

Proposta de Lei n.º 17/XV/1.ª (ALRAM)

Título: Assegura uma majoração de 2% nos apoios sociais da segurança social atribuídos aos residentes nas Regiões Autónomas, através da alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que estabelece as bases gerais do sistema de segurança social

Data de admissão: 21 de junho de 2022

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

A proposta de lei *sub judice* pretende atribuir uma majoração de 2% a todas as prestações sociais concedidas aos residentes nas regiões autónomas, no âmbito dos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania. Para o efeito, é proposta a alteração do [artigo 9.º¹](#), que consagra o princípio da equidade social, da [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#), que «define as bases gerais em que assenta o sistema de segurança social».

Os proponentes sublinham que, em cumprimento dos princípios da solidariedade e da continuidade territorial, o Estado se encontra vinculado «a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade distante» e mencionam vários exemplos em que tal obrigação se traduz na prática, como a majoração do salário mínimo nacional ou a atribuição de «um subsídio de insularidade para os trabalhadores da administração pública regional e local», entre outros. Defendem, por isso, que, também no caso das prestações sociais, «deve ser aplicado o princípio da equidade», devendo ser garantida uma majoração que minimize os custos da insularidade e ultraperiferia.

A iniciativa legislativa em apreço é composta por três artigos preambulares: o primeiro que define o respetivo objeto; o segundo que promove a alteração do artigo 9.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro; e último que determina a vigência da lei que vier a ser aprovada.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do

¹ Ligação para o artigo retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da [Constituição](#), bem como na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 37.º do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira](#) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).

Toma a forma de proposta de lei², em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da ALRAM, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 e 2.º do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR. Todavia, considerando o disposto na primeira parte do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, não vem acompanhada dos estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Do disposto na presente iniciativa, designadamente no artigo 2.º do articulado, poderá resultar, eventualmente, um aumento das despesas do Estado. No entanto, e caso a iniciativa seja aprovada, apesar de o artigo 3.º do articulado remeter a respetiva entrada em vigor para o dia seguinte ao da sua publicação, faz coincidir o início da produção de efeitos com a entrada em vigor do próximo Orçamento do Estado, o que acautela o limite à apresentação de iniciativas previsto contitucional (n.º 2 do artigo 167.º) e regimentalmente (n.º 2 do artigo 120.º) no caso de a iniciativa ser aprovada no presente ano,

Por fim, refira-se que, nos termos do disposto no artigo 170.º do Regimento, nas reuniões da comissão parlamentar em que sejam discutidas propostas legislativas das regiões autónomas podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

² Aprovada, mediante Resolução, em sessão plenária da Assembleia Legislativa da Madeira/Açores, de 05/05/2022

A proposta de lei deu entrada em 20 de junho de 2022, acompanhado da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Por despacho do Presidente da Assembleia da República, foi admitida a 21 de junho, baixando à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão para apreciação e emissão de parecer, no mesmo dia. Foi anunciada em reunião do Plenário, em 22 de junho.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa «*Assegura uma majoração de 2% nos apoios sociais da segurança social atribuídos aos residentes nas Regiões Autónomas, através da alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que estabelece as bases gerais do sistema de segurança social*» traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), conhecida como lei formulário.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*». Assim, sugere-se que seja ponderada a seguinte redação para o corpo do artigo 1.º (Objeto): «*A presente lei procede à segunda alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social*».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário, entrando em vigor “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, conforme previsto no artigo 3.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O n.º 1 do [artigo 5.º](#) da [Constituição](#)³ estabelece que «Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira», e o n.º 1 do seu [artigo 6.º](#) institui o princípio da unidade do Estado, prevendo que «O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular (...)». Nos termos do [artigo 9.º](#) uma das tarefas fundamentais do Estado consiste na promoção e «desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira». Por outro lado, o [artigo 81.º](#) incumbe o Estado de «promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional», prevendo no [artigo 229.º](#) que «os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade».

O [artigo 225.º](#) contém as bases do regime político-administrativo dos Açores e da Madeira, que se fundamenta «nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares», prevendo que a autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses. Por outro lado, o [artigo 227.º](#) elenca os poderes das regiões autónomas, designadamente os de legislar, nas condições aí definidas, e desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam, entre outros.

³ Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal.

O [artigo 63.º](#) da Constituição confere a todos o direito à segurança social, incumbindo o Estado de «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários», prevendo também que «O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho».

No desenvolvimento daquela norma constitucional, a [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#)⁴, aprovou as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, determinando, no [artigo 108.º](#), que a aplicação desta lei às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não prejudica a regulamentação própria em matéria de organização e funcionamento, bem como a regionalização dos serviços de segurança social.

O capítulo I desta lei consagra os princípios gerais do sistema, cada um desenvolvido em artigo autónomo: universalidade ([artigo 6.º](#)), igualdade ([artigo 7.º](#)), solidariedade ([artigo 8.º](#)), diferenciação positiva ([artigo 10.º](#)), subsidiariedade ([artigo 11.º](#)), inserção social ([artigo 12.º](#)), coesão intergeracional ([artigo 13.º](#)), primado da responsabilidade pública ([artigo 14.º](#)), complementaridade ([artigo 15.º](#)), unidade ([artigo 16.º](#)), descentralização ([artigo 17.º](#)), participação ([artigo 18.º](#)), eficácia ([artigo 19.º](#)), tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação ([artigo 20.º](#)), garantia judiciária ([artigo 21.º](#)) e informação ([artigo 22.º](#)), e ainda o princípio da equidade social, previsto no [artigo 9.º](#), cuja alteração se propõe na iniciativa objeto da presente nota técnica, e que se traduz «no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais».

