



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

REFORMA ANTECIPADA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Setembro de 2021



Índice

Sumário	6
Introdução	10
I - Legislação e Reformas na Deficiência - Portugal e União Europeia	11
I.1. Medidas legislativas na área da proteção social das pessoas com deficiência	12
I.1.1. Medidas legislativas na área da deficiência e da dependência	12
I.1.2. Condições de acesso à pensão de velhice das/os beneficiárias/os com deficiência	14
I.2. Comparação internacional no quadro da União Europeia: Pensão Antecipada na Deficiência	15
II – Caracterização da População com Deficiência em Portugal: geral e com restrição às condições propostas da pensão antecipada (potenciais beneficiários)	18
II.1. Caracterização do universo total	18
II.2. Pessoas com deficiência e rendimentos salariais, profissionais e/ou empresariais	28
II.3. Potenciais beneficiários da reforma antecipada e respetivas remunerações médias	30
III – Resposta do atual sistema de Pensões da Segurança Social	33
III.1. Pensões da População que beneficiou do regime de redução da Taxa Contributiva Global por deficiência ou incapacidade	33
III.2. Evolução recente – pensão de invalidez	34
III.3. Evolução recente – regimes de antecipação da idade normal de reforma por velhice	35
IV – Regime de antecipação proposto: cenário LOE 2020	36
IV.1. Abordagem Direta	36
IV.1.1. Enquadramento	36
IV.1.2. Descritivo do cenário em análise	36
IV.1.3. Âmbito pessoal e valores de pensão	37
IV.1.4. Adequação do valor da pensão – Taxas de Substituição e Limiar da Pobreza	38
IV.1.4.1. Previsão das potenciais Taxas de Substituição	38
IV.1.4.2. Limiar da Pobreza	39
IV.1.5. Estimativas de impacto orçamental – Despesa e Receita	39
IV.1.5.1. Aumento da despesa com pensões	41
IV.1.5.2. Redução da receita com contribuições sociais	42
IV.1.5.3. Perspetiva de longo-prazo: despesa e receita (abordagem direta)	42
IV.2. Abordagem Ajustada	44
IV.2.1. Âmbito pessoal	44
IV.2.2. Estimativas de impacto orçamental	45



V – Análise de situações de acumulação	49
V.1. Com rendimentos de trabalho	49
V.2. Com outras prestações ou pensões	49
VI – Impactos administrativos/aplicacionais e etapas de desenvolvimento	49
VII – Conclusões	51
VII.1. Principais conclusões	51
VII.1.1 Cenário LOE 2020	52
VII.1.2 Contributos da CPI.....	53

Índice de tabelas

<i>Tabela 1 - Pessoas com Deficiência ou Incapacidade - Acesso à Pensão Antecipada</i>	<i>15</i>
<i>Tabela 2 - População residente segundo o sexo, Portugal 2001</i>	<i>18</i>
<i>Tabela 3 - População com deficiência segundo o tipo de deficiência e sexo, Portugal 2001</i>	<i>19</i>
<i>Tabela 4 - População com deficiência segundo o grau de incapacidade atribuído e sexo, Portugal e NUTS II, 2001</i>	<i>22</i>
<i>Tabela 5 - População residente com 5 ou mais anos, com pelo menos uma dificuldade, segundo o tipo e grau de dificuldade e sexo, 2011</i>	<i>23</i>
<i>Tabela 6 - População com deficiência</i>	<i>25</i>
<i>Tabela 7 - Pessoas desempregadas com deficiência ou incapacidade registadas no IEFP, à procura de novo emprego ou ocupadas em medidas, dezembro de 2020</i>	<i>27</i>
<i>Tabela 8 - Número total de trabalhadores que apresentam uma incapacidade permanente igual ou superior a 60%, por sexo, no total das administrações públicas</i>	<i>27</i>
<i>Tabela 9 – População com deficiência fiscalmente relevante, 2016 e 2019</i>	<i>28</i>
<i>Tabela 10 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa, segundo o sexo, 2016 e 2019</i>	<i>28</i>
<i>Tabela 11 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa, por grupo etário, segundo o sexo, 2019</i>	<i>29</i>
<i>Tabela 12 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa com rendimento de categorias A e/ou B, segundo o sexo, 2016 e 2019</i>	<i>29</i>
<i>Tabela 13 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa com rendimento de categorias A e/ou B, por grupos etários, 2019</i>	<i>30</i>
<i>Tabela 14 – População com deficiência fiscalmente relevante com rendimento de categorias A e/ou B, por grupos etários potencialmente elegíveis para reforma antecipada, segundo o sexo, 2019</i>	<i>30</i>
<i>Tabela 15 – Distribuição da duração da carreira contributiva global e da carreira contributiva constituída ao abrigo do regime de deficiência, por escalões de cinco anos</i>	<i>31</i>



<i>Tabela 16 - Pessoas Singulares com remunerações declaradas ao abrigo dos regimes de deficiência.....</i>	<i>32</i>
<i>Tabela 17 – Pensão média da população com deficiência empregada e com remunerações declaradas</i>	<i>33</i>
<i>Tabela 18 – Evolução do número de pensionistas de invalidez, 2016-2020</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 19 – Valores médios de carreira contributiva, de idade e de montante de pensão de invalidez do Regime Geral, 2016-2020</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 20 – Evolução do número de pensionistas dos regimes de antecipação, 2016-2020</i>	<i>35</i>
<i>Tabela 21 – Valores médios do montante de pensão dos regimes de antecipação, 2016-2020</i>	<i>35</i>
<i>Tabela 22 – Âmbito Pessoal e Valores de pensão mensal, Cenário LOE 2020</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 23 – Previsão das potenciais Taxas de Substituição.....</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 24 – Percentagem de pensões com valor inferior ao Limiar da Pobreza, Cenário LOE 2020.....</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 25 – Impacto orçamental num ano completo (Ano 1=2022), Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços correntes).....</i>	<i>40</i>
<i>Tabela 26 – Impacto orçamental num ano completo (Ano 1=2022), Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços de 2021).....</i>	<i>40</i>
<i>Tabela 27 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços correntes)</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 28 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços de 2021).....</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 29 – Aumento da despesa num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços correntes)</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 30 – Aumento da despesa num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços de 2021).....</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 31 – Redução na receita com contribuições num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços correntes).....</i>	<i>42</i>
<i>Tabela 32 – Redução na receita com contribuições num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços de 2021).....</i>	<i>42</i>
<i>Tabela 33 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços correntes)</i>	<i>43</i>
<i>Tabela 34 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços 2021).....</i>	<i>43</i>
<i>Tabela 35 - Impacto orçamental, preços correntes capitalizados à taxa considerada para o FEFS no exercício para o OE2021, Cenário LOE 2020 (abordagem direta).....</i>	<i>43</i>
<i>Tabela 36 – Âmbito Pessoal, Cenário LOE 2020 (abordagem direta e ajustada)</i>	<i>45</i>
<i>Tabela 37 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada, preços correntes).....</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 38 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada, preços de 2021)</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 39 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada , preços correntes).....</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 40 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada , preços de 2021)</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 41 - Impacto orçamental, preços correntes capitalizados à taxa considerada para o FEFS no exercício para o OE2021, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada)</i>	<i>46</i>



Índice de Gráficos

<i>Gráfico 1 - Pessoas com Deficiência segundo o tipo de deficiência, Portugal 2001</i>	<i>18</i>
<i>Gráfico 2 - População com Deficiência segundo o grau de incapacidade atribuído, Portugal 2001</i>	<i>21</i>
<i>Gráfico 3 – Abordagem Direta: impacto no saldo do sistema na comparação com o anexo do OE 2020, Cenário LOE 2020 (Milhões de euros).....</i>	<i>43</i>
<i>Gráfico 4 – Abordagem Ajustada : impacto no saldo do sistema na comparação com o anexo do OE 2020, Cenário LOE 2020 (Milhões de euros)</i>	<i>47</i>



Sumário

O presente relatório insere-se no cumprimento do artigo 75.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (LOE 2020), ao apresentar elementos de **estudo do regime de reforma antecipada para pessoas com deficiência** de idade igual ou superior a 55 anos e que tenham uma carreira contributiva de (pelo menos) 20 anos, dos quais (pelo menos) 15 anos com uma incapacidade igual ou superior a 60% (n.º 2 do artigo 75.º). Este tema foi discutido com as organizações representativas das pessoas com deficiência, tendo sido apresentadas importantes reflexões relativas à definição das condições de acesso à reforma das pessoas com deficiência.

O trabalho foi desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social com o envolvimento do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), do Centro Nacional de Pensões (CNP), da Direção Geral de Segurança Social (DGSS), do Instituto de Informática (II, IP), do Instituto Nacional para a Reabilitação (INR, IP), do Instituto da Segurança Social (ISS, IP), da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e dos Gabinetes da Secretária de Estado para a Inclusão das Pessoas com Deficiência e do Secretário de Estado da Segurança Social.

Primeiramente, reconhece-se que há uma **elevada incerteza quanto à quantificação da população com deficiência em Portugal**. Seguindo as recomendações internacionais, o Censos 2011 apurou cerca de 1,8 milhões de pessoas com 5 ou mais anos de idade e que referiram ter dificuldades em realizar, pelo menos, uma das atividades de vida diárias. Anteriormente, o Censos 2001 apurara, aproximadamente, **636 mil pessoas com deficiência**, por tipo de deficiência, tendo 28% um atestado que certificava um grau de incapacidade igual ou superior a 60%.

Com base em fontes administrativas dos serviços públicos, foi possível identificar **um grupo de 293 mil pessoas com deficiência fiscalmente relevante**, com recurso aos registos da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) relativos a 2019; **um grupo de 287 mil pessoas com isenção de taxas moderadoras**, tendo por base os registos da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) relativos a 2020; e um **grupo de 112.500 pessoas titulares da Prestação Social para a Inclusão (PSI)**, tendo por base os registos do Instituto de Informática (II,IP) relativos a 2020. Os registos associados ao mercado de trabalho, seja público ou privado, têm uma volumetria bastante menor, tendo sido identificadas cerca de **18 mil pessoas com deficiência a trabalhar na administração pública** (fonte: DGAEP, 2019), **17.500 pessoas inscritas nos centros de emprego** à procura de novo emprego ou que estavam ocupadas em medidas ativas de emprego (fonte: IEF, 2020), **7.660 trabalhadores com deficiência no sector privado** em empresas com 10 ou mais pessoas em Portugal Continental (fonte: GEP, 2018), **4.608 pessoas que trabalham por conta de outrem e usufruem de redução da Taxa Contributiva Global por motivo de deficiência** (fonte: II,IP, 2019). Estas bases administrativas têm informação com considerável probabilidade de sobreposição e dadas as contingências, incluindo legais, não é possível proceder ao cruzamento de dados.

É com base no **histórico dos últimos 20 anos do incentivo à contratação de trabalhadoras/es que beneficiaram do apoio ao emprego das pessoas com deficiência**, definido no âmbito do artigo 109º do Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social, que se pode estabilizar **uma base de 9.334 registos** com informação sobre idade, sexo, remunerações registadas, carreira contributiva global e com deficiência, como informação de base para a realização do presente estudo.

É **imprescindível salientar o elevado grau de incerteza e o avultado risco de subestimação de beneficiárias/os e de despesa** que daqui decorre: não foi possível obter idêntica informação para as/os referidas/os 18 mil trabalhadoras/es da Administração Pública que poderão ter perfis contributivos e remuneratórios bastante distintos; o desconhecimento por parte das pessoas com deficiência relativamente ao apoio contributivo referido pode explicar o elevado desfasamento entre as 4.608 pessoas que trabalham por conta de outrem com apoio no âmbito da deficiência e **as/os 94.517 contribuintes com idades entre os 18 e os 66 anos, que declararam ter rendimentos de categoria A e/ou B que se podem encontrar nos registos da AT**, que poderão constituir a base de aproximação ao “universo potencial” de trabalhadores com deficiência; e acrescem ainda as pessoas com



deficiência com rendimentos de trabalho dependente abrangidas pela dispensa de declaração em sede de IRS, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º do CIRS.

Tendo por base a configuração prevista no artigo 75.º, n.º 2 da LOE 2020, à qual foi aditada a garantia de valores mínimos de pensões, o **estudo adota duas perspetivas**, tendo em conta as principais dimensões de sustentabilidade das pensões: a social (designada no estudo por “**adequação**”) e a **financeira/orçamental**. No que concerne à **adequação**, investigou-se até que ponto o acesso à reforma antecipada proporciona uma pensão que protege a/o titular de i) uma significativa diminuição de rendimento face à remuneração do trabalho e ii) uma pensão cujo montante se situa abaixo do limiar de pobreza. No que concerne ao **custo do cenário em estudo**, o trabalho apresenta uma estimativa de impacto orçamental baseada em duas dinâmicas: i) níveis de despesa com pensões antecipadas até à idade normal de reforma e ii) perdas de receitas contributivas.

Âmbito pessoal (%) / (N.º)			Valores de pensão mensal (euros)				Adequação (%)	
Elegibilidade ⁽¹⁾ (%)	Pensionistas - abordagem direta (N.º)	Pensionistas - abor- dagem ajustada (N.º)	Valor mais baixo	Valor mediano	Valor médio	Valor mais elevado	Taxa de Substituição Média ⁽²⁾	Pensões abaixo do limiar de pobreza
17,3%	6 760	10 081	288,79	482,44	687,36	6 419,51	69,9%	56%

Notas: (1) Taxa de elegibilidade calculada face ao grupo etário aplicável, i.e., dos 55 aos 66 anos; (2) Taxa de substituição: rácio entre o valor da pensão e a média ponderada das remunerações registadas.

Destaca-se o elevado risco de subestimação, tendo por base as já mencionadas limitações relativas à informação disponível sobre o universo de pessoas abrangidas, o que justifica que sejam apresentadas duas estimativas de elegibilidade e de despesa.

A primeira, designada de “abordagem direta”, tem por base a aplicação de uma extrapolação direta baseada nos dados da Segurança Social e da Autoridade Tributária e Aduaneira¹.

A segunda abordagem realizada reconhece que, para níveis baixos de rendimentos existem situações de isenção da obrigação de declaração fiscal em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, pelo que o universo da informação da AT não abrange uma parte substancial das pessoas com deficiência com contribuições para a Segurança Social. Proceder-se através da abordagem ajustada a esta correção, com base em informação da Segurança Social, o que aumenta o universo potencial.

Reforça-se que quer a abordagem direta, quer a abordagem ajustada apresentadas bem como os respetivos impactos orçamentais podem encontrar-se subestimados face à possibilidade do universo efetivo ser superior.

O impacto financeiro projetado para o cenário em estudo para o primeiro ano de aplicação e num horizonte temporal de cinco anos é sintetizado no quadro seguinte (a preços correntes e a preços de 2021).

	Impacto financeiro (milhões de euros)			
	Abordagem direta		Abordagem ajustada	
	1.º Ano completo	Acumulado 5 anos	1.º Ano completo	Acumulado 5 anos
Preços correntes	99	521	147	771
Preços constantes	98	496	145	734

Notas: LOE – Lei do Orçamento de Estado para 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março).

¹ Na abordagem direta os pensionistas considerados correspondem a resultado do cruzamento dos sujeitos passivos de rendimentos das Categorias A e B, com 55 ou mais anos de idade, reconhecidos pela AT com incapacidade igual ou superior a 60% e que tenham um registo de remunerações igual ou superior a 20 anos, 15 dos quais em regime de deficiência. Não inclui os sujeitos passivos de rendimentos das categorias A e B dispensados de apresentar declaração de IRS, ou dinâmicas comportamentais.



Foram igualmente estudados os impactos orçamentais a médio e longo prazo, o efeito no saldo do sistema previdencial e na carteira de ativos do FEFSS, sendo importante salientar que todas as limitações identificadas² são transpostas para este exercício de projeção.

Na abordagem direta o impacto orçamental por década, para o cenário LOE 2020, a “preços correntes” é apresentado no quadro seguinte.

Cenário – Abordagem Direta (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	987	1.472	1.619	1.821

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

Em termos acumulados o impacto orçamental, a “preços correntes” capitalizados à taxa considerada para o FEFSS no exercício para o OE2021, é o apresentado no quadro seguinte.

Cenário – Abordagem Direta (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	1.122	3.255	6.380	10.934

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

Na abordagem ajustada o impacto orçamental por década, para o cenário LOE 2020, a “preços correntes” agrava-se, ascendendo o impacto orçamental, a “preços correntes” capitalizados à taxa considerada para o FEFSS no exercício para o OE202, em termos acumulados, a 16.197 milhões de euros até 2060.

Cenário – Abordagem Ajustada (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	1.661	4.819	9.446	16.197

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

Constata-se assim que esta medida tem impacto na sustentabilidade financeira da Segurança Social, antecipando em 1 ano o início dos défices do regime previdencial, em face da diminuição da receita contributiva. **O esgotamento dos recursos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social é igualmente antecipado em 1 ano com a introdução deste regime.**

A fim de neutralizar o impacto na sustentabilidade financeira, e considerando os resultados da avaliação mais recente efetuada em 2020 da componente do custo técnico das prestações (com base nos dados da conta da Segurança Social relativos a 2019), estima-se que, por cada 100 milhões de euros na despesa com a eventualidade “velhice”, o incremento anual necessário na parcela contributiva destinada a esta eventualidade seja de 0,18% (18 pontos base). Ou seja, para que o efeito desta medida fosse neutro na sustentabilidade da segurança social a prazo, seria necessário aumentar a taxa contributiva em vigor.

Dos principais resultados destaca-se, de acordo com a informação disponível, que a proposta constante no n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março resultaria **em valores de pensão que se situam abaixo do limiar de pobreza (540,00 euros mensais³) para mais de metade das pessoas abrangidas**, o que coloca em causa a eficácia social desta proposta. Ao admitir-se a reforma de pessoas com uma carreira de 20 anos, confere-se elegibilidade a situações que geram um rácio do montante de pensão face aos rendimentos de trabalho que se situa entre os 40% e 46%, o que manifestamente **incumpe os objetivos de assegurar rendimentos adequados na reforma** e representa **uma significativa deterioração nas condições de vida**, por comparação à situação de trabalho. Neste contexto, atendendo à inibição de obtenção de rendimentos de trabalho destes pensionistas,

² Designadamente em termos de subestimação do universo potencial.

³ INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2020 (rendimentos do ano anterior).

uma **exigência de uma carreira contributiva mínima de apenas 20 anos pode constituir-se como um fator propiciador de situações de pobreza**. Na análise ponderada deste risco dever-se-á ter em conta que esta configuração apresenta um nível elevado de elegibilidade em função das condições de acesso e o maior nível de impacto financeiro, de 144 milhões de euros por ano, na abordagem ajustada. Atendendo aos perfis disponíveis, em média, o montante da pensão seria ligeiramente superior a dois terços (67,4%) da média das remunerações registadas para cada pessoa elegível ao longo da vida ativa, sendo que 57% das/os pensionistas teriam taxas de substituição inferiores a 70%.

