

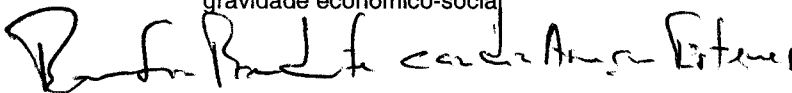
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Exma. Senhora
Presidente da Assembleia da República

Of. n.º **4** / COFAP / 2012

04-01-2012

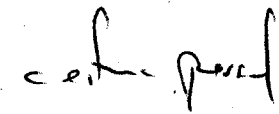
Assunto: Petição nº 87/XI/1ª – Solicitam a redução dos salários dos gestores públicos das empresas públicas e/ou participadas com capitais públicos, entre 20% e 80% e a eliminação de bónus e prémios deles emergentes, revertendo as verbas para a constituição de um fundo de reserva para acudir a situações de maior gravidade económico-social

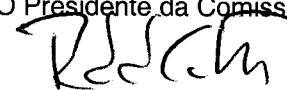


Junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o Relatório Final referente à Petição nº 87/XI/1ª – “Solicitam a redução dos salários dos gestores públicos das empresas públicas e/ou participadas com capitais públicos, entre 20% e 80% e a eliminação de bónus e prémios deles emergentes, revertendo as verbas para a constituição de um fundo de reserva para acudir a situações de maior gravidade económico-social”, de iniciativa de António Martins Moreira e outros, cujo parecer, aprovado por unanimidade na reunião da Comissão de 04 de Janeiro de 2012, é o seguinte:

1. “Que a Petição n.º 87/XI/1.ª, por ser subscrita por mais de 4.000 cidadãos, seja remetida a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República para agendamento da sua apreciação em Plenário, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.
2. Que o presente relatório seja enviado Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º do referido diploma legal.
3. Que deve ser dado conhecimento da presente petição e dos respetivos relatórios aos Grupos Parlamentares para os efeitos que entenderem adequados.
4. Que ao primeiro subscritor da petição seja dado conhecimento do presente relatório.”

Nestes termos, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei o peticionário do presente relatório.

Com os melhores cumprimentos, 

O Presidente da Comissão,

(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório Final

Petição n.º 87/XI/1.^a

Peticionário: António

Martins Moreira

N.º de assinaturas: 4.909

Assunto: "Solicitam a redução dos salários dos gestores públicos das empresas públicas e/ou participadas com capitais públicos, entre 20% e 80% e a eliminação de bónus e prémios deles emergentes, revertendo as verbas para a constituição de um fundo de reserva para acudir a situações de maior gravidade económico-social"

I – Nota Prévia

1. A presente petição em nome colectivo, subscrita por 4.909 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República no dia 23 de Julho de 2010, tendo sido remetida por Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República à Comissão de Orçamento e Finanças para apreciação.
2. Em conformidade com a alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º da Lei do Exercício do Direito de Petição, a petição n.º 87/XI/1.^a foi publicada, na íntegra, no Diário da Assembleia da República II Série B n.º 1/XI/2.^a, de 18 de Setembro de 2010.
3. Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º da Lei do Exercício do Direito de Petição, a audição dos peticionários pela Comissão ou delegação desta é obrigatória, uma vez que a petição é subscrita por mais de 1.000 cidadãos.
4. Por se tratar de uma petição subscrita por mais de 4.000 cidadãos, deve a presente petição ser posteriormente objecto de apreciação e discussão em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

II – Objecto da Petição

1. Através da petição n.º 87/XI, os seus subscritores solicitam a intervenção da Assembleia da República no sentido de se proceder a uma redução, *“em percentagem adequada e justa”*, entre 20% e 80% dos salários dos gestores das empresas públicas ou com participação de capitais públicos, bem como à eliminação de todos os bónus e prémios que lhes estão associados. Ressalvam que tal revisão deve ser promovida *“salvaguardando a dignidade, a relevância e o prestígio das respectivas funções e seus titulares”*.

