



Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARECER

Proposta de Lei nº 155/XIII/4.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019

Deputada

Joana Barata Lopes

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1 Do Documento das Grandes Opções do Plano 2017

1.1.1 Objeto e motivação da Proposta de Lei

1.1.2 Promover o emprego, combater a precariedade

1.1.3 Capacitação e boa gestão da Administração Pública

1.1.4 Combate à pobreza e desigualdades

1.1.5 Garantia de Sustentabilidade da Segurança Social

1.1.6 Elevação do rendimento disponível das famílias

1.1.7 Promoção do acesso a bens e serviços públicos de primeira necessidade

1.2 Contributos de entidades que se pronunciaram

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1 Do Documento das Grandes Opções do Plano 2019

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a **Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.ª, que “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019”¹**.

A Proposta de Lei foi admitida a 15 de outubro de 2018 na Assembleia da República, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo, por determinação do Senhor Presidente da Assembleia da República, nessa mesma data, baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, como comissão competente, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

O presente Parecer incidirá sobre a Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.ª — “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019” e ao documento que dela faz parte

¹O artigo 34.º da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#), Lei de Enquadramento Orçamental, prevê que o Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções até ao dia 15 de abril.

integrante, Grandes Opções do Plano para 2019, de acordo com o disposto no artigo 5.º da referida Proposta de Lei. Deste Documento, o conteúdo deste Parecer incidirá especificamente sobre os seguintes capítulos:

- “**Capítulo 3:** Qualificação dos Portugueses: menos insucesso, mais conhecimento, mais e melhor emprego.”
- “**Capítulo 6:** Modernização do Estado.”
- “**Capítulo 8:** Reforço da Igualdade e da Coesão Social.”

Refira-se ainda o Parecer do Conselho Económico e Social, que deu entrada e foi admitido em conjunto com a Proposta de Lei em análise.

1.1.1 Objeto e motivação da Proposta de Lei

Através da Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.ª o Governo propõe à Assembleia da República a aprovação das Grandes Opções do Plano para 2019 (GOP 2019).

De acordo com a respetiva exposição de motivos “A presente proposta de lei visa submeter à Assembleia da República as Grandes Opções do Plano para 2019”.

“As Grandes Opções do Plano 2019 decorrem do Programa do XXI Governo, das Grandes Opções do Plano 2016-2019 e do Programa Nacional de Reformas, enquanto elementos definidores da visão e estratégia de médio prazo para o país.”

O “Programa Nacional de Reformas” do XXI Governo “sintetizou em seis pilares a atuação do Governo relativamente aos principais bloqueios estruturais que caracterizam a economia portuguesa: a baixa produtividade e competitividade, o endividamento da economia e a necessidade de reforço da coesão e igualdade social”. Os seis pilares são relativos à Qualificação dos Portugueses, à Inovação na Economia, à Valorização do Território, à Modernização do Estado, à Redução do Endividamento da Economia e ao Reforço da Coesão e Igualdade Social.

Nas Grandes Opções do Plano 2019 são, assim, desenvolvidas as respetivas medidas e atualizados os eixos de atuação pertencentes aos seis pilares identificados.

No âmbito do Documento das Grandes Opções do Plano para 2019 são objeto deste Parecer as matérias relativas às competências da Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social.

1.1.2 Promover o emprego, combater a precariedade

➤ Capítulo 3 - Qualificação dos Portugueses: menos insucesso, mais conhecimento, mais e melhor emprego

Segundo o Governo, “a população empregada chegou às 4.756,6 pessoas” em 2017, o que representou um crescimento de 3,3% correspondente a mais 151,4 mil postos de trabalho. Refere o documento que a taxa de desemprego baixou para os 8,9% e a taxa de desemprego jovem baixou para 23,9%.

De acordo com a Proposta de Lei, o Governo estima que a taxa de desemprego em 2018 se cifre em 6,9%. “Em 2019, prevê-se nova redução da taxa de desemprego, para 6,3%, menos 0,9 p.p. do que previsto aquando do Programa de Estabilidade.”

É mencionado que, “apesar desta recuperação sustentável do mercado de trabalho, Portugal continua a enfrentar desafios relevantes ao nível do de desemprego jovem e de longa duração, que permanecem acima dos níveis médios da UE, e sobretudo no que respeita à qualidade do emprego. De facto, não obstante a tendência recente de fortalecimento da contratação permanente (que é ainda assim inferior à média europeia), Portugal continua a apresentar níveis preocupantes de segmentação e precariedade no mercado de trabalho”.

“O Governo mantém assim como prioritária a agenda de promoção do emprego de qualidade e do combate às diversas formas de precariedade, assumindo igualmente como prioridade a redinamização do diálogo social nos seus diferentes níveis, da concertação social à negociação coletiva”.