Tendo por base **os contributos recolhidos na Comissão de Políticas de Inclusão para as Pessoas com Deficiência (CPI)**, foi enfatizada a necessidade de acomodar a heterogeneidade de situações, promovendo a equidade e o propósito e o fundamento deste regime: **proteger a pessoa com deficiência que tenha deterioração acentuada da condição de saúde em função da atividade laboral** ou uma **deficiência que condicione a esperança de vida**. Estes contributos apontam no sentido de combinar as condições gerais de acesso refletidas no cenário, relativas a um significativo número de anos de trabalho com deficiência, com as referidas **condições específicas, que podem ser aferidas em sede de junta médica do Serviço de Verificação de Incapacidades (SVI) da Segurança Social**. Este quadro tem **proximidade com regimes existentes** no sistema de pensões. Na sequência da reflexão conjunta permanece em desenvolvimento a análise de cenários alternativos, conformes à discussão realizada nas reuniões da CPI e que carecem de melhor aprofundamento de pressupostos e de informação administrativa estatística.

Saliente-se, contudo, que, nos termos do artigo 50.º da Lei de Bases da Segurança Social, o sistema previdencial visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas. De entre essas eventualidades encontra-se a proteção na invalidez, coberta através da Pensão por Invalidez Relativa ou Pensão por Invalidez Absoluta. Já os encargos nos domínios da deficiência e da dependência enquadram-se, no âmbito do artigo 26.º da Lei de Bases da Segurança Social, no sistema de proteção social de cidadania, o qual tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais, destacando-se a Prestação Social para a Inclusão ou o Complemento por Dependência, sendo financiado através de verbas provenientes do Orçamento do Estado.

A análise comparativa internacional, aponta no sentido de a idade mínima de acesso a uma pensão antecipada por deficiência ou incapacidade, em geral, se situar até cinco anos abaixo da idade normal de reforma, com a exceção de França em que essa diferença é de sete anos, o que vai ao encontro das preocupações acima referidas em termos de adequação. De modo semelhante, as carreiras contributivas exigidas são, em geral, superiores aos 20 anos constantes da LOE 2020. De facto, a perspetiva global, que Portugal tem perfilhado com as medidas de política que vem implementando, é no sentido de **promover melhores condições de participação laboral e social**. Neste contexto, a implementação do Modelo de Apoio à Vida Independente, os apoios e medidas para a empregabilidade das pessoas com deficiência e a reformulação da proteção social das pessoas com deficiência que, com a criação da Prestação Social para a Inclusão, se tornou mais favorável à participação ativa, são exemplos do **paradigma de inclusão ativa**.

Como notas finais, reiteram-se **os condicionamentos e os riscos inerentes às fragilidades da informação disponível**, que têm implicações nas estimativas da abrangência e de impacto do regime em estudo. Importa ainda referenciar que **o desenho, regulamentação e implementação de um novo regime de pensões**, numa altura em que o sistema de informação de pensões está a ser amplamente intervencionado, **tem implicações em termos de morosidade e de custos de desenvolvimento**, que serão duplicados porquanto será necessário proceder à construção do novo regime no antigo e no novo sistema de informação, os quais funcionam em simultâneo durante a presente fase crítica do calendário de desenvolvimento da reformulação do sistema.



Introdução

Portugal está fortemente empenhado no desenvolvimento e aprofundamento de medidas de política social que promovam a autonomia, a participação e a autodeterminação das pessoas com deficiência ou incapacidade. Nesse sentido, a aposta estratégica no domínio da inclusão social tem sido a melhoria das condições para que as pessoas com deficiência ou incapacidade participem de forma efetiva e ativa na sociedade, em circunstâncias de igualdade com as/os demais cidadãos/ãs, dando pleno cumprimento aos princípios estabelecidos na *Constituição da República Portuguesa*, no *Programa do XXII Governo Constitucional*, na *Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas*, no *Pilar Europeu dos Direitos Sociais e no respetivo Plano de Ação* e em outros instrumentos internacionais subscritos por Portugal.

Nesta senda, o *Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social* (MTSSS) tem vindo a aprofundar diferentes dimensões de análise que podem contribuir para este efeito, tendo por base que a situação de “deficiência” não é, em si mesma, uma realidade unívoca. De facto, cada cidadã/ão com deficiência ou incapacidade, em razão da sua realidade específica e das características do seu meio envolvente e contexto de vida, apresenta necessidades próprias e exige respostas diferenciadas e especializadas, com implicações transversais em todas as políticas públicas.

No âmbito do aprofundamento da proteção social neste domínio, o Governo assumiu o compromisso estabelecido no artigo 75.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei que aprova o Orçamento de Estado para 2020), com a seguinte redação:

Definição de condições de acesso à reforma para pessoas com deficiência

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.

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 completarem 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%.

O presente relatório procura concretizar o compromisso de estudo e análise de modo abrangente e o mais atual possível, considerando as limitações que existem, nomeadamente em termos de informação estatística detalhada e atualizada, num processo de reflexão que foi amplamente participado por parte das entidades representativas das pessoas com deficiência. A análise realizada incorpora a configuração para um novo regime com as características acima propostas, aferindo o seu impacto orçamental e as suas implicações do ponto de vista da adequação dos valores de pensão obtidos. Esta dimensão de adequação e sustentabilidade/eficácia social assume acrescida relevância dado que o novo regime não será acumulável com rendimentos do trabalho.

O estudo foi desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social com o envolvimento do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), do Centro Nacional de Pensões (CNP), da Direção Geral de Segurança Social (DGSS), do Instituto de Informática (II, IP), do Instituto Nacional para a Reabilitação (INR, IP), do Instituto da Segurança Social (ISS, IP), da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e dos Gabinetes da Secretária de Estado para a Inclusão das Pessoas com Deficiência e do Secretário de Estado da Segurança Social.

É devido um agradecimento a todas as entidades que prepararam e disponibilizaram a informação utilizada no estudo, designadamente ao Instituto de Informática, IP, à Autoridade Tributária e Aduaneira e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde pela informação apurada e partilhada que foi imprescindível à viabilidade da realização deste trabalho.



I - Legislação e Reformas na Deficiência - Portugal e União Europeia

A inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade é um objetivo estratégico de desenvolvimento socioeconómico e de justiça social, pois só uma sociedade inclusiva pode concretizar todo o seu potencial. A inclusão das pessoas com deficiência tem implicações transversais a todas as áreas das políticas públicas, mas devem ser definidos objetivos prioritários que orientem a ação. Um primeiro elemento fundamental é o reconhecimento de que estamos perante diferentes situações de deficiência, com graus diferenciados de incapacidade, que carecem de apoios distintos, tendo em conta que os desafios que se colocam à inclusão são, pois, de natureza diversa. Essa diversidade de partida deve ser tida em conta no desenho das medidas de política e das respostas sociais dadas.

Considera-se, assim, que o reforço das medidas de política pública, designadamente no domínio da educação, formação profissional, do apoio ao emprego e da proteção social, é decisivo para melhorar a empregabilidade das pessoas com deficiência, colocando-as como públicos destinatários claros do serviço público de emprego, com os apoios e adaptações de que necessitem. A promoção da educação inclusiva e a garantia da aprendizagem ao longo da vida para as pessoas com deficiência é fundamental para acautelar de forma consistente programas de transição para uma vida ativa e inclusão social plena.

No âmbito da dinamização do mercado de trabalho inclusivo, sublinha-se ainda o papel que as medidas ativas de emprego têm desempenhado em Portugal para reduzir as barreiras à participação das pessoas com deficiência e incapacidade no mercado de trabalho e para promoverem uma cultura de valorização destas/es trabalhadoras/es junto das/os empregadoras/es.

No setor público existe, desde 2001, um sistema de quotas de emprego (serviços e organismos da administração central, local e institutos públicos⁴) - Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro, que:

- Abrange as pessoas com deficiência com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, que possam exercer, sem limitações funcionais, a atividade a que se candidatam ou, apresentando limitações funcionais, estas sejam superáveis através da adequação ou adaptação do posto de trabalho e ou de ajuda técnica. A deficiência compreende as áreas de paralisia cerebral, orgânica, motora, visual, auditiva e mental;
- Em todos os concursos externos de ingresso na função pública em que o número de lugares postos a concurso seja:
 - Igual ou superior a 10, é obrigatoriamente fixada uma quota de 5% do total do número de lugares, a preencher por pessoas com deficiência;
 - Inferior a 10 e igual ou superior a três é garantida a reserva de um lugar para candidatos com deficiência;
 - Um ou dois, o candidato com deficiência tem preferência em igualdade de classificação, a qual prevalece sobre qualquer outra preferência legal.

Em 2019, foi estabelecido, através da Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro, o sistema de quotas de emprego para pessoas com deficiência, com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, com o objetivo de estimular as entidades empregadoras privadas e públicas⁵ a contratarem o referido grupo de pessoas. No médio-longo prazo, pretende-se alcançar, em termos gerais, no mínimo, 1% das/os trabalhadoras/es para as médias empresas com ou mais de 75 trabalhadoras/es, e de, pelo menos, 2% das/os trabalhadoras/es das grandes empresas. As entidades empregadoras podem requerer apoios técnicos e adaptação de postos de trabalho, em simultâneo.

⁴ Estes últimos, que revistam a natureza de serviços personalizados do Estado ou fundos públicos.

⁵ Organismos públicos não abrangidos pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro.

I.1. Medidas legislativas na área da proteção social das pessoas com deficiência

I.1.1. Medidas legislativas na área da deficiência e da dependência

A proteção social das pessoas com deficiência começou por ser assegurada no âmbito dos encargos familiares. Nesse sentido, procede-se a uma breve síntese histórica da evolução da proteção social na deficiência, com incidência nas principais alterações do respetivo regime jurídico:

1 - No seguimento da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, o Decreto-Lei n.º 197/77, de 17 de maio, veio unificar a proteção social na eventualidade “encargos familiares” num único diploma, regulando a atribuição do abono de família e das designadas prestações complementares (subsídios de casamento, nascimento, aleitação, funeral e mensal vitalício).

Assim, a primeira prestação destinada à proteção social das pessoas com deficiência foi o subsídio mensal vitalício que era atribuído às/aos trabalhadoras/es no ativo abrangidos pelo regime geral da previdência e abono de família das caixas de previdência e às/aos pensionistas, bem como às/aos funcionárias/os públicas/os no ativo e aposentadas/os, que tivessem descendentes ou equiparados que se encontrassem em estabelecimentos de reeducação ou enquanto sofressem de doença prolongada ou de incapacidade para o exercício de qualquer atividade;

2 - Com a criação do Esquema Mínimo de Segurança Social pelo Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de dezembro, o subsídio mensal vitalício foi substituído pelo subsídio mensal a menores deficientes, sendo os subsídios mensais vitalícios mantidos apenas nas situações em que as/os titulares não reunissem as condições para a conversão do subsídio mensal vitalício em pensão social;

3 - Em 1980, procedeu-se à alteração do modelo de proteção instituído pelo Decreto-Lei n.º 513-L/79, com a criação de dois modelos distintos de proteção familiar: um de natureza não contributiva (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio), sujeito a condição de recursos, destinado à proteção i) das crianças, jovens e famílias e ii) dos idosos e deficientes, outro, de natureza contributiva (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/80, de 29 de maio), destinado à proteção à infância, juventude e famílias.

A proteção na deficiência na infância e juventude, no âmbito do regime não contributivo traduzia-se na atribuição das seguintes prestações: i) abono complementar a crianças e jovens deficientes, e ii) subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial. A proteção na deficiência dos idosos era garantida através da atribuição da i) pensão social de invalidez, e ii) suplemento de pensão a grandes inválidos.

No âmbito dos *regimes contributivos*, o esquema de proteção apenas se destinava à proteção na deficiência na infância e juventude, e traduzia-se na atribuição das seguintes prestações: i) abono complementar a crianças e jovens deficientes, ii) subsídio mensal vitalício, iii) subsídio pela frequência de estabelecimento de educação especial;

4 - Em 1989 foi dado mais um passo na proteção das pessoas com deficiência com a institucionalização das atividades ocupacionais, através do Decreto-Lei n.º 18/89, de 11 de janeiro, que se dividiam em: i) atividades socialmente úteis, e ii) atividades estritamente ocupacionais.

No que respeita à proteção social para pessoas em situação de dependência, o Decreto-Lei n.º 29/89, de 23 de janeiro, vem criar o subsídio por assistência de terceira pessoa no âmbito das prestações familiares dos regimes contributivos e não contributivos;

5 - Em 1997 procedeu-se a uma reforma da proteção na eventualidade de encargos familiares, quer no âmbito dos regimes contributivos (regime geral de segurança social e regime de proteção social da função pública), quer no âmbito do regime não contributivo, através, respetivamente, dos Decretos-Leis n.º 133-



B/97, e 133-C/97, ambos de 31 de maio. No âmbito dos *regimes contributivos*, a proteção na deficiência fixou-se na atribuição das seguintes prestações: i) Bonificação, por deficiência, do subsídio familiar a crianças e jovens, ii) subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, iii) subsídio mensal vitalício, e iv) subsídio por assistência de terceira pessoa. No âmbito do *regime não contributivo*, a proteção na deficiência consistiu na atribuição das seguintes prestações: i) Bonificação, por deficiência, do subsídio familiar a crianças e jovens, ii) subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, iii) pensão social de invalidez e velhice, e iv) subsídio por assistência de terceira pessoa;

6 - No seguimento da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, que aprovou a terceira Lei de Bases da Segurança Social, que procedeu a uma nova organização da proteção social assente em três pilares: i) sistema público de segurança social, ii) sistema de ação social, e iii) sistema complementar, o legislador, através do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, adaptou a proteção nos encargos familiares à luz dos novos princípios que passaram a enformar o sistema público de segurança social, que passou a ser composto por 3 subsistemas: i) subsistema previdencial, ii) subsistema de solidariedade, e, iii) subsistema de proteção familiar. O subsistema de proteção familiar de caráter universal integrava as eventualidades de: i) encargos familiares, ii) encargos no domínio da deficiência, e, iii) encargos no domínio da dependência. O Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, apenas procedeu à regulamentação da eventualidade encargos familiares, continuando a proteção na deficiência a regular-se pelos Decretos-Leis n.º 133-B/97 e 133-C/97, ambos de 3 de maio, até à regulamentação da eventualidade encargos no domínio da deficiência que ocorreu apenas em 2017, através do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, com a criação da prestação social para a inclusão (PSI);

7 - A PSI configura uma rutura com o modelo anterior de proteção das pessoas com deficiência, uma vez que passa a abranger todas as pessoas com residência em território nacional e a certificação da deficiência passa a competir às juntas médicas dos serviços de saúde, com base no atestado médico de incapacidade multiuso (AMIM), passando a avaliação e graduação da incapacidade a ser efetuada com base na Tabela Nacional de Incapacidades (TNI). O montante de referência da componente base da PSI é atribuído às pessoas com grau de incapacidade igual ou superior a 80%, sendo modelado de acordo com os rendimentos para pessoas com grau de incapacidade igual ou superior a 60% e inferior a 80%, estando definido um limiar de acumulação da prestação com rendimentos de trabalho mais elevado face ao limiar de acumulação com os demais rendimentos, como modo de promoção da participação laboral.

A PSI veio substituir o subsídio mensal vitalício, a pensão social de invalidez⁶ e, parcialmente, a bonificação por deficiência do abono de família para crianças e jovens, embora existam situações em que é possível a manutenção da atribuição do subsídio mensal vitalício até 2023 e ainda possa continuar a ser atribuída a bonificação por deficiência aos atuais titulares e a crianças até aos 10 anos, inclusive.

Foi também criado um complemento da PSI com o objetivo de combate à pobreza das pessoas com deficiência, destinado às pessoas com deficiência que vivam em agregados familiares com rendimentos inferiores ao valor de referência anual do complemento, que é igual ao valor de referência do complemento solidário para idosos (CSI).

De modo idêntico realçam-se, igualmente, no domínio da política de emprego, medidas ativas de emprego que visam a contratação de pessoas com deficiência ou admitam essa possibilidade, incluindo a adaptação de postos de trabalho e a eliminação das barreiras arquitetónicas.

Os apoios concedidos pelo serviço público de emprego integram:

⁶ À exceção das pensões atribuídas no âmbito do regime especial de proteção na invalidez criado pela Lei n.º 90/2009.



- Medidas de âmbito geral⁷, destinadas não necessariamente à contratação de pessoas com deficiência e incapacidade, mas que preveem essa possibilidade, com alguns benefícios associados (por exemplo, majorações). Encontram-se neste lote de medidas, as decorrentes dos programas de apoio à contratação, de apoio à integração (estágios profissionais que, atualmente, preveem a atribuição de um prémio financeiro à entidade promotora que contrate as/os estagiárias/os no final do estágio) e de apoio à inserção (desenvolvimento de atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias das promotoras, que não dão azo a contratação, mas que promovem o desenvolvimento do exercício de atividades em contexto de trabalho);
- Medidas de Reabilitação Profissional⁸, destinadas especificamente a pessoas com deficiência e incapacidade, que, embora não deem necessariamente lugar à celebração de contratos de trabalho, promovem o desenvolvimento do exercício de atividades em contexto de trabalho, designadamente:
 - Atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias dos promotores e que permitem a promoção da empregabilidade de pessoas desempregadas, através do contacto com o mercado de trabalho, evitando o risco de isolamento, desmotivação e marginalização;
 - Exercício de uma atividade profissional em estruturas produtivas específicas e o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais necessárias à sua integração.

Não são contempladas, neste âmbito, medidas vocacionadas para a formação profissional especificamente dirigidas a estes públicos, bem como ações no âmbito de informação, avaliação e orientação para a qualificação e o emprego e ações de apoio à colocação e o acompanhamento à colocação.

I.1.2. Condições de acesso à pensão de velhice das/os beneficiárias/os com deficiência

As/os beneficiárias/os do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com deficiência não beneficiam, exclusivamente por esse facto, de condições especiais de acesso ou de cálculo da pensão de velhice ou de aposentação.

Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, a incapacidade para o trabalho é certificada pelo Serviço de Verificação de Incapacidade Permanente⁹, o qual reconhece incapacidade permanente para a última profissão exercida, ou incapacidade permanente e definitiva para toda e qualquer profissão ou trabalho, dando lugar, respetivamente, à atribuição de pensões de invalidez relativa (Regime Geral de Segurança Social) e pensões de aposentação por invalidez (Regime de Proteção Social Convergente) e pensões de invalidez absoluta (Segurança Social) e pensões de aposentação por invalidez (CGA).

Se a deficiência for originada por determinadas doenças específicas (paramiloidose familiar, doença de Machado-Joseph, VIH/sida, esclerose múltipla, doença do foro oncológico, esclerose lateral amiotrófica, doença de Parkinson, doença de Alzheimer e doenças raras) ou doenças de aparecimento súbito ou precoce que evoluam rapidamente para uma situação de perda de autonomia com impacto negativo na profissão exercida, pode haver

⁷ Na aceção do Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro, que define os objetivos e os princípios da política de emprego e regula a conceção, a execução, o acompanhamento, a avaliação e o financiamento dos respetivos programas e medidas.

⁸ No âmbito do Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de outubro, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico de concessão de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento das políticas de emprego e de apoio à qualificação das pessoas com deficiência e incapacidades e o regime de concessão de apoio técnico e financeiro aos centros de reabilitação profissional de gestão participada, às entidades de reabilitação, bem como a credenciação de centros de recursos do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., e a criação do Fórum para a Integração Profissional.

⁹ Uma junta médica especializada.

lugar à atribuição de pensão de invalidez ao abrigo do regime especial de proteção na invalidez. Portanto, a deficiência, certificada ou não, por si só, não é condição de acesso a pensões de invalidez, velhice e aposentação, nem garante qualquer condição especial de acesso a estas pensões.

