



Organização
Internacional
do Trabalho



O Sistema de Pensões em Portugal



O Sistema de Pensões em Portugal

Vítor Junqueira

**Departamento de Proteção Social
Organização Internacional do Trabalho, Genebra**

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2018
Primeira edição 2018

Todos os direitos das publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho são reservados de acordo com o Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos das mesmas, sem autorização, na condição de que a fonte seja indicada. Para direitos de reprodução ou tradução, devem submeter-se os pedidos ao Gabinete de Publicações (Direitos e Autorizações), cuja morada é International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça. Estes pedidos serão bem-recebidos pelo *Bureau* Internacional do Trabalho.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados numa organização de direitos de reprodução podem fazer cópias de acordo com as licenças que lhes foram emitidas para esse fim. Visite www.ifro.org para encontrar a organização de direitos de reprodução no seu país.

Dados de catalogação da OIT

ISBN : 978-92-2-132768-4 (print)
978-92-2-132769-1 (web pdf)

O Sistema de Pensões em Portugal / Organização Internacional do Trabalho, Departamento de Proteção Social (SOCPRO) – Genebra: OIT, 2018

Organização Internacional do Trabalho, Departamento de Proteção Social

As designações utilizadas nas publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho (BIT), que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação dos dados aí descritos não implicam por parte do BIT nenhuma tomada de posição no que diz respeito ao estatuto jurídico de determinado país, zona ou território ou das suas autoridades, nem no que diz respeito ao traçado das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos, estudos e outros textos assinados comprometem, unicamente, os seus autores, não significando a publicação dos mesmos que o BIT subscreva as opiniões neles expressas.

A menção ou omissão de determinada empresa ou de determinado produto ou processo comercial não implica da parte do BIT nenhuma apreciação favorável ou desfavorável.

As publicações do BIT podem obter-se nas principais livrarias e em plataformas de distribuição digital, ou solicitados diretamente através do endereço eletrónico: ilo@turpin-distribution.com.

Para mais informações visite o nosso sítio de internet: <http://www.ilo.org/publns> ou contacte-nos através de: pubvente@ilo.org.

Impresso pelo *Bureau* Internacional do Trabalho, Genebra, Suíça.

Índice

1. Introdução	1
2. Configuração do Sistema Português de Pensões	1
3. Financiamento e Despesa	4
4. Cobertura, Adequação das Pensões, Redução da Pobreza e das Desigualdades	5
5. Desafios	8
6. Conclusão	10
Referências Bibliográficas	11

Lista de Tabelas

Tabela 1. Número de pensões pagas (milhares).....	2
Tabela 2. Projeção da Conta da Segurança Social – algumas rubricas, 2018-2060.....	9

Lista de Caixas

Caixa 1. Outras características técnicas do sistema público de pensões.....	2
---	---

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Evolução da despesa total com pensões da Segurança Social, em % do PIB, 2002-2017.....	4
Gráfico 2. Desagregação teórica da taxa contributiva.....	5
Gráfico 3. Evolução da taxa de pobreza, Portugal, 2003-2016.....	6
Gráfico 4. Os 10 países com maior desigualdade na população idosa (S80/S20), UE, 2016.....	7
Gráfico 5. Projeção da população portuguesa, 2020-2070.....	8

O Sistema de Pensões em Portugal

novembro de 2018

Vítor Junqueira¹

1. Introdução

Por natureza, os sistemas de pensões são habitualmente complexos e o caso português não foge à regra. Para a compreensão do mesmo, importa ter em conta as circunstâncias históricas em que o sistema evoluiu (é feita uma descrição breve deste processo no ponto 2), os aspetos estruturais que o definem (idem), a origem e o destino dos fluxos financeiros que o suportam (ponto 3), a sua implantação e o seu impacto na sociedade portuguesa (ponto 4) e ainda os principais desafios que o futuro lhe coloca (ponto 5).

2. Configuração do Sistema Português de Pensões

Na caracterização dos sistemas de pensões, a Organização Internacional do Trabalho propõe um modelo teórico de quatro pilares²:

- *Pilar zero*, de cobertura universalista, de base não contributiva (geralmente, financiado por impostos) e, por regra, dependente da verificação de condição de recursos;
- *Pilar um*, de base contributiva (financiado pelas contribuições de trabalhadores e das respetivas entidades patronais);
- *Pilar dois*, de carácter complementar, voluntário ou obrigatório, geralmente gerido pelo setor privado, que assenta sobretudo na relação entre trabalhador e entidade empregadora (ex.: fundos de pensões específicos de determinadas empresas);
- *Pilar três*, opcional para o indivíduo e gerido, na maioria dos casos, por fundos privados.

O sistema português de pensões adequa-se bem ao modelo multipilar da OIT, assentando sobretudo nos dois primeiros pilares. No *pilar zero*, encontramos as pensões do regime não contributivo (ex. Pensão Social) ou a garantia de valores mínimos no regime previdencial (complementos sociais atribuídos para efetivação das vulgarmente chamadas pensões mínimas), ao passo que no *pilar um* temos a generalidade das restantes pensões geridas pelo Estado. Ao longo da história recente, este *pilar um* foi, aliás, absorvendo regimes de pensões que se encaixariam no *pilar dois*, principalmente encontrados no setor empresarial público³, no setor bancário⁴ e em outros grupos socioprofissionais. Tanto o pilar dois como o pilar três têm, globalmente, uma importância residual no sistema português de pensões. Em poucas palavras, o sistema atual assume, sobretudo, um carácter público, de repartição (contribuições atuais financiam pensões atuais) e de vinculação obrigatória.

