

Parecer da CGTP-IN

1. INTRODUÇÃO

O Programa Operacional da Competitividade e Internacionalização (POCI) tem uma dotação de 4.423 milhões de euros em fundos comunitários (FEDER, Fundo de Coesão e FSE), sendo o programa com mais peso nos fundos europeus estruturais e de investimento 2014-2020, com 17,4% do total. O FEDER é o fundo que tem mais peso no PO (71%), seguindo-se o Fundo de Coesão (15%) e o FSE (14%).

Aplica-se sobretudo às regiões menos desenvolvidas do continente (Norte, Centro e Alentejo), porque 85% dos fundos são provenientes do FEDER e FSE, mas 15% têm aplicação nacional uma vez que o Fundo de Coesão abrange todo o país. Afirma-se no documento que será implementado “em articulação com os Programas Operacionais Regionais do Continente, numa lógica de rede participada, com instrumentos partilhados e complementares entre si, garantindo que a captação e estímulo ao investimento são assegurados a nível nacional, sem prejuízo da consideração de prioridades e de avaliação de impactes regionais”¹.

2. ASPECTOS IMPORTANTES REFERIDOS NO DIAGNÓSTICO DO POCI

Alguns dos aspectos enumerados contradizem o discurso do Governo, mas são reconhecidos no diagnóstico constante do POCI:

- Políticas de forte consolidação orçamental com impacto negativo sobre a economia;
- Crescimento do consumo alimentado pelo crédito e não por um crescimento económico elevado e por uma melhor distribuição do rendimento;
- Peso excessivo do capital alheio na estrutura de capital nomeadamente das PME (60% nas microempresas, 72% nas PME);
- Debilidade competitiva de muitos segmentos do tecido empresarial;
- A posição competitiva de Portugal não é muito positiva;
- A economia portuguesa não tem conseguido encontrar um caminho de progressiva e sustentada abertura ao comércio internacional de bens e serviços;
- Dificuldades específicas de construção de uma especialização de produtos e de diversificação de mercados;
- Estreiteza de banda na extensão dos mercados externos, dos produtos, dos serviços e dos modelos de negócios (os cinco principais destinos concentravam 54% das exportações em 1974 e 62% exportações em 2010);
- O esforço de exportação português reflecte ainda uma insuficiente incorporação de valor acrescentado;

¹ Pág. 38

- Perda de atractividade para o Investimento Directo Estrangeiro (IDE);
- Elevado endividamento externo;
- Constrangimentos a nível das infraestruturas de transportes (ferroviário e marítimo-portuário);
- Reduzidas competências estratégicas das PME decorrentes das fragilidades ao nível de qualificação de empregadores e empregados.

3. ASPECTOS IMPORTANTES NÃO REFERIDOS NO DIAGNÓSTICO

Aos aspectos anteriores podiam-se acrescentar ainda outros que poderão pôr em causa qualquer esforço de recuperação económica:

- Uma política de austeridade desigual que atinge fundamentalmente os rendimentos de trabalho e as pensões, que poupa os rendimentos de capital e de especulação, que tem reduzido de uma forma continuada a procura interna (entre 2010 e 2013 caiu 13,7%) e o investimento, criando assim fortes obstáculos a qualquer recuperação da economia;
- Taxas de juro de financiamento às empresas, nomeadamente micro e PME, que são praticamente duas vezes superior às da UE. (*em Jan.2014: Portugal 5,34%; EU: 2,72%*) o que dificulta o investimento e reduz a competitividade das empresas;
- Preços de energia inflacionados por rendas e lucros excessivos, que reduzem também a competitividade das empresas;
- Uma quebra brutal no investimento (entre 2010 e 2013 a quebra na FBCF, a preços constantes, atingiu 28,7%) que causou a degradação da capacidade produtiva nacional e contribuiu também para quebra significativa verificada na procura interna (esta caiu, entre 2010 e 2013, 13,9% a preços constantes).

