, Conhecimento, Empresas e Sociedade Civil, indicando como principais promotores os ministros Adjunto, da Ciência Tecnologia e Ensino Superior e da Economia. Na medida 5.5 preveem-se ‘Estruturas de Prospetiva’, visando estimular a criação de Grupos de Prospetiva Regional.

No livro *‘Educação Superior em Portugal’*, designadamente no Capítulo 9. – *Educação Superior: A Visão dos Atores Internos e Externos* –, afirma-se que *“A criação de plataformas de desenvolvimento local e regional, juntando às IES<sup>6</sup> atores de diferentes setores, pode também ser um importante instrumento para as economias dos territórios, contribuindo para a fixação e atração de população e investimentos.”*

Está subjacente a esta proposta a ideia de criar sinergias entre os diferentes atores de um território, tendo em vista o desenvolvimento regional. O que não é evidente dos documentos é como se organizam estes parceiros para gerar propostas de desenvolvimento regional ou, então, supõe-se que dispõem das condições próprias para o efeito.

Vão no mesmo sentido, as recomendações do recente relatório da OCDE, designadamente as recomendações 1. e 2. da secção 7.3, propondo plataformas de inovação regional que contribuam para a competitividade regional e apoiem as pequenas e médias empresas com limitada capacidade própria de inovação. É

---

<sup>6</sup> A sigla IES será usada para Instituições de Educação Superior, como no livro, ou Instituições de Ensino Superior, como é mais corrente.



neste ponto que incide a presente proposta: fomentar e criar condições de funcionamento das parcerias regionais visando o conhecimento e a formação.

Para potenciar a sua ação, estas parcerias deverão abranger territórios que, por um lado, exibam coerência das problemáticas de desenvolvimento que se lhes colocam e, por outro, serem suficientemente alargados para justificar a criação de estruturas próprias para planear e executar iniciativas de desenvolvimento.

O objetivo central da proposta que se apresenta é colocar o conhecimento e a formação ao serviço do desenvolvimento do “interior”. Para atingir este objetivo, é necessário conhecer o potencial de desenvolvimento das regiões do “interior”, de cada uma delas, as atividades para as quais está ou pode vir a ser vocacionada e as necessidades de conhecimento, de inovação, bem como de qualificação da população, que daí decorrem.

É essencial que a identificação do potencial de desenvolvimento das regiões do “interior” se não limite ao óbvio, como o complexo agroalimentar e florestal, as indústrias tradicionais ou o turismo, sem retirar importância a estas. Mas, que identifiquem outras atividades, designadamente na área dos bens e serviços transacionáveis, que possam ser desenvolvidas em cada uma das regiões, tendo em conta o contributo que pode ser dado pelas instituições de ensino superior, as infraestruturas disponíveis, as entidades públicas ou privadas existentes e as condições sociais, físicas, ambientais ou outras do respetivo território.

Apesar de existirem problemas que são comuns, o “interior” não é uma realidade homogénea, pelo que a avaliação do desenvolvimento potencial tem de ser referido a regiões dentro do “interior”. Acresce que, estando o país organizado, do ponto de vista de medidas de desenvolvimento e de financiamento, em regiões (Norte, Centro, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve), esta organização deve ser tida em conta, designadamente de um ponto de vista da necessária ligação às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), em termos de oportunidades e agilização do financiamento público.

Por outro lado, dentro da área geográfica de cada CCDR coexistem zonas de “interior” e zonas litorais, cujas problemáticas e condições de desenvolvimento são distintas. Inclusivamente, as condições requeridas para concorrer aos financiamentos nem sempre são as mais adequadas à realidade do “interior”, designadamente quando há indicadores mínimos para aprovação de projetos ou, por exemplo, é necessária a participação de empresas ou outros parceiros de grande dimensão, daí decorrendo uma posição de vantagem para as instituições do litoral. O desenvolvimento baseado no conhecimento implica a existência de capacidade para a sua produção, apropriação e aplicação, bem como para a formação de recursos humanos até aos níveis mais avançados. Estas são finalidades centrais das instituições de ensino superior.

As projeções demográficas apontam para uma redução da população de Portugal, em particular da população jovem e especialmente acentuada nas regiões do “interior”. É conhecido que as instituições de ensino superior localizadas no “interior” têm já hoje particulares dificuldades na captação de alunos para o ensino superior, especialmente para os ciclos de estudos mais avançados, enfrentando dificuldades para assegurar uma dimensão crítica para o funcionamento sustentável de unidades de I&D+i em vários domínios. Assim, a aposta no desenvolvimento destas instituições implica reforçar os domínios relacionados com os objetivos de desenvolvimento regional, criando condições para que, nesses domínios, tenham capacidade de I&D+i e de formação até aos níveis mais avançados, com qualidade reconhecida.

## **2) Objetivos**

O objetivo central da proposta é criar as condições para a produção, apropriação, aplicação e valorização de conhecimento relevante para o desenvolvimento do “interior”, num contexto de inovação e sustentabilidade económica e social destes territórios, tendo em consideração a sua diversidade.

Para atingir este objetivo, numa primeira fase, será necessário identificar:

- Os domínios de atividade com potencial de desenvolvimento em cada região ou sub-região;

- O âmbito geográfico mais adequado a uma intervenção concertada através da produção de conhecimento e de oferta de formação que garanta, por um lado, coerência territorial e, por outro, massa crítica para a intervenção;
- As áreas de I&D+i relevantes e as necessidades formação aos vários níveis, para viabilizar o desenvolvimento desejado;
- Os parceiros potenciais que, com as instituições de ensino superior, podem contribuir para a criação de um sistema económico dinâmico e sustentável da região;
- As formas organizativas mais adequadas para atingir os objetivos;
- As fontes e procedimentos de financiamento capazes de viabilizar os objetivos.

Identificadas e resolvidas as questões anteriores, a fase subsequente deve incidir na criação de condições institucionais que permitam avançar para um sistema dinâmico de produção, apropriação e aplicação de conhecimento e a formação adequada à atividade económica do respetivo território. É neste contexto que surgem as Plataformas de Desenvolvimento Regional.

### **3) Plataformas de Desenvolvimento Regional**

A proposta visa a criação e viabilização de Plataformas de Desenvolvimento Regional, envolvendo as instituições de ensino superior da respetiva região, autarquias, empresas, outras entidades públicas e privadas que, através de sinergias entre os vários atores e num ambiente continuado de identificação de oportunidades e necessidades regionais, captem oportunidades de financiamento e contribuam com a sua ação para o desenvolvimento da região.

Sem substituir as iniciativas próprias de cada uma das instituições de ensino superior ou de qualquer dos demais parceiros, as Plataformas visam criar condições para um investimento no conhecimento, inovação e formação avançada em domínios que contribuam para alavancar o desenvolvimento do respetivo território.

