



Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

PARECER

Proposta de Lei n.º 109/XV/2.ª (GOV)

Relator: Deputado
Nuno Carvalho

Aprova o Orçamento do Estado para 2024

Índice

PARTE I – Considerandos

- A) Enquadramento Económico**
- B) Política Orçamental para 2024**
- C) Política Orçamental no âmbito do Trabalho, Segurança Social e Inclusão**
- D) Receita e Despesa da Segurança Social**
- E) Sustentabilidade financeira da Segurança Social**

PARTE II – Opinião do Deputado Autor do Parecer

PARTE III – Conclusões e Parecer

PARTE I - CONSIDERANDOS

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Proposta de Lei n.º 109/XV/2.^a, que Aprova o Orçamento do Estado para 2024.

A Proposta de Lei foi admitida a 10 de outubro de 2023 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 e Finanças, 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, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

A) Enquadramento Económico

O Relatório do Orçamento do Estado para 2024 (designado adiante de OE2024), apresentado pelo XXIII Governo Constitucional, faz um enquadramento referindo que as perspetivas internacionais permanecem rodeadas de uma elevada incerteza. As tensões geopolíticas associadas ao prolongamento da guerra na Ucrânia – e acrescenta-se o recente conflito entre Israel e o grupo terrorista Hamas – são um importante fator de incerteza, mantendo elevados os riscos de fragmentação no comércio internacional. Não obstante a gradual desaceleração da inflação a nível global, o crescimento dos preços permanece num nível historicamente elevado, assistindo-se, nos últimos meses, a um recrudescimento de pressões ascendentes devido sobretudo à subida do preço do petróleo nos mercados internacionais.

Nos próximos meses, a atividade económica mundial continuará condicionada pela inflação ainda elevada e pelo aumento dos custos de financiamento de

empresas, famílias e soberanos. A maior restritividade da política monetária, muito sincronizada entre os principais bancos centrais, poderá também fazer recrudescer a incerteza nos mercados financeiros, apesar da gradual redução da volatilidade após a turbulência verificada no setor bancário, com o colapso de alguns bancos nos EUA e na Suíça no início do ano. Na Europa, acresce a dificuldade de reequilíbrio orçamental num conjunto significativo de Estados-Membros, que, com a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, constitui outro fator de incerteza.

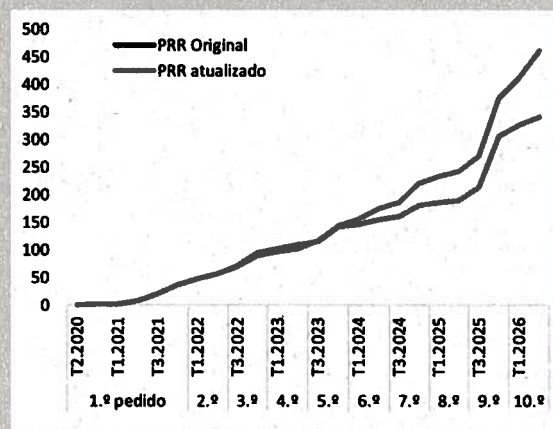
As previsões mais recentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) apontam para um abrandamento do crescimento da economia mundial para 3% em 2023 (3,3% em 2022), com grande disparidade entre regiões e setores. Em particular, o abrandamento é explicado pelo enfraquecimento da generalidade das economias avançadas, já que o PIB do conjunto dos países emergentes deverá estabilizar em torno de 4%. No caso da área do euro, a OCDE antecipa uma desaceleração do PIB para 0,6% no conjunto de 2023 (3,4% em 2022), uma revisão em baixa de 0,3 pp face à estimativa de junho. O comércio mundial de bens e serviços deverá desacelerar significativamente em 2023, prevendo-se um crescimento de 2%, muito inferior ao do período entre 2000 e 2019 (média de 4,9%).

No primeiro semestre do ano, o PIB português cresceu 2,5% em termos homólogos e 1,7% face ao segundo semestre de 2022. Para a segunda metade do ano, os indicadores de atividade disponíveis apontam para uma desaceleração. O indicador diário de atividade económica do Banco de Portugal, que sugeria crescimentos homólogos de 2,8% e 1,8%, respetivamente, no primeiro e segundo trimestres, aponta para um crescimento inferior no terceiro trimestre do ano (1,3%). No que concerne aos indicadores de confiança setorial, os primeiros meses do terceiro trimestre evidenciam igualmente sinais de desaceleração.

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português obteve aprovação através da Decisão de Execução do Conselho Europeu e do Parlamento em 13

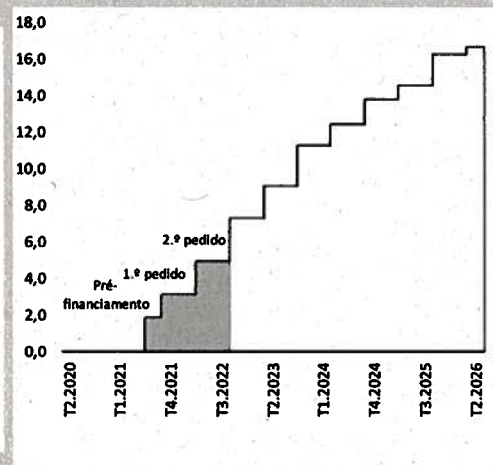
de julho de 2021. Em 25 de maio de 2023, Portugal submeteu à Comissão Europeia uma versão revista do PRR. A revisão da chave de alocação traduziu-se num aumento de 1,6 mil milhões de euros no montante de subvenções disponível para financiar os projetos do PRR. Adicionalmente, Portugal solicitou mais 703 milhões de euros de subvenções ao abrigo do REPowerEU, 81 milhões de euros relativos à sua participação na Reserva de Ajustamento ao Brexit e 3,2 mil milhões de empréstimos. Assim, a dotação total do PRR passaria para 22,2 mil milhões de euros (o que compara com os 16,6 mil milhões do PRR inicial). No PRR atualizado, Portugal propõe-se implementar 12 reformas adicionais e mais 34 investimentos do que o inicialmente considerado, num total de 44 reformas e 117 investimentos.

