

Exmos. Senhores,

Agradecendo o convite para pronúncia escrita, analisou a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões as iniciativas legislativas em causa.

Assim, e em resposta à solicitação *infra*, junto se anexa um parecer que sintetiza as conclusões extraídas dessa análise.

Com os melhores cumprimentos,

José Figueiredo Almaça

Presidente do Conselho de Administração / Chairman



Portuguese Insurance and Pension Funds Supervisory Authority

jfalmaca@asf.com.pt

Av. da República, n.º 76 - 8.º, 1600-205 Lisboa

+351 21 799 99 81

www.asf.com.pt

Nota

Apreciação de iniciativas legislativas que versam sobre Segurança e Saúde no Trabalho – concretamente os Projetos de Lei n.ºs 509, 510, 514 e 542/XIII/2ª e 613, 716, 779 e 842/XIII/3ª, a convite da Comissão de Trabalho e Segurança Social, da Assembleia da República

Através de mensagem de correio eletrónico de 29 de maio de 2019 a Comissão de Trabalho e Segurança Social, da Assembleia da República, convidou a Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões (ASF) e o Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT) a pronunciarem-se sobre os Projetos de Lei em referência, até 7 de junho.

Após análise, a ASF vem transmitir observações sobre os seguintes Projetos:

Projeto de Lei n.º 510/XIII/2ª (PCP)

(Recálculo das prestações suplementares para assistência a terceira pessoa atribuídas aos sinistrados do trabalho ao abrigo da Lei n.º 2127/65, de 3-8]

Nos termos legais em vigor, compete ao FAT o pagamento das atualizações das prestações suplementares das pensões em pagamento resultantes de acidentes de trabalho [artigo 1.º/1, c), d), do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30-6, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 185/2007, de 10-5], incluindo os acidentes regulados pelo previsto na Lei n.º 2127/65, de 3-8 – cabendo à atualização o regime geral previsto no artigo 6.º do mesmo Decreto-Lei n.º 142/99.

Tratando-se de pensões em pagamento a cargo de empresas de seguros, estas têm já constituídas as provisões técnicas respetivas para fazer face às responsabilidades futuras, pelo que, e à semelhança do que já ocorreu no passado em que o FAT foi chamado a responsabilizar-se pelo pagamento de diferença entre valores fixados e os resultantes dos recálculos determinados por alterações legais às prestações de acidentes de trabalho, também agora, a aprovar-se o presente Projeto de Lei, poderá incidir sobre o FAT a responsabilidade pelo pagamento de tais diferenças.

A ser assim, tal alteração ao recálculo das prestações suplementares para assistência de terceira pessoa terá um forte impacto financeiro no FAT, o qual se estima, para o 1.º ano e

considerando a remuneração mínima mensal (RMM) garantida em 2019, num acréscimo de 4 milhões de euros. Tal valor, crescerá anualmente em função do aumento da RMM que vier a ser fixada.

Por outro lado, o FAT enquanto entidade que se substitui ao pagamento das prestações de acidentes de trabalho da responsabilidade de entidades economicamente incapazes, também responde pelo pagamento de prestações suplementares para assistência de terceira pessoa fixadas ao abrigo da Lei nº 2127/65 neste outro âmbito – daí resultando um impacto financeiro específico no FAT que se estima, no 1º ano, num aumento de 300 mil euros.

Projeto de Lei nº 514/XIII/2ª (PCP)

I. Artigo 10º/2:

Trata-se de solução contrária à organização de base do regime dos Acidentes de Trabalho, nomeadamente à aceitação da excecional solução da previsão de um direito de indemnização com base numa presunção de causalidade relevante – contrária à solução-regra de ser o titular do direito que tem de provar os factos constitutivos do direito (art. 342º/1 do Código Civil).

A solução excecional dos acidentes de trabalho (hoje art. 10º/1 da Lei nº 98/2009, de 4-9, LAT) é muito beneficiadora do ressarcimento deste tipo de danos, sendo basilar que não seja expandida sem uma ponderação global de todo o regime, sob pena da racionalidade técnica da cobertura ser posta em causa sem mais.

É basilar à organização geral dos acidentes de trabalho que tal solução excecional deva ser acolhida em termos razoáveis, o que é contrariado pelo previsto neste nº 2.

II. Artigo 25º/3:

Segundo parece, a solução aqui prevista não deve prejudicar o critério primeiro da ratificação médica da necessidade ou conveniência das prestações.

III. Artigo 28º:

O previsto nos nºs 1 e 2 relevam de ponderação política, cuja ponderação não cabe à ASF e ao FAT.