### **3.1) Finalidades**

Cada uma das Plataformas de Desenvolvimento Regional deve visar:

- Acompanhar o desenvolvimento da sua área de influência, recolhendo e avaliando sistematicamente informação, quantitativa e qualitativa, que permitam identificar e antecipar potencialidades da região e as necessidades de conhecimento e formação;
- Constituir-se em centro de competências para o desenvolvimento regional, envolvendo as instituições de ensino superior sediadas na região, pondo em comum as competências necessárias para a elaboração de estudos e acompanhamento do desenvolvimento regional;
- Estabelecimento de parcerias, diretamente ou através das instituições de ensino superior participantes, com instituições de ensino e/ou de I&D+i, nacionais ou estrangeiras, com competência em áreas relevantes para o desenvolvimento da região;
- Promoção da formação identificada como necessária ao desenvolvimento da região de influência, em articulação com as instituições competentes para o efeito, designadamente:
  - Cursos Técnicos Superiores Profissionais, licenciaturas e mestrados a oferecer pelas IES participantes, por cada uma ou em parceria;
  - Formação profissional, tanto de jovens como de reconversão profissional;
  - Ensino secundário, designadamente no que se refere ao ensino profissional;
  - Educação e formação de adultos, em função das necessidades identificadas.
- Promoção de I&D+i de qualidade, visando conhecimento especialmente relevante para o desenvolvimento da região, bem como a oferta de formação avançada nesses domínios, a nível de mestrado e de doutoramento, designadamente de doutoramentos em contexto empresarial, através da associação das instituições de ensino superior da região, envolvendo ou não outras instituições nacionais ou estrangeiras, tendo em vista, para além da produção de conhecimento e formação,

constituir-se em polo de atração para investigadores e estudantes de outras regiões e países.

### **3.2) Âmbito geográfico**

O âmbito geográfico de cada Plataforma deverá circunscrever-se a regiões do “interior”, podendo existir uma Plataforma, eventualmente duas quando justificado, por cada CCDR. Procura-se, desta forma, assegurar que há coerência dos territórios abrangidos, mesmo tendo consciência que as características socioeconómicas do “interior” de cada CCDR são já de si diversificadas, mas sem retalhar o território, de forma a assegurar uma dimensão mínima crítica para as Plataformas.

Há três regiões do continente cujo território, de um ponto de vista de extensão territorial, é maioritariamente do “interior”: Norte, Centro e Alentejo. O mesmo não se verificando no Algarve e em Lisboa e Vale do Tejo, sem prejuízo de cada uma destas regiões ter uma parte do território classificado como “interior”.

As instituições de ensino superior públicas estão distribuídas pelo território, havendo instituições claramente sediadas no “interior”, outras que estão em distritos de fronteira entre o “interior” e o litoral e ainda outras claramente no litoral. Cada uma das três regiões com território maioritariamente “interior” tem, no mínimo, duas instituições de ensino superior públicas sediadas no “interior”, embora existam outras na fronteira (Anexo II).

### **3.3) Estatuto das Plataformas**

As Plataformas deverão ter condições para gerir financiamentos, concorrer a projetos e contratar pessoal para levar a cabo as suas funções. Um estatuto como o de associação sem fins lucrativos é adequado a estes objetivos.

Tendo em conta que o objetivo central é a produção, apropriação, aplicação, valorização de conhecimento e a formação, o papel das instituições de ensino superior é central, pelo que devem assegurar a direção da associação, mesmo que não exclusivamente. Por outro lado, podendo os membros da associação ser muito numerosos, envolvendo, para além das instituições de ensino superior públicas e

eventualmente privadas, autarquias, empresas, serviços e outras entidades, será necessário prever uma forma de representação destas entidades nos órgãos sociais da associação.

A prossecução das finalidades da associação implica um trabalho continuado e requer uma estrutura mínima profissionalizada. Nesse sentido, as Plataformas deverão ter pessoal contratado para o desempenho das suas funções, para além do envolvimento de pessoas afetas aos parceiros, designadamente das instituições de ensino superior. A possibilidade de libertar estas pessoas, em particular docentes ou investigadores, parcial ou totalmente das suas funções para as funções da associação pode ser compensada através de financiamento às instituições de origem, permitindo a sua substituição, parcial ou total.

### **3.4) Financiamento das Plataformas**

Em termos gerais, o financiamento das Plataformas deverá prever as seguintes dimensões:

- Financiamento de estrutura, necessário a fazer funcionar a Plataforma, com base num contrato programa a prazo de quatro ou cinco anos, negociado entre o Governo e a associação ou, no caso de esta não estar ainda constituída, com os parceiros organizados através de um memorando de entendimento;
- Financiamento competitivo para projetos elegíveis para os fundos estruturais;
- Outros financiamentos para projetos específicos, a negociar com o Governo ou outras entidades financiadoras;
- Financiamento dos parceiros para o desenvolvimento de projetos de I&D+i, formações específicas ou prestação de serviços.

De entre os outros projetos, pode-se considerar o caso de apoios ou condições favoráveis à oferta de formação a nível de mestrado em áreas relevantes da região e objeto de I&D+i no quadro da Plataforma respetiva, a realizar em instituições de ensino superior da região. Esses apoios poderão constar do pagamento de bolsas de apoio à mobilidade dos estudantes para o “interior”, apoio ao funcionamento de

parcerias com instituições nacionais ou estrangeiras com reconhecida competência na área da formação e que participem na lecionação, etc.

### **3.5) Preparação e criação das Plataformas**

Tendo em vista a criação das Plataformas e preparação dos contratos-programa com cada uma delas, será necessário a realização de um trabalho de identificação, com os objetivos previstos em 2., baseado em estudos existentes e, sempre que necessário, na recolha e tratamento de informação qualitativa adicional.

Este trabalho de identificação poderá ser realizado no quadro da cada uma das CCDR para a respetiva região, com a participação das instituições de ensino superior público do “interior” e consulta aos demais parceiros potenciais da região.

Será necessário considerar uma coordenação nacional que assegure a coerência do trabalho realizado nas diferentes regiões. Por exemplo, a questão suscitada acima, das condições exigidas para acesso a fundos estruturais que viabilizem a participação do “interior”, deverá ter coerência nacional. Assim como será necessário assegurar que os objetivos que venham a ser incluídos nos diferentes contratos-programa se enquadram nas perspetivas de desenvolvimento nacional e que não conflituam entre si.

Os contratos-programa deverão ser efetivados com as Plataformas, sob a forma de associação, ou outra que satisfaça as finalidades identificadas acima, podendo, no entanto, ser negociados com os parceiros organizados através de um memorando de entendimento, de forma a assegurar que a estrutura da Plataforma e os objetivos fixados no contrato-programa são compatíveis.

Tendo em conta o que foi referido acima relativamente ao “interior” de cada região, propõe-se que, numa primeira fase, se encare a constituição de plataformas no “interior” das regiões Norte, Centro e Alentejo, ficando as outras duas dependentes de propostas fundamentadas avançadas pelas, ou através das, CCDR.

