



Organização
Internacional
do Trabalho

▶ Pensão de reforma antecipada: Diversidade de regimes e soluções

Fevereiro de 2026

Introdução

No contexto da implementação do Projeto ACTION/Portugal, e em particular nas atividades desenvolvidas em Cabo Verde em colaboração com as entidades cabo-verdianas responsáveis pela implementação da Proteção Social, nomeadamente o Instituto Nacional de Proteção Social (INPS), surgiu a necessidade da recolha e sistematização de conhecimento técnico sobre diferentes modalidades e regimes de acesso antecipado à pensão de velhice, tendo em vista apoiar processos de reflexão nacional sobre a introdução de um regime de pensão antecipada no sistema de pensões.

Atualmente não existe no país um regime de pensão antecipada. Por vezes são acordadas entre trabalhadores e empregadores soluções *ad hoc* que permitem ao trabalhador antecipar a idade de passagem à inatividade, sem cessação do pagamento de contribuições sociais. Nestas situações o empregador suporta os custos com as contribuições no período pré-reforma até o trabalhador atingir a idade de acesso à pensão de velhice. Estas possibilidades não estão ao alcance de todos os trabalhadores, o que origina situações de desigualdade e de risco potencial para a saúde e bem-estar, no caso de profissões de mais exigência física e desgaste.

O objetivo desta nota técnica é, assim, de proporcionar um levantamento global das diferentes modalidades de pensão antecipada, suas tendências de evolução ao longo do tempo, vantagens e inconvenientes, permitindo compreender as especificidades dos vários regimes existentes nas várias regiões do mundo, incluindo aqueles que se dirigem a profissões específicas, consideradas de desgaste rápido.

Enquadramento

A nível mundial, em 2023, 79,6 por cento da população acima da idade legal de reforma estava coberta por sistemas de pensões, permanecendo 165 milhões de pessoas sem acesso a pensão. Da população coberta, apenas 39,4 por cento

beneficiava de pensões de base contributiva (regime obrigatório) com uma acentuada desigualdade de género – 32,6 por cento das mulheres idosas estão cobertas por estas pensões o que compara com 46,3 por cento dos homens. No continente africano as proporções são de 24,1 por cento (global), 17,2 por cento (mulheres) e 31,2 por cento (homens), evidenciando a baixa participação das mulheres no emprego formal. Uma proteção adequada na velhice continua assim a ser um desafio para muitos trabalhadores, como as mulheres, os trabalhadores com empregos mal remunerados, os que se encontram em situações de emprego informal ou precário, pessoas a trabalhar na agricultura, bem como migrantes.

As mulheres são particularmente expostas a baixos rendimentos na velhice pelo seu peso mais elevado no trabalho não remunerado, como o trabalho doméstico e os cuidados familiares, o que provoca menor participação no mercado de trabalho e mais interrupções nas carreiras, mas também pelo seu peso desproporcional na economia informal, com menos opções de trabalho digno.

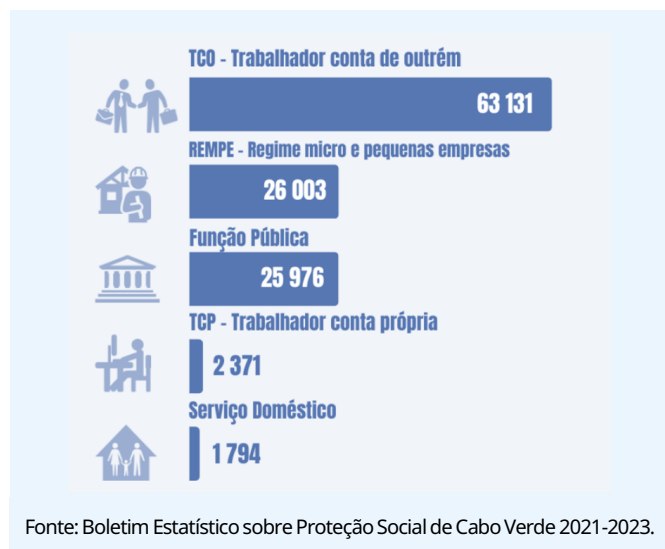
Olhando para o que se perspetiva que venham a ser os futuros pensionistas, cerca de 58,5 por cento da população mundial com 15 ou mais anos estava a contribuir para um sistema de pensões, sendo esta proporção de 14,6 por cento no continente africano, revelando o grande peso da economia e emprego informal nestes países (OIT, 2024).

Em Cabo Verde, em 2023, o INPS contabilizava 119 275 segurados ativos, cerca de 56,9 por cento da população ativa e 63,5 por cento da população empregada. Os segurados repartiam-se por 48 por cento do sexo feminino e 52 por cento do sexo masculino. Na sua maioria, os segurados são trabalhadores por conta de outrem, e trabalhadores do regime de micro e pequenas empresas.

► Pensão de reforma antecipada

Diversidade de regimes e soluções

► Gráfico 1. Distribuição dos segurados ativos por regime em Cabo Verde, 2023

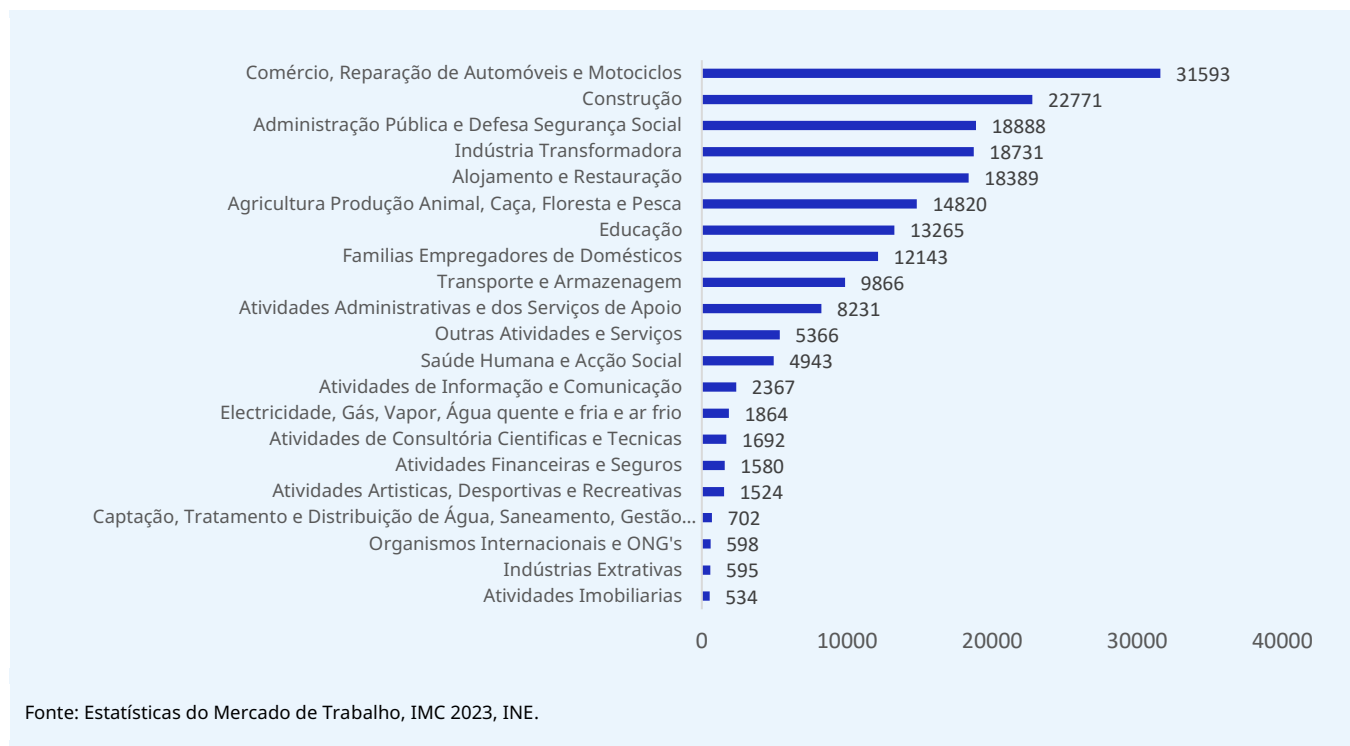


O emprego em Cabo Verde é mais vasto que o universo de segurados, uma vez que nem todos os trabalhadores trabalham na economia formal ou possuem um emprego formal. Em 2023 cerca de 49 por cento do emprego era informal com uma taxa de informalidade superior a 70 por

cento nos concelhos de São Miguel, Santa Cruz e Ribeira Grande (ilha de Santiago), Mosteiros e Santa Catarina do Fogo (ilha do Fogo).¹ A distribuição setorial do emprego em Cabo Verde é relevante quando se analisa a possibilidade de introdução de regimes de pensão antecipada para determinados grupos ou profissões.

Mais de metade da população empregada em Cabo Verde trabalha em cinco ramos de atividade: no Comércio e Reparação de Automóveis e Motociclos (17 por cento), na Construção (12 por cento), Administração Pública e Defesa (10 por cento), Indústria Transformadora (10 por cento) e Comércio e Restauração (10 por cento). Apenas 0,3 por cento da população empregada trabalha nas indústrias extrativas, um setor coberto em muitos países por regimes especiais de pensão antecipada para trabalhos árduos. Neste setor apenas estavam registados em 2023, no INPS, 190 trabalhadores um número muito inferior aos dados do emprego compilados pelo INE para este ano (595). Também na construção os segurados registados em 2023 eram 5 465, o que compara com os 22 771 trabalhadores identificados pelo INE, uma proporção de apenas 24 por cento.