I.2. Comparação internacional no quadro da União Europeia: Pensão Antecipada na Deficiência

A pensão antecipada para pessoas com deficiência já é possível num conjunto significativo de países¹⁰, elencados no quadro seguinte, que indica ainda, para cada um dos territórios geográficos, a idade de acesso à pensão, assim como um enquadramento das suas condições de atribuição.

Tabela 1 - Pessoas com Deficiência ou Incapacidade - Acesso à Pensão Antecipada

País	Idade normal de acesso à pensão	Acesso à Pensão Antecipada Pessoas com Deficiência
Alemanha	67 anos Aumento gradual da idade normal de acesso à pensão para os 67 anos (entre 2012 e até 2029), começando com as pessoas nascidas em 1947. O primeiro aumento é de um mês por ano (de 65 para 66 anos) e depois de dois meses por ano (de 66 para 67 anos). Para todas as pessoas nascidas depois de 1963, a idade normal de acesso à pensão será de 67 anos.	<u>Pensão de velhice para pessoas com deficiência ou incapacidade grave:</u> Se por um lado, a idade legal de acesso à pensão de velhice para pessoas com deficiência grave é aumentada gradualmente de 63 para 65 anos, por outro lado, o acesso antecipado à pensão, com redução, também é possível, no caso de existência de incapacidade grave e cumprimento de um período de contribuições de 35 anos. A idade de acesso à pensão de velhice antecipada para pessoas com deficiência grave nascidas a partir de 1952 é aumentada gradualmente (paralelamente ao aumento da idade normal de acesso à pensão) de 60 para 62 anos. Como contrapartida do prolongamento da duração do pagamento das pensões, as pensões de taxa reduzida sofrem uma redução de 0,3% por mês de antecipação antes da idade normal de acesso à pensão (antes dos 65 anos no caso da pensão de velhice para pessoas com deficiência grave).
França	62 anos (para pessoas nascidas a partir de 1955 tanto no regime de base como nos regimes complementares)	O acesso à pensão antecipada é possível em caso de deficiência/incapacidade mínima de 50%: entre os 55 e 61 anos, sujeito ao cumprimento de período mínimo de seguro e de pagamento de contribuições. Para acesso à pensão de velhice normal é necessário que as contribuições existentes permitam a validação de pelo menos um trimestre de seguro. Um trimestre de seguro é adquirido quando o beneficiário recebe uma remuneração anual igual a 150 horas do valor do SMIC (<i>Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance</i>), ou seja €1.522,50 em 2020 (150x€10,15). A pensão é calculada a uma taxa reduzida, de forma permanente, redução essa determinada de acordo com a idade e período de seguro. No entanto, para as pessoas com incapacidade aplica-se a taxa completa independentemente do número de anos de contribuições.

¹⁰ Na leitura do estudo comparativo internacional deve ser tida em conta a especificidade do regime de pensões em vigor em cada país.



País	Idade normal de acesso à pensão	Acesso à Pensão Antecipada Pessoas com Deficiência
Grécia	67 anos (para carreiras contributivas de 15 anos). 62 anos (para carreiras contributivas de 40 anos).	Taxa máxima de 50% - 160 trimestres para pessoas nascidas antes de 1949, aumentada de um trimestre por geração (ex.: 166 para os nascidos entre 1955 e 1957, até atingir 172 para os nascidos após 1973). Pessoas com deficiência visual (total) e pessoas com certas doenças podem, após terem contribuído por 4.050 dias, pedir a pensão antecipada. Pessoas inscritas a partir de 01/01/1993: Estão previstas pensões reduzidas para pessoas com descendentes ou cônjuges com incapacidade: Montante reduzido a partir dos 50 anos para pais viúvos com filhos com deficiência, se tiverem 20 anos de contribuições ou 6.000 dias de trabalho. Também existem condições mais favoráveis de acesso à pensão completa para pais e outros parentes com filhos/parentes com incapacidade total.
Itália	67 anos para homens e mulheres em todos os setores.	Têm acesso à pensão antecipada as pessoas que preencham as condições de acesso à pensão completa: 42 anos e 10 meses para os homens e 41 anos e 10 meses para as mulheres. Em caso de deficiência/incapacidade podem também aceder à pensão antecipada desde que estejam avaliados com um grau de incapacidade igual ou superior a 74% ou tenham prestado assistência como cuidadores, durante pelo menos 6 meses, antes do requerimento, a um membro da família de 1º grau com quem coabite e que tenha uma deficiência (por exemplo, cônjuge, pais, filhos) ou a um familiar de 2º grau se os pais ou cônjuge da pessoa em causa forem deficientes, tiverem mais de 70 anos ou já tiverem falecido.
Letónia	63 anos e 9 meses. Aumento gradual da idade legal de reforma de 3 meses por ano até atingir os 65 em 2025	A pensão antecipada pode ser requerida 5 anos antes da idade normal de reforma, ou com 58 anos e 9 meses em 2020, se tiver sido cumprido um período de contribuições de, pelo menos, 25 anos, no caso de terem cuidado de cinco ou mais crianças ou de uma criança com deficiência por um período de pelo menos 8 anos até atingir o 18º aniversário e, caso não tenham sido privados do direito de prestar cuidados ou de custódia. 50% da pensão normal é paga até à idade normal da pensão. O valor normal é restaurado após atingir a idade normal de pensão.
Polónia	60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens.	<u>Pensão antecipada para pessoas nascidas antes de 01/01/1949.</u> Condições: as pessoas totalmente incapacitadas podem receber uma pensão 5 anos antes, desde que cumpram os requisitos do período de inscrição. Requisitos do período de inscrição: Pensão de velhice com um mínimo garantido: Períodos contributivos e não contributivos – 25 anos para os homens 20 anos para as mulheres.



País	Idade normal de acesso à pensão	Acesso à Pensão Antecipada Pessoas com Deficiência
		Pensão de velhice sem um mínimo garantido: pessoas nascidas antes de 1/1/1949: períodos contributivos e não contributivos de 20 anos para homens e 15 para mulheres; <u>Pessoas nascidas a partir de 1/1/1949</u> : sem período mínimo exigido.
Roménia	65 anos para os homens 61 anos para as mulheres (aumento gradual para 63 anos a partir de 1 de janeiro de 2030). A taxa de aumento varia: a regra é de um mês de aumento a cada três ou cinco ou onze meses.	Pensão de velhice com redução da idade normal de reforma para pessoas com deficiência visual e pessoas que contribuíram para o sistema tendo uma deficiência/incapacidade. <u>Pensão antecipada</u> Concedida até 5 anos antes da idade normal de reforma a quem exceder, em pelo menos 8 anos, o período de contribuição total (35 anos para H e 31 para M – com aumento progressivo para 35 até 2030). <u>Pensão parcial antecipada:</u> Concedida até 5 anos antes da idade normal de reforma às pessoas que excedam o período de contribuição total até 8 anos. A Pensão de Reforma Antecipada Parcial é reduzida em diferentes percentagens dependendo do número de anos que excedem o período de contribuição total e do número de meses de antecipação.

Fonte: MISSOC: 1/1/2020.

A idade de acesso à pensão antecipada por parte da população com deficiência encontra-se, naturalmente, indexada à idade legal de reforma em vigor nos diferentes países, ainda que se verifique, neste conjunto, que esta se situa sempre acima dos 55 anos. Os países apresentados com uma idade de reforma legal mais avançada correspondem à Alemanha, Grécia e Itália (67 anos), sendo que, no caso da Grécia, esta é a idade fixada para carreiras contributivas mais curtas (15 anos). Na Letónia, Polónia, Roménia, a reforma antecipada pode ser requerida cinco anos antes da idade legal para a reforma.

Na Itália e na Polónia, por exemplo, ocorre uma diferenciação da idade de acesso à reforma antecipada por sexo, sendo mais reduzida no caso das mulheres, e ainda por anos de carreira contributiva. Na Itália, têm acesso à pensão antecipada as pessoas que preenchem as condições de acesso à pensão completa (42 anos e 10 meses para os homens e 41 anos e 10 meses para as mulheres) ou, em caso de deficiência/incapacidade, desde que estejam avaliadas/os com um grau de incapacidade igual ou superior a 74%, ou tenham ainda prestado assistência como cuidadoras/es, durante pelo menos 6 meses, a um membro da família de 1º grau (com quem coabite e que tenha uma deficiência) ou a um familiar de 2º grau (se os pais ou cônjuge da pessoa em causa forem deficientes, tiverem mais de 70 anos ou já tiverem falecido). Por sua vez, a Alemanha exige o cumprimento de um período mínimo de contribuições de 35 anos, sendo que a idade de acesso irá passar gradualmente dos 60 para os 62 anos de idade. No caso da França, é possível aceder à reforma antecipada com um grau de incapacidade acima dos 50%, verificando-se as restantes condições de atribuição. Em alguns países, como na Roménia, a pensão de reforma antecipada parcial é reduzida em diferentes percentagens, dependendo do número de anos que excedem o período de contribuição total, e ainda do número de meses de antecipação.

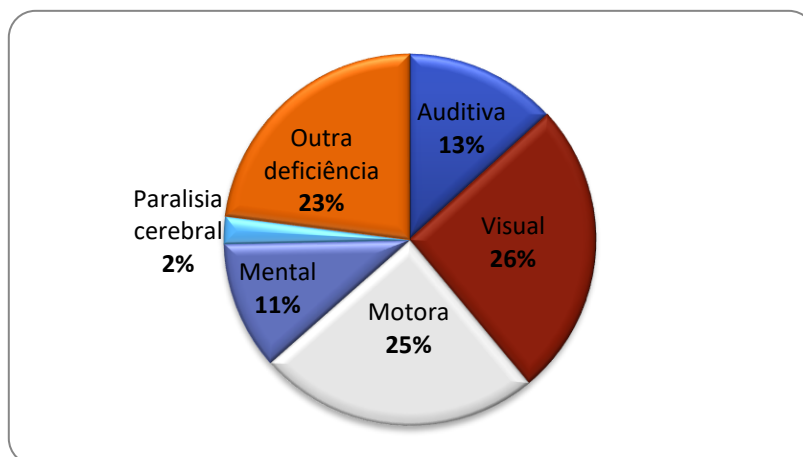
II – Caracterização da População com Deficiência em Portugal: geral e com restrição às condições propostas da pensão antecipada (potenciais beneficiários)

II.1. Caracterização do universo total

Qual o universo da população com deficiência em Portugal? As estatísticas disponíveis não permitem, atualmente, responder de forma direta e inequívoca a esta questão. De facto, os Censos, que, em 2001, permitiram uma resposta mais aproximada, alteraram a sua metodologia em 2011, no seguimento de recomendações internacionais, o que limitou as possibilidades de atualização da informação¹¹ e respetiva comparabilidade.

Nos Censos de 2001, ano em que a classificação se baseava no conceito e tipo de deficiência¹², registaram-se, em Portugal, mais de 600 mil pessoas nestas condições, cerca de 6,1% da população portuguesa residente. Mais especificamente, o número de pessoas com deficiência recenseadas nesse ano cifrou-se em **639.059**, das quais 334.879 eram homens (52,6%) e 301.180 eram mulheres (47,4%), o que representa 6,7% da população masculina e 5,6% da feminina, respetivamente. A **tipologia da deficiência** encontra-se especificada nas figuras seguintes, segundo a sua importância relativa:

Gráfico 1 - Pessoas com Deficiência segundo o tipo de deficiência, Portugal 2001



Fonte: INE, Censos 2011

Tabela 2 - População residente segundo o sexo, Portugal 2001

	População residente	Pop. com deficiência	Peso relativo
Total	10.356.117	636.059	6,1%
Homens	5.000.141	334.879	6,7%
Mulheres	5.355.976	301.180	5,6%

Fonte: INE, Censos 2011

¹¹ Em 2011, o instrumento de notação foi alterado nas questões relativas à deficiência. Essas mesmas questões foram substituídas por quantificação de pessoas com dificuldades em seis atividades questionadas: ver, ouvir, andar, memória/concentração, tomar banho/vestir-se, compreender os outros/fazer-se entender, impossibilitando uma estimativa do número de pessoas com deficiência ou o seu grau. Outra limitação é a pergunta ser dirigida, conjuntamente, a pessoas com problemas de saúde ou limitações decorrentes do envelhecimento.

¹² Perda ou alteração de uma estrutura ou de uma função psicológica, fisiológica ou anatómica.

**Tabela 3 - População com deficiência segundo o tipo de deficiência e sexo, Portugal 2001**

	Auditiva	Visual	Motora	Mental	Paralisia Cerebral	Outra Deficiência
Total	84.172	163.569	156.246	70.994	15.009	146.069
Homens	43.533	77.800	88.829	38.113	8.014	78.590
Mulheres	40.639	85.769	67.417	32.881	6.995	67.479

Peso relativo no total da população com deficiência

Total	13,2%	25,7%	24,6%	11,2%	2,4%	23,0%
Homens	13,0%	23,2%	26,5%	11,4%	2,4%	23,5%
Mulheres	13,5%	28,5%	22,4%	10,9%	2,3%	22,4%

Peso relativo no total da população residente

Total	0,8%	1,6%	1,5%	0,7%	0,1%	1,4%
Homens	0,9%	1,6%	1,8%	0,8%	0,2%	1,6%
Mulheres	0,8%	1,6%	1,3%	0,6%	0,1%	1,3%

Fonte: INE, Censos 2011

Na desagregação por tipos de deficiência, pode verificar-se que a taxa de incidência da *deficiência visual* era a mais elevada, representando 26% do total da população com deficiência e 1,6% do total de população total residente, constatando-se ainda uma proporção similar entre homens e mulheres. Os indivíduos com *deficiência auditiva* registavam uma percentagem mais baixa (13% na população com deficiência e 0,8% no total da população residente), também com valores relativos muito semelhantes entre os dois sexos. A *deficiência motora* registou valores mais diferenciados entre os dois sexos, pois, enquanto nas mulheres esta proporção foi de 1,3%, nos homens elevou-se a 1,8%. No conjunto da população a proporção de indivíduos com alguma deficiência deste tipo cifrou-se em 1,5%. Por sua vez, a população com *deficiência mental* situou-se nos 0,7%, representando 0,8% na população masculina e 0,6% na população feminina. A *paralisia cerebral* foi o tipo de deficiência com a menor incidência na população recenseada, ligeiramente superior entre a população masculina. O conjunto das *outras deficiências*, que inclui as não consideradas em qualquer dos outros tipos, cifrou-se em 1,4% do total de indivíduos, 1,6% nos homens e 1,3% nas mulheres.

Outras conclusões da análise dos dados dos Censos apontam para evidência do predomínio da população masculina em quase todos os tipos de deficiência, sobretudo entre as pessoas com deficiência motora (131,7 homens por 100 mulheres em Portugal), facto que não se verifica, no entanto, entre a população com deficiência visual, cuja relação é de 90,7 em Portugal. As deficiências visual, motora e outra deficiência registaram as taxas de incidência mais elevadas em todas as regiões do País. Por outro lado, a taxa de incidência da paralisia cerebral mantém um valor idêntico em todas as NUTS II (entre 0,1 e 0,2%).

A análise dos dados segundo a **estrutura etária** permite também evidenciar que a taxa de incidência se agrava com a idade: no grupo de população mais jovem (menos de 16 anos), a condição de “deficiência” (2,2%) era cerca de 1/3 mais baixa que os 6,1% encontrados para o conjunto da população, enquanto, no grupo das pessoas idosas, a taxa era mais do dobro da nacional (12,5%). A *deficiência visual*, a *motora* e as classificadas como *outras* são as principais responsáveis pelo aumento da taxa de incidência nas idades mais elevadas. A distribuição percentual do total de pessoas com deficiência segundo o tipo por idades revela que a importância relativa da paralisia cerebral é bastante superior entre a população jovem e que vai perdendo importância nas idades mais elevadas. Por exemplo, entre a população com deficiência com menos de 16 anos a importância relativa dos

indivíduos com paralisia cerebral era de 17,5%, representando mais 11,4 pontos percentuais do que a proporção do total de pessoas com deficiência com a mesma idade (6,1%). Em contrapartida, no grupo dos 65 ou mais anos, a mesma diferença era de menos 6 pontos percentuais. Por outro lado, verifica-se que a importância relativa das *deficiências auditivas* e *motoras* aumenta consoante a idade das pessoas, bem visível no grupo da população idosa.

Considerando ainda a distribuição percentual dos diversos tipos de deficiência verifica-se, que na população até aos 64 anos, a maior proporção de pessoas com deficiência pertencia ao sexo masculino (especialmente entre os grupos de idade mais jovens). No entanto, entre a população idosa, a maior percentagem de pessoas com deficiência passa a pertencer ao sexo feminino. Este facto é resultante da própria estrutura etária da população residente, ou seja, entre a população idosa o número de mulheres é bastante superior ao de homens, em consequência de dois fenómenos demográficos: a maior longevidade das mulheres e a sobremortalidade masculina.

As diferenças entre sexos assumem maior relevo na população com deficiência mental, cuja relação de masculinidade encontrada para o total do País é de 151,8 homens por 100 mulheres, e na “outra deficiência” 147,3. Ao contrário, a mesma relação na população com deficiência visual regista rácios ligeiramente superiores nas mulheres na generalidade das regiões. No grupo etário dos 16 aos 24 anos, a taxa de incidência da deficiência visual assume igualmente o valor mais elevado em todas as regiões, seguida da taxa da deficiência mental e da outra deficiência. Nestas idades, as relações de masculinidade entre a população com deficiência são superiores às observadas entre a população do grupo etário anterior (0-15 anos) exceto na Região Autónoma dos Açores. As pessoas com deficiência motora e com outra deficiência registaram as maiores diferenças entre os sexos, com relações de masculinidade, a nível nacional, de 189,9 e 174,1 respetivamente.

Na Região Autónoma dos Açores e no Norte observaram-se relações de masculinidade superiores a 200 no que se refere à população com deficiência motora. No conjunto da população com 25-54 anos, a taxa de incidência da deficiência motora atingiu cerca de 1% da população em qualquer das NUTS II (valor significativamente superior ao encontrado para os grupos etários anteriores). Nestas idades a população com deficiência visual e com outro tipo de deficiência observou valores idênticos, oscilando entre 0,8% e 1,5% nas diferentes regiões. Este é o grupo onde a relação de masculinidade é máxima entre o total da população com deficiência: 138 homens por cada 100 mulheres. As pessoas com deficiência motora registaram as maiores disparidades entre sexos, observando-se relações de masculinidade superiores a 200 na generalidade das regiões, exceto em Lisboa e Vale do Tejo (187,6).