#### 4) Resumo

O que é proposto acima traduz-se em:

1. Trabalhos de avaliação prospetiva sobre o potencial de desenvolvimento de territórios específicos do Norte, Centro e Alentejo, com coordenação nacional e a participação das instituições do ensino superior do “interior”, em contacto com os principais parceiros, incluindo empresas já instaladas e/ou que tenham possibilidade de se vir a instalar;
2. De modo sequencial e quase simultâneo, preparação dos contornos de cada Plataforma, promovida pelas instituições de ensino superior do “interior” (Anexo II) em contacto e envolvendo os potenciais parceiros, levando à constituição de uma associação sem fins lucrativos ou à elaboração de um memorando de entendimento visando a criação de uma associação e que preveja a representação para negociação;
3. Elaboração, por cada Plataforma, de um Programa de Ação, com ações, objetivos, metas, indicadores e métodos de avaliação, incluindo as correspondentes previsões orçamentais;
4. Negociação entre cada Plataforma e o Governo, tendo em vista contratualizar as atividades a desenvolver, as metas atingir e o financiamento de estrutura para um prazo de quatro ou cinco anos.

#### **Anexo I (Educação, Ensino Superior e Ciência) – Medidas do PNCT relevantes para as Plataformas de Desenvolvimento Regional**

Independentemente de outras medidas que possam ser relevantes em função dos planos de desenvolvimento elaborados por cada uma das plataformas, listam-se seguidamente as medidas consideradas com interesse para as plataformas.

Nº	Denominação	Notas
<b>Eixo – Um Território + Coeso</b>		
1.2	Aperfeiçoamento profissional e atualização de conhecimentos em contexto de prática clínica	Esta medida só prevê como promotor a ACSS, embora seja relevante a intervenção de IES
1.6	Reforma dos Programas Curriculares	Identificação de conteúdos e competências relevantes para a Região
1.7	Centros Qualifica	



1.8	Ensino Profissional	
1.9	Apoio à Internacionalização do Ensino Superior	
1.10	Universidades de Verão	
1.11	Rede Universitária do Interior	
1.12	Reforçar a valorização do ensino politécnico e a sua ligação ao tecido económico, social e cultural	
1.13	Captação de alunos para Instituições de Ensino Superior de regiões do interior	
1.14	Apoio aos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP)	
<b>Eixo – Um Território + Competitivo</b>		
2.2	Qualificação de profissionais de turismo	
2.3	Rede de Hotéis Escola	
2.15	Formação profissional direcionada	
2.16	Rede de Formação e de Capacitação de RH para a Indústria 4.0	
2.17	Rejuvenescimento empresarial agrícola	
2.18	Qualificação e Gastronomia Local	
2.19	Adequação da oferta de ensino e formação	
2.23	Programa "Semente"	
2.27	Portugal 2020 / I&DT e Inovação	
2.28	Rede de Apoio ao empreendedorismo/ Rede Nacional de FabLabs e Makers	
2.30	Rede de Escolas Superiores Agrárias e INIAV	
2.31	Laboratório Colaborativo para a Agricultura de Precisão	
2.32	Laboratório Colaborativo para a Agricultura de Montanha	
2.56	Pactos para o Desenvolvimento e a Coesão Territorial (PDCT) em territórios do interior	
<b>Eixo – Um Território + Sustentável</b>		
3.8	Dinamizar a investigação no domínio da Conservação da Natureza e Serviços de Ecossistemas	
3.26	Rede de investigação em ecossistemas de montanha	
3.28	Plano Nacional de Leitura	
<b>Eixo – Um Território + Conectado</b>		
4.2	Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e o Desenvolvimento dos Territórios do Interior	
4.5	Iniciativa Competências Digitais	
4.6	Laboratório Colaborativo de Medicina de Precisão (IT health)	
4.11	Projetos Educativos Transfronteiriços	
4.12	Mobilidade Transfronteiriça de Estudantes	
<b>Eixo – Um Território + Colaborativo</b>		
5.1	Ativação da Quadruple Hélix de Inovação no Interior	
5.2	Construção de Agendas mobilizadoras de investigação científica e inovação	

5.3	Redes para a Educação	
5.5	Estruturas de Prospetiva	
5.6	Políticas públicas de atração de Jovens para os Territórios Interiores	
5.7	Avaliação e monitorização das políticas públicas nos Territórios do Interior	
5.11	Redes Locais para a Qualificação	

## **ANEXO II – Instituições de Ensino Superior Públicas e o “interior”**

### **1. Norte**

- a. Interior: Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, Instituto Politécnico de Bragança
- b. Fronteira: Instituto Politécnico de Bragança e Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Universidade do Minho, Instituto Politécnico de Viseu, IPCA

### **2. Centro**

- a. Interior: Instituto Politécnico da Guarda, Universidade da Beira Interior, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Instituto Politécnico de Viseu
- b. Fronteira: Instituto Politécnico de Leiria, Universidade de Coimbra, Instituto Politécnico de Coimbra

### **3. Alentejo**

- a. Interior: Instituto Politécnico de, Universidade de Évora, Instituto Politécnico de Beja
- b. Fronteira: Instituto Politécnico de Setúbal

### **4. LVT: Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Politécnico de Tomar**

### **5. Algarve: Universidade do Algarve**

Documento da Autoria de António Fontainhas Fernandes\*

[\* Reitor da Universidade de Trás os Montes e Alto Douro, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas]

## **Enquadramento**

Nos últimos anos, Portugal a exemplo de outros países do Sul e periféricos europeus, foi afetado por uma conhecida recessão e problemas económicos que tiveram um impacto negativo no orçamento do ensino superior e da ciência. Torna-se fundamental retomar a trajetória de consolidação interrompida e afirmar o compromisso social e político politicamente quebrado com a ciência, tendo como argumento financiar apenas a "excelência" e aumentar a seletividade do acesso à ciência.

O relatório encomendado pelo governo português à OCDE, cujas conclusões já foram apresentadas publicamente, sublinha a importância do investimento no ensino superior e o seu papel no desenvolvimento económico do país e das regiões. Sublinha ainda a importância dos objetivos do Governo destinados a cumprir as metas definidas para a educação da União Europeia e do ensino superior no desenvolvimento das regiões e na coesão do território.

É fundamental retomar o caminho convergente com a Europa e lançar iniciativas para assegurar um compromisso estável com a produção e aplicação do conhecimento científico, enquanto principal motor do desenvolvimento equilibrado do país. Este cenário exige um novo ciclo de entendimento político entre os principais agentes do ensino superior e a criação de instrumentos que estimulem o desenvolvimento económico e social do território, num ambiente globalmente competitivo que envolva as instituições de ensino superior.

Atendendo às variáveis demográficas que se preveem no futuro próximo, este cenário tenderá a agravar-se nas instituições do “interior”, o que exige um posicionamento claro, explorar alternativas de atuação e de financiamento. Exige também criar sinergias que potenciem a centralidade atribuída ao conhecimento, enquanto fator de desenvolvimento da sociedade moderna.

Tendo por base a acelerada erosão demográfica em Portugal e que a investigação deve ancorar a educação, é vital que esta estratégia ao nível da formação inicial e ao longo da vida, se articule com uma agenda de ciência e de inovação das organizações, contribuindo para a criação de um ecossistema regional de ciência e inovação.

Assim, as instituições de ensino superior do “interior” devem consolidar o seu papel na valorização do território, enquanto âncoras que permitam inverter as dinâmicas de despovoamento registadas nas últimas décadas. A valorização dos recursos endógenos reclama ainda uma estratégia de desenvolvimento, que estimule uma maior interação das unidades de I&D com a economia do território.