► Gráfico 2. Distribuição da população empregada em Cabo Verde por ramo de atividade (nº de trabalhadores), 2023



¹ Dados do INE – IMC 2023.

Para se aceder a uma pensão de velhice em Cabo Verde os trabalhadores segurados deverão preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- 65 anos de idade ou mais (homens) ou 60 anos de idade ou mais (mulheres).
- Ter completado o prazo de garantia, que é de 15 (quinze) anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações no INPS.
- Não ter atividade profissional ativa.²

Se um trabalhador se quiser reformar antes da idade legal terá de chegar a um acordo com a entidade empregadora que suportará os custos de transição para a pensão de velhice.

Caso esteja incapacitado para o trabalho poderá ainda aceder à Pensão de Invalidez, uma prestação monetária atribuída a segurados em situação de incapacidade permanente para o exercício da atividade laboral, que ainda não atingiram a idade de reforma. As condições de acesso a esta prestação são:

- Ter completado o prazo de garantia (5 ano civis), seguidos ou interpolados, com registo de remunerações.
- Ter incapacidade definitiva para o exercício de atividade profissional igual ou superior a de 66 por cento e que não seja resultante de acidente de trabalho ou doença profissional.
- Ter incapacidade para o trabalho reconhecida pela Comissão de Verificação de Incapacidades.
- Ter idade inferior à idade exigida para reforma por velhice.

Em 2023 existiam 6715 beneficiários da pensão de velhice e 611 beneficiários da pensão de invalidez. Os indivíduos em situação de vulnerabilidade, que não qualificam para a proteção social obrigatória, podem ainda beneficiar das pensões sociais – neste mesmo ano o CNPS atribuiu uma pensão social básica a 25 863 beneficiários e uma pensão social de invalidez a 5 059 beneficiários.³

Normas internacionais do trabalho: pensões e idade de reforma

Desde 1919, data da sua fundação, que a OIT tem vindo a promover níveis adequados de proteção social em todas

as fases do ciclo de vida. Garantir a segurança de rendimento para indivíduos na velhice é uma dimensão fundamental do direito à segurança social, condição para a redução das vulnerabilidades e igualmente fator de reforço da resiliência no contexto das alterações climáticas. A este nível os sistemas públicos de pensão desempenham um papel essencial combinando mecanismos de natureza contributiva e não contributiva para garantir estabilidade de rendimentos e condições de vida aos idosos, apoios que poderão ser complementados por outros serviços como cuidados de saúde, assistência domiciliária e cuidados de longa duração, que são essenciais para garantir uma vida digna na velhice (OIT, 2024).

A segurança de rendimentos na velhice tem impactos numa alimentação saudável, na manutenção de condições de habitação adequadas, e no acesso a atividades que contribuem para um envelhecimento ativo e saudável. Desempenha, por isso, um papel na mitigação da pobreza e redução de vulnerabilidades, contribuindo para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Reconhecendo a diversidade dos regimes de segurança social e pensões, as normas de segurança social da OIT dirigidas à população idosa⁴ - adotadas e aceites internacionalmente pelos seus Estados membros - oferecem um conjunto de princípios que orientam os países no desenho de soluções adequadas às necessidades das suas populações idosas.

A Convenção n.º 102, ratificada por Cabo Verde, relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952, a Convenção n.º 128, relativa às prestações de invalidez, velhice e de sobrevivência, de 1967 e as Recomendações que as complementam, a Recomendação n.º 131 relativa às prestações de invalidez, velhice e de sobrevivência e a Recomendação n.º 202, sobre pisos nacionais de proteção social, de 2012 proporcionam em conjunto um quadro de referência internacional para as pensões e outras prestações de Segurança Social, visando garantir a segurança de rendimentos, idealmente acima do limiar de pobreza, bem como o acesso aos cuidados de saúde na velhice.

² Ver [Guia do Segurado e do Contribuinte - INPS](#).

³ Dados retirados do [Boletim Estatístico sobre Proteção Social de Cabo Verde 2021-2023](#).

⁴ A Convenção N.º 102 da OIT relativa à norma mínima da segurança social e a Recomendação N.º 202 sobre Pisos Nacionais de Proteção Social; a Convenção N.º 128 sobre Invalidez, Velhice e Sobrevivência e a sua Recomendação N.º 131, constituem o referencial normativo para pensões e outras prestações de segurança social para garantir a segurança dos rendimentos, bem como o acesso a cuidados de saúde, na velhice.

► **Tabela 1. Convenções da OIT por ramo da Proteção Social e convenções ratificadas por Cabo Verde**

Cuidados de saúde	Doença	Desemprego	Velhice	Acidentes de trabalho	Familiares	Maternidade	Invalidez	Sobrevivência
C.102	C.102	C.102	C.102	C.012	C.102	C.102	C.102	C.102
C.130	C.130	C.168	C.128	C.102	C.118	C.183	C.128	C.128
C.118	C.118	C.118	C.118	C.121		C.118	C.118	C.118
				C.118				
Convenções da OIT ratificadas por Cabo Verde								
C.118 (1987)	C.102 (2020) C.118 (1987)		C.102 (2020) C.118 (1987)	C.118 (1987)	C.102 (2020) C.118 (1987)	C.118 (1987)	C.118 (1987)	C.118 (1987)

Fonte: OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social, 2024-26.

Estas normas expressam a necessidade de garantir pensões de velhice adequadas, isto é, assegurando taxas de substituição mínimas após o cumprimento de um prazo de garantia, e a necessidade de estas serem periodicamente ajustadas de forma a assegurar a manutenção do poder de compra dos beneficiários até à sua morte.

Uma outra dimensão importante a ter em conta é que, face ao rápido envelhecimento das sociedades e aos desafios de financiamento inerentes, a Recomendação n.º 202 confirma o Estado como a entidade responsável geral e primária pela proteção social, incluindo a de assegurar a sustentabilidade financeira, orçamental e económica dos regimes de pensões, não perdendo de vista a prossecução dos objetivos de justiça e equidade social.

As normas internacionais do trabalho oferecem também orientações para o financiamento da Segurança Social. A Convenção n.º 102 no seu artigo 71.º fornece princípios e critérios para o financiamento, nomeadamente, refere que o financiamento coletivo através de contribuições e impostos deve procurar não sobrecarregar os indivíduos de menores rendimentos, e que o esforço contributivo dos/as trabalhadores/as não deve exceder os 50 por cento dos custos totais com o esquema de Segurança Social, enquanto os empregadores deverão suportar pelo menos 50 por cento destes custos.

A Recomendação (n.º 162), da OIT sobre Trabalhadores mais velhos, de 1980, oferece orientações para a reforma antecipada

A Recomendação n.º 162 da OIT sobre os Trabalhadores Idosos visa oferecer um referencial para a igualdade de tratamento e oportunidades para os trabalhadores mais velhos, assegurando a sua proteção no emprego e apoiando a preparação e o acesso à reforma. Defende que a reforma deve, sempre que possível, ser uma escolha voluntária e a idade da reforma flexível.

No contexto de uma política nacional para melhorar as condições e o ambiente de trabalho em todas as fases da vida profissional, a Recomendação defende que deverão ser concebidas medidas, adequadas às condições e práticas nacionais, destinadas a permitir que os trabalhadores mais velhos continuem no emprego em condições satisfatórias, com a participação das organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores.

Neste âmbito, a Recomendação aconselha a realização de estudos “com a participação das organizações de empregadores e de trabalhadores, a fim de identificar os tipos de atividades suscetíveis de acelerar o processo de envelhecimento ou em que os trabalhadores mais velhos enfrentam dificuldades na adaptação às exigências do seu trabalho, determinar as razões e conceber soluções adequadas”, inseridos num quadro global de avaliação de postos de trabalho e competências. Apoiar ainda a divulgação ampla dos seus resultados, com enfoque particular nas organizações de empregadores e de trabalhadores.

Quando os trabalhadores enfrentam dificuldades de adaptação por motivo de idade a Recomendação apoia medidas que permitam:

- a. *Remediar as condições de trabalho e do ambiente de trabalho que possam acelerar o processo de envelhecimento.*
- b. *Modificar as formas de organização do trabalho e de tempo de trabalho que conduzam ao stress ou a um ritmo de trabalho excessivo em relação às possibilidades dos trabalhadores em causa, nomeadamente limitando as horas extraordinárias.*
- c. *Adaptar o trabalho e o seu conteúdo ao trabalhador, recorrendo a todos os meios técnicos disponíveis e, em particular, aos princípios ergonómicos, de forma a preservar a saúde, prevenir acidentes e manter a capacidade de trabalho.*
- d. *Prever uma supervisão mais sistemática do estado de saúde dos trabalhadores.*

e. Providenciar a supervisão no trabalho que seja adequada para preservar a segurança e a saúde dos trabalhadores.

A Recomendação n.º 162 prevê **três tipos de soluções** para a antecipação da idade da reforma, face à idade legalmente estabelecida no país:

1. Reforma antecipada para trabalhadores desempregados

A Recomendação n.º 162 da OIT aborda o tema dos trabalhadores mais velhos em situação de desemprego. Nos países em que existe subsídio de desemprego, este deve continuar a ser atribuído até à idade de acesso a uma pensão de velhice, ou, em alternativa, os trabalhadores mais velhos em situação de desemprego prolongado (desempregados há pelo menos 1 ano) deverão ser elegíveis a uma pensão de reforma antecipada atribuída até à idade normal de acesso à reforma, com prazo de garantia não superior ao exigido para acesso à pensão de velhice normal, nem uma redução do valor da pensão face ao que seria concedido na idade normal de acesso.

