



Sua Excelência
o Ministro do Trabalho, Solidariedade
e Segurança Social
Praça de Londres, nº 2, 16º
1049-056

Por protocolo

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2018/24299

Q-6557/17 (UT3)



Assunto: A aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez e incapacidade atribuídas em momento anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 126-B/2017, de 6 de outubro.

I

A questão suscitada

1. Tenho sido confrontada com várias queixas de pensionistas do regime de proteção social convergente (adiante designado por RPSC) e do regime geral de segurança social (RGSS) cujas pensões de invalidez (*lato sensu*) foram penalizadas pelo fator de sustentabilidade na data da respetiva atribuição ou quando se convolveram em pensões de velhice aos 65 anos de idade.

As queixas reportam-se ao facto de as pensões continuarem oneradas pelo fator de sustentabilidade ao contrário do que sucede com as pensões de invalidez de ambos os regimes de proteção social que, a partir da data da entrada em vigor do artigo 3º do Decreto-Lei



n.º 126-B/2017, de 6 de outubro¹, deixaram de ser penalizadas com a aplicação do fator de sustentabilidade no momento em que se convolam em pensões de velhice.

Com efeito, o referido diploma legal veio estabelecer que « *Na data da convalidação das pensões de invalidez em pensão de velhice não é aplicável o fator de sustentabilidade.*», prevendo, ainda, que a convalidação deixou de se verificar aos 65 anos de idade e passou a ocorrer no momento em que seja alcançada a idade legal de acesso à pensão, a qual é, atualmente, de 66 anos e 5 meses (artigo 5.º).

2. Assim, e como adiante melhor se esclarecerá, verifica-se que na sequência da entrada em vigor da referida disposição legal, continuam penalizadas com o fator de sustentabilidade as pensões dos seguintes pensionistas de invalidez e de velhice:

- a) Os aposentados do RPSC, independentemente da idade, a quem foram atribuídas pensões de invalidez relativa pela Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA), até 1 de janeiro de 2015, sobre cujo montante foi aplicado o fator de sustentabilidade na data da respetiva fixação;
- b) Os aposentados do RPSC cujas pensões de invalidez relativa foram atribuídas pela CGA após 1 de janeiro de 2015 e que, até 6 de outubro de 2017, foram convoladas em pensões de velhice à medida que os pensionistas foram completando 65 anos de idade;
- c) Os aposentados do RPSC a quem foram atribuídas pela CGA pensões de invalidez absoluta e que no momento da respetiva convalidação em pensões de velhice, aos 65 anos de idade, não tinham recebido a respetiva pensão por um período superior a 20 anos;

e

¹ Que alterou o n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.



d) Os reformados do RGSS cujas pensões de invalidez foram atribuídas pelo Centro Nacional de Pensões (CNP) e que, até 6 de outubro de 2017, foram convoladas em pensões de velhice aos 65 anos de idade.

II

Motivação da presente interpelação

3. Sucede que estes queixosos se encontram numa situação de desproteção social extremamente injusta, tendo em conta a **forma desigual** como o fator de sustentabilidade incidiu e continua a incidir sobre as respetivas pensões e a especial vulnerabilidade que resulta não só da **incapacidade permanente** para o trabalho, como também do **envelhecimento** já vivenciado por grande parte deles.

Nestas circunstâncias, não posso deixar de me interrogar por que motivo as pensões deste grupo de pensionistas especialmente frágil devam permanecer incólumes, ou seja, sob incidência perpétua do fator de sustentabilidade quando à sua volta tudo mudou, nomeadamente para os pensionistas de invalidez abrangidos pelo novo diploma legal.

III

O fator de sustentabilidade e as pensões de invalidez no RGSS e no RPSC: evolução legislativa e enquadramento legal

4. Com vista à melhor análise da questão suscitada, julgo essencial recapitular brevemente a evolução legislativa do regime do fator de sustentabilidade no âmbito do RPSC e do RGSS, a qual, como se verá, teve consequências muito desiguais nas respetivas pensões de invalidez.



5. Assim, o fator de sustentabilidade foi introduzido pelo artigo 64º da Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social) e a respetiva fórmula de cálculo encontra-se consignada no artigo 35º do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10 de maio, que define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades de invalidez e velhice do RGSS.

6. A sua aplicação aos aposentados da CGA foi introduzida através da Lei nº 52/2007, de 31 de agosto, que alterou a Lei nº 60/2005, de 29 de dezembro.