Este quadro complexo de adversidades com que se defrontam as instituições localizadas no “interior”, exige maior convergência em torno de objetivos comuns, em diálogo permanente, visando alcançar posições que reforcem a coesão territorial, respeitando sempre o carácter diverso de cada instituição.

Importa ainda estabelecer compromissos em contextos de uma economia de bens transacionáveis, articulando o ensino, a produção e a disseminação do conhecimento na cadeia do valor das fileiras, definidas como prioritárias em cada território. Isto é, assumir e aprofundar uma estratégia de especialização inteligente, geradora de efeitos económicos no curto médio prazo.

## **MEDIDA 1 | ESTUDANTES: alargar a base de recrutamento de estudantes**

### *Justificação*

O número de estudantes inscritos no ensino superior em Portugal mostra que 54% estão matriculados na região do Porto e de Lisboa, um indicador que não tem qualquer comparabilidade com os restantes países da Europa. Esta assimetria tenderá a manter-se e agravar-se com as previsões de quebra demográfica para os próximos anos.

As metas do governo português apontam para um aumento do número de estudantes no ensino superior, passando de 35 para 50% o número de diplomados na faixa etária até 35 anos, o que exige a melhoria do sucesso escolar e o alargamento da base de recrutamento.

Num mundo cada vez mais global e com jovens mais motivados para experiências multinacionais, a evolução do ensino superior tem registado um incremento da mobilidade de estudantes. No caso europeu, a mobilidade é favorecida pela harmonização decorrente do processo de Bolonha e os mecanismos de financiamento específicos. Segundo o estudo da OCDE “*Education at a Glance*” de 2016, o aumento de estudantes internacionais foi de 50% no período de 2005 a 2012. Existem diversas oportunidades de aumentar a atração de estudantes,

designadamente com países emergentes da Ásia, da lusofonia e ainda do espaço ibero-americano onde existem cerca de 200 milhões de estudantes.

A internacionalização do ensino superior é uma tendência e uma oportunidade que urge explorar, sendo vital potenciar as vantagens de competitivas do sistema de ensino superior português, marcada pela reconhecida qualidade do ensino e de investigação conforme denotam os rankings, não obstante o subfinanciamento crónico da última década. Existem conhecidos fatores de sucesso que determinam esta tendência, como a segurança do país, o clima, o caráter multicultural e linguístico dos portugueses, a hospitalidade e a qualidade de vida, entre outros.

As instituições do “interior” tendem a aumentar a sua base de recrutamento de estudantes nos TESP’s no caso do ensino politécnico e em ofertas de 1º ciclo, em ambos subsistemas, quer universitário, quer politécnico. Deste modo a “licealização” do ensino superior nas instituições do “interior” tem vindo a acentuar-se, enquanto as instituições do litoral têm aumentado o número de estudantes de pós-graduação.

Dito isto, torna-se crucial apostar na criação de algumas “Escolas de Pós-graduação” no “interior”, em colaboração entre várias instituições de ensino superior e com diferenciação de especialização em diferentes regiões. Exige um esforço de criar consórcios e a partilha de esforços, como estratégia de criar competências que se diferenciem no “interior” do país.

Dito isto, é fundamental apostar em ecossistemas regionais de ensino superior e de inovação, pensados à luz dos novos desafios e da ambição dos jovens, que passam pela transformação dos campi em smart cities e laboratórios inovadores criativos, com uma imagem de marca ligada à multiculturalidade e às novas tecnologias e sustentabilidade ambiental.

### **Concretização**

1 | Aumentar o número de estudantes nas instituições do “interior”, envolvendo alterações no acesso e no sistema de distribuição de vagas, as quais devem reduzir significativamente nas instituições dos principais centros urbanos.

- 2| Disponibilizar incentivos à atração de estudantes e de jovens investigadores para os 2.º e 3.º ciclos, em articulação com centros de investigação baseada numa estratégia focalizada na economia do território.
- 3| Criar uma marca internacional em cada ecossistema regional de ensino superior, prevendo um programa simplex que facilite a atração de estudantes internacionais, docentes e investigadores, bem como criação de campi sustentáveis, enquanto símbolos de sustentabilidade ambiental e inteligente que atraiam estudantes internacionais.
- 4| Criar “Escolas de Pós-graduação” no “interior” envolvendo diversas instituições de ensino superior, com diferenciação de especialização em diferentes regiões, visando criar competências que se diferenciem no “interior” do país.

## **MEDIDA 2 | AÇÃO SOCIAL: alargar o apoio social**

### *Justificação*

Em termos de apoio social aos estudantes, na atualidade existem diversificados mecanismos de apoio que devem ser reforçados, visando aumentar o número de alunos provenientes do litoral para frequentar instituições ensino superior localizadas no “interior”, bem como permitir alargar a base de recrutamento internacional de estudantes. Este tipo de apoios poderá ser ampliado a novos públicos, como por exemplo os estudantes de famílias refugiadas.

Além de apoios de natureza financeira, é crucial complementar esta estratégia com ações de capacitação das infraestruturas de ação social, caso do património residencial, bem como espaços de apoio ao ensino, desportivos e de lazer. Esta aposta é crucial para atrair estudantes de outros países, em particular, nas áreas estratégicas foco de cada instituição.

Neste domínio é fundamental alargar a dinâmicas de inovação social, envolvendo parceiros privados e públicos, para melhorar a eficiência pedagógica e o rendimento escolar. Nesta estratégia é vital envolver estruturas especializadas como os Observatórios do Percurso Escolar, para sinalizar os estudantes em risco de abandono por motivos económicos e pedagógicos. Devem envolver ações

concretas em termos de dinamização do sucesso escolar, como a orientação tutorial e mentoria.

### **Concretização**

- 1 | Aumentar o número de bolsas e a sua tipologia, a exemplo do “Mais Interior” para o primeiro ciclo, o qual deve ser alargado a estudantes do 2º ciclo.
- 2 | Criar uma linha de financiamento BEI para requalificar áreas residenciais e de apoio a estudantes deslocados e internacionais.
- 3 | Prever linhas de apoio a projetos de inovação social, com parceiros privados e públicos, para melhorar a eficiência pedagógica e o rendimento escolar.

### **MEDIDA 3 | INVESTIGAÇÃO: capacitar as instituições em matéria de investigação e desenvolvimento**

#### *Justificação*

Os desafios societais com que as instituições de ensino superior se defrontam exige uma maior interação do sistema científico com as organizações e a economia do território, aumentando a sua competitividade nacional e internacional, bem como o potencial para transformar as comunidades, originar novos produtos, tecnologias inovadoras e novas ideias.

O futuro das regiões exige um reforço da investigação, como fator estruturante de um ensino e de uma interação com a sociedade diferenciados, bem como o aprofundamento das dinâmicas de internacionalização e de interação com os tecidos económico-produtivo, social e cultural. Exige também novos formatos de abertura à sociedade e ao mundo exigem que as instituições sejam cada vez mais comprometidas com a coesão e a valorização do território.

