REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

COMISSÃO DE ECONOMIA

Relatório e pareceres da Comissão de Economia sobre os Projectos de Decreto Legislativo Regional "aumento das pensões e das reformas, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD, "de revisão do montante do complemento de pensão", apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS/PP, e sobre a Proposta de Decreto Legislativo Regional que "estabelece as regras relativas à atribuição do acréscimo ao salário mínimo nacional, do complemento de pensão e da remuneração complementar", apresentada pelo Governo.

A Comissão de Economia reuniu na delegação da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, em Angra do Heroísmo, no dia 7 de Novembro de 2001, com uma ordem de trabalhos que incluía a discussão e emissão de parecer sobre os seguintes diplomas:

— Projecto de Decreto Legislativo Regional "Aumento das Pensões e das Reformas," apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD;

— Projecto de Decreto Legislativo Regional " Revisão do Montante do Complemento de Pensão", apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP;

— Proposta de Decreto Legislativo Regional - que estabelece as regras relativas a atribuição do acréscimo ao salário mínimo nacional, do complemento de pensão e da remuneração complementar, apresentada pelo Governo Regional.

Analisados e discutidos estes documentos, a Comissão emite o seguinte parecer:

Capítulo I

Enquadramento Jurídico

A) Projectos de Decreto Legislativo Regional apresentados pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS/PP

Os dois projectos de decreto legislativo regional do PSD e do PP, com os títulos de "Aumento das Pensões e das Reformas" e "Revisão do Montante do Complemento de Pensão", embora com designações diferentes, em montantes financeiros diferenciados e com argumentos também formalmente diversos, visam um objectivo idênticos: proceder a um aumento do complemento de pensão para além dos limites da actualização prevista no artigo 4º do Decreto Legislativo Regional nº 2/2000/A, de 12 de Janeiro que, na Região, instituiu o referido complemento de pensão.

Trata-se de alterações a um decreto legislativo regional cujo enquadramento, explicitamente invocado no seu preâmbulo, e o das competências legislativas genéricas, constitucional e estatutariamente, atribuídas a Região, respectivamente, nas alíneas a) do nº 1 do artigo 227º da Constituição e na alínea c) do nº 1 do artigo 31º do Estatuto.

Por estranha coincidência, mas por manifesto lapso, no preâmbulo de ambos os projectos, os seus autores, ao procurarem apresentar a sua fundamentação jurídica, além de acrescentarem a referência a alínea a) do nº 1 do artigo 23º do Estatuto, resolveram invocar também a alínea b) do nº 1 do artigo 33º do mesmo Estatuto, que confere competência regulamentar a Região em matéria de adaptação fiscal.

Se esta última invocação é manifestamente desajustada, em razão da matéria, que não é de natureza fiscal e em razão da forma, que nunca poderia ser a regulamentar, a própria invocação da competência legislativa é, no mínimo, controversa e muito discutível, no contexto legislativo em que é utilizada.

Como consta das disposições constitucionais do artigo 227º, a competência legislativa regional está circunscrita às "matérias de interesse específico regional não reservadas à competência própria dos órgãos de soberania".

Como é também conhecido, através das decisões e interpretações repetidas da jurisprudência constitucional, e consagrado pela doutrina consolidada ao longo de 25 anos, nem todas as matérias de interesse específico concretizam esta natureza da mesma forma e em idênticos grau.

Pode dizer-se que, em matéria de especificidade, nos encontramos perante uma linha contínua que vai do máximo de especificidade - as matérias exclusivamente regionais - passando pelas matérias de média especificidade, isto é, matérias que podem considerar-se qualitativamente regionais - ligadas àquilo que a Constituição refere como "características geográficas, económicas, sociais e culturais" das regiões - até às de dimensão regional meramente quantitativa, no limiar e com o grau mínimo de especificidade.

Noutros termos, podemos falar, por ordem decrescente, em exclusividade, especialidade ou diversidade e intensidade.

Como resume conhecido constitucionalista em relação a esta última, temos "não já diversidade, mas intensidade da matéria na região: não já particularidade, mas um grau maior de relevância de certa matéria no tocante à região".

Ou ainda, como resume o próprio Tribunal Constitucional, "matérias que exijam nas regiões um especial tratamento por aí assumirem configuração peculiar".

Ou finalmente, como reza a Constituição, desde 1997, "particular configuração" (alínea o) do artigo 228º da CRP).

A especificidade extremar-se-ia assim, entre a notória exclusividade e a ténue particularidade ou peculiaridade.

Parece evidente que a matéria de prestações da área da segurança social, como é o caso do complemento regional de pensão, está no limiar mais baixo e no limite mínimo da especificidade. É de carácter meramente quantitativo e do domínio da simples peculiaridade.

Foi isto mesmo que o Decreto Legislativo Regional nº 2/2000/A, de 20 de Janeiro, que o instituiu não se esqueceu de sublinhar no seu preâmbulo, resumindo e condensando, num só parágrafo, a evolução de uma temática com anos de debate e sistematização na Região:

"Na Região Autónoma dos Açores, são os reformados e os idosos os cidadãos que auferem menos rendimentos e que são mais penalizados pelas desigualdades provenientes do nível do custo de vida em relação ao continente".

Por detrás desta afirmação, esta a vinculação do complemento regional de pensão aos sobrecustos da insularidade, factor único e exclusivo de fundamentação constitucional da sua atribuição.

Isto significará, porventura que, uma vez fixado no seu montante de base, se deve considerar para sempre fixado e imutável?

De forma nenhuma. Significa apenas duas coisas.

A primeira é que só deve ser alterado no seu montante de base, na exacta medida em que se alterarem, no sentido do seu agravamento ou da sua

atenuação, as condições daquela insularidade ou as condições da sua satisfação.

Compreende-se facilmente que tal possa ocorrer por duas formas. Por alteração estrutural das condições da própria insularidade. Ou por alteração conjuntural das condições económico-sociais da sua vivência. O que o mesmo é dizer, ou por a insularidade ter aumentado, ou por terem melhorado reconhecidamente os meios económico-financeiros para a sua satisfação. Ou por excesso de insularidade ou por excesso de prosperidade.

A segunda consequência é que, como qualquer outra matéria de interesse especifico, a sua alteração, para além do limite das actualizações que a própria legislação prevê, deve ser fundamentada e nunca pressuposta. A sua alteração tem de se basear em factores objectivos de carácter económico ou sócio-cultural. Não pode ter como base, apenas a recta intenção ou a boa vontade do legislador regional. Não se trata de uma dádiva generosa do legislador. Trata-se da concretização, na ponderada medida das disponibilidades financeiras, de um direito compensador de desigualdades reais.

Consideremos ainda, sumariamente, o outro elemento condicionante da capacidade legislativa regional.

Como resulta da parte final da alínea a) do nº 1 do artigo 227º da Constituição, nem toda a matéria específica cai na alçada da competência legislativa regional. É necessário que ela não esteja reservada a competência própria dos órgãos de soberania.

E evidente que a matéria de solidariedade e segurança social e sua concretização nas diversas modalidades de protecção social, de benefícios e de prestações de carácter social "em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência", para usar a linguagem

constitucional, é da incumbência do Estado (nº 2 e 3 do artigo 63º da CRP).

Neste aspecto também, a competência regional, na sua generalidade, e a competência legislativa, na sua particularidade, só pode ser complementar e nunca substitutiva do próprio Estado.

É o que resulta das disposições constitucionais sobre as competências legislativas da Região na área da segurança social, que reservam, para a exclusiva competência da Assembleia da República, as bases do sistema de segurança social, admitindo apenas a complementaridade da Região no seu desenvolvimento, sempre dentro dos precisos limites do interesse específico (artigos 165º, alínea f) e 227º, nº l alínea c) da CRP).

É o que resulta ainda das disposições constitucionais de âmbito genérico sobre a cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais na "correcção das desigualdades derivadas da insularidade" (artigo 229º da CRP).

Nos exactos termos constitucionais, os órgãos de soberania é que "asseguram, visando em especial" essa correcção das desigualdades. Os órgãos regionais, apenas se associam aos órgãos de soberania, "em cooperação", como adverte a Constituição, no supracitado artigo 229º.

B) Proposta de Decreto Legislativo Regional que “estabelece as regras relativas à atribuição do acréscimo ao salário mínimo nacional, do complemento de pensão e da remuneração complementar, apresentada pelo Governo Regional.

A presente proposta enquadra-se, do ponto de vista jurídico, na capacidade de iniciativa legislativa do Governo Regional que lhe e conferida pela

alínea t) do artigo 60º do Estatuto. Quanto a matéria em questão, valem as considerações atrás expendidas.

Capítulo II

A) Apreciação na generalidade do Projecto de Decreto Legislativo Regional "Aumento das pensões e das reformas".

1º O projecto de decreto legislativo regional "Aumento das Pensões e das Reformas", apresentado pelo PSD, deu entrada na Assembleia Legislativa Regional a 11 de Outubro de 2001.

2º No seu preâmbulo, o projecto parte de uma constatação e propõe-se um objectivo.

A constatação é que "são, de facto, os pensionistas, os reformados e os idosos que mais sofrem com a reduzida mensalidade que percebem, em montante muito inferior à remuneração mínima mensal garantida, já de si uma das mais baixas da União Europeia".

O objectivo é o seguinte: "Enquadrada numa opção estratégica anual de valorização extraordinária do complemento das mais baixas pensões e reformas, ainda abaixo do valor do salário mínimo nacional, esta medida ultrapassa a actualização ordinária prevista no Decreto Legislativo Regional nº 2/2000/A, de 12 de Janeiro".

3º Na concretização desta "opção estratégica," propõem-se as seguintes alterações ao artigo 3º do Decreto Legislativo Regional nº 2/2000/A de 12 de Janeiro:

"Artigo 3º

Montante

1- O complemento mensal de pensão é de 8.400$00".

Propõem-se ainda, alterações às disposições sobre as percentagens e os limites para atribuição do complemento de pensão. Prevê, igualmente, a suspensão, em 2002, da cláusula de actualização.

4º. Como se constata dos objectivos expostos no preâmbulo e a análise e discussão em Comissão, confirmou o acento tónico do diploma não é colocado na comparação entre as condições dos pensionistas, reformados e idosos da Região em relação ao todo nacional. Por consequência, com raízes directas ou indirectas nas condições específicas regionais, nomeadamente, na insularidade, mas na tentativa de aproximar o montante das pensões ao salário mínimo nacional, competência indubitavelmente dos órgãos de soberania.

Sendo assim, o projecto de diploma não preenche nenhuma das condições que, no enquadramento jurídico constante do capitulo I deste parecer, se aclararam como pressuposto do exercício da função legislativa regional neste domínio da solidariedade e da segurança social.

Especificidade regional na matéria, complementaridade na finalidade da atribuição do complemento de pensão (e não no aumento da pensão, como erradamente se inculca no titulo) era o que se exigia ao diploma. Nem especificidade, nem complementaridade é o que o projecto nos oferece.

Tendo em conta tudo isto, a acrescentar à insuficiência de fundamentação política, orçamental, económica e social das suas disposições concretas, a

Comissão deliberou rejeitar o projecto por maioria, com os votos contra do PS, os votos favoráveis do PSD e a abstenção do PCP.

B) Apreciação na generalidade do Projecto de Decreto Legislativo Regional "Revisão do montante do complemento de pensão, apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS/PP".

1º. O projecto de Decreto Legislativo Regional de revisão do complemento regional de pensão apresentado pelo PP, deu entrada na Assembleia Legislativa Regional dos Açores, em 24 de Outubro de 2001.

2º. O projecto parte de uma constatação e pretende atingir um objectivo.

A constatação que "na Região Autónoma dos Açores, são os reformados, os pensionistas e os idosos os cidadãos que auferem menores rendimentos e que são mais penalizados pelas desigualdades provenientes da diferença do nível do custo de vida em relação ao continente".

O objectivo é "prosseguir uma política de correcção do valor das pensões dos cidadãos residentes nos Açores, por se entender que são os pensionistas e os reformados que são mais vulneráveis aos custos da insularidade".

3º. Para a concretização deste objectivo propõe-se a seguinte alteração ao artigo 3º do Decreto Legislativo Regional nº 2/2000/A, de 12 de Janeiro:

"Artigo 3º

Montante

1. O complemento mensal de pensão é de 7500$00."

4º. Como se pode verificar, a insularidade é fartamente invocada no argumentário que procura fundamentar o presente projecto.

A insularidade não pode, porém, em 2001, nos Açores, ser invocada com credibilidade, como se de um vago e indefinido conceito se tratasse, e que cada qual pudesse preencher com os seus mais oportunistas ou generosos objectivos políticos ou sociais.

Depois de estudos técnicos efectuados por entidades credenciadas, em anos bem recentes. Depois de a Assembleia Regional ter tomado conhecimento do resultado destes estudos, na anterior legislatura, através de uma das suas comissões, não é justificável continuarem a ser apresentadas no Parlamento Regional, a coberto de um inesgotavelmente elástico conceito de custos de insularidade, propostas de aumentos anuais da ordem dos 17%, com o pretexto de os compensar, como se pretende no projecto em apreciação.

Para se perceber o desajustamento desta pretensão bastará citar três parágrafos do mais recente trabalho de síntese publicado sobre o assunto.

"A aquisição do cabaz de consumo típico açoriano, custava nos Açores, em 1997, mais 2,95% do que custaria em Lisboa".

"A serem praticadas nos Açores as mesmas taxas de IVA do Continente aquele diferencial subiria de 2,95% para 7,46% (mais 4,5 pontos percentuais)".

"Em termos de evolução temporal, o diferencial entre os níveis de custo de vida dos Açores e de Lisboa ter-se-ia reduzido em 0.8 pontos percentuais, entre 1992 e 1999".

Com base nestas e noutras equivalentes razões, o projecto foi rejeitado, na generalidade, por maioria, com os votos contra do PS, e as abstenções do PSD e do PCP.

C) Apreciação da Proposta de Decreto Legislativo Regional — que estabelece as regras relativas à atribuição do acréscimo ao salário mínimo, do complemento de pensão e da remuneração complementar.