¹ Diretor de Segurança Social do Centro Nacional de Pensões (Instituto de Segurança Social, IP). As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do seu autor e não vinculam a Organização Internacional do Trabalho ou as autoridades públicas portuguesas.

² Desenvolvimento do modelo de três pilares proposto pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 1994).

³ Com a integração no regime geral de segurança social de regimes e caixas outrossa associados a grandes empresas públicas na área dos transportes, telecomunicações, fornecimento de eletricidade, etc.

⁴ Com a integração definitiva dos trabalhadores (no ativo e futuros) daquele setor no regime de Segurança Social, em 2011.

A génese do sistema português de pensões deu-se no período entre as duas grandes guerras mundiais⁵. Depois de uma primeira tentativa falhada em 1919, apenas em 1935, com a publicação da Lei n.º 1884, se conseguiria estabelecer um sistema de Segurança Social, assente sobretudo em caixas sindicais de previdência, um sistema que protegia os trabalhadores por conta de outrem em diversas categorias socioprofissionais, na indústria, no comércio e nos serviços. Também os trabalhadores rurais e das pescas vieram a ser abrangidos por regimes específicos geridos pelas casas do povo e caixas de pescadores que perduraram durante décadas e de cujas regras ainda encontramos eco no sistema atual. Após a revolução de abril de 1974, foi dado o rumo da universalização à Segurança Social portuguesa. “Todos têm direito à Segurança Social”, assim estabelece desde então o primeiro número do artigo 63.º da Constituição de 1976. Aumentaram as eventualidades protegidas, alargou-se o universo de pessoas protegidas e foi introduzido o regime não contributivo, em particular nas pensões, com a criação da designada *pensão social*, ainda em maio de 1974. Passavam, assim, a estar também protegidos na invalidez, velhice e morte, os beneficiários com carreiras contributivas escassas ou inexistentes, desde que se encontrassem em situações de carência económica⁶.

O sistema público de pensões em Portugal é hoje composto por dois grandes regimes: o sistema de pensões da Segurança Social e o regime de proteção social convergente⁷. O primeiro, de maior dimensão, abrange todos os trabalhadores do setor privado, bem como os indivíduos com fracas carreiras contributivas ou até mesmo inexistentes, ao passo que o segundo integra os funcionários públicos admitidos até 2005⁸. Fruto dos esforços de convergência levados a cabo ao longo dos últimos anos, ambos os sistemas têm atualmente regras muito semelhantes entre si.

Tabela 1. Número de pensões pagas (milhares)

	Invalidez	Velhice	Sobrevivência
Segurança Social	174,3	2038,9	707,9
Regime de proteção convergente	481,9		163,8

Fonte: Estatísticas da Segurança Social; CGA, Relatório e Contas 2017

Nota: os números da Segurança Social referem-se a outubro de 2018, enquanto os do regime de proteção convergente se referem a dezembro de 2017.

Caixa 1. Outras características técnicas do sistema público de pensões

Riscos protegidos

No quadro dos riscos protegidos, o sistema de pensões português cobre desde o seu início todas as eventualidades tradicionais, seja no regime contributivo ou no não contributivo: velhice, invalidez e morte.

Regras de cálculo das pensões de velhice e invalidez

O valor de uma nova pensão resulta da média das remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao longo de toda a carreira (remuneração de referência), sobre a qual é aplicada uma taxa de formação que resulta do número de anos daquela carreira, no máximo de 40. Por cada ano de carreira contributiva, considera-se 2,3% para efeitos de taxa de formação⁹. No limite, quem apresentar requerimento de pensão com 40 anos de carreira contributiva, poderá ter direito a uma pensão que corresponde a 92% da sua remuneração de referência.

Esta é a regra geral para quem se inscreveu no regime geral de Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2002. Contudo, quando a reforma de 2002 veio introduzir o cálculo da pensão em função de toda a carreira contributiva, entendeu-se fazê-lo de forma progressiva, na forma de um cálculo ponderado entre regras antigas e novas, em que a cada ano que passe se dá maior peso ao cálculo pelas regras novas¹⁰. Pelas regras antigas, era dada primazia aos últimos anos de contribuições, sendo a pensão calculada com base nos melhores 10 dos últimos 15 anos, correspondendo a taxa de formação a 2% por cada ano de contribuições, com os limites globais de 30% e 80%.

⁵ Contudo, a proteção na velhice por via de pensões tem antecedentes em Portugal. Já em 1885 havia sido criada a Caixa Nacional de Aposentações, que abrangia todos os funcionários públicos da metrópole. Outras caixas socioprofissionais também surgiram nesta época.

⁶ A pensão social depende da verificação de condição de recursos desde 1980.

⁷ Também habitualmente designado pelo nome da entidade que gere o regime: Caixa Geral de Aposentações (CGA).

⁸ De uma forma geral, os novos funcionários públicos admitidos desde 1 de janeiro de 2006 passaram a integrar o regime geral da Segurança Social.

⁹ 2,3% corresponde à taxa anual máxima, aplicável às remunerações de referência (remunerações médias) mais baixas. A taxa de formação usada no cálculo por recurso a carreiras completas é regressiva, sendo portanto inferior para remunerações de referência mais elevadas.

¹⁰ Este cálculo ponderado tenderá a desaparecer na década de 2040.

Idade legal de reforma

Até 2013, a idade de reforma encontrava-se fixada por lei nos 65 anos, ainda que desde 2008 e por força da entrada em vigor do Fator de Sustentabilidade, só alguns meses depois do cumprimento daquela idade se pudesse obter uma pensão sem penalização, o que apontava para uma idade de reforma *de facto* além dos 65 anos. Em 2014, a idade legal de reforma subiu para os 66 anos e, em 2016, começou a evoluir todos os anos em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos¹¹. Em 2018, por exemplo, está fixada nos 66 anos e quatro meses.

Fator de Sustentabilidade

Trata-se de um fator de redução do valor da pensão, atualizado todos os anos em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos. Foi introduzido na reforma da Segurança Social de 2007, como forma de melhorar a sustentabilidade financeira do sistema português de pensões face aos desafios demográficos que se colocam. Era aplicado a todas as novas pensões, sendo que a partir de 2014, passou a incidir apenas sobre as novas pensões antecipadas. Em 2018, o Fator de Sustentabilidade corresponde a 14,5%, ou seja, de uma forma geral, as novas pensões antecipadas iniciadas em 2018 têm uma redução no seu valor na ordem dos 14,5%, sendo expectável que continue a aumentar nos próximos anos, tal como até aqui, em função do crescimento da longevidade dos portugueses. Dado que o seu propósito inicial de servir como instrumento de flexibilização da decisão de início de pensão em conjugação com a idade de reforma¹² se encontra esgotado na nova forma de definição da idade legal de reforma, as entidades responsáveis têm vindo a ponderar a sua eliminação do quadro de regras de cálculo das pensões.

Antecipação

Atualmente, é permitida a antecipação de reforma aos 60 anos de idade, desde que o trabalhador possua uma carreira contributiva de 40 anos, no mínimo. São aplicadas penalizações: primeiro, em função da distância à idade legal de reforma em vigor (0,5% por cada mês) e, segundo, por aplicação do Fator de Sustentabilidade¹³. Existe ainda um regime específico de antecipação a partir dos 57 anos para beneficiários em situação de desemprego de longa duração, bem como regimes específicos de menor dimensão para profissões de desgaste rápido.

Bonificações por adiamento

A manutenção no mercado de trabalho e adiamento da reforma além da idade legal de reforma é bonificada.

Atualização de pensões

Desde 2007 que, apesar de algumas exceções pelo meio, as pensões são atualizadas em função da evolução dos preços e do crescimento económico. A atualização é feita por escalões, sendo as pensões de maior valor atualizadas com menor intensidade que as de valor mais baixo.

¹¹ Em traços gerais, 2/3 dos ganhos de longevidade são refletidos no avanço da idade de reforma, todos os anos.

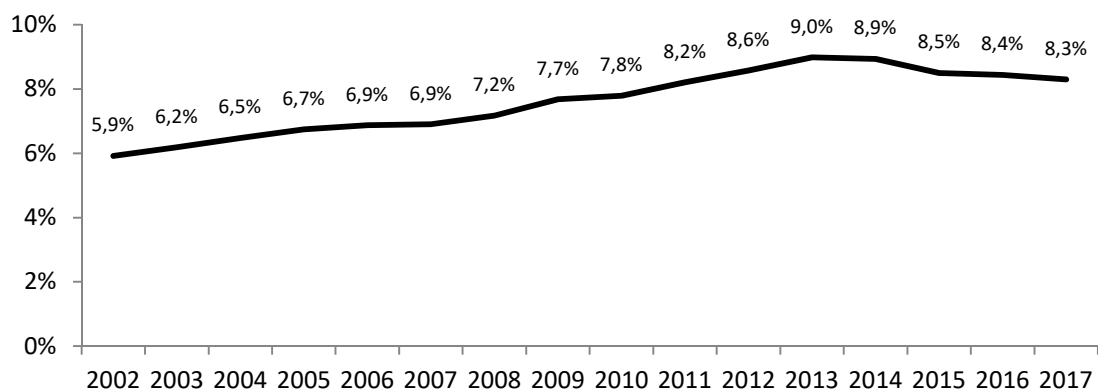
¹² No paradigma inicial, introduzido pela reforma de 2007, o trabalhador podia prolongar a sua permanência no mercado de trabalho e, assim, compensar por via de bonificações, o efeito do Fator de Sustentabilidade. Ou seja, ao trabalhador cabia uma opção balizada entre dois limites: reformar-se e aceitar no valor da pensão reduzida o custo da sustentabilidade futura do sistema, ou adiar a reforma e, por essa via, através de mais contribuições para o sistema e do adiamento do início do pagamento da pensão, também contribuir para a melhoria da sustentabilidade. Com a alteração do conceito de idade legal de reforma em 2014, essa opção deixou de existir, passando o Fator de Sustentabilidade a ser apenas mais um elemento penalizador das antecipações.

¹³ Recentemente (outubro de 2017), foram introduzidas regras específicas que permitem a quem tenha carreiras contributivas muito longas (48 ou mais anos de carreira ou até mesmo 46 e mais anos de carreira, em conjugação com outras condições específicas) poder-se reformar, sem qualquer penalização, a partir dos 60 anos.

3. Financiamento e Despesa

Em termos de financiamento e despesa¹⁴, constata-se que a despesa total com pensões da Segurança Social (todas as eventualidades) atingiu os 16 011 milhões de euros, em 2017, correspondente a 8,3% do PIB^{15,16}.

Gráfico 1. Evolução da despesa total com pensões da Segurança Social, em % do PIB, 2002-2017



Fontes: MTSSS/IGFSS, INE

No Regime Convergente de Proteção Social, a despesa para o mesmo ano foi de 8657 milhões de euros. Ou seja, a despesa total com pensões públicas atingiu os 24,7 mil milhões de euros em 2017, correspondentes a cerca de 12,8% do PIB.

Nas pensões da Segurança Social, cerca de três quartos da despesa são destinados ao pagamento das pensões do sistema previdencial (regime contributivo)¹⁷. Este sistema é financiado maioritariamente por contribuições das entidades empregadoras e quotizações dos trabalhadores, transferências do Orçamento do Estado e transferências de outras entidades¹⁸. Já as pensões de carácter não contributivo (bem como os *complementos sociais* que incorporam as pensões mínimas do regime geral) são essencialmente financiadas pelo Orçamento do Estado e pela consignação de receitas fiscais (*IVA Social*). Para o futuro, as autoridades têm vindo a equacionar fontes alternativas de financiamento.

Na generalidade, as contribuições para a Segurança Social estão associadas a uma taxa fixa aplicada sobre as remunerações de 34,75%, repartida entre trabalhadores (11%) e entidades empregadoras (23,75%)¹⁹. Estas taxas representam o total da contribuição, i.e., para cobertura de todos os riscos protegidos. Na desagregação teórica da taxa, as contribuições para pensões representam cerca de 26,94% das remunerações.

¹⁴ Os dados apresentados e analisados neste ponto referem-se essencialmente à Segurança Social, a menos que seja explicitada referência ao regime de proteção social convergente.

¹⁵ Excluindo o regime especial substitutivo dos bancários, com despesa de 469,1 milhões de euros em 2017, financiada diretamente pelo Orçamento do Estado.

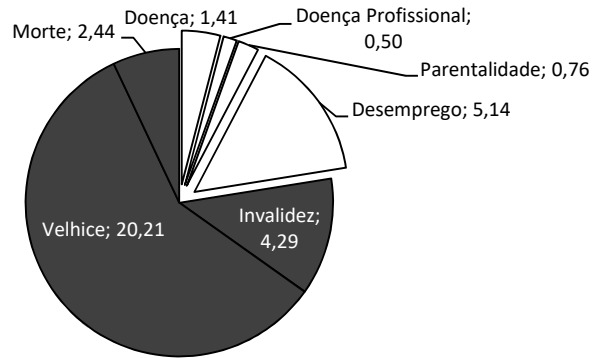
¹⁶ Em 2016, esta despesa correspondia a 8,4% do PIB, sendo que a despesa exclusiva com o sistema previdencial (contributivo) atingia os 6,4%.

¹⁷ Com a Lei de Bases de 2007, a Segurança Social vê-se estruturado em três sistemas: previdencial, proteção social e cidadania (prestações de natureza não contributiva, universal ou de assistência social) e complementar.

¹⁸ Por exemplo, transferências da CGA para efetivação da sua responsabilidade no pagamento das pensões unificadas – pensões que resultam de carreiras mistas (setores público e privado), ficando o último regime responsável pelo pagamento da pensão final ao beneficiário, sendo compensado por transferências do outro regime.

¹⁹ Esta é a taxa contributiva aplicável aos trabalhadores por conta de outrem, também frequentemente designada por taxa social única. Outros regimes, como é o caso dos trabalhadores independentes ou dos membros de órgãos estatutários, entre outros, têm taxas diferentes associadas.

Gráfico 2. Desagregação teórica da taxa contributiva



A Segurança Social portuguesa dispõe ainda do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), um fundo criado em 1989 com o fim de garantir estabilidade futura face a défices orçamentais. O FEFSS estava valorizado em 14,1 mil milhões no final de 2015.

4. Cobertura, Adequação das Pensões, Redução da Pobreza e das Desigualdades

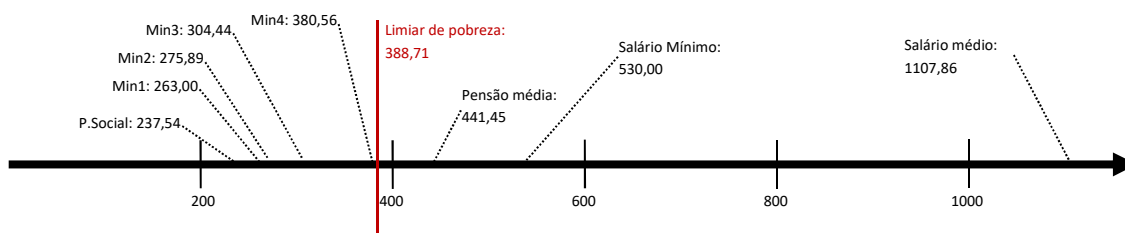
O sistema de pensões português cobre atualmente a generalidade da população. Por um lado, todos os trabalhadores (e as respetivas entidades empregadoras, no caso dos trabalhadores por conta de outrem) estão obrigados a contribuir para um regime de proteção social, com proteção na velhice, invalidez ou morte. Por outro, para os casos de integração fraca ou nula no mercado de trabalho, o regime não contributivo garante níveis de proteção mínimos, quase sempre sujeitos a condição de recursos.

Constituindo as pensões a principal e até a única fonte de rendimento para a maioria dos pensionistas, é de esperar que aquelas tenham um impacto forte na redução da pobreza. Contudo, o efeito é de alcance limitado, contribuindo para o alívio da intensidade da pobreza, mas com menor eficácia na redução da incidência da pobreza. A pensão média de velhice da Segurança Social era, em 2016, 441,45 euros, o que correspondia a apenas 39,8% do salário médio nacional²⁰, 1107,86 euros. As próprias pensões mínimas e a pensão social apresentavam, para aquele mesmo ano, valores inferiores ao limiar de pobreza²¹.

²⁰ Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem (MTSSS/GEP, 2016).

²¹ Este referencial, utilizado nos estudos sobre pobreza monetária relativa, constitui o ponto abaixo do qual se considera que os indivíduos se encontram em situação de pobreza.

Figura 1. Valores de pensão mínima e social confrontados com limiar de pobreza e outros referenciais, 2016

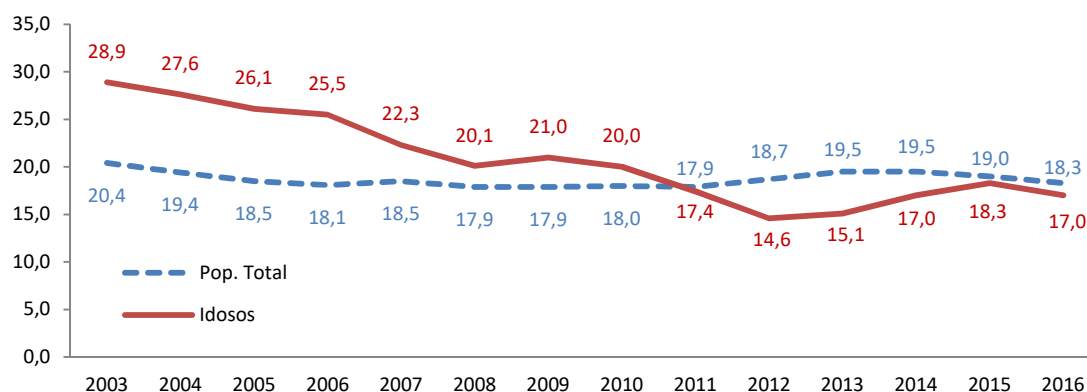


Fonte: Lei; INE; MTSSS/GEP

Nota: Min1, Min2, Min3 e Min4 referem-se aos quatro níveis de valores mínimos garantidos em função de escalões de carreira contributiva.

Desde a revolução de abril e até à década passada, alguns setores políticos alimentaram a ideia de que seria possível fazer convergir as pensões mínimas com o valor do salário mínimo. Contudo, veio a tornar-se claro que tal não seria financeiramente sustentável, ao que se aliava um outro motivo determinante: as pensões mínimas nunca seriam, pela sua natureza, eficientes no combate à pobreza. Ao não estarem dependentes de condição de recursos, não é garantido que as pensões mínimas se dirijam exclusivamente aos indivíduos e famílias que mais delas necessitam. Um estudo do início da década passada demonstrava que “só 31,25% das pessoas que vivem em agregados familiares recebendo pensões mínimas são pobres” (Gouveia, Rodrigues, 2003). Foi nesse contexto que, em 2006, viria a surgir uma nova prestação especialmente destinada aos pensionistas mais carenciados, o Complemento Solidário para Idosos. Esta prestação veio complementar os rendimentos dos idosos mais pobres, com consequências significativas na redução da pobreza nas faixas etárias mais avançadas.

Gráfico 3. Evolução da taxa de pobreza, Portugal, 2003-2016



Fonte: INE, ICOR 2004-2017

Como se vê, de uma taxa de pobreza significativa nos idosos em 2003 (28,9%), reduziu-se progressivamente até aos 17% em 2016, tornando-se inferior à taxa de pobreza para toda a população. Entre 2012 a 2015, verificou-se um recrudescimento do fenómeno, durante a aplicação do Programa de Ajustamento. No gráfico é possível ver o impacto do Complemento Solidário para Idosos a partir de 2007.

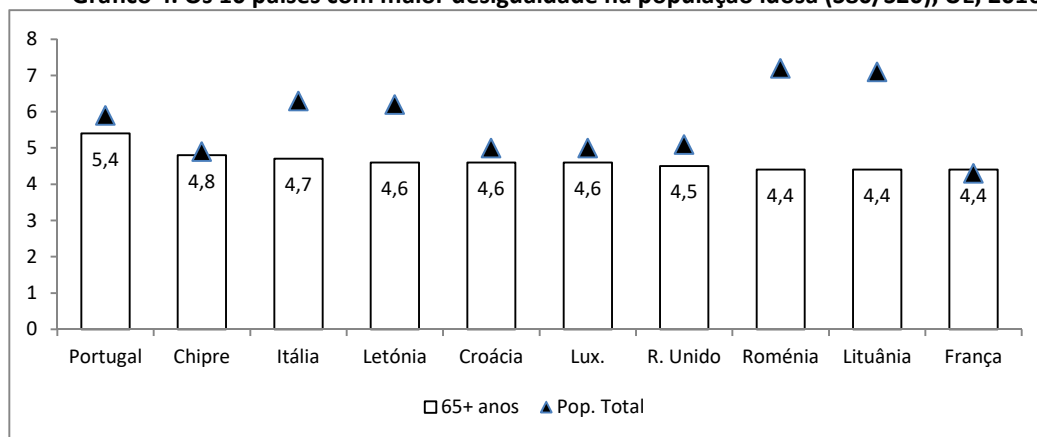
A pobreza em Portugal está associada a elevados índices de desigualdade. Tal verifica-se na população global, mas também ao nível dos mais idosos. A distribuição de rendimentos entre os indivíduos com 65 ou mais anos de idade revela níveis de desigualdade particularmente elevados. Entre aqueles, os 20% mais ricos ganhavam, em 2016, 5,4 vezes mais do que os 20% mais pobres, o que não é muito diferente do que se verifica quando se considera toda a população: 5,7²².

²² INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR) 2017. O indicador citado é o S80/S20, o qual compara os rendimentos auferidos pelos indivíduos com maiores rendimentos com aqueles que se encontram no extremo oposto da distribuição.

Contudo, importa reter que um sistema de pensões como o português é, dentro de certos limites, um espelho dos rendimentos de trabalho gerados no mercado, em consequência do princípio da contributividade²³. É um sistema de 1.º pilar, como se abordou no ponto 2, mas, como também aí se referiu, não visa garantir apenas proteção básica no combate à pobreza, mas também providenciar rendimentos substitutivos do trabalho adequados face ao histórico contributivo de cada indivíduo.

Neste contexto, sendo Portugal um dos países mais desiguais da Europa, com o fenómeno a gerar-se essencialmente no domínio dos rendimentos de mercado – neste contexto, os rendimentos de trabalho –, também nas pensões surgem disparidades significativas. Portugal era, aliás, o país mais desigual da União Europeia no que diz respeito à população idosa, em 2016.

Gráfico 4. Os 10 países com maior desigualdade na população idosa (S80/S20), UE, 2016



Fonte: Eurostat, EU-SILC 2017

Perante estes resultados, é de se concluir que as pensões são geradoras de desigualdades. A partir da metodologia de decomposição aditiva da desigualdade proposta por Shorrocks (1983), Rodrigues et al. (2016) identificaram que, em 2014, as pensões contribuíam em 32% para a desigualdade verificada na distribuição de rendimentos em Portugal. Ainda assim, menos do que nos rendimentos de mercado (rendimentos de trabalho, rendimentos mobiliários e imobiliários, etc.), onde o contributo era de 131%²⁴. Se, por um lado, o número de pensionistas é inferior ao de trabalhadores e outros detentores de rendimentos de mercado (logo, *menor* efeito nas desigualdades globais), convém ainda ter-se presente que intervém, no cálculo de uma pensão, alguns mecanismos redistributivos que fazem diminuir a amplitude das disparidades transmitidas pelo mercado, a saber:

- *Taxa de formação de pensão.* O valor de uma pensão resulta, em termos gerais, da média das remunerações sobre as quais incidiram contribuições ao longo da vida de trabalho e do número de anos dessa mesma carreira. Por cada ano de trabalho, é atribuída uma percentagem -- a taxa de formação -- daquela remuneração média, também designada por remuneração de referência. No modelo atual e para o cálculo da pensão em função de toda a carreira contributiva, a taxa de formação tem um cálculo marginal e progressivo. Por exemplo, em 2018, um trabalhador que se apresente com uma remuneração de referência de 400 euros/mês, terá a taxa de formação máxima de 2,3% por cada ano de carreira contributiva. Um outro trabalhador com uma remuneração cinco vezes superior (2000 euros/mês), já terá uma taxa de formação de 2,22%. Se ambos tiverem 40 anos de carreira, o primeiro terá uma taxa de formação global de 92%, ao passo que o segundo terá 88,8%.

²³ Artigo 54.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007): “O sistema previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações”. A expressão “relação sinalagmática direta” vincula a ligação direta entre contribuições e proteção.

²⁴ O contributo dos rendimentos de mercado é superior a 100%, uma vez que é também considerado o contributo negativo das contribuições para a Segurança Social (-13%) e dos impostos diretos (-52%). Outras transferências sociais além das pensões têm um contributo para as desigualdades de 2%.

- *Limitação máxima do valor da pensão.* O valor final de uma pensão está limitado, sob certas condições²⁵, a 12 Indexantes de Apoios Sociais (IAS)²⁶, o que em 2018 corresponde a 5146,80 euros/mês.
- *Pensões mínimas.* Aos pensionistas é garantido um conjunto de valores mínimos de pensão, fixados em função da dimensão da sua carreira contributiva²⁷, pelo que num número significativo de casos a pensão atribuída é mais elevada do que aquela que resultaria em exclusivo das contribuições efetuadas ao longo da idade ativa.

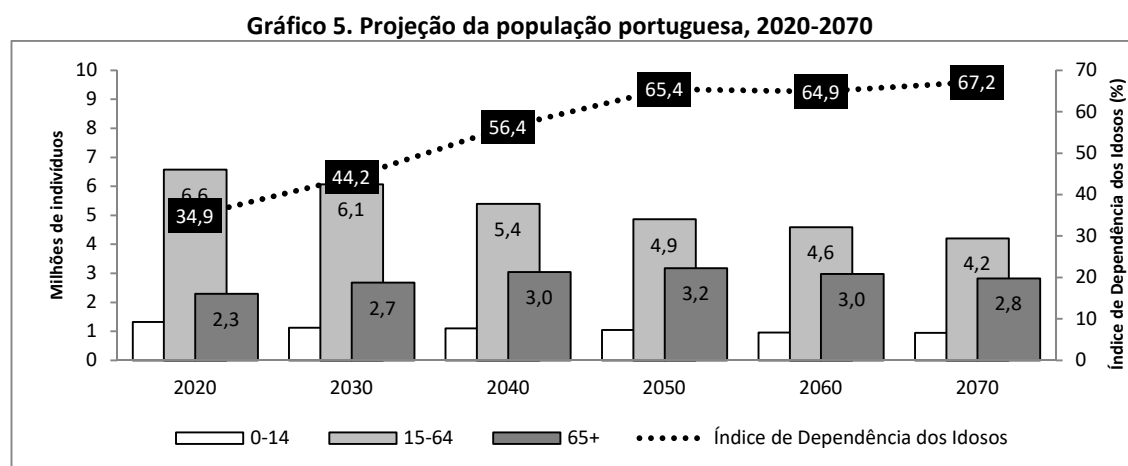
5. Desafios

O sistema público de pensões português enfrenta, à semelhança dos seus parceiros europeus, dois desafios de grande envergadura e oponentes entre si: adequação e sustentabilidade.

Como vimos no ponto anterior, é desejável que o sistema de pensões possa garantir rendimentos substitutivos aos do trabalho que não só evitem conduzir os pensionistas à pobreza, como também não permita cortes abruptos na transição entre atividade e inatividade.

Mas, por outro lado, a sociedade portuguesa, à semelhança de outras sociedades desenvolvidas, enfrenta alterações que se preveem vir a ser disruptivas. Por um lado, prevê-se uma acentuada diminuição da população total, mas a maior preocupação reside na tendência acentuada de envelhecimento, o que coloca em perigo a sustentabilidade financeira do sistema de pensões – bem como a do sistema de saúde, entre outros efeitos.

As projeções demográficas apontam para que, em pouco mais de 30 anos, o número de idosos, quando comparado com a população em idade ativa, quase duplique. De acordo com as projeções demográficas da Comissão Europeia (CE, 2017), Portugal e Grécia são os países onde se espera um envelhecimento mais marcado.



Fonte: CE/AWG, The 2018 Ageing Report - Underlying Assumptions & Projection Methodologies (2017)

O Índice de Dependência dos Idosos corresponde à população com 65 ou mais anos expressa em % da população em idade ativa (15-64 anos). Por cada 100 indivíduos em idade ativa, existirão 34,9 idosos em 2020. Mas em 2050, pela mesma projeção, o rácio quase duplica, passando a haver 65,4 idosos por cada 100 indivíduos em idade ativa, o que evidencia o envelhecimento rápido e acentuado que a sociedade portuguesa poderá vir a sofrer nos próximos anos, com consequências negativas para o sistema de pensões.

²⁵ Este limite é aplicado maioritariamente a pensões cujo valor resulte essencialmente do cálculo pela fórmula antiga, que recorria aos anos mais recentes. Quando a remuneração de referência relativa à carreira completa é suficientemente elevada, não é aplicado limite ao valor da pensão, em respeito pelo princípio da contributividade.

²⁶ Valor referencial usado na atribuição de prestações sociais e outros apoios públicos. Valor em 2018: 428,90 euros.

²⁷ Valores em 2018, para o regime geral de segurança social: 269,08 euros/mês para pensionistas com carreiras contributivas inferiores a 15 anos; 282,26 euros/mês, em carreiras de 15 a 20 anos; 311,47 euros/mês, em carreiras de 21 a 30 anos; e 389,34 euros/mês em carreiras de 31 ou mais anos. No regime convergente (funcionários públicos), aplica-se uma tabela diferente.

Num sistema de repartição como é o sistema de pensões português, em que as pensões são financiadas pelas contribuições sobre os rendimentos de trabalho do mesmo momento temporal, o agravamento do desequilíbrio nas volumetrias entre população idosa e população ativa terá consequências graves do ponto de vista financeiro.

O desafio aqui patente é bem conhecido da comunidade científica e política, tendo vindo a ser, ao longo dos anos recentes, estudadas e tomadas medidas com o objetivo de contrariar o impacto negativo do envelhecimento da população:

- *Reformas de 2000/2002*: introdução do cálculo de pensão com base nas remunerações de toda a carreira contributiva, prevalecendo contudo as regras antigas (melhores 10 anos dos últimos 15) se o valor da pensão fosse mais favorável.
- *Reforma de 2007*: introdução do Fator de Sustentabilidade (ver ponto 2), indexado à Esperança Média de Vida aos 65 anos e integração progressiva, sem salvaguarda do melhor resultado, do cálculo em função da carreira completa.
- *Alterações de 2014*: avanço da idade legal de reforma e indexação da mesma à Esperança Média de Vida aos 65 anos.

Estas reformas e alterações têm tido a capacidade de adiar a data esperada para o colapso financeiro do sistema no pressuposto de que não é tomada qualquer medida adicional. No mais recente relatório de sustentabilidade financeira da Segurança Social publicado pelo Governo como anexo dos relatórios que acompanham as propostas de lei do Orçamento de Estado, previa-se para um crescimento da despesa com pensões do sistema previdencial (contributivo) da Segurança Social até ao nível máximo de 8,5%, em 2040. Nas mesmas projeções, os primeiros saldos negativos do sistema previdencial ocorrerão na segunda metade da década de 2020, sendo que o FEFSS poderá esgotar-se no final da década de 2040.

Tabela 2. Projeção da Conta da Segurança Social – algumas rubricas, 2018-2060

	2020	2030	2040	2050	2060
Contribuições e quotizações	8,6%	8,6%	8,6%	8,6%	8,6%
Pensões	6,9%	7,8%	8,5%	8,2%	7,8%
FEFSS	9,2%	12,0%	6,2%	-	-

Fonte: MF, Relatório do OE 2019

Os resultados de outras projeções, como as da Comissão Europeia, no âmbito dos trabalhos do *Ageing Working Group* (AWG), apontam para evoluções semelhantes. No último relatório, de 2018, espera-se que a despesa total com pensões públicas (todas as pensões, portanto) venha a atingir 14,7% do PIB por volta de 2040, para a partir daí iniciar uma lenta rota de decréscimo. A maior parte desta despesa será associada a pensões de velhice, que nestas projeções atinge 12,1% do PIB pela mesma altura (CE, 2018)²⁸.

