



Bloco de Esquerda
Grupo Parlamentar

PROJETO DE LEI Nº 179/XIII/1.^a

ALTERA A LEI-QUADRO DAS ENTIDADES REGULADORAS, APROVADA PELA LEI N.º 67/2013, DE 28 DE AGOSTO E ALTERA O ESTATUTO DO GESTOR PÚBLICO, APROVADO PELO DECRETO-LEI Nº 71/2007, DE 27 DE MARÇO

Exposição de motivos

A notícia, dada à Estampa, a 1 de fevereiro de 2016, do aumento médio em “mais de 150%” dos salários dos membros do Conselho de Administração da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) desencadeou um debate público alargado não apenas sobre a justiça destes aumentos, mas também sobre as remunerações dos gestores das Entidades Reguladoras Independentes (ERI), categoria em que a ANAC se integra.

De acordo com os dados disponíveis¹, Portugal é um dos países mais desiguais da União Europeia em matéria de rendimentos monetários pessoais, ocupando, em 2005, o 2º lugar entre os países com maior nível de desigualdade da União Europeia (UE25), apenas ultrapassado pela Letónia. Sete anos depois, em 2012, a posição relativa de Portugal no contexto comunitário terá, aparentemente, melhorado mas as desigualdades no país, essas sim, aumentaram, especialmente nos anos mais recentes: Portugal passou a registar o 5º lugar mais elevado para o coeficiente de Gini numa Europa a 28 mas “o rendimento por adulto equivalente dos 10% mais ricos era 10,6 vezes superior ao auferido pelos 10% mais pobres”².

¹ Eurostat-EU-SILC 2006, índice de Gini, medido pelo rácio S80/S20.

² <http://spp.revues.org/1792> Carmo, R.M. e Cantante, F., “Desigualdades, redistribuição e o impacto do desemprego: tendências recentes e efeitos da crise económica-financeira” in Sociologia, Problemas e Práticas, Jan2015

É, pois, num país profundamente desigual, em que o fosso entre os mais ricos e os mais pobres se agravou ainda mais entre 2012-2015, que a notícia dos aumentos das remunerações do Conselho de Administração da ANAC é, de todo, inaceitável.

Os salários milionários dos gestores públicos de topo são um insulto à democracia. O caso das entidades reguladoras será, porventura, o exemplo mais próximo desta realidade.

Quem faz esta associação é, aliás, a própria ANAC, quando procura justificar-se, em resposta à notícia dos aumentos de +150% nos salários dos seus administradores, com o facto de que “a fixação de vencimentos do Conselho de Administração da ANAC decorre da sua natureza jurídica, conforme Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, que passaram este organismo de Instituto (INAC) para uma entidade reguladora independente (ANAC) em 1 de abril de 2015”.

Esta transmutação de INAC em ANAC permitiu ao presidente do Conselho de Administração da ANAC passar de um vencimento bruto de 6.030€ para 16.651€/mês (+276,1%). Os restantes 2 membros da administração da ANAC tiveram aumentos semelhantes, embora numa escala ligeiramente inferior (+273% e +259%, respetivamente). Se estes salários forem compaginados com o valor dos salários médios dos trabalhadores por conta de outrem, contratados em 2014, e cujo valor não ultrapassou os 600€/mês, e com o congelamento de salários que se regista no Estado há 6 anos, percebe-se a real dimensão do carácter verdadeiramente insultuoso dos salários destes gestores, pagos com dinheiros públicos.

Refira-se que estes aumentos ocorreram em outubro de 2015, período em que estava ainda em funções o anterior Governo do PSD/CDS, alegadamente apenas em modo de gestão. Mas foi este mesmo Governo que, durante quatro anos e meio, conduziu uma política sistemática de cortes nos rendimentos e salários e, em especial, dos funcionários públicos, sob o argumento de que, a prioridade, era “reduzir a despesa pública” em níveis compatíveis com o respeito “sagrado” do défice do Estado.

Sendo indiscutível que as designadas “entidades reguladoras independentes” fazem parte do Estado, pareceu, no entanto, que esta parcela pública ficou ao abrigo do cumprimento de um desígnio tão relevante como o défice público abaixo dos 3%, tanto mais que, esta proposta, chegou a ser defendida pelo PSD e CDS para inclusão na própria Constituição.

