

Parecer conjunto

[Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª \(PEV\)](#) - Antecipação da idade da reforma dos trabalhadores com deficiência

[Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª \(PAN\)](#) - Regime especial de acesso à reforma antecipada para pessoas com deficiência

Autora: Deputada
Sandra Pereira (PSD)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Objetivo e motivação das iniciativas
3. Enquadramento legal e antecedentes

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS

PARTE I - Considerandos

1- NOTA INTRODUTÓRIA

As iniciativas em análise são apresentadas pelo Grupo Parlamentar (GP) do Partido Ecologista os Verdes (PEV) e pelo Grupo Parlamentar do Partido Animais e Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do [Regimento da Assembleia da República](#), 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 na alínea 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.

O Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV) deu entrada a 3 de dezembro de 2020, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho Segurança Social (10.ª) a 4 de Dezembro desse mesmo ano, e o Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª (PAN) deu entrada a 5 de janeiro de 2021 e foi admitido a 8 de janeiro, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª).

A discussão conjunta na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de 3 de fevereiro de 2021.

As iniciativas assumem a forma de projetos de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são ambas precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

A iniciativa legislativa do GP do PEV subdivide-se em cinco artigos, correspondendo os artigos 1.º e 2.º, respetivamente, ao objeto e ao âmbito de aplicação, o artigo 3.º às condições de acesso à pensão de reforma sem penalização e o artigo 4.º à verificação de incapacidade mediante a apresentação do atestado médico de incapacidade multiuso. Por fim, o artigo 5.º dispõe sobre a regulamentação pelo Governo e a entrada em vigor da lei que se pretende fazer aprovar.

Por seu lado, a iniciativa do GP do PAN desdobra-se em quatro artigos, representando o primeiro o objeto e âmbito de aplicação, o segundo a definição do regime especial de acesso à reforma antecipada para pessoas com deficiência, o terceiro a regulamentação, obrigando, neste domínio, à auscultação dos parceiros sociais e das organizações representativas das pessoas com deficiência, e o quarto e último normativo à entrada em vigor.

2 - OBJETO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Os proponentes do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.^a (PEV) justificam a apresentação da iniciativa referindo-se aos dados constantes nos censos de 2011, que revelaram que nesse ano cerca de 18% da população residente em Portugal enfrentou algum tipo de limitação física, intelectual ou sensorial, defendendo a criação de condições para a inclusão plena das pessoas com deficiência.

Ademais, a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência por parte de Portugal, em 2009, trouxe ao Estado Português obrigações acrescidas no que se refere à concretização dos direitos destes cidadãos. Relativamente ao exercício de uma atividade laboral, constatam a existência das várias barreiras que perduram, geradoras de desgaste físico e emocional diário, e que exigem um esforço suplementar das pessoas com deficiência para o gozo do seu Direito ao Trabalho, o que acresce complexidade

Comissão de Trabalho e Segurança Social

do seu processo de envelhecimento, associada à mobilidade reduzida e a uma condição de saúde débil que tende a agravar-se com o passar dos anos.

Consideram os proponentes que «as pessoas com deficiência devem ter direito a gozar a reforma enquanto as suas incapacidades não estão agravadas ao ponto de impedir que possam fruir da mesma com alguma qualidade de vida», apontando os exemplos internacionais de países como Espanha, Alemanha e França.

Assim, justificam a justeza da redução da idade de reforma, sem penalização, para os trabalhadores com deficiência, que apresentem pelo menos 20 anos de trabalho, 15 dos quais correspondentes a uma incapacidade igual ou superior a 60%.

Por sua vez, os autores do Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a (PAN), afirmando que as pessoas com deficiência se confrontam com maior risco de exclusão social, em função das barreiras sociais, recordam que a 3 de dezembro se assinala o Dia Internacional das Pessoas com Deficiência, e argumentam que é imperioso assegurar políticas efetivas de inclusão que se traduzam em respostas concretas às necessidades destes cidadãos.

Mais afirmam que o desgaste sofrido pelos trabalhadores com deficiência não pode deixar de ser tido em consideração porquanto a sua vida é mais exigente, salientando em particular as consequências resultantes do envelhecimento. Consideram os proponentes que esta iniciativa deve integrar um «plano estratégico de integração da pessoa com deficiência», e consideram ser de primordial importância «monitorizar e garantir que a legislação já aprovada é efetivamente aplicada e os desvios são rapidamente corrigidos, sob pena de estarmos a duplicar a exclusão».