Gráfico 1.34. Calendarização dos marcos e metas
(em número)

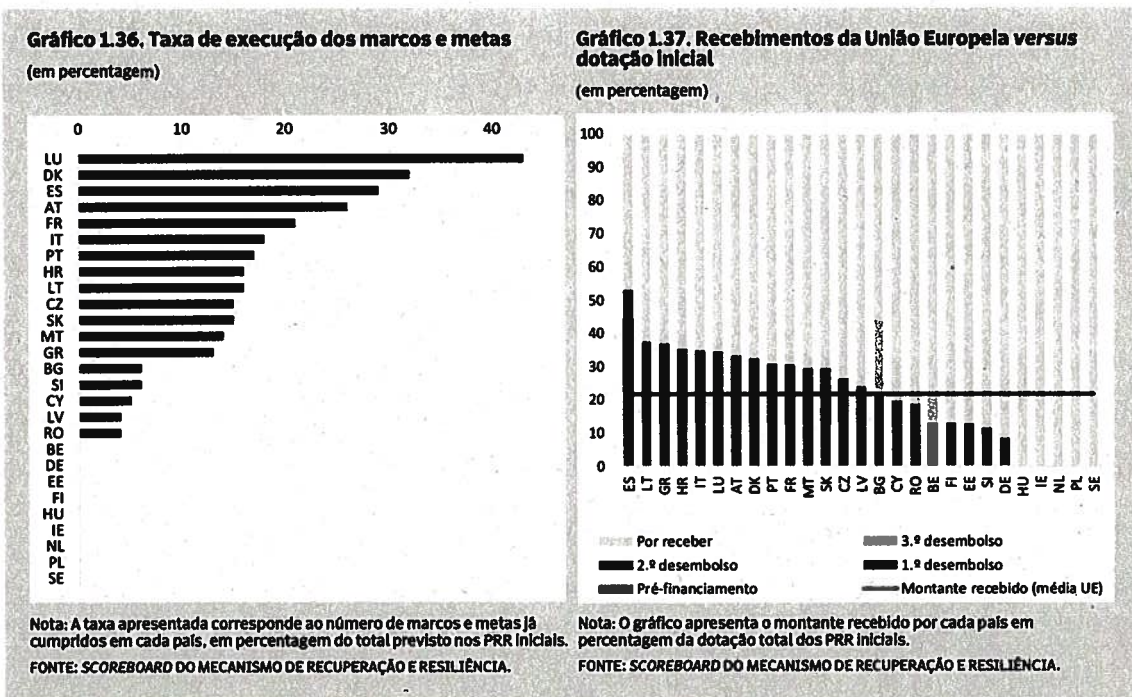


FONTE: RECUPERAR PORTUGAL.

Gráfico 1.35. Calendarização dos pedidos de desembolso
(em milhares de milhões de euros)



FONTE: RECUPERAR PORTUGAL.



A economia mundial deve abrandar ligeiramente em 2024, estando previsto um crescimento de 2,7% (3% em 2023), de acordo com as previsões intercalares da OCDE de setembro de 2023. Esta previsão indica uma revisão em baixa em 0,2 pp face à projeção anterior (junho de 2023).

De entre os principais parceiros comerciais de Portugal, a economia da área do euro deverá apresentar um crescimento de 1% em 2024, representando uma melhoria face à estimativa para 2023 (0,7%). Neste contexto, a OCDE antevê uma recuperação da Alemanha, com um crescimento de 0,9% após uma recessão em 2023, e um crescimento de 1,2% em França (1% previsto para 2023). Porém, antecipa um abrandamento do PIB de Espanha para 1,9% em 2024 (2,3% em 2023), apesar de manter um crescimento acima da média da área do euro, e uma estabilização do crescimento de 0,8% para a Itália. Quanto aos parceiros comerciais fora do espaço europeu, a OCDE projeta um abrandamento da economia norte americana para um crescimento de 1,3% em 2024 (2,2% em 2023) e uma melhoria no Reino Unido, para 0,8% (0,3% em 2023). Assim, a procura externa relevante para a economia portuguesa deve

acelerar em 2024 para 2,6%, após o abrandamento significativo em 2023 (1,6%, que compara com 8,3% em 2022).

De acordo com as expetativas implícitas nos mercados de futuros, o preço do petróleo deverá abrandar ligeiramente em 2024, para cerca de 81 USD/bbl, comparado com valores previstos de 83 USD/bbl para 2023. Em relação ao preço em dólares das matérias-primas não energéticas, o BCE prevê uma diminuição de 3,1% da média anual para 2024, uma contração menos significativa do que a verificada em 2023 (-13,6% em termos homólogos).

Quanto à política monetária na área do euro, projeta-se que continue a ser restritiva em 2024, para trazer a taxa de inflação para o objetivo de estabilidade de preços. Considerando o mercado de futuros, as taxas de juro de curto prazo da área do euro devem continuar a subir para 3,7%, em média, em 2024 (de um valor previsto de 3,4%, em média, em 2023).

A economia portuguesa deverá desacelerar em 2024, num contexto marcado pela persistência de um elevado grau de incerteza geopolítica, bem como por uma política monetária restritiva cujos efeitos ainda não se materializaram em pleno.

Após crescer 2,2% em 2023, com uma evolução contida do crescimento em cadeia na segunda metade do ano, prevê-se que o PIB cresça 1,5% em termos reais em 2024. Pese embora a desaceleração nos mercados externos que tem vindo a acentuar-se ao longo do ano, as exportações de bens e serviços deverão crescer 4,3%, acima das importações (1,8%). Por seu turno, a procura interna assenta num crescimento semelhante do consumo privado e do investimento (1,1% e 1,3%, respetivamente), num contexto em que as políticas públicas de apoio à manutenção do rendimento das famílias e a execução do Plano de Recuperação e Resiliência, respetivamente, desempenham um papel de relevo. O crescimento estimado do PIB é 0,4 pp superior ao projetado no Programa de Estabilidade, em abril passado, refletindo uma melhoria mais acentuada no consumo privado e nas exportações, e apesar do comportamento abaixo do esperado do investimento.

