

Sua Excelência
o Secretário de Estado da Segurança Social
Dr. Gabriel Bastos

gabinete.sess@mtsss.gov.pt

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2021/6368

Q/10197/2020

Q/11108/2020

Q/1345/2021



Assunto: Queixas dirigidas à Provedora de Justiça. I- Registos por equivalência nos períodos de lay-off. II- Apoio excecional à família. Impacto na carreira contributiva. III- Proteção social dos beneficiários de prestações de desemprego cessadas em 2020.

A Provedora de Justiça tem vindo a receber um significativo número de queixas a respeito da omissão de registos por equivalência à entrada de contribuições nos períodos de lay-off, tendo também sido confrontada com reclamações respeitantes ao impacto negativo que o pagamento do apoio excecional à família (a que se referem os artigos 23º a 25º do Decreto-lei nº 10-A/2020, de 13/02) teve na carreira contributiva dos respetivos beneficiários.

Acresce que, mais recentemente, têm sido recebidas, em número crescente, várias queixas relativas à proteção social dos trabalhadores cujas prestações de desemprego cessaram em finais de 2020.

1. No que concerne à primeira questão, verifica-se que os trabalhadores que no âmbito da atual pandemia estiveram abrangidos pelo regime de lay-off, não viram refletidos nas respetivas carreiras contributivas os registos por equivalência à entrada de contribuições a que haveria lugar por força do determinado nos artigos 72º, nº 1, alínea i) e 73º, alínea g) do Decreto Regulamentar nº 1-A/2011, de 03/01.

Na maioria dos casos reportados à Provedora de Justiça, tais omissões implicaram que as prestações sociais entretanto atribuídas aos visados (designadamente, prestações de parentalidade, doença e desemprego) tivessem sido calculadas com base em valores inferiores aos corretos, resultando na atribuição de prestações de valor também inferior ao que lhes seria efetivamente devido.

Em dezembro último a Provedora de Justiça alertou o Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social, IP para as queixas, então pontuais, que lhe haviam chegado a tal respeito.

Embora aguarde ainda por uma resposta formal do Instituto da Segurança Social, IP ao pedido de esclarecimentos então efetuado, a Provedora de Justiça foi entretanto informada que o sistema aplicacional existente para proceder de forma automática aos registos por equivalências à entrada de contribuições nas situações de lay-off, não se adequa às atuais situações de lay-off simplificado, designadamente por, nestes casos, ter sido dada às empresas a possibilidade de pagarem aos seus trabalhadores uma compensação de valor superior ao limite máximo legalmente estabelecido para o lay-off. Consequentemente, terá havido a necessidade de parametrizar um novo modelo aplicacional, cuja implementação estará em curso, e que, uma vez concluída, determinará a retificação das carreiras contributivas de todos os visados e o recálculo das prestações que aos mesmos hajam sido atribuídas.

Tais informações, aliás, já haviam sido publicamente divulgadas pelo Instituto da Segurança Social, IP aos meios de comunicação social, em novembro último.

Sucedem, porém, que apesar do tempo entretanto decorrido, a situação continua por regularizar, verificando-se um alarmante aumento do número de casos de cidadãos que se veem prejudicados no montante das prestações sociais a que, entretanto, acederam, e aos quais urge dar resposta.

Acresce que o problema tenderá naturalmente a acentuar-se com o decurso do tempo e com o recente agravamento da crise pandémica, cujos efeitos económicos e sociais se farão certamente sentir de forma mais premente nos próximos tempos.

Importa não esquecer que estamos perante prestações sociais substitutivas da perda dos rendimentos do trabalho – máxime, subsídio por risco clínico durante a gravidez, subsídio parental, subsídio de desemprego, subsídio de doença – cuja salvaguarda, num contexto de crise como a atual, emerge como uma prioridade inquestionável.

Assim sendo, não posso deixar de chamar a especial atenção de V. Exa. para a manifesta urgência que se impõe na resolução deste problema que se arrasta, pelo menos, desde novembro de 2020, e compromete, para muitos cidadãos, o direito à integralidade das prestações sociais devidas.



2. A segunda questão que ora nos ocupa, prende-se com o impacto negativo que o pagamento do apoio excecional à família, a que se referem os artigos 23º a 25º do Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13/02, teve na carreira contributiva dos respetivos beneficiários e no conseqüente prejuízo verificado no cálculo das prestações sociais a que, entretanto, acederam.