Para o Governo, “continuam a existir desafios relevantes ao nível do desemprego jovem e de longa duração”, em específico, no que respeita à qualidade do emprego, o que justifica a manutenção e o reforço de medidas dirigidas ao “combate à segmentação e precariedade no mercado de trabalho, especialmente entre os jovens, onde as modalidades de contratação não permanente têm ainda peso relevante.”

Segundo o Governo, os dados confirmam a especial vulnerabilidade das camadas mais jovens, com mais de 60% dos jovens trabalhadores por conta de outrem com contratos não permanentes (acima da média da UE, de aproximadamente 44%) e mais de 2/3 dos jovens a declarar ter contrato não permanente por não encontrar um trabalho com contrato permanente (essa proporção é inferior a 1/3 na média da EU.”

Logo, de acordo com as Grandes Opções do Plano 2019, “continua a ser imperativo melhorar os níveis de empregabilidade e a qualidade do emprego com especial enfoque nos grupos da população com maior dificuldade em regressar ao mercado de trabalho e em encontrar um trabalho estável e digno.”

No que concerne aos jovens NEET, dispõe o Governo que “não obstante os resultados já obtidos, importa continuar a responder aos desafios colocados ao nível da formação e empregabilidade de jovens NEET, nomeadamente no âmbito das políticas ativas de emprego, do combate à segmentação do mercado de trabalho e no contexto da própria modernização do serviço público de emprego.”

Avança, então, que prosseguirá a consolidação de medidas, tais como:

- “Prosseguir com o apoio aos Estágios Profissionais e apoios à contratação, através da medida Contrato-Emprego (em ambos os casos com novos períodos de candidaturas em 2019);”

- “Aperfeiçoar a Rede Garantia Jovem, com particular enfoque na estabilização das redes locais de parceiros, de forma a potenciar os mecanismos de identificação e ativação de jovens NEET não registados;”
- “Operacionalizar as medidas no âmbito da Estratégia Nacional para a Sinalização de Jovens que não estudam nem trabalham, desenvolvida com a OIT e que contou com o apoio da Comissão Europeia;”
- “A prossecução das medidas de promoção de emprego por parte dos jovens como o Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios, para estímulo a uma cultura empreendedora, centrada na criatividade e na inovação, e apoio à criação e desenvolvimento de empresas e de entidades da economia social, bem como à criação de postos de trabalho por e para jovens.”

Segundo o documento, constitui uma prioridade “manter na agenda o fomento de emprego e de combate às diversas formas de precariedade, num quadro de redinamização do diálogo social nos diferentes níveis - da concertação social à negociação coletiva”, assumindo a importância de uma maior articulação com as entidades empregadoras, por forma a identificar e promover oportunidades de emprego.

O Governo destaca ainda as “medidas de combate à precariedade, de redução da segmentação laboral e de promoção de um maior dinamismo da negociação coletiva nomeadamente com o objetivo de limitação das possibilidades legais

de uso de contratos de trabalho a termo, incentivando ao mesmo tempo a contratação sem termo e garantindo, em simultâneo, um melhor acesso à proteção social por parte dos trabalhadores com vínculos precários.”

Por forma a tornar efetivo o combate à precariedade, o Governo destaca a previsão de um reforço da capacidade inspetiva da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), no seguimento do reforço do seu quadro inspetivo, efetuado em 2017, de iniciativas legislativas que devolveram competências à ACT em matéria de segurança e saúde no trabalho no âmbito da Administração Pública e que alargaram o âmbito da ação especial de reconhecimento de contrato de trabalho a todas as formas de trabalho não declarado, incluindo falsos estágios e falso voluntariado.

As Grandes Opções do Plano pretendem, em 2019, prosseguindo as medidas adotadas nos últimos dois anos:

- Concretizar a medida «Contrato-Geração», assente em incentivos à contratação simultânea e sem termo de jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa e muito longa duração;
- Dar continuidade à agenda de combate à precariedade e de promoção de um maior equilíbrio nas relações laborais, reforçando a aposta na dinamização da contratação coletiva e reduzindo o recurso excessivo a contratos a prazo, falso trabalho independente e outras formas atípicas de trabalho;

- Implementar, neste âmbito, um apoio transitório à conversão de contratos de trabalho a termo em contratos sem termo;
- Concretizar medidas de apoio ao regresso de emigrantes, no sentido de fazer face às necessidades de mão-de-obra que hoje se fazem sentir em alguns setores da economia portuguesa, reforçando a criação de emprego, o pagamento de contribuições para a segurança social e o combate ao envelhecimento demográfico.

