

Proposta de Lei n.º 54/XIV/1.ª (ALRAM)

Procede à alteração do regime de seguro social voluntário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro, na redação atual, bem como do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na redação atual, a fim de permitir a admissão de portugueses residentes na diáspora

Data de admissão: 20 de agosto de 2020

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Lia Negrão (DAPLEN), Josefina Gomes (DAC), Nuno Amorim (DILP)

Data: 10 de setembro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Depois de recordar que Portugal tem uma das mais fortes diásporas, contando com cerca de 5 milhões de portugueses em países de acolhimento e que os mesmos não deixam de ser cidadãos portugueses, pelo que merecem ser protegidos nas mesmas condições dos portugueses residentes em Portugal, com a mesma igualdade de direitos, e sem qualquer tipo de discriminação, especialmente quando estão em situações de fragilidades sociais e económicas, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresenta uma proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro, que institui o seguro social voluntário no âmbito da Segurança Social, assim como ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, com o objetivo de incluir estes portugueses no regime da segurança social voluntária.

A proponente sublinha: «O apelo a esta igualdade faz-se numa altura crucial, quando verificamos que, por exemplo, na Venezuela, temos uma comunidade portuguesa imensurável que se encontra numa situação de extrema gravidade e debilidade social, em que a segurança social do referido país de acolhimento não consegue salvaguardar os direitos sociais dos nossos cidadãos». A este respeito, refere a Convenção sobre Segurança Social entre a República Portuguesa e a República da Venezuela, a qual não podendo ser aplicada, impossibilita os mesmos portugueses residentes na Venezuela de terem um trato digno, igualitário e constitucional, no que se refere aos sistemas de segurança social, mais concretamente no que tange a pensão de reforma. Conclui mencionando que as alterações preconizadas permitiriam a admissão de portugueses maiores e residentes nos países de acolhimento no sistema de segurança social voluntário, mediante o pagamento de contribuições mensais, as quais teriam como base de incidência contributiva o correspondente a uma remuneração convencional e escolhida pelo beneficiário, de acordo com os escalões indexados ao valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

A presente iniciativa estrutura-se em quatro artigos, correspondendo o primeiro ao seu objeto, o segundo às alterações propostas ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, o terceiro às alterações propostas ao Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro, e o quarto à sua entrada em vigor.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O princípio da igualdade, consagrado no [artigo 13.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#), é um dos pilares estruturantes do sistema constitucional português inerente ao conceito de Estado de direito democrático e social.

Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, não podendo existir nenhum tipo de privilégio, benefício, prejuízo ou privação de qualquer direito ou isenção de qualquer dever em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

Gomes Canotilho e Jorge Miranda defendem que “a base constitucional do princípio da igualdade é a igual dignidade social de todos os cidadãos (n.º 1) – que, aliás, não é mais do que um corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas (artigo 1.º) - , cujo sentido imediato consiste na proclamação da idêntica «validade cívica» de todos os cidadãos, independentemente da sua inserção económica, social, cultural e política, proibindo desde logo formas de tratamento ou de consideração social discriminatórias. O princípio da igualdade é, assim, não apenas um princípio de disciplina nas relações entre o cidadão e o Estado (ou equipadas), mas também uma regra de estatuto social dos cidadãos, um princípio de conformação social e de qualificação da posição de cada cidadão na coletividade”¹.

O Tribunal Constitucional afirma que “o princípio da igualdade, consagrado no [artigo 13.º](#) da Constituição da República Portuguesa, impõe que se dê tratamento igual ao que

¹ Gomes Canotilho, JJ e Moreira, Vital. 2007. Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I: pág. 337. Coimbra Editora.

for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objectivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adopção de medidas que estabeleçam distinções.”²

O [artigo 14.º](#) da lei fundamental prevê que “os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da proteção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência no país”. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, a “redação deste artigo não é feliz. Em rigor, ele quer dizer duas coisas distintas: (a) os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro têm os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses residentes em Portugal, salvo aqueles direitos e deveres que sejam incompatíveis com a ausência do país; (b) os cidadãos portugueses nessas condições têm direito à proteção do Estado para o exercício dos seus direitos.”³