4. OBJECTIVOS ESTRATÉGICO E METAS PARA O PERÍODO 2014 -2020

Decorrente do diagnóstico feito, o Programa enumera os seguintes objectivos estratégicos e metas a atingir, estando algumas delas mesmo quantificadas.

Assim, a nível de objectivos estratégicos são apresentados os seguintes:

- 1- Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários sectores
- 2- Aumentar o peso das actividades produtoras de bens e serviços internacionalizáveis para a exportação;
- 3- Capacitar as PME;
- 4- Melhorar as condições de transportes de mercadorias entre Portugal e exterior;
- 5- Melhorar as condições de contexto da actividade empresarial.

Relativamente a estes objectivos a CGTP-IN considera que apontam para o favorecimento da actividade exportadora em detrimento do mercado interno, orientação que é errada porque, em primeiro lugar, há necessidade de produzir para vender internamente e substituir importações e depois porque as empresas exportadoras são minoritárias no tecido empresarial português e na criação de emprego, pelo que o 2º objectivo deveria ser:

- Apoio ao desenvolvimento de um sector de empresas de bens transaccionáveis, para substituir importações, aumentar as exportações e diminuir a dependência externa.

O mesmo se pode dizer relativamente ao 4º objectivo que se refere aos transportes. Aqui, além de um enviesamento em relação ao exterior, há um favorecimento dos transportes de mercadorias, descurando os passageiros. Na realidade, o país tem lacunas nos transportes internos, quer ao nível das mercadorias quer dos passageiros, o que tem consequências muito negativas quer para a actividade económica, quer na coesão territorial. Isto pressupõe, por um lado, o apoio ao transporte colectivo público de passageiros nas grandes áreas urbanas (metro) e, por outro lado, a modernização da rede ferroviária nacional que liga os principais centros urbanos do país. Por outro lado, como se observa no PO um claro favorecimento do sector privado em detrimento do público, há também que inverter essa opção. Os equipamentos e a exploração dos serviços devem ficar sob propriedade e gestão públicas, pondo-se fim às privatizações actuais ou futuras. Assim propomos que o 4º objectivo passe a ter a seguinte redacção:

- Aumento do investimento público em infraestruturas, nomeadamente na ferrovia (passageiros e mercadorias) e nos portos, que inverta o desequilíbrio existente a favor da rodovia e do transporte individual.

Deveria também existir um objectivo de melhoria dos serviços públicos.

No que diz respeito às metas a atingir neste período destacam-se as seguintes:

- 1- **Reindustrialização do país:** dinamização da indústria nacional, reforçando a sua competitividade, elevando o peso da indústria transformadora de 12,9% do PIB em 2013 para 15% em 2015 e 18% em 2020;
- 2- **Investimento:** Promover e facilitar o investimento no país;
- 3- **Exportação:** orientar o crescimento das empresas para os mercados externos e aumentar o nível de incorporação nacional. Meta: aumentar as exportações para 45% do PIB em 2015 e 52% em 2020

No nosso entender deve facilitar-se o investimento, quer público, quer privado, mas os fundos devem ser sobretudo orientados para reforçar o investimento público, o contrário do que este PO e o Acordo de Parceria preconizam. Sucede mesmo que muitos investimentos previstos têm subjacente privatizações ou concessões futuras, o que merece a nossa oposição e repúdio. O apoio ao investimento público, cujo aumento é a nosso ver indispensável para o desenvolvimento do país, pressupõe que as empresas públicas fiquem na posse do Estado e por ele sejam geridas.

Quanto às exportações, tenha-se presente que uma parcela do aumento em percentagem do PIB resulta da quebra deste e que foi a exportação de produtos petrolíferos que teve grande importância na recente dinâmica exportadora.

5. EIXOS E MEDIDAS

O Programa Operacional Competitividade e Internacionalização divide-se em 6 eixos:

EIXO I – Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação – Dotação do Fundo: **1.300 Milhões €** de FEDER (29,4% do total do PO)

EIXO II – Reforço da competitividade das PME incluindo redução de custos públicos de contexto – **1.632 Milhões €** de FEDER (36,9% do total)

EIXO III – Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade do trabalhadores - **496 Milhões €** de FSE (11,2% do total)

EIXO IV – Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos das principais redes de infraestruturas - **754 Milhões €**, 654 M€ de Fundo de Coesão e 100 M€ de FEDER (17% do Total)

EIXO V – Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da Administração Pública - **126 Milhões €** de FSE (apenas 2,8% do total)

EIXO VI – Assistência Técnica – **115 Milhões €** de FEDER (2,6% do total)

TOTAL de Fundos Comunitários atribuídos ao POCI: 4.423 Milhões € (100%)

Como ao Programa Operacional Temático Factores de Competitividade (COMPETE), tinham sido atribuídos 3.173 milhões de euros de fundos comunitários, e o valor de fundos comunitários afectos ao Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização é de 4.423 milhões de euros houve um aumento de 39,4%.

No entanto, uma análise comparativa dos dois programas mostra que o aumento é mais aparente do que real, pois o PO Competitividade e Internacionalização inclui áreas não incluídas no Programa COMPETE como se conclui do quadro comparativo que a seguir se apresenta.

PO FACTORES DE COMPETITIVIDADE 2007/2013			PO COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO 2014/2020		
EIXOS	DESIGNAÇÃO	Milhões euros	EIXOS	DESIGNAÇÃO	Milhões euros
Eixo I	Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico	641,53	Eixo I	Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação	1.300
Eixo II	Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização	1.652,52	Eixo II	Reforço da competitividade das PME incluindo redução de custos públicos de contexto	1.632
Eixo III	Financiamento e Partilha de Risco da Inovação	377,11	Eixo III	Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores	496
Eixo IV	Administração Pública Eficiente e de Qualidade	235,00	Eixo IV	Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos das principais redes de infraestruturas	754
Eixo V	Redes e Acções Colectivas de Desenvolvimento Empresarial	196,84	Eixo V	Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da Administração Pública	126
Eixo VI	Assistência Técnica	70,79	Eixo VI	Assistência Técnica	115
TOTAL		3.173,79	TOTAL		4.423

No POI são incluídas duas novas áreas que correspondem ao Eixo III (Sustentabilidade e qualidade do emprego e mobilidade dos trabalhadores) e ao Eixo IV (infraestruturas de redes de transportes), a que são atribuídos 1.250 milhões de euros, que não existiam no COMPETE. Mas na realidade todo o PO está virado para as empresas (nomeadamente as de maior dimensão, havendo uma medida destinada a empresas a que as PME não podem candidatar-se). Mesmo a formação de trabalhadores é exclusivamente vista para responder às necessidades das empresas, do que discordamos (deve haver espaço para formação da iniciativa do trabalhador).

Assim, o próprio PO realça “a aposta no apoio directo e indirecto às empresas, sendo que aproximadamente 87% do FEDER [que corresponde a 71% do PO] é alocado no âmbito dos Eixos I e II, onde se inserem, designadamente, os apoios ao investimento empresarial em I&I, à valorização económica do conhecimento, à cooperação empresarial, à promoção do empreendedorismo e de novos modelos empresariais, a produtos e serviços inovadores e à internacionalização. Acrescem, a estes, os apoios à formação dos activos das empresas, no quadro de estratégias inovadoras, inseridos no Eixo III (que, com o apoio à inserção de recursos humanos altamente qualificados no SCTN, envolve a alocação de 80% do FSE do Programa)”².

² Pág. 38.

Por outro lado, as PME representam “no Eixo II, 44% do FEDER atribuído ao Programa, ao qual acrescem os apoios à I&I no âmbito do Eixo I e os apoios à qualificação dos activos inseridos no Eixo III”³

Devia haver mais financiamento para a Administração Pública, para melhorar serviços públicos e o sector empresarial do Estado. O que está previsto é depois para privatizar.

Um aspecto extremamente negativo do POCI é o corte significativo dos fundos comunitários destinados à modernização das Administrações Públicas, que no COMPETE (Eixo IV) eram já insuficientes e que ao longo da sua execução foram sucessivamente reduzidas, e que no novo Programa Operacional (Eixo V) sofre um corte significativo de 46,4% (-109 milhões de euros). E isto é grave quando se reconhece que a modernização e a eficiência da Administração Pública é essencial numa política de desenvolvimento económico. Acresce que no Programa Operacional do Capital Humano 2014-2020 o eixo referente à formação de trabalhadores da Administração Pública desaparece, logo a quebra é ainda maior.

Para atingir quer os objectivos estratégico, quer as metas quantificadas, os instrumentos que serão utilizados no **POCI** são os seguintes⁴:

- A nível do **Eixo I** – apoios em investimentos visando o reforço de infraestruturas de investigação e inovação e promoção de centros e investimentos de empresas em investigação e ligação entre empresas e centros de investigação e ensino superior;
- A nível do **Eixo II** – apoios em investimentos destinado à promoção empresarial, implementação de novos empresários para PME, especialmente para a internacionalização, ao alargamento da capacidade avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços, e ao reforço das aplicações de TIC na administração em linha, etc;
- A nível do **Eixo III** – apoios ao acesso ao emprego para os candidatos a emprego aos inactivos, incluindo os desempregados de longa duração, através de Iniciativas Locais de Emprego e à mobilidade de trabalhadores, e apoios à adaptação dos trabalhadores e dos empresários à mudança. Este eixo, que é um eixo novo num programa operacional com estas características, levanta sérias dúvidas de que se queira, através dele, financiar as empresas no pagamento de salários, embaratecendo desta forma, ainda mais, os custos do trabalho;
- A nível do **Eixo IV** – que é uma área que não existia no COMPETE, visa-se investimentos na rede transeuropeia de transportes, sistema de transportes ecológicos, incluindo as vias navegáveis interiores e de transportes marítimos, os portos e ligações multimodais, bem como desenvolvimento e reabilitação de sistemas ferroviários;
- A nível do **Eixo V** – abrange os investimentos no aumento das capacidades institucionais e na eficiência das Administrações Públicas.

O princípio dominante em todos os incentivos a empresa será a sua natureza reembolsável (exceptuam-se em I&D e de pequena dimensão destinados à qualificação de PME), havendo

³ Idem.

⁴ Pág. 39 e seguintes

também acções que utilizarão instrumentos financeiros, apesar de ainda não se saber em que escala e montantes serão usados.

Em resumo, os objectivos e instrumentos do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização estão mais concentrados nas empresas exportadoras e no apoio à sua internacionalização do que no Programa Operacional anterior, o que a nosso ver é uma limitação importante abrangendo principalmente cerca de 20 mil empresas – que são as que exportam. Devia ser direccionado para o apoio e o aumento da competitividade e modernização das empresas produtoras de bens e serviços transaccionáveis, o que inclui não apenas as empresas que exportam, mas também as que produzem bens e serviços para o mercado interno e que substituem importações, e que constituem 85% do tecido empresarial português.

A avaliação rigorosa e profunda do impacto do Programa Operacional Temático Factores de Competitividade (COMPETE) a nível da modernização do tecido produtivo e alteração do seu perfil produtivo está por fazer. No entanto, tendo em conta o diagnóstico actual que consta do POCI, que mostra que os principais problemas das empresas portuguesas se mantêm, é de prever que, com os meios e instrumentos do novo POCI, os objectivos definidos continuem a não ser alcançados de forma satisfatória e que muitos dos problemas actuais que enfrentam as empresas portuguesas se mantenham em 2020. Com a agravante de que a continuar com o caminho das privatizações vamos ficar ainda mais dependentes de capital privado, provavelmente estrangeiro, e sem instrumentos públicos para a definição e execução do nosso próprio projecto de desenvolvimento.

6. PROPOSTAS DA CGTP-IN

1. Os apoios a atribuir deverão diversificar a base produtiva, bem como orientar-se para os bens e serviços transaccionáveis na lógica de substituição de importações e não apenas ou sobretudo para aumentar as exportações.
2. Os apoios, nomeadamente em relação às empresas, devem assentar em contratos-programa com objectivos claros, não só de natureza financeira, mas fundamentalmente físicos (por exemplo, criação de emprego, aumento das qualificações e seu impacto a nível de emprego, progressão da carreira, redução da precariedade do emprego, investimento realizado/gerado, aumento de produção e vendas, substituição de importações, alteração do perfil tecnológico, aumento das exportações, aumento da produtividade e competitividade das empresas, entre outros). Devem incluir metas de natureza física exigentes, com horizonte temporal bem definido e periodicamente controladas.
3. Devem ainda ser criadas regras que impeçam a deslocalização, falências fraudulentas e despedimentos das empresas receptoras de fundos públicos, como é o caso dos fundos comunitários, prevendo-se nos regulamentos a devolução da totalidade dos apoios financeiros recebidos acrescidos de penalização;

4. Ainda relativamente aos projectos submetidos pelas empresas, defendemos a consulta prévia às organizações representativas dos trabalhadores (delegados sindicais e/ou comissões de trabalhadores da empresa beneficiária) sobre os projectos a submeter, bem como um parecer anual sobre a execução do projecto e um no seu encerramento e avaliação final. A intervenção das organizações representativas dos trabalhadores contribuirá para uma boa aplicação dos fundos e para evitar fraudes, como a utilização do financiamento para outros fins ou a deslocalização de empresas anteriormente apoiadas por fundos.
5. Os programas de apoio à contratação devem ser integrados em políticas de promoção do emprego, destinados a facilitar a aproximação dos grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho e baseados em levantamentos de necessidades junto das empresas e apoiar, exclusivamente, a contratação sem termo;
6. No caso da formação profissional, os apoios devem estar vinculados ao cumprimento do número mínimo de horas de formação por trabalhador (direito à formação consagrado na legislação do trabalho).

Não se sabendo ainda como vai ser a alocação das verbas a medidas concretas, queremos desde já referir que a formação não pode estar fundamentalmente enquadrada em projectos de investimento (projectos integrados)⁵. A maioria das empresas não tem capacidade e até pode não precisar de ter um projecto integrado e no entanto ter necessidades de formação dos seus trabalhadores. Há o risco de deixar a maioria das empresas e trabalhadores à margem, exceptuando as grandes empresas que são as que têm mais capacidade de ter formação sem financiamento público. Reforça fundos para as maiores empresas.

7. Consideramos também fundamental que sejam asseguradas condições para a realização de formação por iniciativa do trabalhador, não dependente da entidade patronal, baseada em módulos de formação certificada que garanta ao trabalhador uma qualificação adequada à profissão escolhida por ele.
8. Deve também haver publicitação, nas entidades apoiadas, dos apoios obtidos, dos montantes e objectivos a atingir, bem como a criação de uma base de dados de acesso público com todas as informações relevantes para acompanhamento (defendemos uma base de dados nacional única que também que também possa ser desagregada em termos regionais).
9. Os empregadores para se poderem candidatar a apoios devem cumprir, entre outros os seguintes requisitos: têm que ter a situação regularizada no que respeita a apoios comunitários ou nacionais; ter a situação contributiva regularizada perante a administração fiscal e a segurança social; não podem encontrar-se em situação de atraso no pagamento de salários; devem cumprir a legislação do trabalho e a contratação colectiva e, em especial, não lhes pode ter sido aplicada sanção por contra-ordenação grave ou muito grave por violação do princípio da discriminação no trabalho e no emprego.

⁵ Pág. 92

10. O programa operacional deve definir um conjunto de indicadores não apenas financeiros mas também físicos que permitam fazer a avaliação do impacto da execução referida atrás. Por exemplo,
- Empregos criados por áreas de actividade económica, por tipo de contrato e por escalões de remuneração;
 - Aumento da produção
 - Aumento da produção exportada
 - Aumento da produção vendida no mercado interno;
 - Alteração do perfil produtivo (% de novos produtos).
11. A comissão de acompanhamento que o documento refere sem concretizar a composição⁶, deverá ter membros efectivos de todos os parceiros sociais, reunir trimestralmente para fazer a avaliação do impacto da execução financeira e física do programa operacional e corrigir atempadamente erros e objectivos. Deve também ultrapassar-se o modo de funcionamento burocratizado e, em muitos casos, meramente sancionatório das opções do Governo/autoridade de gestão que tem caracterizado os períodos de programação anteriores, em que o peso da administração pública é desproporcional face às outras entidades, nomeadamente os parceiros sociais. A CGTP-IN entende ainda que a participação deve começar na própria elaboração do programa e dos regulamentos necessários a cada programa e medida.
12. Quanto à Administração Pública, consideramos que é necessário proceder a automatização de processos e de informação/comunicação aos contribuintes, e apostar na formação e qualificação dos trabalhadores. É importante também apostar na descentralização e proximidade dos serviços, o que é incompatível com a política de fecho de inúmeros serviços, como as escolas ou serviços de urgência nocturnas dos centros de saúde. Assim, uma parte dos fundos deve ser usada na modernização dos vários serviços da Administração Pública.

26-03-2014
CGTP-IN

⁶ Pág. 127 a 131.

ANEXO

Quadro financeiro por Eixo Prioritário

Eixo Prioritário	Fundo	Categoria de região	Base para o cálculo do apoio	Montante Fundo (a)	Contrapartida Nacional (b)=(c)+(d)	Repartição indicativa da Contrapartida Nacional		Financiamento Total (e)=(a)+(b)	Taxa de cofinanciamento (f)=(a)/(e)
						Pública (c)	Privada ²⁵ (d)		
I	FEDER	Regiões menos desenvolvidas	Custo Total	1.300.145.736	675.565.922	65.389.683	610.176.239	1.975.711.658	66%
II	FEDER	Regiões menos desenvolvidas	Custo Total	1.632.398.463	867.743.583	56.889.132	810.854.451	2.500.142.046	65%
III	FSE	Regiões menos desenvolvidas	Custo Total	495.570.237	87.453.571	16.764.706	70.688.865	583.023.808	85%
IV	FSE	Regiões menos desenvolvidas	Custo Total	100.000.000	17.647.059	16.764.706	882.353	117.647.059	85%
	FC	NA	Custo Total	654.000.000	115.411.765	109.641.177	5.770.588	769.411.765	85%
V		Regiões menos desenvolvidas	Custo Total	126.315.973	22.291.054	22.291.054	0	148.607.027	85%
VI		Regiões menos desenvolvidas	Custo Total	114.500.000	20.205.882	20.205.882	0	134.705.882	85%
Total	FEDER	Regiões menos desenvolvidas		3.147.044.199	1.581.162.446	159.249.403	1.421.913.043	4.728.206.645	67%
Total	FSE	Regiões menos desenvolvidas		621.886.210	109.744.625	39.055.760	70.688.865	731.630.835	85%
Total	FC	NA		654.000.000	115.411.765	109.641.177	5.770.588	769.411.765	85%
Total				4.422.930.409	1.806.318.836	307.946.340	1.498.372.496	6.229.249.245	71%