1.1.3 Capacitação e boa gestão da Administração Pública

➤ Capítulo 6: Modernização do Estado

De acordo com as Grandes Opções do Plano 2019, apesar dos progressos já alcançados, existem áreas em que é possível melhorar a atuação do Estado, concluir algumas das medidas de política já iniciadas, assim como “lançar, no último ano da legislatura”, outras medidas que prossigam o esforço estratégico e contínuo de modernização do Estado, por forma a promover a remoção de barreiras regulamentares, reduzir os custos de contexto, facilitar a relação dos cidadãos e das empresas com o Estado e garantir a prossecução das funções de soberania.

Nesse âmbito, para o Governo, “importa reconhecer o papel central desempenhado pela Administração Pública” no processo de modernização do Estado e dos serviços por ele prestados, facilitando a vida aos cidadãos e às empresas.

Na modernização do Estado, o Governo definiu e prosseguirá a intervenção necessária para melhorar a Administração Pública em torno de três eixos de intervenção:

- Valorizar os trabalhadores e o trabalho em funções públicas, criando condições para o refrescamento dos mapas de pessoal, dando perspetivas de desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, com remuneração adequada, formação de qualidade, a possibilidade de adquirir novas competências através de uma experiência profissional rica e diversificada e com envolvimento na vida dos serviços, numa lógica colaborativa e de partilha de conhecimentos;
- Desenvolver boas condições de trabalho, para que os trabalhadores públicos sejam os primeiros agentes ativos da melhoria do funcionamento da Administração Pública e estejam mobilizados na prestação de bons serviços e na criação de valor para cidadãos e empresas. Assim, apostase, na melhoria dos ambientes de trabalho, na promoção ativa da segurança, da saúde e do bem-estar dos trabalhadores, com programas de saúde ocupacional que desenvolvam uma visão holística dos riscos e uma abordagem eminentemente preventiva, sem descurar o apoio e o cuidado nas situações de acidente e doença profissional;
- Melhorar a organização e a gestão pública para que contribuam ativamente para a sustentabilidade dos serviços públicos. A eficiência na gestão e a eficácia na concretização das missões dependem fundamentalmente da boa gestão das pessoas que trabalham nos

serviços públicos. Investir-se-á na gestão ao nível micro, de cada local de trabalho, para construir bons ambientes de trabalho, produtivos, motivadores e inovadores.

Segundo o Governo, “importa revalorizar os trabalhadores em funções públicas, enquanto o principal ativo da Administração Pública e atores chave da atuação do Estado e da sua relação com os cidadãos e as empresas”, para tal, foram prosseguidas políticas em matéria de reposição de rendimentos e de condições laborais para os trabalhadores da Administração Pública, permitindo, através do descongelamento progressivo das carreiras da Administração Pública, e pela consolidação da operacionalização do Programa de Regularização Extraordinário dos Vínculos Precários da Administração Pública, iniciar o percurso de valorização e dignificação do trabalho público.

O Governo menciona que, em 2019, “será continuado o esforço de renovação etária dos trabalhadores da Administração Pública, decorrente da avaliação global das carências de recursos humanos em todas as estruturas públicas, da administração direta e indireta do Estado, levada a cabo em 2018.”

1.1.4 Combate à Pobreza e Desigualdades

➤ Capítulo 8: Reforço da Igualdade e da Coesão Social

Segundo o documento em análise, o atual Governo considera ter vindo a privilegiar, ao longo desta legislatura, uma estratégia baseada em opções que, de forma integrada, atuam no sentido de combater as desigualdades nas suas

múltiplas dimensões e de reforçar a coesão social, considerando que “uma economia só conseguirá ser saudável, sustentável e competitiva no longo prazo se for capaz de contribuir, em simultâneo, para o crescimento e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, reforçando a coesão e igualdade social.”

Considera “tornar-se prioritário um conjunto coordenado de medidas, capazes de inverter o ciclo induzido por anteriores políticas, e de atuar no sentido de aumentar o emprego, repor rendimentos, proporcionar maior justiça e equidade fiscal e defender e fortalecer o Estado Social”. Assim, para o cumprimento de objetivos ao nível da redução dos riscos de pobreza, quanto ao nível da redução das desigualdades na distribuição de rendimentos, o Governo continuará a consolidar o trabalho desenvolvido em torno das três grandes prioridades definidas em 2016:

- A redução das desigualdades através do combate à pobreza e à exclusão social, privilegiando os grupos mais vulneráveis, nomeadamente os idosos, as pessoas com deficiência e, em especial, as crianças e jovens, tendo em conta não só a elevada incidência da pobreza infantil, mas igualmente a vulnerabilidade acrescida dos agregados familiares com crianças;
- A redução das desigualdades através de medidas que possibilitem a elevação do rendimento disponível das famílias e de uma maior justiça e equidade fiscais;
- A redução das desigualdades através da promoção do acesso de todos os cidadãos a bens e serviços públicos de primeira necessidade, articulando

as atuações na área da saúde, educação, ação social, emprego e cultura e demais serviços, reforçando esta vertente no combate ao empobrecimento e na garantia da dignidade humana.