Assim, entendem os proponentes ser pertinente a consagração de «um regime especial de acesso à pensão que venha retificar esta falha na aplicação do princípio constitucional da igualdade, no que diz respeito ao acesso à reforma».

3 - ENQUADRAMENTO LEGAL E ANTECEDENTES

Enquadramento Legal

Em relação ao Enquadramento Legal, Nacional, Internacional e Doutrinário, o mesmo encontra-se disponível na Nota Técnica dos Projetos de Lei em apreço, elaborados pelos serviços da Assembleia da República, que aqui se dá por integralmente reproduzida, e disponível na Parte IV – Anexos deste parecer.

Relativamente à conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais, importa dizer que as iniciativas em apreço assumem a forma de projeto de lei, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, Mais, estão redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Importa ainda referir que igualmente observam os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parecem não infringir a Constituição nem os princípios nela consignados, assim como definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Contudo, apesar de ser previsível que o Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a (PAN) gere custos adicionais no presente ano, uma vez que o artigo 4.º estatui que o mesmo entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, tal poderá ser facilmente ultrapassado no decurso do processo legislativo alterando esta norma no sentido da produção ocorrer apenas aquando da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente, à semelhança do que o n.º 2 do artigo 5.º



Comissão de Trabalho e Segurança Social

do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV) preconiza, remetendo a respetiva entrada em vigor precisamente para a data da publicação do Orçamento do Estado subsequente.

Iniciativas Pendentes e Antecedentes Parlamentares (Iniciativas Legislativas e Petições)

Aqui se dá por integralmente reproduzido o que consta da Nota Técnica redigida competentemente pelos serviços da Assembleia da República.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A Relatora do presente Parecer reserva a sua opinião para o debate em plenário da iniciativa, a qual é, de resto, de elaboração facultativa, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Trabalho e Segurança Social aprova o seguinte Parecer:

1- A apresentação do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV) e do Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª (PAN) foi efetuada nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos.

2- A Comissão de Trabalho e Segurança Social é de parecer que o Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV) e o Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª (PAN) reúnem as condições constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em Plenário da Assembleia da República.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica

Palácio de São Bento, 3 de fevereiro de 2021

A Deputada autora do Parecer



Sandra Pereira

O Presidente da Comissão



Pedro Roque

[Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª \(PEV\)](#)

Antecipação da idade da reforma dos trabalhadores com deficiência

Data de admissão: 4 de dezembro de 2020

[Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª \(PAN\)](#)

Regime especial de acesso à reforma antecipada para pessoas com deficiência

Data de admissão: 8 de janeiro de 2021

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

[I. Análise das iniciativas](#)

[II. Enquadramento parlamentar](#)

[III. Apreciação dos requisitos formais](#)

[IV. Análise de direito comparado](#)

[V. Consultas e contributos](#)

[VI. Avaliação prévia de impacto](#)

[VII. Enquadramento bibliográfico](#)

I. Análise das iniciativas

- **As iniciativas**

1) Começando por fazer referência aos dados dos Censos de 2011, que revelaram que nesse ano cerca de 18% da população residente em Portugal enfrentou algum tipo de limitação física, intelectual ou sensorial, a exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.^a (PEV) defende a criação de condições para a inclusão plena das pessoas com deficiência. Recordando a ratificação por Portugal, em 2009, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, cujos princípios completam o disposto na Constituição da República Portuguesa, chamam a atenção para o caminho ainda a percorrer no que concerne à concretização dos direitos destes cidadãos, à promoção da sua qualidade de vida e ao combate à discriminação.

No que especificamente diz respeito ao exercício de uma atividade laboral pelas pessoas com deficiência, salientam as várias barreiras que ainda perduram, geradoras de desgaste físico e emocional diário, e que exigem um esforço suplementar dos próprios, a acrescer à complexidade do seu processo de envelhecimento, associada à mobilidade reduzida e aos tratamentos e condições de saúde secundárias daí decorrentes.