Inverter a situação que se regista no “interior”, exige uma forte aposta na dinamização de centros de investigação em áreas estratégicas para as regiões do “interior”. Neste processo não se pode ficar alheio às disparidades verificadas no processo de avaliação de unidades de I&D, que na última avaliação registou uma clara centralização da investigação e, conseqüentemente, de massa crítica nas zonas de maior dinamismo.

Recentemente assiste-se a convergência das tecnologias digitais, físicas e biológicas, a quarta revolução industrial, que se prevê ser disruptiva e provocar mudanças sensíveis na sociedade, nomeadamente nos conceitos de trabalho e de emprego. Este cenário exige uma intervenção na formação na área digital, em articulação com Instituto de Emprego e Formação Profissional, na criação de ‘Redes regionais de qualificação e especialização digital’, envolvendo formações curtas (TESPs) e pós-graduações profissionalizantes em áreas de competências digitais. Este registo está em consonância com os resultados registados nos programas de doutoramento, de bolsas de doutoramento e de pós-doutoramento, claramente inibidores do desenvolvimento e da coesão entre regiões.

### **Concretização**

- 1 | Apostar em ‘Redes regionais de qualificação e especialização digital’, envolvendo formações curtas e pós-graduações profissionalizantes em áreas de competências digitais.
- 2 | Promover dinâmicas de investigação, incluindo programas e de bolsas de doutoramento em contexto empresarial nas áreas ligadas aos recursos endógenos do território, bem como de projetos de investigação diferenciadores e objeto de fatores de majoração.
- 3 | Prever linha de financiamento BEI para capacitar unidades de investigação, dinamizar programas integrados de desenvolvimento com agências de atração de investimento e projetos empresariais e ainda criar ‘Laboratórios Colaborativos para a criação e estímulo ao emprego qualificado’, estimulando a partilha de risco entre instituições científicas, empresas e administração pública.

### **MEDIDA 4 | COOPERAÇÃO TRANSRONTEIRIÇA: potenciar estratégias de cooperação entre instituições do “interior” do lado português e espanhol**

#### *Justificação*

As instituições localizadas no “interior” devem fomentar a ligação privilegiada com as instituições de Espanha nas diferentes vertentes do ensino, da investigação e da transferência de conhecimento. Esta estratégia conjunta exige maior aproximação e cooperação entre as regiões e os governos regionais que, por sua vez, financiam a componente de ensino em Espanha.



No domínio do ensino importa definir um modelo de cursos e titulações duplas entre as Universidades ibéricas, ao nível do 1º ciclo e das pós-graduações, um modelo de cotutela de tese de doutoramento, o estabelecimento de mecanismos de reconhecimento de títulos e fomentar programas de mobilidade transfronteiriça, a exemplo do programa Iacobus entre a Galiza e o Norte de Portugal.

No domínio da investigação a aproximação entre os dois países poderá permitir a facilitar o acesso a infraestruturas científicas, de partilha de serviços e infraestruturas mais avançadas. Pode ainda ser potenciada pela participação de investigadores de ambos países em projetos de investigação e de programas específicos, como o SUODE, POCTEP, entre outros.

### **Concretização**

- 1 | Promover estratégias de cotutela, de titulações duplas e programas de mobilidade, entre instituições de Portugal e Espanha.
- 2 | Criar linhas de financiamento de projetos de I&D entre a FCT e o Ministério de Economia de Espanha, para potenciar estratégias comuns de valorização do conhecimento e do território.
- 3 | Alargar os programas de ensino e de investigação conjunto, ao domínio da transferência e tecnologia, prevendo financiamento específico que envolva as associações empresariais e a rede de Parques de Ciência e Tecnologia portuguesas e espanhóis.

## **OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO PELO ESTADO**

**Coordenador da área temática: Jorge Coelho\***

[\*Grupo de Trabalho: Ana Abrunhosa, João Catarino, João Ferrão, Joaquim Morão e Rogério Carapuça]

### **1) Pressupostos de partida**

Para a identificação das medidas prioritárias e emblemáticas a apresentar no domínio da “Ocupação do Território pelo Estado” este Grupo de Trabalho partiu

dos seguintes pressupostos, que refletem o seu entendimento sobre a questão do “interior”:

- **Definição:** adota-se como referência a configuração geográfica de “interior” que consta na Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.
- **Diversidade interna:** reconhece-se que o “interior” não é uniforme, pelo que a sua diversidade interna não só não pode ser ignorada como deve ser valorizada nos seus aspetos positivos.
- **Abrangência das ações:** a geografia dos problemas não coincide necessariamente com a geografia das soluções; no caso do “interior”, muitos dos atores chave para o seu desenvolvimento localizam-se noutras áreas do país ou mesmo noutros países e alguns dos instrumentos fundamentais para combater os seus problemas principais são de âmbito nacional e não específicos dos territórios classificados como sendo do “interior”.
- **Tempo:** a solução de problemas estruturais exige tempo; mais do que pretender obter resultados imediatos, é necessário animar dinâmicas, suscitar a alteração de comportamentos e institucionalizar processos que ativem mudanças de fundo, isto é, transformações estruturais.
- **Reversibilidade:** as tendências estruturais em curso (p.ex. despovoamento) ou previsíveis (p.ex. impactos das alterações climáticas) não são igualmente reversíveis no tempo e no espaço.
- **Resultados de avaliações anteriores:** as últimas 5 décadas de iniciativas e políticas concretizadas com o objetivo de superar os problemas de interioridade e estimular dinâmicas demográficas e económicas positivas nos territórios do “interior” mostram: **i)** o impacto cada vez mais reduzido da trilogia tradicional infraestruturas + incentivos + fiscalidade, **ii)** o elevado custo das situações de descontinuidade de instrumentos e políticas públicas não apoiadas em avaliações e evidências empíricas, e **iii)** o efeito perverso de iniciar novos ciclos de intervenção ignorando experiências recentes e realidades existentes.

## 2) Princípios orientadores

Os pressupostos de partida referidos no ponto anterior justificam a adoção dos seguintes princípios orientadores:

- **Visão estratégica:** perspetivar o “interior” na sua diversidade a partir do contexto nacional e internacional.
- **Governança territorial:** garantir uma efetiva coordenação intersectorial e multinível.
- **Mobilização dos ativos existentes:** dar prioridade aos processos de inovação, criação de valor e desenvolvimento com base na valorização do que já existe (recursos, infraestruturas, organizações) e das populações locais, qualificando, regenerando, refuncionalizando, ganhando escala e internacionalizando.
- **Exemplaridade da ação pública:** tratando-se de um problema estrutural cuja solução se reveste da maior importância mas também de grande dificuldade, o Estado tem de dar o exemplo através de: **i)** criação de um conjunto de ações concretas, deixando para a sociedade civil e para os cidadãos a responsabilidade de se juntarem a esta iniciativa; **ii)** adoção seletiva de mecanismos de ativação baseados em investimento público; **iii)** aposta no aumento da eficácia e da eficiência das políticas públicas e da ação pública em geral, e não da sua desqualificação.