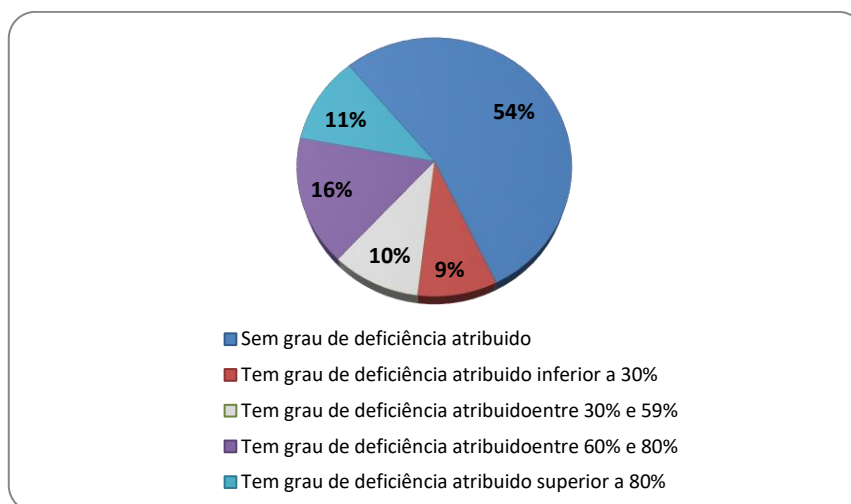
Entre a população com *deficiência mental* a relação de masculinidade é também elevada, sobretudo no Algarve (171,3). No grupo dos 55-64 anos, a população com *outra deficiência* registava a taxa de incidência mais elevada (entre os 1,7% na Região Autónoma dos Açores e os 3,1% no Centro), logo seguida da verificada na *deficiência motora* (entre 1,9% e 2,9%, respetivamente). A *deficiência visual* registava igualmente taxas de incidência significativas: entre os 1,8% nas regiões autónomas e 2,4% no Alentejo. Neste grupo etário, a relação de masculinidade da população com deficiência é inferior a 100 na Região Autónoma da Madeira (85,1), enquanto nas restantes regiões do País esta relação assume valores bastante inferiores aos dos outros grupos etários, refletindo já os efeitos da estrutura populacional anteriormente referidos. As maiores diferenças entre os sexos, observam-se entre as pessoas com deficiência motora, em todas as NUTS II, e com deficiência auditiva no Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo).

É entre a população idosa que incidem as maiores taxas de deficiência, como já foi anteriormente apontado. Nesta população a deficiência motora assume a taxa mais elevada com valores entre os 3,0% na Região Autónoma dos Açores e os 4,5% no Centro. As pessoas com *deficiência visual*, *auditiva* e com *outra deficiência* registam igualmente taxas muito elevadas. Este é o grupo da população onde se observam as taxas de incidência mais elevadas em qualquer dos tipos de deficiência, com exceção da *deficiência mental*, cuja taxa é semelhante em todos os grupos de idade.

Entre a população idosa a relação de masculinidade é quase sempre inferior a 100, refletindo a superioridade numérica das mulheres, quer na população total, quer na população com deficiência. Ainda assim, comparando a estrutura da população feminina idosa total e idosa com deficiência, verifica-se que os homens com deficiência são proporcionalmente mais do que as mulheres. Nas pessoas com *deficiência mental* observam-se as maiores disparidades entre os sexos, cujos rácios variam entre os 41,6 homens na Região Autónoma dos Açores e os 68,0 no Centro. A população com *paralisia cerebral* no Alentejo e no Algarve constituem a exceção, com relações de masculinidade de 116,7 e 165,8.

Entre a população com deficiência, o índice de envelhecimento é cerca de 5,5 vezes superior ao da população total. Enquanto a relação entre pessoas idosas e jovens na população total é de 95 indivíduos por cada 100 jovens, na população com deficiência é de 547 por cada 100 jovens. Assim, é nas regiões mais envelhecidas que se registam os índices de envelhecimento da população com deficiência mais elevados: Alentejo (981 idosos com deficiência por 100 jovens com deficiência), Algarve (792) e Centro (697). O Alentejo regista os maiores índices de envelhecimento em todos os tipos de deficiência, exceto na *deficiência mental* e na *paralisia cerebral*, que pertencem ao Centro, contrastando com os Açores (319), a Madeira (334) e o Norte (404), que observam os índices mais baixos. Os índices de envelhecimento da população em análise são superiores entre a população com deficiência motora (1356), encontrando-se os maiores valores no Centro (2061), Alentejo (1940) e os menores nos Açores (605) e na Madeira (860). Por sua vez, a população com *paralisia cerebral* regista os índices mais baixos (157), sendo a distribuição geográfica idêntica à anterior: Açores (120) e Madeira (112) com os valores mais baixos, Centro (229) e Alentejo (198) com os mais elevados. **Em Portugal mais de metade da população com deficiência não possuía qualquer grau de incapacidade atribuído (53,5%).** A proporção da população com deficiência com um grau de incapacidade superior a 80% era de 11,6%, como se pode constatar na figura seguinte.

Gráfico 2 - População com Deficiência segundo o grau de incapacidade atribuído, Portugal 2001



Fonte: INE, Censos 2001



Tabela 4 - População com deficiência segundo o grau de incapacidade atribuído e sexo, Portugal e NUTS II, 2001

	Grau de incapacidade														
	Não atribuído			Inferior a 30%			Entre 30% e 59%			Entre 60% e 80%			Superior a 80%		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
Portugal	53,5	50,1	57,3	8,8	10,5	7,0	10	10,8	9,1	16,0	17,0	14,9	11,6	11,6	11,7
Norte	52,5	49,2	56,2	9,3	10,9	7,5	10,7	11,5	9,9	15,2	16,4	13,9	12,3	12,1	12,5
Centro	54,6	50,6	59,2	8,4	10,1	6,5	10,5	11,5	9,3	14,8	16,0	13,4	11,8	11,8	11,7
LVT	53,1	49,9	56,7	8,8	10,8	6,7	8,8	9,5	7,9	18,2	18,8	17,6	11,0	10,9	11,1
Alentejo	57,0	53,2	60,9	7,9	9,1	6,8	11,0	11,9	10,2	13,2	14,7	11,8	10,8	11,2	10,4
Algarve	57,9	54,2	62,0	8,5	9,6	7,2	9,6	10,3	8,9	13,2	14,3	11,9	10,9	11,6	10,0
RA Açores	55,4	51,3	59,6	7,0	8,0	6,0	10,1	10,8	9,4	16,2	18,0	14,3	11,3	11,9	10,7
RA Madeira	48,8	49,5	48,2	9,6	9,9	9,4	12,7	13,2	12,2	14,4	14,9	14,0	14,4	12,6	16,2

Fonte: INE, Censos 2001;

Nota: LVT- Lisboa e Vale do Tejo

Dos escalões de incapacidade indicados, destacam-se os coincidentes com um **grau de incapacidade superior a 60%**, base de incidência da medida em análise. Em 2001, corresponderam a 27,6% (175.362) do total da população com deficiência e grau de incapacidade atribuído.

A nível nacional, a principal diferença entre sexos, no que se refere ao grau de incapacidade, dizia respeito ao “não atribuído”, com um valor de 57,3% para as mulheres e 50,1% no caso dos homens. Em termos de distribuição geográfica, e segundo os dados do INE, o Algarve e o Alentejo eram as regiões onde a proporção da população com deficiência sem grau de incapacidade atribuído era maior (57,9 e 57% respetivamente), e a importância relativa da população que tinha um grau de incapacidade superior a 80% era menor. Na Região Autónoma da Madeira a situação era a inversa, com a menor proporção a nível nacional da população com deficiência sem qualquer grau de incapacidade atribuído, e pela maior proporção da população com deficiência a quem foi atribuído um grau de incapacidade superior a 80%.

Os dados apresentados constituem um retrato da “deficiência” em Portugal no ano 2001. Atualmente, a metodologia aplicada baseia-se num conceito mais alargado, o da “incapacidade” ou “funcionalidade”, pelo que o aumento das pessoas com “incapacidade” nas estatísticas mais recentes deverá decorrer da terminologia e da metodologia utilizada, que remete para as dificuldades na realização de algumas tarefas.

Apenas para uma perceção e relativização destes universos, a tabela seguinte revela alguns números apurados nos Censos 2011, neste âmbito para Portugal.



Tabela 5 - População residente com 5 ou mais anos, com pelo menos uma dificuldade, segundo o tipo e grau de dificuldade e sexo, 2011

Portugal		Total	Homens	Mulheres
Total de pessoas com pelo menos uma dificuldade		1 792 719	704 307	1 088 412
Dificuldade em ver	Tem muita dificuldade em efetuar a ação	892 860	318 600	574 260
	Não consegue efetuar a ação	27 659	11 962	15 697
Dificuldade em ouvir	Tem muita dificuldade em efetuar a ação	506 342	218 603	287 739
	Não consegue efetuar a ação	26 860	11 430	15 430
Dificuldade em andar ou subir degraus	Tem muita dificuldade em efetuar a ação	875 129	296 350	578 779
	Não consegue efetuar a ação	104 871	37 607	67 264
Dificuldade de memória ou concentração	Tem muita dificuldade em efetuar a ação	552 937	205 539	347 398
	Não consegue efetuar a ação	102 440	38 851	63 589
Dificuldade em tomar banho ou vestir-se sozinho	Tem muita dificuldade em efetuar a ação	323 451	115 416	208 035
	Não consegue efetuar a ação	148 106	55 196	92 910
Dificuldade em compreender os outros ou fazer-se compreender	Tem muita dificuldade em efetuar a ação	331 860	139 871	191 989
	Não consegue efetuar a ação	68 029	27 067	40 962

Fonte: INE, Censos 2001.

Ainda que temporalmente com alguma distância, a dimensão destes números poderá servir de referência ao universo em estudo, mais restrito, em que se irá tratar um subgrupo da população com deficiência, isto é, das pessoas que trabalham e que declararam as suas remunerações à Segurança Social. Relativamente a esta matéria (mercado laboral da população com deficiência), será talvez importante referir alguns dados de estudos realizados¹³, que referem que, entre 2011 e 2016, o desemprego desceu para a população geral, mas aumentou para a população com deficiência, nomeadamente o de longa duração. Outros dados, neste mesmo período, indicam que as pessoas com deficiência representam 2,3% do total de trabalhadoras/es da administração pública, sendo que, no setor privado, esta realidade é ainda bastante desconhecida, pelo que não é possível traçar um retrato da mesma. Neste contexto, não será estranho quando se chega ao patamar das condições de vida e da proteção social e se percebe que o maior risco de pobreza é identificado entre pessoas com deficiência que residem em agregados com baixa intensidade laboral (23,1%) ou baixo rendimento (24,8%). As conclusões obtidas apontam ainda para que o risco de pobreza e de exclusão afete sobretudo pessoas com deficiências graves (36,5%)¹⁴.

Para efeito de acesso a apoios públicos, a certificação da deficiência mais generalizada e que é transversal às diferentes áreas da política pública consiste na identificação da deficiência permanente e do grau de incapacidade associado através do atestado médico de incapacidade multiuso (AMIM) emitido por junta médica de avaliação da incapacidade (JMAI). Havendo exceções¹⁵, na maioria das situações os apoios públicos são reconhecidos a quem tenha um grau de incapacidade igual ou superior a 60%. Assim, recorrendo a fontes administrativas pode-se identificar um conjunto de pessoas que beneficiam de direitos por deficiência e que são relevantes para o presente estudo.

¹³ Desenvolvidos pelo *Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH)*, *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP)*, que acompanha o desenvolvimento da política da deficiência em Portugal e nos países de língua portuguesa, ajudando ainda a promover processos participativos de monitorização e promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

¹⁴ Desenvolvidos pelo *Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH)*, *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP)*, que acompanha o desenvolvimento da política da deficiência em Portugal e nos países de língua portuguesa, ajudando ainda a promover processos participativos de monitorização e promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

¹⁵ Designadamente, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, o reconhecimento às pensões de invalidez (relativa ou absoluta), diretamente associado à incapacidade para o trabalho.



Na falta de um registo centralizado dos atestados médicos de incapacidade multiuso emitidos, foram consultadas as fontes administrativas dos serviços com maior procura de apoios públicos através desta certificação. Assim, o maior número de pessoas com deficiência é referenciado pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), onde foram reconhecidas 293.035 pessoas com “deficiência fiscalmente relevante”, i.e., com AMIM válido e grau de incapacidade igual ou superior a 60% para o ano de 2019 [Nota: na versão preliminar do estudo foram consideradas 302.030 pessoas relativas a dados de 2016]. O sexo feminino está ligeiramente sobre-representado, atingindo 51% do total e a maioria das/os beneficiárias/os tem entre 18 e 66 anos (51,3%), sendo seguidos pelas pessoas com mais de 66 anos (46,2%) e por fim, as/os menores de idade (2,5%). Cerca de 71% tinham um grau de incapacidade igual ou superior a 60% e inferior a 80% e 29% tinha um grau de incapacidade igual ou superior a 80%.

Dos registos administrativos de âmbito fiscal, são particularmente relevantes para este estudo as pessoas adultas com idade inferior à idade normal de reforma que totalizam 150.252 pessoas e, dentre estas, as pessoas com rendimentos de categoria A e/ou B, rendimentos de trabalho dependente e rendimentos empresariais ou profissionais, respetivamente. **Assim, as pessoas em idade ativa com rendimentos exclusivamente de categoria A ou de categoria B ou que combinam estes rendimentos, totalizam 94.517.** Por seu turno, o número de pessoas em idade ativa com rendimentos exclusivamente de categoria H (essencialmente pensões) ou outras combinações de rendimentos é de 47.321. Esta informação é analisada em maior detalhe na parte II.2.

A segunda fonte administrativa com mais pessoas com deficiência registadas é relativa aos pedidos de isenção da taxa moderadora dos serviços de saúde, facultada pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP. Por referência a dezembro de 2020, havia 287.002 pessoas com isenção de taxa moderadora por deficiência, 129.515 (45%) das quais com um grau definitivo e 157.487 (55%) com um grau de incapacidade sujeito a reavaliação.

Num terceiro plano, em termos do número de pessoas abrangidas, surgem as fontes administrativas da Segurança Social e do Trabalho, em particular o número atual (outubro de 2020, II, IP) de pessoas com deficiência a receber a Prestação Social para a Inclusão (PSI), o número de desempregadas/os à procura de novo emprego e ocupadas/os em medidas (dezembro de 2020, IEFEP), o número de pessoas com deficiência com remunerações declaradas à Segurança Social. A tabela da página seguinte sumariza a informação obtida.

**Tabela 6 - População com deficiência**

População: Universos	Dimensão física	Peso relativo	Período de Referência, abrangência territorial e fonte
CENSOS 2011 - População com 5 ou mais anos e, pelo menos, uma dificuldade na realização das atividades de vida diária	1.792.719		2011, Portugal, INE
CENSOS 2001 - População com deficiência	636.059	100,0%	
Com grau de incapacidade ≥ 60%	175.362	27,6%	2001, Portugal, INE
População com deficiência fiscalmente relevante (atestado médico de incapacidade multiuso com grau de incapacidade ≥ 60%)	293.035	100,0%	
Com rendimentos de categoria A e/ou B e idade ≥ 18 e ≤ 66 anos	94.517	32,3%	2019, Portugal, AT
População com isenção de taxa moderadora no SNS (atestado médico de incapacidade multiuso com grau de incapacidade ≥ 60%)	287.002	100,0%	
Sujeito a reavaliação	157.487	55%	
Definitivo	129.515	45%	Dezembro 2020, Portugal, ACSS
A receber Prestação Social para a Inclusão	112.500		Abril de 2021, Portugal, II, IP
Trabalhadores com deficiência na Administração Pública	18.617		Dezembro de 2019, Portugal, DGAEP
Desempregada - à procura novo emprego/ ocupados em medidas	17.512	100,0%	Dezembro de 2020, Continente, IEFP. Nota: No "Ocupada em medidas" incluem-se apenas as pessoas em situação de desemprego que, à entrada nas medidas, estavam à procura de novo emprego.
À procura de novo emprego	11.277	64,4%	
Ocupada em medidas	6.235	35,6%	
Empregada e com remunerações declaradas à Segurança Social (sem pensão de velhice ou invalidez)	9.334		2000-2020, Portugal, II, IP
Empregada e com remunerações declaradas à Segurança Social e com carreira contributiva superior a 20 anos e pelo menos 15 anos em regime de deficiência	1.265		2000-2020, Portugal, II, IP (1.221, eliminando os beneficiários com carreiras contributivas longas: ≥ 40 anos)
Trabalhadores com perda ou anomalia de estruturas ou funções do corpo com implicações na prestação de trabalho, em empresas com 10 ou mais trabalhadores, segundo o grau de incapacidade e o sexo, por grupo etário - Escalão dos "45-64" anos	7.660	100,0%	2018, Continente, GEP, Balanço Social
Inferior a 60%	1.072	14,0%	
De 60% ou inferior a 80%	5.644	73,7%	
Igual ou superior a 80%	944	12,3%	

Fonte: INE (Censos 2011 e 2001); AT; ACSS; DGAEP; II, IP (PSI, População com deficiência empregada, com remunerações declaradas, com carreira contributiva superior a 20 anos e pelo menos 15 anos em regime de deficiência); IEFP (pessoas em situação de desemprego inscritas à procura de novo emprego/ ocupados em medidas); GEP, Balanço Social 2018.



Assim, e no contexto da dimensão dos dados macro inicialmente indicados, torna-se relevante perceber o peso relativo da população com deficiência que está atualmente a receber a Prestação Social para a Inclusão (PSI), uma prestação criada no final de 2017 e que pretendeu reorganizar e agregar todas as prestações atribuídas no âmbito da deficiência, numa prestação única. O objetivo da criação da PSI foi, não só o de promover a inclusão das pessoas com deficiência ao nível da autonomia e participação laboral, como também articular as prestações em atribuição e simplificar todo o processo de atribuição. Assim, as três grandes motivações para a renovação da proteção social para as pessoas com deficiência podem resumir-se em três níveis: o da “simplificação” (sistema mais inclusivo), o da “atualização” (adequação dos benefícios sociais à realidade) e o da “eficácia” (otimização dos apoios sociais). Com este novo desenho, a PSI procurou contribuir para a harmonização do conceito da deficiência no âmbito da política pública e do respetivo mecanismo de certificação. Simultaneamente, pretendeu-se também construir uma matriz de benefícios sociais que protegesse a falta ou insuficiência de recursos das pessoas com deficiência ou incapacidade, seguindo uma abordagem que tem elementos de similitude com o Rendimento Social de Inserção e com o Complemento Solidário para Idosos.

Nestas diferentes dimensões, relacionadas com uma lógica de financiamento distinta, a nova prestação PSI foi pensada formalmente como um agregado de três componentes – a *componente-base*, o *complemento* e a *majoração*. Dada a complexidade da mudança no modelo de proteção na área da deficiência, esta medida foi implementada faseadamente, assumindo a progressiva substituição das prestações sociais e delimitação de grupos prioritários, com uma gradual extensão a todo o ciclo de vida. Assim, a *componente-base* iniciou a sua execução em outubro de 2017, o *complemento* no mesmo mês do ano seguinte, em outubro de 2018. A terceira componente, a *majoração*, destinada à compensação por encargos específicos com a deficiência ainda está em fase de preparação.

Em termos de número de titulares e montantes atribuídos, existem também diferenças significativas entre a componente-base e o complemento. Em abril de 2021, receberam a componente-base do apoio aproximadamente 112.500 titulares, sendo que cerca de 20 mil receberam o complemento. Nesse mesmo mês, despenderam-se com estas prestações cerca de 34,5 milhões de euros, sendo que 14,7% deste valor disse respeito ao complemento (perto de 5 milhões de euros).

No que concerne aos montantes, o valor de referência mensal da componente base é de 275,30 para adultos e de 137,65 euros para crianças e jovens, sendo majorado em 35% para crianças e jovens que vivam em agregados familiares monoparentais. O valor médio recebido da componente base é de 262,31 euros, sendo o valor de referência da componente base pago a 91% das pessoas titulares da PSI.