Neste quadro, os proponentes consideram que «as pessoas com deficiência devem ter direito a gozar a reforma enquanto as suas incapacidades não estão agravadas ao ponto de impedir que possam fruir da mesma com alguma qualidade de vida», apontando os exemplos internacionais de países como Espanha, Alemanha e França. Deste modo, enunciam a justeza da redução da idade de reforma para estes cidadãos, invocando a «necessidade urgente que os trabalhadores com deficiência, que tiveram pelo menos 20 anos de trabalho, 15 dos quais correspondam a uma incapacidade igual ou superior a 60%, possam beneficiar da redução da idade da reforma sem qualquer penalização», e sem ignorar outras medidas igualmente de relevo no âmbito da saúde, do emprego, da educação, da proteção social, dos transportes, da remoção de barreiras arquitetónicas, entre outras.

A presente iniciativa subdivide-se em cinco artigos, correspondendo os artigos 1.º e 2.º, respetivamente, ao objeto e ao âmbito de aplicação, o artigo 3.º às condições de acesso à pensão de reforma sem penalização e o artigo 4.º à verificação de incapacidade mediante a apresentação do atestado médico de incapacidade multiuso. Por fim, o artigo 5.º dispõe sobre a regulamentação pelo Governo e a entrada em vigor da lei que se pretende fazer aprovar.

2) Os autores do Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a (PAN) constataam o maior risco de exclusão social com que as pessoas com deficiência se confrontam, em função das barreiras ainda existentes e da forma como a sociedade ainda se relaciona com esta realidade. Sem deixar de recordar que a 3 de dezembro se assinala o Dia Internacional das Pessoas com Deficiência, argumentam que é imperioso assegurar que a políticas de inclusão se traduzem numa resposta concreta às necessidades destes cidadãos.

Por outro lado, sublinhando que o desgaste sofrido pelos trabalhadores com deficiência não pode deixar de ser levado em linha de conta, e também que a sua vida é mais exigente em todos os sentidos, destacando em particular as consequências resultantes do envelhecimento, os proponentes consideram que esta iniciativa deve integrar um «plano estratégico de integração da pessoa com deficiência», sendo igualmente importante «monitorizar e garantir que a legislação já aprovada é efetivamente aplicada e os desvios são rapidamente corrigidos, sob pena de estarmos a duplicar a exclusão».

Assim, vincando que atualmente não existe nenhum regime que considere este ponto, advogam que urge adotar «um regime especial de acesso à pensão que venha retificar esta falha na aplicação do princípio constitucional da igualdade, no que diz respeito ao acesso à reforma».

O projeto de lei em análise está organizado em quatro artigos, representando o primeiro o objeto e âmbito de aplicação, o segundo, o propugnado regime especial de acesso à reforma antecipada para pessoas com deficiência, o terceiro, a sua regulamentação pelo Governo, a quem se impõe a obrigação de, neste domínio, «auscultar os parceiros sociais e as organizações representativas das pessoas com deficiência», e o quarto e último normativo, a correspondente entrada em vigor.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) dedica o [artigo 71.º](#) aos cidadãos portadores de deficiência, dispondo no seu n.º 1 que «Os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados», obrigando-se o Estado a «realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efetiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores» (n.º 2), bem como a apoiar «as organizações de cidadãos portadores de deficiência» (n.º 3).

No desenvolvimento do referido preceito constitucional, foi aprovada a [Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto](#), que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência. Os princípios consagrados neste diploma «reiteram e reforçam a transversalidade e a globalidade da política de prevenção, habilitação, reabilitação da pessoa com deficiência, ao mesmo tempo que se reconhece o primado da responsabilidade pública, sem descurar, todavia, a corresponsabilização das pessoas, das famílias, das instituições, das empresas e de toda a sociedade na prossecução bem-sucedida da política em causa».

O seu artigo 2.º considera pessoa com deficiência «aquela que, por motivo de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, de funções ou de estruturas do corpo, incluindo as funções psicológicas, apresente dificuldades específicas suscetíveis de, em conjugação com os fatores do meio, lhe limitar ou dificultar a atividade e a participação em condições de igualdade com as demais pessoas».

A prova de deficiência e a atribuição do grau de incapacidade¹ é efetuada através de atestado médico de incapacidade multiúso, previsto no [Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 16-B/96, de 30 de novembro](#), e alterado pelos [Decretos-Leis n.ºs 174/97, de 19 de julho](#), e [291/2009, de 12 de outubro](#) (que o republica).