7. A criação do fator de sustentabilidade fundamentou-se no progressivo aumento da esperança média de vida, pretendendo-se, no essencial, adequar os sistemas de proteção social às alterações de cariz demográfico, designadamente o envelhecimento da população e a tendencial inversão da pirâmide demográfica, com assinaláveis consequências ao nível do financiamento futuro, isto é, da sustentabilidade dos sistemas de proteção social².

8. Assim, a partir de 1 de janeiro de 2008, este fator de redução passou a ser aplicado às pensões de invalidez do RPSC (a cargo da CGA) com efeitos à data da atribuição³, enquanto às pensões de invalidez atribuídas no âmbito do RGSS apenas no momento em que se convolvam em pensões de velhice aos 65 anos⁴.

9. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 167-E/2013, de 31 de dezembro, agravaria substancialmente a fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade através da alteração do ano de referência inicial da esperança média de vida verificada aos 65 anos, que passou de 2006

² De acordo com o artigo 35º do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10 de maio, e com o nº 2 do artigo 5º da Lei nº 52/2007, de 31 de agosto, o fator de sustentabilidade obteve-se, inicialmente, dividindo o valor da esperança de vida aos 65 anos em 2006 pelo valor da esperança de vida aos 65 anos do ano imediatamente anterior àquele em que o trabalhador se reformasse ou aposentasse.

³ Com exceção das pensões da CGA atribuídas por incapacidade absoluta geral, às quais não se aplicava o fator de sustentabilidade até à idade da convalidação (65 anos). Uma vez atingida a idade da convalidação, o fator de sustentabilidade continuava a não ser aplicado àqueles pensionistas que tivessem recebido pensão com este fundamento por um período superior a 20 anos (artigo 3º, nº 2, da Lei nº 52/2007, de 31 de julho).

⁴ Igualmente com exceção das pensões por incapacidade absoluta às quais não se aplicava o fator de sustentabilidade até à idade da convalidação (65 anos) nas mesmas condições do RPSC referidas na anterior nota de rodapé.



para 2000, tendo o referido fator aumentado no ano de 2014 para 12,34%, relativamente a 4,78% vigente em 2013.

Porém, o legislador salvaguardou as pensões de invalidez do RGSS da aplicação do novo fator de sustentabilidade, pelo que estas permaneceram sujeitas à anterior fórmula de cálculo no momento da respetiva convalidação em pensões de velhice⁵, ou seja, a 5,43% em 2014⁶.

10. Entretanto, no âmbito do RPSC, verificou-se que o artigo 2º da Lei nº 11/2014, de 6 de março⁷, veio determinar a aplicação às pensões a cargo da CGA do fator de sustentabilidade que vigorasse, à data da aposentação, para as pensões de velhice do RGSS.

Assim, a CGA passou a aplicar o novo fator de sustentabilidade (de 12,34%) às pensões de invalidez a seu cargo, perante a inexistência de cláusula de salvaguarda semelhante à vigente para as pensões de invalidez do RGSS.

Deste modo, em 2014, enquanto as pensões de invalidez atribuídas pela CGA foram penalizadas desde a respetiva fixação com o fator de sustentabilidade de 12,34%, no âmbito do RGSS que o fator de sustentabilidade apenas foi aplicado às pensões de invalidez quando da convalidação em pensões de velhice, no valor de 5,43%.

11. Posteriormente, e por força do artigo 83º, nº 1, da Lei do Orçamento de Estado para 2015⁸, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015, o regime das pensões de invalidez do RPSC passou a acompanhar o regime que sucessivamente vigorasse para as pensões de idêntica natureza do RGSS⁹.

⁵ Artigo 7º, nº 2, do Decreto-Lei nº 167-E/2013, de 31 de dezembro.

⁶ Portaria nº 378-G/2013, de 31 de dezembro.

⁷ Que veio dar nova redação ao artigo 5º da Lei nº 60/2005, de 29 de dezembro. De notar que este diploma legal, além de ter triplicado o valor do fator de sustentabilidade, produziu os seguintes efeitos nas pensões a atribuir pela CGA: (1) A redução de 89% para apenas 80% da remuneração revalorizada de 2005 que serve de cálculo da P1; (2) A eliminação da bonificação relativa a carreiras longas; (3) O aumento da idade de aposentação para os 66 anos.