Para o Governo, “O carácter marcadamente estrutural de alguns fatores geradores de fenómenos de pobreza, discriminação e exclusão social em Portugal exige não só uma intervenção de longo prazo, afastada de critérios conjunturais, como também uma intervenção multifacetada que abranja áreas diversas como: a educação, - alargando o seu alcance e reforçando a sua importância na diminuição das desigualdades nos rendimentos primários e na quebra da transmissão intergeracional da pobreza; o emprego, promovendo um mercado de trabalho mais justo e inclusivo, capaz de responder às situações mais difíceis de integração e reintegração; ou ainda a repartição de rendimentos, isto é, uma redistribuição mais equilibrada por via de transferências sociais e de políticas salariais adequadas, de uma melhor distribuição da carga fiscal e de um sistema de proteção social abrangente, ajustado e capaz de se adaptar à evolução da realidade social”, nesse âmbito, destaca-se o seguinte:

- Atualização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), que teve um aumento nominal de quase 15% em três anos, em função do compromisso subscrito no sentido de desenvolver esforços para tornar exequível a progressiva evolução do valor da RMMG até 2019;
- Atualização dos montantes do Abono de Família (processo iniciado em fevereiro de 2016, e o aumento da sua majoração para as famílias

monoparentais de 20% para 35%; o aumento dos montantes atribuídos a crianças com idade entre os 12 e os 36 meses; e a reposição do 4.º escalão de rendimentos até aos 36 meses, em 2017, com nova atualização efetuada em 2018;

- Nas pensões a reposição do mecanismo automático de atualização anual em vigor desde 1 de janeiro de 2016, o alargamento do 1.º escalão de pensões, em 2017, e a atualização extraordinária de pensões baixas em agosto de 2017 e em agosto de 2018, para pensionistas com pensões até 1,5 IAS (Indexante de Apoios Sociais);
- Ainda nas pensões, “em 2019, é criado o novo regime de reforma antecipada por flexibilização da idade, que elimina o fator de sustentabilidade. Esta alteração será implementada de forma faseada ao longo do ano – a partir de 1 de janeiro de 2019 abrangerá os pensionistas com 63 ou mais anos de idade, cujas pensões tenham data de início a partir daquela data; e a partir de 1 de outubro de 2019 serão abrangidos todos os pensionistas com 60 ou mais anos de idade, cujas pensões tenham data de início a partir daquela data”;
- Retoma da atualização anual do Indexante de Apoios Sociais (IAS), com impacto no cálculo das pensões e de várias prestações sociais - Subsídio Social de Desemprego, Subsídio de Doença, Subsídio por Morte, etc.;
- No Rendimento Social de Inserção (RSI), a reposição da escala de equivalência em vigor até 2012 e a reposição faseada do valor de referência do RSI que vigorava antes da redução operada em 2013;

- No Complemento Solidário para Idosos (CSI), procedeu-se ao aumento dos valores de referência em 2016, com atualização, em 2017 e 2018, efetuada em linha com a evolução dos preços e em harmonia com a atualização das pensões;
- O apoio pecuniário de caráter extraordinário a Desempregados de Longa Duração (DLD), em vigor desde março de 2016 mantém-se, tendo sido reduzido em 2018 o período após o qual os desempregados podem ter acesso ao apoio, permitindo acautelar a manutenção de rendimentos aos DLD;
- A eliminação da redução de 10% do valor do subsídio de desemprego passados seis meses da sua atribuição;
- O aumento dos valores da Bonificação por Deficiência e o aumento do montante mensal do Subsídio por Assistência de 3.ª Pessoa, prestações que não eram atualizadas desde 2009.

De acordo com o documento, em 2019, “será dada continuidade à abordagem de articulação de diversas medidas setoriais complementares, apostando em medidas de proximidade, com foco no combate à pobreza das crianças e jovens, dirigidas em particular à primeira infância e que, de forma integrada, continuam a recuperar a centralidade do Abono de Família como apoio público de referência às famílias, nomeadamente através da conclusão da convergência dos montantes de Abono auferidos pelas crianças com idade entre 12 e 36 meses com os atribuídos até aos 12 meses, bem como a reposição progressiva do montante atribuído no 4.º escalão de rendimentos para crianças até aos 36

meses”, sendo que, “num esforço de reforço desta prestação, nos primeiros 6 anos de vida o montante do abono de família para crianças e jovens passará a ser majorado em função da idade, o que anteriormente apenas abrangia as crianças até aos 36 meses de idade. Deste modo, em 2019, o quarto escalão do abono passará a ter valor a atribuir até aos 6 anos de idade. Por outro lado, será garantido que a majoração para os 2.ºs e 3.ºs filhos será atribuída desde o nascimento e até aos 36 meses.”