No quadro de acesso ao emprego por parte do cidadão com deficiência, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro](#)², que estabelece o sistema de quotas de emprego para pessoas com deficiência, com um grau de incapacidade funcional igual ou superior a 60%, nos serviços e organismos da administração central e local e nos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados do Estado ou de fundos públicos, a utilizar nos concursos externos de ingresso e, com as necessárias adaptações, nos processos de seleção para celebração de contratos administrativos de provimento e contratos de trabalho a termo certo. Por forma a favorecer a sua integração profissional no mercado de trabalho, é instituída uma quota obrigatória de 5% nos concursos externos de ingresso na função pública em que o número de lugares postos a concurso seja igual ou superior a 10, definindo-se regras específicas para os concursos em que o número de lugares a preencher seja inferior a 10.

Por sua vez, a [Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro](#), estabelece um sistema de quotas de emprego para pessoas com deficiência, com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, visando a sua contratação por entidades empregadoras do setor privado e organismos do setor público, não abrangidos pelo âmbito de aplicação do supracitado Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro.

Regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral da segurança social

¹ A incapacidade do sinistrado ou doente no âmbito do direito do trabalho e a incapacidade permanente do lesado no domínio do direito civil são calculadas, respetivamente, em conformidade com as duas tabelas aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 352/2007, de 23 de outubro](#) (Aprova a Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, e a Tabela Indicativa para a Avaliação da Incapacidade em Direito Civil).

²O [Decreto Legislativo Regional n.º 25/2001/M](#) adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro, que estabelece o sistema de quotas de emprego para pessoas com deficiência, com um grau de incapacidade funcional igual ou superior a 60%, em todos os serviços e organismos da administração central, regional autónoma e local. Já o [Decreto Legislativo Regional n.º 4/2002/A](#) adapta o mencionado diploma à Região Autónoma dos Açores.

O atual regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral da segurança social é regulado pelo [Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio](#)³, na sua redação atual. O direito à pensão de velhice é reconhecido ao beneficiário que tenha cumprido o prazo de garantia (15 anos civis, seguidos ou interpolados com registo de remunerações) exigido e completado 66 anos e cinco meses em 2020, e 66 anos e 6 meses em 2021. De entre um conjunto de medidas constantes no mencionado diploma, destaca-se a introdução do fator de sustentabilidade aplicado ao montante da pensão de velhice relacionado com a esperança média de vida aos 65 anos verificada em 2000 e aquela que se vier a verificar no ano anterior ao do início da pensão de velhice⁴, nos termos do disposto no [artigo 35.º](#)

O referido decreto-lei prevê que a idade de acesso à pensão de velhice pode ser antecipada, nos termos dos seguintes regimes e medidas especiais, previstos em legislação própria:

- Regime de flexibilização da idade de pensão de velhice;
- Regime de antecipação da idade de pensão de velhice por carreiras contributivas muito longas;
- Regime de antecipação da idade de pensão de velhice por motivo da natureza especialmente penosa ou desgastante da atividade profissional exercida, expressamente reconhecida por lei⁵;
- Medidas temporárias de proteção específica a atividades ou empresas por razões conjunturais⁶;

³ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 59/2007](#), e alterado pela [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 167-E/2013, de 31 de dezembro, 8/2015, de 14 de janeiro, 10/2016, de 8 de março, 126-B/2017, de 6 de outubro, 33/2018, de 15 de maio, 73/2018, de 17 de setembro, 119/2018, de 27 de dezembro](#), e [79/2019 de 14 de junho](#).

⁴ O indicador da esperança média de vida aos 65 anos relativa a cada ano é objeto de publicação pelo Instituto Nacional de Estatística.

⁵ Abrange os trabalhadores do interior das minas, das lavarias de minério e dos trabalhadores da extração ou transformação primária da pedra; bordadeiras de casa na Madeira; profissionais de bailado clássico ou contemporâneo; trabalhadores portuários integrados no efetivo portuário nacional; trabalhadores da Empresa Nacional de Urânio; controladores de tráfego aéreo; pilotos comandantes e copilotos de aeronaves de transporte público comercial de passageiros, carga ou correio; trabalhadores inscritos marítimos da marinha do comércio de longo curso, de cabotagem e costeira e das pescas; trabalhadores inscritos marítimos que exercem atividade na pesca.

⁶ «A antecipação da idade de pensão de velhice, no âmbito das medidas temporárias de proteção específica previstas na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º, é estabelecida por lei e tem como limite os 55 anos de idade do beneficiário».

- Regime de antecipação da pensão de velhice nas situações de desemprego involuntário de longa duração.