2. Os peticionários propõem que a redução dos vencimentos dos gestores tenha como objectivo a constituição de um fundo de reserva destinado a *“acudir às situações de maior gravidade económico-social”*, tendo em conta o que consideram ser as *“injustas, graves e preocupantes assimetrias”* do tecido social português, designadamente os cerca de 2.000.000 de pobres e cerca de 200 mil cidadãos a viverem abaixo do limiar de pobreza, contrastando com a *“abastada classe de gestores públicos que vêm auferindo elevadíssimos salários, bónus e prémios com eles conexos, pagos com dinheiros públicos”*.
3. Referem ainda os peticionários que “os nossos Gestores Públicos auferem, em média, cerca de 50% a mais que os congéneres dos nossos parceiros da zona euro, enquanto os nossos trabalhadores recebem, em média, cerca de metade dos trabalhadores desses parceiros comunitários”.

III – Análise da Petição

1. O objecto da petição encontra-se especificado, o texto é inteligível e os seus subscritores estão correctamente identificados, reunindo os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (Lei do Exercício do Direito de Petição), com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho, e 45/2007, de 24 de Agosto, pelo que foi admitida pela Comissão em 15 de Setembro de 2010.
2. Considera-se que a modalidade da presente petição se enquadra no previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei do Exercício de Petição.

IV – Diligências Efectuadas

Relatório Intercalar

1. Em 28 de Março de 2011 foi apresentado à Comissão de Orçamento e Finanças Relatório Intercalar desta Petição e ao abrigo do n.º 1 do artigo 20.º da Lei do Exercício de Petição, ficou decidido remeter cópia a S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças para que se pronunciasse sobre o teor da mesma.
2. Decidiu-se ainda notificar os peticionários, na pessoa do primeiro subscritor, para efeitos de audição obrigatória, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 21.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.
3. O Ministro de Estado e das Finanças do anterior Governo não se pronunciou sobre a presente petição.

Transição da Petição

1. Esta petição transitou para a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública na XII Legislatura
2. Em 18 de Julho de 2011, foi nomeado como relator o Deputado ora signatário para elaboração do presente relatório.
3. Na sequência da mudança do Governo e da conseqüente alteração dos responsáveis no Ministério das Finanças, foi determinado em 4 de Agosto de 2011 remeter novamente, nos termos do Parecer do Relatório Intercalar, “cópia da petição a S. Exa. O Ministro de Estado e das Finanças, através de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da Republica, para que se pronuncie sobre o teor da mesma”.
4. Foi também notificado o 1º subscritor da petição para a Audição Obrigatória.

Audição dos Peticionários

1. A audição ocorreu em 30 de Agosto de 2011 e os petiçãoários foram representados por António Martins Moreira, Armindo Jacinto, Vítor Rodrigues, Tiago Oliveira, Aníbal Branco e Artur Machado.
2. Foram recebidos pelo Deputado Relator e pelos Deputados Carlos Santos Silva do PSD e João Almeida do CDS/PP.
3. Na audição os petiçãoários reiteraram o conteúdo dos fundamentos da petição apresentada, expressando ainda a preocupação pela pobreza crescente em que cada vez mais portugueses se viam mergulhados, em contraste gritante com os salários dos gestores públicos.
4. Salientaram o caso de ex-combatentes (como era o caso de 3 petiçãoários presentes), considerando que, após anos a lutar pela Pátria, não eram por ela reconhecidos.

Resposta do Governo

Em 18 de Outubro, o Gabinete de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, através do Gabinete S. Exa. a Secretária de Estado dos Assuntos Parlamentares e da Igualdade, remeteu resposta a esta Comissão¹, em que poderemos destacar os aspectos mais relevantes:

a) Remunerações dos Gestores Públicos

“A matéria referente às remunerações atribuídas aos gestores públicos no âmbito das empresas de capitais públicos, isto é, a todas as empresas que correspondam à noção legal de empresa pública, resultante do disposto no artigo 3.º do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado, tem vindo a ser regulada por um quadro normativo que,

¹ A resposta do Governo pode ser consultada aqui:
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetallePeticao.aspx?BID=12017>.

como afirma o Tribunal de Contas², se mostra hoje “(...) *complexo, descontinuado, insuficiente e inadequado, por estar desajustado do contexto da realidade económica e empresarial do SEE.*”

b) Sistema Remuneratório

Diz-nos o Governo que “de acordo com o disposto no n.º 1 da RCM³, o sistema remuneratório aplicável aos gestores públicos é processado com base na fixação de um valor padrão, a rever anualmente por despacho do Ministro das Finanças. Esse valor padrão deve, por seu turno, ser ponderado por referência à dimensão da empresa em causa, bem como à complexidade da respectiva gestão.