Alegou ainda o conselho de administração da ANAC que as suas remunerações foram fixadas por uma comissão de vencimentos “independente”, e que, por essa razão, não havia como

responsabilizar o CA por tais remunerações. A verdade é que, no decurso do processo de audições que a Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Obras Públicas promoveu, foi possível perceber que a alegada “independência” das comissões de vencimentos (CV) não passa de um subterfúgio para justificar salários milionários de gestores públicos, através de uma lei que, no seu texto, fornece as escapatórias legais que permitem a adulteração e a violação do espírito e da letra da própria lei-quadro das entidades reguladoras.

De facto, de acordo com a Deliberação nº 1/2015 da Comissão de Vencimentos (CA), embora o normativo legislativo invocado tenha sido o estabelecido nos supostos critérios do nº 3 do artigo 26º da Lei-Quadro das ERI, onde se faz referência expressa ao “vencimento mensal do primeiro-ministro”, a verdade é que a CA entendeu que esse critério deveria ser entendido não como limite superior, mas sim como limite inferior. O valor a apurar, acima desse montante, deveria ser determinado com base nos restantes critérios afixados na lei, entre os quais se contam: “C1. A dimensão, a complexidade, a exigência e a responsabilidade inerentes às funções; C2. O impacto no mercado regulado do regime de taxas, tarifas ou contribuições que a entidade reguladora estabelece ou aufere; C3. As práticas habituais de mercado no setor; C4. A conjuntura económica, a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o país se encontre; C5. Outros critérios que entenda adequados atendendo às especificidades do setor de atividade reguladora”³.

Definido um escalonamento de remuneração entre presidente, vice-presidente e vogal de do conselho de administração da ERI, em que o vice-presidente e vogal recebem, respetivamente, 90% e 80% do vencimento do presidente, a CV dedicou-se a produzir uma extensa argumentação que pudesse acomodar o estabelecimento de um nível de remuneração que se enquadre no limite superior do auferido por outros membros de ERIs em funções. Entidades reguladoras como o Banco de Portugal, a CMVM, a ANACOM, a ERSE ou a Autoridade da Concorrência (AC) são mencionadas como referências da análise.

Assim, o intervalo onde, no entender da comissão de vencimentos, seria suposto caber o salário dos membros da administração da ANAC estaria entre o vencimento do 1º ministro e o presidente do Banco de Portugal⁴.

Após uma extensa e, aparente, intrincada análise de pseudo benchmarking a respeito da remuneração de outras entidades reguladoras, a CV concluiu que o valor de referência para o

³ Deliberação nº 1/2015 da ANAC, pg.1.

⁴ Valores referidos pela comissão de vencimentos da ANAC no seu parecer técnico/Decisão nº 1/2015.

presidente duma ERI como a ANAC não devia ser diferente do de outras entidades congéneres, e deveria equivaler, grosso modo, ao salário do vice-governador do Banco de Portugal, por ter sido este o vencimento adotado por aquelas e por se tratar do “grupo de Entidades Reguladoras que já gozavam de um estatuto de autonomia semelhante ao estabelecido na Lei-Quadro”. Segundo o parecer da comissão de vencimentos, esse valor “posiciona o CA da ANAC num nível de vencimentos em linha com as congéneres das Entidades Reguladoras mais consolidadas”.

Em termos práticos, a determinação de vencimentos pela CV não obedeceu, em concreto, a nenhum dos critérios enunciados na lei, mas apenas e tão só a um único critério que, longinquamente, se pode considerar como próximo: os salários auferidos por outras entidades reguladoras. Assim, apenas com alguma benevolência se pode entender que o critério C5 terá sido tido em consideração, mas no sentido à contrario do critério C4 (“A conjuntura económica, a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o país se encontre”). Como acontece sempre que se pretende aproveitar “os buracos da lei” nada melhor que invocar as rubricas de tipo “outros”, para procurar justificar o injustificável.

Se dúvidas restassem sobre a irrelevância substantiva no uso dos critérios enunciados para a determinação das remunerações dos Conselhos de Administração de outra ERI em função, por exemplo, das características específicas de cada setor de atividade ou mercado, é que a Comissão de Vencimentos da Autoridade de Mobilidade e Transportes (AMT), em deliberação emitida 3 dias antes de fazer o mesmo para a ANAC, determinou vencimentos para os membros do CA respetivo que diferem cerca de 300€ face aos da CA da ANAC.