2. Trabalho em condições árduas e incapacidade para o trabalho

A Recomendação aconselha também que os trabalhadores de idade mais avançada que: i) tenham desempenhado profissões consideradas árduas ou nocivas à saúde à luz da legislação ou práticas nacionais; ii) ou foram reconhecidos como estando incapazes para o trabalho, devam ter acesso a uma pensão de velhice antes da idade normal de acesso. Esta pensão antecipada poderá estar dependente de um prazo de garantia, e, tal como no caso dos desempregados, o montante da pensão não deve ser reduzido para compensar um período mais longo de atribuição do benefício embora para o cálculo do benefício o período de antecipação da idade de reforma possa ser excluído do prazo de garantia.

3. Outras situações

Para os restantes trabalhadores mais velhos, deverá ser dada a possibilidade de aceder a uma pensão antecipada, face à idade normal de acesso à pensão de velhice, sujeita a reduções ao montante da pensão atribuída. De forma simétrica, os trabalhadores de idade mais avançada em condições de prolongar o tempo de trabalho e adiar o acesso à reforma, para lá da idade normal estabelecida, deverão poder fazê-lo podendo beneficiar de uma taxa de formação mais favorável que reflita o adiamento do momento de início do pagamento do benefício e o trabalho e contribuições adicionais pagas ao sistema. Tendo em conta os impactos de longo prazo da introdução de uma idade de acesso antecipado à reforma, nomeadamente ao nível financeiro, importa recordar que a

Convenção da OIT referente à norma mínima da Segurança Social (Convenção n.º102) prevê, no seu artigo 71º, a realização de estudos atuariais periódicos para garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social. Esta norma prescreve a realização de estudos, particularmente, antes de qualquer alteração às prestações, às taxas das contribuições para a segurança social ou previamente à alocação de impostos para financiar as eventualidades cobertas por estes sistemas.

Aparecimento dos regimes de pensão antecipada no mundo

Existem diversos fatores que influenciam a escolha da idade de reforma, alguns que incentivam o adiamento, outros que favorecem a sua antecipação. A razão que pesa mais na decisão será, porventura, o facto da reforma antecipada ser uma possibilidade – isto é, a existência de benefícios de pensão ou outros meios que tornam financeiramente sustentável essa transição. Mas existem outros fatores que condicionam a decisão: problemas de saúde (por vezes relacionados com o trabalho), atitudes negativas dos empregadores ou discriminação etária, limites de idade nos contratos de trabalho ou na legislação nacional, ausência de oportunidades de emprego, necessidade de cuidar de familiares dependentes, a generosidade dos regimes de pensão antecipada, são outros fatores que pesam na decisão. São ainda ponderados o percurso de vida profissional do trabalhador, as suas relações pessoais e as condições económicas do seu agregado familiar (Sørensen e Buhl, 2008). Em suma, a decisão de reforma resulta de fatores individuais combinados com incentivos ou oportunidades que emanam de um determinado contexto institucional.

Nos países da OCDE com sistemas de pensões e de proteção social mais maduros, a idade média efetiva de reforma, calculada como a idade média em que os indivíduos abandonam o mercado de trabalho, desceu cerca de cinco anos, tanto para os homens como para as mulheres, entre a década de 1970 e o início da década de 2000 (Gráfico 3).

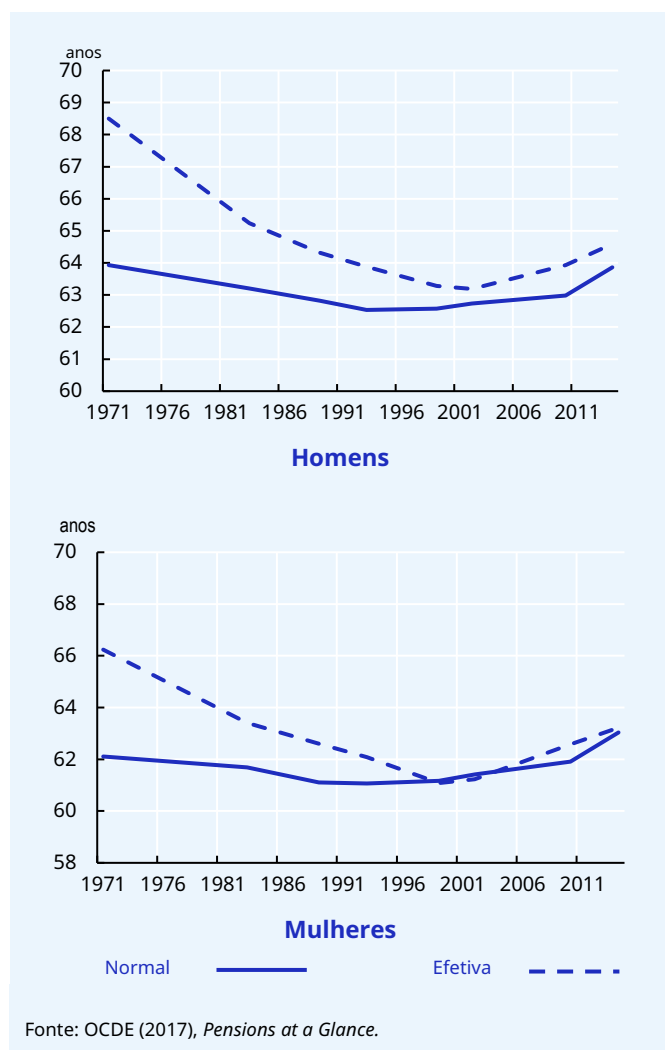
Esta acentuada redução ao longo do período deveu-se, por um lado, à maturidade dos sistemas de pensões – à medida que a cobertura e a adequação destes sistemas melhoraram significativamente, na segunda metade do século XX, passou a existir um conjunto amplo de trabalhadores mais velhos com direitos de pensão que lhes permite reformar mais cedo com um montante aceitável ou suficiente de pensão para cobrir as suas necessidades. Ao mesmo tempo, muitos destes países introduziram regimes de reforma antecipada em meados

► Pensão de reforma antecipada

Diversidade de regimes e soluções

da década de 1970 e 1980, com o intuito de libertar postos de trabalho para os trabalhadores mais jovens e enfrentar crises económicas e de desemprego. Os choques petrolíferos que impactaram muitos países nos anos 70 geraram picos de desemprego e necessidades de reestruturação empresarial, criando também contexto para o aparecimento de diferentes regimes de reforma antecipada.

► Gráfico 3. Evolução da idade normal e idade efetiva média de reforma nos países da OCDE, por sexo



Assim, em muitos países, o estabelecimento de regimes de pensão antecipada assentou em motivações relacionadas com o contexto económico e do mercado de trabalho – redistribuição de emprego entre as gerações mais velhas e as mais novas, subida do desemprego e necessidades de reestruturação empresarial. Adicionalmente, foram criadas condições especiais para certos grupos profissionais, quer por razões de saúde, quer por fatores relacionadas com o estatuto profissional. Da maior maturidade dos sistemas e do crescimento médio das carreiras contributivas surgiu também a justificação para a criação de regimes de pensão

antecipada para carreiras longas, ou para situações de desemprego prolongado, entre outras exceções que serão abordadas na seção seguinte.

Outros países reforçaram ainda mais as opções de flexibilidade permitindo a combinação de rendimentos de pensão com remunerações do trabalho a tempo integral ou parcial, e ainda possibilitando o adiamento da idade de reforma, compensado por um bónus por esse período acrescido de trabalho e de contribuições, e pela consequente redução do tempo a receber uma pensão.

São variadas as escolhas tomadas pelos vários países, apresentando-se de seguida a idade normal de reforma e idade de acesso à reforma antecipada de alguns países da OCDE.

► Tabela 2. Idade de reforma e de reforma antecipada em 2022 para quem começou a trabalhar aos 22 anos e tem carreira sem interrupções, países da OCDE selecionados

País	Idade normal de reforma	Reforma antecipada
Áustria	65 (H); 60 (M)	62 (H)
Bélgica	65	64; 60 (carreiras longas)
Chéquia	63,8	60,8
Colômbia	62(H); 57(M)	n.d.
Coreia	62	57
Costa Rica	62(H); 60(M)	n.d.
Eslovénia	62	60
Espanha	65	64,2
EUA	66	62
Finlândia	65	64
Hungria	65 (H); 62 (M)	n.d.
Japão	65	60
Portugal	65,6	62
Reino Unido	66	n.d.
Suíça	65 (H); 64 (M)	63 (H); 62 (M)
Turquia	52 (H); 49 (M)	n.d.

Fonte: Adaptado de OCDE (2023), seleção de países com regimes de pensões assentes em contribuição definida.

Do ponto de vista do Estado, a introdução de flexibilidade na idade da reforma comporta custos e benefícios.

Por um lado, pode aumentar o bem-estar da população, permitindo-lhes maior liberdade na escolha do momento de entrada na reforma e oferecendo a possibilidade de combinar trabalho com uma pensão parcial, o que pode motivar algumas pessoas a trabalhar mais tempo. Os incentivos à permanência mais longa no mercado de trabalho podem contribuir para aumentar as futuras pensões dos trabalhadores e, consequentemente, para maior bem-estar na velhice. Prolongar a vida ativa, desde que não impeça a entrada de trabalhadores jovens no

mercado de trabalho, contribuiu também para um maior crescimento económico e para maiores receitas fiscais e contributivas, especialmente nos países confrontados com um rápido envelhecimento da população.

Por outro lado, a flexibilidade também pode acarretar riscos se os indivíduos optarem por reformar-se mais cedo e subestimarem as suas necessidades financeiras na reforma, podendo originar situações de pobreza na velhice.

Por fim, a possibilidade dos trabalhadores se reformarem mais cedo levanta também questões de equidade – os trabalhadores que perspetivam ter pensões mais baixas poderão não encarar a reforma antecipada como uma opção viável, ao contrário dos que auferem melhores salários e têm uma carreira contributiva mais longa.

Tipologias de pensões antecipadas e casos nacionais

Existem várias tipologias de regimes de reforma antecipada, isto é, regimes que permitem a reforma antes da idade normal definida para o conjunto dos trabalhadores. Esta diversidade de regimes pode ser agrupada em cinco grandes grupos:

1. Profissões especiais de desgaste rápido, trabalho árduo ou com estatuto especial.
2. Carreiras Longas - Alguns países introduziram regras especiais de acesso à pensão para pessoas que iniciaram muito cedo a sua vida profissional, de forma a atender às desigualdades em termos de saúde e esperança de vida.
3. Desempregados mais velhos e de longa duração.
4. Opção de reforma antecipada com penalização – regime de pensão antecipada oferecida à generalidade dos trabalhadores em condições específicas (e.g. prazo de garantia) que oferece a possibilidade de cessação de trabalho antes da idade legal de reforma, por contrapartida a cortes nos benefícios de forma a refletir períodos mais longos de concessão dos mesmos e carreiras contributivas mais longas.
5. Outras situações.

Profissões árduas ou de desgaste rápido

Em vários países os trabalhadores empregados em empregos reconhecidos como “árduos” ou “perigosos” beneficiam de regras de pensões mais favoráveis, incluindo ao nível da taxa de formação da pensão (i.e. generosidade da fórmula de cálculo que define o montante da pensão) e/ou o acesso a

uma pensão antes de atingirem a idade legal de reforma. Nos serviços de segurança pública e de proteção, como as forças armadas, a polícia, ou os bombeiros, mas também os pilotos de aviões ou as/os bailarinas/os, a reforma antecipada é, por vezes, justificada pelo declínio das capacidades físicas e cognitivas relacionado com a idade que coloca em risco o trabalhador e terceiros e impactam o seu desempenho.

Existem também casos em que problemas de saúde se desenvolvem em consequência de condições de trabalho difíceis e fisicamente exigentes, alguns que só se tornam visíveis muito mais tarde. São exemplos destes trabalhos a realização de turnos noturnos, a exposição a ruído forte ou a materiais tóxicos, trabalho que envolva elevado esforço físico ou pressão psicológica. As pensões antecipadas nestes casos poderão ajudar a prevenir ou compensar a deterioração das condições de saúde e, em simultâneo, tornar mais atrativas estas profissões.

Contudo, o trabalho e a forma como este é desempenhado evolui ao longo do tempo e as tarefas associadas a cada profissão diferem hoje muito face ao momento em que estes regimes foram introduzidos. Em França, por exemplo, os agricultores, os mineiros e os trabalhadores marítimos foram os primeiros a beneficiar de uma pensão, mesmo nos anos 20 do século XX, antes da institucionalização da segurança social (OCDE, 2023).

Apesar de alguns países terem introduzido reformas ao longo das últimas décadas que limitaram o leque de profissões abrangidas por estes regimes especiais (ver seção sobre reformas, mais à frente neste documento), nos dias de hoje subsiste uma diversidade de profissões ao abrigo de regimes especiais de acesso à pensão antecipada.

Na Tabela 3 elenca-se um conjunto de países que apresentam um leque variado de profissões cobertas – do mais amplo (Grupo 1) ao mais restrito (Grupo 3). Neste último grupo apenas são reconhecidas as profissões tradicionalmente consideradas perigosas como as forças militares, polícia e bombeiros.

O trabalho em minas é aquele que é mais amplamente coberto por regimes especiais de acesso antecipado à reforma, mesmo em países com uma lista mais restrita de profissões consideradas árduas ou de maior desgaste.

Nestes últimos países, como é o caso da Alemanha, existem acordos coletivos de trabalho que preveem opções de reforma antecipada para algumas profissões.

► Tabela 3. Profissões consideradas mais árduas ou de maior desgaste à luz dos sistemas de pensões nacionais – países da OCDE, regras para trabalhadores em início de carreira em 2023

		Pilotos de avião	Bailarinos	Eletricistas	Trabalhadores marítimos	Mineiros	Condutores de comboios	Condutores de autocarros	Enfermeiros	Jornalistas	Professores	Bombeiros	Polícias	Militares
Grupo 1	Áustria	✓	✓			✓							✓	✓
	Bélgica	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓
	Chile*													
	Colômbia*					✓					+	✓	✓	✓
	Eslováquia		✓	✓		✓			✓			✓	✓	✓
	Eslovénia	✓	✓		✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓
	Espanha	✓	✓		✓	✓	✓					✓	✓	✓
	Estónia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
	Finlândia*													✓
	França	✓	✓		✓	✓			✓			✓	✓	✓
	Grécia			✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		
	Itália	✓			✓	✓	✓	✓	✓	+	✓	✓	✓	✓
	Noruega	✓	✓		✓				✓			✓	✓	✓
	Polónia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
	Turquia					✓			✓	✓		✓	✓	✓
Grupo 2	Alemanha					✓						+	+	+
	Chéquia					✓						✓		
	Coreia				✓	✓						+	+	✓
	Hungria		✓			✓								
	Japão					✓								
	Letónia		✓				✓					✓	✓	✓
	Nova Zelândia	✓					✓					✓	✓	✓
	Portugal	✓	✓		✓	✓						✓		
Grupo 3	Canadá											✓	✓	
	E.U.A.											✓	✓	✓
	Israel											✓	✓	✓
	Irlanda											✓	✓	✓

Fonte: Adaptado de OCDE (2023).

Nota: + significa que a profissão está coberta por regimes especiais ao nível do setor ou profissão; * nestes países os regimes especiais de acesso antecipado à pensão não se dirigem a profissões específicas, mas a certas características e condições de trabalho.

► Pensão de reforma antecipada

Diversidade de regimes e soluções

No espaço europeu, o mesmo acontece na Bélgica, Islândia, Noruega, Suécia e Suíça.⁵

Há vários países que têm regimes de pensão antecipada ou fundos de pensões específicos com condições mais favoráveis de passagem à reforma para os trabalhadores marítimos, como a Finlândia,⁶ a França,⁷ a Grécia⁸ ou a Nova Zelândia.⁹

Enquanto alguns países definem listas de profissões consideradas árduas ou de desgaste rápido, como Angola

ou Portugal (ver tabela 4), outros países optam por definir o tipo de tarefas ou condições de trabalho que permitem qualificar os trabalhadores para estes regimes especiais. No caso francês, são definidos patamares mínimos de acesso, por exemplo, baseado no peso da carga transportada (trabalhos pesados) ou no número de dias por ano em que tais tarefas mais árduas são realizadas, enquanto a Polónia usou como critério o consumo diário de energia em calorias, definindo diferentes patamares mínimos de acesso para homens e mulheres.

► Tabela 4. Condições de reforma antecipada para profissões especiais de maior desgaste - casos nacionais

País	Condições de reforma antecipada para determinadas profissões
Angola ¹⁰	Pensão aos 50 anos para trabalhadores das seguintes categorias: assistente operacional da morgue; coletor de lixo hospitalar; controlador de tráfego aéreo; eletricista de alta tensão; engenheiros químicos, metalúrgicos e de minas; estivadores; maquinistas de comboio; materiais radiativos; mergulhadores; mineiros; pescadores de alto mar; operador de caldeira; operador de explosivos; operador de raio x; pintores à pistola; profissionais do setor da indústria de cimento (pó em suspensão); sapadores; soldadores; técnicos de laboratórios químicos; toxicologistas; tribulação de navios e aviões; vigia armada.
Brasil ¹¹	<i>Aposentadoria especial</i> - benefício concedido ao cidadão que trabalha exposto a agentes prejudiciais à saúde, como calor ou ruído, de forma permanente, não ocasional nem intermitente, em níveis de exposição acima dos limites estabelecidos em legislação própria. É possível aposentar-se após cumprir 25, 20 ou 15 anos de contribuição, conforme o agente prejudicial à saúde.
Chile	A idade normal de reforma para segurados com pelo menos 1 020 semanas de contribuições é reduzida em 1 ano (2 anos no caso de trabalhadores das indústrias de fundição e minas) por cada 5 anos de trabalho em condições árduas, até um máximo de 5 anos (10 anos no caso de trabalhadores das indústrias de fundição e minas).
Marrocos	Pensão aos 55 anos para trabalhadores das minas com pelo menos 5 anos de trabalho subterrâneo.
Portugal ¹²	Trabalhadores do interior ou das minas, das lavarias de minério e da extração ou transformação primária da pedra, incluindo a serragem e corte da pedra em bruto (idade de reforma reduzida em 1 ano por cada 2 de serviço efetivo, até ao limite de 50 anos); Bordadeiras da Madeira (60 anos e pelo menos 15 anos com registo de contribuições); Profissionais de bailado clássico ou contemporâneo (55 anos e pelo menos 10 anos de contribuições ou 45 anos e pelo menos 20 anos de contribuições); Trabalhadores da Empresa Nacional de Urânio, S.A. (55 anos e 15 de contribuições); Controladores de tráfego aéreo (58 anos e 22 de contribuições); Pilotos comandantes e copilotos de aeronaves de transporte público comercial de passageiros, carga ou correio (65 anos); Trabalhadores inscritos marítimos da marinha de comércio de longo curso, de cabotagem e costeira e de pesca, trabalhadores inscritos marítimos que exercem atividade na pesca (55 anos e pelos menos 15 anos de contribuições); Trabalhadores integrados nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal (6 anos antes da idade legal).

Fonte: Associação Internacional de Segurança Social (<https://www.issa.int>) e páginas das instituições nacionais assinaladas.

⁵ Ver <https://data.europa.eu/doi/10.2767/978434>.

⁶ Ver <https://www.seafarerspensionfund.fi/>.

⁷ Ver [J Enim](#).

⁸ Ver [N.A.T. Naval Retirement Fund](#).

⁹ Ver <https://maritimeretirementscheme.nz/>.

¹⁰ Ver https://portal.inss.gov.ao/wp-content/uploads/2021/10/299_20.pdf.

¹¹ Ver <https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/aposentadoria/aposentadoria-especial>.

¹² Ver https://www.seg-social.pt/documents/10152/14521664/7001_pensao_velhice.pdf/003416f8-5c4e-44e6-a502-844a423a9396.

Vários países não preveem, atualmente, regras especiais de acesso antecipado à pensão para profissões árduas, perigosas ou de desgaste rápido, incluindo alguns dos países com maior nível de rendimento (e.g. Austrália, Costa Rica, Dinamarca, Reino Unido, entre outros). Contudo, nalguns destes casos existem pensões de invalidez ou subsídios de doença que poderão suprir estas lacunas.

Esta tipologia de reformas antecipadas tem levantado muitas questões ao nível da sua eficácia e exequibilidade.

Por um lado, é difícil definir de forma criteriosa e científica as profissões que devem ser objeto de uma idade de reforma mais baixa - existem tantos critérios quanto os países que os aplicam, ou mesmo múltiplos critérios dentro de cada país - e nem sempre os trabalhadores estão na mesma profissão durante toda a vida ativa, o que exige a ponderação dos vários períodos das carreiras profissionais.

Por outro lado, a forma de solucionar o desgaste associada a determinadas profissões poderá passar por reforçar a segurança e saúde no trabalho, ações de prevenção de risco, assim como promover a mudança de trabalhos árduos para trabalhos e tarefas menos exigentes, e não uma saída precoce do mercado de trabalho. Zaidi e Whitehouse (2009) dão o exemplo dos pilotos de aviões em Portugal ou dos toureiros em Espanha, que poderiam desempenhar outras funções dentro dos mesmos setores. Chamam ainda a atenção para o facto da criação de certas vantagens para determinados setores ou grupos específicos serem mais tarde difíceis de reverter.

Carreiras longas

Vários países oferecem possibilidades de reforma antecipada a trabalhadores com carreiras muito longas. Estas soluções dirigem-se, normalmente, a trabalhadores que começaram a trabalhar novos e permitem o acesso antecipado à pensão sem penalização.

Há países que exigem uma idade mínima para além de um período mínimo de contribuições (e.g. Bélgica, Chéquia, Chipre, Itália, Portugal, Tunísia), outros exigem apenas um período mínimo de contribuições para o acesso antecipado à pensão de velhice por esta via (e.g. Angola, Moçambique), outros limitam este regime a quem iniciou a vida profissional muito novo e cumpre requisitos mínimos de contribuições (e.g. França).

Nos casos do Brasil e Itália, exige-se que a soma da idade e dos anos de contribuição perfaça um valor mínimo 103 no caso italiano (Quota 103¹³), 91 e 101 no caso de mulheres e homens no Brasil¹⁴, respetivamente.

Em Portugal definiu-se ainda o conceito de “idade pessoal de reforma” que se aplica a trabalhadores que tenham carreiras muito longas e corresponde à idade a que estes trabalhadores se podem reformar sem penalizações. Esta idade pessoal está indexada à idade normal de reforma sobre a qual se subtrai 4 meses por cada ano com registo de remunerações que exceda os 40 anos de carreira contributiva.

► **Tabela 5. Idade normal de reforma e condições para reforma antecipada por carreiras longas**

País	Idade normal de reforma	Reforma antecipada para carreiras longas/ muito longas
Alemanha ¹⁵	67 anos (nascidos depois de 1964)	Aos 63 anos com 35 anos de contribuições com redução de pensão em 0,3% por cada mês de antecipação face à idade normal de reforma.
Angola ¹⁶	60 anos	Possibilidade de reforma com 420 meses de contribuições (35 anos).
Bélgica	65 anos	Reforma antecipada: <ul style="list-style-type: none"> • Aos 63 anos – com 42 anos de contribuições; • Aos 62 anos – com 43 anos de contribuições; • Aos 61 anos – com 43 anos de contribuições; • Aos 60 anos – com 44 anos de contribuições.

¹³ Ver [La pensione "Quota 103" - EPASA-ITACO](#).

¹⁴ Ver [Aposentadoria: conheça as novas regras para 2024 — Agência Gov](#).

¹⁵ Ver [Germany - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission](#).

¹⁶ Ver [Decreto Presidencial n.º299/20 de 23 de novembro](#).

País	Idade normal de reforma	Reforma antecipada para carreiras longas/ muito longas
Brasil	Trabalhadores urbanos e independentes: 65 anos (homens), 62 anos (mulheres) Trabalhadores rurais: 60 anos (homens), 55 anos (mulheres) (2024)	<i>Aposentadoria por tempo de contribuição</i> <ul style="list-style-type: none"> A soma da idade com os anos de contribuição deve ser, no mínimo, de 91 anos para as mulheres e 101 para os homens, com um mínimo de 30 e 35 anos de contribuição respetivamente. A idade mínima de acesso à reforma neste regime é de 58 anos e 6 meses (mulheres) e 63 anos e 6 meses (homens).
França ¹⁷	62-64 anos (dependendo do ano de nascimento) 64 anos para trabalhadores nascidos depois de 1/1/1968	Para quem começou a trabalhar antes dos 16, 18, 20 ou 21 anos poderá reformar-se antes dos 62-64 anos se tiver pelo menos 172 trimestres de contribuições e um número mínimo de contribuições nos primeiros anos de trabalho: <ul style="list-style-type: none"> 4 ou 5 trimestres de contribuições antes da idade de 16 – pode reformar-se aos 58 anos; 4 ou 5 trimestres de contribuições antes da idade de 18 – pode reformar-se aos 60 anos; 4 ou 5 trimestres de contribuições antes da idade de 20 – pode reformar-se aos 62 anos; 4 ou 5 trimestres de contribuições antes da idade de 21 – pode reformar-se aos 63 anos.
Marrocos ¹⁸	60 anos e 3240 dias de registo de contribuições	Requisitos: <ul style="list-style-type: none"> 55 anos ou mais de idade e menos de 60; Pelo menos 3240 dias de contribuição; 54 dias de contribuição, seguidos ou interpolados, nos 6 meses que antecedem a requisição do prémio; Consentimento da entidade empregadora (com exceção dos trabalhadores marítimos); Corresponde ao pagamento único de um montante (prémio), pela entidade empregadora, que depende da idade do requerente e da anuidade da pensão.
Moçambique	60 anos	Pelo menos 35 anos de contribuições
Portugal ¹⁹	66 anos e 4 meses (2024) Idade normal de reforma é atualizada todos os anos em função da evolução da esperança de vida	<i>Carreiras muito longas</i> <ul style="list-style-type: none"> Idade igual ou superior a 60 anos e, pelo menos, 48 anos civis com registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão; Idade igual ou superior a 60 anos e, pelo menos, 46 anos civis com registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão, em idade inferior a 17 anos. <i>Carreiras longas</i> <ul style="list-style-type: none"> Para trabalhadores com mais de 40 anos de carreira contributiva, retiram-se 4 meses à idade normal de reforma por cada ano de contribuições para além dos 40 (carreira de 41 anos – reforma aos 66 anos; carreira de 42 anos – reforma aos 65 anos e 8 meses, etc.).
Tunísia	60 anos (geral, com 120 meses de contribuições), 65 anos (trabalhadores independentes, com pelo menos 40 trimestres de contribuições)	55 anos (geral, com 360 meses de contribuições), 60 anos (trabalhadores independentes, com pelo menos 40 trimestres de contribuições).

Fonte: [Associação Internacional de Segurança Social](#); [Base de dados MISSOC](#); páginas da internet institucionais dos respetivos países

¹⁷ Ver [At what age can an employee retire? | Service-Public.fr](#); [Retraite anticipée pour carrière longue du salarié | Service-Public.fr](#).

¹⁸ Ver [Early Retirement | The National Social Security Fund](#).

¹⁹ Ver [Guia Prático da Pensão de Velhice em Portugal](#).

Desempregados mais velhos e de longa duração

Alguns países oferecem oportunidades de reforma antecipada, nalguns casos com penalização, noutros sem, a trabalhadores desempregados, em particular

trabalhadores mais velhos em situação de desemprego de longa duração. Nalguns casos é exigido um período mínimo de contribuições, e/ou abrangem apenas situações particulares de desemprego (desemprego em resultado de despedimento, de longa duração ou involuntário).

► Tabela 6. Idade normal de reforma e condições para reforma antecipada para desempregados

País	Reforma antecipada para desempregados
Áustria ²⁰	Pensão antecipada (<i>korridorpension</i>) para aqueles que aos 62 anos têm 480 meses de contribuições. Desempregados (involuntários) a receber subsídio de desemprego que cumpram as condições de acesso a esta pensão antecipada podem continuar a receber o subsídio por mais um ano.
Croácia	Desempregadas há pelo menos 2 anos que qualificam para a pensão antecipada por falência empresarial e que tenham cumulativamente: 60 anos e 35 anos de contribuições – homens; 58 anos e 3 meses e 33 anos e 3 meses de contribuições – mulheres (2023)
Espanha ²¹	4 anos de antecipação face à idade normal de reforma se o desemprego for involuntário, o trabalhador estiver registado há mais de 6 meses no centro de emprego e tiver contribuído pelo menos 33 anos de contribuições.
Itália ²²	<i>APE Sociale - Anticipo pensionistico</i> – aplica-se, entre outras situações, a desempregados que já esgotaram o subsídio de desemprego e têm pelo menos 30 anos de contribuições. É pago mensalmente até ser atingida a idade normal de reforma.
Portugal ²³	<i>Desempregado aos 52 anos ou mais podem reformar-se aos 57 anos antecipadamente <u>com penalização</u> (0,5% por cada mês de antecipação em relação aos 62 anos) se:</i> - Pelo menos 22 anos com registo de remunerações; - Esgotado período de concessão de subsídio de desemprego; - Permanecer em situação de desemprego involuntário. <i>Desempregado aos 57 anos ou mais pode receber pensão a partir dos 62 anos <u>sem penalização</u> se:</i> - Pelo menos 15 anos com registo de remunerações; - Esgotado período de concessão de subsídio de desemprego; - Permanecer em situação de desemprego involuntário. Se o desemprego resultar de cessação do contrato de trabalho por acordo, é aplicado ainda um fator de redução.
Tunísia	Reforma aos 50 anos para desempregados involuntários há pelo menos 6 meses, com pelo menos 180 meses de contribuições.

Fonte: [Associação Internacional de Segurança Social](#); [Base de dados MISSOC](#) e páginas da internet institucional.

A OCDE tem chamado a atenção para algumas desvantagens destes regimes de reforma antecipada para desempregados, entre outros regimes excecionais, alertando que alguns regimes de subsídio de desemprego não têm cumprido o seu propósito e sido utilizados como

vias para a reforma antecipada levando à saída precoce do mercado de trabalho de trabalhadores em idades próximas dos 60 anos ou mais baixo em muitos países onde a idade normal de reforma é 65 ou superior (ver gráfico 4).

²⁰ Ver [General information about the corridor pension](#).

²¹ Ver [Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores](#).

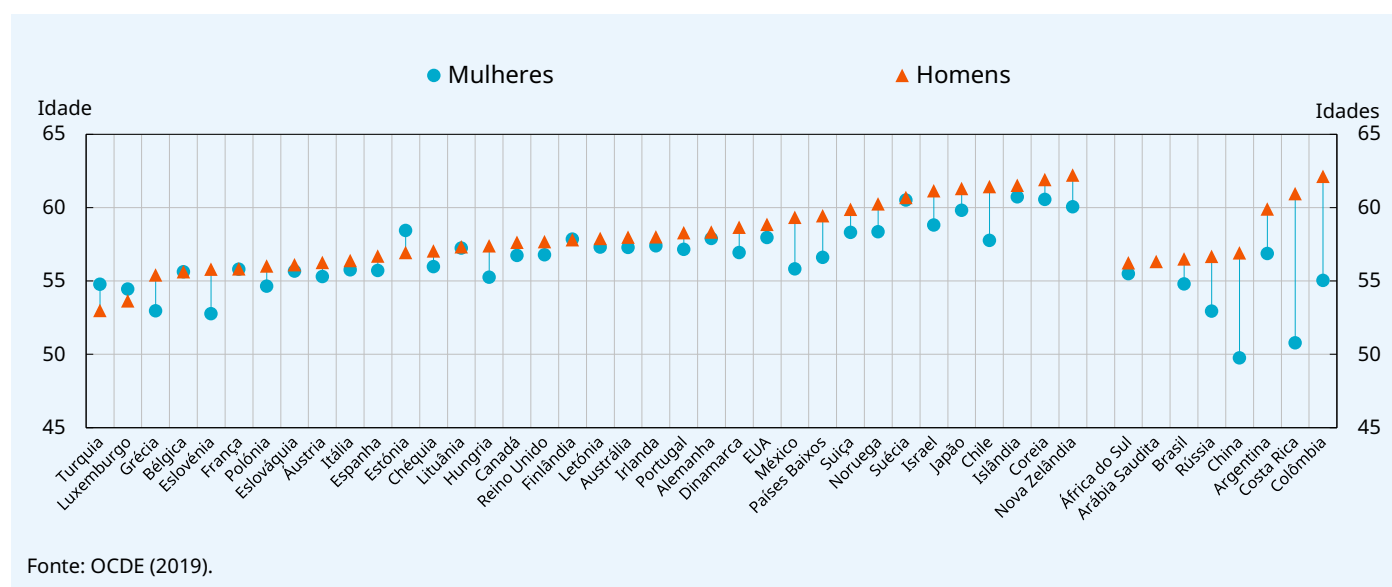
²² Ver [Portale INPS - APE Sociale - Anticipo pensionistico - Verifica Requisiti](#).

²³ Ver [Guia Prático da Pensão de Velhice em Portugal](#).

Em vários países (Chile, Coreia, Japão e em vários países europeus) os subsídios de desemprego são atribuídos por mais tempo aos desempregados mais velhos, favorecendo estes face aos restantes desempregados. Se nalguns casos esta diferenciação positiva possa encontrar justificação na menor capacidade destes desempregados encontrarem um novo emprego, esta dificuldades poderão ser comuns a outros grupos de desempregados à procura de emprego. A OCDE defende, por isso, que os critérios de atribuição destes benefícios baseados na

idade devem ser abandonados uma vez que reforçam estereótipos, não espelhando a diversidade de situações no mercado de trabalho. Em sua substituição esta organização defende que devem ser desenhadas políticas de emprego dirigidas às barreiras específicas enfrentadas por quem procura emprego, independentemente da idade, aproximando as obrigações face à procura emprego e abordagens de integração no mercado de trabalho com as necessidades e perspetivas individuais de emprego (OCDE, 2019).

► **Gráfico 4. Idade de entrada efetiva na reforma de 25 por cento dos pensionistas, 2018**



Opções de reforma antecipada com penalização

Outra solução oferecida por muitos países reside em dar liberdade e opção de escolha do momento de entrada para a reforma a todos os trabalhadores, de forma transversal, mas comportando uma penalização por antecipação da idade da reforma, uma vez que o tempo de receção de benefícios será mais longo, e, conseqüentemente terá impacto financeiro no sistema de pensões. Em simultâneo, e de forma simétrica, muitos regimes preveem a atribuição de bonificações pelo adiamento da passagem à reforma, face à idade normal legalmente estabelecida. Estes bônus são por vezes limitados, como no caso do Canadá e Portugal, países em

que a extensão do tempo de trabalho para efeitos de acumulação de bônus está limitada aos 70 anos. No caso de Portugal o bônus acumulado é também limitado por um teto máximo na taxa de substituição da pensão que não poderá exceder 92 por cento da melhor das remunerações de referência que tenha servido de base de cálculo da pensão estatutária.²⁴

A definição e quantificação do nível de penalização e bônus assenta, necessariamente, em estudos atuariais de forma a assegurar a sustentabilidade financeira destes regimes (ver seção sobre financiamento), podendo também resultar de opções de políticas públicas, por exemplo, no sentido de promover mais ou menos o prolongamento da vida ativa.

²⁴ Ver [Guia Prático - Pensão de Velhice \(Portugal\)](#).

Contudo, muitos países não oferecem qualquer opção de flexibilização da idade da reforma como são os casos da Hungria, Irlanda, Israel, Luxemburgo, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Turquia ou Reino Unido. Outros introduziram regras no sistema de pensões que são fortemente dissuasoras desta opção, como foi o caso da Coreia.

► **Tabela 7. Penalização ou bónus para antecipação ou adiamento da entrada na reforma, por cada ano, países da OCDE selecionados**

País	Penalização	Bónus
Alemanha	3,6%	6%
Áustria	5,1%	4,2%
Canadá	7,2%	7,2%
Coreia	6%	7,2%
Eslovénia	3,6%	4%
Espanha	6,8%	2-4%
Estónia	4,8%	10,8%
EUA	6,66% durante 3 anos, 5% pelos últimos 2 anos	8%
Finlândia	4,8%	7,2%, 4,8% (após os 68 anos)
Japão	6%	8,4%
República Checa	3,6% (1º ano), 4,8% (2º ano), 6% (3º ano)	6%
Suíça	6,8%	5,2-31,5%
Tunísia*	0,5% por cada trimestre antes da idade normal de reforma	0,5% por cada trimestre que exceda os 120 meses de contribuições

Fonte: Adaptado de OCDE (2017), *Pensions Outlook*.

*<https://www.issa.int/databases/country-profiles>

Outras situações especiais

Existem ainda um conjunto de outros regimes especiais de pensão antecipada, alguns que resultam de escolhas e prioridades de política pública, relacionados com os seguintes domínios:

- Trabalhadores com determinadas condições de saúde, como incapacidade severa (e.g. Alemanha, Brasil, Itália, Portugal), cegueira (e.g. Letónia, Roménia) ou ananismo (e.g. Letónia).
- Discriminação positiva a mulheres que tiveram filhos ou famílias numerosas (e.g. Angola, Estónia, França, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Tunísia).

- Discriminação positiva para trabalhadores com dependentes deficientes (e.g. Estónia, Grécia, Letónia, Lituânia).
- Trabalhadores alvo de perseguições políticas (e.g. Estónia, Roménia).
- Reforma antecipada a tempo parcial, permitindo a combinação de reforma com trabalho a tempo parcial (Sørensen e Buhl, 2008).

Formas de financiamento das reformas antecipadas

A redução da idade de acesso à pensão de reforma, se todas as restantes regras e condições se mantiverem constantes, tem um impacto financeiro de agravamento do saldo do sistema de pensões - pelo aumento da despesa com pensões, e da duração média de atribuição destas prestações que passam a iniciar-se mais cedo. Neste sentido, os países que introduzem este tipo de regimes procuram de alguma forma introduzir medidas que permitissem neutralizar este acréscimo de despesa com pensões, baseando-se em muitos casos em estudos atuariais, tal como aconselha a Convenção N.º102 da OIT, referida anteriormente.

As soluções no sentido de se alcançar um equilíbrio financeiro mais próximo da neutralidade atuarial podem passar por:

- Reduzir o valor da prestação (penalização por antecipação, referida na seção anterior).
- Aumentar a taxa contributiva para determinadas profissões/setores com carreiras mais curtas e acesso antecipado à pensão.
- Financiar os regimes de pensões antecipadas por outras fontes, como impostos (e.g. Portugal) ou com a participação dos empregadores (e.g. Marrocos).

Penalizar o montante da pensão

Um sistema de pensões que oferece bónus e penalizações por adiamento ou antecipação da idade da reforma será actuarialmente neutro se, para o equilíbrio financeiro do sistema for actuarialmente indiferente o trabalhador, numa determinada idade, adiar ou antecipar a reforma em um ano. Se o bónus for superior à penalização existe um maior incentivo financeiro ao prolongamento da vida ativa, mas com custos para o sistema de pensões. Inversamente, um bónus inferior ao que seria necessário

para garantir neutralidade atuarial funcionará como desincentivo à permanência no mercado de trabalho.

A neutralidade atuarial depende da idade da reforma, das taxas de mortalidade, das taxas de juro e das regras de indexação e atualização das pensões e rendimentos subjacentes.

Aumentar a taxa contributiva

No Chile, que oferece um regime de pensão antecipada para profissões árduas, mais vantajoso para os trabalhadores das minas e das fundições, os empregadores contribuem com uma taxa sobre os rendimentos do trabalho 1 ou 2 pontos percentuais acima da taxa contributiva normal, quando se trata de trabalhos pesados ou muito pesados, respetivamente. Na Alemanha e em França a componente da taxa contributiva que serve para cobrir a proteção no caso de acidentes de trabalho varia conforme o setor ou nível de risco associado à entidade empregadora. Na Islândia os empregadores no setor marítimo pagam um adicional de 0,65 pontos percentuais à taxa normal para financiar o seguro de acidentes para este setor gerido pelo Estado (OCDE, 2024).

Mobilizar outras fontes de financiamento

De forma a desonerar o sistema de pensões, há países que optam por financiar as pensões antecipadas por impostos e não por contribuições, como é o caso de Portugal em que são as transferências do Orçamento de Estado que financiam as pensões antecipadas até à idade normal de reforma (altura em que a pensão antecipada dá lugar à pensão de velhice, financiada por contribuições), sendo por isso financiadas pela solidariedade de toda a sociedade e não pelo esforço contributivo individual.²⁵

Reformas e tendências recentes nos regimes de pensões antecipadas

Ao longo das últimas décadas muitos governos em todo o mundo, especialmente de países de maior rendimento e com sistemas de proteção social mais maduros, têm procedido a alterações ao sistema de pensões que vão maioritariamente no sentido do prolongamento da vida ativa através de aumentos à idade de acesso à pensão de velhice, da restrição das opções de reforma antecipada ou da

introdução de soluções flexíveis ou de transição faseada para a reforma, reforçando incentivos a carreiras mais longas.

Vários fatores têm influenciado as mudanças nesta direção:

- **Envelhecimento da população:** Num contexto de aumento da esperança de vida e de queda da natalidade, tem aumentado a pressão financeira sobre os sistemas de pensões criando a necessidade de limitar o custo suportado pelas atuais e futuras gerações no apoio financeiro aos pensionistas.
- **Ganhos de saúde e qualidade de vida das gerações mais velhas:** os tetos impostos em termos de idade máxima de acesso à pensão de reforma não são do agrado de todos os trabalhadores mais velhos num contexto de melhoria das condições de saúde e de atividade de muitos destes trabalhadores. Existe uma diversidade de situações e circunstâncias incluindo aqueles que querem prolongar o tempo de trabalho porque se sentem capazes e motivados para tal, a par de outros trabalhadores que querem parar de trabalhar por razões de saúde ou pela vontade de se dedicar a outros interesses.
- **Efeitos limitados das soluções de reforma antecipada no emprego jovem:** vários estudos colocaram em evidência que os efeitos desejados das reformas antecipadas sobre o emprego jovem não se materializaram acrescentando, antes, mais pressão financeira sobre os sistemas de pensões (OCDE, 2017).
- **Critérios de acesso à moeda única nos anos 1990 colocaram pressão sobre a sustentabilidade financeira das políticas públicas de muitos países europeus:** os critérios de Maastricht de adesão dos países europeus à União Económica e Monetária (adoção do euro como moeda única), no âmbito da sustentabilidade das finanças públicas, colocaram pressão adicional sobre a contenção da despesa pública.
- **Desenvolvimentos tecnológicos e melhoria das condições de trabalho:** o aumento das atividades de serviços, em detrimento de atividades industriais e agrícolas, a maior utilização das tecnológicas de informação e comunicação, da automação e robotização nos processos industriais e a maior implementação de medidas de qualidade, segurança e saúde no trabalho e nas máquinas, têm reduzido, nalgumas regiões do mundo, o peso do emprego que exigia maior esforço físico (OIT, 2014), enfraquecendo assim os fundamentos

²⁵ Ver [Decreto-Lei n.º 367/2007 de 2 de novembro, Artigo 11.º](#).

para (ou a abrangência dos) regimes especiais direcionados a trabalhos árduos ou perigosos.

Assim, desde 2002 que a idade média de reforma antecipada nos países da OCDE tem vindo a aumentar em cerca de 14 meses, a um ritmo superior à idade normal de reforma (8 meses no mesmo período), reduzindo-se a distância entre ambas (OCDE, 2017). O acesso à reforma antecipada nos regimes gerais ou especiais tem-se tornado mais restrito em todos os países de maiores rendimentos, membros da OCDE (OCDE, 2019).

As restrições introduzidas têm sido de vários tipos:

- aumento do prazo de garantia ou da idade de acesso a estes regimes ou a uma pensão completa (e.g. Áustria, Espanha, Itália);
- introdução de fortes penalizações (e.g. fator de sustentabilidade em Portugal);
- eliminação destes regimes ou redução dos montantes atribuídos (e.g. Países Baixos, Polónia); e
- aumento dos custos das reformas antecipadas para empregadores (e.g. Bélgica).

Também o âmbito de aplicação dos regimes especiais para profissões ou trabalhos árduos ou perigosos tem sido reduzido de várias formas ao longo dos últimos anos:

- pela alteração de requisitos de idade e prazo de garantia;
- pela avaliação individual das condições e capacidade para o trabalho no âmbito da atribuição de pensões de velhice, subsídios de desemprego e doença;
- por via do redesenho de regimes, por exemplo através da introdução de condições de recursos, de taxa contributivas e seguros obrigatórios, de forma a reforçar a eficiência e sustentabilidade;
- substituição destes regimes por uma maior aposta em programas de saúde e segurança e outras soluções inovadoras de ativação de beneficiários.

As reformas têm ido no sentido de uma simplificação da complexidade inerente aos diferentes programas e regras dirigidas a trabalhadores de profissões árduas ou perigosas, reduzindo a diversidade de opções disponíveis (Spasova et al, 2016).

Por fim, o mais recente Relatório Mundial da Proteção Social 2024-2026 da OIT, lançado em setembro de 2024, reforça a ligação entre proteção social e o combate às alterações climáticas, incluindo o apoio a trabalhadores no contexto da transição ambiental. Este Relatório faz menção explícita ao papel desempenhado pelos regimes de pensão antecipada na manutenção de rendimentos de

trabalhadores que perdem o emprego no contexto das transições ambientais, como o fecho de fábricas de carvão. Na Alemanha e em Espanha estas soluções foram oferecidas a trabalhadores das minas de carvão a partir dos 58 anos e 48 anos, respetivamente. Contudo, o Relatório refere também que nos últimos anos, no contexto de envelhecimento das populações, a tendência tem sido a inversa, de limitar as possibilidades de antecipação da idade da reforma, tal como será seguidamente detalhado. Em todo o mundo, entre 2013 e 2023, foram implementadas pelos governos 296 medidas de contenção da despesa com pensões de forma a assegurar maior sustentabilidade financeira em resposta a diversos desafios: crises de curto-prazo, desafios demográficos estruturais, estagnação salarial, taxas contributivas inadequadas, formas precárias de emprego, crescimento das desigualdades e redução do peso da massa salarial no produto. Das 296 medidas adotadas, 136 dizem respeito à promoção do adiamento da idade da reforma – aumento da idade da reforma (96 medidas), incentivos ao adiamento ou penalização da reforma antecipada (22), restrição de critérios de elegibilidade ou aumento do período contributivo exigido (18).

O Relatório defende que as reformas devem estar alinhadas com as normas internacionais no domínio da segurança social e que as restrições introduzidas à idade da reforma, com impacto na adequação das pensões, devem ser compensadas por medidas ativas de emprego adaptadas às necessidades dos trabalhadores mais velhos em articulação com apoios ao rendimento, de forma a facilitar uma transição justa e promover a justiça intergeracional (OIT, 2024).

Casos nacionais

Nos anos 90 vários países começaram a reverter alguns regimes de pensão antecipada, como foi o caso da Suécia em resultado da crise de desemprego na década de 90, ou da Alemanha, após a queda do muro de Berlim, onde foram gradualmente eliminadas as possibilidades de reforma antecipada para alguns grupos como mulheres, desempregados ou trabalhadores mais seniores. O mesmo ocorreu em países europeus cujos sistemas de pensões estavam particularmente expostos às pressões demográficas (envelhecimento), ou das finanças públicas, no contexto da adesão à União Económica e Monetária, como foi o caso de França e Itália. Neste período também se assistiu a uma mudança das medidas passivas de emprego (e.g. subsídios de desemprego) para medidas ativas de emprego (e.g. apoios à contratação),

particularmente na Alemanha e nos Países Baixos, os primeiros países a alcançar a meta europeia para a taxa de emprego da população mais velha (55-64), isto é, pelo menos 50 por cento desta população empregada (Ebbinghaus & Hofäcker, 2013).