No que respeita à delimitação da dimensão das empresas, o n.º 3 da RCM consagra a existência de três grupos, a que correspondem a diferentes níveis de complexidade, a saber: integram o Grupo A as empresas com nível de complexidade mais elevado; no Grupo B encontram-se as empresas com nível de complexidade intermédio; e, por fim, o Grupo C abrange as empresas com o nível de complexidade menos elevado.”

Para a concretização dos níveis de complexidade referidos, para o cálculo do valor padrão são considerados indicadores de dimensão das empresas, bem como ao cargo específico desempenhado pelo gestor público. O valor padrão é anualmente actualizado por despacho do Ministro de Estado e das Finanças.

c) Âmbito de Aplicação

“A aplicação do regime resultante da RCM não tem sido pacífica no que respeita à globalidade do universo de entidades que integram o sector empresarial do Estado.

² - Cfr. Relatório de Auditoria à remuneração dos gestores Públicos e práticas de Bom Governo das Sociedades Públicas, n.º 28/03, 2ª Secção, pág. 11.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 8 de Agosto.

Com efeito, tendo em conta a distinção conceptual que, até à entrada em vigor do actual Regime Geral do Sector Empresarial do Estado separava as empresas públicas (anteriormente reguladas pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril) e as sociedades de capitais públicos, foi-se construindo o entendimento segundo o qual a aplicação da RCM seria imperativa apenas para as empresas públicas não societárias, mas já não para aquelas que assumissem forma de sociedade comercial.”

“No que respeita à fixação das remunerações a atribuir aos administradores de sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, tem-se verificado, na prática, que as regras previstas na RCM não lhes têm sido aplicadas, o que se traduz na fixação de remunerações que acompanham as práticas correntes no mercado no âmbito de cada sector de actividade em que operem. Esta actuação tem sido sustentada, até ao momento, não apenas pela circunstância de estas sociedades terem forma e regime jurídico submetidos ao direito privado, mas também com suporte em diversos despachos ministeriais, dos quais se destacam os seguintes:

- Despacho n.º 304/94-F, de 18 de Março, que regulamenta o funcionamento das comissões de vencimento nas sociedades anónimas nas quais o Estado é accionista maioritário;
- Despacho n.º 9804/98, de 9 de Junho, que regulamenta o modo como devem ser fixadas as remunerações dos órgãos sociais nas sociedades anónimas em que o Estado é accionista maioritário;
- Despacho n.º 101277/99, de 6 de Maio, que esclareceu que a fixação das remunerações a conferir aos administradores deveria ser adoptada por referência ao regime da RCM n.º 29/89. No entanto este despacho estabeleceu também que as componentes remuneratórias ali não previstas ou que excedessem os limites ali estabelecidos se consideram, ainda assim, legítimas e regulares, desde que devidamente aprovadas em assembleia geral ou pela comissão de fixação de remunerações.”

Refere-nos ainda o Governo que se desenvolveu “uma actuação dual no que respeita à fixação das remunerações a atribuir aos gestores públicos, de tal modo que a RCM tem vindo a ser aplicada às empresas públicas tradicionais, que actualmente se

designam “entidades públicas empresariais”, mas já não às sociedades de capitais públicos, muito embora estas últimas, a partir de 1999, tenham passado a ser consideradas também, de facto e de direito, empresas públicas.”

d) Evolução

Este quadro sofreu diversos desenvolvimentos, “os quais foram em grande medida despoletados pelo novo regime do sector empresarial do Estado, que alterou por completo o paradigma bipartido anteriormente existente, e que relegava, para plano autónomo e distante das preocupações básicas da *gestão da res pública*, as sociedades de capitais públicos. A par deste regime, cumpre também destacar o novo Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-lei n.º 71/2007, de 27 de Março, o qual veio actualizar, em particular, o regime remuneratório aplicável aos gestores públicos, revogando, entre outros diplomas, a RCM, conforme resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 42.º do referido diploma.”

