ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EXMº. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

N/referência: 4001/AC CTSSAP Data: 30OUT08

ASSUNTO: Envio de parecer

Junto envio o parecer sobre a PPL 226/X/4.ª – Orçamento do Estado para 2009 destinado a integrar o parecer da Comissão de Orçamento e Finanças, a que V. Exª preside, elaborado por esta Comissão e aprovado por unanimidade com a abstenção do BE, em reunião de 30 de Outubro de 2008.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

Alberto Arons de Carvalho

Assembleia da República - Palácio de S. Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. (+351) 213 919 030 - Fax (+351) 213 936 951 - E-mail: com11ctssap@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRABALHO, SEGURANÇA SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 226/X/4.ª (GOV) - «*Orçamento do Estado para 2009*».

Parte I – Considerandos

1. Nota Preliminar

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 226/X/4.ª relativa ao Orçamento do Estado para 2009 que, por Despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República do dia 14 de Outubro de 2008, baixou à Comissão Parlamentar de Economia e Finanças e às demais Comissões Especializadas Permanentes, conforme previsto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública deve elaborar parecer sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado, incidindo o mesmo nas áreas que cabem no seu âmbito e competência regimental, nos termos do artigo 205.º e do artigo 206.º n.º 1 alínea b) do Regimento da Assembleia da República (RAR),

Assim, o presente Parecer procede à análise da Proposta de Lei n.º 226/X/4.ª, na parte relativa às áreas do (i) Trabalho, Emprego e Formação; (ii) Segurança Social e (iii) Administração Pública, incluindo os elementos informativos remetidos pelas respectivas tutelas, conforme preconiza o n.º 5 do artigo 206.º do RAR.

A análise técnica da proposta de lei do Orçamento, elaborada pelos serviços técnicos da Assembleia da República, prevista no n.º 3 do artigo 206.º do RAR, foi disponibilizada no passado dia 29 de Outubro.

A apreciação na generalidade do Orçamento de Estado de 2009 em plenário da Assembleia da República encontra-se agendada para os próximos dias 5, 6 e 7 de Novembro, e a votação final global efectuar-se-á nos dias 27 e 28 de Novembro.

2. Trabalho e Solidariedade Social

2.1 Políticas

O plano de acção para 2009, nas áreas tuteladas pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (MTSS), estabelece como objectivos estratégicos (i) *garantir as bases de um sistema público e universal de Segurança Social Sustentável*; (ii) *combater a pobreza e salvaguardar a coesão social e inter-geracional*; (iii) *apoiar as famílias e proteger os grupos especialmente vulneráveis como as crianças e jovens em risco*; (iv) *alargar e melhorar a política de reabilitação*; (v) *reforçar a qualificação dos portugueses*; (vi) *promover a criação de emprego e prevenir e combater o desemprego*; (vii) *melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas*; (viii) *promover a igualdade de oportunidades, designadamente política de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres*; e (ix) *reforçar a eficiência administrativa do sistema de segurança social.*

Entre as medidas previstas para 2009, que visam concretizar o Acordo de Reforma da Segurança Social, cumpre destacar a implementação do novo Código Contributivo, que compila toda a legislação existente relativa à relação jurídica contributiva com a Segurança Social, revendo e sistematizando diversos dos seus aspectos.

O aprofundamento do combate à pobreza e a salvaguarda da coesão social inter-geracional passarão, em 2009, por um reforço orçamental do Complemento Solidário para Idosos (mais de 140.00 beneficiários), pela expansão do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), pela continuação da execução da Medida de Apoio à Segurança dos Equipamentos Sociais e pelo alargamento dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social e do Programa Conforto Habitacional para Idosos.