Nada tem a ASF a observar em relação às demais alterações previstas para este artigo, senão a sugerir que no nº 5 seja inserido o seguinte trecho: *“Nos termos do número anterior e durante todo o período que durar a situação, sem que o seu prolongamento seja imputável ao sinistrado, a entidade responsável (...)”*

IV. Artigo 35º/8:

Trata-se de estender às demais entidades responsáveis o que o nº 4 da Cláusula 27ª da “Apólice Uniforme de Acidentes de Trabalho” (aprovada pela Portaria nº 256/2011, de 5-7) prevê já relativamente aos seguradores – ao que nada tem a ASF a opor.

V. Artigo 47º/1, a):

Trata-se de solução contrária à organização de base do regime dos Acidentes de Trabalho, ao equilíbrio de base de todo o regime dos Acidentes de Trabalho no confronto com o regime geral dos direitos de indemnização por outrem – v. o texto na Caixa 1. Pelo que a sua introdução deve ser precedida por uma ponderação global do todo do regime.

Caixa 1

O legislador dos acidentes de trabalho – e portanto o do seguro de acidentes de trabalho – quis um regime de especial proteção das vítimas de acidentes de trabalho comparativamente aos demais regimes ressarcitórios de vítimas (como, p.e., o regime da responsabilidade civil automóvel), onde sobressai a presunção de causalidade relevante (e portanto a inversão do ónus da prova, beneficiadora da vítima e oneradora do obrigado à indemnização), e que igualmente justifica a judicialização do processo ressarcitório (intervenção do Ministério Público e obrigação de homologação judicial dos acordos).

Estes “benefícios” (comparativos) desde sempre previstos pelo legislador dos acidentes de trabalho em favor das vítimas respetivas foram prontamente “compensados” pelo mesmo legislador com a diminuição do dano indemnizável nos acidentes de trabalho comparativamente com o dano indemnizável nos termos da responsabilidade civil em geral (designadamente nos termos da responsabilidade civil automóvel, e portanto no do seguro obrigatório que lhe corresponde), prevendo a não ressarcibilidade de princípio dos danos não patrimoniais.

Ou seja, o quadro jurídico dos acidentes de trabalho baseia-se numa ponderação

legislativa específica, única, nos termos da qual:

a) Os danos patrimoniais decorrentes de acidentes de trabalho não são todos indemnizáveis, mas tão só e nos limites definidos e regulados na Lei, nomeadamente nas alíneas seguintes deste artigo;

b) Os danos não patrimoniais objeto de indemnização têm carácter de exceção, porque terão de decorrer de atuação culposa do empregador e encontram já previsão no artigo 18º da LAT.

VI. Substituição do Indexante de Apoios Sociais (IAS) pelo valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida, constante do previsto nos Arts. 47º/2, 54º/1 e 5, 67º/2 a 5, e 69º/3 – alterações que relevam de ponderação política, cuja ponderação não cabe à ASF e ao FAT.

Note-se todavia que o aumento das prestações que irá decorrer dessa substituição terá um impacto muito significativo não só nas empresas de seguros, cujo aumento se repercutirá necessariamente nos prémios de seguros e na atividade económica em geral, como também no FAT, por via das competências atribuídas por lei no âmbito da reparação dos acidentes de trabalho e da atualização das pensões e prestações suplementares de assistência de terceira pessoa.

VII. Artigo 49º:

A determinação de pessoa a cargo do sinistrado implica um acréscimo de 10% na sua pensão, situação que encontra fundamento no facto de o sinistrado ter pessoas que economicamente dependam dele à data do acidente. Daí que, para aferir tal dependência económica, tenha o legislador balizado os rendimentos das pessoas que vivem com o sinistrado. Ora, a proposta retirada dessa baliza implicará que qualquer pessoa que viva na mesma casa que o sinistrado seja considerada pessoa a cargo do mesmo, independentemente do seu rendimento mensal, situação injusta para a mutualidade do seguro de AT e com a qual não concordamos.

VIII. Artigo 52º:

i. A fixação de uma pensão provisória a adiantar pelo FAT, nos termos propostos no Projeto de Lei em análise, incorre em vários erros técnico-jurídicos, com graves consequências para o FAT.

Desde logo, a imposição de passar sempre a ser estabelecida uma pensão provisória.

Por outro lado, não se encontra definido como e quem afere se a entidade patronal não tem transferido toda ou parte da responsabilidade pelos riscos profissionais.

Caso só tenha transferido parte da responsabilidade, assumindo a entidade patronal a outra parte e esta não pague a indemnização por incapacidade temporária, o FAT paga uma pensão ao mesmo tempo que a empresa de seguros está a pagar a indemnização por incapacidade temporária da sua responsabilidade?

E esta pensão provisória é devida desde o dia do acidente? Ora uma pensão só pode ser fixada após a alta, ou seja, após a fixação de uma incapacidade permanente. Logo após o acidente não é possível determinar qualquer pensão, pois não há incapacidade permanente.