Assim, segundo o documento, continuar-se-á, ainda, o reforço das políticas de mínimos sociais com impacte nas famílias, designadamente através da atualização anual do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e da estabilização do aumento anual do valor de referência do CSI. Mantém-se, igualmente, o objetivo da divulgação alargada deste Complemento, junto dos potenciais beneficiários através de ações de sensibilização e informação”. Será ainda alargada a cobertura do CSI a pensionistas de invalidez com insuficiência de recursos e que não tenham acesso à Prestação Social para a Inclusão.

O Governo prevê criar em 2019 “um complemento extraordinário que abrangerá os pensionistas de novas pensões de mínimos, com data de início a partir de 1 de janeiro de 2019, cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais”, por forma a adequar os valores das pensões mínimas às atualizações extraordinárias das pensões ocorridas em 2017 e 2018. Para além do complemento extraordinário, os “pensionistas cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do indexante dos apoios sociais beneficiarão de uma atualização extraordinária de 10 euros, que produzirá efeitos a 1 de janeiro de 2019. Esta

atualização será de 6 euros no caso dos pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015.”

Ao nível da proteção no desemprego, de acordo com o documento, o subsídio social de desemprego terá em 2019 uma nova condição especial de acesso para beneficiários que tenham ficado desempregados aos 52 ou mais anos de idade e que reúnam as condições de acesso ao regime de antecipação da pensão de velhice nas situações de desemprego involuntário de longa duração.

Relativamente aos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) ou à Rede Local de Intervenção Social (RLIS), segundo o Governo, “as medidas encontram-se em execução com base nos apoios previstos no Portugal 2020, estando também em execução o Programa Operacional de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas, apoiado pelo Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), que visa o apoio alimentar a populações mais vulneráveis, designadamente através da aquisição e distribuição de géneros alimentares.”

Segundo as Grandes Opções do Plano, continuará em execução a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA), “criada no sentido de dar resposta às necessidades de prevenção, intervenção e acompanhamento às pessoas em situação de sem-abrigo, com vista à sua efetiva integração, destacando-se como principais as medidas no âmbito da habitação, através de soluções complementares de habitação, acolhimento e respostas sociais; no âmbito dos cuidados de saúde, através do alargamento e integração da intervenção nesta área, com destaque para a saúde

mental; e no âmbito da promoção da formação e da integração profissional das pessoas em situação de sem-abrigo.”

No que respeita à área das pessoas com deficiência ou incapacidade, o Governo diz considerar a sua inclusão como uma prioridade central. Para tal, em 2019 continuará a intensificar um conjunto de políticas transversais, que procuram “promover, a curto prazo, uma efetiva igualdade de oportunidades e garantir o exercício pleno de direitos nas áreas da mobilidade, da aprendizagem ao longo da vida, do combate à violência e discriminação e do acesso à saúde”, de modo a:

- Prosseguir uma estratégia de emprego e trabalho para todos, que aposte em ações de formação profissional no sistema regular de formação, na implementação de quotas específicas para o emprego, no setor privado, de pessoas com deficiência ou incapacidade;
- Continuar a apostar numa escola inclusiva de 2.ª geração, que permita responder às necessidades e potencialidades de Todos os seus alunos, assegurando a efetiva igualdade de oportunidades, através de aprendizagens de qualidade para Todos;
- Continuar a promoção do reforço das acessibilidades ao edificado público, atribuindo ao Instituto Nacional para a Reabilitação. I.P., em conjunto com outras entidades, uma maior preponderância na promoção, sensibilização e fiscalização no domínio da adaptação de instalações, edifícios, estabelecimentos, equipamentos públicos e de utilização pública e via pública, com as normas técnicas de acessibilidade;

- Desenvolver, em articulação com os Municípios, de um programa “Territórios Inclusivos”, que assegure as acessibilidades físicas e comunicacionais;
- Promover a melhoria das condições de mobilidade das pessoas com deficiência, através da progressiva adaptação e modernização dos serviços e infraestruturas de todos os meios de transporte, por forma a garantir a sua utilização pela totalidade dos utentes.

1.1.5 Garantia de Sustentabilidade da Segurança Social

Para o Governo “o reforço e a garantia de uma maior solidariedade entre gerações e da construção de um caminho sustentável de maior igualdade e coesão social - também ele garante do Estado Social - exigem um trabalho incisivo e constante.”