Jorge Miranda e Rui Medeiros afirmam que os “cidadãos nacionais podem transportar consigo, além-fronteiras, o seu próprio estatuto jusfundamental ativo e passivo -, o [artigo 14.º](#) junta-se ao princípio da universalidade do [artigo 12.º](#), ao princípio da igualdade do [artigo 13.º](#), e ao princípio da equiparação do [artigo 15.º](#), na tarefa de delimitação do universo subjetivo dos direitos e dos deveres que a Constituição reconhece ou atribui natureza fundamental.”⁴

No âmbito dos direitos e deveres sociais, estabelece o [artigo 63.º](#) que todos têm direito à segurança social (n.º 1), estando o Estado incumbido de organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado (n.º 2) que 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 capacidade para o trabalho (n.º 3).

² [Acórdão n.º 409/99/T. Const., de 10 de março.](#)

³ Gomes Canotilho, JJ e Moreira, Vital. 2007. Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I: pág. 351. Coimbra Editora.

⁴ Miranda, Jorge e Medeiros Rui. 2010. Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição: página 242. Wolters Kluwer Portugal. Coimbra Editora.

Em 1989, com a publicação do [Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro](#)⁵, foi instituído um único regime facultativo de segurança social – o seguro social voluntário. Este regime contributivo é de carácter facultativo e visa garantir o direito à Segurança Social das pessoas que não se enquadrem de forma obrigatória no âmbito dos regimes de proteção social (artigo 1.º). O processo de inscrição é regulado pelos artigos 22.º e seguintes, através da apresentação de requerimento na instituição cujo âmbito territorial abranja a área de residência do interessado, podendo ser escolhida qualquer instituição quando o cidadão nacional tenha residência em território estrangeiro. Neste caso, é exigido aos cidadãos uma declaração, devidamente autenticada pelos respetivos serviços consulares, relativa a uma das seguintes situações:

- a) Não exercício de atividade profissional;
- b) Exercício de atividade profissional no território do Estado de residência, relativamente ao qual não vigore instrumento internacional que vincule o Estado português; ou
- c) Exercício de atividade profissional no território do Estado de residência relativamente ao qual vigore instrumento internacional que vincule o Estado português, mas que não abranja a atividade em causa.

O portal da *Internet* da Segurança Social tem uma página com a lista de todos os países com os quais o Estado português celebrou instrumentos internacionais vinculativos, acessível através da [respetiva ligação eletrónica](#).

Para regular os regimes abrangidos pelo sistema previdencial aplicáveis aos trabalhadores por conta de outrem ou em situação legalmente equiparada para efeitos de segurança social, aos trabalhadores independentes, bem como o regime de inscrição facultativa, foi publicado o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, em anexo à [Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro](#)⁶.

⁵ Com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril](#) e pela [Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro](#).

⁶ Versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

Na parte II do código encontram-se regulados os diversos regimes contributivos do sistema previdencial. A presente iniciativa incide sobre o regime de seguro voluntário, regulado nos artigos 169.º e seguintes. Podem enquadrar-se no regime de seguro social voluntário os cidadãos nacionais, maiores, considerados aptos para o trabalho e que não estejam abrangidos por regime obrigatório de proteção social ou que, estando, os mesmos não relevem no âmbito do sistema de segurança social português, bem como os cidadãos nacionais que exerçam atividade profissional em território estrangeiro e que não estejam abrangidos por instrumento internacional a que Portugal se encontre vinculado. Adicionalmente, podem ainda enquadrar-se neste regime os estrangeiros ou apátridas, residentes em Portugal há mais de um ano, que se encontrem nas restantes condições que os primeiros.

A inscrição dos trabalhadores por conta de outrem, bem como a inscrição dos trabalhadores independentes e dos beneficiários do seguro social voluntário, compete aos serviços do Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), ou aos serviços da segurança social das Regiões Autónomas em cujo âmbito territorial se situe a sede ou o estabelecimento da entidade empregadora no primeiro caso ou da residência do trabalhador, sem prejuízo do estabelecido quanto ao âmbito pessoal de caixas de previdência social, no segundo caso.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se apurou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente sobre esta matéria para além da proposta de lei aqui em análise.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Compulsada a base de dados da Atividade Parlamentar, constatou-se que deu entrada na Legislatura anterior a seguinte Petição:

- [Petição n.º 634/XIII/4.^a](#)- «Solicitam alteração legislativa à Lei do Seguro Social Voluntário, com vista à inclusão dos portugueses na diáspora no Sistema de Segurança Social», subscrita por 126 peticionários e tramitada na Comissão de Trabalho e Segurança Social, sendo arquivada a 22 de julho de 2020, após a aprovação do respetivo relatório final.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

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

Reveste a forma de proposta de lei⁷, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, de acordo com o disposto no 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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Neste caso, a proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente lhe possa ter servido de fundamentação.

⁷ Aprovada, mediante Resolução, em sessão plenária da Assembleia Legislativa da Madeira, de 28/07/2020.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica.

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

A proposta de lei deu entrada a 3 de agosto de 2020. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) a 20 de agosto de 2020, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Nos termos do 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».

Consultando o Diário da República Eletrónico, constata-se que a Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, foi alterada dezassete vezes, pela Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro, pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 20/2012, de 14 de maio, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014,

de 31 de dezembro, 23/2015, de 17 de março, e 42/2016, de 28 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, e pelas Leis n.ºs 71/2018, de 31 de dezembro, 93/2019, de 4 de setembro, 100/2019, de 6 de setembro, e 2/2020, de 31 de março. Assim, em caso de aprovação, esta será a décima oitava alteração à referida lei.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro, foi alterada quatro vezes, pelos Decretos-Lei n.ºs 176/2003, de 2 de agosto, 28/2004, de 4 de fevereiro, 91/2009, de 9 de abril, e pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, sendo esta, em caso de aprovação, a quinta alteração ao referido diploma.

Assinale-se, no entanto, que a Lei Formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o elenco de diplomas que procederam a alterações (ou o número de ordem da alteração) quando a iniciativa incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante, adotando-se o mesmo princípio, por motivos de coerência, quanto aos demais diplomas alterados pela iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – «Procede à alteração do regime de seguro social voluntário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro, na redação atual, bem como do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na redação atual, a fim de permitir a admissão de portugueses residentes na diáspora» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, de acordo com a regra de legística segundo a qual o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração (com a exceção acima assinalada relativa aos Códigos e diplomas de estrutura semelhante) e de modo a permitir a identificação clara da matéria constante do ato normativo⁸, sugere-se a seguinte alteração ao título da presente proposta de lei: **«Permite a admissão de portugueses residentes na diáspora no sistema de segurança social voluntário, alterando o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e o Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de fevereiro, que institui o seguro social voluntário no âmbito da Segurança Social».**

Não há necessidade de republicação da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, uma vez que as alterações introduzidas pela proposta de lei se enquadram na exceção prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário⁹.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Por fim, relativamente ao início de vigência, o artigo 4.º da proposta de lei prevê que a mesma entra em vigor *«imediatamente após a sua publicação»*. De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, 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»*.

Neste sentido, sugere-se a alteração da norma referida para: *«O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação»*.

⁸ Duarte, D., Pinheiro, A. S., Romão, M. L. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 201.

⁹ Esta norma exceciona as alterações a Códigos nos casos em que a republicação deva ser promovida quando se somem mais de três alterações ao ato legislativo em vigor: «Deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que (...) existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos».

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Não aplicável.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

A presente iniciativa não foi submetida a consulta pública no momento da sua distribuição, por não versar diretamente sobre legislação do trabalho (nos termos dos artigos 469.º e seguintes do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 13 de fevereiro), podendo a Comissão, ainda assim, decidir promover a sua apreciação pública, caso o entenda, na fase de especialidade ou de nova apreciação na generalidade.

Qualquer contributo espontâneo eventualmente recebido neste âmbito será disponibilizado na página eletrónica da Comissão destinada a outros contributos.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pela proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, apresenta como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**



Na elaboração dos atos normativos, a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.