⁸ Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro.

⁹ Que dispôs o seguinte: *“As pensões de invalidez e as pensões de aposentação e de reforma atribuídas pela CGA, I.P., com fundamento em incapacidade, independentemente da data da inscrição do subscritor na Caixa, ficam sujeitas ao regime que sucessivamente vigorar para as pensões de invalidez do sistema previdencial do regime geral de segurança social em matéria de fator de sustentabilidade”*.



Consequentemente, só a partir de 1 de janeiro de 2015 é que as pensões do RPSC de invalidez relativa deixaram de ser penalizadas com o fator de sustentabilidade desde o momento da fixação, passando a sê-lo, à semelhança do que ocorria no RGSS, apenas ao tempo da respetiva convolação em pensões de velhice.

12. Por último, em 6 de outubro de 2017, o citado Decreto-Lei n.º 126-B/2017, veio eliminar, mas sem preocupações retrospectivas¹⁰, a aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez de ambos os regimes de proteção social no momento da respetiva convolação em pensões de velhice.

Importa referir que, não obstante a entrada em vigor deste último diploma, as pensões de invalidez do RPSC, penalizadas com o fator de sustentabilidade desde a respetiva fixação, não sofrem qualquer alteração no respetivo valor ao convolarem-se em pensões de velhice (e que agora sucede, como já se deu conta, quando completem a idade legal de acesso à reforma).

IV

A situação de desigualdade infundada

13. Em face deste enquadramento legal, é de registar que, desde a sua introdução, o fator de sustentabilidade tem atingido de modo muito diferenciado as pensões de invalidez, consoante o regime de proteção social em que as mesmas se inserem, a natureza da pensão (invalidez absoluta ou relativa) e a data em que ocorreu a aposentação ou a data da convolação da pensão de invalidez em pensão de velhice.

Assim, as pensões do RPSC e do RGSS têm sofrido as seguintes reduções em função da aplicação dos fatores de sustentabilidade apurados entre 2008 a 2017:

¹⁰ Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro.



MP

APLICAÇÃO DO FATOR DE SUSTENTABILIDADE		
	Pensões de invalidez do RPSC	Pensões de invalidez do RGSS
	Desde a data da atribuição até 31/12/2014	Apenas desde a data da convalidação em pensões de velhice
2008	0,56%	0,56%
2009	1,32%	1,32%
2010	1,65%	1,65%
2011	3,14%	3,14%
2012	3,92%	3,92%
2013	4,78%	4,78%
2014	12,34%	5,43%
	Desde a data da convalidação em pensões de velhice a partir de 01/01/2015	
2015	6,17%	6,17%
2016	6,51%	6,51%
2017	7,09%	7,09%

14. Deste modo, conforme resulta do quadro acima, conclui-se que as pensões de invalidez do RPSC têm sido penalizadas com o fator de sustentabilidade por muito mais tempo do que as pensões de invalidez do RGSS. Isto, pelo simples facto de, até 31 de dezembro de 2014, o mesmo vir sendo aplicado às primeiras desde a sua atribuição ao contrário do que sucedeu com as pensões do RGSS.

15. Por conseguinte, há hoje pensões de invalidez que, uma vez fixadas pela CGA até 1 de janeiro de 2015, continuam penalizadas pelo fator de sustentabilidade desde que



foram atribuídas, independentemente, pois, da idade que os pensionistas tinham nesse momento, e as quais, diante do atual regime, permanecerão penalizadas pelo mesmo fator para sempre.

16. Entre estas pensões de invalidez há a destacar as que foram atribuídas pela CGA entre 7 de março e 31 de dezembro de 2014, e às quais foi aplicado o fator de sustentabilidade de 12,34% em cumprimento da Lei n.º 11/2014, de 6 de outubro, situação que não foi corrigida para o futuro através do disposto no referido artigo 83.º da Lei da Orçamento do Estado para 2015¹¹.

17. Por último, refiro as restantes pensões de invalidez de ambos os regimes de proteção social — e já convoladas em pensões de velhice — cujos montantes foram significativamente reduzidos na data da convalidação pela aplicação do fator de sustentabilidade, precisamente quando os respetivos titulares mais necessitam de recursos económicos, dada a situação de invalidez combinada com o avanço da idade.

18. Em face deste panorama, entendo que a solução restritiva adotada através do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro, vem, sem justificação aparente, contribuir para agravar a desigualdade relativa acima descrita.