²⁸ A leitura dos resultados obtidos nestes exercícios de projeção que não se resume às grandes tendências deve sempre merecer as devidas cautelas, contudo, já que diversos fatores, desde as situações de partida aos pressupostos assumidos, proporcionam uma grande amplitude de resultados possíveis. Por exemplo, no exercício proposto pela Comissão Europeia, assume-se que se mantém, ao longo do tempo da projeção, que os indivíduos continuam a reformar-se às mesmas idades que atualmente. Ora, perante a perspectiva de aumento da idade legal de reforma e do Fator de Sustentabilidade em função da evolução da esperança média de vida, assumir que não há qualquer alteração comportamental por parte dos indivíduos conduzirá a uma redução acentuada das taxas de substituição destas pensões, devido ao agravamento das penalizações – mas tal poderá não ser efetivamente assim se os indivíduos vierem, pelo menos em parte, a reformar-se mais tarde do que as gerações atuais. Como tal, a despesa projetada poderá vir a ser superior à que foi estimada no pressuposto de que não há alteração comportamental.

6. Conclusão

O sistema português de pensões é público, universal e vinculativo. Apesar de a universalização ter ocorrido mais tardiamente do que a de outros estados europeus, o sistema apresenta hoje um grau de amadurecimento razoável, abrangendo a generalidade da população e garantindo direitos de pensão ajustados às carreiras contributivas dos novos pensionistas. Ainda assim, as limitações do mercado de trabalho, designadamente o risco de instabilidade no acesso ao trabalho ao longo de uma vida, por um lado, e os elevados níveis de desigualdades remuneratórias geradas no mercado de trabalho, por outro, colocam desafios ao nível da adequação das pensões atuais e futuras. Ao desafio da adequação opõe-se, contudo, o desafio da sustentabilidade financeira. Num contexto de envelhecimento acentuado da sociedade portuguesa, já iniciado e com perspectivas de agravamento nas próximas décadas, será colocada maior pressão sobre o sistema de pensões (e não só – o envelhecimento demográfico, na medida do que está previsto, coloca questões importantes ao nível da própria sustentabilidade social e civilizacional da sociedade europeia). As autoridades portuguesas têm vindo a adotar medidas que trouxeram maior rigor ao processo de atribuição de uma pensão, tanto ao nível do acesso como do cálculo, com o objetivo de promover a sustentabilidade futura.

Referências Bibliográficas

Banco Mundial. 1994. *Averting the Old Age Crisis - Policies to Protect the Old and Promote Growth* (Washington). Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>

Caixa Geral de Aposentações. 2018. Relatório e Contas 2017. Disponível em:

<https://www.cga.pt/relatoriocontas.asp>

Comissão Europeia. 2017. *The 2018 Ageing Report - Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Institutional Paper 065. Disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

Comissão Europeia. 2018. *The 2018 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 079. Disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf

Conselho das Finanças Públicas. 2018. Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2017 – Relatório do Conselho das Finanças Públicas n.º 06/2018. Disponível em: http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2017/06/CFP-REL-05-2017_PT.pdf

Gouveia, M.; Rodrigues, C.F. 2003. Para que Servem as Pensões Mínimas? (Lisboa, Banco de Portugal). Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/02_mgouveia.pdf

Instituto Nacional de Estatística. 2017. Rendimento e Condições de Vida 2017 (dados provisórios). Disponível em:

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=281441156&DESTAQUESmodo=2

Ministério das Finanças. 2018. Orçamento do Estado 2019 – Relatório. Disponível em:

<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2019/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2019.pdf>

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. 2018. Conta da Segurança Social 2016.

Disponível em: <http://www.seg-social.pt/publicacoes?bundleId=15671250>

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. 2018. Estatísticas da Segurança Social.

Disponível em: <http://www.seg-social.pt/estatisticas>

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. 2018. Execução Orçamental da Segurança Social. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/publicacoes?bundleId=16020840>

Neves, I. 2001. Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social (Coimbra, Coimbra Editora).

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2018. *OECD Pensions Outlook 2018* (Paris). Disponível em: https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2017. *Pensions at a Glance 2017 - OECD and G20 Indicators* (Paris). Disponível em: https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2016. *OECD Pensions Outlook 2016* (Paris). Disponível em: https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2015. *Pensions at a Glance 2015 - OECD and G20 Indicators* (Paris). Disponível em: https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2014. *OECD Pensions Outlook 2014* (Paris). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264222687-en>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2013. *Pensions at a Glance 2013 - OECD and G20 Indicators* (Paris). Disponível em: https://doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

Organização Internacional do Trabalho, 2017. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (Genebra). Disponível em: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm

Organização Internacional do Trabalho. 2018. *The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems*. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55234>

Rodrigues, C.F.; Figueiras, R.; Junqueira, V. 2016. Desigualdade dos Rendimentos e Pobreza em Portugal - As Consequências Sociais do Programa de Ajustamento (Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos). Disponível em: <https://www.ffms.pt/FileDownload/a98e63bd-0e40-436f-926c-68e800225fd2/desigualdade-do-rendimento-e-pobreza-em-portugal>

Rodrigues, P.G.; Pereira, A.M. 2007. A Reforma das Pensões em Portugal – Uma Análise de Equilíbrio Geral Dinâmico (Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento).

Shorrocks, A.F. 1983. *The impact of Income Components on the Distribution of Family Incomes*. Quarterly Journal of Economics, n.º 98, pp 311-326.