Como previsto na referida lei de bases, o sistema da segurança social é composto pelo sistema de proteção social de cidadania (que inclui os subsistemas de ação social, de solidariedade e de proteção familiar) e pelo sistema previdencial (essencialmente de

⁴ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 06.07.2022.

A [Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#), foi até à data objeto de apenas uma alteração, operada pela [Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro](#).

base contributiva, por parte de trabalhadores e empregadores) e ainda pelo sistema complementar (constituído pelo regime público de capitalização e pelos regimes complementares de iniciativa coletiva e individual).

O sistema de proteção social de cidadania tem como objetivos gerais garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais, através da efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; da prevenção e erradicação de situações de pobreza e de exclusão; da compensação por encargos familiares; e da compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência, como se dispõe no [artigo 26.º](#). Estes objetivos são concretizados através dos já mencionados três subsistemas:

1) Nos termos do [artigo 29.º](#), o subsistema de ação social tem como objetivos fundamentais prevenir e reparar situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das suas capacidades.

Para além disso, visa-se com a ação social assegurar especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, devendo a mesma ser conjugada com outras políticas sociais públicas e articulada com a atividade de instituições não públicas. A concretização destes objetivos é feita, designadamente, através de serviços e equipamentos sociais; programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais; prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade; e prestações em espécie ([artigo 30.º](#)).

2) De acordo com o [artigo 36.º](#), o subsistema de solidariedade destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais, visando prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial, podendo também abranger situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais do sistema previdencial. No âmbito deste subsistema são atribuídas as prestações de rendimento

social de inserção, pensões sociais, subsídio social de desemprego, complemento solidário para idosos, complementos sociais e outras prestações ou transferências afetas a finalidades específicas.

3) O [artigo 44.º](#) enuncia o objetivo do subsistema de proteção familiar: assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas – nomeadamente encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência.

A Lei n.º 4/2007 foi desenvolvida e aplicada por um vasto conjunto de diplomas que, designadamente, fixam montantes e condições de atribuição das várias prestações e benefícios nela consagrados.

Tal como mencionado na exposição de motivos, estão previstas várias medidas com o fundamento de fazer face aos custos da insularidade nas regiões autónomas, designadamente:

- Um acréscimo à retribuição mínima mensal garantida, presentemente correspondente a cerca de 2,5% na Madeira (o [Decreto Legislativo Regional n.º 5/2022/M, de 17 de março](#), fixa o valor desta prestação em 723 €) e a 5% nos Açores (nos termos do artigo 3.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de abril](#))⁵;

- Um subsídio de insularidade dos trabalhadores em funções públicas, na Madeira, nos termos do artigo 59.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 42-A/2016/M, de 30 de dezembro](#), que em 2022 (como determinado pelo artigo 69.º do [Decreto Legislativo Regional n.º 28-A/2021/M, de 30 de dezembro](#)), varia entre os 2% (remuneração igual ou inferior a 750 €⁶) e os 0,25% (remuneração superior a 2800 €);

- Uma remuneração complementar regional, para os trabalhadores que exercem funções públicas na administração pública regional e local nos Açores, cuja

⁵ Sendo no continente de 705 €, tal como determinado pelo [Decreto-Lei n.º 109-B/2021, de 7 de dezembro](#).

⁶ Nos casos de remunerações até 1400 €, o subsídio tem o valor mínimo de 140 €, como determinado pelo n.º 2 do referido artigo 69.º.

remuneração base seja igual ou inferior a 1320,77 €, que varia entre 100% (remuneração base igual ou inferior a 709,46 €) e 25% (remuneração até 1320,77 €, inclusive) – como determinado nos artigos 9.º a 12.º do já mencionado [Decreto Legislativo Regional n.º 8/2002/A, de 10 de abril](#);

- Uma majoração de 2% dos subsídios no âmbito da proteção social na maternidade, paternidade e adoção (regulados pelo [Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril](#)), determinada para ambas as regiões autónomas pela [Lei n.º 7/2016, de 17 de março](#).

IV. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se apurou, na atual Legislatura, a existência de nenhuma iniciativa legislativa ou petição sobre a matéria objeto da proposta de lei vertente ou com ela conexas.

▪ Antecedentes parlamentares

Consultada a mesma base de dados, não se identificou, na Legislatura anterior, a existência de nenhuma iniciativa legislativa ou petição sobre a matéria objeto da proposta de lei vertente ou com ela conexas.

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 22 de junho de 2022, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores e do Governo Regional da Madeira, para emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do Regimento, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Até ao momento foi recebido o parecer do Governo da Região Autónoma da Madeira.

Proposta de Lei n.º 17/XV/1.ª (ALRAM)

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)



Caso sejam enviados, os restantes pareceres serão disponibilizados [na página eletrónica da presente iniciativa.](#)