

Relatório UTAO n.º 26/2020

Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1C à POE/2021

Coleção: Publicações não periódicas

22 de novembro de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Patrícia Silva Gonçalves e Rui Nuno Baleiras.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1C à POE/2021

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 26/2020

Data de publicação: 22 de novembro de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 21/11/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Índice Geral

Índice Geral	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
Sumário executivo	1
1 Introdução	3
2 Objetivo e instrumento da PA-1C à POE/2021	3
3 Ponto de partida para prever o impacto orçamental da PA-1C	4
4 Dificuldades na previsão orçamental e na operacionalização da norma proposta	5
4.1 Problemas na definição do universo	5
4.2 Problemas nas condições exigidas para o direito ao suplemento.....	7
5 Dados quantitativos necessários para prever os efeitos orçamentais da PA-1C	8
6 Análise qualitativa ao impacto orçamental da PA-1C	9
Anexo: texto integral da PA-1C	11

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AR	Assembleia da República
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
GP	Grupo Parlamentar
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
OE	Orçamento do Estado
PA	Proposta de Alteração
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPL	Proposta de Lei
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. Reúnem-se sob esta epígrafe os resultados principais da avaliação do impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 1C à Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021). A Proposta de Alteração (PA) reveste a forma de um artigo a substituir na Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º (aprova o OE/2021). Resultados secundários e a fundamentação completa de todas as conclusões preenchem o corpo principal do relatório. A PA-1C visa introduzir, durante o ano de 2021, um suplemento remuneratório para todos os trabalhadores dos serviços essenciais que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções.

2. Existem inúmeras dificuldades de monta na operacionalização da medida prevista na PA-1C, quer no que concerne à delimitação do universo de trabalhadores abrangidos pela medida em causa, quer no que respeita à identificação das condições exigidas para a atribuição do suplemento remuneratório. Na avaliação da UTAO, há um enorme trabalho técnico de densificação a fazer antes de se poder fechar a redação proposta para o artigo 185.º da proposta de lei. Está em causa a definição das condições necessárias para a iniciativa poder ser aplicada. Receia-se um volume ciclópico de trabalho administrativo para todas as entidades que empregam trabalhadores elegíveis e para os serviços públicos que venham a ser mandatados para gerir a execução da medida ou uma simplificação excessiva desta classificação que pode determinar uma aplicação diferente da que estará subjacente ao espírito do legislador. Esta situação de insuficiente definição poderá causar um elevado grau de descontentamento entre todas as pessoas envolvidas, para além de muitas reclamações nas entidades empregadoras por parte dos trabalhadores que se sintam injustamente excluídos da perceção do suplemento remuneratório.

3. Um trabalho técnico apurado antes da redação da norma ser fechada poderá viabilizar a aplicação da medida de política e a previsão de impactos nas contas públicas. Para isso, é indispensável que o texto que ficar fixado na lei seja exequível, pelo que poderá ter de sofrer ajustamentos em função desse trabalho técnico. A norma na PA não prevê a necessidade de ser regulamentada. Se a AR se limitar a acrescentar um número ao artigo 185.º exigindo a regulamentação, mas mantendo sem alterações os atuais números 1 e 2, corre-se o risco de a regulamentação determinar uma aplicação substancialmente diferente da que estará no espírito do legislador.

4. A impossibilidade de aceder a microdados relevantes para a quantificação dos impactos orçamentais diretos da PA-1C inviabilizou a quantificação do seu impacto orçamental esperado. A UTAO solicitou informação junto do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, mas não foi obtida qualquer resposta às perguntas que lhe foram dirigidas. É possível que a informação necessária, solicitada pela UTAO, não exista nos microdados daquela entidade pronta a ser exportada num prazo compatível com a preparação deste relatório, que contou com seis dias de calendário, dos quais os últimos dois constituíram um fim de semana.

5. Uma apreciação qualitativa do impacto orçamental da PA-1C permite concluir que aquele impacto se deverá concentrar no ano de 2021 e traduzir-se no agravamento do saldo orçamental produzido por um aumento da despesa superior ao aumento da receita. O aumento da despesa corresponde ao valor nominal do suplemento remuneratório a atribuir nos termos previstos na PA-1C, *i.e.*, 20% da remuneração-base dos trabalhadores de serviços essenciais nos dias em que prestem efetivamente serviço e estejam expostos, nesse contexto, ao risco de contrair a COVID-19. Tratando-se de uma remuneração que poderá ser equiparada a um subsídio de risco, a PA-1C deverá produzir efeitos também do lado da receita por via do aumento da coleta de impostos sobre o rendimento e contribuições sociais. Em termos líquidos, o aumento da despesa deverá superar o aumento da receita e verificar-se-á, conseqüentemente, o agravamento do saldo orçamental num montante inferior ao aumento da despesa gerado.

