

Projeto de Lei n.º 307/XV/1.ª (PCP)

Título: Elimina o fator de sustentabilidade e ordena o recálculo oficioso em todas as pensões em pagamento dos profissionais da PSP

Data de admissão: 20 de setembro 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 JURÍDICO INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

Elaborada por: Vanessa Louro (DAC), Carolina Caldeira (DAPLEN), Maria João Godinho e Rui Brito (DILP).

Data: 13.10.2022

I. A INICIATIVA

Segundo os proponentes, o projeto de lei vertente visa corrigir uma injustiça, eliminando a aplicação do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões dos profissionais da Polícia de Segurança Pública (PSP) que se aposentaram entre o início da vigência da [Lei n.º 11/2014, de 6 de março](#)¹, e a data de entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#)². De acordo com o que referem, haverá cerca de 120 profissionais nessa situação.

Explicam que o [Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro](#)³ veio eliminar a aplicação do fator de sustentabilidade às pensões dos profissionais da PSP, mas não de todos, uma vez que o n.º 4 do artigo 3.º consagra essa eliminação, com efeitos retroativos, em relação aos profissionais que, tendo passado à aposentação antes da entrada em vigor desse diploma, o tenham feito após o início da vigência do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

Com efeito, propõem que a Caixa Geral de Aposentações proceda, oficiosamente, com efeitos retroativos à data da passagem à aposentação, à revisão do valor das pensões para eliminação do fator de sustentabilidade aplicado às pensões do pessoal com funções policiais da PSP, que tenha passado à aposentação entre o início da vigência da Lei n.º 11/2014, de 6 de março, e a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

¹ Lei que «estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social». Ligação para o diploma 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.

² Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública.

³ Normativo que «regula as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de reforma do regime convergente e das pensões de invalidez e velhice do regime geral de segurança social do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, do pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do pessoal da carreira de investigação criminal, da carreira de segurança e pessoal das demais carreiras de apoio à investigação criminal responsável por funções».

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)⁴ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei n.º 307/XV/1.^a (PCP) deu entrada a 19 de setembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 20 de setembro de 2022 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 21 de setembro de 2022.

⁴ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [lei formulário](#)⁵ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa 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, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

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 devem 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.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 2.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «com a publicação da Lei do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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 apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro](#)⁶ (texto consolidado) estabelece o regime específico de acesso e de cálculo das pensões de reforma e velhice do pessoal das

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

⁶ 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. Consulta efetuada a 29/09/2022.

forças e serviços de segurança, quer esteja abrangido pelo regime de proteção social convergente, quer seja do regime geral de segurança social. Na sua [versão originária](#), aquele decreto-lei abrangia o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o pessoal da carreira de investigação criminal, o pessoal da carreira de segurança e das demais carreiras de apoio à investigação criminal responsável por funções de inspeção judiciária e recolha de prova da Polícia Judiciária, bem como o pessoal do corpo da Guarda Prisional. Em 2020, o mesmo diploma foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 5/2020, de 14 de fevereiro](#), passando aquele regime a abranger também o pessoal dos corpos especiais do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Este regime específico foi estabelecido com fundamento nas especificidades decorrentes das especiais condições de exercício da atividade profissional das categorias de trabalhadores abrangidos em prol da segurança externa e interna do País. Uma das especificidades prende-se com a idade de passagem à reforma destes profissionais – mais baixa do que as dos trabalhadores em geral, como decorre dos diplomas que regulam as respetivas carreiras. Como regime específico que é, consagra algumas diferenças relativamente ao regime geral (quer o da segurança social quer o convergente), uma das quais é a não aplicação do fator de sustentabilidade.

Idêntico regime foi consagrado para os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional República, pelo [Decreto-Lei n.º 3/2017, de 6 de janeiro](#), e para os trabalhadores integrados nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal, pelo [Decreto-Lei n.º 87/2019, de 2 de julho](#).

Recorde-se que o fator de sustentabilidade tem consagração legal no [artigo 64.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro](#), que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, e é definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão. O fator de sustentabilidade é aplicado ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, e tem em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. Na prática, o fator de sustentabilidade significa uma redução do montante

da pensão na maior parte dos casos de passagem antecipada à reforma. Para pensões iniciadas em 2022, essa redução é de 14,06%⁷.

Refira-se também que a [Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro](#) (texto consolidado), estabeleceu mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social no que respeita às condições de acesso e ao cálculo das pensões de aposentação, tendo ainda determinado a cessação da inscrição de novos subscritores na Caixa Geral de Aposentações a partir de 1 de janeiro de 2006. Esta lei foi regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março](#) (texto consolidado).