Acresce que, apesar da lei-quadro apontar para 5 critérios a seguir no processo de cálculo das remunerações, a verdade é que a CV evita definir uma ponderação dos mesmos ou sequer uma hierarquização da importância de cada critério no apuramento final de um determinado nível de remuneração para os membros do CA da ERI em causa.

Desta forma, a dita Comissão de Vencimentos cumpre a função “útil” de, a coberto duma independência formal (apesar dos seus membros serem nomeados pelos ministros das tutelas), construir uma espécie de racional para a atribuição de salários milionários aos administradores das ERI, completamente ao arrepio da natureza pública das suas funções e do seu enquadramento funcional.

De notar que a maioria das nomeações dos administradores das ERI, bem como a fixação dos

respetivos salários, foram feitas no último ano de vida do governo PSD/CDS, por seis anos, num país que viveu e, na sua grande maioria, continua a viver, com salários de miséria e manchas sociais crescentes de pobreza e de carências de toda a ordem.

As audições realizadas no âmbito da 6ª Comissão Parlamentar – CEIOP - tiveram o condão de pôr a nu duas situações, que urge corrigir:

- a) A inutilidade das comissões de vencimentos;
- b) A inutilidade dos “critérios” para a “determinação das remunerações” dos membros das entidades reguladoras.

Nestes termos, o Bloco de Esquerda não poderia deixar de, em nome da justiça e da redução das desigualdades salariais, defender uma inversão completa da lógica que preside à fixação dos vencimentos na Administração Pública: os salários e demais remunerações devem respeitar princípios de proporcionalidade e de equidade relativa dentro da Administração do Estado, para ser possível distribuir melhor e pagar uma retribuição mais justa pelo trabalho desenvolvido em cada setor do Estado.

É neste contexto que se enquadram as propostas de eliminação das comissões de vencimentos e a alteração de algumas outras normas da Lei-quadro das ERIs e se defende que o enquadramento remuneratório dos gestores das ERI deve ser alinhado com o Estatuto do Gestor Público e o Estatuto Remuneratório dos Titulares de Cargos Políticos.

E, ao contrário do que sugere a Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, no nº 3 alínea d) do artigo 26º, não é aceitável que um gestor público receba mais do que o Primeiro-Ministro. Se alguém, para garantir a sua independência, precisa de ganhar mais do que o Primeiro-Ministro sabemos que dinheiro nenhum pode, de facto, garantir essa independência.

Por isso, esses supostos “critérios” para a determinação dos vencimentos das ERI devem ser substituídos por outros, cuja objetividade e escrutínio sejam enquadráveis no escalão de remunerações das diversas entidades públicas.

Quais? Na medida em que se trata de entidades públicas, a fixação dos vencimentos destes altos responsáveis deve ser compaginável com o normativo legal que rege o “Estatuto Remuneratório de Cargos Públicos” - Lei nº 4/85, de 9 de abril, com as alterações que, entretanto, ocorreram.

Quanto ao enquadramento do nível remuneratório dos membros dos Conselhos de Administração (CA) das Entidades Reguladoras Independentes (ERI) afigura-se que aquele deverá ser compaginado com o escalonamento, incluído nesse Estatuto, e correspondente aos membros do Governo (Capítulo IV). O mesmo se aplica aos gestores públicos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.

Isto porque se considera que, na hierarquia das funções públicas, a equivalência do grau de responsabilidade funcional dos membros dos CA das ERI face ao Primeiro-Ministro constitui claramente um exagero de avaliação. Na verdade, a responsabilidade política e funcional do Primeiro-Ministro é uma responsabilidade máxima sobre a totalidade da administração do Estado enquanto que a responsabilidade dos membros das ERI será apenas setorial. Além disso, o escrutínio da atividade do Primeiro Ministro é incomparavelmente superior e permanente por parte da Assembleia da República, situação que não acontece, de todo, com os administradores das ERI.

Em conformidade, os membros dos CA das ERI devem ser enquadrados num nível equiparável ao de “ministros por setor de atividade”. Nestes termos, a remuneração destas entidades públicas deve equivaler à dos responsáveis de uma pasta ministerial, não devendo a mesma (incluindo, despesas de representação) ser superior ao vencimento do ministro com a tutela setorial respetiva.

Assim, o presente Projeto de Lei determina que o Presidente do CA passe a ter o seu vencimento indexado ao de um Ministro, que segundo o artigo 12.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril, corresponde a 65% do valor auferido pelo Presidente da República. Os restantes membros do CA terão vencimentos que correspondem a uma percentagem do vencimento do Presidente da ERI.