Tendo por objetivo o combate à pobreza, o valor de referência do complemento da PSI é de 438,22 euros, sendo majorado em 75% por cada titular adicional da PSI que viva no agregado familiar. O valor médio recebido do complemento da PSI é de 248,12 euros, sendo o valor de referência da componente base pago a 27% das pessoas que recebem o complemento da PSI.

Considerando as duas componentes em conjunto, a base e o complemento, o valor médio mensal da PSI foi de 306,89 euros. As pessoas que beneficiaram do complemento receberam um valor médio mensal de PSI (base + complemento) de 517,38 euros e o valor máximo mensal da prestação pago a um único titular, no montante de 713,52 euros, abrangeu cerca de 5 mil pessoas.



No âmbito deste trabalho foram ainda solicitados dados ao IEFP, no sentido de perceber a dimensão desta população que estaria à procura de novo emprego. No final de 2020, e segundo informação daquela entidade, este número ascendeu a perto de 11 mil pessoas. O quadro inclui ainda informação relativa às que se encontram ocupadas em medidas ativas de emprego, em número de 6,2 mil.

Tabela 7 - Pessoas desempregadas com deficiência ou incapacidade registadas no IEFP, à procura de novo emprego ou ocupadas em medidas, dezembro de 2020

Motivos de inscrição	Desempregado – Novo Emprego	Ocupado em medidas*	Total	Peso relativo (%)
Despedido	1.518	527	2.045	11,7
Despediu-se	305	205	510	2,9
Ex-Estudante	143	98	241	1,4
Ex-Trabalhador por Conta Própria	117	36	153	0,9
Fim de Formação	380	381	761	4,3
Fim de trabalho não permanente	3.821	1.849	5.670	32,4
Mútuo Acordo	607	150	757	4,3
Outros ex-inativos	519	386	905	5,2
Outros	3.867	2.603	6.470	36,9
TOTAL	11.277	6.235	17.512	100,0

Fonte: IEFP; Nota: * Inclui apenas as pessoas em situação de desemprego que, à entrada nas medidas, estavam à procura de novo emprego.

Foram, igualmente, analisados os dados recebidos da DGAEP¹⁶, que apontam para um total de 18.617 pessoas trabalhadoras no total das Administrações Públicas em 31 de dezembro de 2019, nos termos da tabela seguinte.

Tabela 8 - Número total de trabalhadores que apresentam uma incapacidade permanente igual ou superior a 60%, por sexo, no total das administrações públicas

DATA	Administração Central			Administração Local			Fundos de Segurança Social			Administração Regional dos Açores			Administração Regional da Madeira			Total Geral
	F	M	Total	F	M	Total	F	M	Total	F	M	Total	F	M	Total	
2011	5.385	3.069	8.454	976	1.526	2.502	301	114	415	231	120	351	133	63	196	11.918
2012	5.732	3.152	8.884	998	1.497	2.495	298	106	404	230	115	345	131	61	192	12.320
2013	6.110	3.185	9.295	1.076	1.529	2.605	297	114	411	230	113	343	133	64	197	12.851
2014	6.252	2.892	9.144	1.150	1.552	2.702	300	103	403	224	110	334	131	65	196	12.779
2015	7.174	3.361	10.535	1.276	1.634	2.910	298	94	392	227	115	342	129	59	188	14.367
2016	7.878	3.356	11.234	1.404	1.725	3.129	316	93	409	223	119	342	127	55	182	15.296
2017	8.433	3.476	11.909	1.479	1.804	3.283	348	99	447	231	118	349	127	55	182	16.170
2018	9.324	3.674	12.998	1.646	1.956	3.602	370	105	475	226	122	348	131	56	187	17.610
2019	9.968	3.814	13.782	1.736	2.066	3.802	396	104	500	218	123	341	133	59	192	18.617

Fonte: DGAEP-SIOE (dados disponíveis em 18-03-2020); DGAEP/DIOEP, em 31 de dezembro.

¹⁶ DGAEP-SIDE (dados disponíveis em 18-03-2020).



II.2. Pessoas com deficiência e rendimentos salariais, profissionais e/ou empresariais

A população com deficiência mais abrangente que foi possível apurar com base em fontes administrativas da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) foi a relativa às pessoas com deficiência fiscalmente relevante. Durante a realização do estudo foi utilizada inicialmente informação relativa ao ano de 2016. Recentemente, foi possível obter informação do ano de 2019, com base na qual se realizaram as análises finais, em particular, no que concerne à aproximação ao grupo populacional das pessoas com deficiência e participação laboral. Esta seção detalha as principais características desta informação.

No último ano disponível, em 2019, o número de pessoas com um grau de deficiência igual ou superior a 60% que declarou rendimentos à AT ascendeu a 293 mil. Entre 2016 e 2019 este número diminuiu 3%, dado que, em 2016, o registo foi superior a 302 mil.

Tabela 9 – População com deficiência fiscalmente relevante, 2016 e 2019

	População total		População com 18 a 66 anos		Peso relativo da população em idade ativa		Variação entre 2016 e 2019	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019	Total	18 a 66 anos
Grau de incapacidade ≥ 60%	302 030	293 035	173 587	150 252	57,5%	51,3%	-3,0%	-13,4%
<i>60% a 79,9%</i>	<i>192 102</i>	<i>209 299</i>	<i>115 779</i>	<i>110 285</i>	<i>60,3%</i>	<i>52,7%</i>	<i>9,0%</i>	<i>-4,7%</i>
<i>80% a 100%</i>	<i>109 928</i>	<i>83 736</i>	<i>57 808</i>	<i>39 967</i>	<i>52,6%</i>	<i>47,7%</i>	<i>-23,8%</i>	<i>-30,9%</i>

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

Da análise à variação entre 2016 e 2019 por grau de deficiência constata-se que esta redução resulta diretamente da quebra registada nas pessoas que apresentam um grau de incapacidade superior a 80%, na ordem dos menos 24%, crescendo o intervalo do grau de incapacidade igual ou superior a 60% e inferior a 80%, em cerca de 9%.

No estudo, este universo inicial irá restringir-se ao grupo etário correspondente à idade ativa, isto é, dos 18 aos 66 anos, com uma dimensão de 150 mil pessoas em 2019. Verifica-se que representa cerca de metade do contingente de partida, refletindo de forma ainda mais reforçada a tendência anterior. De facto, nesse escalão etário, a diminuição situou-se em 4,7% no grau de incapacidade igual ou superior a 60% e inferior a 80% e de menos 31% para um grau de deficiência atribuído superior a 80%, conduzindo a uma evolução geral de menos 13,4%.

Na desagregação por grau de deficiência, constata-se ainda que a maior concentração se situa no intervalo do grau de incapacidade igual ou superior a 60% e inferior a 80%, um peso relativo que foi reforçado face a 2016 em mais 7,8 pontos percentuais (de 63,6% em 2016 para 71,4% em 2019).

A população em idade ativa com deficiência e declaração efetiva de rendimentos representou, em 2016 e 2019, cerca de 2,6 e 2,3% da população residente no ano, respetivamente (ver quadros seguintes).

Tabela 10 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa, segundo o sexo, 2016 e 2019

Grau de incapacidade, escalão etário e sexo	2016 18 a 66 anos			2019 18 a 66 anos		
	M	F	Total	M	F	Total
Grau de incapacidade ≥ 60%	87 843	85 744	173 587	69 579	80 673	150 252
<i>De 60% a 79,9%</i>	<i>58 017</i>	<i>57 762</i>	<i>115 779</i>	<i>48 901</i>	<i>61 384</i>	<i>110 285</i>
<i>De 80% a 100%</i>	<i>29 826</i>	<i>27 982</i>	<i>57 808</i>	<i>20 678</i>	<i>19 289</i>	<i>39 967</i>
População residente	3 181 250	3 424 370	6 605 620	3 145 140	3 404 642	6 549 782
<i>Peso relativo</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,6%</i>	<i>2,2%</i>	<i>2,4%</i>	<i>2,3%</i>

Fonte: AT e INE (população residente)

Tendo sido possível, em 2019, uma análise mais desagregada por escalão etário, pode constatar-se o aumento gradual deste peso relativo à medida que a idade avança, situando-se nos 3% para o grupo etário dos 55 aos 59 anos e nos 5% para as idades compreendidas entre os 60 e os 66 anos.

Tabela 11 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa, por grupo etário, segundo o sexo, 2019

Grau de incapacidade / Escalão etário / Sexo	18 a 54 anos		55 a 59 anos		60 a 66 anos		TOTAL
	M	F	M	F	M	F	
Grau de incapacidade ≥ 60%	34 488	42 247	11 756	14 869	23 335	23 557	150 252
De 60% a 79,9%	22 441	31 647	8 683	11 729	17 777	18 008	110 285
De 80% a 100%	12 047	10 600	3 073	3 140	5 558	5 549	39 967
População residente	2 368 769	2 512 763	346 645	393 496	429 726	498 383	6 549 782
Peso relativo	1,5%	1,7%	3,4%	3,8%	5,4%	4,7%	2,3%

Fonte: AT e INE (população residente)

Outra constatação diz respeito à diferenciação por sexo deste indicador. Entre os 18 e os 59 anos destaca-se a maior hegemonia do sexo feminino (mais 0,2 pontos percentuais e mais 0,4 pontos percentuais, respetivamente), pelo que apenas no último grupo etário o peso relativo do sexo masculino é superior, ainda com o maior diferencial (0,7 pontos percentuais).

A restrição do universo anterior às categorias de rendimentos A (trabalho dependente) e/ou B (empresariais e profissionais) permite naturalmente aferir um peso relativo inferior no total da população residente. Assim, para o mesmo escalão etário dos 18 aos 66 anos, a dimensão abrangida passa a ser de 68,1 mil pessoas em 2016 e de 94,5 mil pessoas em 2019, o que representa cerca de 1,0% e 1,4% da população residente em cada um desses anos, respetivamente.

Tabela 12 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa com rendimento de categorias A e/ou B, segundo o sexo, 2016 e 2019

Grau de Incapacidade / Ano / Escalão etário / Sexo	2016 18 a 66 anos			2019 18 a 66 anos			Var. 2019/2016	
	M	F	TOTAL	M	F	TOTAL	M	F
Grau de Incapacidade ≥ 60% [1]	33 163	34 980	68 143	40 313	54 204	94 517	21,6%	55,0%
População residente [2]	3 181 250	3 424 370	6 605 620	3 145 140	3 404 642	6 549 782	-1,1%	-0,6%
Peso relativo [1]/[2]	1,0%	1,0%	1,0%	1,3%	1,6%	1,4%		

Fonte: AT e INE (população residente)

O crescimento dos registos nesse período foi, por isso, significativo (+38,7%), para uma população residente que se reduziu em 0,8%. Na desagregação por sexo constata-se que este aumento foi superior na população feminina, na ordem dos 55%.

Tal como já referido, os dados relativos a 2019 incluíram uma maior desagregação (repartição nos 55 anos e nos 60 anos), o que permitiu aprofundar a evolução nos escalões etários utilizados, na análise, como potenciais beneficiários do novo regime de reforma antecipada, constituindo a base do cenário em análise: “55 a 66 anos”. Face ao escalão dos 18 aos 66 anos, o peso relativo destes na população residente aumenta para cerca de 2%.

Tabela 13 – População com deficiência fiscalmente relevante em idade ativa com rendimento de categorias A e/ou B, por grupos etários, 2019

Grau de Incapacidade / Escalão etário / Sexo	18 a 66 anos	55 a 66 anos	60 a 66 anos
De 60% a 79,9%	79 788	32 606	16 414
De 80% a 100%	14 729	6 472	3 535
Grau de Incapacidade ≥ 60% [1]	94 517	39 078	19 949
População residente [2]	6 549 782	1 668 250	928 109
Peso relativo [1]/[2]	1,4%	2,3%	2,1%

Fonte: AT e INE (população residente)

Na desagregação por sexo verifica-se que este peso é superior no sexo masculino para os dois escalões etários, sendo este diferencial mais significativo no escalão de idade mais avançado (mais 0,4 pontos percentuais).

Tabela 14 – População com deficiência fiscalmente relevante com rendimento de categorias A e/ou B, por grupos etários potencialmente elegíveis para reforma antecipada, segundo o sexo, 2019

Grau de Incapacidade / Escalão etário / Sexo	55 a 66 anos		TOTAL	60 a 66 anos		TOTAL
	M	F		M	F	
Grau de Incapacidade ≥ 60% [1]	18 547	20 531	39 078	10 216	9 733	19 949
População residente [2]	776 371	891 879	1 668 250	429 726	498 383	928 109
Peso relativo [1]/[2]	2,4%	2,3%	2,3%	2,4%	2,0%	2,1%

Fonte: AT e INE (população residente)

Em síntese, ainda que o universo inicial se tenha reduzido entre 2016 e 2019, segundo os dados disponibilizados pela AT, assim como a população residente no país (INE, para os mesmos escalões etários, ainda que de forma mais ligeira), verifica-se um aumento significativo das pessoas com deficiência que declararam rendimentos na categoria A e/ou B, o que contribuiu para um incremento do peso relativo da população em estudo no total da população residente.

II.3. Potenciais beneficiários da reforma antecipada e respetivas remunerações médias

Com base nas fontes administrativas da Segurança Social, o Instituto de Informática, IP forneceu informação anonimizada relativa às pessoas com registo de remunerações que tiveram, pelo menos, um ano de registo de redução da Taxa Global Contributiva por deficiência de 2000 até à atualidade (por simplificação, doravante designa-se esta situação como “regime de deficiência”). Naturalmente, a informação circunscreve-se a trabalhadoras/es por conta de outrem, a quem é aplicável aquele apoio ao nível da taxa contributiva e que consiste na redução em 50% da taxa a cargo da entidade empregadora (artigo 109.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro). Nos últimos 20 anos, regista-se que 12.894 pessoas usufruíram deste apoio. O registo do passado mês de setembro mostra que este apoio abrangia 4.608 beneficiárias/os.

O apuramento desta informação para efeitos do presente estudo, condicionada a pessoas que não têm atualmente pensão de velhice ou de invalidez, proporciona informação de rendimentos e de carreira contributiva para 9.334 pessoas, maioritariamente do sexo masculino (53%) e com uma idade média de 47 anos e 7 meses. A carreira contributiva média é de 22 anos e a carreira contributiva média ao abrigo do regime da deficiência é de 7 anos, com uma média mensal de remuneração registada de 1.125,66 euros.

Na população com idade entre os 55 anos (inclusive) e a idade normal de reforma (n=2.237; 24%), o valor médio da carreira contributiva global é de 31 anos (máximo de 48 anos) e de 8 anos ao abrigo do regime de deficiência (máximo de 34 anos). O valor médio mensal das remunerações registadas é de 1.359,40 euros (máximo de 16.013,51 euros).

Na população com idade entre os 60 anos (inclusive) e a idade normal de reforma (n=894; 10%), o valor médio da carreira contributiva global é de 33 anos (máximo de 48 anos) e de 8 anos ao abrigo do regime de deficiência (máximo de 34 anos). O valor médio mensal das remunerações registadas é de 1.483,79 euros (máximo de 14.540,80 euros).

Um subgrupo muito particular consiste nas pessoas com uma carreira contributiva integralmente constituída ao abrigo do “regime de deficiência” (n=790; 8%) que têm uma idade média de 42 anos e 10 meses, são maioritariamente do sexo masculino (60%) e têm uma carreira contributiva média de 14 anos e máxima de 34 anos, com um valor médio mensal de remunerações registadas de 690,75 euros (máximo mensal de 4.500 euros).

A tabela seguinte apresenta a distribuição das pessoas de acordo com escalões de 5 anos da carreira contributiva global e da carreira contributiva constituída ao abrigo do regime de deficiência.

Tabela 15 – Distribuição da duração da carreira contributiva global e da carreira contributiva constituída ao abrigo do regime de deficiência, por escalões de cinco anos

Escalões de duração da carreira contributiva	Global	Regime de Deficiência
<i>Menos de 5 anos</i>	5%	45%
<i>5 a 9 anos</i>	8%	25%
<i>10 a 14 anos</i>	13%	13%
<i>15 a 19 anos</i>	16%	8%
<i>20 a 24 anos</i>	18%	5%
<i>25 a 29 anos</i>	15%	2%
<i>30 a 34 anos</i>	13%	1%
<i>35 a 39 anos</i>	8%	0%
<i>40 ou mais anos</i>	4%	0%

Fonte: Segurança Social/II, IP; Informação relativa a 9.334 pessoas.

Salienta-se a simetria da carreira contributiva global com centro no escalão dos 20 a 24 anos (18%), em contraste com a assimetria da carreira contributiva registada ao abrigo do regime da deficiência que têm o valor mais elevado (45%) no escalão com menos de 5 anos e é decrescente nos escalões.

Tendo presente o articulado do artigo 75.º da LOE para 2020, observa-se que, no plano das carreiras contributivas, a exigência de 20 anos de carreira contributiva global é cumprida por 58% das situações (5.427 registos) e a exigência de 15 ou mais anos de carreira contributiva constituída ao abrigo do regime da deficiência é cumprida por 16% das situações (1.485 registos). O cumprimento cumulativo das duas condições abrange 14% das situações (1.265 registos). Destes, a grande maioria é do sexo masculino, numa percentagem reforçada face ao anterior universo (63,0%), que pode ser parcialmente explicada pelas carreiras mais intermitentes do setor feminino.

A eliminação das carreiras contributivas mais longas (≥ 40 anos)¹⁷ implica ainda que este universo se reduza para os 1.221, cerca de 13,1% do universo inicial.

A análise desta informação suscita um conjunto de preocupações relativamente ao grau de representatividade face ao universo de pessoas com deficiência que desenvolvem atividade profissional. Por um lado, a informação relativa às 9.334 respeita a todas as pessoas que foram abrangidas pelo referido “regime de deficiência” nos últimos 20 anos, sendo necessariamente trabalhadores por conta de outrem, maioritariamente do sector privado. Os valores mais atuais apontam para 4.608 pessoas a beneficiar deste apoio. Por contraponto, os dados atuais sobre trabalhadores com deficiência na administração pública apontam para 18.617 (cf. Tabela 10). Conforme se referiu, no espectro mais lato com base em fontes administrativas, os registos fiscais apontam para 94.517 pessoas com deficiência, com idade entre os 18 e 66 anos e que declaram rendimento de trabalho dependente e/ou rendimentos empresariais ou profissionais no ano de 2019.

Além das questões de escala associadas aos dados utilizados, em particular quando as condições de elegibilidade diminuem a um número reduzido as pessoas para estudo, há características de subgrupos populacionais que não estão representados nesses dados e que serão provavelmente distintas no perfil contributivo e remuneratório. Em particular, nas/os trabalhadoras/es da administração pública há uma probabilidade acrescida de perfis de carreira contributivas mais longas e de menor dispersão salarial, para o qual poderão contribuir patamares mínimos remuneratórios que influem na parte inferior da distribuição de rendimentos. Eventualmente, os perfis das/os titulares de rendimentos de categoria B, poderão ser mais fragmentados e de ampla dispersão. Por este motivo, a análise produzida é dotada de elevados níveis de incerteza e de risco, podendo subestimar consideravelmente o volume de potenciais beneficiárias/os do cenário em análise, bem como proporcionar uma caracterização enviesada dos atributos relevantes para as dimensões de análise desenvolvidas neste estudo. A leitura dos resultados e a avaliação dos riscos inerentes às propostas não devem descurar este quadro.

Do universo em análise (AT), a aplicação da restrição ao número de pessoas singulares com carreira contributiva acima dos 20 anos e com um mínimo de 15 anos em regime de deficiência corresponde aos seguintes dados (total e desagregação por sexo):

Tabela 16 - Pessoas Singulares com remunerações declaradas ao abrigo dos regimes de deficiência

Total e por sexo	Universo total		Universo restrito		
	Pessoas	Peso relativo	Pessoas	Peso relativo	Peso relativo (universo restrito/ total)
Feminino	54.204	42,7%	3.322	37,3%	6,1%
Masculino	40.313	57,3%	5.584	62,7%	13,9%
TOTAL	94.517	100,0%	8.906	100,0%	9,4%

Fonte: AT, 2019 e Segurança Social/II, IP, em 2000-2020;

Nota: o universo restrito não considera os beneficiários com carreiras contributivas longas (≥ 40 anos).

¹⁷ As pessoas que já cumpram os critérios para a reforma por velhice sem penalizações, nomeadamente por carreiras muitas longas, foram excluídas.

Se, deste último universo, se extraírem as idades a partir das quais poderão ocorrer as reformas antecipadas - “entre 55 e 66 anos”, os dados obtidos são os que constam no quadro do ponto IV.2 – Âmbito Pessoal/ Elegibilidade, fazendo-se ainda referência aos valores de pensão obtidos (valor mais baixo, mediano, médio e valor mais elevado).

III – Resposta do atual sistema de Pensões da Segurança Social

De modo a completar o quadro informativo de contexto no qual se perspetiva a criação do novo regime em estudo, importa considerar a resposta que a configuração atual do sistema de pensões proporciona para pessoas com deficiência ou incapacidade no acesso à reforma no âmbito da Segurança Social. Neste âmbito, importa considerar três blocos de informação:

1. As pessoas que beneficiaram do regime de redução da Taxa Contributiva Global por deficiência ou incapacidade e que usufruem de pensões;
2. A evolução recente das pensões de invalidez e principais indicadores;
3. A evolução recente dos regimes de antecipação da idade de acesso à reforma por velhice e principais indicadores.

A informação que foi possível recolher até à conclusão do estudo é detalhada nos subpontos seguintes.

III.1. Pensões da População que beneficiou do regime de redução da Taxa Contributiva Global por deficiência ou incapacidade

Dos 12 mil registos entre 2000 e 2020, cerca de 22,3% (2.681) são já pensionistas, sendo que 53,5% recebem pensões de invalidez (1.434) e 46,5% de velhice (1.247). Os valores médios recebidos, por tipo de pensão, constam do quadro infra. Também, do total, cerca de 4,0% (477) corresponderam ao exercício de funções em organismos públicos.

Tabela 17 – Pensão média da população com deficiência empregada e com remunerações declaradas

	Pessoas Singulares	Peso relativo %	Valor médio de pensão (euros)
Pensão de invalidez	1.434	53,5	495,65
Pensão de velhice	1.247	46,5	1.035,06
N.º de pensionistas	2.681	100,0	

Fonte: II, IP (2000-2020)

Estes elementos evidenciam que o sistema de segurança social incorpora mecanismos que possibilitam às pessoas com deficiência o apoio durante a vida ativa e de participação laboral com usufruto de pensões.

Da análise comparada com a informação da tabela 22, os valores médios de pensão apurados comparam favoravelmente com os valores médios da globalidade das pensões de invalidez ou das pensões de regime de antecipação à reforma por velhice. Por referência, o relatório Elementos Informativos e Complementares que acompanhou o Relatório e a Proposta do Orçamento de Estado para 2021 indica que o valor médio da pensão de velhice em dezembro de 2019 se situou nos 491,15 euros.



III.2. Evolução recente – pensão de invalidez

Nos últimos 5 anos tem-se observado uma tendência de diminuição do número de pensionistas de invalidez, em especial devido à migração da maioria das/os pensionistas da pensão social de invalidez do regime não contributivo para a Prestação Social para a Inclusão em janeiro de 2018. Desde esse ano, o regime não contributivo abrange apenas beneficiárias/os que recorrem ao Regime Especial de Proteção de Invalidez.

Tabela 18 – Evolução do número de pensionistas de invalidez, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Número de pensionistas por referência a dezembro	240 632	231 149	176 184	187 882	180 026
<i>Regime Geral</i>	185 652	176 582	172 591	184 260	176 728
<i>Regime Rural</i>	4 021	3 523	3 162	3 117	2 766
<i>Regime Não Contributivo</i>	50 959	51 044	431	505	532
Número de novas/os pensionistas no ano	18 547	17 771	14 976	18 612	13 490
<i>Regime Geral</i>	16 851	15 798	14 712	18 483	13 390
<i>Regime Rural</i>	19	22	17	22	6
<i>Regime Não Contributivo</i>	1 677	1 951	247	107	94

Fonte: CNP e II, IP

No âmbito do Regime Geral, que representa perto de 98% das pessoas abrangidas, a tendência decrescente é apenas interrompida no ano de 2019, conforme evidenciam os dados sobre as/os novas/os pensionistas de invalidez no ano.

Tabela 19 – Valores médios de carreira contributiva, de idade e de montante de pensão de invalidez do Regime Geral, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Carreira contributiva					
<i>Pensionistas no mês de dezembro (anos)</i>	21,5	21,5	21,6	22,0	22,0
<i>Novas/os no ano (anos, à data de início da pensão)</i>	25,0	24,5	24,7	24,8	24,8
Idade					
<i>Pensionistas no mês de dezembro (anos)</i>	56,5	56,6	56,9	57,7	58,0
<i>Novas/os no ano (anos, à data de início da pensão)</i>	55,2	55,3	55,6	55,6	57,0
Montante mensal de pensão					
<i>Pensionistas no mês de dezembro (euros)</i>	378,47	380,91	394,01	404,91	408,77
<i>Novas/os no ano (euros)</i>	466,17	455,15	479,13	502,02	487,04
Duração da pensão de invalidez (incluindo pensões de velhice iniciadas como invalidez) para as/os pensionistas falecidas/os no ano					
<i>Número de anos</i>	23,0	23,6	23,7	23,7	24,0

Fonte: CNP e II, IP

No último quinquénio, a carreira contributiva média das/os pensionistas de invalidez registou um ligeiro aumento para os 22 anos, tendo-se observado uma quase estabilidade na carreira contributiva média das novas pensões de invalidez em torno dos 24 anos e 10 meses. A idade média registou um crescimento constante, situando-se em 58 anos para a globalidade das/os pensionistas e 57 anos para as novas pensões no ano de 2020. No mesmo período o valor médio das pensões registou igualmente um aumento constante situando-se nos 408,77 euros para a globalidade das pensões e nos 487,04 euros para as novas pensões do ano de 2020. De modo semelhante, a duração do tempo de usufruto de pensão tem crescido de modo gradual, situando-se nos 24 anos.

III.3. Evolução recente – regimes de antecipação da idade normal de reforma por velhice

Nos últimos 5 anos, registou-se uma diminuição do número de pensionistas dos regimes de antecipação da idade normal de reforma por velhice, em especial devido à redução do número de pensionistas antecipados por motivos de desemprego. Há a salientar o surgimento de um novo regime de antecipação associado às carreiras contributivas muito longas, o qual introduziu o conceito de idade pessoal de reforma permitindo, reunidas determinadas condições, antecipar a idade legal de reforma.

Tabela 20 – Evolução do número de pensionistas dos regimes de antecipação, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Número de pensionistas por referência a dezembro (*)	158 484	142 385	149 658	149 857	145 602
<i>Flexibilização</i>	57 102	47 687	59 183	67 645	31 956
<i>Carreiras muito longas (**)</i>	0	0	0	0	41 510
<i>Desemprego</i>	95 424	89 276	85 340	77 063	66 965
<i>Outros regimes</i>	5 958	5 422	5 135	5 149	5 171
Número de novas/os pensionistas no ano	31 745	18 524	29 392	30 589	29 628
<i>Flexibilização</i>	14 973	4 705	19 941	20 344	9 399
<i>Carreiras muito longas (**)</i>	0	0	0	0	10 886
<i>Desemprego</i>	16 143	13 245	9 011	9 420	8 397
<i>Outros regimes</i>	629	574	440	825	946

Notas: (*) Pensionistas com menos de 65 anos de idade; (**) Desagregação da flexibilização apenas disponível para 2020;
Fonte: CNP e II, IP

A tabela infra apresenta a informação relativa aos valores médios mensais das pensões antecipadas.

Tabela 21 – Valores médios do montante de pensão dos regimes de antecipação, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Montante mensal de pensão – total (*)	573,34	567,70	595,08	620,22	633,85
<i>Flexibilização</i>	507,54	497,55	578,69	628,96	484,43
<i>Carreiras muito longas (**)</i>					774,46
<i>Desemprego</i>	586,71	580,01	584,20	591,36	596,49
<i>Outros regimes</i>	990,02	982,01	964,79	937,34	912,33
Montante mensal de pensão – novas no ano	605,12	432,15	411,19	410,25	370,59
<i>Flexibilização</i>	582,66	439,40	443,34	437,43	336,63
<i>Carreiras muito longas (**)</i>					416,22
<i>Desemprego</i>	610,53	420,58	341,78	347,72	342,49
<i>Outros regimes</i>	1 000,90	639,79	375,72	453,93	432,24

Notas: (*) Pensionistas com menos de 65 anos de idade; (**) Desagregação da flexibilização apenas disponível para 2020;
Fonte: CNP e II, IP

O valor médio das pensões dos regimes de antecipação registou um crescimento gradual no último quinquénio, atingindo o valor médio mensal de 633,85 euros em 2020. Contudo, esta tendência agregada é composta de tendências divergentes entre regimes e de volatilidade dentro dos regimes.

Estes valores permitem enquadrar os elementos estimados na parte de cenarização deste estudo, relativamente à distribuição dos valores de pensão para o cenário de configuração do regime de reforma antecipada para pessoas com deficiência em estudo.

IV – Regime de antecipação proposto: cenário LOE 2020

IV.1. Abordagem Direta

No âmbito do cenário em estudo – LOE 2020, a análise que se designa por “Abordagem Direta” resulta da utilização exclusiva da informação disponibilizada pela Segurança Social, no que concerne a micro-dados/informação individualizada devidamente anonimizada com informação sobre idade, sexo, remunerações registadas e anos de carreira contributiva com e sem deficiência, bem como a informação disponibilizada pela *Autoridade Tributária e Aduaneira* (AT) relativa às pessoas com deficiência fiscalmente relevantes e com rendimentos de trabalho declarados em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

Esta abordagem possibilita a análise dos elementos de adequação, em particular as taxas de substituição, os montantes de pensão relativamente ao limiar de pobreza e outros indicadores de estatística descritiva, além do estudo da elegibilidade e dos impactos financeiros.

Contudo, a *abordagem direta* não incorpora dois elementos que se perspetiva poderem ter impacto na elegibilidade e na despesa, nomeadamente, 1. o diferencial das remunerações nos sectores público e privado e 2. a subestimação do universo potencial de beneficiários que resulta da extrapolação com base na informação acima referida disponibilizada pela AT e que não abrange as pessoas com níveis de rendimentos de trabalho que lhe confere a isenção da obrigação de declaração fiscal em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (alínea b do n.º 1 do artigo 58.º do CIRS). Estes dois elementos acarretam riscos de subestimação de pessoas elegíveis e de montantes de despesa associados ao cenário em estudo.

Por esse motivo procedeu-se também a uma “Abordagem Ajustada”, que incorpora estes dois elementos adicionais, e que é desenvolvida na seção IV.2.

Sem prejuízo desta segunda abordagem, salientam-se os riscos de subestimação do universo potencial da medida em estudo.

IV.1.1. Enquadramento

O cenário considerado no estudo corresponde às condições previstas na Lei que aprova o Orçamento de Estado para 2020, tendo como objetivo medir o impacto orçamental de uma medida que propõe um novo regime de reformas antecipadas para uma população com deficiência maior de 55 anos de idade, com mais de 20 anos de carreira contributiva, com pelo menos 15 em regime de deficiência, e grau de incapacidade superior a 60%, assim como o nível de adequação das pensões atribuídas por este regime.

Os cálculos apresentados seguem o pressuposto de que a pessoa com deficiência opta por aderir à reforma antecipada assim que reúna as condições de elegibilidade.

IV.1.2. Descritivo do cenário em análise

O cenário em estudo - abreviadamente designado por “LOE 2020” - encontra-se resumido na figura seguinte, indicando-se o universo e as condições de atribuição específicas. Tendo por base o disposto no n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 2/2020, é simulado com garantia de valores mínimos de pensões.



As restantes condições encontram-se resumidas no seguinte quadro, em termos de anos de carreira contributiva exigida e regime de deficiência, certificação da deficiência (grau de incapacidade) e existência, ou não, de penalizações.

LOE 2020 | Artigo 75.º, n.º 2**Cenário****Universo de atribuição**

“Os beneficiários que, aos 55 anos de idade, tenham 20 anos de registo de remunerações relevantes para o cálculo da sua pensão, 15 dos quais correspondam a uma incapacidade igual ou superior a 60% têm acesso à pensão antecipada sem penalizações.”

Condições de atribuição**IDADE**

55 anos.

CARREIRA CONTRIBUTIVA

20 (ou mais) anos.

15 (ou mais anos) de carreira contributiva com situação de deficiência.

CERTIFICAÇÃO DA DEFICIÊNCIA

Atestado Médico de Incapacidade Multiuso com grau de incapacidade maior ou igual a 60%.

PENALIZAÇÕES POR DEFICIÊNCIA

Sem penalizações.

Uma vez que não se permite a acumulação desta pensão antecipada com rendimentos de trabalho, deve-se salientar que a aplicação deste cenário acarreta riscos significativos de quebra do nível de rendimentos e de aumento do risco de pobreza em face da possibilidade de se reformarem pessoas com carreiras contributivas relativamente curtas. Atendendo a que, por cada ano de trabalho, uma pessoa gera direitos de pensão que variam entre 2% a 2,3% das remunerações registadas, uma pessoa que se reforme com apenas 20 anos de carreira terá direito a um montante de pensão se se situar entre os 40 a 46% do seu percurso remuneratório. Ou seja, perderá mais de metade do valor de rendimento por comparação com a média de remunerações sobre as quais efetuou contribuições para a Segurança Social. Esta é uma inequívoca fragilidade desta configuração. Considera-se como vantagem deste cenário a não existência de qualquer penalização ao nível do valor atribuído da pensão.

Ainda neste cenário-base, e tal como já referido, considerou-se a aplicação de valores mínimos de pensão, nos termos dos montantes fixados, em 2020, para o Regime Geral (288,79 euros para carreiras contributivas de 20 anos, 318,67 euros, para 21 a 30 anos de contribuições e 398,34 euros para carreiras de 31 ou mais anos).

IV.1.3. Âmbito pessoal e valores de pensão

No âmbito da abordagem direta (vide ponto IV.1), a taxa de elegibilidade para o cenário em estudo encontra-se descrita no quadro seguinte, fazendo-se ainda referência ao valor médio atribuível de pensão por mês, nas condições elencadas no ponto anterior. No sentido de averiguar a distribuição destes valores na amostra, indica-se

ainda o valor mais baixo, a mediana e o valor de pensão mais elevado. Constatam-se a assimetria e a forte dispersão dos valores apurados.

O cenário LOE 2020 apresenta uma taxa de elegibilidade de 17,3% e, como estimativa de um valor médio de pensão atribuído, 687,36 euros/mês.

Tabela 22 – Âmbito Pessoal e Valores de pensão mensal, Cenário LOE 2020

Cenário	Âmbito pessoal		Valores de pensão mensal (euros)			
	Elegibilidade ⁽¹⁾ (%)	Pensionistas (N.º)	Valor mais baixo	Valor mediano	Valor médio	Valor mais elevado
LOE 2020 ≥ 55 anos; cc ≥ 20 anos; cc_def ≥ 15 anos; pensão mínima	17,3%	6 760	288,79	482,44	687,36	6 419,51

Fonte: II,IP; Cálculos próprios; Nota: (1) Taxa de elegibilidade calculada face ao grupo etário aplicável, i.e., dos 55 aos 66 anos.

IV.1.4. Adequação do valor da pensão – Taxas de Substituição e Limiar da Pobreza

IV.1.4.1. Previsão das potenciais Taxas de Substituição

Uma análise ao nível da adequabilidade da pensão torna-se relevante, nomeadamente através do cálculo da taxa de substituição, isto é, da representatividade do valor da pensão apurado face à remuneração de referência. Um dos objetivos do sistema de pensões é proteger os beneficiários de uma quebra acentuada de rendimentos na saída do mercado de trabalho e passagem para a reforma.

Para o número de potenciais beneficiários enquadrados no cenário em estudo, face aos anos de carreira contributiva e respetivas remunerações, os dados obtidos foram resumidos no quadro seguinte, por valor médio e escalão fixado da taxa de substituição.

Tabela 23 – Previsão das potenciais Taxas de Substituição

Taxa de substituição (em %)	Cenário LOE 2020
< 50%	1%
50% a 59,9%	12%
60% a 69,9%	39%
70% a 79,9%	32%
80% a 89,9%	15,5%
≥ 90%	0,5%
Taxa de substituição média	69,9%

Nota: Taxa de substituição = rácio entre o valor da pensão e a média ponderada das remunerações registadas.

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

No cenário previsto na LOE 2020 pode concluir-se que, em média, o valor de pensão a atribuir corresponde a cerca de 69,9% da remuneração de referência, ou seja, ligeiramente acima de dois terços da média ponderada das remunerações registadas.

Outra variável relevante é a distribuição das/os potenciais beneficiárias/os por escalão fixado das taxas de substituição. Neste cenário, cerca de 52% das/os pensionistas em escalões da taxa de substituição estão abaixo dos 70%.

IV.1.4.2. Limiar da Pobreza

Outro indicador relevante, em termos de adequação, diz respeito à comparação do valor da pensão com o Limiar da Pobreza, definido pelo INE relativamente aos rendimentos do ano de 2019 e que situa no valor anual de 6.480 euros (ou 540 euros por mês). Este indicador torna-se ainda mais relevante dado que, neste caso, a pensão a receber não é acumulável com rendimentos do trabalho. O resultado apurado foi o apresentado no quadro seguinte.

Tabela 24 – Percentagem de pensões com valor inferior ao Limiar da Pobreza, Cenário LOE 2020

Cenário	Pensões abaixo do limiar de pobreza (%)
LOE 2020 idade ≥ 55 anos; cc ≥ 20 anos; cc_def ≥ 15 anos; pensão mínima	56%

Notas: cc: carreira contributiva; cc_def: carreira contributiva com deficiência;

Fonte: CNP (valores médios de pensão); INE (Limiar da Pobreza); Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

O cenário LOE 2020 apresenta riscos consideráveis na avaliação da proteção contra o risco de pobreza. De facto, observa-se um número significativo de beneficiárias/os com um rendimento inferior ao limiar de pobreza, que representa cerca de metade das/os pensionistas. Conforme se referiu na análise das taxas de substituição (vide ponto IV.1.4.1) a possibilidade de uma pessoa se reformar com uma carreira contributiva de 20 anos poderá implicar um valor de pensão de menos de metade da média de rendimentos registados ao longo da vida ativa. Acresce que há pessoas cujos níveis salariais não se afastam o suficiente do limiar de pobreza para comportar a redução associada à passagem para a reforma.

IV.1.5. Estimativas de impacto orçamental – Despesa e Receita

A análise do impacto orçamental associado a um novo regime de acesso antecipado à pensão de velhice para pessoas com deficiência tem duas componentes essenciais que são analisadas neste estudo: 1. a despesa direta com o pagamento das pensões e 2. a perda de receita contributiva inerente ao fim da atividade laboral por parte da/do pensionista.

Há custos adicionais, designadamente de natureza administrativa, de criação e manutenção do sistema de informação e da aplicação informática, entre outros, nomeadamente fiscais, que não são abordados neste trabalho.

No âmbito da abordagem direta (vide ponto IV.1) e partindo das taxas de elegibilidade, dos valores médios de pensão e dos dados administrativos sobre o volume de pessoas com rendimentos de trabalho dependente, empresariais ou profissionais, foi estimada a despesa direta com pensões para um ano completo, em que se assume a estabilidade do número de pensionistas elegíveis. De acordo com a desagregação das pessoas com atividade laboral em trabalhadores por conta de outrem (do sector privado ou público) e trabalhadores independentes, foram apurados os efeitos em termos de redução da receita contributiva.

Adicionalmente, foi alargado o exercício para abranger o primeiro quinquénio da medida, incorporando as dinâmicas demográficas e inerentes à atualização dos montantes de pensão. Como hipótese de base para a análise, assume-se que todas as pessoas que reúnam as condições para a reforma antecipada ao abrigo do novo regime, exercem efetivamente esse direito e terminam o exercício da atividade profissional.

O quadro seguinte explicita o impacto orçamental obtido para o cenário LOE 2020 – ao nível do crescimento da despesa e da perda de receita associada – numa ótica de “preços correntes” e de “preços constantes (2021)”.

**Tabela 25 – Impacto orçamental num ano completo (Ano 1=2022),
Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços correntes)**

Cenário – Abordagem Direta	Impacto Orçamental (Milhões de euros)
LOE 2020 idade ≥ 55 anos; cc ≥ 20 anos; cc_def (carreira contributiva com deficiência) ≥ 15 anos; pensão mínima	99,2

Notas: cc: carreira contributiva; cc_def: carreira contributiva com deficiência;

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

**Tabela 26 – Impacto orçamental num ano completo (Ano 1=2022),
Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços de 2021)**

Cenário – Abordagem Direta	Impacto Orçamental (Milhões de euros)
LOE 2020 idade ≥ 55 anos; cc ≥ 20 anos; cc_def (carreira contributiva com deficiência) ≥ 15 anos; pensão mínima	97,8

Notas: cc: carreira contributiva; cc_def: carreira contributiva com deficiência;

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

Em termos correntes, o impacto orçamental associado à proposta constante na LOE 2020 deverá situar-se muito perto dos 100 milhões de euros num ano.

A introdução de um novo regime de pensões tem associadas dinâmicas de natureza diversa. Por esse motivo, foi realizada, numa primeira fase, uma análise num período de 5 anos, que incorpora não só as dinâmicas demográficas associadas aos grupos etários elegíveis em cada cenário, como também a evolução de parâmetros associados à tendência crescente da longevidade da carreira contributiva, das atualizações dos montantes de pensões e, quando aplicável, dos montantes de pensões mínimas.

Este exercício tem por base o modelo de pensões que integra o Relatório da Sustentabilidade a Longo Prazo da Segurança Social, nomeadamente a projeção da rubrica das pensões de velhice do regime geral e das contribuições. Este modelo, assenta fundamentalmente, entre outros dados, nas projeções demográficas e macroeconómicas desenvolvidas pelo Ageing Working Group (AWG) do Comité de Política Económica da Comissão Europeia.

Por via do modelo MODPENSOR, o efeito do aumento da idade normal de acesso à pensão de velhice indexado à Esperança de Vida aos 65 anos está refletido nos resultados.

Neste exercício é considerada ainda a dinâmica de entradas antecipadas na velhice, contudo, não reflete impactos de potenciais comportamentos dos agentes. Poderá haver uma subestimação da elegibilidade devido, por exemplo, ao facto de não ser considerada uma maior adesão à medida por criação deste novo regime, bem como alterações no perfil contributivo dos indivíduos.

A tabela seguinte apresenta a evolução do impacto orçamental no quinquénio, no contexto do cenário LOE 2020, a preços correntes e a preços constantes (2021).

Tabela 27 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços correntes)

Cenário – Abordagem Direta	Impacto Orçamental (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	99	102	104	107	109	521

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

Tabela 28 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, preços de 2021)

Cenário – Abordagem Direta	Impacto Orçamental (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	98	99	99	100	100	496

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

A tendência crescente do impacto orçamental decorrente da introdução de um regime desta natureza, “a preços correntes”, é expetável neste cenário, ainda que, numa perspetiva “a preços constantes”, este assumia alguma estabilização, nomeadamente a partir do terceiro/ quarto ano de aplicação.

Os subpontos seguintes desagregam as duas componentes do impacto orçamental: a despesa com o pagamento das pensões do novo regime e a perda de receita contributiva inerente ao fim da atividade laboral por parte da(o) pensionista.

IV.1.5.1. Aumento da despesa com pensões

Tendo por base os parâmetros demográficos e económicos referidos no ponto anterior, a tabela infra apresenta a evolução da despesa direta com o pagamento de pensões num período de cinco anos, em que o primeiro ano corresponde já ao pagamento de 14 meses do conjunto de pessoas elegíveis (preços correntes/ constantes).

Tabela 29 – Aumento da despesa num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços correntes)

Cenário – Abordagem Direta	Aumento de despesa (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	67	69	70	72	74	351

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

Tabela 30 – Aumento da despesa num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços de 2021)

Cenário – Abordagem Direta	Aumento de despesa (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	66	67	67	67	68	334

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

A despesa direta com o pagamento de pensões deste novo regime representa cerca de 70% do impacto orçamental estimado (seja a preços correntes ou constantes), para os anos em análise.

IV.1.5.2. Redução da receita com contribuições sociais

Tendo por base os parâmetros demográficos e económicos referidos no ponto IV.1.5. a tabela infra apresenta a evolução da redução da receita contributiva num período de cinco anos, incorporando a informação sobre a repartição em trabalhadoras(es) por conta de outrem, do sector privado ou público, ou em trabalhadoras(es) por conta própria e as taxas contributivas aplicáveis.

Tabela 31 – Redução na receita com contribuições num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços correntes)

Cenário – Abordagem Direta	Redução de receita de contribuições sociais (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	33	33	34	35	36	170

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

Tabela 32 – Redução na receita com contribuições num quinquénio, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços de 2021)

Cenário – Abordagem Direta	Redução de receita de contribuições sociais (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	32	32	32	33	33	162

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

Seja numa ótica de preços correntes ou constantes, regista-se uma perda significativa de receita, acima dos 160 milhões de euros no período de 5 anos, o que representa mais de 30 milhões ao ano.

IV.1.5.3. Perspetiva de longo-prazo: despesa e receita (abordagem direta)

Tendo por base as assunções referidas no ponto IV.1.5. apresentam-se neste ponto os resultados a médio e longo prazo do impacto orçamental, o efeito no saldo do sistema previdencial e na carteira de ativos do FEFSS.

À semelhança destes constrangimentos é importante salientar que todas as limitações identificadas na primeira parte do exercício são transpostas para este exercício de projeção. Mantém-se ainda o pressuposto, ao nível das “entradas”, que o número de novos pensionistas, por cumprimento do número de anos de carreira contributiva e do número de anos de regime de deficiência, é residual, considerando os dados históricos analisados (II, IP). A evolução anual dos potenciais novos pensionistas reflete, por isso, apenas o fator “idade”.

Os resultados obtidos foram os apresentados no quadro seguinte, para o cenário LOE 2020, e numa ótica de “preços correntes” e “preços constantes”.

Tabela 33 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços correntes)

Cenário – Abordagem Direta (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	987	1.472	1.619	1.821

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

Tabela 34 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem direta, a preços 2021)

Cenário – Abordagem Direta (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	904	1.119	1.011	932

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

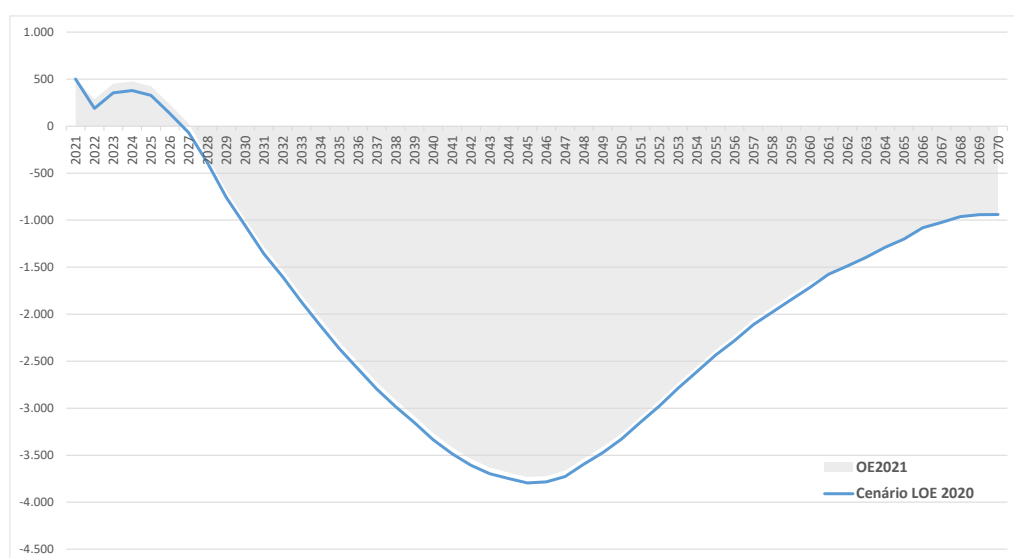
De notar que o impacto orçamental apresentado reflete a componente de acréscimo da despesa e perda de contribuições associada, tendo-se, neste último exercício, procedido ainda a uma análise que permite perceber a perda de receita futura que deixa de alimentar o FEFSS, ou seja, a receita que, por implementação deste novo regime, não é capitalizada.

Para a projeção do impacto orçamental a preços correntes capitalizados recorre-se à taxa considerada para a projeção do FEFSS, ou seja, uma rentabilidade intrínseca de 3,3% ao ano ao longo do tempo. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Tabela 35 - Impacto orçamental, preços correntes capitalizados à taxa considerada para o FEFSS no exercício para o OE2021, Cenário LOE 2020 (abordagem direta)

Cenário – Abordagem Direta (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	1.122	3.255	6.380	10.934

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

Gráfico 3 – Abordagem Direta: impacto no saldo do sistema na comparação com o anexo do OE 2020, Cenário LOE 2020 (Milhões de euros)

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).



No exercício para o Orçamento de Estado de 2021, os primeiros saldos negativos do sistema previdencial eram esperados em 2028. Com esta nova medida espera-se que, no cenário considerado, os saldos negativos sejam antecipados em um ano.

Para 2021, estima-se que o valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS seja perto de 22,2 mil milhões de euros, correspondendo a 10,6% do PIB e a 148,5% dos gastos anuais com as pensões do sistema previdencial (não estão consideradas transferências para a CGA, Marconi e outras situações com transferências do Orçamento do Estado). Partindo-se do pressuposto que este será alimentado pelos saldos do sistema previdencial, enquanto existam, e pelas transferências resultantes do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, estimou-se que o Fundo se esgotava em 2046. Com o novo regime de reforma antecipada proposto para as pessoas com deficiência, espera-se que o Fundo se esgote um ano mais cedo.

IV.2. Abordagem Ajustada

A “Abordagem Direta” aplicada na seção IV.1. possibilitou a melhor utilização da informação disponibilizada pela Segurança Social, nomeadamente no que se refere ao uso de microdados/informação individualizada devidamente anonimizada. Essa tipologia de dados de base permite uma análise com maior detalhe do que a investigação baseada exclusivamente em casos teóricos. No entanto, em resultado da reduzida dimensão e representatividade da informação disponível, conforme se analisou da seção II., importa considerar elementos informativos adicionais que procurem colmatar algumas das insuficiências mais evidentes da informação, designadamente: 1. a ausência de um diferencial das remunerações nos sectores público e privado; e 2. a subestimação do universo potencial de beneficiários apurados com base nos dados disponibilizados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, que resulta da isenção da obrigação de declaração fiscal em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares para pessoas com níveis de rendimentos de trabalho mais baixos, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º do CIRS.

Esta seção e os respetivos subpontos desenvolvem o que se designa de “Abordagem Ajustada”, concretizando uma análise de elegibilidade e despesa adicionais que poderão resultar de se considerar as duas insuficiências da “Abordagem Direta”, tem por objetivo mitigar os riscos de subestimação inerentes à informação disponível para a realização do estudo do cenário de reforma antecipada para pessoas com deficiência.

Não obstante, pela natureza agregada da informação complementar utilizada nesta seção, apenas será possível analisar a informação relativa à elegibilidade e à despesa. Por esse motivo, não se reproduz nesta seção uma análise similar à constante nos pontos IV.1.3 e IV.1.4. sobre valores de pensões e respetiva análise descritiva e por comparação ao limiar de pobreza ou relativa a taxas de substituição.

V.2.1. Âmbito pessoal

Tendo por base os dois ajustamentos a considerar, importa salientar que o nível de acesso ao regime de reforma antecipada não é alterado pela incorporação de ponderador que reflita o diferencial de rendimento salarial médio entre o sector público e o sector privado.

Já a consideração de que um volume significativo de pessoas com deficiência e contribuições para a Segurança Social estão ausentes dos dados disponibilizados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, tem efeito no número de pessoas que se poderá perspetivar como beneficiárias(os) deste novo regime de reforma antecipada.

De acordo com os dados oriundos das fontes administrativas da Segurança Social com informação anonimizada relativa às pessoas com registo de remunerações que tiveram, pelo menos, um ano de registo de redução da Taxa Global Contributiva por deficiência de 2000 até à atualidade, cerca de uma em cada seis pessoas que usufruíram deste apoio tinham um nível de registo salarial mais recente abaixo do limite previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 58.º do CIRS, de cerca de 8.500 euros anuais.

Mantidas as condições gerais de acesso e as taxas de elegibilidade, esse subgrupo de pessoas com deficiência poderá elevar o número de potenciais beneficiárias(os), conforme se mostra na tabela infra. Como nota adicional, importa ter presente que este fator de ajustamento foi apenas aplicado aos trabalhadores do sector privado que reuniam as condições de elegibilidade.

Tabela 36 – Âmbito Pessoal, Cenário LOE 2020 (abordagem direta e ajustada)

Cenário	Âmbito pessoal		
	Elegibilidade ⁽¹⁾ (%)	Pensionistas – Abordagem di- reta (N.º)	Pensionistas – abordagem ajustada (N.º)
LOE 2020 ≥ 55 anos; cc ≥ 20 anos; cc_def ≥ 15 anos; pensão mínima	17,3%	6 760	10 081

Fonte: II,IP; Cálculos próprios; Nota: (1) Taxa de elegibilidade calculada face ao grupo etário aplicável, i.e., dos 55 aos 66 anos. Foi mantida a taxa de elegibilidade apurada na abordagem direta.

IV.2.2. Estimativas de impacto orçamental

No domínio financeiro, os dois ajustamentos adicionais assumem efeitos significativos porquanto impactam nos montantes de pensões e no número de pessoas que se estimam poder cumprir as condições gerais de acesso ao regime em estudo.

Para efeito de ajustamento do diferencial salarial médio entre sector público e sector privado foi considerado o diferencial na remuneração bruta regular média observada em maio e em junho de 2020, de acordo com a informação divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística e que ronda os 64%. Este ajustamento é aplicado exclusivamente às pessoas que reúnem as condições gerais de elegibilidade no âmbito do sector público.

No que respeita ao ajustamento devido ao subgrupo de pessoas com deficiência que têm rendimento de trabalho com níveis remuneratórios que estão isentos da obrigação da declaração fiscal em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, foi considerado um nível de remuneração de referência igual à Retribuição Mínima Mensal Garantida e a taxa de substituição média apurada para cada cenário, constante da tabela n.º 23 e que tem por base a informação disponibilizada pela Segurança Social.

A tabela infra sintetiza os efeitos orçamentais no primeiro ano completo com estabilidade de pensionistas, no primeiro quinquénio destes elementos adicionais ajustados.

Tabela 37 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada, preços correntes)

Cenário – Abordagem Ajustada (Milhões de euros)	Impacto Orçamental (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	147	151	154	158	162	771

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

Tabela 38 – Impacto orçamental num quinquénio, com dinâmica demográfica e económica, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada, preços de 2021)

Cenário – Abordagem Ajustada (Milhões de euros)	Impacto Orçamental (Milhões de euros)					
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Acumulado no Quinquénio
LOE 2020	145	146	147	148	149	734

Fonte: Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelo II,IP.

IV.2.3. Perspetiva de longo-prazo: despesa e receita (abordagem ajustada)

Tal como procedimento efetuado para a “Abordagem direta”, e tendo por base limitações referidas anteriormente e as assunções referidas no ponto IV.2.1, apresentam-se neste ponto os resultados a médio e longo prazo do impacto orçamental, o efeito no saldo do sistema previdencial e na carteira de ativos do FEFSS.

Os resultados obtidos foram os seguintes, para o cenário LOE 2020, e numa ótica de “preços correntes” e “preços constantes (2021)”:

Tabela 39 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada , preços correntes)

Cenário – Abordagem Ajustada (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	1.461	2.180	2.397	2.703

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSOR).

Tabela 40 - Impacto orçamental por década, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada , preços de 2021)

Cenário – Abordagem Ajustada (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	1.337	1.657	1.497	1.383

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSOR).

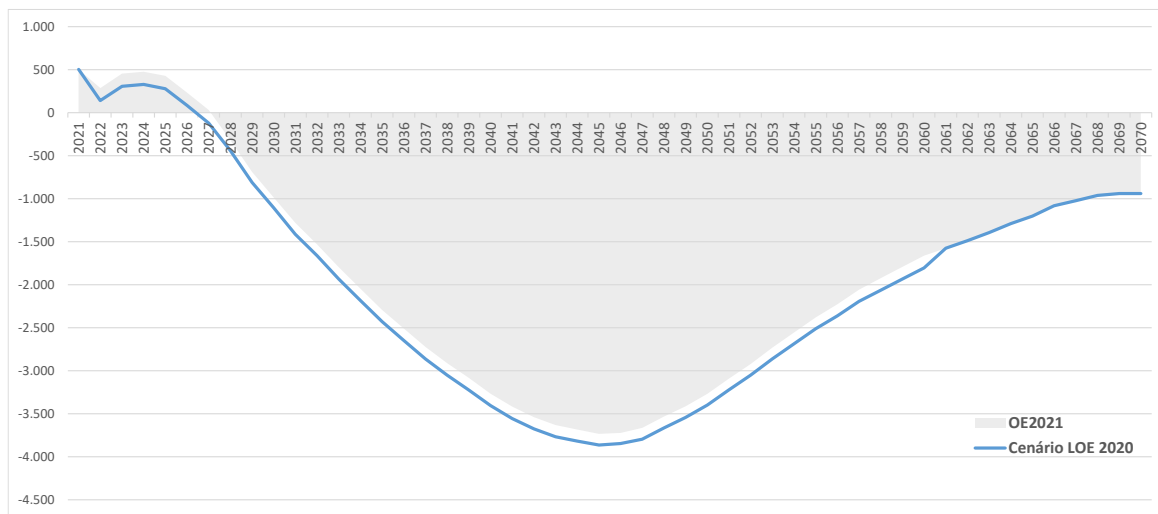
Tabela 41 - Impacto orçamental, preços correntes capitalizados à taxa considerada para o FEFSS no exercício para o OE2021, Cenário LOE 2020 (abordagem ajustada)

Cenário – Abordagem Ajustada (Milhões de euros)	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
LOE 2020	1.661	4.819	9.446	16.197

Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSOR).

Na “Abordagem ajustada”, tal como na “Abordagem direta”, espera-se que, com esta medida, os saldos negativos do sistema previdencial sejam antecipados em um ano face ao exercício realizado para o Orçamento de Estado de 2021, isto é, em 2027. Em termos absolutos, este “défice” praticamente duplica, nesse ano, face ao registado na abordagem direta.

Gráfico 4 – Abordagem Ajustada : impacto no saldo do sistema na comparação com o anexo do OE 2020, Cenário LOE 2020 (Milhões de euros)



Fonte: GEP (com base no modelo MODPENSPOR).

Como já foi referido anteriormente, para 2021, estima-se que o valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS seja perto de 22,2 mil milhões de euros, correspondendo a 10,6% do PIB e a 148,5% dos gastos anuais com as pensões do sistema previdencial (não estão consideradas transferências para a CGA, Marconi e outras situações com transferências do Orçamento do Estado). Tal como na projeção anterior (abordagem direta), partindo-se do pressuposto que este será alimentado pelos saldos do sistema previdencial, enquanto existam, e pelas transferências resultantes do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, da parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, estimou-se que o Fundo se esgotava em 2046. Com esta nova abordagem, e no contexto do cenário LOE 2020, espera-se que o Fundo se esgote também um ano mais cedo.

Este resultado, semelhante ao da abordagem direta, é explicado pelo peso do impacto orçamental desta medida no total do saldo negativo, nos anos anteriores ao esgotamento do FEFSS, ser bastante próximo e reduzido, em ambas as abordagens (de 3% na abordagem ajustada e de 2% na abordagem direta).



Para referência, a caixa seguinte apresenta uma estimativa do valor do agravamento na taxa contributiva global que seria necessário para financiar um aumento de “encargos”.

Caixa 1 – Dimensão do ajustamento da Taxa Contributiva Global com vista a anular o impacto na sustentabilidade financeira.

Considerando os resultados da avaliação mais recente efetuada em 2020 da componente do custo técnico das prestações (com base nos dados da conta da Segurança Social relativos a 2019) estima-se que o incremento anual por cada 100 milhões de euros na despesa com a eventualidade velhice induz um agravamento na parcela contributiva destinada a esta eventualidade em cerca de 0,18% (18 pontos base).

Esta estimativa realizada pela DGSS seguiu a seguinte abordagem metodológica:

1. No que concerne ao valor do agravamento da taxa contributiva global procedeu-se à sua estimativa com base na avaliação do comportamento da componente do custo técnico das prestações, considerado como elemento principal integrante da taxa contributiva.
2. Na avaliação do comportamento da componente do custo técnico das prestações utiliza-se uma metodologia assente nos princípios de repartição que estão subjacentes à gestão financeira do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem a qual traduz mais fielmente o apuramento do custo real do ano na cobertura de cada eventualidade. Com base em elementos estatísticos, fornecidos pelo II, I.P. e na Conta da Segurança Social (Execução Orçamental), pelo IGFSS, I.P., elaboram-se cenários de avaliação da situação anual, obtendo-se o “custo técnico” verificado para cada eventualidade, em percentagem da correspondente massa salarial.
3. Assim na determinação da massa salarial consideram-se os vários grupos de atividade profissional, com taxas contributivas diferenciadas, que integram o âmbito pessoal dos regimes contributivos do sistema previdencial. No cálculo do custo técnico são tidos em consideração, não só os montantes despendidos com o conjunto de prestações inerentes a cada eventualidade que integra o âmbito material dos referidos regimes, mas também a massa salarial correspondente aos trabalhadores abrangidos pela respetiva cobertura, que não é uniforme para todos os grupos profissionais. A distribuição percentual obtida da despesa com as eventualidades em função da massa salarial reflete a estrutura do custo técnico verificado no ano em análise.

V – Análise de situações de acumulação

V.1. Com rendimentos de trabalho

A discussão realizada nas reuniões da Comissão de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência permitiu estabilizar as situações que fundamentam a criação do regime em apreço, designadamente:

1. Quando exista uma significativa deterioração das condições de saúde associada à manutenção da atividade profissional e à situação de deficiência;
2. Quando haja evidência e concordância médica relativa à existência de uma esperança de vida mais reduzida associada a algumas deficiências e que se situe abaixo da idade normal de reforma.

Neste contexto, a permissão de acumulação da pensão antecipada com rendimentos de trabalho seria a negação dos próprios fundamentos da criação do regime de antecipação do acesso à pensão. Assim, afigura-se, conceitualmente, inconciliável a acumulação da pensão antecipada de velhice por deficiência com rendimentos de trabalho.

Não obstante, a reflexão produzida apontou no sentido de que o regime em estudo poderá vir a ser complementado pela criação de mecanismos de reforma parcial, que permitiriam uma maior liberdade de escolha e uma redução da intensidade laboral, com benefícios de saúde para as pessoas com deficiência, mantendo os efeitos positivos associados à participação laboral, nomeadamente no plano de realização pessoal e de inclusão social.

V.2. Com outras prestações ou pensões

O regime de reforma antecipada em estudo beneficia de um regime de acumulações idêntico aos demais regimes de antecipação da idade normal de reforma da Segurança Social. Em particular, as pessoas que beneficiem desta pensão antecipada poderão acumular com a Prestação Social para a Inclusão (PSI), caso cumpram as respetivas condições de elegibilidade.

A possibilidade de acumulação com a PSI permite aprofundar a intensidade dos níveis de proteção social, com especial relevância em três situações. Em primeiro lugar, para as/os pensionistas que vivam em agregados familiares em situação de pobreza, permite assegurar o acesso a uma medida de combate à pobreza, através do complemento da PSI. Em segundo lugar, para as/os pensionistas com grau de incapacidade igual ou superior a 80%, permite aumentar os rendimentos próprios da pessoa com deficiência, que receberá o valor da pensão, pago 14 vezes ao ano, mais o valor de referência da componente base da PSI, pago 12 vezes por ano. Em terceiro lugar, para as pessoas com grau de incapacidade igual ou superior a 60% e que recebam um valor de pensão muito baixo, a componente base da PSI poderá complementar esse montante, assegurando rendimentos que poderão ir até ao limite de acumulação com outros rendimentos (não salariais).

A pensão do regime em estudo é acumulável com prestações por dependência, em particular com o Complemento por Dependência de 1º ou de 2º grau.

VI – Impactos administrativos/aplicacionais e etapas de desenvolvimento

Na avaliação de impactos decorrentes da implementação de um regime desta natureza, não devem ser desprezados outros potenciais efeitos indesejados a diversos níveis.



Desde logo, importará ter em conta a criação de um novo conjunto de regras para a antecipação do acesso à reforma no contexto de um sistema de segurança social e, em particular, de um sistema público de pensões que ao longo de décadas veio alargando a sua malha de complexidade em diferentes frentes que não raras vezes se sobrepõem. A criação de um novo regime de antecipação para pessoas com deficiência acrescentará mais uma camada de complexidade a um sistema, desde já, fragmentado em múltiplas possibilidades de antecipação, incluindo a via da incapacidade para o trabalho (pensão de invalidez).

Por outro lado, convirá ter-se presente que o eventual aumento da complexidade e das intersecções entre as diferentes possibilidades de acesso à reforma que o sistema virá a comportar, com a criação de mais um novo regime, refletir-se-á junto da/o própria/o cidadã/ão, que, em determinadas circunstâncias e incapaz de atingir o conhecimento pleno da gama de possibilidades ao seu alcance, terá dificuldades na decisão a tomar, trazendo incertezas a um sistema e a uma administração que já lida diariamente, e sob esforço, com esta problemática.

Finalmente, mas não menos importante, importa ainda avaliar os tempos e os custos de implementação e gestão de um regime desta natureza, designadamente no que diz respeito aos sistemas de informação. Os sistemas de informação da segurança social e, em particular, o sistema de informação que gere as pensões, atravessa uma fase de grande dinamismo no desenvolvimento de novas aplicações, no redesenho de macroprocessos e na condução de processos de melhoria da qualidade de dados. Este trabalho, que vem sendo desenvolvido ao longo, praticamente, da última década, afigura-se longe de estar concluído na plenitude. A implementação de um novo regime de acesso à pensão, por mais pequeno que seja o universo de pessoas a abranger, virá ainda assim acompanhada de um custo não desprezível representado no atraso nestes desenvolvimentos, importantes para a gestão de mais de 150 mil pedidos de pensão ao ano ou para a gestão de cerca de três milhões de pensões a pagamento. Mais, os custos de desenvolvimento do novo regime serão duplicados, pois será necessário proceder à construção do novo regime no antigo e no novo sistema de informação, os quais funcionam em simultâneo durante a presente fase crítica do calendário de desenvolvimentos. Outro aspeto a não ignorar a este nível prende-se ainda com a qualidade da informação disponível na segurança social, a qual deve ser assegurada, especialmente em articulação com outras fontes de informação (Finanças, Saúde, etc.), que permitam o desenvolvimento de sincronismos que evitem tarefas manuais para as quais a administração não dispõe de recursos suficientes.

VII – Conclusões

VII.1. Principais conclusões

O presente relatório tem por objetivo reunir a informação disponível mais adequada e atual e concretizar o estudo de um regime de acesso antecipado à reforma por velhice, dando cumprimento ao disposto no número 2 do artigo 75.º da Lei que aprova o Orçamento de Estado (LOE) para 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março). Assim, é estudada a possibilidade de acesso à reforma de pessoas com 55 ou mais anos, que tenham uma carreira contributiva mínima de 20 anos, que inclua 15 anos com deficiência e um grau de incapacidade igual ou superior a 60%. Este trabalho inclui a comparação de práticas internacionais, o levantamento das medidas recentes nesta área, a identificação das fontes de informação e das suas características na senda de delimitar e conhecer com o detalhe possível o universo potencial de uma medida desta natureza.

Esta matéria foi objeto de reflexão numa reunião da Comissão das Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência, realizada a 29 de dezembro de 2020. Com base nos contributos dessa reflexão e numa versão preliminar do estudo, foi realizada uma reunião extraordinária sobre o tema no dia 17 de fevereiro de 2021, no sentido de se aprofundar a reflexão. Os contributos colhidos nas duas reuniões suportam o estudo de configurações alternativas de regime de reforma antecipada para pessoas com deficiência que divergem do cenário previsto na LOE para 2020 e das suas limitações. Assim, em conformidade com o princípio que caracteriza a atuação do Governo nesta área, ao nível do envolvimento e participação das pessoas com deficiência em matérias chave para as suas vidas e em sintonia com o lema “nada sobre nós, sem nós”, estão a ser analisados cenários alternativos, que carecem de melhor aprofundamento de pressupostos e de informação administrativa estatística.

Como nota prévia à apresentação dos dois eixos principais das conclusões, há que salientar a elevada incerteza associada a uma investigação neste âmbito. Foi feito um esforço no sentido de recolher os dados mais atuais das fontes administrativas mais relevantes, em particular no que concerne aos dados associados a benefícios fiscais e que, no tempo, se revelaram ser os dados com maior abrangência e robustez na caracterização da população com grau de incapacidade igual ou superior a 60% e rendimentos de trabalho, empresariais e/ou profissionais. Após receção destes elementos informativos a 18 de fevereiro de 2021, o relatório final incorpora integralmente esta informação, em particular na estimação do universo potencial. Não obstante, os dados disponibilizados pelo Instituto de Informática, IP e que permitem obter informação relativa ao percurso contributivo e remuneratório das pessoas que beneficiaram do apoio para redução da Taxa Contributiva Global por motivo de deficiência nos últimos 20 anos, são relativos a um subgrupo circunscrito do universo potencial de aplicação da medida que poderá ter elevados riscos de subestimação, designadamente quando se consideram outros grupos não abrangidos nesse conjunto, de que são exemplo as/os trabalhadoras/es com deficiência da administração pública.

Na leitura dos resultados do cenário em estudo, salienta-se o pressuposto de base na análise do impacto do novo regime nos domínios da adequação e de impacto orçamental: assume-se que as pessoas que reúnem as condições gerais de acesso à medida, optariam efetivamente por requerer e beneficiar da reforma antecipada para pessoas com deficiência nos termos definidos em cada cenário assim que cumprissem as condições de elegibilidade.

Da análise conclui-se que, no cenário LOE 2020, que dá cumprimento ao número 2 do artigo 75.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, o valor da pensão será inferior ao *limiar de pobreza* para mais de metade dos potenciais beneficiários abrangidos (56%). A taxa de substituição média obtida proporciona um pouco mais de dois terços do rendimento médio registado durante a vida ativa (69,9%). Acresce que, para pessoas com apenas 20 anos de carreira contributiva, a taxa de substituição poderá situar-se entre 40% e 46%. A dispersão dos valores de pensão é elevada, o que mitiga o contributo deste cenário para a redução da desigualdade entre as pessoas que beneficiem deste novo regime. O nível de elegibilidade é também significativo, bem como os níveis de impacto orçamental, uma vez que no cenário definido na LOE 2020 se estimou um custo de 147 milhões de euros para um

primeiro ano completo de pagamento do regime, em maturidade, numa abordagem ajustada, mas cujos riscos de subestimação do universo potencial são elevados.

Acresce que as condições de elegibilidade gerais inscritas na LOE 2020 são insuficientes para permitir a focalização exigida pela Comissão de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência. As entidades representativas das pessoas com deficiência foram claras ao exigir que o novo regime tenha condições específicas que permitam analisar “caso a caso” e não tratar “casos diferentes como iguais”. Neste sentido, e atendendo aos objetivos de proteger as pessoas cuja manutenção da atividade laboral implique uma deterioração das condições de saúde associadas à deficiência ou que tenham uma esperança de vida reduzida por motivos da deficiência, haveria sempre a necessidade de conjugar as condições gerais de acesso, com condições específicas que requerem uma análise individual a realizar por junta médica, no âmbito do Serviço de Verificação de Incapacidades da Segurança Social.

Os subpontos seguintes detalham as principais conclusões.

VII.1.1 Cenário LOE 2020

O cenário previsto no n.º 2 do artigo 75.º da Lei n.º 2/2020 (LOE 2020), exige uma idade mínima de 55 anos e uma carreira contributiva mínima de 20 anos, dos quais, pelo menos, 15 anos com deficiência. Os níveis de elegibilidade que se apuraram para as/os trabalhadoras/es por conta de outrem do sector privado com deficiência, idade entre os 55 e os 66 anos e que beneficiam de redução da Taxa Global Contributiva apontam para os 17,3%, situando-se num nível elevado de abrangência ou elegibilidade. Reitera-se que este valor poderá subestimar a acessibilidade à medida, porquanto não se apurou idêntica informação relativamente aos cerca de 18.000 trabalhadoras/es com deficiência na administração pública, que poderão ter perfis contributivos mais contínuos e valores de remuneração com menor dispersão, para o que contribuirão os valores mínimos de remuneração mais elevados (cf. Ponto II). A abordagem ajustada incorpora o diferencial do valor médio dos salários do sector público face ao sector privado.

Os indicadores relativos à distribuição de rendimentos e à adequação das pensões, tendo por base a informação disponível na Segurança Social, apontam para níveis de proteção social reduzidos, porquanto mais de metade das/os pensionistas (56%) teria um valor de pensão inferior ao limiar de pobreza.

O rácio entre o montante da pensão e a média ponderada das remunerações registadas seria ligeiramente superior a dois terços (69,9%). Este cenário apresenta um nível de dispersão significativo entre o valor mínimo e máximo da pensão, uma vez que o valor mais alto de pensão apurada representa 22 vezes o valor da pensão mais baixa com a garantia de valores mínimos de pensão, com repercussões no plano da desigualdade de rendimentos. Além da heterogeneidade salarial que se repercute no valor das pensões, uma parte substancial desta desigualdade pode residir na baixa exigência de carreira contributiva prevista neste cenário, de apenas 20 anos de carreira contributiva. Note-se que a taxa de substituição para quem se reforme com 20 anos de carreira contributiva se situa entre 40 e 46%, ou seja, a/o pensionista perde mais de metade do nível de rendimento que auferiu durante os anos de atividade profissional.

O exercício de estimação dos impactos orçamentais aponta para os 147 milhões de euros (preços correntes), num ano de maturidade, isto é, com o usufruto dos 14 pagamentos para um grupo de pensionistas relativamente estável. Com a introdução de elementos de dinâmica, o encargo acumulado com este regime nos próximos cinco anos poderá situar-se nos 771 milhões de euros.

Nos termos deste cenário, e numa ótica de longo-prazo, espera-se que, com esta medida, os saldos negativos do sistema previdencial sejam antecipados em um ano face ao exercício realizado para o Orçamento de Estado de 2021, isto é, em 2027.



A médio e longo prazo o efeito no saldo do sistema previdencial e na carteira de ativos do FEFSS, a “preços correntes” capitalizados à taxa considerada para o FEFSS no exercício para o OE2021 ascende, em termos de impacto orçamental acumulados, a 16.197 milhões de euros até 2060.

VII.1.2 Contributos da CPI

As perspetivas de equidade, desigualdade e adequação são centrais ao fundamento da criação de um regime de acesso antecipado à reforma. A Petição n.º 577/XIII/4.^a e a fundamentação das iniciativas legislativas em apreciação na Assembleia da República invocam a penosidade associada à participação laboral, a deterioração das condições de saúde decorrentes da deficiência e/ou a reduzida esperança de vida associada a deficiências específicas. O cenário “LOE 2020” tem limitações cruciais nestes domínios, em especial por não aferir condições específicas, antes considerando apenas a idade, a carreira contributiva e a duração geral de anos de trabalho com certificação da deficiência e um grau de incapacidade igual ou superior a 60%. Conforme resulta dos contributos da reflexão na Comissão de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência, além das condições gerais de acesso, para ser um fator promotor de equidade, o regime deve considerar a situação específica de cada pessoa com deficiência sob pena de gerar uma “igualdade cega”. Da auscultação às entidades envolvidas resulta evidente a preocupação de haver “possibilidade de avaliar caso a caso” e a oposição a uma “solução igual para todos os casos”.

Nesse contexto, e tendo em consideração a prática existente, foi equacionada e discutida a introdução de uma avaliação da situação específica dos requerentes do acesso antecipado à reforma por parte de equipas do Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI), que funcionam na Segurança Social e que poderão aferir as condições específicas associadas à saúde da pessoa com deficiência. Esta avaliação, realizada num prisma distinto do atualmente existente na apreciação das situações de invalidez absoluta e relativa, permitirá ir ao encontro das preocupações transmitidas e delimitar um regime de acesso mais equitativo e robusto, permitindo a apreciação da documentação médica, a situação e histórico concretos de cada pessoa, o que poderá ser combinado com uma configuração do regime de acesso à reforma mais favorável em termos de adequação da pensão, sem prejuízo para o equilíbrio na dimensão financeira do sistema de Segurança Social.