No apoio à família, em 2009 concretizar-se-á o aumento do montante adicional para apoio às despesas com educação a todos escalões (+780.000 beneficiários), a majoração do abono de família em 20% às famílias monoparentais (180.00 beneficiários/mês), a majoração do abono de família em

25 % no 1.º e 2.º escalões (1 milhão de beneficiários/mês), a duplicação do abono de família às crianças entre os 12 e os 36 meses, a partir do 2.º filho e triplicação a partir do 3.º filho (80 mil beneficiários/mês), e a redução do IVA em 5% dos assentos para transporte de crianças em veículos automóveis.

No âmbito das políticas de apoio às crianças e jovens em risco para 2009, é assumido o objectivo de instalação de mais 21 Comissões de Protecção de Crianças e Jovens, alargando a cobertura nacional destas entidades, bem como o desenvolvimento do Plano DOM – Desafios, Oportunidades e Mudanças, visando a desinstitucionalização de 25% do total de 7.079 crianças e jovens acolhidas nos lares de infância e juventude.

Em 2009, o Governo pretende, também, proceder à revisão das prestações sociais garantidas nas eventualidades da deficiência, reforçando a diferenciação positiva dos respectivos montantes, sendo ainda desenvolvidas novas regras de acumulação de prestações por deficiência com rendimentos do trabalho. No plano das políticas de apoio a pessoas com necessidades especiais, o Governo dará também, continuidade à criação de balcões acessíveis nos centros de atendimento da Segurança Social, ao programa de certificação de qualidade «Arquimedes», e ao início da aplicação do novo sistema de atribuição de ajudas técnicas e à adaptação da Tabela Nacional de Incapacidades, em conformidade com a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. No domínio da fiscalidade, a proposta de Orçamento para 2009 promove a redução do esforço contributivo das pessoas com deficiência mediante o aumento da dedução à colecta para 4 RMMG (Retribuição Mínima Mensal Garantido), a manutenção do período de transição para tributação de apenas 90 % dos rendimentos até ao montante máximo de 2.500 euros, e redução do IVA para 5 % nas prestações de serviços de manutenção ou reparação de próteses, equipamentos, aparelhos e artefactos para pessoas com deficiência.

No que concerne ao objectivo de reforço da qualificação dos portugueses, o Governo compromete-se com a realização das medidas previstas no Acordo para a Reforma da Formação Profissional, e na continuidade da concretização de objectivos da iniciativa Novas Oportunidades, com o alargamento dos centros Novas Oportunidades (500 até 2010), tendo como meta a emissão de 165.000 certificados em 2009.

Visando a criação de emprego e a prevenção e combate ao desemprego, o Governo desenvolverá programas gerais de emprego focados no estímulo ao empreendedorismo, na qualidade do emprego, no ajustamento entre oferta e procura, e na procura de emprego. O programa Inov-Jovem, que promove a inserção de jovens qualificados na vida activa, abrangerá 5.000 jovens quadros.

Importa ter presente, a este propósito, os seguintes dados constantes no cenário macroeconómico apresentado pelo Relatório do Orçamento do Estado para 2009:

EMPREGO E DESEMPREGO	**2007**	**2008** **Estimativa**	**2009** **Previsão**
Emprego Total (Taxa de Variação)	0,2	0,8	0,4
Taxa de Desemprego (%)	8,0	7,6	7,6

Fonte: Quadro III.8 *Relatório do Orçamento do Estado 2009*

Por outro lado, consta no Relatório do Orçamento do Estado como objectivo para 2009 a implementação do Plano de Acção Inspectiva da Autoridade para as Condições do Trabalho, que visará o combate ao trabalho não declarado e ao desenvolvimento irregular de flexibilidades nas relações de trabalho, sem prejuízo do novo quadro normativo previsto para o novo Código do Trabalho, que permitirá melhorar as condições de adaptabilidade nas empresas e a efectividade da legislação e do quadro sancionatório em vigor.

No âmbito das políticas de promoção da igualdade de oportunidades, será desenvolvido, em 2009, o III Plano Nacional para a Igualdade.

Cumpre referir ainda que o Governo, reconhecendo a importância da eficiência administrativa do sistema de segurança social, pretende avançar em 2009 com um programa integrado de melhoria do atendimento nos serviços de Segurança Social, reformulando os canais de atendimento ao cidadão, com o início do funcionamento do *contact center* da Segurança Social (com previsão de 3,8 milhões de atendimentos por ano).

2.2 Orçamento do Estado

Com o valor de 7.907,4 milhões de euros previstos de despesa total consolidada para 2009, o MTSS beneficia de um aumento de 7,9 %, face à estimativa de execução de 7.329,2 milhões de euros no presente ano.

Desta feita, a despesa prevista para 2009, retratada no quadro seguinte, representará 4,6 % do PIB e 9,8 % do total de despesa da administração central.

	2008 Estimativa	2009 Orçamento	Variação (%)
Subsector Estado	6.448,3	6.939,3	7,6
1. Funcionamento normal	6.433,4	6.924,8	7,6
1.1 Com cobertura em receitas gerais	5.894,6	6.370,9	8,1
Lei de Bases da Segurança Social	5.853,1	6.327,5	8,1
Funcionamento	41,5	43,4	0,2
1.2 Com cobertura em receitas consignadas	538,8	553,9	2,8
Adicional ao IVA	491,9	506,9	3,0
Funcionamento	46,9	47,0	0,2
2. Investimentos do Plano	14,9	14,5	-2,7
Subsector Serviços e Fundos Autónomos	885,2	972,5	9,9
Consolidação transferências entre subsectores	4,3	4,4	2,3
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	7.329,2	7.907,4	7,9

(milhões de euros) Fonte: Quadro V.36 *Relatório do Orçamento do Estado 2009*

O aumento mais significativo de 9,9 % na rubrica referente ao Subsector Serviços e Fundos Autónomos é justificado no Relatório do Orçamento do Estado pelo reflexo do reforço das políticas de emprego e formação profissional no orçamento do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e pelo aumento de despesa relativo ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE).

2.3 Orçamento da Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social regista uma evolução positiva desde 2007, prevendo-se para 2009 um saldo positivo de 1.554,77 milhões de euros.

Relativamente ao total das receitas espera-se um aumento de 6,3 % face à estimativa de execução do ano em curso. Refira-se que a previsão de execução de 2008 ficará na ordem dos 22.296,44 milhões de euros, e que a receita total em 2009 se situará nos 23.707,35 milhões de euros.

Com um montante previsto de 22.152,58 milhões de euros de despesa total previsto para 2009, verificar-se-á um aumento de 6,3 % relativamente à estimativa de execução de 2008 que se situará em 20.837,13 milhões de euros.

PRINCIPAIS RECEITAS E DESPESAS DA SEGURANÇA SOCIAL

	2008 Estimativa	2009 Orçamento	Variação (%)
TOTAL DE RECEITAS	22.296,44	23.707,34	7,6
Contribuições	12.127,55	13.865,93	5,6
Transferências do OE + IVA	7.036,88	7.547,46	7,3
TOTAL DE DESPESAS	20.837,13	22.152,58	6,3
Pensões	12.849,43	13.658,89	6,3
Abono de Família	821,67	947,74	15,3
Subsídio de Doença	421,28	422,39	0,3
Subsídio de Desemprego	1.523,37	1.578,29	3,6
Rendimento Social de Inserção	417,21	430,60	3,2
Complemento Solidário Idosos	112,66	200,43	77,9
Acção Social	1.507,41	1.664,53	10,4
SALDO GLOBAL	**1.459,32**	**1.554,77**	**6,5**

(milhões de euros) Fonte: *Relatório do Orçamento do Estado 2009 pág.166*

Entre as dotações previstas para as prestações sociais, merece particular destaque o expressivo aumento de 77,9 % da despesa prevista no Complemento Solidário para Idosos, que representa um crescimento no investimento no combate à pobreza e na protecção social dos idosos, bem como o aumento de 15,3 % da despesa com o abono de família, concretizando do ponto vista orçamental as medidas ora anunciadas para esta área.

No que diz respeito à evolução prevista para o Fundo de Estabilização da Segurança Social, importa reter os seguintes dados apresentados no Relatório do Orçamento do Estado:

	2008	2010	2020	2030	2040	2050
FEFSS	8.480	12.744	29.403	43.762	57.003	53.868
FEFSS em % do PIB	5,0 %	7,3 %	13,9 %	16,9 %	18,1 %	14,0 %

(milhões de euros) Fonte: *Relatório do Orçamento do Estado 2009 pág.354*

3. Administração Pública

3.1 Políticas

No âmbito da Administração Pública, o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 considera que este ano significará «*o culminar da plena vigência das reformas empreendidas pelo Governo na Administração Pública Portuguesa*».

O próximo ano será marcado pelo início de vigência do novo regime de contrato de trabalho em funções públicas, pela aplicação de um novo estatuto disciplinar, e pela concretização plena do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações.

O novo edifício normativo da Administração Pública incluirá ainda a lei de da protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, bem como a revisão do regime da ADSE e a regulamentação do conjunto de benefícios da acção social complementar.

No plano do combate à precariedade no emprego público, o Governo compromete-se, mediante os documentos apresentados, ao reforço das medidas legais que garantam procedimentos eficazes no controlo daquelas situações.

Também a qualificação e a formação dos trabalhadores que exercem funções públicas se mantém como propósito de acção do Governo, anunciando-se o objectivo de nivelar em 2009 os números verificados em 2008 (650 acções de formação via INA, com o envolvimento de 98 mil trabalhadores).

Cumpre referir ainda que, em 2009, se concluirá o processo de extensão a todos os organismos da Administração Pública da obrigatoriedade de contribuição para a Caixa Geral de Aposentações, com a taxa inicial de 7,5 %, a prestar por todos os Serviços Integrados, sobre as remunerações de todos os funcionários e agentes subscritores.

3.2 Orçamento

Em termos de informação orçamental com impacto na Administração Pública, importa considerar os dados relativos à despesa total consolidada prevista para o Ministério das Finanças e Administração Pública (MFAP), que se situará em 39.563,2 milhões de euros no próximo ano. Este montante representa um acréscimo de 111,6 %, face à estimativa de execução para 2008 de 18.692,8 milhões de euros.

No que concerne às dotações específicas do Subsector Estado, destaca-se o decréscimo verificado na despesa referente aos Serviços de Protecção Social (-6,4 %) e às Pensões e Reformas (-6,6 %), conforme se constata pela análise do quadro seguinte:

	2008 Estimativa	2009 Orçamento	Variação (%)
Subsector Estado	14.707,4	34.946,8	137,6
1. Funcionamento normal	14.619,7	34.895,4	138,7
1.1 Com cobertura em receitas gerais	12.886,9	33.617,4	160,9
Serviços de Protecção Social	603,8	565,0	- 6,4
Pensões e Reformas	3.625,1	3.384,7	- 6,6
2. Investimentos do Plano	87,7	51,4	- 41,4
Subsector Serviços e Fundos Autónomos	8.238,7	8.618,5	4,6
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	18.692,8	39.563,2	111,6

(milhões de euros) Fonte: Quadro V.11 *Relatório do Orçamento do Estado 2009*

Entre as dotações previstas ao nível dos Serviços e Fundos Autónomos, de acordo com uma perspectiva de análise focada na Administração Pública, é possível verificar os seguintes aumentos na despesa prevista para 2009:

	2008 Estimativa	Orçamento 2009				Variação (%)
		OE	FIN UE	Receitas Próprias	Total	
Caixa Geral de Aposentações	7.728,9	3.384,7	---	4.600,0	7.984,7	3,3
Instituto Nacional de Administração	8,9	3,4	1,1	6,0	10,5	18,0
Serviços Sociais Administração Pública	18,0	6,3	---	11,9	18,2	1,1

(milhões de euros) Fonte: Quadro V.12 *Relatório do Orçamento do Estado 2009 – Não inclui passivos financeiros*

A análise baseada nos dados presentes no quadro referente à classificação económica do MFAP, permitem constatar que na previsão para 2009 de Despesas com os Serviços Integrados, 533,5 milhões euros correspondem a Despesa com o Pessoal, e 891,8 milhões de euros dizem respeito a Encargos com a Saúde.

Parte II – Opinião do Relator

A análise ao Orçamento do Estado para 2009 permite constatar uma sólida continuidade do rumo prosseguido quer ao nível das Reformas da Segurança Social e do desenvolvimento de novas políticas sociais, quer ao nível da modernização da Administração Pública.

No momento que a economia mundial se encontra a atravessar uma das mais graves crises financeiras de sempre, o Governo apresenta um Orçamento que, mantendo o timbre da disciplina e do rigor orçamentais, reforça a protecção dos mais desfavorecidos e carenciados, tendo em vista o efectivo combate à pobreza, à exclusão e às desigualdades; e assegura continuidade na aposta em

políticas ambiciosas de qualificação e formação, bem como em políticas de criação de emprego e combate ao desemprego.

Importa destacar também que as opções tomadas, por este Governo, no âmbito da Reforma da Segurança Social permitem hoje garantir aos portugueses a sustentabilidade de um sistema público de Segurança Social, conforme evidencia o respectivo anexo do relatório do Orçamento do Estado.

Com efeito, os mais recentes factos da actualidade internacional vêm demonstrar, contra a opinião de muitos, que Portugal adoptou, no momento certo, as opções legislativas adequadas que conduzem ao reforço do sistema público de segurança social.

Finalmente, enquanto factor decisivo para competitividade do país, a modernização da Administração Pública continuará a representar uma importante marca deste Governo, com a aplicação em 2009 de novos instrumentos legais que enquadram uma modificação positiva das dinâmicas de funcionamento da nossa administração.

Em síntese, na opinião do Relator, este é não só um Orçamento do Estado mais ajustado para fazer face às dificuldades resultantes do actual enquadramento internacional, como aquele que, numa linha de continuidade, aposta no aprofundamento das políticas sociais, sem colocar em causa o rigor e disciplinas orçamentais, elementos cruciais para o desenvolvimento e crescimento sustentado da economia portuguesa.

Parte III – Conclusões

Atentos os considerandos que antecedem, conclui-se no seguinte sentido:

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 226/X/4.ª relativa ao Orçamento do Estado para 2009.

2. Com o montante de 7.907,4 milhões de euros previstos de despesa total consolidada proposto no Orçamento do Estado para 2009, o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social beneficia de um aumento de 7,9 %, face à estimativa de execução de 7.329,2 milhões de euros no presente ano.

3. O Orçamento da Segurança Social regista uma evolução positiva desde 2007, prevendo-se para 2009 um saldo positivo de 1.554,77 milhões de euros.

4. De acordo com a proposta de Orçamento do Estado para 2009, a despesa total consolidada prevista para o Ministério das Finanças e Administração Pública situar-se-á em 39.563,2 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 111,6 %, face à estimativa de execução para 2008 de 18.692,8 milhões de euros.

5. Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.

A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, é do seguinte:

Parecer

a) A Proposta de Lei n.º 226/X/4.ª relativa ao Orçamento do Estado para 2009 preenche os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poder ser discutida e votada pelo Plenário da Assembleia da República.

b) Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer é remetido à Comissão de Orçamento e Finanças.

Assembleia da República, 30 de Outubro de 2008.

O Deputado

(Costa Amorim)

O Presidente da Comissão,

(Alberto Arons de Carvalho)