O fator de sustentabilidade começou a ser aplicado a partir de 2008, tendo sofrido um significativo aumento em 2014 (ver quadro infra), com a aprovação do [Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro](#), que introduziu alterações à fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade através da alteração do ano de referência inicial da esperança média de vida aos 65 anos, do ano de 2006 para o ano 2000.

Ano de referência	Fator de sustentabilidade
2008	0,56%
2009	1,32%
2010	1,65%
2011	3,14%
2012	3,92%
2013	4,78%
2014	12,34%
2015	13,02%
2016	13,34%
2017	13,88%
2018	14,50%
2019	14,67%
2020	15,2%
2021	15,50%

A partir de 2014, o regime de reforma antecipada por flexibilização passou a ter uma dupla penalização pelo aumento da idade normal de reforma e pelo aumento substancial do fator de sustentabilidade.

No âmbito do regime de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, o beneficiário, por cada mês de antecipação em relação à idade legal da reforma, é

penalizado em 0,5% (6% por ano), acrescentando a redução de 15,2% (em 2020), com a aplicação do fator de sustentabilidade, ao valor da pensão de velhice.

O fator de sustentabilidade não é aplicável no cálculo das seguintes pensões: pensões de invalidez ([artigos 6.º a 19.º](#)); pensões de velhice resultantes da convolação das pensões de invalidez ([artigo 52.º](#)); pensões de velhice dos beneficiários que passem à situação de pensionista na idade normal ou na idade pessoal de acesso à pensão, ou em idade superior ([artigo 20.º](#)); pensões de velhice do regime de flexibilização da idade ([artigo 21.º](#)); pensões de velhice do regime de antecipação por carreiras contributivas muito longas ([artigo 21.º- A](#)).

O regime de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, na sua redação atual) e do regime de proteção social convergente ([Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro](#), na sua redação atual), têm sofrido alterações ao longo dos últimos anos, designadamente através do [Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro](#) (Estabelece um regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com muito longas carreiras contributivas), do [Decreto-Lei n.º 73/2018, de 17 de setembro](#) (Alarga o âmbito pessoal do regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com muito longas carreiras contributivas aos beneficiários que iniciaram a carreira contributiva com 16 anos ou em idade inferior), e mais recentemente do [Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro](#) (Cria o novo regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice). Com a aprovação destes diplomas, foram valorizados os beneficiários com carreiras contributivas muito longas ou que iniciaram a sua carreira contributiva muito jovem.

No âmbito das alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, que define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral de segurança social, o aludido Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro, vem prever um novo regime de flexibilização da idade de pensão de velhice, dirigido aos beneficiários que tenham, pelo menos, 60 anos de idade e que,

enquanto tiverem essa idade, completem pelo menos 40 anos de registo de remunerações, eliminando o fator de sustentabilidade e extinguindo, desta forma, a dupla penalização que os pensionistas vinham sofrendo.

O Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro, aditou o [artigo 21.º-A](#), sob a epígrafe *Antecipação da idade de pensão de velhice por carreiras contributivas muito longas*⁷, ao regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral de segurança social, que consiste no direito de acesso à pensão de velhice dos beneficiários que à data de início da pensão cumpram os seguintes requisitos:

- I. «Idade igual ou superior a 60 anos e, pelo menos, 48 anos civis com registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão;
- II. Idade igual ou superior a 60 anos e, pelo menos, 46 anos civis com registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão, com início de carreira contributiva no regime geral de segurança social ou no regime de proteção social convergente em idade inferior a 17 anos».

O regime, que tem como objetivo valorizar as longas carreiras contributivas e os trabalhadores que iniciaram a sua carreira contributiva em idade muito jovem, permitindo que os seus beneficiários possam reformar-se sem penalizações, também é aplicado aos beneficiários do regime de proteção social convergente, nos termos do [artigo 37.º-B](#) do [Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro](#), na sua redação atual.

Ainda no âmbito do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão por velhice, está previsto o regime de antecipação da pensão de velhice nas situações de desemprego involuntário de longa duração, que tem como limite os 57 anos de idade do beneficiário, nos termos do [artigo 24.º](#)

Para melhor desenvolvimento relativamente ao regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral da segurança social, poderá ser consultado o sítio da [Segurança Social](#).

⁷ No regime de antecipação da idade de pensão de velhice por carreiras contributivas muito longas, não é aplicado o fator de sustentabilidade nem o fator de redução de 0,5% por cada mês de antecipação em relação à idade normal de acesso à pensão.