A referida convergência foi sendo prosseguida noutros diplomas, designadamente a [Lei n.º 11/2014, de 6 de março](#) (texto consolidado), que introduziu alterações à Lei n.º 60/2005. Entre outros aspetos, a Lei n.º 11/2014 determinou a aplicação aos subscritores da Caixa Geral de Aposentações do fator de sustentabilidade previsto para o regime geral de segurança social. Determinou também a equiparação das condições de aposentação ordinária nos dois regimes, salvaguardando contudo os regimes não transitórios previstos no [Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro](#)⁸, e os regimes estatutariamente previstos para os militares das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia Marítima e outro pessoal militarizado; para o pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública; para o pessoal de investigação criminal da Polícia Judiciária; e para o pessoal do corpo da guarda prisional. Aquela lei entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, ou seja, a 7 de março de 2014.

Como se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2017, «(...) os estatutos profissionais do pessoal com funções policiais continuam a prever idades de acesso à pensão de aposentação inferiores à idade normal de acesso à pensão de aposentação ou à pensão de velhice do regime de proteção social convergente ou do regime geral de segurança

⁷ Como é explicado no [Guia Prático Pensão de Velhice](#) do Instituto de Segurança Social, I.P., disponível no portal deste e consultado em 29/09/2022.

⁸ Diploma que procedeu à revisão dos regimes que consagravam desvios ao regime geral de aposentação em matéria de tempo de serviço, idade de aposentação, fórmula de cálculo e atualização das pensões de forma a compatibilizá-los com a convergência acima referida. Este decreto-lei foi entretanto alterado, estando disponível uma [versão consolidada](#) do mesmo no portal da Procuradoria Geral Distrital de Lisboa (consultada em 29/09/2022).

social, respetivamente, que é atualmente idêntica». Essa idade está fixada, para 2023, nos 66 anos e 4 meses⁹.

Efetivamente, no que se refere ao pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, o respetivo Estatuto Profissional, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro](#) (texto consolidado), prevê no seu [artigo 116.º](#) que «O polícia que se encontre no ativo ou na pré-aposentação passa à situação de aposentação, sem redução de pensão, sempre que:

- a) Atinja o limite de idade fixado na lei;
- b) Complete, seguida ou interpoladamente, cinco anos na situação de pré-aposentação;
- c) Requeira a passagem à situação de aposentação depois de completados 60 anos de idade; ou
- d) Seja considerado incapaz para todo o serviço (...) desde que tenha prestado, pelo menos, cinco anos de serviço».

A pré-aposentação é possível nas condições prescritas no [artigo 112.º](#) do mesmo Estatuto: ter atingido o limite de idade previsto para a respetiva categoria; ter pelo menos 55 anos de idade e 36 anos de serviço; ou ter incapacidade parcial permanente para o exercício das funções previstas para a sua categoria.

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/2017 prevê a forma de cálculo das pensões deste pessoal, determinando, no seu n.º 5, que «Para efeitos de aplicação (...) do fator de sustentabilidade e do fator de redução por antecipação da idade previstos no regime convergente e no regime geral, considera-se que a idade de acesso às pensões de aposentação e à pensão de velhice dos trabalhadores, adiante designada idade de acesso, corresponde à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral aplicável em cada ano, reduzida em 6 anos, pelo que:

- a) Às pensões atribuídas após o trabalhador ter completado a idade de acesso não são aplicáveis aqueles fatores;
- b) Às pensões atribuídas antes de o trabalhador ter completado a idade de acesso são aplicados ambos os fatores».

⁹ Cfr. [Portaria n.º 307/2021, de 17 de dezembro](#).

Prevê também o mesmo diploma, no n.º 4 do seu artigo 3.º, a salvaguarda de alguns direitos, designadamente determinando a revisão do valor das pensões do pessoal que tenha passado à aposentação após a entrada em vigor do Estatuto (1 dezembro de 2015) para eliminação do fator de sustentabilidade. Previa-se que a revisão fosse feita de forma oficiosa pela Caixa Geral de Aposentações, no prazo de 90 dias, com efeitos retroativos à data da passagem à aposentação.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França

ESPANHA

A idade de reforma de um agente da polícia nacional em Espanha é determinada pelas condições gerais dos restantes funcionários do Estado, definidas no [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de outubro](#)¹⁰, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, tendo em consideração o previsto no [artigo 206º](#) relativamente à reforma antecipada, derivada das particulares exigências do cargo que exercem.

Assim, os policias nacionais podem aposentar-se cinco anos antes da idade legal de reforma, a qual tem vindo a ser alterada nos [seguintes termos](#) desde 2013 e até 2027:

Ano	Periodos quotizados	Idade exigida
2022	37 anos e 6 meses ou mais	65 anos
	Menos de 37 anos e 6 meses	66 anos e 2 meses
2023	37 anos e 9 meses ou mais	65 anos
	Menos de 37 anos e 9 meses	66 anos e 4 meses
2024	38 ou mais anos	65 anos

¹⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 29/09/2022.