E caso o sinistrado não venha a ter qualquer incapacidade permanente, pois encontra-se curado sem incapacidade, como se concilia o recebimento de uma pensão sem lesões que causem incapacidade?

Atendendo a que se trata de uma pensão provisória e que ainda não se encontra determinada a responsabilidade pela reparação, caso o tribunal conclua que o acidente não foi de trabalho ou se encontre descaracterizado como tal, não se encontra acautelado o reembolso dos valores pagos a título provisório.

Em resumo, não pode ser atribuída qualquer pensão provisória ao sinistrado quando o mesmo ainda não tenha alta médica.

A pensão provisória não pode ser devida desde o dia do acidente.

A fixação de uma pensão provisória é incompatível com a indemnização por incapacidade temporária.

Em conclusão, a atribuição de uma pensão provisória a adiantar pelo FAT nos termos definidos no artigo supra, é tecnicamente incorreta.

ii. Por outro lado, a referência a direitos do trabalhador no nº 4 do artigo, deverá ser substituída por direitos do sinistrado.

IX. Artigo 54º:

Nada tem a ASF a observar em relação ao previsto na 1ª parte do nº 2 e no nº 3.

Já o trecho final do nº 2, fixando o valor da prestação suplementar provisória, releva de opção política, cuja ponderação não cabe à ASF e ao FAT.

X. Artigo 68º:

A eliminação de limites máximos no pagamento de despesas relacionados com a readaptação da habitação, implica assunção de responsabilidades ilimitadas pelas empresas de seguros (e pelo FAT na sua responsabilidade direta para com os sinistrados), com inerentes custos quer ao nível dos prémios de seguros, quer das responsabilidades futuras.

XI. Artigo 70º:

Entendemos que deverá manter-se a possibilidade da entidade responsável pela reparação do acidente de trabalho de requerer a revisão da incapacidade do sinistrado, dentro do princípio de direitos e deveres para ambas as partes.

Quem paga não deve ter só o dever de pagar, mas também o direito a que o pagamento seja devido de acordo com a verdadeira incapacidade do sinistrado e respetivas sequelas.

XII. Artigo 71º:

O cálculo da pensão inicial com base em retribuições atualizadas em indicadores que as empresas de seguros desconhecem aquando da análise do risco e cálculo do prémio de seguro poderá levar à atribuição ao FAT de tais responsabilidades “desconhecidas”, situação em todo semelhante à que ocorre com a atribuição a este Fundo das atualizações anuais das pensões e prestações suplementares, tendo, este cenário, um impacto financeiro enorme.

XIII. Artigo 75º:

i. As soluções aqui propostas para os regimes da remição de pensões têm vindo a ser apresentadas de há muito no âmbito dos trabalhos parlamentares, tendo a ASF e o FAT reiteradamente veiculado [pelo menos desde a análise do Projeto de Lei 45/X (BE) (2005-2006)] tratar-se de matéria de decisão política, cuja ponderação não lhes cabe.

Todavia sempre se refira que a abolição da remição obrigatória das pensões correspondentes a incapacidades permanentes inferiores a 30%, implica a manutenção das mesmas em pagamento, as quais serão necessariamente atualizadas anualmente. Atendendo a que é o FAT que suporta o pagamento de todas as atualizações das pensões, o aumento do número de

pensões em pagamento acarretaria um aumento substancial da despesa deste Fundo. Acresce os encargos administrativos com a manutenção em pagamento de pensões de muito reduzido montante, pois correspondente a incapacidades pequenas em que os sinistrados mantêm as suas plenas capacidades de trabalho/ganho.

ii. Cremos ainda que a nova alínea *a)*, do n.º 2 do artigo 75.º, agora introduzida, pretenda também referir-se às situações de incapacidade permanente absoluta para todo e qualquer trabalho (IPATQT) e não somente à absoluta para o trabalho habitual (IPATH), já que a ser assim, permite a remição parcial de uma pensão de um sinistrado totalmente incapacitado e proíbe outra em que o sinistrado apenas não pode exercer a atividade que desenvolvia à data do acidente, mas está 100% apto para qualquer outra.

Projeto de Lei n.º 842/XIII/3ª (BE)

(12.ª alteração ao Regulamento das Custas Processuais e 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20-11)

O artigo 4.º do Regulamento em referência prevê a isenção de custas para um conjunto de entidades, em que se incluem o Fundo de Garantia Automóvel (FGA) ou o Fundo de Garantia Salarial, não estando prevista qualquer isenção para o FAT.

Neste sentido, sugeríamos a inclusão do FAT no conjunto de entidades abrangidas pela isenção de custas judiciais, nos mesmos termos e com os fundamentos em que o é o FGA [alínea *o)*].

11 de Junho de 2019