“A garantia desta sustentabilidade e a retoma de confiança no sistema são, por isso, vetores essenciais no reforço e garantia de uma maior solidariedade intergeracional e coesão social”, referindo, a este propósito, a diversificação das fontes de financiamento do sistema, ocorridas em 2017, com a consignação ao Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social (FEFSS) da receita proveniente do novo imposto – o “Adicional ao IMI”.

No âmbito da equidade e da eficácia redistributiva do sistema de Segurança Social, o Governo propõe-se, em 2019, “a continuar o processo de revisão do



Comissão de Trabalho e Segurança Social

regime de antecipação da reforma por flexibilização, bem como a prosseguir o estudo sobre a convergência do regime da CGA com o Regime Geral da Segurança Social, estando a abertura do acesso à pensão antecipada por parte de ex-subscritores da CGA aprovada pelo Governo, prevendo-se a sua entrada em vigor no início do 4.º trimestre de 2018”.

No âmbito da promoção e do reforço da confiança no Sistema de Segurança Social, o Governo irá melhorar o acesso à informação, aumentar a transparência e a comunicação e reforçar a qualidade dos serviços prestados; prosseguir esforço de desburocratização de procedimentos, de melhoria das metodologias de atuação e utilização crescente de novas tecnologias e efetivar a reposição da relevância das ações inspetivas e dos respetivos resultados.

No sentido da promoção de uma gestão sustentável e transparente da Segurança Social, o Governo continuará a destacar os esforços de avaliação em permanência do sistema de Segurança Social, bem como os novos desafios decorrentes das transformações demográficas e do mercado de trabalho; o acompanhamento e monitorização das políticas sociais; e ainda a melhoria e desenvolvimento do sistema de estatísticas da Segurança Social que permitirá reforçar e alargar a divulgação atempada dos dados relevantes.

Por forma a dar continuidade ao enfrentar dos desafios do envelhecimento progressivo da população, fulcral para o país e também essencial à garantia de sustentabilidade do sistema de pensões, o Governo continuará “a promover a

natalidade e o crescimento demográfico através da implementação de um conjunto de políticas centradas quer no apoio à família, nomeadamente, através do investimento em equipamentos sociais (também previsto no âmbito da reprogramação do Portugal 2020), destacando-se o alargamento da rede de creches, em particular nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e a abertura de salas de pré-escolar da rede pública ou os aumentos do abono de família; quer através da adoção de regimes de trabalho que favoreçam a conciliação da atividade profissional com a vida pessoal e familiar ou medidas de apoio ao emprego jovem garantindo maior estabilidade do início de vida, ao aumento do rendimento das famílias.”

1.1.6 Elevação do Rendimento disponível das Famílias

Segundo o Governo, a “recuperação do rendimento disponível das famílias, elemento essencial do combate à pobreza e às desigualdades por reduzir o risco de exclusão social, continuará a fazer-se também através da implementação coordenada de um conjunto de medidas de política que conjugam o estímulo à economia e a recuperação e reposição de pensões e apoios que garantam os mínimos sociais aos cidadãos mais vulneráveis, com medidas de política salarial (incluindo a igualdade salarial entre mulheres e homens) e de natureza fiscal.”

Em 2019, no sentido de continuar “a promover a redução das desigualdades através da elevação do rendimento disponível das famílias e, para além das medidas já elencadas no que se refere às prestações sociais e sistema de pensões, o Governo continuará a assegurar o reforço da progressividade fiscal e



Comissão de Trabalho e Segurança Social

uma política de redução do esforço fiscal”. Assim, “no âmbito fiscal, e para além da continuidade numa política fiscal mais equitativa e que favoreça maior coesão social reforçando a progressividade dos impostos sobre o rendimento, prevê-se, o apoio à revitalização dos territórios do interior.”

“No quadro de elevação do rendimento disponível das famílias, e da promoção da dignidade social e do mercado de trabalho, propõe-se ainda o Governo continuar a dinamizar a contratação coletiva, com a promoção de uma política de rendimentos numa perspetiva de trabalho digno e igual.”

“Propõe-se também a efetivar o princípio constitucional «salário igual para trabalho igual e de igual valor» através de medidas de promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens (em vigor a partir de janeiro de 2019), reforçando a transparência salarial e criando mecanismos que visam garantir o cumprimento dos princípios do salário igual por trabalho igual ou de igual valor e da proibição de discriminação salarial. Nesta linha, o Governo continuará a executar medidas concretas de redução da disparidade de rendimentos entre mulheres e homens, designadamente, a aplicação pelos setores de sistemas de avaliação objetiva das componentes das funções, num trabalho de proximidade com os parceiros sociais.”