Nos termos legalmente determinados¹, os beneficiários que recorram a estes apoios têm direito a receber dois terços da sua remuneração base (um terço suportado pela entidade empregadora e o outro um terço pela Segurança Social), competindo ao trabalhador pagar a respetiva quotização sobre o valor total do apoio e à entidade empregadora 50% da contribuição que lhe cabe pelo total do apoio.

Quer isto significar que os registos de remunerações são efetuados com base apenas no valor total do apoio pago, não havendo lugar ao registo de remunerações por equivalência relativo ao diferencial entre a remuneração normal do trabalhador e o valor do apoio.

Constata-se, assim, que os pais que beneficiem de tais apoios são duplamente penalizados nas respetivas carreiras contributivas: por um lado, pelo facto de o valor do apoio ser calculado por referência apenas à remuneração de base normalmente auferida², e, por outro, pelo facto de, não havendo registos por equivalência à entrada de contribuições relativamente à diferença entre a remuneração normal do trabalhador e o apoio pago, as remunerações registadas nas respetivas carreiras contributivas, durante o período em causa, corresponderem a um valor significativamente inferior³ ao da remuneração normal do trabalhador.

A penalização verificada na carreira contributiva dos beneficiários que tenham recorrido a esses apoios tem um reflexo imediato nas prestações sociais a que, entretanto, tenham acedido ou venham a aceder.

¹ Tendo em vista simplificar a exposição irei referir-me apenas à situação do apoio excecional à família para os trabalhadores por conta de outrem. No entanto, todas as considerações feitas a tal respeito valerão, com as necessárias adaptações, para a situação dos trabalhadores independentes e os trabalhadores do regime de proteção social convergente (artigos 24º e 25º do Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13/03).

² O que, para além de resultar no pagamento de um apoio de valor mais reduzido, implica ainda o correspondente prejuízo na respetiva carreira contributiva, já que não são contabilizadas as demais parcelas que, em muitos casos, integram a remuneração normal do trabalhador e são objeto de incidência contributiva (nomeadamente, diuturnidades; trabalho suplementar e trabalho noturno, entre outras).

³ No mínimo um terço da remuneração base, o que poderá ser ainda mais significativo no caso dos trabalhadores que auferam outras parcelas remuneratórias que acresçam à remuneração base.

A título meramente exemplificativo, permito-me salientar o caso concreto reportado à Provedora de Justiça de uma mãe que beneficiou deste apoio entre março e junho de 2020 e que veio a ser significativamente prejudicada no valor do subsídio por risco clínico durante a gravidez a que acedeu em novembro último.

A tal respeito importa ter em consideração que o regime especial de faltas ao trabalho motivadas por assistência a membro do agregado familiar no âmbito da pandemia da doença COVID-19, foi gizado, no essencial, tendo por base o respetivo regime legal de faltas para assistência a membro do agregado familiar no contexto normal.

Analisado o regime legal de proteção na parentalidade, verifica-se que o subsídio para assistência a filho dá lugar ao registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições, com base no valor da remuneração de referência considerada para o cálculo da prestação.

As razões de proteção na parentalidade que justificaram essa opção legal, terão porventura ainda maior cabimento na situação de exceção ora em apreço, ou seja, nos casos em que os pais se viram obrigados a faltar ao trabalho para prestar assistência aos seus filhos (menores de 12 anos) em consequência da suspensão das atividades letivas e não letivas determinadas pelo Governo por razões de saúde pública.

Com efeito, o encerramento das escolas foi uma medida justificada, mas, ainda assim, imposta pelo Governo, da qual resultou a necessidade de ser prestada assistência às crianças que, nesse contexto, se viram obrigadas a permanecer em casa sob a necessária supervisão e assistência parental.

Não se afigura, por conseguinte, justo que esses pais – que objetivamente se viram obrigados a faltar ao trabalho para prestar assistência aos seus filhos em consequência de uma decisão que lhes foi imposta – sejam duplamente prejudicados: quer no que respeita à perda de retribuição (já que o apoio corresponde a apenas 2/3 da remuneração base que auferem), quer ainda no que se refere à respetiva carreira contributiva.

A Provedora de Justiça está ciente de que o encerramento das escolas foi uma medida necessária. Tal facto, contudo, não obsta a que se considere igualmente justificado e necessário que os pais por ela diretamente afetados, não só sejam devidamente apoiados, como não possam ser prejudicados nas respetivas carreiras contributivas e nos cálculos das prestações sociais que futuramente venham a requerer.



Deste modo, compreenderá V. Exa. que se afigura premente e justa, a adoção de medidas no sentido de garantir que haja lugar a registos por equivalência à entrada de contribuições relativamente à diferença entre a remuneração normal do trabalhador e o apoio extraordinário à família pago aos pais que, devido à suspensão das atividades letivas e não letivas impostas pelo Governo no âmbito da atual pandemia, se viram (e vejam agora novamente) obrigados a faltar ao trabalho para prestar assistência aos seus filhos.

3. Por fim, trago à consideração de V. Exa., uma última questão que se prende com a situação de desproteção social em que, aparentemente, estarão, por um lado, os beneficiários de prestações de desemprego cujos períodos de concessão hajam terminado em 31/12/2020, e, por outro, os beneficiários cujos subsídios de desemprego tenham cessado entre 30/06/2020 e 30/12/2020 e não tenham acedido ao subsídio social de desemprego subsequente por falta de condição de recursos.

A este propósito, in formo que a Provedora de Justiça tem sido ultimamente confrontada com um número crescente e muito significativo de cidadãos que, encontrando-se numa dessas situações, se sentem abandonados e socialmente desprotegidos, vendo como injusta a sua aparente exclusão das medidas especiais de apoio criadas pelo Governo para vigorar a partir de 2021.

No que se refere aos beneficiários de subsídio de desemprego, verifica-se que, se é certo que a norma prevista no artigo 154º da Lei nº 75-B/2020, de 31/12 (LOE) prevê a prorrogação automática dos subsídios de desemprego que terminem em 2021, a verdade é que a mesma não parece abranger a situação dos beneficiários cuja prestação tenha cessado em 31/12/2020 (e, portanto, ainda em 2020).

O mesmo se diga, *mutatis mutandis*, no que respeita ao subsídio social de desemprego. Com efeito, a medida de apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (AERT) a que se refere o artigo 156º da Lei nº 75-B/2020, de 31/12 (LOE), regulamentada pela Portaria nº 19-A/2021, de 25/01, abrange, entre outros, os beneficiários do subsídio social de desemprego cujas prestações tenham terminado em 2021, deixando fora do seu âmbito material os beneficiários cujas prestações tenham cessado em 31/12/2020.

A ser assim, estaremos, em ambos os casos indicados, perante uma situação de manifesta injustiça relativa, tratando de forma desigual situações que materialmente se equivalem.

Embora se admita como possível que foi intenção do Governo abranger nas referidas medidas extraordinárias as situações dos beneficiários cujas prestações hajam cessado em 31/12/2020, a verdade é que a letra da lei, em ambos os casos, não reflete essa opção⁴.

Deste modo, afigura-se de toda a conveniência que o Governo proceda à clarificação das referidas normas, garantindo que o respetivo âmbito de aplicação se estenda inequivocamente às prestações de desemprego (subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, respetivamente) cessados em 31/12/2020.

Finalmente, analisado o conjunto de apoios extraordinários à proteção no desemprego criados pelo Governo no contexto da atual crise pandémica, parecem de algum modo ter sido esquecidos os beneficiários de subsídio de desemprego cujo período de concessão tenha terminado entre 30/06/2020 e 30/12/2020 e que, por não reunirem a necessária condição de recursos, não puderam aceder ao subsídio social de desemprego subsequente.

Tais cidadãos ter-se-ão visto, desde a cessação do respetivo subsídio⁵, numa situação de desproteção social, sendo-lhes vedada – em face da crise pandémica, agravada pelo atual confinamento – a real possibilidade de procurar emprego e aceder novamente ao mercado de trabalho.

No primeiro pacote de medidas extraordinárias de apoio social implementadas pelo Governo esteve refletida, é certo, a preocupação de garantir a todos os desempregados que se encontrassem a receber prestações de desemprego (quer se tratasse de subsídio de desemprego, quer de subsídio social de desemprego) a prorrogação extraordinárias de tais prestações até 30/06/2020, mitigando, desde modo, o grave impacto económico-social que as medidas relativas ao confinamento imposto pelo estado de emergência importariam para tais cidadãos em especial.

⁴ Artigo 154º da Lei nº 75-B/2020, de 31/12: “Os períodos de concessão do subsídio de desemprego que terminem em 2021 são, excecionalmente, prorrogados por seis meses.”

Artigo 156º da Lei nº 75-B/2020, de 31/12:

“1 - É criado o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores, com o objetivo de assegurar a continuidade dos rendimentos das pessoas em situação de particular desproteção económica causada pela pandemia da doença COVID -19.

2 - São abrangidos pelo apoio referido no número anterior os trabalhadores e os membros de órgãos estatutários que, a partir de 1 de janeiro de 2021, se enquadrem nas seguintes situações: (...)”.