6. O impacto orçamental da PA-1C dependerá, forçosamente, de fatores externos ligados à evolução da própria pandemia COVID-19. Por um lado, o impacto negativo sobre o saldo orçamental será tanto

maior quanto mais acentuada for a subida ao longo da curva epidemiológica e quanto maior for a resistência à descida. Por outro, a inoculação de vacinas eficazes numa parte significativa da população deverá atenuar, no segundo semestre, o impacto orçamental negativo da PA-1C.

1 Introdução

7. O presente relatório avalia os impactos orçamentais na conta das Administrações Públicas decorrentes da [Proposta de Alteração n.º 1C \(PA-1C\)](#) à Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021). A PA em apreço é da iniciativa do Grupo Parlamentar (GP) do Partido Comunista Português e data de 29 de outubro de 2020. Tem como propósito introduzir, durante o ano de 2021, um suplemento remuneratório para todos os trabalhadores dos serviços essenciais que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções. Trata-se de uma iniciativa legislativa que visa alterar a [Proposta de Lei \(PPL\) n.º 61/XIV/2.º](#). Esta é a proposta de lei em que, uma vez aprovada, assentará o Orçamento do Estado para 2021. A PA-1C deverá ser votada pela Assembleia da República (AR), no âmbito da apreciação das PA à POE/2021. Caso seja aprovada, produzirá efeitos a partir da entrada em vigor da lei orçamental para 2021.

8. A realização deste trabalho resulta de uma solicitação do GP do Partido Social Democrata à UTAO para avaliar o impacto orçamental da PA em apreço, nos termos do artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). O pedido de análise do impacto orçamental da PA-1C foi enviado por mensagem de correio-e transmitida à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) no final da tarde de 16 de novembro, através da Equipa de Apoio à Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF). Nos termos do artigo 75.º-A da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#) (Lei de Enquadramento Orçamental, LEO), na redação introduzida pela alteração de 18 de agosto de 2020, o estudo deve ser remetido à COF "em tempo útil" (vide número 5 desse artigo), o que se depreende corresponder a um prazo compatível com a discussão e votação da PA à POE/2021 na AR. De acordo com o calendário de aprovação do OE/2021, a votação das PA decorrerá entre os dias 20 e 25 de novembro. Em virtude do agendamento subsequente das discussões e votações na especialidade, a COF solicitou à UTAO que, sendo possível, lhe remetesse este estudo até à noite do dia 22/11/2020.

9. Para a elaboração do presente relatório, a UTAO solicitou um conjunto de esclarecimentos e informações ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), relativamente aos quais não foi possível obter resposta. A informação solicitada compreendeu questões sobre a identificação do universo de trabalhadores que podem assegurar serviços essenciais, o apuramento do número de dias em que cada trabalhador presta esses serviços e em que está exposto ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções, assim como os montantes das respetivas remunerações-base.

10. A estrutura do relatório é a seguinte. A próxima secção apresenta a PA, destacando o seu objetivo e o instrumento escolhido para o promover. A Secção 3 esquematiza o modo de apuramento da previsão dos impactos da PA na conta das Administrações Públicas em 2021 e explica qual é o ponto de partida contra o qual o novo suplemento remuneratório será comparado. Existem problemas no desenho da norma proposta, que a Secção 4 caracteriza; os mesmos põem em causa o exercício de previsão e podem mesmo inviabilizar a aplicação da medida de política. Os dados numéricos necessários para correr o algoritmo de previsão da UTAO são descritos na Secção 5, na qual se dá também nota da indisponibilidade da informação solicitada a este respeito a um serviço do subsector da Segurança Social. A Secção 6 conclui com uma análise qualitativa ao impacto quantitativo, qualquer que ele seja, da PA na conta do sector institucional Administrações Públicas. Caracteriza a natureza dos efeitos na despesa e na receita e aprecia a sensibilidade dos mesmos a fenómenos epidemiológicos que se afiguram plausíveis nos próximos 12 meses. Finalmente, o texto da PA-1C é integralmente reproduzido no Anexo.

2 Objetivo e instrumento da PA-1C à POE/2021

11. A PA-1C à POE/2021 tem como objetivo inscrito na sua nota justificativa valorizar remuneratoriamente os trabalhadores dos serviços essenciais. O excerto da nota com a formulação da finalidade da iniciativa legislativa é o seguinte:

“Perante as exigências e riscos acrescidos a que estes trabalhadores foram e têm estado sujeitos, designadamente no SNS, mas também no conjunto de serviços essenciais, impõe-se que se avance com uma valorização remuneratória relativamente aos dias em que prestem essa atividade.”

12. Para o efeito, a PA-1C propõe introduzir no Capítulo VI da PPL n.º 61/XIV/2.ª, relativo à Segurança Social, o seguinte artigo:

“Artigo 185.º

Suplemento remuneratório para os trabalhadores dos serviços essenciais

1 – Durante o ano de 2021 é atribuído um suplemento remuneratório a todos os trabalhadores que, nos termos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, assegurem serviços essenciais.

2 – O suplemento previsto no número anterior corresponde a um acréscimo de 20% da retribuição base relativamente aos dias em que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções.”

13. Parece existir na PA-1C uma aparente contradição entre o posicionamento do artigo no articulado da PPL n.º 61/XIV/2.ª e a própria numeração do artigo. O texto integral da PA-1C é reproduzido no Anexo deste relatório. Com efeito, existe já na [PPL n.º 61/XIV/2.ª](#) um artigo com o mesmo número, o artigo 185.º com a epígrafe “*Subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID-19*”, que versa sobre o mesmo tema, ainda que com uma abrangência mais restritiva no universo e no montante de subsídio remuneratório do que a considerada na PA-1C. O artigo 185.º da PPL encontra-se inserido no Capítulo IX do articulado, capítulo esse que se reporta a “Outras disposições”, que é, portanto, distinto do âmbito do Capítulo VI. Este respeita à “Segurança Social”.

14. Para efeitos da análise do impacto orçamental, a UTAO assume que a PA-1C pretende substituir o artigo 185.º original da PPL que consta do seu Capítulo IX.

3 Ponto de partida para prever o impacto orçamental da PA-1C

15. Para aferir o impacto orçamental da aprovação da PA-1C importa caracterizar previamente o ponto de partida relativamente ao qual se pretende medir o impacto. O ponto de partida é a situação atual por comparação com o qual deve ser aferido o impacto orçamental que resulta da eventual aprovação da PA-1C.

16. A PA-1C propõe a criação de um suplemento remuneratório para os trabalhadores de serviços essenciais que não se encontra previsto na legislação atualmente em vigor. Considerando a situação que vigora atualmente, i.e., sem qualquer aprovação de legislação nova, incluindo a PPL 61/XIV/2.ª, não existe para aqueles trabalhadores nenhum suplemento remuneratório associado à exposição ao risco de contágio pelo vírus SARS-CoV-2 (o que origina a doença COVID-19) no exercício das suas funções.

17. Por conseguinte, o ponto de partida corresponde a uma situação sem efeitos orçamentais sobre a receita nem sobre a despesa das Administrações Públicas. A PA-1C propõe a criação de um suplemento remuneratório novo. Não está em causa a substituição de um suplemento existente por outro, nem sequer a alteração das condições de acesso a um suplemento remunerativo em vigor na legislação atual. Desta forma, o ponto de partida corresponde, nesta aceção, a uma situação com efeito nulo na receita e na despesa das Administrações Públicas, e, daí, com efeito orçamental líquido nulo.

18. O impacto orçamental da PA-1C coincide, neste caso concreto, com os efeitos orçamentais produzidos pela eventual aprovação da medida. O impacto orçamental da PA é a diferença de efeitos na conta das Administrações Públicas causados pela medida nova e a medida em vigor que se pretende alterar ou substituir. Ora, pela razão exposta nos parágrafos 15 a 17, a medida em vigor vale zero euros na despesa, na receita e no saldo. Nestas condições, o impacto orçamental da PA-1C, tomado como a diferença entre os seus efeitos orçamentais e os efeitos orçamentais existente na legislação atual sobre a mesma matéria, redundará nos efeitos orçamentais produzidos pela própria medida contida na PA.

4 Dificuldades na previsão orçamental e na operacionalização da norma proposta

19. A norma legislativa proposta contém problemas na definição do universo de trabalhadores elegíveis e no reconhecimento das circunstâncias que geram o direito ao suplemento remuneratório. Os problemas vão ser identificados nesta secção. Dos mesmos decorrem dificuldades de monta, algumas porventura inultrapassáveis, para avaliar quantitativamente o impacto orçamental da PA. Perceber-se-á facilmente que as mesmas dificuldades se estendem à operacionalização da medida legislativa.

20. A aprovação da PA-1C prevê um aumento de rendimento para um conjunto de trabalhadores que prestem serviço em condições específicas que importa, em primeiro lugar, delimitar, a fim de se poder proceder à avaliação dos efeitos orçamentais produzidos pela medida em causa. Importa, pois, caracterizar o universo de trabalhadores em causa e as condições em que o suplemento remunerativo é atribuível nos termos previstos na PA-1C.

4.1 Problemas na definição do universo

21. O universo de trabalhadores elegíveis para a atribuição do suplemento é definido no número 1 da redação da PA-1C para o artigo 185.º da lei orçamental para 2021: “...todos os trabalhadores que, nos termos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, assegurem serviços essenciais”. A redação consolidada em vigor, à data de fecho deste relatório, para o artigo 10.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), o qual “Estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus — COVID 19”, oferece a definição pretendida pelo proponente para “trabalhadores de serviços essenciais” (sublinhado introduzido pela UTAO):

“Artigo 10.º

Trabalhadores de serviços essenciais

1 — São trabalhadores de serviços essenciais os profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais e de instituições ou equipamentos sociais de apoio aos idosos como lares, centros de dia e outros similares, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais.

2 — [Revogado.]

3 — Os trabalhadores das atividades enunciadas no artigo anterior são mobilizados pela entidade empregadora ou pela autoridade pública.

4 — [Revogado.]”

22. A definição de “trabalhadores de serviços essenciais” afigura-se bastante abrangente. Pela redação do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, transcrita no parágrafo anterior, o universo dos profissionais dos serviços essenciais pode incluir qualquer trabalhador afeto a qualquer tipo de atividade, em qualquer sector de atividade económica, desde que tenha sido mobilizado para o serviço pela sua entidade empregadora ou por uma autoridade pública. Portanto, estão abrangidos trabalhadores de entidades inseridas em vários sectores institucionais residentes na economia portuguesa.¹ Note-se, com efeito, que:

- muitos lares são detidos ou geridos por Misericórdias (pertencem ao sector institucional das Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias);
- há infraestruturas de eletricidade e gás detidas ou geridas por empresas privadas (sector institucional das Sociedades Não Financeiras);
- as infraestruturas do ciclo urbano da água são, várias delas, detidas ou geridas por empresas públicas não reclassificadas (caso de Águas de Portugal, pertencente ao sector institucional das

¹ Os sectores institucionais estão definidos no [Manual do Sistema Europeu de Contas de 2010 \(SEC/2010\)](#). São eles: Sociedades Não Financeiras, Sociedades Financeiras, Administrações Públicas, Famílias, Instituições sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias e Resto do Mundo.

Sociedades Não Financeiras), empresas municipais ou serviços e fundos autónomos da Administração Local (portanto, no sector institucional das Administrações Públicas);

- as unidades de cuidados de saúde são detidas ou geridas por serviços e fundos autónomos da Administração Central ou da Administração Regional, como são os centros hospitalares do Serviço Nacional de Saúde, e pertencem ao sector das Administrações Públicas, enquanto outras são detidas por entidades do sector institucional das Sociedades Não Financeiras (vulgo hospitais, clínicas e laboratórios privados) ou pelo Sector das Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias;
- os bancos, que prestam serviços financeiros também considerados essenciais, são, por sua vez, entidades pertencentes ao sector institucional das Sociedades Financeiras e, portanto, fora do perímetro das Administrações Públicas;
- e assim por diante.

23. Repare-se que há circularidade na própria definição de “serviços essenciais” efetuada pelo número 1 do artigo 10.º acima reproduzido. Seja o segundo segmento sublinhado. A definição a ele aplicada lê-se assim: “São trabalhadores de serviços essenciais os trabalhadores dos serviços públicos essenciais”. É uma afirmação circular que nada define e não serve, pois, para o previsor saber contar os trabalhadores desses serviços nem, tão pouco, para o serviço público mandatado para aplicar a norma saber como fazê-lo. O mesmo problema de circularidade existe no último segmento sublinhado.

24. A PA-1C não esclarece qual é a natureza do vínculo laboral que deve existir nos trabalhadores a abranger. Existem múltiplas formas jurídicas para formalizar a relação de trabalho em Portugal, desde os contratos de trabalho sem termo às prestações de serviços, passando por vários tipos de contrato de trabalho a prazo. Estão todas abrangidas no número 1 da redação proposta para o artigo 185.º da lei orçamental, que é, como quem diz, o número 1 do artigo 10.º do referido decreto-lei? Quem sabe responder? As prestações de serviços colocam desafios de informação consideráveis para a avaliação dos efeitos orçamentais e para viabilizar o acesso ao suplemento remuneratório. Desde logo, avulta a dificuldade de identificar na imensa plêiade destes contratos os que, de facto, cobrem relações de trabalho subordinado para que, por equidade horizontal entre trabalhadores, não ficassem estes profissionais sem o suplemento remuneratório.

25. Dada a natureza tão abrangente da definição de trabalhadores de serviços essenciais, poderão colocar-se, na prática, mais dificuldades na delimitação deste universo. Veja-se, por exemplo, o caso de um trabalhador convocado para prestar serviço pela sua entidade empregadora, uma entidade empregadora privada. Como se poderá determinar que o serviço que vai prestar é efetivamente essencial? Quer se trate de uma entidade privada ou mesmo de uma entidade pública, como se poderá determinar que o serviço que vai prestar é efetivamente essencial? No limite, todos os serviços considerados essenciais à vida humana e ao funcionamento da vida em sociedade podem vir a ser considerados essenciais. Quem ficará responsável por fazer essa classificação? Mais ainda, dentro da mesma organização, como identificar os trabalhadores que prestam serviços essenciais se a própria prestação do seu serviço depender da realização de funções não diretamente essenciais? Todas estas questões ficam por responder na definição proposta para trabalhadores de serviços essenciais elegíveis para a atribuição do suplemento remuneratório, mediante a observação de condições adicionais que se estudarão na subsecção seguinte.

26. Estendendo-se a definição de “trabalhadores de serviços essenciais” a sectores tão variados, outra questão que se coloca é quem fica responsável pelo pagamento deste suplemento. Muito provavelmente, este será, em todos os casos, despesa das Administrações Públicas. No caso de trabalhadores ao serviço de entidades que pertencem ao sector das Administrações Públicas (AP), é claro que, independentemente da entidade que venha a ser responsável, em última instância, pelo pagamento do suplemento, este será sempre uma despesa com impacto orçamental na conta das AP. No caso de trabalhadores ao serviço de entidades que se encontram fora do sector das AP, será possível entregar o ónus do pagamento do suplemento a entidades privadas? Não é realista pensar que sim. Assim, será também esta uma despesa na conta das AP. Porventura, o legislador teve esta percepção, pelo que colocou a PA-1C dentro do âmbito do Capítulo VI da PPL n.º 61/XIV/2.º, relativo à Segurança Social.

Presume-se, no que se segue, que foi intenção do legislador colocar o orçamento da Segurança Social a suportar este pagamento.

27. Ainda que a despesa venha a ser totalmente suportada pelo OE/2021, o suplemento, conforme se encontra especificado na PA-1C, não esclarece quais são os efeitos orçamentais do lado da receita das AP. Vários são os suplementos remuneratórios existentes em diversas categorias profissionais. O seu tratamento fiscal e contributivo é igualmente muito diverso. Se se considerar este suplemento remuneratório equivalente a um "subsídio por perigo" então o mesmo deverá ser sujeito ao pagamento de impostos e contribuições sociais. Nestas condições, terá também um efeito de acréscimo da receita das AP. O tratamento fiscal e contributivo, como não está acautelado na PA-1C, é um domínio adicional de incerteza para o exercício de previsão de impactos na conta das AP.

4.2 Problemas nas condições exigidas para o direito ao suplemento

28. O número 2 do artigo redigido na PA-1C estabelece em que circunstâncias haverá lugar ao pagamento do suplemento remuneratório aos trabalhadores dos serviços essenciais: o suplemento será devido "... relativamente aos dias em que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções." Impõe o cumprimento de uma dupla condição para consumir o direito a receber o suplemento remuneratório e que obriga, deste modo, ao cruzamento de dois critérios: dias de prestação efetiva de trabalho, por um lado, e exposição ao risco de contágio com COVID-19, por outro.

29. Considere-se então esta dupla condição "... dias em que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções...". Também aqui são várias as dificuldades que se levantam ao previsor UTAO e, com quase certeza, na operacionalização dos dois critérios. A PA-1C não o refere explicitamente, mas parece estar no espírito do legislador a ideia de circunscrever os dias elegíveis para o subsídio aos dias em que o trabalho é prestado presencialmente, uma vez que em situação de teletrabalho o risco de contágio com COVID-19 no exercício das funções será necessariamente menor. Porém, mesmo em situações de trabalho presencial, vão surgir, por certo, dúvidas na interpretação daquela dupla condição. Como se poderá aferir numa base diária o "risco de exposição ao vírus"? Considere-se, por exemplo, o caso do profissional de um serviço essencial que tenha de prestar um serviço de assistência técnica numa residência particular. Estará sujeito a este risco de contágio? E se o mesmo serviço de assistência técnica for prestado numa empresa? Ou, em alternativa, um profissional que presta serviço numa única unidade hospitalar e exerça funções tanto em áreas dedicadas exclusivamente a doentes COVID como noutras áreas reservadas a pacientes não infetados com SARS-CoV-2? E se se pensar num funcionário que faz atendimento ao público num supermercado ou numa farmácia? Em qual destes locais é mais elevado o risco de contágio por COVID-19? Na farmácia, onde as condições de higienização e proteção serão mais elevadas e onde podem chegar potencialmente mais indivíduos infetados por COVID-19, ou no supermercado onde circulam indivíduos saudáveis e indivíduos infetados, mas onde o cumprimento daquelas condições será seguramente menos rigoroso? Não são questões com resposta linear e, na prática, podem inviabilizar a aplicação da medida.

30. A UTAO solicitou ao IGFSS a sua interpretação quanto à abrangência da medida proposta na PA-1C e quanto à sua operacionalização, tendo em conta as dificuldades referidas anteriormente, mas não obteve resposta. O pedido foi enviado para aquele Instituto pelas 14h00m do dia 18 de novembro, após uma análise prévia pela UTAO quanto aos elementos informativos necessários para dar resposta ao pedido de avaliação do impacto orçamental da PA-1C. Foi requerida resposta urgente, até ao final do dia 21 de novembro, sábado, dada a exiguidade de tempo disponível para a análise da PA. Até à data de entrega do presente relatório, noite de 22 para 23 de novembro, não foi obtida qualquer resposta por parte do IGFSS.

31. Face ao exposto nas duas subsecções, conclui-se existirem inúmeras dificuldades de monta na operacionalização da medida prevista na PA-1C, quer no que concerne à delimitação do universo de

trabalhadores abrangidos pela medida em causa, quer no que respeita à identificação das condições exigidas para a atribuição do suplemento remuneratório. Na opinião acima fundamentada da UTAO há um enorme trabalho técnico de densificação a fazer antes de se fechar a redação proposta para o artigo 185.º. Está em causa a definição das condições necessárias para a iniciativa poder ser aplicada. Receia-se um volume ciclópico de trabalho administrativo para todas as entidades que empregam trabalhadores elegíveis e para os serviços públicos que venham a ser mandatados para gerir a execução da medida. As insuficiências na definição poderão causar um elevado grau de descontentamento entre todas as pessoas envolvidas, para além de muitas reclamações nas entidades empregadoras por parte dos trabalhadores que se sintam injustamente excluídos da perceção do suplemento remuneratório.

32. Alerta-se para o risco de uma densificação da norma feita a posteriori poder comprometer significativamente a intenção do legislador. Os problemas identificados pela análise nesta secção recomendam uma densificação ponderada do universo de trabalhadores elegíveis e dos critérios de acesso ao suplemento remuneratório. Um trabalho técnico apurado antes da redação da norma ser fechada poderá viabilizar a aplicação da medida de política e a previsão de impactos nas contas públicas. É indispensável que o texto que ficar fixado na lei seja exequível, pelo que poderá ter de sofrer ajustamentos em função desse trabalho técnico. A norma não prevê a necessidade de ser regulamentada. Se a AR se limitar a acrescentar um número ao artigo 185.º exigindo a regulamentação, mas mantendo sem alterações os atuais números 1 e 2, corre-se o risco de a regulamentação determinar uma aplicação substancialmente diferente da que estará no espírito do legislador.

5 Dados quantitativos necessários para prever os efeitos orçamentais da PA-1C

33. O exercício de previsão do impacto da PA na receita e na despesa das AP, para além de prejudicado pelas dificuldades causadas na aplicação do artigo 185.º, foi abortado, em definitivo, pela ausência de dados quantitativos sobre o passado recente. Esta secção descreve, justificadamente, os dados numéricos de que a UTAO necessita para prever o impacto da PA na conta das AP.

34. A quantificação dos impactos orçamentais diretos exige microdados sobre a remuneração-base dos trabalhadores de serviços essenciais e um julgamento quanto aos dias em que podem prestar trabalho sujeitos ao risco de contrair COVID-19. Os efeitos diretos da medida proposta deverão ser temporários e circunscritos no tempo, atendendo a que a medida se encontra prevista vigorar em 2021, o período de vigência do OE. Tendo em conta a diversidade de sectores e entidades com trabalhadores que possam prestar serviços essenciais, tal como definido no artigo 10.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), e a necessidade de serem cumpridas cumulativamente as condições de i) prestação efetiva de trabalho e ii) sujeição ao risco de contágio por COVID-19 aferidas numa base diária, quase se pode afirmar que cada trabalhador é um caso especial, no que diz respeito à atribuição do suplemento remunerativo em cada mês. Isto no que se refere aos efeitos do lado da despesa. Do mesmo modo, do lado da receita, para se prever o eventual acréscimo de receita do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), será ainda necessário conhecer a situação pessoal dos beneficiários deste suplemento para os enquadrar nos escalões corretos de rendimento coletável e lhes aplicar a taxa efetiva de tributação adequada. Já no caso das contribuições sociais, tanto a que ficar a cargo do trabalhador como a que ficar a cargo da entidade patronal, as taxas respetivas a aplicar não dependem do nível salarial. Em resumo, a avaliação solicitada à UTAO exige a construção de uma base fina de microdados com aquelas características pessoais de todos os cidadãos elegíveis para o pagamento do suplemento remuneratório. Depois, será necessário projetar para 2021 um valor mensal, diferenciado em função da altura do ano, para estimar o impacto orçamental da medida, inferido a partir da evidência que seja possível encontrar nos microdados para 2020 e considerando cenários de majoração da despesa e da receita em função do agravamento da curva epidémica entre os dois anos.

35. Como é natural, a UTAO não dispõe deste acervo de informação. Ele terá que ser construído especificamente para dar resposta ao pedido de avaliação do impacto orçamental da PA-1C. Exige pedidos de elevada complexidade em termos da informação a extrair da base de dados da Segurança Social — os mesmos foram dirigidos ao IGFSS no pedido de informação formulado pela UTAO a 18 de

novembro. A existir na Segurança Social uma base de dados com esta riqueza, seria possível aos seus analistas, com tempo e através de consultas informáticas apropriadas, extrair as remunerações-base médias por sector de atividade e o número de indivíduos em cada sector. Esta informação bastaria à UTAO para alimentar o seu algoritmo de previsão. Não obrigaria a Segurança Social a anonimizar uma base de dados a ceder à UTAO. Porém, duvida-se que a própria Segurança Social disponha de informação tão fina como a que seria necessária para alimentar o exercício de previsão orçamental. Esta dúvida, radica, como é evidente, na falta de densificação da norma prevista na PA-1C e da articulação que não foi assegurada, tanto quanto a UTAO sabe, entre a redação da norma e a verificação da sua aplicabilidade.

36. Não foi possível obter junto do IGFSS qualquer resposta às perguntas que lhe foram dirigidas, e que eram essenciais para a UTAO prever os efeitos orçamentais da PA-1C. É muito possível que, para além dos problemas de interpretação na aplicação da medida prevista na PA, identificados na Secção 4, a informação descrita nos parágrafos anteriores não exista nos microdados daquela entidade pronta a ser exportada num prazo compatível com a preparação deste relatório que contou com seis dias de calendário, dos quais os últimos dois constituíram um fim de semana.

6 Análise qualitativa ao impacto orçamental da PA-1C

37. É possível elaborar uma apreciação qualitativa dos efeitos da PA sobre a receita e a despesa das AP. Pese embora a impossibilidade de proceder ao apuramento do impacto quantitativo sobre a despesa e a receita das AP, pelas razões apresentadas nas Secções 4 e 5, é possível proceder a uma análise qualitativa dos mesmos. Assim, nesta secção intui-se a natureza dos efeitos sobre a despesa e a receita das AP e aprecia-se a sensibilidade dos mesmos a evoluções plausíveis a um ano de distância em fenómenos epidemiológicos.

38. O impacto orçamental da PA-1C concentra-se no ano de 2021 e traduz-se, em termos qualitativos, no agravamento do saldo orçamental produzido por um aumento da despesa superior ao aumento da receita. O aumento da despesa corresponde, necessariamente, ao valor nominal do suplementos remuneratório a atribuir, i.e., 20% da remuneração-base dos trabalhadores de serviços essenciais nos dias em que prestem efetivamente serviço e estejam expostos, nesse contexto, ao risco de contrair a COVID-19. Tratando-se de uma remuneração que poderá ser equiparada a um subsídio de risco, então haverá que considerar também efeitos do lado da receita por via do aumento da coleta de impostos sobre o rendimento e contribuições sociais. Em termos líquidos, o aumento da despesa deverá superar o aumento da receita e verificar-se-á, conseqüentemente, o agravamento do saldo orçamental num montante inferior ao aumento da despesa gerado.

39. O impacto orçamental da PA-1C dependerá, forçosamente, de fatores externos ligados à evolução da própria pandemia COVID-19. O impacto negativo sobre o saldo orçamental será tanto maior quanto mais acentuada for a subida da curva epidemiológica e quanto maior for a sua resistência à descida. Caso se atinja uma situação mais gravosa em termos de incidência da doença COVID-19, quer em termos do nível (altura) da curva epidemiológica quer no que respeita à sua persistência no tempo em patamares elevados, mais recursos humanos terão de ser mobilizados pelas entidades empregadoras para prestar serviços essenciais e, por conseguinte, maior será a despesa com o suplemento remuneratório líquida da receita por ele gerada.

40. Existe também, por outro lado, a possibilidade de se confirmar a descoberta de uma vacina eficaz, que possa abranger uma parte significativa da população no verão de 2021, o que deverá atenuar o impacto orçamental negativo da PA-1C. Nestas circunstâncias, a necessidade de mobilização de trabalhadores de serviços essenciais nos termos previstos na PA-1C reduzir-se-á substancialmente face ao cenário traçado no parágrafo anterior e o impacto orçamental negativo será, portanto, mais moderado.

Anexo: texto integral da PA-1C



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª

Aprova o Orçamento do Estado para 2021

Proposta de Alteração

TÍTULO

Disposições Gerais

CAPÍTULO VI

Segurança Social

Artigo 185.º

Suplemento remuneratório para os trabalhadores dos serviços essenciais

1 - Durante o ano de 2021 é atribuído um suplemento remuneratório a todos os trabalhadores que, nos termos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, assegurem serviços essenciais.

2 – O suplemento previsto no número anterior corresponde a um acréscimo de 20% da retribuição base relativamente aos dias em que prestem efetivamente atividade, tendo em conta a exposição ao risco de contágio com COVID-19 no exercício das suas funções.

Assembleia da República, 29 de outubro de 2020

Os Deputados,

Diana Ferreira, Duarte Alves, João Oliveira, António Filipe, Paula Santos, Jerónimo de Sousa, Alma Rivera, Bruno Dias, João Dias, Ana Mesquita

Nota Justificativa: Os impactos do surto epidémico exigiram resposta pronta por parte de muitos trabalhadores que, mesmo em situação de risco, deram e estão a dar uma contribuição fundamental para combater o surto e assegurar o funcionamento do País

nos seus serviços essenciais e no fornecimento e garantia de acesso a bens essenciais. O reconhecimento que o povo português fez e tem feito sobre a importância destes trabalhadores é uma prova de que a sua contribuição foi e é essencial para o funcionamento do País.

Perante as exigências e riscos acrescidos a que estes trabalhadores foram e têm estado sujeitos, designadamente no SNS, mas também no conjunto de serviços essenciais, impõe-se que se avance com uma valorização remuneratória relativamente aos dias em que prestem essa atividade.