Em 2024, o crescimento do PIB assentará sobretudo na procura interna, num contexto em que se antecipa um menor dinamismo das exportações, particularmente de bens, fruto de uma conjuntura internacional mais adversa. Com efeito, o consumo privado manterá um crescimento moderado (1,1%). Esta evolução reflete uma dinâmica positiva do mercado de trabalho, o aumento da produtividade e das remunerações, bem como o impacto de um conjunto de medidas de política.

O emprego deverá crescer 1,1% e 0,4% em 2023 e 2024, respetivamente, enquanto a taxa de desemprego se mantém inalterada nos 6,7% da população ativa (6% em 2022).

A inflação, medida pela variação do IHPC, deverá desacelerar para 5,3% em 2023 e para 3,3% no ano seguinte. O IPC deverá abrandar de 4,6% em 2023 para 2,9% em 2024, com a diferença entre os dois índices a refletir diferenças na composição do cabaz

B) Política Orçamental para 2024

Tendo em conta o enquadramento anteriormente referido, entende o Governo, perante uma conjuntura externa marcada por abrandamento económico e relevantes tensões geopolíticas, e de acordo com os desafios previstos que enfrenta a economia nacional, que o OE2024 apresenta-se com três prioridades: (i) reforçar os rendimentos, (ii) promover o investimento e (iii) proteger o futuro.

Para cumprir a primeira prioridade, o OE2024 apresenta como principais medidas uma redução transversal do IRS, tendo em conta que as contas públicas estão equilibradas, e dado o dinamismo do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, os salários da função pública serão aumentados e o Orçamento incorpora já os impactos da subida do salário mínimo nacional para os 820 euros mensais, conforme acordado com os parceiros sociais. Preveem-se medidas para os jovens (como a melhoria do regime do IRS Jovem), apoios para os pais (como o alargamento da gratuitidade das creches e o reforço estrutural do abono de família) e a atualização de pensões para os reformados. Reforça-se o apoio

à habitação, por exemplo, com medidas para expandir o parque habitacional público, com medidas para estabilizar a prestação de quem tem crédito à habitação e reduzir os juros suportados através do reforço da bonificação e com medidas para apoiar quem é inquilino.

Para cumprir a segunda prioridade, o OE2024 prevê medidas para acelerar o investimento público e melhorar os serviços públicos, para capitalizar as empresas e para incentivar a utilização de transportes públicos. Destaca-se o programa de recuperação e reabilitação das escolas. Sublinha-se a procura de resposta às dificuldades encontradas na saúde, reforçando a sua dotação orçamental, mas também propondo reformas e melhorias como o alargamento das unidades locais de saúde a todo o país. Mantêm-se os preços dos passes dos transportes públicos, alarga-se o passe social e reforça-se o financiamento às empresas de transporte, reconhecendo que a sustentabilidade das economias exige uma mobilidade mais verde e a redução da pegada ecológica. Aplicam-se ainda medidas para melhorar a capitalização das empresas e a inovação, com enfoque no reforço de uma medida de incentivo à capitalização das empresas e na melhoria do regime fiscal de apoio ao investimento.

Para cumprir a terceira prioridade, o OE2024 prevê que sejam assegurados saldos orçamentais equilibrados, em que a dívida pública deverá ficar abaixo de 100% do PIB.

C) Política Orçamental no âmbito do Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Quando apreciamos o OE2024 nas áreas de competência da 10.^a Comissão Parlamentar, é referido que se prosseguem as seguintes prioridades: (i) a resposta aos desafios demográficos; (ii) o combate às desigualdades, à pobreza e à discriminação; (iii) a implementação da agenda para o trabalho digno e do acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade; (iv) a promoção do emprego qualificado, enquanto instrumento

das transições digital e ecológica; (v) e a requalificação e o alargamento da rede de equipamentos sociais.

O PRR e o Programa Pessoas 2030, em paralelo com a execução do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, contribuirão para reforçar o potencial de crescimento, a criação de postos de trabalho e a resiliência económica, social e institucional.

Sobre a primeira prioridade, o Relatório do OE2024 prevê que sejam invertidas as atuais tendências demográficas, o que passa por permitir projetos de vida estáveis e melhores condições de vida, através da valorização dos salários, promover a estabilidade e qualidade do emprego, conciliar o trabalho com a vida pessoal e familiar e aperfeiçoar instrumentos de regulação do mercado de trabalho. Em 2024, a gratuidade de frequência de creche será alargada a todas as crianças que ingressam até ao 3.º ano de creche. A medida beneficiará também do aumento do número de lugares em creche e da simplificação do processo de reconversão de salas de respostas sociais para a infância em salas de creche, com reforço adicional no âmbito do PRR.

Sobre a segunda prioridade, o Relatório OE2024 prevê a implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-30, guiada pelo respetivo Plano de Ação. Aumenta-se o RSI para 46,5% do IAS, num processo de convergência com a pensão social, e os valores de referência do CSI e do Complemento da PSI convergem já em 2024 com o Limiar de Pobreza. Prevê ainda a política de planeamento nacional de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens, alicerçada na cooperação e coordenação setorial, através da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024. São reforçados estruturalmente, em 22 euros mensais, todos os montantes do Abono de Família, para incorporar os apoios extraordinários de 2023 de combate à inflação. Também é previsto reforçar e simplificar o sistema de proteção social, a fim de reduzir a complexidade e diversidade das prestações, bem como a aprofundar a transformação digital da Segurança Social, promovendo um modelo de interação com as pessoas e as empresas mais ágil. Em 2024 serão iniciadas duas medidas

relevantes de simplificação e alcance: o Código das Prestações Sociais e a criação da Prestação Social Única (PSU). A criação do Código das Prestações Sociais pretende simplificar e harmonizar a legislação enquadradora de todas as prestações sociais existentes no país. A PSU visa consolidar um conjunto de prestações sociais e promover um acesso mais simples e direto. As duas medidas visam a simplificação do acesso às prestações de proteção social dos cidadãos em situação de vulnerabilidade económica.