1º. Apreciação na generalidade

A presente proposta pretende sistematizar num único diploma o regime jurídico das prestações sociais criadas na Região, em 1999, orientadas para o objectivo de compensar os custos da insularidade, nos sectores sociais mais carenciados não abrangidos pela redução fiscal — acréscimo ao salário mínimo nacional, complemento de pensão e remuneração complementar — inicialmente contidas em três diplomas distintos e, actualmente, integradas num único diploma — o Decreto Legislativo Regional nº 8/2001/A, de 21 de Maio, que aprovou o Orçamento.

Pode-se dizer que, mesmo no aspecto puramente formal da sistematização, ela se reduziu ao mínimo indispensável (os dois artigos iniciais e os dois artigos finais), tendo predominado, a preocupação do respeito literal pelo texto aprovado na Assembleia.

A proposta introduz, porém, duas inovações. A eliminação da regra sobre as actualizações anuais da remuneração complementar e sobre a actualização do complemento de pensão e ainda, sobre a forma (resolução) e a entidade que as decide (o Governo Regional).

A proposta foi votada, na generalidade, por maioria, com os votos favoráveis do PS e do PCP, com a declaração de voto que se acrescenta, e com os votos contra do PSD.

O representante do PCP proferiu a seguinte declaração de voto:

"A abstenção na generalidade fundamenta-se na perspectiva de permanecer a possibilidade de, em sede de Plenário, o artigo 14º da Proposta poder vir a ser correctamente alterado".

2º Apreciação na especialidade

Na apreciação na especialidade, a Comissão propõe as seguintes alterações:

Capítulo I

Disposições Gerais

Artigo 1º

O presente diploma estabelece o **regime jurídico** relativo à atribuição, na Região Autónoma dos Açores, do acréscimo **regional** ao salário mínimo nacional, do complemento **regional** de pensão e da remuneração complementar **regional.**

Artigo 2º

1-**O regime previsto neste diploma aplica-se** a todos os trabalhadores e pensionistas com residência permanente na Região Autónoma dos Açores.
2- **Para efeitos do presente diploma, consideram-se** trabalhadores quer os trabalhadores do serviço doméstico, quer os dos restantes sectores.

3- Para os efeitos do presente diploma, consideram-se pensionistas os beneficiários que aufiram pensões, isolada ou conjuntamente, dos regimes da segurança social, incluindo os da pensão social e de invalidez, as doenças profissionais, os aposentados da função pública, os pensionistas de sobrevivência e os beneficiários de pensões de outros sistemas de protecção social, incluindo as pensões por acidentes de trabalho.

Capítulo II

Acréscimo **regional ao** salário mínimo

Artigo 3º

Montante

O montante do salário mínimo, estabelecido a nível nacional para os trabalhadores por conta de outrem, tem, na Região Autónoma dos Açores, o acréscimo de 5%.

Capítulo III

Complemento **regional** de pensão

Artigo 4º

Beneficiários

1- **Beneficiam do** complemento **regional** de pensão os pensionistas **que satisfaçam os requisitos previstos nos números 1 e 3 do artigo 2º deste diploma.**

2- **Beneficiam igualmente do complemento regional de pensão** os pensionistas que aufiram pensões de sistemas de segurança ou protecção social estrangeiros, cumulativamente ou não com pensões nacionais **e ainda** os pensionistas do regime geral da segurança social que aufiram ajudas comunitárias à cessação de actividade, designadamente os produtores agrícolas abrangidos pala Portaria nº 32/95, de 11 de Maio, cujas ajudas deverão entrar no cálculo para atribuição do respectivo complemento de pensão.

3- **Os pensionistas mencionados nos números anteriores apenas beneficiam do complemento regional de pensão se os** montantes globais auferidos **se integrarem** no disposto no n.º 2 do artigo 6º.

Artigo 6º

O complemento **regional** de pensão é …

Artigo 7º

Eliminar

Artigo 8º

No Orçamento Regional.... sob a designação de " Complemento **Regional** de Pensão".

Artigo 9º

1-.....

2-....

3 - Qualquer cidadão.... deve apresentar, **conjuntamente com o requerimento** nos 90 dias… nos termos dos números anteriores

Capítulo IV

Remuneração Complementar **Regional**

Artigo 10º

Processamento

A remuneração complementar regional é abonada em 14 mensalidades....

A Comissão de Economia chama a atenção para a necessidade de, na redacção final, se acrescentar nos restantes artigos deste diploma o termo regional quando houver referências a remuneração complementar regional.

Angra do Heroísmo, 7 de Novembro de 2001

A Relatora: *Andreia Cardoso da Costa*

O presente relatório foi aprovado por maioria com os votos favoráveis do PS e do PCP e o voto contra do PSD.

O Presidente: *Dionísio de Sousa.*