	Menos de 38 anos	66 anos e 6 meses
2025	38 anos e 3 meses ou mais	65 anos
	Menos de 38 anos e 3 meses	66 anos e 8 meses
2026	38 anos e 3 meses ou mais	65 anos
	Menos de 38 anos e 3 meses	66 anos e 10 meses
A partir de 2027	38 anos e 6 meses ou mais	65 anos
	Menos de 38 anos e 6 meses	67 anos

Os polícias locais estão abrangidos pelo [Real Decreto 1449/2018, de 14 de dezembro](#), por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, que prevê no [art.º 2º](#) que seja aplicado um quoficiente reductor de 20% sobre o regime geral anteriormente aludido, mas com um limite de redução de 5 anos na idade de reforma e de 6 anos para 37 anos de serviço efetivo e descontos.

FRANÇA

Existem três forças policiais em França, a *Gendarmerie*, a *Police Nationale* e a *Police Municipale*, que corresponderão às nossas GNR, PSP e as Polícias Municipais. Assim, foquemo-nos nas condições específicas de [reforma da *Police Nationale*](#)¹¹, embora existam pontos comuns entre as três. A legislação sobre este tema encontra-se reunida no [Código das Pensões Civas e Militares de Reforma](#)¹².

A idade de reforma de um polícia nacional em França situa-se num intervalo entre a idade mínima de 52 anos (62 anos no regime geral, definido no [artigo L-161-17-2](#) do Código da Segurança Social) e máxima de 57 anos, sendo o tempo de serviço mínimo de 27 anos. Relativamente ao tempo de serviço necessário, no quadro abaixo indicam-se os trimestres necessários para usufruir de reforma por inteiro, em função do ano do nascimento:

Ano de nascimento	trimestres
1955-1956-1957	166 (41 anos e 6 meses)

¹¹ Informações retiradas do sítio da internet: <https://www.police-nationale.net/retraite-pension/>

¹² Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 29/09/2022.

Ano de nascimento	trimestres
1958-1959-1960	167 (41 anos e 9 meses)
1961-1962-1963	168 (42 anos)
1964-1965-1966	169 (42 anos e 3 meses)
1967-1968-1969	170 (42 anos e 6 meses)
1970-1971-1972	171 (42 anos e 9 meses)
a partir de 1973	172 (43 anos)

Fonte: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F35063>

De acordo com a [Lei n.º 57-444 de 8 de abril de 1957](#) “*instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police*”, eles beneficiam de uma bonificação especial para os funcionários de polícia (bem como guardas prisionais, bombeiros, *gendarmes* e outras carreiras ativas), a [Bonification Spéciale des Fonctionnaires de Police \(BSFP\)](#), mais conhecida como a “*cinquième*”, que lhes confere um ano suplementar por cada 5 anos de serviço, como compensação pela penosidade do trabalho. No entanto, esta bonificação [poderá vir a ser suprimida](#) pelo governo francês, contando esta intenção com a oposição dos beneficiários.

Assim, para obter a reforma por completo, consoante o seu ano de nascimento, os polícias têm que completar entre 166 trimestres - equivalentes a 41 anos e meio de tempo de serviço, que poderão ser obtidos em cerca de 34 anos e meio aplicando a bonificação da “*cinquième*” – e 172 trimestres - equivalentes a 43 anos de tempo de serviço, que poderão ser obtidos em cerca de 36 anos reais aplicando a “*cinquième*”. A reforma antecipada acarreta uma penalização de 1,25% por trimestre antecipado (a [décote](#)), até ao limite de 20 trimestres, equivalentes nesse limite a 5 anos e um total de 25% de penalização. De igual modo, o tempo de serviço para além dos 166/172 trimestres será conversamente bonificado em 1.25% por trimestre suplementar (a [surcote](#)), sem limite de trimestres.

A reforma das pensões ambicionada pelo governo francês poderá substituir o regime atual por um sistema por pontos, suprimindo a “*cinquième*” e distinguindo entre polícias cumprindo funções ativas ou administrativas, podendo estes últimos ver a idade de reforma vir a ser estendida aos 62 anos do regime geral¹³.

¹³ <https://cleerly.fr/retraite/policiers>

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, na Legislatura em curso, com objeto idêntico à presente iniciativa legislativa, foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 245/XV/1.ª \(CH\)](#) — Eliminação do fator de sustentabilidade aplicado aos agentes da Polícia de Segurança Pública aposentados, não abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 4/2017, de 6 de janeiro, que também baixou à 10.ª Comissão.

▪ Antecedentes parlamentares

Verificou-se, também na AP, que, embora na Legislatura passada tenham sido apresentadas algumas iniciativas sobre o tema da aplicação do fator de sustentabilidade, nenhuma versou especificamente sobre o efeito nas pensões dos profissionais da PSP, como no projeto de lei vertente.

Com objeto semelhante, foi identificada a [Petição n.º 64/XIV/1.ª](#) — Alteração do n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 4/2017 de 06 de janeiro, a fim de eliminar o fator de sustentabilidade das pensões de todos os polícias da PSP, da iniciativa de José Manuel Silva Cação (1 assinatura), concluída.