Introduzem-se igualmente alterações substantivas à Lei-quadro, nomeadamente no articulado das “Incompatibilidades e impedimentos - Artigo 19º”, da “Duração e cessação do mandato - Artigo 20º” e do “Estatuto dos membros - Artigo 25º”.

As alterações ao artigo 19º corrigem o estabelecido no número 2, alargando o prazo de dois para três anos para os membros do conselho administração não poderem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas que antes regularam, a exemplo do que se encontra estabelecido na legislação conexas sobre os impedimentos definidos para o período pós-exercício de cargos públicos. Neste ponto, e pelas mesmas razões, são também

eliminadas as chamadas “compensações” remuneratórias, até aqui devidas por esse impedimento legal

No caso do artigo 20º sustenta-se que o nº 2 do referido artigo deve ser eliminado. A razão para tal proposta é, no essencial, a mesma questão de ética que reclama um designado “período de nojo”, quer para ocupar lugares em empresas tuteladas pela ERI, quer, por maioria de razão, em funções desenvolvidas no âmbito da própria entidade.

Por fim, as alterações sobre os pontos do artigo 25º decorrem quer da eliminação do artigo 26º - comissão de vencimentos, quer da alteração dos critérios orientadores do enquadramento remuneratório dos futuros membros dos conselhos de administração das ERI.

Quanto ao Estatuto do Gestor Público defendemos, em linha com as alterações propostas para as Entidades Reguladoras, que os membros dos CA devem auferir uma remuneração que não ultrapasse o vencimento de um ministro.

São estas as razões que fundamentam a apresentação, pelo Bloco de Esquerda, das propostas de alteração à Lei nº 67/2013, de 28 de agosto, a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e da alteração correlativa no Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei nº 71/2007 de 27 de março.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente Lei altera a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março.

Artigo 2.º

Alteração à Lei-Quadro das Entidades Reguladoras

Os artigos 19.º, 20.º e 25.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 19.º

Incompatibilidades e impedimentos

1 - [...].

2 - Depois da cessação do seu mandato e durante um período de seis anos os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora.

3 - [...].

4 - [...].

5 - [Revogado].

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...].

Artigo 20.º

Duração e cessação do mandato

1 - O mandato dos membros do conselho de administração tem a duração de seis anos, não sendo renovável.

2 - [Revogado].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

Artigo 25.º

Estatuto e remunerações dos membros

1 - [...].

2 - A remuneração do presidente do conselho de administração integra um vencimento mensal equivalente à remuneração de um ministro, nos termos do artigo 12º da Lei nº 4/85, de 9 de abril, e para despesas de representação, um abono mensal pago 12 vezes ao ano, o qual não pode ultrapassar 40% do respetivo abono mensal.

3 - A remuneração do vice-presidente do conselho de administração integra um vencimento mensal equivalente a 90% do vencimento do presidente, a que acrescem despesas de representação mensal que não podem ultrapassar 40% do respetivo vencimento mensal.

4 - A remuneração dos restantes membros do conselho de administração integra um vencimento mensal equivalente a 80% do vencimento do presidente, a que acrescem despesas de representação mensal que não podem ultrapassar 40% do respetivo vencimento mensal.

5 - [...].

6 - [...].”

Artigo 3.º

Alteração ao Estatuto do Gestor Público

O artigo 28.º do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 28.º

Remuneração

1 - A remuneração dos gestores públicos integra um vencimento mensal que não pode ultrapassar a remuneração de um Ministro, nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 4/85, de 9 de abril.

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8 - Mediante autorização expressa no ato de designação ou eleição, os gestores podem optar pelo vencimento do lugar de origem, não podendo, todavia, exceder, salvo no caso do número seguinte, o vencimento mensal referido no n.º 1.

9 - [...].

10 - [...].”

Artigo 4.º

Norma revogatória

São revogados o n.º 5 do artigo 19.º, o n.º 2 do artigo 20.º e o artigo 26.º, com a epígrafe “Comissão de Vencimentos”, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

1- A presente Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

2 - A presente Lei aplica-se a todos os membros de conselhos de administração no âmbito da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e pelo Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que sejam nomeados ou eleitos após a sua publicação, sem prejuízo de alterações de remuneração que se apliquem, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas.

Assembleia da República, 20 de abril de 2016.

As deputadas e os deputados do Bloco de Esquerda,