“Em 27 de Março de 2007 foi publicado o novo Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-lei n.º 71/2007, respondendo assim a uma necessidade premente de reformulação de uma matéria relevante, cuja disciplina jurídica, consagrada no Decreto-Lei n.º 831/76, de 25 de Novembro, se encontrava totalmente desajustada da realidade actual.

Este diploma dedica especial atenção ao regime remuneratório aplicável aos gestores públicos, estabelecendo normas detalhadas no que respeita às componentes – fixa e variável – das remunerações, assim como às remunerações a atribuir em caso de acumulação, utilização de cartões de crédito, de telefones móveis e de viaturas, mas também benefícios sociais e pensões (cfr. o disposto nos artigos 28º a 35º deste Decreto-lei n.º 71/2007, de 27 de Março.

Desta forma, o novo estatuto vem desenvolver e adaptar o regime remuneratório aplicável aos gestores públicos, adaptando e modernizando a respectiva disciplina

jurídica, agora condensada num instrumento legislativo de hierarquia claramente superior, o que por seu turno atesta da relevância da matéria em causa.”

De acordo com o disposto no n.º 7 do artigo 28º do novo Estatuto determina-se que *“as componentes fixa e variável da remuneração dos gestores públicos são determinadas, em concreto, em função da complexidade, exigência e responsabilidade inerentes às respectivas funções e atendendo às práticas normais de mercado no respectivo sector de actividade, sem prejuízo das orientações previstas no artigo 11º do decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.”*

“Apesar de se manter como critério de fixação da remuneração a complexidade da empresa, na verdade o ponto principal a destacar é que essa remuneração deverá agora ser fixada **atendendo às práticas normais de mercado no respectivo sector de actividade.**”

Refere ainda o Governo que “importa ponderar não apenas precauções de contenção e razoabilidade nos montantes retirados ao erário público para remunerar gestores, mas também enquadrar essas preocupações, que são inteiramente legítimas, com a necessidade de evitar neste domínio um fenómeno de selecção adversa”. Afirma ainda que “se o desfasamento remuneratório de fizer sentir de forma desproporcionada em face daqueles que são os valores comuns de mercado para o exercício de funções semelhantes, a consequência” será...o recrutamento “para o nobre exercício de funções em gestão pública não aqueles que se revelem mais qualificados, mas sim, essencialmente, aqueles que não tenham condições e ser absorvidos pelo mercado.”

Importa referir ainda que “a componente variável da remuneração a atribuir aos gestores públicos corresponde, nos termos do n.º 8 do artigo 28º do novo Estatuto do Gestor Público *“ a um prémio estabelecido, nos termos dos números anteriores, atendendo especialmente ao desempenho de cada gestor público e dependendo a sua atribuição, nos termos do n.º 6, da efectiva concretização de objectivos previamente determinados.”*

Sublinha também que, “de acordo com o n.º 3 do artigo 29º deste Estatuto, a componente variável da remuneração só se aplica aos administradores executivos. Este aspecto é da maior relevância, uma vez que espelha a adopção de um importante princípio de bom governo: o *pay for performance.*”

Conclui a informação do Governo “que a pretensão aduzida pela petição a que ora se responde não se afigura razoável face aos argumentos expostos. Pelo contrário, baixar as remunerações dos gestores públicos dentro do espectro proposto (entre 20% e 80%), juntamente com a eliminação de prémios de gestão, ou seja, a eliminação da componente variável da respectiva remuneração, seria não apenas irrazoável como também propiciadora de sérias dificuldades na atracção de gestores competentes e qualificados, que possam contribuir com o seu *know-how* especializado em proveito da causa pública. Por outro lado, uma tal medida seria certamente “compensada” com uma subida da componente fixa da remuneração, o que, por seu turno, conduziria a maiores gastos fixos para o Estado, que passaria a pagar uma factura mais pesada, sem ter o poder de modelar a remuneração efectivamente atribuída, na medida em que deixaria de ter a possibilidade de, quanto a este aspecto, controlar e avaliar a *performance* do respectivo beneficiário.”