II. Enquadramento parlamentar

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), constatou-se que sobre a mesma matéria deram entrada no Parlamento o [Projeto de Lei n.º 165/XIV/1.ª \(BE\)](#) - «Redução da idade da reforma das pessoas com deficiência» e o [Projeto de Lei n.º 588/XIV/2.ª \(PCP\)](#) - «Condições de acesso à reforma para as pessoas com deficiência», que depois de discutidos na generalidade na reunião plenária de quinta-feira, 10 de dezembro de 2020, baixaram nesse mesmo dia sem votação à 10.ª Comissão para nova apreciação.

Cumpra ainda registar que as duas iniciativas em escrutínio serão apreciadas na reunião plenária de quarta-feira, 3 de fevereiro, em conjunto com a [Petição n.º 577/XIII/4.ª](#) - «Solicitam a redução da idade de reforma para pessoas com deficiência», subscrita por Renato Fialho de Mendonça e Vasconcellos e outros, num total de 4.439 assinaturas, e que depois de tramitada pela 10.ª Comissão foi remetida a S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República a 23 de julho de 2020, após a aprovação por unanimidade do relatório final.

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

Neste ponto, não poderá deixar de se assinalar que na XI e na XII Legislatura deram entrada no Parlamento duas iniciativas sobre temática conexas, a saber:

- [Projeto de Lei n.º 547/XI/2.ª \(BE\)](#) - «Antecipação da idade de reforma e aposentação por velhice, sem penalização, para trabalhadores com deficiência visual», que caducou com o final da Legislatura, a 19 de junho de 2011;

- [Projeto de Lei n.º 66/XII/1.ª \(BE\)](#) - «Antecipação da idade de reforma e aposentação por velhice, sem penalização, para trabalhadores com deficiência visual», rejeitado na generalidade na reunião plenária de 22 de dezembro de 2011.

Acresce que esta matéria tem sido debatida em sede orçamental, desde logo com a apresentação de propostas de alteração sobre o tema, tendo a [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#) - «Orçamento do Estado para 2020», consagrado no seu [artigo 75.º](#), sob a epígrafe «Definição de condições de acesso à reforma para pessoas com deficiência», que «1 - O Governo define condições de acesso à reforma para as pessoas com deficiência, com entrada em vigor até final de 2020, consultando as respetivas organizações representativas e considerando as suas necessidades específicas.» e «2 - Em 2020, o Governo estuda um regime de acesso antecipado à idade de reforma para beneficiários que tenham incapacidade igual ou superior a 60%, pelo menos 55 anos de idade e que, à data em que completem essa idade, tenham 20 anos civis de registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão, 15 dos quais correspondam a uma incapacidade igual ou superior a 60%.»

Da consulta efetuada, não se apurou a existência de mais nenhuma petição sobre assunto idêntico ou conexo para além da já mencionada anteriormente.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

O Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.^a é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista Os Verdes (PEV), e o Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), 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 RAR.

As iniciativas são subscritas, respetivamente, pelos dois Deputados do Grupo Parlamentar do PEV e pelos três Deputados do Grupo Parlamentar do PAN, assumem

a forma de projetos de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são ambas precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que estes projetos de lei definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecem não infringir princípios constitucionais, exceto, e no que diz respeito ao Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a (PAN), quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

Com efeito, apesar de ser previsível que o Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a (PAN) gere custos adicionais, estatui-se no seu artigo 4.º que o mesmo entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação. Assim, poderá acautelar-se aquele princípio através, por exemplo, da alteração da norma de entrada em vigor, de modo a que a lei a aprovar, tendo em conta os efeitos orçamentais, apenas produza efeitos ou entre em vigor com a publicação da lei do Orçamento do Estado subsequente, à imagem do que sucede com o n.º 2 do artigo 5.º do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.^a (PEV), que remete a respetiva entrada em vigor precisamente para a data da publicação do Orçamento do Estado subsequente.

O Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.^a (PEV) deu entrada a 3 de dezembro de 2020. Foi admitido a 4 de dezembro, data em que, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a), sendo anunciado nesse mesmo dia.

Já o Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.^a (PAN) deu entrada a 5 de janeiro de 2021. Foi admitido a 8 de janeiro, data em que, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a), sendo anunciado nesse mesmo dia.

Tal como já mencionado, a discussão na generalidade destas iniciativas encontra-se agendada para a reunião plenária de quarta-feira, 3 de fevereiro de 2021.

- **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.

As presentes iniciativas pretendem alterar as condições de acesso à reforma por parte das pessoas com deficiência, criando assim um regime especial de acesso à reforma antecipada. Nesse sentido, e em consonância com as normas sobre o objeto, sugere-se o seguinte título: «**Regime especial de acesso à reforma antecipada para pessoas com deficiência**».

Em caso de aprovação, estas iniciativas, ou o texto que delas resultar, revestirão 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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o n.º 2 do artigo 5.º do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV) estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá com o Orçamento do Estado subsequente à data da sua publicação, enquanto o artigo 4.º do Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª (PAN) estatui que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conformes com o previsto 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».

Ainda no que concerne ao Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV), considerando que a previsão de regulamentação e a entrada em vigor se encontram incluídas no mesmo artigo 5.º, embora em números autónomos, sugere-se, por uma questão sistematização

e de maior clareza do articulado, que, em sede de especialidade, se pondere proceder à sua autonomização.

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em análise não nos suscitam outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Projeto de Lei n.º 590/XIV/2.ª (PEV), estatui-se a obrigação de, nos 90 dias seguintes à publicação da respetiva lei, o Governo proceder à sua regulamentação.

Já ao abrigo do disposto no artigo 3.º do Projeto de Lei n.º 617/XIV/2.ª (PAN), determina-se a obrigação de, nos 90 dias seguintes à entrada em vigor da lei, e após auscultação dos parceiros sociais e das organizações representativas das pessoas com deficiência, o Governo proceder à sua regulamentação, designadamente no que respeita à aplicação, procedimento de acesso e comprovativos referentes ao regime criado, através de portaria do membro do Governo responsável pela Segurança Social.

IV. **Análise de direito comparado**

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Alemanha e Espanha.

ALEMANHA

De acordo com o Livro IX do Código da Segurança Social ([Neuntes Sozialgesetzbuch SGB IX](#)), considera-se que uma pessoa tem uma deficiência quando as suas funções físicas, capacidades cognitivas ou saúde mental são limitadas, ou serão, com elevada

probabilidade, limitadas por mais de seis meses, de uma forma que se afasta do estado típico das pessoas da mesma idade e, portanto, limita a sua participação na vida em sociedade.

O grau de deficiência é fixado entre 20 e 100 pelos serviços de segurança social da área de residência (*Versorgungsamt*). Com grau superior a 50 a deficiência é considerada grave (*Schwerbehinderten*), o que confere direito ao cartão de deficiente grave (*Schwerbebehindertenausweis*) e a um conjunto mais amplo de benefícios (fiscais, laborais e outros, como reforma antecipada, preços mais baixos nos bilhetes para espetáculos, cartão de estacionamento, etc.). Os benefícios atribuídos dependem do grau e do tipo de deficiência⁸.

A reforma antecipada encontra-se regulada nos §§ [37](#) e [236a](#) do Livro VI do Código da Segurança Social ([Sechstes Sozialgesetzbuch - SGB VI](#)), prevendo-se que as pessoas com grau de incapacidade igual ou superior a 50 se podem aposentar aos 65 anos de idade (a idade normal está fixada nos 67 anos – cfr. [§ 35](#) do mesmo diploma) com 35 anos de contribuições. Para os nascidos antes de 1964, a idade mínima exigida baixa para os 63 anos. A reforma antecipada com redução do valor da prestação é possível a partir dos 60 anos de idade (redução que pode chegar aos 10,8%).

ESPANHA

O [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social](#) determina, no seu artigo 4.º, que «são pessoas com deficiência aquelas que apresentam incapacidades físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, previsivelmente permanentes, que, na interação com diversas barreiras, podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade, em igualdade de condições com os demais». Acresce que são consideradas pessoas com deficiência aquelas a quem tenha sido reconhecido um grau de incapacidade igual ou superior a 33%. O grau de incapacidade é determinado nos termos do [Real Decreto 1971/1999, de 23 de](#)

⁸ Mais detalhes em

<https://www.familienratgeber.de/schwerbehinderung/nachteilsausgleiche/nachteilsausgleiche.php>

[diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.](#)

Para efeitos de reforma, importa mencionar o [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social](#), cujo [artigo 206.3](#) determina que a idade da reforma [presentemente 67 anos de idade, ou 65 anos de idade com 38 anos e seis meses de contribuições, conforme previsto no [artigo 205.1.a\)](#)] poderá ser reduzida por *real decreto* para pessoas com incapacidades de 65% ou mais, bem como para quem tenha incapacidade igual ou superior a 45% resultante de deficiências/condições especificamente previstas e que impliquem uma redução da esperança de vida. Prevê-se também que a aplicação dos correspondentes coeficientes de redução da idade em nenhum caso pode levar a que o interessado possa aceder à pensão de reforma com uma idade inferior a 50 anos (n.º 4 do mesmo artigo).