### 3) Medidas

Tendo como referência os pressupostos de partida e os princípios orientadores anteriormente identificados, este Grupo de Trabalho selecionou um conjunto de medidas prioritárias. Essas medidas devem integrar uma agenda de transformação estrutural, assente numa visão estratégica de médio/longo prazo e baseada em pacotes coerentes de instrumentos de política.

#### **MEDIDA 1 | GOVERNAÇÃO TERRITORIAL**

##### *Justificação*

Numerosos estudos académicos e de organizações internacionais, com destaque para a OCDE, têm salientado os elevados custos, em termos de ineficácia e ineficiência da ação pública, decorrentes da inexistência de sistemas de governação de base territorial. A ausência de mecanismos de coordenação entre diferentes setores da administração e entre distintos níveis de governo não só cria

situações indesejadas (veja-se, por exemplo, os impactos acumulados do encerramento não coordenado de diversas redes setoriais de equipamentos e serviços públicos, que aumentou exponencialmente a vulnerabilidade de territórios e comunidades já de si vulneráveis), como não permite retirar vantagens de sinergias baseadas em pacotes coerentes de medidas plurissectoriais desenhados para territórios específicos.

Neste contexto, é necessário criar dispositivos e procedimentos que estimulem uma cultura institucional e práticas administrativas de maior coordenação horizontal (intersectorial) e vertical (entre diferentes níveis administrativos) de objetivos e instrumentos de política pública e um maior envolvimento dos seus destinatários e principais partes interessadas. Uma boa governação territorial exige, pois, mais capacitação institucional, mais diálogo e concertação, mais monitorização e avaliação partilhada dos resultados e impactos das iniciativas desenvolvidas e das ações apoiadas ou estimuladas.

### **Concretização**

A construção de um edifício decisório coerente, participado e eficiente que leve em consideração a diversidade (potencialmente positiva e, por isso, a valorizar) e as assimetrias (negativas e, portanto, a combater) que caracterizam o território nacional deve apoiar-se num conjunto de quatro ações, que se complementam e reforçam reciprocamente:

#### **1 - Nível nacional: reforço da coordenação interministerial**

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2014, foi criado o Conselho de Concertação Territorial “como o órgão político de promoção da consulta e concertação entre o Governo e as diferentes entidades políticas intraestaduais, no plano regional e local”. Contudo, a sua composição (com ausência, por exemplo, das CCDR) e o seu funcionamento irregular não permitem que seja cumprido o objetivo identificado no ponto 2 da referida RCM. Propõe-se, assim, a revitalização deste órgão, com uma composição distinta e com a redesignação Conselho de Coordenação Territorial, de modo a distinguir do papel que a seguir se sugere que seja desempenhado no futuro pelo atual Conselho Económico e Social.

## **2 - Nível nacional: reforço da concertação territorial entre governo e parceiros sociais**

O Conselho Económico e Social (CES) é “o *órgão constitucional de consulta de concertação no domínio económico e social*”. Embora uma das atuais comissões permanentes do CES tenha a designação ‘Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território’, a importância atribuída à governação territorial e o facto de o Tratado de Lisboa ter consagrado o conceito de coesão económica, social e territorial justificam: i) a adoção da denominação Conselho Económico, Social e Territorial; ii) a alteração da composição do plenário; iii) o reforço dos temas de governação territorial na agenda desta entidade.

## **3 - Nível regional: reforço e clarificação do papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)**

Também neste caso o objetivo é partir das entidades existentes e atribuir-lhes um papel acrescido no edifício nacional da governação territorial. No caso das CCDR, é fundamental reforçar: i) a sua capacidade de mediação vertical (entre diferentes níveis de governo) e horizontal (entre diferentes entidades desconcentradas de nível regional), pelo que a sua presença no novo Conselho de Coordenação Territorial é fundamental; ii) o seu papel de mediação horizontal entre diferentes atores relevantes para a região, através de uma maior valorização do papel dos Conselhos Regionais na formulação e no acompanhamento das estratégias e políticas das respetivas regiões; iii) a sua capacidade de produzir informação útil e atualizada sobre as regiões, através da redinamização dos Observatórios das Dinâmicas Regionais, criados em 2007 mas hoje inoperacionais ou com reduzida atividade, já que não pode haver decisões adequadas por parte de cidadãos e entidades públicas e privadas sem acesso a informação robusta, de qualidade e atual.

## **4 - Capacitação e clarificação dos níveis de administração regional, sub-regional e municipal**

A quarta componente deste edifício coerente de governação territorial baseia-se na capacitação das instituições públicas com intervenção ao nível subnacional e numa repartição clara de atribuições e competências, e respetivos meios para as concretizar, entre os diferentes níveis envolvidos (regional, sub-regional e municipal).

## **MEDIDA 2 | TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### *Justificação*

Grande parte das políticas públicas são territorialmente cegas, isto é, aplicam-se por igual nas diferentes áreas do país sem levar em conta a diversidade territorial existente. Nem todas as políticas, no entanto, devem ser territorializadas. De uma forma geral, e seguindo as melhores práticas de diversos países da OCDE devem ser (parcialmente) territorializadas:

- i) as políticas mais descentralizáveis, porque de maior proximidade ou mais sensíveis à composição demográfica e socioprofissional das populações residentes (por exemplo, educação, proteção social, saúde, habitação, cultura);
- ii) as políticas mais dependentes das características ecológicas locais e de recursos endógenos (agricultura, desenvolvimento rural, turismo, etc.).

### **Concretização**

#### **1 - O Programa Nacional da Política de Ordenamento como referencial territorial estratégico partilhado**

A territorialização de políticas e instrumentos de política, que não pode ser confundida com a municipalização dessas políticas e instrumentos, pressupõe a existência de um referencial estratégico comum de âmbito nacional. A coincidência temporal entre a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e a preparação do PT2020 constitui uma oportunidade única para que, por um lado, as prioridades nacionais e os investimentos estruturantes para a próxima década sejam pensados a partir de um modelo territorial para o país e não de forma casuística e abstrata, e, pelo outro, para que a estratégia de desenvolvimento e o modelo territorial consagrados na nova versão do PNPOT cumpram o seu papel, não se limitando a constituir mais um documento com um conjunto de orientações de boas intenções.

#### **2 - Avaliação de impacte legislativo**

Sujeição de legislação com significativo potencial impacto territorial a uma avaliação de impacte legislativo (*regulatory impact assessment*), com o objetivo de garantir consistência e coerência entre objetivos setoriais e territoriais.

### **3 - Avaliação de impacte territorial**

Sujeição de investimentos estruturantes a uma avaliação de impacte territorial (*territorial impact assessment*), com o objetivo de evitar ou mitigar impactes negativos do ponto de vista da sustentabilidade e coesão territoriais.