Sobre a terceira prioridade, o Relatório OE2024 prevê que, quanto ao Livro Verde do Futuro da Segurança e Saúde no Trabalho será auscultada a sociedade civil para proceder à revisão do atual regime jurídico. Pretende-se ainda promover processos de adequação dos contextos de trabalho, estudando a criação de um mecanismo que permita o acesso à reforma a tempo parcial, numa saída gradual e progressiva da vida ativa. O Programa Garantia Jovem será reforçado através de uma nova estratégia que o tornará mais próximo do seu público-alvo. A execução do Programa Avançar, que visa reforçar o Compromisso Emprego Sustentável, constitui mais um instrumento de valorização dos jovens. Terão ainda continuidade os apoios à inserção social, quer através da dinamização de medidas em curso, quer do aprofundamento de apoios à criação do próprio emprego.

Sobre a quarta prioridade, o Relatório OE2024 prevê que os acordos celebrados em sede de Comissão Permanente de Concertação Social serão estratégicos para o novo impulso à formação profissional e à modernização da oferta formativa, alinhada com os desafios do futuro do trabalho e modernizando os centros de formação. Será concluída a primeira avaliação externa e de impacto dos Centros de Gestão Participada. A melhoria dos níveis de qualificação dos trabalhadores será promovida através do reforço do Programa Qualifica que, mobilizando verbas do PRR, continuará a conceder apoios a adultos com baixos níveis de qualificações.

Relativamente à Inclusão Social, o Relatório do OE 2024 refere que se iniciará um processo de unificação de prestações por dependência, agregando a proteção provida pelo atual subsídio de Assistência de Terceira Pessoa e o Complemento por Dependência, simplificando o sistema de Segurança Social. O Estatuto do Cuidador Informal tem vindo a ser reforçado para melhorar a conciliação entre trabalho e a prestação de cuidados, seguindo a Diretiva Europeia. Em 2024, será adotada a simplificação do reconhecimento do Estatuto e a ampliação das medidas de garantia do direito ao descanso dos cuidadores. Proceder-se-á ainda à implementação do Modelo de Apoio à Vida Independente — Assistência Pessoal, integrando-o como Resposta Social. Em 2024, continuar-se-á, com o apoio do PRR, a investir na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, permitindo a criação das experiências-piloto de Unidades de Dia e Promoção de Autonomia, bem como a qualificação das equipas domiciliárias de cuidados continuados integrados (com a integração dos cuidados de saúde e apoio social), articulando com as respostas sociais de Serviço de Apoio Domiciliário. Serão ainda promovidos novos lugares em equipas residenciais e de apoio domiciliário em Cuidados Continuados Integrados — Saúde Mental. No âmbito da descentralização de competências no domínio da ação social, acompanhar-se-á o desenvolvimento das matérias descentralizadas e a sua qualificação, assegurando a igualdade de acesso aos serviços. Dar-se-á continuidade aos Contratos Locais de Desenvolvimento Social — CLDS com a 5.^a geração, que inclui ações em quatro eixos: (i) emprego, formação e qualificação; (ii) combate à pobreza e exclusão social de crianças e jovens, garantindo proteção à infância; (iii) promoção da autonomia, envelhecimento ativo e longevidade; (iv) desenvolvimento social, capacitação comunitária e intervenção em contextos de emergência social.

O Relatório refere ainda que está previsto no PRR um investimento com o objetivo de prevenir, sempre que possível, a ocorrência de internamentos hospitalares e a institucionalização. Com o SAD 4.0 disponibilizar-se-á um catálogo diversificado de serviço, recorrendo a parcerias com centros de

referência que permitam dotar os utentes com instrumentos digitais para acesso a serviços, comunicação com os seus cuidadores e com a sua família, possibilitando uma maior autonomia para a realização das atividades diárias em segurança.

O Relatório do OE 2024 dá destaque às seguintes medidas:

Atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS)

Prevê-se um número de beneficiados de cerca de 1,6 milhões de pessoas e com um impacto orçamental em 2024 em 110 milhões de euros (acréscimo face a 2023). Em 2024, o Indexante de Apoios Sociais (IAS) é atualizado de acordo com a fórmula legal, garantindo um aumento superior à inflação. Este indexante é o valor de referência para o cálculo e determinação de diversos apoios sociais, tais como a Prestação Social para a Inclusão, o Rendimento Social de Inserção, entre outros, bem como os limites do Subsídio de Desemprego e dos escalões do Abono de Família, podendo impactar a vida de 1,6 milhões de beneficiários.

Aumento do Complemento da Prestação Social para a Inclusão

Prevê-se um número de beneficiários de cerca de 27 mil pessoas, com um impacto orçamental em 2024 em 27 milhões de euros (acréscimo face a 2023). Em 2024, o Governo reforça o complemento da Prestação Social para a Inclusão nos mesmos termos do aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos.

Reforço do Rendimento Social de Inserção (RSI)

Prevê-se um número de beneficiários de cerca de 180 mil pessoas, com um impacto orçamental em 2024 em 30 milhões de euros (acréscimo face a 2023). Em 2024, a proteção garantida pelo Rendimento Social de Inserção (RSI) é reforçada, com a indexação do valor de referência a 46,5% do IAS, iniciando-se um processo de convergência com a pensão social.

Atualização das pensões

Prevê-se um número de beneficiados em cerca de 2,7 milhões de pensionistas, com um impacto orçamental em 2024 de 2.223 milhões de euros (acréscimo face a 2023). Em 2024, o Governo garante o cumprimento da fórmula de atualização das pensões, com aumentos superiores à inflação.

Aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos

Prevê-se um número de beneficiários de cerca de 158 mil idosos, com um impacto orçamental em 2024 de 55 milhões de euros (acréscimo face a 2023).

Principais medidas de Política Orçamental com impacto em 2024	por memória:	
	Incremental 2024	Nível 2024
Despesa		
Prestações sociais	3 082	3 757
Pensões: atualização regular e intercalar (i)	2 223	2 223
Atualização do indexante de apolos sociais (IAS) (i)	110	110
Aumento do abono de família (22 €)	320	320
Gratuidade das creches (i)	100	487
Reforço das prestações sociais de combate à pobreza (CSI, CPSI, RSI)	112	112
Iniciativa +TP	91	360
Gratuidade Passe sub23	126	145

D) Receita e Despesa da Segurança Social

A despesa e receita total consolidada do Programa Orçamental do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social ascende a 25.607,1 milhões de euros e 25.613 milhões de euros, respetivamente, refletindo uma redução de 5,6% e 8,8%, respetivamente, face à execução estimada de 2023. Esta redução da despesa total prende-se com a integração no orçamento de 2023 da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), do Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14/2023, de 23 de fevereiro.

No relatório do OE2024 antevê-se no crescimento da receita de contribuições sociais (5,8% face à previsão de execução para 2023) nos níveis de rendimento

das famílias. O contexto orçamental do Sistema da Segurança Social em 2023 decorre, fundamentalmente, do combate ao impacto de taxas de inflação elevadas, processo iniciado em 2022, prevendo-se para 2023 um saldo em contabilidade pública de 4609,4 milhões de euros.

Para 2024, a previsão da receita efetiva total, no montante de 40 731,7 milhões de euros, traduz-se num aumento de 1663,6 milhões de euros, face à previsão de execução para 2023. Tal resultado está influenciado, essencialmente, pelo acréscimo das contribuições no montante de 1436 milhões de euros e das transferências da Administração Central em 465,5 milhões de euros.

Quanto à despesa efetiva, estima-se que a mesma venha a aumentar 3,8%, face à previsão de execução para 2023, atingindo um montante na ordem dos 35 751,2 milhões de euros.

No conjunto da despesa efetiva, destaca-se a despesa com pensões e complementos, que deverá atingir, em 2024, o valor de 22 118,2 milhões de euros (excluindo as pensões do Regime Substitutivo dos Bancários), representando cerca de 61,8% da despesa total efetiva, e um crescimento de 7,2% em relação a 2023.

Para o incremento da despesa com prestações sociais contribuem, ainda, os acréscimos previstos com o abono de família (33,1%), o complemento solidário para idosos (23,6%), a prestação social para a inclusão (4,1%), o rendimento social de inserção (6,6%), os programas e prestações de ação social (17,0%) e as prestações de parentalidade (3,8%), entre outras.

Nos subsídios correntes com suporte em fundos comunitários regista-se um decréscimo de 22,1%.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Quadro 5.1. Despesa total consolidada de cada Programa Orçamental

(milhões de euros)

Programas	2023 Orçamento
Orgãos de Soberania	6 459,0
Governação	2 164,9
Representação Externa	673,4
Defesa	2 850,1
Segurança Interna	2 592,9
Justiça	1 961,5
Finanças	23 413,7
Gestão da Dívida Pública	137 686,7
Economia e Mar	4 385,9
Cultura	772,9
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 593,3
Ensino Básico e Secundário e Administração escolar	7 320,6
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	25 606,8
Saúde	15 707,4
Ambiente e Ação Climática	5 916,3
Infraestruturas	4 977,6
Habituação	1 039,1
Agricultura e Alimentação	1 514,3
Subtotal despesa consolidada dos Programas (1)	248 636,3

Quadro 4.18. Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	OSS 2023 Lei n.º 24-D/2022, de 30/12	Prev. Exec. 2023	OSS 2024	Variação (milhões de euros)
1. Receitas correntes	36 475,7	39 055,8	40 727,7	1 671,9
Contribuições e quotizações	23 323,9	24 981,8	26 417,7	1 436,0
Receitas de jogos sociais (SCML - Depart. de Jogos)	205,7	207,2	224,2	16,9
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativa a Iva Social	1 028,5	1 028,5	1 085,1	56,6
Adicional ao IMI/Transferência do OE relativa ao Adicional ao IMI	145,0	145,0	147,9	2,9
Adicional ao IRC/Transferência do OE relativa ao IRC	440,2	440,2	449,0	8,8
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	38,0	38,0	38,8	,8
Transferência do OE - Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	,0	,0	,0	,0
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 337,1	8 146,7	8 534,2	387,6
Transferências do OE - CPN	115,8	115,8	111,5	-4,3
Transferências do OE - Regime Substitutivo Bancário	401,0	395,1	389,1	-5,9
Transferências do OE - POAPMC	41,3	41,3	38,4	-2,8
Transferências do OE - COFACO	1,0	1,0	1,0	,0
Transferências do OE - FEESPAC	,0	,0	2,0	2,0
Transferências Administração Central - outras entidades	374,2	374,5	394,4	20,0
Transferências do Fundo Social Europeu + FEAC	2 153,4	2 226,3	1 987,6	-238,8
Outras receitas e transferências correntes	870,7	914,5	906,8	-7,8
2. Receitas de capital	11,7	12,2	4,0	-8,3
Transferências do Orçamento de Estado	1,4	1,4	1,2	-,2
Outras receitas capital	10,3	10,8	2,8	-8,0
3. Total da receita (1+2)	36 487,4	39 068,1	40 731,7	1 663,6

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

4. Despesas correntes	32 371,0	34 355,0	35 631,9	1 276,9
Pensões	20 026,7	20 637,5	22 118,2	1 480,7
Sobrevivência	2 842,4	2 858,5	3 053,1	194,6
Invalidez	1 208,2	1 220,8	1 276,4	55,6
Velhice	15 009,0	15 555,0	16 759,4	1 204,4
Beneficiários dos Antigos Combatentes	46,7	48,0	53,3	5,2
Parcela de atualização extraordinária de pensões	920,5	949,8	976,0	26,2
Complemento excecional de pensão	,0	5,4	,0	-5,4
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário + BPN	402,8	396,8	391,2	-5,6
Complementos de pensão - Carris	6,6	5,8	5,2	-,5
Complementos - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP)	,2	,1	,1	,0
Subsídio desemprego e apoio ao emprego	1 343,5	1 395,5	1 402,0	6,5
Subsídio e complemento por doença	850,7	892,2	845,4	-46,8
Abono Família	888,1	991,5	1 319,3	327,8
Garantia Infância	70,6	85,6	104,2	18,7
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens		200,5	6,0	-194,5
Prestações de parentalidade	782,8	777,3	807,1	29,7
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	,0	14,9	,3	-14,6
Rendimento Social de Inserção	363,7	339,0	361,3	22,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	31,0	21,8	28,7	6,9
Prestação social para a inclusão e complemento	500,7	595,9	620,5	24,6
Outras prestações	365,4	1 044,9	412,7	-632,2
Complemento Solidário para Idosos	254,0	232,4	287,3	54,9
Ação social	2 518,1	2 758,9	3 227,4	468,5
Administração	411,9	403,2	439,4	36,3
Outras despesas correntes	1 533,1	1 536,8	1 678,9	142,1
das quais:				,0
Transferências e subsídios correntes	1 527,1	1 533,8	1 672,9	139,1
Subsídios/transferências correntes (ações de form. prof. e ação social)	2 021,0	2 024,4	1 576,7	-447,8
das quais:				,0
Com suporte no Fundo Social Europeu / FEAC / FAMI / FEDER	1 862,5	1 865,9	1 425,9	-440,0
5. Despesas de capital	111,7	103,7	119,3	15,6
Projetos de investimento em equipamento sociais (ex-PIDDAC OE)	2,4	2,4	1,2	-1,2
Outras	109,3	101,3	118,1	16,9
6. Total da despesa (4+5)	32 482,7	34 458,6	35 751,2	1 292,5
7. Ativos financeiros líquidos de reembolsos	-5 280,0	-4 221,2	-6 317,1	-2 095,9
8. Passivos financeiros líquidos de amortizações	6 330,0	5 514,0	6 330,0	816,0
9. Saldo global (3-6)	4 004,7	4 609,4	4 980,5	371,1

FONTE: MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL.

Receita

Prevê-se que a receita de contribuições e quotizações para 2024 aumente 5,8%, atingindo o montante de 26.417,7 milhões de euros. Para este crescimento contribuem decisivamente os efeitos da recuperação ao nível do enquadramento macroeconómico considerado, nomeadamente, a manutenção da taxa de desemprego (em 6,7%), o crescimento do emprego em 0,4%, bem como a previsão crescimento real do PIB (2%) e das remunerações por trabalhador (5%). Prevê-se ainda que as transferências correntes do Orçamento do Estado para a Segurança Social atinjam o montante de 8.687,7 milhões de euros (excluindo a transferência para cobertura do Regime Substitutivo dos Bancários), o que corresponde a um aumento de 382,5 milhões de euros face a 2023. Desta receita

total orçamentada em 2024, 8.534,7 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social. Adicionalmente, 1085,1 milhões de euros referem-se à transferência do Orçamento do Estado relativa ao IVA Social. No âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, visando o reforço da sua sustentabilidade, estão ainda previstas transferências do Orçamento do Estado consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Com esse objetivo, prevê-se uma transferência de 38,8 milhões de euros oriundos do adicional à contribuição do setor bancário, bem como 147,9 milhões de euros do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e 449 milhões de euros provenientes da receita do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Os restantes 153 milhões de euros correspondem, essencialmente, à componente pública nacional dos programas operacionais cofinanciados por Fundos Europeus, do PT2020 e do PT2030. As transferências correntes do exterior deverão ascender a 1987,6 milhões de euros, destinando-se a cofinanciar ações de formação profissional no âmbito do Fundo Social Europeu, o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas e outros programas operacionais do PT2020 e PT2030 no âmbito da ação social.

Despesa

A despesa efetiva total prevista para o ano de 2024 atinge 35.751,2 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 3,8% face à previsão de execução de 2023.

Em 2024, a estimativa global da despesa com pensões e com os respetivos complementos, incluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de 22 514,7 milhões de euros. Na estimativa de despesa com pensões, em 2023, considerou-se o pagamento da atualização intercalar a partir de agosto, em 2024, bem como a atualização regular nos termos da Lei. No que concerne às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 1402 milhões de euros em 2024, o que se traduz num aumento de 0,5%