A primeira situação é regulada pelo [Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre](#), que estabelece os coeficientes redutores da idade de aposentação a favor dos trabalhadores que sejam portadores de um grau relevante de incapacidade. Assim, reduz-se a idade no período equivalente ao que resultar da aplicação ao tempo efetivamente trabalhado dos seguintes coeficientes:

- 0,25, no caso dos trabalhadores com grau de incapacidade igual ou superior a 65%;
- 0,50, no caso dos trabalhadores com grau de incapacidade igual ou superior a 65% e que careçam do apoio de terceiros para a realização de atos essenciais da vida quotidiana.

O [Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre](#), regula a segunda situação, isto é, a antecipação da idade da reforma para trabalhadores com incapacidade em grau igual ou superior a 45%, elencando as deficiências/condições abrangidas (artigo 2) e fixando os 56 anos como idade mínima de reforma para os abrangidos por estas regras.

Às pessoas que reúnam as condições estabelecidas nos dois diplomas permite-se a opção pelo regime que lhes for mais favorável (*Disposición adicional primera* do *Real Decreto 1851/2009*).

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 56/2009](#) e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 71/2009](#), ambos de 30 de julho, e respetivo Protocolo Opcional (aprovado pela [Resolução da Assembleia da República n.º 57/2009](#) e ratificado pelo [Decreto do Presidente da República n.º 72/2009](#), ambos de 30 de julho), constitui o principal instrumento internacional nesta matéria. Importa referir em especial o artigo 28.º da Convenção, no qual se prevê que «Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à proteção social e ao gozo desse direito sem discriminação com base na deficiência e tomarão as medidas apropriadas para salvaguardar e promover o exercício deste direito, incluindo através de medidas destinadas a: (...)» designadamente, «(...) e) Assegurar o acesso igual das pessoas com deficiência a benefícios e programas de aposentação».

A 3 de dezembro assinala-se o [Dia Internacional das Pessoas com Deficiência](#), instituído em 1992.

V. Consultas e contributos

O [n.º 2 do artigo 140.º do RAR](#) estipula que «a comissão parlamentar competente deve promover a consulta das federações e confederações representativas do setor sempre que se trate de projetos ou propostas de lei em matéria de deficiência». Assim sendo, tendo em conta a manifesta impossibilidade de levar a cabo esta consulta na generalidade, atendendo à exiguidade do intervalo de tempo que decorreu entre a entrada das iniciativas na Assembleia da República e o seu agendamento para Plenário, sugere-se que a mesma seja concretizada caso as iniciativas baixem novamente à Comissão, em sede de especialidade ou de nova apreciação na generalidade.

De todo o modo, 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 pelos proponentes dos Projetos de Lei n.º [590/XIV/2.ª \(PEV\)](#) e [617/XIV/2.ª \(PAN\)](#) das fichas de avaliação prévia de impacto de género das presentes iniciativas, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve 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.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação dos projetos de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico

ASSOCIATION DES PARALYSÉS DE FRANCE. Service juridique droit des personnes et des structures – **Retraite anticipée des travailleurs handicapés salariés, artisans, industriels, commerçants, salariés e non-salariés du regime agricole**. [Em linha] França : [s.n.], 2016. [Consult. 13 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129558&img=15042&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129558&img=15042&save=true)>.



Resumo: Este documento aborda o tema do direito à reforma antecipada para trabalhadores com deficiência. Nomeadamente, apresenta-nos o direito à aposentadoria destes trabalhadores antes dos 62 anos, desde que reúnam três condições cumulativas:

- Duração mínima de desconto ou períodos reconhecidos como equivalentes;
- Um período mínimo de desconto com contribuições pagas pelo beneficiário;
- Uma taxa de incapacidade de 50% reconhecida durante os anos de trabalho ou uma incapacidade de nível comparável.