## **MEDIDA 3 | INVESTIMENTO: ALTERAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE INCENTIVOS NO PORTUGAL 2020, DIFERENCIANDO POSITIVAMENTE O INTERIOR**

### *Justificação*

No âmbito do PORTUGAL 2020, o incentivo a conceder aos projetos do Sistema de Incentivos às Empresas, na tipologia de investimento Inovação Empresarial e Empreendedorismo, não diferencia de forma adequada o “interior”. A situação atual é a seguinte:

#### **a) Taxa Base: 30% (Taxa Máxima 75%)**

##### **Majorações:**

10pp | Médias Empresas, independentemente da dimensão do projeto, e a Micro e Pequenas Empresas com despesa elegível  $\geq 5$  milhões €

20pp | Micro e Pequenas Empresas e Investimento com despesa  $< 5$  milhões €

10pp | Empreendedorismo (a atribuir na tipologia “Empreendedorismo Qualificado e Criativo)

10pp | Empreendedorismo Feminino ou Jovem

10pp | Territorial

10pp | Sustentabilidade (uso eficiente de recursos; eficiência energética, mobilidade sustentável e redução de emissão de gases com efeitos de estudo)

10pp | Execução do investimento (projetos que cumpram ou antecipem o plano execução investimentos)

#### **b) Prémio de realização (reembolsável) – Superação dos Resultados**

Até máximo 60%.

Não Cumprimento – Antecipação Reembolsos.

Reembolso s/ juros:

- . 8 anos c/ carência 2 anos
- . 10 anos c/ carência 3 anos (Hotéis)

**Sugere-se, assim, a criação de condições mais favoráveis para os territórios de baixa densidade (“interior”).**

## **Concretização**

### **1 - Sistemas de Incentivos**

**Taxa Base:** 30% (Taxa Máxima 75%)

#### **Proposta:**

**Criação de uma nova categoria de majoração** (em substituição do critério atual 10pp|Territorial): 30pp|Territórios Baixa Densidade (independentemente escalão dimensional da empresa)

**Prémio de realização (reembolsável)** – Superação dos Resultados - Até máximo 75% (em substituição do valor atual: até máximo 60%).

### **2 - Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego (SI2E)**

**Propostas de melhoria da Portaria n.º 105/2017, de 10 de março, alterada pela Portaria n.º 1/2018, de 2 de janeiro (sublinhados nossos):**

#### **Artigo 10.º, n.º 2 estabelece que:**

*Para efeitos de criação de emprego, na componente FSE, são elegíveis as despesas com remunerações de postos de trabalho criados, nas seguintes situações:*

- a) Criação do próprio emprego;*
- b) Criação de postos de trabalho para desempregados inscritos há mais de 6 meses no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.), incluindo desempregados de longa e muito longa duração;*
- c) Criação de postos de trabalho para jovens até 30 anos à procura do primeiro emprego inscritos no IEFP, I. P., como desempregados há pelo menos 2 meses.*

**Proposta:** Prever a possibilidade de apoio à criação de postos de trabalho, sem limitações a desempregados inscritos no IEFP, mantendo, no entanto, essa referência (e acrescentando uma majoração para apoio à contratação de desempregados registados no IEFP). Foram reportadas muitas dificuldades em



recrutar trabalhadores a partir dos inscritos nos Centros de Emprego. Estimam-se grandes dificuldades nos projetos a aprovar nestes primeiros concursos para o cumprimento das alíneas b) e c).

**Artigo 13.º, n.º 2 estabelece que:**

*O incentivo ao investimento, na componente FEDER, é atribuído com os seguintes limites:*

*a) Taxa base: 40 % para os investimentos localizados em territórios de baixa densidade ou 30 % para os investimentos localizados nos restantes territórios;*

*b) Majorações até um máximo de 20 pontos percentuais a definir em sede de aviso de abertura de candidaturas em função dos seguintes fatores:*

*i) Projetos da tipologia prevista na alínea a) do artigo 6.º;*

*ii) Projetos enquadrados em prioridades especialmente relevantes para os territórios em causa.*

**Propostas:**

Aumentar as taxas base previstos na alínea a): Taxa base de 50% para os investimentos localizados em territórios de baixa densidade ou afetados por calamidades naturais, ou 40% para investimentos localizados nos restantes territórios.

Aumentar as majorações de base previstas na alínea b): Majorações até um máximo de 25% a definir em sede de aviso de abertura de candidaturas.

1. Artigo 13.º, n.º 3 estabelece que:

*O incentivo ao investimento na componente FSE é atribuído através da participação total das remunerações de postos de trabalho criados e tem como limite mensal o valor correspondente ao Indexante de Apoio Social (IAS), observando os seguintes períodos máximos por tipo de contrato e majorações:*

*a) Período base: 9 meses, para contratos de trabalho sem termo ou criação do próprio emprego, ou de 3 meses, para contratos de trabalho a termo com uma duração mínima de 12 meses;*

*b) Majorações de 3 meses, para as Intervenções GAL, e 2,5 meses com um máximo de 6 meses, para as restantes situações, por cada uma das seguintes situações:*

*i) Projetos localizados em territórios de baixa densidade;*

*ii) Projetos de criação de empresas previstos na alínea a) do artigo 6.º;*

*iii) Para trabalhadores do género sub-representado ou para trabalhadores qualificados nos termos definidos nas alíneas g) e m) do artigo 2.*

**Proposta:** Acrescentar a possibilidade de o limite mensal correspondente ao IAS subir para dois IAS quando se trate de trabalhador qualificado.

Artigo 13.º, n.º 3, alínea b)

**Proposta:** Prever uma nova situação:

- iv) *Para desempregados inscritos há mais de 6 meses no IEFP, ou jovens até 30 anos à procura do primeiro emprego inscritos há pelo menos dois meses, tendo em conta que se propõe deixar de ser uma condição para a elegibilidade das despesas com remunerações.*

Artigo 13.º, n.º 4 estabelece que:

*«Para os postos de trabalho criados com termo, é atribuída uma majoração no caso de conversão do contrato de trabalho a termo certo em contrato de trabalho sem termo, que corresponde ao valor equivalente a duas vezes a retribuição base mensal nela prevista até ao limite de cinco vezes o valor do IAS.»*

**Proposta:** Ponderar a melhoria da majoração atribuída à conversão de contratos de trabalho a termo certo em contrato de trabalho sem termo.

## **MEDIDA 4 | EMPREGO: DESLOCALIZAÇÃO DE FUNÇÕES DE RETAGUARDA (BACKOFFICE) DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUSCEPTÍVEIS DE SEREM DESENVOLVIDAS À DISTÂNCIA**

### *Justificação*

Pretende-se reforçar a coerência territorial, num contexto de administração desconcentrada, que promova a diversidade de oportunidades bem como o desenvolvimento económico e social tendo em conta a opção política de prosseguir a deslocalização de serviços visando um maior equilíbrio e coesão do território, valorizando as competências regionais.

A deslocalização de serviços públicos constitui uma oportunidade para transferir pessoas e competências, nomeadamente para os territórios do “interior”, dando

novas escalas e oportunidades aos recursos locais. Desta forma, o emprego público poderia contribuir para um melhor equilíbrio da distribuição geográfica da população portuguesa.

Contudo, face à enorme dificuldade que se tem sentido em deslocalizar os serviços existentes, entende-se que será mais viável, no imediato, deslocalizar funções dentro dos serviços e definir a obrigatoriedade de localizar nos territórios do “interior” as novas estruturas públicas cuja criação se venha a constatar necessária.