1.1.7 Promoção do acesso a bens e serviços públicos de primeira necessidade

Para o Governo, “A promoção do acesso de todos os cidadãos a bens e serviços públicos de primeira necessidade, articulando as atuações na área da saúde, educação, emprego, ação social e demais serviços e reforçando esta vertente no combate ao empobrecimento e à garantia da dignidade humana, é mais um fator de redução das desigualdades através da política pública e forma de construção de uma sociedade mais igualitária, justa e solidária.”

Assim, em 2019, continuará a consolidação dos “compromissos assumidos nos três anos anteriores” e o reforço de “medidas relevantes para a manutenção das funções do Estado Social no sentido de continuar também a garantir estes bens e serviços às famílias mais carenciadas e aos mais desfavorecidos.”

1.2 Contributo de entidades que se pronunciaram

Para o Conselho Económico e Social (CES), o documento “Grandes Opções do Plano para 2019” “reflete claramente a circunstância de se reportar a um ano de fim de legislatura, com eleições para a Assembleia da República em setembro ou outubro de 2019, e para o Parlamento Europeu, em maio. Uma larga maioria das medidas enunciadas são de continuidade. Este predomínio de medidas de continuação, até certo ponto compreensível dada a posição no ciclo político, assume naturalmente como corretas as medidas antes iniciadas. Em diversas áreas, porém, parece não existir um suficiente balanço avaliativo dos resultados



Comissão de Trabalho e Segurança Social

intermédios, para aferir a eficácia dessas medidas e promover eventuais correções.

Por outro lado, o documento adota um estilo demasiado descritivo, onde são frequentemente formuladas intenções gerais que não encontram tradução direta em medidas de política pública. De modo a favorecer uma maior transparência e capacidade de monitorização por parte da sociedade, o documento deveria conter quadros e gráficos que permitissem uma leitura rápida e intuitiva das metas traçadas e das taxas de execução.”

Assim, segundo o CES, “no pilar da modernização do Estado, sublinha-se a transferência de competências para as autarquias, o reforço dos centros de competências e os descongelamentos na Administração Pública. Será iniciada a implementação, na área laboral, do acordo firmado, em sede de Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), em meados do corrente ano, cujo respeito muito contribuiria para a valorização da própria CPCS”. “No pilar da coesão social, é destacada a intenção de aprofundar as medidas de proteção social, o estímulo fiscal ao regresso de emigrantes e a facilitação da mobilidade das famílias em termos de habitação e educação.”

No âmbito do Reforço da Igualdade e da Coesão Social, as Grandes Opções do Plano assumem três prioridades principais: o combate à pobreza e à exclusão social, a elevação do rendimento disponível das famílias, maior justiça e equidade fiscal, e a promoção do acesso a bens e serviços públicos de primeira necessidade.

“O CES salienta a importância das medidas para promover a inclusão de pessoas com deficiência, criando oportunidades de educação, formação e trabalho, a que acrescenta a promoção da prática desportiva para o desenvolvimento do desporto adaptado e apoio ao desporto com fins terapêuticos, contribuindo assim para melhorar as competências de pessoas com deficiência, mas chamando a atenção para a insuficiência de informação, incluindo estatística, designadamente a sua taxa de emprego, tendo em conta as dificuldades técnicas e a sensibilidade dos dados.”

No âmbito da sustentabilidade da Segurança Social, para o CES, “as GOP não permitem conhecer o alcance e a eficácia de muitas das medidas tomadas, sublinhando-se como positiva a recuperação do crescimento sustentado da receita contributiva. Não há, contudo, indicação sobre o início da criação do sistema de estatísticas da segurança social integrado no Sistema Estatístico Nacional, referido no Programa do Governo e nas GOP para 2016-2019, embora exista trabalho entre o MTSSS e o INE para a sua concretização em 2019.

Também não se conhece o impacte e eficácia das medidas de combate à fraude e à evasão contributiva. O CES recorda que, por exemplo, o valor bruto da dívida de terceiros apresenta valores próximos ou acima de 5% do PIB (6,5% em 2017) desde 2011.”

O CES relembra que, “a opção pela continuação das mesmas políticas presume que os objetivos projetados estão a ser alcançados, não sendo necessário ajustar

ou mesmo alterar profundamente as medidas tomadas. Esta monitorização de resultados não é perceptível em diversas áreas das GOP, como é o caso da abordagem ao problema demográfico em Portugal.”

Segundo o CES, “na questão do envelhecimento progressivo da população, as GOP referem a continuação de um conjunto de políticas centradas no apoio às famílias e na conciliação da vida profissional, pessoal e familiar para as mulheres e para os homens. Não é, contudo, apresentado um balanço destas medidas já iniciadas, e não são apresentadas novas medidas previstas para 2019. Sublinha-se, porém, a necessidade de aplicação das orientações da Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável (ENEAS), garantindo à população idosa uma vida com dignidade e qualidade, e contribuindo para minimizar as dificuldades das famílias.”

Segundo o CES, “também não é visível nas GOP uma preocupação com a análise prospetiva dos efeitos do envelhecimento da população para além do evidente impacto na segurança social, onde o debate tem sido mais recorrente e acompanhado por diversas análises empíricas. A alteração da estrutura demográfica tem efeitos consideráveis também, por exemplo, no mercado de trabalho, na estrutura sectorial da economia, na educação, na saúde, nos mercados financeiros, nos fluxos migratórios e na organização da sociedade.”

“O CES sublinha os números preocupantes de descida sucessiva da taxa de natalidade, a exigirem urgentes medidas de apoio, organizadas num quadro

global de suporte integrado às famílias, em áreas tão decisivas como a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar para as mulheres e para os homens, estruturas de acolhimento de qualidade e a preços acessíveis para crianças, pessoas idosas e outros dependentes, a educação, a saúde (designadamente reprodutiva e pediátrica), o emprego e a habitação, sobretudo quando a evidência aponta para um desfasamento entre fecundidade desejada e verificada.”

Para o CES, é crucial observar atentamente esta evolução, conhecer as suas causas, aprender com as melhores práticas internacionais e preparar atempadamente as instituições para o seu impacte inevitável.

“No domínio da elevação do rendimento das famílias, um dos fatores apontados como determinantes da fecundidade, o CES salienta a evolução positiva do salário mínimo, sobretudo o seu crescimento real recente (um aumento perto dos 30% em termos nominais na última década, cerca de metade em termos reais). A percentagem de trabalhadores por conta de outrem a auferir o salário mínimo, tendo estabilizado recentemente, continua muito elevada, tendo aumentado de 13,2% em 2010, para 20,6% em 2016 atingindo os 22,9% em março de 2017 e 2018. No primeiro semestre de 2017, um pouco mais de 30% dos trabalhadores auferiam salários iguais ou inferiores ao salário mínimo.

Esta significativa subida do salário mínimo nos últimos anos não foi acompanhada por um aumento proporcional do salário médio, acentuando a assimetria na distribuição de rendimentos.”

Para concluir, “o CES reconhece o maior cuidado na elaboração deste documento com as GOP para 2019, relativamente a anos anteriores, com uma melhor explicitação de medidas de política, e um maior esforço de análise crítica retrospectiva”, no entanto, permanecem, nas GOP “muitas áreas de intervenção onde é difícil perceber se existiu uma monitorização adequada da implementação e eficácia das medidas já adotadas.”

Para o CES, “as GOP continuam a não responder adequadamente ao desafio demográfico. É anunciada uma redução da carga fiscal para os emigrantes que decidam regressar a Portugal. Embora duvidando da capacidade de persuasão desta medida, o CES reconhece o seu papel de sinalização do grande interesse do país em acolher os emigrantes recentes e da perceção do seu contributo potencial para, designadamente, o aumento da produtividade na economia.”

De salientar que, no Parecer do CES, consta em anexo a declaração de voto da CGTP-IN e a Declaração de Voto do representante das Associações de Consumidores.

Foram solicitados Pareceres à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, ao Governo da Região Autónoma da Madeira e ao Governo da Região Autónoma dos Açores mas, até ao momento da elaboração deste Parecer, não tinham dado entrada.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do Parecer reserva a apreciação política e opinião para discussão em plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

Assim, todo o conteúdo deste Parecer corresponde exclusivamente às apreciações do Governo que constam na Proposta de Lei em análise e às apreciações do Conselho Económico e Social no seu Parecer relativo à apreciação do referido diploma.

PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui o seguinte:

1. A Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.ª, que “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019” foi admitida a 15 de outubro de 2018, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais do Regimento da Assembleia da República;
2. Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;

3. O presente Parecer incide, em exclusivo, sobre as matérias relativas à Solidariedade, Emprego e Segurança Social, no âmbito das matérias a que respeita esta Comissão Parlamentar;
4. A Comissão de Trabalho e Segurança Social considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei em análise possa ser apreciada em Plenário;
5. A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o processo de emissão de parecer da Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.ª, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2019, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, a comissão competente, para os devidos efeitos.


Palácio de São Bento, 23 de outubro de 2018.

A Deputada Autora do Parecer,



(Joana Barata Lopes)

O Presidente da Comissão,



(Feliciano Barreiras Duarte)