Diz-nos ainda que “para além das modificações introduzidas em sede de remunerações de gestores públicos por via do novo Estatuto, mais recentemente, esta matéria tem vindo a ser enquadrada no esforço de contenção de despesa pública, determinando cortes nas referidas remunerações. Destacam-se a este propósito as seguintes Resoluções:

- RCM n.º 5696-A/2010, de 29 de Março, que veio aplicar a todo o sector empresarial do Estado, uma política de contenção de custos acrescida, designadamente no tocante a remunerações dos membros dos respectivos órgãos de administração, determinando assim, e em consequência, a não atribuição, durante os anos de 2010 e 2011, de qualquer componente variável da remuneração.

- RCM n.º 1/2011, de 1 de Janeiro, que estabeleceu normas de redução remuneratória aplicáveis a todas as empresas públicas, institucionais e societárias, a efectuar de forma idêntica à aplicável à restante Administração Pública e impôs a redução efectiva de 5% dos custos globais suportados com as remunerações totais ilíquidas.”

“Por outro lado, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 2011) instituiu uma redução das remunerações dos gestores das empresas públicas de moldes equivalentes às fixadas para a Administração Pública. A mesma Lei



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

estipula que até 2013 não pode haver retribuições variáveis de desempenho aos órgãos de administração das empresas do sector empresarial do Estado, das empresas públicas, das empresas participadas e ainda as empresas detidas, directa ou indirectamente, por todas as entidades públicas estaduais, nomeadamente as dos sectores empresariais regionais e municipais (*vide* artigos 19.º, 22.º, 29.º, 30.º, 31.º 77.º), opção esta que se afasta das práticas de bom governo mas que no entanto vai, em alguma medida, de encontro à pretensão apresentada nesta petição.

Por fim, sublinha-se que esta matéria será objecto de análise e ponderação no âmbito das reformas legislativas que serão adoptadas até ao final do presente ano no âmbito da reestruturação do Sector Empresarial do Estado.

e) Conclusão

A resposta do Gabinete de S. Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, “reconhece que há muito há a fazer nesta matéria”, sendo certo que está demonstrado “que a fixação das remunerações dos gestores públicos se baseia em critérios objectivos, que procuram alcançar a compatibilização possível entre a razoabilidade que deve presidir no que respeita ao dispêndio do erário público e necessidade de atrair quadros qualificados necessários para a boa administração do sector empresarial do estado.”

Sublinha que “a matéria respeitante às remunerações dos gestores públicos e racionalização do sector empresarial do Estado foi assumida pelo actual Governo como ponto crucial, a carecer de resposta adequada.”

Refere finalmente que se encontra em fase de preparação um projecto de diploma que visa introduzir significativas alterações ao Estatuto do Gestor Público, no sentido de garantir que o recrutamento dos profissionais que venham a prestar funções nesta área se processe de acordo com critérios transparentes, objectivos e isentos, baseados na respectiva competência e mérito profissional.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Conselho de Ministros de dia 9 de Novembro aprovou um Decreto-lei que modifica as regras de recrutamento e selecção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios.


V - Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é do seguinte parecer:

1. Que a Petição n.º 87/XI/1.^a, por ser subscrita por mais de 4.000 cidadãos, seja remetida a Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República para agendamento da sua apreciação em Plenário, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.
2. Que o presente relatório seja enviado Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º do referido diploma legal.
3. Que deve ser dado conhecimento da presente petição e dos respectivos relatórios aos Grupos Parlamentares para os efeitos que entenderem adequados.
4. Que ao primeiro subscritor da petição seja dado conhecimento do presente relatório.

Assembleia da República, 21 de Dezembro de 2011.

O Deputado Relator


(Afonso Oliveira)

O Presidente da Comissão


(Eduardo Cabrita)