## **Concretização**

### **1 - Deslocalização de funções de retaguarda para as áreas do “interior”**

Para a generalidade dos serviços públicos, deverá recorrer-se ao uso estratégico das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) como elemento que viabilize um novo modelo de gestão pública através da separação clara entre as funções de atendimento (*Front Office*), que devem estar próximas das populações a servir, e as funções de retaguarda (*Back Office*), que podem ser colocadas em zonas do País onde existam, ou se venham a criar, condições para acolher emprego especializado.

A segregação entre estas duas componentes é hoje uma boa prática corrente nas arquiteturas de sistemas de informação modernas. Os modelos de computação baseados em *Cloud* viabilizam uma grande flexibilidade na localização física das várias componentes dos sistemas. As componentes de *Back Office*, já existentes ou a criar, podem assim ser colocadas em locais a designar no “interior”, vocacionando-os estrategicamente para as várias áreas do conhecimento. Estes locais deverão possuir as condições de formação e acolhimento de recursos humanos (ex: proximidade de instituições de ensino superior, existência de parque habitacional adequado, existência de instituições de referência necessárias para a prática de determinados atos, etc.). Exemplos de funções de retaguarda: processamento de contraordenações de trânsito, elaboração de notificações de atos judiciais, linha Saúde 24, bem como a generalidade dos Call Centers promovidos pela AP.

As componentes de *Back Office* referidas podem ser realizadas fisicamente num dado local do “interior” ou de forma geograficamente distribuída, principalmente quando os organismos que as albergam já possuem uma rede de delegações no “interior”. Nestes casos o trabalho de *Back Office* a realizar poderá ser alocado em tempo real às várias delegações, distribuindo-o pelos locais onde em cada instante existem mais recursos para o realizar independentemente da localidade onde os atos são solicitados. Um exemplo desta prática é o modelo utilizado pelo Ministério da Justiça, nomeadamente nas Conservatórias do Registo Predial e Civil.

## **2 - Mapeamento das funções de retaguarda suscetíveis de serem deslocalizadas para o “interior”**

Propõe-se que, no prazo de 6 meses, todos os serviços públicos efetuem um levantamento das suas funções de *Back Office* com potencial para deslocalização para o “interior”.

De notar que já foram aprovadas no Programa Nacional para a Coesão Territorial (RCM n.º 72/2016, de 24 de novembro), a medida 1.22 (Transferência de serviço público - identificar nos vários ministérios as competências dos serviços e organismos da administração central com potencial de execução a partir das delegações do “interior”, replicando outros casos de sucesso, nomeadamente das conservatórias) e a medida 1.24 (Deslocalização de serviços do Ministério da Agricultura e Ambiente - nos Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e do Ambiente a contratação de novos funcionários, nos próximos 10 anos, será efetuada preferencialmente para as delegações localizadas fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto). Assim, há que garantir a execução destas decisões e torná-las extensíveis a toda a Administração Pública Central.

## **3 - Deslocalização de funções de retaguarda entre áreas do “interior”**

Para os organismos públicos com delegações no “interior”, deverão ser elencados os atos administrativos e processuais (de *Back Office*) com potencial de execução distribuída a partir destas delegações.

## **4 - Localização no “interior” de funções de retaguarda a criar ou a reformular**

Propõe-se que em futuros concursos públicos a levar a cabo por instituições da Administração Pública se opte obrigatoriamente por localizar no “interior” as funções de *Back Office* que se pretendam criar ou reformular e que, pela sua natureza, não necessitem de estar localizadas em locais que não são do “interior”. Todos os novos serviços criados pela Administração Pública Central devem ter como prioridade a sua localização no “interior”. A não concretização desta orientação deve ter justificação de interesse público.

### **5 - Incentivos à deslocalização de funções e pessoas**

Por forma a garantir a transferência de algum emprego em funções de *Back Office* hoje localizadas fora do “interior” para localidades do “interior”, propõe-se a criação de incentivos para as instituições e para os funcionários que optarem por essa deslocalização.

## **MEDIDA 5 | HABITAÇÃO: CRIAÇÃO DE UMA LINHA DE FINANCIAMENTO ESPECÍFICA PARA A REABILITAÇÃO DE FOGOS DEVOLUTOS PARA ARRENDAMENTO A PREÇOS ACESSÍVEIS EM ÁREAS DO INTERIOR**

### *Justificação*

Existe um instrumento já em vigor, com um sistema em funcionamento. A proposta que se segue tem a vantagem de apenas introduzir diferenciação para os territórios do “interior”, sem alterar no fundamental o objetivo deste instrumento: promover o mercado de arrendamento através da reabilitação de habitações degradadas.

O programa Reabilitar para Arrendar com que o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) pretende promover a reabilitação do edificado, garantindo, depois, a cobrança de rendas habitacionais acessíveis, de forma a permitir o regresso das famílias aos centros urbanos, disponibiliza aos proprietários dos imóveis condições de financiamento a preços competitivos, com taxas fixas e períodos de maturidade favoráveis face às condições da banca comercial.

Atualmente o instrumento aplica uma linha de financiamento BEI com uma dotação total de 50 milhões de euros, prevendo-se que, no âmbito da renegociação do valor desta linha, haja a possibilidade de aumentar o seu montante.

O empréstimo do Estado para a reabilitação urbana pode ascender a 90% do custo da operação e apresentar uma maturidade até 15 anos (180 prestações mensais iguais), com uma taxa de juro indexada à Euribor a três meses. Existem ainda 6 meses de carência de capital após o termo das obras. No entanto, poderá existir um adiamento até 20% do valor do empréstimo. É importante ter em consideração que o custo das obras por metro quadrado não deve exceder os 700€. A garantia é prestada através de hipoteca sobre o edifício em causa.

Qualquer pessoa pode candidatar-se a este programa de apoio do Estado, seja uma pessoa individual ou coletiva bem como qualquer entidade de natureza pública ou privada. No entanto, é necessário que o candidato em questão comprove a qualidade de proprietário do edifício que pretende reabilitar. O proprietário tem a obrigação contratual de colocar os fogos no mercado de arrendamento condicionado. Alguns proprietários preferem, no entanto, financiar-se a um preço mais elevado.

## **Concretização**

### **1- Dotação específica para os centros urbanos do “interior”**

Criação de uma dotação específica para centros urbanos do “interior”, no mínimo de 100 milhões de euros, com grande envolvimento dos municípios na divulgação da operacionalização dos apoios. Atualmente exige-se a titularidade dos imóveis para solicitar o apoio. Contudo, poderia, por exemplo, exigir-se a legitimidade para intervir, bastando para o efeito um contrato de comodato ou de arrendamento que permitisse as obras de reabilitação.

Esta situação permitiria que alguns municípios ou outras entidades, como as Misericórdias, arrendassem os imóveis aos proprietários, apresentassem a candidatura ao apoio e fizessem a gestão da reabilitação e do posterior arrendamento.

## **2 - Diferenciação positiva nos apoios à reabilitação de devolutos para arrendamento a preços acessíveis**

Propõe-se uma diferenciação positiva nas condições para os territórios do “interior”, nomeadamente com taxas de juro mais baixas e prazos de maturidade mais longos (20 anos, por exemplo).