Com efeito, nos termos do regime legal atualmente em vigor, as pensões dos pensionistas identificados no ponto 2 do presente ofício permanecerão *para sempre* injustamente afetados pelo pretérito fator de sustentabilidade, sem se alcançar um motivo razoável para tal diferenciação relativamente aos pensionistas do RPSC e do RGSS, já beneficiados pelo regime introduzido no Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro.

19. A frustração e exasperação manifestadas pelos pensionistas identificados no ponto 2 do presente ofício parece-me inteiramente compreensível, uma vez que os prejuízos

¹¹ É de referir que em face da grave e manifesta injustiça relativa desta situação, o Provedor de Justiça tem insistido, desde 2014, junto dos sucessivos Governos, incluindo o atual, no sentido de se consagrar a revisão do valor das referidas pensões de invalidez, de modo a que não lhes fosse aplicado o fator de sustentabilidade de 12,34%. Até à data, e não obstante todas as diligências mais recentemente efetuadas junto de S. Exa a Secretária de Estado da Segurança Social, não se obteve uma resposta conclusiva.



decorrentes da situação de invalidez atingem transversalmente todos aqueles que já se encontravam nessas condições até 6 de outubro de 2017 e não apenas aqueles que passaram e passarão a ser abrangidos pelo novo regime aqui em análise.

Na verdade, a incapacidade permanente para o trabalho e a consequente atribuição de uma pensão de invalidez é uma contingência que não resulta de nenhum ato voluntário do interessado, mas sim de doença ou deficiência, física ou psíquica, avaliadas e reconhecidas pelo Estado através de perícia médica do sistema de verificação incapacidades permanentes do Instituto da Segurança Social, IP ou da Caixa Geral de Aposentações, IP.

20. Acresce que a *convolação* de uma pensão de invalidez em pensão de velhice, mais não é do que uma ficção jurídica criada pelo legislador para a fixação de determinados efeitos. Porém, essa convolação oficiosa em nada modifica a situação preexistente de incapacidade permanente para o trabalho, antes evidencia a maior vulnerabilidade de um cidadão nessas circunstâncias. Desta forma, à invalidez oficialmente certificada acresce com o cumprimento de certa idade o reconhecimento, também pelo Estado, da situação de velhice e, em consequência, das maiores dificuldades que o pensionista já começou a enfrentar até ao fim da sua vida como e enquanto idoso inválido e ou deficiente.

21. Deste modo, independentemente da respetiva idade e do regime de proteção social pelo qual se encontram abrangidos, penso que urge assegurar idêntica providência em favor de todos os pensionistas de invalidez do RGSS e do RPSC.

Afigura-se que tal fim só poderá ser atingido mediante a completa eliminação do fator de sustentabilidade das pensões auferidas pelos pensionistas identificados no ponto 2 do presente ofício, colocando-os, *para o futuro*, em pé de igualdade não só entre si, mas também em relação aos pensionistas que foram e serão abrangidos pelo regime previsto no artigo 3º do Decreto-Lei nº 126-B/2017, de 6 de outubro.



V. Conclusão

Em face do exposto, e sem questionar o mérito das políticas sociais adotadas pelo Governo, tão-pouco a existência do fator de sustentabilidade, não posso deixar de levar ao conhecimento de V. Exa as preocupações expressas pelos referidos pensionistas, as quais acompanho enquanto não encontrar uma única razão válida para justificar a desigualdade e afastar a verificação de um tratamento infundadamente diferenciado.

Nesta medida, e em obediência aos princípios da igualdade, da equidade social, da unidade, do primado da responsabilidade pública e da eficácia, ínsitos na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), creio que se justifica a adoção de uma medida legislativa que elimine, para o futuro, o fator de sustentabilidade de *todas* as pensões de invalidez que foram atribuídas ou convoladas em pensões de velhice, incluindo as anteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 1 de junho, e mais bem identificadas no ponto 2 do presente ofício.

Certo da melhor atenção de V. Exa. e agradecendo que, ao abrigo do artigo 34.º do Estatuto do Provedor de Justiça¹², me seja oportunamente transmitida a posição sobre o assunto, apresento os meus melhores cumprimentos.

Lisboa, 28 de fevereiro de 2019

A Provedora de Justiça,

(*Maria Lúcia Amaral*)

¹² Aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril, alterado e republicado pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro.