

Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2019

A crise financeira e económica global da viragem do milénio teve um impacto profundo na economia portuguesa e na vida dos portugueses. Não obstante a recuperação do crescimento económico e da criação de emprego nos últimos anos, a crise deixou um lastro no mercado de trabalho que decorre, entre outros fatores, dos fluxos migratórios cujas marcas impedem, ainda hoje, uma retoma mais forte e sustentada do crescimento.

O mercado de trabalho português passou por um período em que patamares elevados de desemprego se conjugaram com uma fraca valorização dos salários e níveis persistentes de segmentação. A redução das oportunidades de acesso ao mercado de trabalho e a um emprego de qualidade levou à saída de Portugal de muitos trabalhadores qualificados. Com efeito, a emigração bateu recordes no período 2011-2014 — durante estes anos, de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira, contabilizaram-se mais de 485 mil saídas (permanentes e temporárias) do país, com uma média anual de quase 50 mil saídas permanentes e mais de 70 mil saídas temporárias.

Apesar da forte dinâmica de criação de emprego dos últimos anos, os níveis de emprego ainda não atingiram os patamares do período pré-crise. Para além disso, e em virtude dos referidos fatores, também assistimos a uma verdadeira estratificação da criação de postos de trabalho, privilegiando sobretudo trabalhadores mais jovens, menores de 25 anos, e aqueles com 45 ou mais anos, em detrimento dos trabalhadores na faixa etária compreendida entre os 25 e os 45 anos, que coincide em larga medida com o grupo etário onde se têm registado os maiores fluxos de emigração.

Importa também sublinhar que uma parcela significativa daqueles que emigraram no passado recente integra uma das gerações mais qualificadas de sempre em Portugal, representando, também por essa razão, uma perda para o país, considerando desde logo o forte investimento público em educação e formação que foi realizado nas últimas décadas.

Em resultado da crise, Portugal tornou-se também menos atrativo à imigração estrangeira e, por esta conjugação de fatores, o saldo migratório foi negativo em cada um dos anos do período 2011-2016, algo que não se registava em Portugal desde 1992. A combinação destes fluxos migratórios com tendências estruturais de mais longo prazo, como o envelhecimento da população portuguesa, conduziu a uma redução da população em idade ativa na ordem das 300 mil pessoas, o que tem um impacto muito relevante no mercado de trabalho e no potencial de crescimento da economia portuguesa, mas também no equilíbrio dos sistemas de proteção social.

No momento atual, de recuperação das dinâmicas de criação de emprego, inúmeras entidades empregadoras de vários setores têm revelado dificuldades na contratação de trabalhadores com diversos perfis de competências e qualificações. Neste contexto, o momento é oportuno para reforçar os fatores de atratividade para que os trabalhadores portugueses a residir no estrangeiro ponderem regressar a Portugal, apoiando as empresas na supressão das suas necessidades de contratação através da criação de novos incentivos que reduzam os custos do regresso a Portugal e que facilitem a transição profissional e geográfica para os trabalhadores e para os seus agregados familiares.

Face a este enquadramento, o programa do XXI Governo Constitucional assumiu, entre os seus objetivos essenciais,

dar prioridade às pessoas como um dos primados da ação governativa, o que implica: proporcionar a todos oportunidades de qualificação, através da educação e da formação profissional, e garantir, em particular aos jovens, o acesso à educação em condições de igualdade e com oportunidades de sucesso escolar; valorizar os portugueses que vivem em Portugal, mas também os portugueses que estão deslocados pelo mundo, bem como aqueles que, não sendo cidadãos nacionais, escolheram Portugal para viver; e enfrentar o desafio demográfico na sua complexidade, estimulando a natalidade e a parentalidade, e promovendo o regresso dos emigrantes que queiram regressar a Portugal.

Com efeito, no âmbito da valorização das pessoas devemos contar com todos os portugueses e lusodescendentes que trabalham e vivem fora do país, valorizando o potencial das suas qualificações, dos seus percursos e da ligação que mantêm com Portugal.

Neste sentido, a estratégia do Governo passa pela adoção de medidas que promovam o retorno dos emigrantes e lusodescendentes, através da introdução de mecanismos facilitadores do regresso e da circulação destes cidadãos, bem como o aprofundamento das relações entre emigrantes e lusodescendentes e a sua comunidade de origem.

A este respeito, existem já diversas medidas em curso, das quais se destacam *i*) o contingente especial do concurso nacional de acesso ao ensino superior destinado a candidatos emigrantes portugueses e familiares que com eles residam, *ii*) o regime especial de acesso ao ensino superior para funcionários portugueses de missão diplomática portuguesa no estrangeiro e seus familiares que os acompanhem, *iii*) o regime especial de acesso ao ensino superior para cidadãos portugueses bolseiros, ou equiparados, do Governo português, no estrangeiro, para funcionários públicos em missão oficial no estrangeiro ou para funcionários portugueses da UE e seus familiares que os acompanhem, *iv*) o projeto Empreender 2020: Regresso a Portugal de uma geração preparada (em junho de 2017, foi assinado o protocolo sobre a aplicação e execução do projeto Empreender 2020), *v*) a ampliação territorial dos Gabinetes de Apoio ao Emigrante em cooperação com mais 56 autarquias do País, dispondo hoje de 157 unidades de apoio ao seu regresso, *vi*) a promoção, através do Gabinete de Apoio ao Investidor da Diáspora, da identificação, apoio e trabalho em rede de milhares de pequenas e médias empresas na diáspora com manifesta vontade de investir em Portugal, *vii*) o Roteiro de Regresso a Portugal, publicitado no Portal das Comunidades, e *viii*) a criação de um regime fiscal, previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2019 (artigos 258.º e 259.º), que permitirá excluir da tributação em sede de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) metade dos rendimentos do trabalho, durante um período de cinco anos, aplicável a todos os cidadãos que regressem a Portugal entre 2019 e 2020 e que não tenham tido residência fiscal em Portugal pelo menos nos três anos anteriores ao regresso.

O estímulo que o atual Governo introduziu para fomentar o ingresso de estudantes portugueses na diáspora conduziu a que o número de estudantes colocados no Concurso Nacional de Acesso 2018 pelo contingente especial para emigrantes tenha atingido o valor mais elevado de sempre, crescendo mais de 40 % desde o início da legislatura. Adicionalmente, o Governo aprovou recentemente novas regras para o reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior estrangeiros, que vieram tornar mais transparente, equitativo e simples o quadro legal

existente, beneficiando os trabalhadores com qualificações obtidas no estrangeiro, entre os quais se destacam os portugueses ou lusodescendentes da diáspora que pretendem regressar ao seu país.

As «Jornadas Estudar e Investigar em Portugal», por sua vez, promovidas em cooperação com instituições portuguesas de ensino superior, ciência e tecnologia e direcionadas a países com um forte histórico de emigração portuguesa, visam reforçar a divulgação das oportunidades de acesso e frequência do ensino superior português para emigrantes e lusodescendentes, através de ações de sensibilização e de sessões informativas junto das comunidades portuguesas.

É a partir das medidas já em curso e prevendo a implementação de incentivos adicionais, com base nos referidos eixos estratégicos de intervenção, que o Governo vem, através da presente resolução, aprovar o Programa Regressar, enquanto programa estratégico de apoio ao regresso para Portugal de trabalhadores portugueses que tenham emigrado, bem como dos respetivos descendentes, permitindo-lhes regressar ao seu país com menos custos de transição associados, reforçando, assim, as condições para a criação de emprego e o consequente pagamento de contribuições para a segurança social, bem como mais e melhor investimento e o combate ao envelhecimento demográfico.

Para alcançar os objetivos do Programa Regressar, entende-se ser necessário criar uma estrutura dedicada em exclusivo à sua operacionalização e acompanhamento, funcionando de forma transversal e em permanente contacto com todas as áreas governativas, de acordo com as necessidades dos cidadãos elegíveis e beneficiários do Programa, bem como uma rede de pontos focais e uma comissão de coordenação interministerial

Assim:

Nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, e das alíneas *d*) e *g*) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar o Programa Regressar, enquanto programa estratégico de apoio ao regresso para Portugal de trabalhadores que tenham emigrado, ou seus descendentes, para fazer face às necessidades de mão-de-obra que hoje se fazem sentir nalguns setores da economia portuguesa, reforçando a criação de emprego, o pagamento de contribuições para a segurança social, o investimento e o combate ao envelhecimento demográfico.

2 — Determinar que o Programa Regressar integra as seguintes áreas estratégicas de intervenção, ressaltando-se a possibilidade de definição de outras por decisão das respetivas áreas governativas competentes:

a) Divulgação de ofertas de emprego, a implementar em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros, economia e trabalho, solidariedade e segurança social;

b) Educação e formação profissional, a implementar em articulação com as áreas governativas da educação e do trabalho, solidariedade e segurança social;

c) Reconhecimento de habilitações académicas e qualificações profissionais, a implementar em articulação com as áreas governativas da ciência, tecnologia e ensino superior, da educação e do trabalho, solidariedade e segurança social;

d) Mobilidade geográfica, a implementar em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros e do trabalho, solidariedade e segurança social;

e) Fiscalidade, a implementar em articulação com a área governativa das finanças;

f) Investimento, a implementar em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros e da economia.

3 — Estabelecer que, em cada uma das áreas estratégicas de intervenção referidas no número anterior, devem ser prosseguidos os seguintes objetivos e medidas:

a) Divulgação de ofertas de emprego: criar melhores condições para o regresso a Portugal, assegurando um ingresso mais rápido no mercado de trabalho mediante a disponibilização de meios para que os cidadãos abrangidos pelo Programa Regressar possam procurar e manifestar interesse em ofertas de emprego antes da sua fixação em Portugal, nomeadamente através da organização de feiras de emprego pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., com a participação das associações empresariais, da AICEP — Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E., e da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas;

b) Educação e formação profissional: disponibilizar respostas de formação e/ou reconversão profissional para os cidadãos abrangidos pelo Programa Regressar que dela necessitem, direcionando as respostas, sempre que possível, para processos de recrutamento em Portugal;

c) Reconhecimento de habilitações académicas e qualificações profissionais: criar condições para que os processos de reconhecimento das habilitações académicas e qualificações profissionais obtidas fora de Portugal sejam concluídos da forma mais célere e eficaz possível, nomeadamente através do desenvolvimento das diligências necessárias por parte da Direção-Geral do Ensino Superior e da Comissão de Reconhecimento de Graus Académicos e Diplomas Estrangeiros para ampliar o conjunto de Estados cujos graus académicos e diplomas podem ser objeto de reconhecimento automático;

d) Mobilidade geográfica: incentivar o regresso e a fixação de emigrantes em Portugal, através da implementação de uma medida de apoio financeiro a conceder aos emigrantes ou lusodescendentes que iniciem atividade laboral em Portugal continental, bem como da comparticipação nos custos da viagem para Portugal dos destinatários e respetivos membros do agregado familiar, nos custos de transporte de bens para Portugal e nos custos com o reconhecimento de qualificações académicas ou profissionais dos destinatários;

e) Fiscalidade: assegurar a aplicação do regime fiscal previsto nos artigos 258.º e 259.º da Lei do Orçamento do Estado para 2019, em que são excluídos de tributação 50 % dos rendimentos do trabalho dependente e dos rendimentos empresariais e profissionais dos sujeitos passivos que, tornando-se fiscalmente residentes nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º do Código do IRS, em 2019 ou 2020, *i*) não tenham sido considerados residentes em território português em qualquer dos três anos anteriores, *ii*) tenham sido residentes em território português antes de 31 de dezembro de 2015, e *iii*) tenham a sua situação tributária regularizada, sem prejuízo de este benefício não poder ser transmitido em vida;

f) Investimento: valorizar e apoiar as intenções de regresso que comportem um potencial de micro e pequeno investimento, disponibilizando uma linha

de crédito para apoiar o investimento empresarial e a criação de novos negócios em território nacional, e criar condições favoráveis à capacitação dos emigrantes e lusodescendentes como empreendedores e à sua orientação para entidades, recursos, medidas e apoios, nomeadamente através da identificação, validação, aconselhamento e encaminhamento de projetos de micro e pequeno investimento, em articulação com as autarquias (GAEs), outras entidades regionais e locais e ministérios e instituições relevantes, bem como da promoção da participação em iniciativas e eventos de informação e *networking* organizados pelo Gabinete de Apoio ao Investidor da Diáspora (GAID) e direcionados aos empreendedores da diáspora.

4 — Determinar que o Programa Regressar se aplica a cidadãos que tenham emigrado de Portugal, bem como aos seus descendentes, sem prejuízo da aplicação de critérios de elegibilidade específicos no âmbito das medidas previstas no número anterior.

5 — Criar, para o acompanhamento da execução do Programa Regressar:

- a) Uma comissão de coordenação interministerial;
- b) Uma rede de pontos focais;
- c) O Ponto de Contacto para o Regresso do Emigrante (PCRE), com a natureza de grupo de projeto, na dependência direta do Primeiro-Ministro, com possibilidade de delegação no membro do Governo responsável pela área do trabalho, solidariedade e segurança social.

6 — Determinar que a comissão de coordenação interministerial do Programa Regressar funciona sob a presidência do membro do Governo responsável pela área do trabalho, solidariedade e segurança social, e integra os membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, finanças, economia e educação, sem prejuízo da integração de outras áreas governativas, bem como o diretor executivo do PCRE.

7 — Estabelecer que a comissão de coordenação interministerial reúne com periodicidade semestral, para análise e avaliação da execução do programa, tendo a possibilidade de dar novas orientações à PCRE, não auferindo os seus membros qualquer remuneração ou abono pela sua participação nas reuniões.

8 — Determinar que a rede de pontos focais assegura o contributo dos organismos, serviços e entidades de cada área governativa para a definição, articulação, convergência e execução das medidas, ações e projetos constantes do Programa, devendo ser designado um elemento por cada área governativa.

9 — Estipular que o PCRE tem como missão:

- a) Garantir a execução do Programa Regressar, em articulação com as áreas governativas responsáveis pela sua implementação;
- b) Promover, em articulação com os serviços competentes da área governativa dos negócios estrangeiros, a divulgação, junto das comunidades portuguesas, das oportunidades de emprego existentes em Portugal;
- c) Promover, em articulação com os serviços competentes da área governativa dos negócios estrangeiros, a divulgação, junto dos emigrantes e lusodescendentes que pretendam regressar a Portugal, de informação agregada relativa às medidas que asseguram e apoiam esse regresso à chegada;

d) Apoiar e acompanhar, em articulação com os serviços competentes da área governativa dos negócios estrangeiros, os emigrantes e lusodescendentes que pretendam regressar a Portugal, nomeadamente através da agilização dos procedimentos e das decisões administrativas necessárias ao seu regresso;

e) Encaminhar os requerentes elegíveis para as diferentes respostas previstas no âmbito do Programa Regressar, sem prejuízo da atuação das entidades responsáveis pela implementação das medidas previstas no n.º 3;

f) Promover uma gestão articulada das medidas existentes, em estreita colaboração com as entidades responsáveis pela sua implementação;

g) Monitorizar a aplicação e o impacto das medidas que integram o Programa Regressar, em articulação com as entidades responsáveis pela sua implementação;

h) Apresentar relatórios semestrais sobre a execução do Programa.

10 — Determinar que o PCRE tem a seguinte composição:

a) Um diretor executivo, a designar, em comissão de serviço, pelo membro do Governo responsável pela área do trabalho, solidariedade e segurança social, que coordena a estrutura e deve assegurar o desenvolvimento de todas as ações para o cumprimento dos objetivos e das iniciativas previstas no âmbito do Programa Regressar, equiparado, para efeitos remuneratórios, e qualificado, para efeitos de competências, incompatibilidades, impedimentos e inibições, como cargo de direção superior de 1.º grau;

b) Uma estrutura de apoio técnico, constituída por quatro técnicos superiores, para desempenhar funções de assessoria técnica e de gestão, e por um assistente técnico, para desempenhar funções de apoio administrativo, recrutados por mobilidade, provenientes das seguintes áreas governativas:

- i) Negócios estrangeiros;
- ii) Finanças;
- iii) Economia;
- iv) Trabalho, solidariedade e segurança social.

11 — Estabelecer que as remunerações dos membros do PCRE referidos no número anterior são suportadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I. P.).

12 — Determinar que o mandato do PCRE termina em 31 de dezembro de 2020, sem prejuízo da apresentação de relatório nos termos da alínea h) do n.º 9.

13 — Estabelecer que cabe ao IEFP, I. P., assegurar todo o apoio logístico, administrativo e financeiro necessário ao cumprimento dos objetivos do Programa Regressar, sem prejuízo da necessária articulação com as entidades responsáveis pela implementação das medidas previstas no n.º 3.

14 — Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua aprovação.

Presidência do Conselho de Ministros, 14 de março de 2019. — O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.