relativamente à previsão de execução para 2023. Relativamente ao abono de família, o aumento de 33,1% em 2024, por comparação com o ano de 2023, decorre do aumento extraordinário dos montantes a atribuir por escalão, por criança, designadamente a integração num único escalão etário das crianças com idade a partir dos 36 meses no 1.º e no 2.º escalão de rendimentos, concretizada em 2023. Acresce que a projeção inclui também o impacto da alteração dos limites dos escalões de rendimento implementada pelo Decreto-Lei n.º 56/2022, de 19 de agosto, e a majoração monoparental atualizada para 50% no 1.º escalão de rendimentos e para 42,5% entre os 2.º e 4.º escalões de rendimentos. A despesa associada ascenderá, em 2024, a 1319,3 milhões de euros, evidenciando um acréscimo de 33,1% face à previsão de execução para 2023. Contribui para este acréscimo o aumento permanente nas prestações continuadas em cerca de 22 euros para cada criança ou jovem. Quanto às prestações de parentalidade, a despesa ascende a 807,1 milhões de euros, evidenciando um crescimento de 3,8% face à previsão de execução para 2023, uma vez que considera o aumento do número de beneficiários e da remuneração por trabalhador, nomeadamente, na principal componente das prestações de parentalidade, o subsídio parental inicial. A despesa com o complemento solidário para idosos deverá atingir o montante de 287,3 milhões de euros, refletindo, principalmente, o impacto do efeito do aumento faseado do Valor de Referência (VR) do CSI, até igualar o valor do limiar da pobreza. Em 2023, o aumento do VR correspondeu a mais 600 euros anuais (11,4%), enquanto, para 2024, considerou-se um aumento do VR em mais 75 euros mensais (ou seja, 900 euros anuais). Na prestação social para a inclusão estão orçamentados 620,5 milhões de euros, que representam uma variação de 4,1 % face a 2023. Este montante reflete a expectativa do aumento do número de beneficiários, em linha com os dados mensais estatísticos mais recentes e o efeito da atualização do montante atribuído por beneficiário que, por sua vez, está indexado à inflação.

Relativamente à componente complemento, o número de beneficiários e o valor de referência têm em conta a convergência ao limiar da pobreza, à semelhança do aumento do CSI.

Em 2024, os encargos com a ação social estão orçamentados em 3227,4 milhões de euros, o que representa um aumento de 17% face à previsão de execução de 2023, garantindo assim a continuidade do alargamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e do PARES e o reforço da despesa associada a acordos de cooperação com o terceiro setor. No orçamento para 2024 estão considerados 389,8 milhões de euros provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), dando cobertura a diversas respostas sociais. Contemplam-se ainda os impactos inerentes ao alargamento da gratuitidade das creches, seja no setor social e solidário, seja no setor lucrativo.

As despesas de administração previstas para 2024 atingem o montante de 439,4 milhões de euros, com 23,7 milhões de euros afetos ao PRR, evidenciando um acréscimo relativamente à previsão de execução de 2023 (9%). De referir que os encargos gerais apresentam uma variação de 6,5%. Também nas despesas de capital está compreendido, para o ano 2024, o valor de 43 milhões de euros no âmbito PRR. Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional e ação social, cofinanciadas por fundos comunitários, venha a situar-se em 1576,7 milhões de euros.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social para 2023, o saldo orçamental deverá situar-se em:

- 4980,5 milhões de euros na ótica da contabilidade pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros);
- 4992,9 milhões de euros na ótica da contabilidade nacional.

Orçamento do Programa Orçamental PO13 (Trabalho, Solidariedade e Segurança Social)

Da despesa total consolidada do Programa, a receita de impostos ascende a 17.907,1 milhões de euros (69,9% da despesa total), as receitas próprias a 5.431,9 milhões de euros e as transferências entre entidades a 1.721,3 milhões de euros.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as transferências correntes para o Orçamento da Segurança Social no montante de 10.797,5 milhões de euros e da CGA para pagamento de pensões no montante de 11.864,4 milhões de euros.

A despesa com subsídios ascende a 658 milhões de euros, justificada maioritariamente pelos apoios concedidos pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP, I.P.), nomeadamente no âmbito do PRR.

As dotações específicas do Programa respeitam a transferências para a Segurança Social no montante de 10.797,5 milhões de euros (dos quais 8687,7 milhões de euros no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social) e para a CGA para pagamento de pensões no montante de 7.080,6 milhões de euros.

Na estrutura de distribuição pelas medidas inscritas no Programa destaca-se a "Segurança Social" no valor de 20.243,6 milhões de euros e a "Ação Social" no montante de 10.118,4 milhões de euros, que correspondem a 63,4% e a 31,7% da despesa efetiva não consolidada, respetivamente.

A despesa com Segurança Social engloba a despesa da CGA e as transferências para a Segurança Social no que respêita às pensões dos bancários, ao adicional do IMI, à consignação do IRC ao FEFSS e ao adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário.

A despesa com Ação Social é maioritariamente justificada pelas transferências para o Orçamento da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social, mas também pela despesa da Casa Pia de Lisboa e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Destaca-se ainda a medida “Relações Gerais do Trabalho”, representando 3,7% da despesa efetiva não consolidada, que compreende a despesa do IEFP, dos Centros de Formação Profissional, da Autoridade para as Condições do Trabalho e da Direção-Geral do Emprego e Relações do Trabalho.

Quadro 5.47. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013) – Conta do Programa Orçamental

(milhões de euros)

Classificador Económico	2023	2024	Variação (%)	Estrutura 2024 (%)
	Estimativa	Orçamento		
DESPESA				
Despesa corrente	23 217,5	24 529,5	5,7	95,8
Despesas com o pessoal	423,7	473,3	11,7	1,8
Aquisição de bens e serviços	282,6	314,7	11,4	1,2
Juros e outros encargos	0,6	2,6	316,1	0,0
Transferências correntes	21 957,4	23 046,7	5,0	90,0
Subsídios	532,4	658,0	23,6	2,6
Outras despesas correntes	20,7	34,2	65,0	0,1
Despesa de capital	73,2	183,6	150,8	0,7
Investimento	71,8	151,3	110,9	0,6
Transferências de capital	1,5	32,3	n.r.	0,1
Outras despesas de capital				
Diferenças de consolidação	0,8	0,3		
Despesa efetiva consolidada	23 290,7	24 713,4	6,1	
Ativos Financeiros	3 436,1	493,4	-85,6	1,9
Passivos Financeiros	400,0	400,3	0,1	1,6
Diferenças de consolidação de ativos e passivos				
Despesa total consolidada	27 126,8	25 607,1	-5,6	
Receta total consolidada	28 079,7	25 613,0	-8,8	
Saldo Orçamental	952,9	5,9		

por memória:

Despesas por Fonte de Financiamento consolidada	Orçamento 2024
Receitas de Impostos	17 907,1
Receitas Próprias	5 431,9
Fundos Europeus	546,6
Transferências entre entidades	1 721,3
Diferenças de consolidação	0,3

Nota: O presente quadro exclui, nas rubricas de juros, transferências, subsídios, ativos e passivos provenientes e destinados a entidades do Programa.

FONTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão

Quadro 5.48. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013) – Dotações específicas

(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2023	2024	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
013 - TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL	16 588,6	17 878,1	7,8
PENSÕES E REFORMAS	6 590,4	7 080,6	7,4
TRANSFERÊNCIAS SEGURANÇA SOCIAL	9 998,1	10 797,5	8,0
ADICIONAL DE SOLIDARIEDADE SOBRE O SETOR BANCÁRIO CONSIGNADO AO FEFSS	38,0	38,8	2,0
ADICIONAL DO IMI	145,0	147,9	2,0
CONSIGNAÇÃO DO IRC AO FEFSS	440,2	449,0	2,0
IVA SOCIAL	1 028,5	1 085,1	5,5
LEI DE BASES	7 945,5	8 687,7	9,3
PENSÕES DOS BANCÁRIOS	401,0	389,1	-3,0

FORNTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

Quadro 5.49. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (P013) – Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Programas e Medidas	2024 Orçamento	Estrutura 2024 (%)
Despesa Efetiva Não Consolidada	31 951,9	100,0
001 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,1	0,0
003 - SERVIÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	8,0	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	5,0	0,0
024 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	29,7	0,1
026 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	20 243,6	63,4
027 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	10 118,4	31,7
064 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - RELAÇÕES GERAIS DO TRABALHO	1 184,2	3,7
065 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	4,3	0,0
082 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PREVENÇÃO E PROTEÇÃO À VÍTIMA	0,1	0,0
083 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	72,2	0,2
084 - SIMPLEX+	1,0	0,0
100 - INICIATIVAS DE AÇÃO CLIMÁTICA	0,0	0,0
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	285,2	0,9
Despesa Total Não Consolidada	32 845,6	
Diferenças de consolidação	0,3	
Diferenças de consolidação de ativos e passivos	0,0	
Despesa Total Consolidada	25 607,1	
Despesa Efetiva Consolidada	24 713,4	
<i>Por Memória:</i>		
Ativos Financeiros	493,4	
Passivos Financeiros	400,3	
Consolidação de Operações financeiras	0,0	

Notas:

A estrutura em percentagem é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

FORNTE: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.

E) Sustentabilidade financeira da Segurança Social

Sem prejuízo do aprofundamento do contido no Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Relatório do OE2024, verificamos que têm como ponto de partida o orçamento da Segurança Social para 2024, os dados físicos e financeiros do sistema de pensões da Segurança Social de 2022, os cenários demográfico e macroeconómico de longo prazo do *Ageing Report 2024* e a estimativa do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (IGFCSS, I.P.) para o valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) em dezembro de 2023. Deste ponto de partida, verifica-se que as previsões de longo prazo do Sistema Previdencial de Segurança Social apontam para que os primeiros saldos negativos ocorram em meados da década de 30, atingindo valores inferiores a -1% do PIB na década de 2040. Os saldos deverão manter-se negativos até ao final da projeção, ainda que os défices reduzam (-0,3% em 2060 e -0,6% em 2070). Estas estimativas, que têm por base um cenário de políticas invariantes, apontam para a manutenção da receita de contribuições e quotizações em 9,4% do PIB ao longo de todo o período da projeção e um aumento da despesa de 2,3pp até 2050. Neste ano, a despesa deverá atingir 10,2% do PIB, diminuindo no período remanescente. Esta evolução reflete o menor peso no PIB das pensões nos primeiros 10 anos.

Estima-se que a carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) ronde os 10% do PIB (26,7 mil milhões de euros) no final de 2023, aumentando para 11,8% do PIB em 2024 e 20% do PIB na década de 60. A carteira do FEFSS, que em 2024 corresponde a 183,3% dos gastos anuais em pensões, representará 2 anos de gastos com pensões na década de 2030, e 2 anos e meio na década de 2060. A carteira não se esgota até ao final da projeção. Estas estimativas assumem uma taxa de rentabilidade média anual de 4,39% no período, constituindo receitas do Fundos os saldos do sistema, as transferências do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, a parcela do IRC e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário.

Foi ainda realizado um teste de sensibilidade a um aumento permanente de 1,5pp da taxa de desemprego a partir de 2025 e à diminuição do emprego em 1pp em 2025. De acordo com este cenário, os primeiros saldos negativos do sistema ocorrem no início da década de 2030 e o FEFSS esgota-se na segunda metade da década de 2060.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo a opinião do relator de emissão facultativa, o deputado autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião, nos termos do n.º 4 do artigo 139.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES E PARECER

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

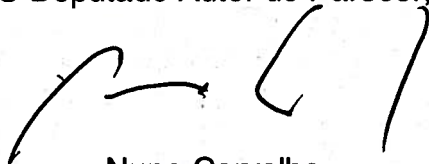
1. A Proposta de Lei n.º 109/XV/2.^a (GOV), que “Aprova o Orçamento do Estado para 2024”, foi admitida a 10 de outubro de 2023, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais aplicáveis;
2. Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;
3. A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, assim como os aspetos mais relevantes do

orçamento para o Programa de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social no ano de 2024;

4. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão considera que estão reunidas as condições para que a proposta de lei em análise possa ser apreciada em Plenário;
5. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão dá por concluído o processo de emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 109/XV/2.^a (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2024, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, a comissão competente, para os devidos efeitos.

Palácio de São Bento, 25 de outubro de 2023

O Deputado Autor do Parecer,



Nuno Carvalho

A Presidente da Comissão,



Isabel Meirelles