Artigo 2º da Portaria nº 19-A/2021, de 25/01: “Têm direito ao apoio extraordinário os trabalhadores e os membros de órgãos estatutários que, a partir de 1 de janeiro de 2021, se enquadrem nas condições previstas no n.º 2 do artigo 156º”.

⁵ Ocorrida algures entre 01/07/2020 e 30/12/2020.



Aquando da elaboração o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) – destinado à adoção de medidas adequadas a reger o período subsequente ao estado de emergência e à situação de calamidade que se lhe seguiu – manteve-se a preocupação de garantir a proteção dos cidadãos que, por força da pandemia, se encontrassem em situação mais vulnerável. Nesse contexto, foi determinada a prorrogação extraordinária, até 31/12/2020, da atribuição do subsídio social de desemprego não tendo essa medida, contudo, sido estendida aos beneficiários do subsídio de desemprego.

É certo que os desempregados a quem foi reconhecido o direito ao subsídio social de desemprego estão, por natureza e objetivamente, numa situação de maior vulnerabilidade económica que os desempregados a quem, por não preencherem a necessária condição de recursos, foi indeferida tal prestação.

Bem se compreendeu, pois, que, perante a necessidade de gerir os recursos existentes, o Governo tenha optado por prioritariamente garantir a proteção dos desempregados mais vulneráveis, ou seja, aqueles cujos recursos familiares fossem mais baixos.

Contudo, importa ter em consideração que a situação económica e social se agravou no final de 2020, designadamente com o regresso do país ao estado de emergência. A situação de muitos beneficiários, que à data em que viram terminar os respetivos subsídios de desemprego (entre julho e dezembro de 2020) não eram elegíveis para subsídio social de desemprego, ter-se-á porventura deteriorado, entretanto, pela possível redução dos rendimentos auferidos pelos respetivos agregados familiares.

O facto de a avaliação da condição de recursos para acesso ao subsídio social de desemprego subsequente ser realizada com efeito à data da cessação do subsídio de desemprego obsta a que estas situações possam ser objeto de reavaliação, a qual, a verificar-se no atual contexto de agravamento, determinaria, em muitos casos, o reconhecimento do direito à prestação.

Acresce que, quando comparada a situação dos beneficiários cujos subsídios de desemprego tenham terminado até 30/12/2020 com a dos beneficiários cuja prestação venha a terminar em 2021, constata-se ser patente a disparidade da proteção social conferida num e noutro caso.

O trabalhador cujo subsídio de desemprego tenha terminado entre 30/06/2020 e 30/12/2020 e que não tenha acedido ao subsídio social de desemprego por não reunir a necessária condição de

recursos, poderá, quando muito e ao que parece, aceder ao apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (AERT) nas condições menos favoráveis estabelecidas para acesso ao mesmo (duração de 6 meses e com a obrigação de vinculação ao regime dos trabalhadores independentes durante o período de concessão do apoio e nos 30 meses subsequentes, com o valor mínimo mensal de valor de prestação de serviços equivalente ao valor do apoio).

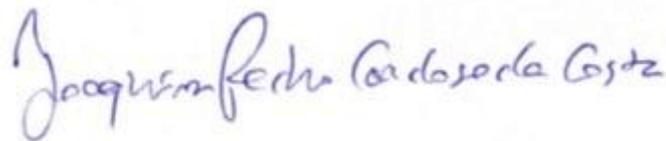
Diferentemente, ao trabalhador cujo subsídio de desemprego termine em 2021, é automaticamente prorrogado o subsídio de desemprego por mais seis meses, findos os quais poderá recorrer ao subsídio social de desemprego subsequente e/ou ao AERT por 12 meses, se reunir as respetivas condições de recursos.

A apontada disparidade na proteção social conferida a trabalhadores que materialmente se encontram em situações em tudo idênticas – apenas separadas por um curto lapso temporal – carece, ao que parece, de justo fundamento.

Neste contexto, afigura-se que aos cidadãos que se encontrem na apontada situação – ou seja, cujo subsídio de desemprego haja terminado entre 30/06/2020 e 30/12/2020 e se mantenham em situação de desemprego com capacidade e disponibilidade para o trabalho – deverão ser objeto de uma especial atenção no sentido de lhes ser conferida uma proteção social próxima da que se encontra prevista para os beneficiários cujo subsídio de desemprego termine em 2021.

Certo do empenhamento pessoal de V. Exa. no tratamento urgente destas questões, queira aceitar, Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos.

O Provedor-Adjunto,

A handwritten signature in blue ink, reading "Joaquim Pedro Cardoso da Costa". The signature is written in a cursive, flowing style.

(Joaquim Pedro Cardoso da Costa)