Mais recentemente, já após a viragem do milénio, a maioria dos países da Europa e OCDE, para os quais há informação sistematizada (OCDE, 2017), restringiram ou eliminaram os seus regimes de pensão antecipada nos últimos anos ou década:

- **Finlândia** – eliminou muitos regimes especiais de reforma antecipada para determinadas profissões no setor público (incluindo bombeiros, enfermeiros e polícias) e restringiu o acesso à pensão antecipada a todos os trabalhadores, nos anos 1990, com um longo período de transição até 2030. Em 2016 foi eliminado o regime especial para trabalhadores marítimos e só os militares mantiveram algumas regalias. Na década de 2000 os regimes de pensão antecipada no setor privado foram extintos.
- **Costa Rica** – aumentou a idade normal de acesso à pensão, impactando assim a idade de acesso à reforma antecipada. Em 2022 eliminou as possibilidades de reforma antecipada para os homens, a partir de 2024, e aumentou a idade de acesso para as mulheres de 59 e para 63 anos.
- **Chéquia** – reduziu de 5 para 3 os anos possíveis de antecipação da idade de reforma face à idade normal de reforma, a partir de outubro de 2023, aumentou as penalizações por reforma antecipada e tornou mais exigente o prazo de garantia para acesso à reforma antecipada passando a exigir 40 anos de carreira em vez dos anteriores 35.
- **Bélgica** – aumentou o prazo de garantia, isto é, o número de anos de contribuições necessários para aceder à pensão antecipada, de 30 em 2002, para 40 em 2016 e 42 em 2019.

No mesmo sentido, vários países introduziram incentivos para os trabalhadores adiarem a passagem à reforma:

- **Polónia** - optou por um regime fiscal favorável fixando um limiar de isenção de tributação dos rendimentos do trabalho muito superior para os trabalhadores que atingiram a idade normal de reforma face àqueles que não atingiram essa idade.
- **Espanha** - criou um incentivo financeiro ao prolongamento da vida ativa que pode acrescer à pensão e ser pago mensalmente, ou ser pago de uma só vez.
- **Dinamarca** - removeu os desincentivos para os pensionistas e seus cônjuges permanecerem no mercado de trabalho – desde 2023 que os rendimentos de trabalho dos pensionistas não são considerados nas provas de recursos para acesso a prestações sociais do sistema público de pensões contributivo.
- **Alemanha** - aboliu, em 2023, o teto salarial máximo permitido a pensionistas de velhice a partir do qual era retirado ao pensionista a sua pensão.
- **Chéquia** - em 2022 reduziu a taxa contributiva dos empregadores para certos grupos de trabalhadores vulneráveis, incluindo trabalhadores com 55 ou mais anos a trabalhar a tempo parcial.

Nos últimos anos foram, por isso, muito poucos os países que reforçaram os incentivos ou as possibilidades de reforma antecipada. Entre estas exceções encontram-se a Itália, que expandiu opções de reforma antecipada que estavam previstas caducar em 2022, limitando o impacto da reforma de 2012 que aumentou a idade de reforma de forma a melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões. Foi igualmente estendida a possibilidade de reforma antecipada aos 63 anos e com 30 anos de contribuições aos desempregados ou após 36 anos de trabalho árduo, e aos 58 anos para os trabalhadores de empresas que sejam objeto de reestruturação. Por fim, na Turquia foi eliminada a idade da reforma para aqueles que entraram no mercado antes da idade legal de reforma ter sido estabelecida em 1999, dando a possibilidade às mulheres de se reformarem com 20 anos de contribuições e aos homens com 25 anos.

► **Conclusões**

Garantir uma proteção adequada na velhice continua a ser um desafio, sobretudo para os trabalhadores informais, as mulheres, os indivíduos em profissões com baixos salários, trabalho precário, trabalhadores em plataformas digitais e migrantes. Estes desafios poderão ser exacerbados pelas alterações climáticas, sob a forma de migrações involuntárias, carreiras fragmentadas ou pressão económica induzida pelo clima (OIT, 2024).

Muitos países, com sistemas de proteção abrangentes, têm desenvolvido regimes de pensão antecipada para trabalhadores em certas categorias profissionais, com determinadas carreiras profissionais, ou noutras situações específicas. São múltiplas e diversas as tipologias de regimes de pensões antecipadas no mundo.

Cada solução comporta vantagens e inconvenientes que devem ser analisados à luz das especificidades nacionais e prioridades das políticas públicas.

Uma das questões de partida que importa responder é qual a **prioridade da política pública**:

- **Focar uma nova solução em grupos específicos.** Se sim, quais? Profissões de desgaste ou árduas? Desempregados de longa duração?
 - i) Ponderar se a pensão antecipada será a melhor solução para estes trabalhadores:

Profissões/tarefas de desgaste ou árduas – que outras soluções estão à disposição para prevenir e mitigar riscos? Mudança de tarefas dentro da mesma organização ou setor? Adaptação das condições de trabalho? Outras prestações sociais? É desejável que os sindicatos e os representantes dos empregadores sejam mobilizados para a discussão e reflexão, fornecendo mais informações sobre a dificuldade e a perigosidade do trabalho e as formas mais eficazes de proporcionar proteção aos trabalhadores. É também importante a definição de conceitos e critérios objetivos, idealmente baseados em dados, indicadores e evidência científica.
- **Oferecer uma solução flexível que abranja todos os trabalhadores,** combinando penalizações e bonificações?
 - i) Importância da realização de uma análise atuarial que permita aferir que penalizações e bonificações podem ser actuarialmente neutras para o sistema de pensões.

- ii) Analisar como é que a antecipação da idade da reforma poderá interagir com o mercado de trabalho e outras metas ao nível do emprego e do desenvolvimento económico, à luz do contexto económico, social e demográfico.

O desenho de eventuais soluções a adotar não deve perder de vista as **interações entre sistemas de pensões, alterações demográficas e mercado de trabalho.**

A coordenação entre proteção social e emprego políticas para garantir uma transição suave para a reforma podem dar um importante contributo para um envelhecimento saudável. Na verdade, é crucial não só para as pessoas que já não conseguem exercer uma atividade profissional poderem reformar-se e usufruir de uma pensão, mas também para as pessoas que podem e desejam continuar a trabalhar, possivelmente em condições mais modalidades flexíveis, poderem fazê-lo.

Contudo, como foi evidenciado neste relatório, uma grande proporção dos países tem vindo, ao longo das últimas décadas, a restringir as opções de reforma antecipada, privilegiando mais o prolongamento da vida ativa dos trabalhadores, reformas impulsionadas sobretudo por transformações demográficas (maior longevidade, envelhecimento da população) e preocupações com a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões.

Para além destas motivações, a antecipação da idade da reforma poderá nalguns casos ter impacto no montante da pensão, encurtando o período de carreira contributiva, com impacto particular nas pensões das mulheres, que em média são menores. Existem, pois impactos vários da antecipação da idade da reforma que devem ser bem analisados e ponderados, nomeadamente à luz de princípios de equidade, dadas as suas implicações nas desigualdades socioeconómicas:

- Dado o peso da informalidade, no mercado de trabalho, a solução de reforma antecipada só estaria disponível para trabalhadores protegidos, inscritos no INPS.
- Caso existam penalizações pela antecipação da idade da reforma, esta opção será mais viável para trabalhadores com salários mais elevados e menos viável para trabalhadores de salários mais baixos, afetando em particular as mulheres e os trabalhadores migrantes.

Como foi abordado neste relatório, os setores com maior proporção de emprego árduo ou de maior exigência física, como a construção ou as indústrias extrativas, têm uma grande proporção de emprego informal. Neste sentido, uma solução que pretenda mitigar o risco para a saúde das condições fisicamente exigentes e árduas

destas profissões, através de um regime de pensão antecipada para os trabalhadores segurados que cumpram determinados requisitos, **corre o risco de deixar de fora a maioria dos trabalhadores destes setores.**

Para além da ponderação de todos estes fatores, a Convenção n.º102 da OIT, ratificada por Cabo Verde, preconiza que qualquer alteração às prestações sociais ou taxas contributivas deve ser precedida por estudos atuariais de forma a assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões. Se a escolha recair sobre uma solução que não seja actuarialmente neutra para o sistema (sistema de penalização/bonificação, por exemplo), importara analisar qual a fonte de financiamento mais adequada, à luz também de outras prioridades da política pública e do espaço orçamental. Este espaço orçamental poderá basear-se na folga orçamental existente, ou pode ser ampliado através da criação de outras fontes de receita, como foi realizado com sucesso em Cabo Verde com a taxa turística.

Independentemente da solução adotada, será imperativa a disponibilização de informação clara e acessível aos trabalhadores mais velhos, assegurando que estes estão plenamente informados acerca dos seus direitos e oportunidades, das regras e requisitos do novo regime, tal como prescreve a Recomendação n.º 162 da OIT. Idealmente poderá ser disponibilizada a possibilidade de se simular diferentes soluções de entrada na reforma de forma a apoiar decisões mais esclarecidas sobre o momento de reforma.

Por fim, o sistema de pensões em Cabo Verde, como o de muitos países do mundo, é financiado pelo Estado, pelos trabalhadores e pelos empregadores, através das contribuições sociais. Neste sentido, qualquer mudança ou reforma deve basear-se, desde cedo, num forte diálogo social tripartido que permita o melhor desenho de soluções, de acordo com as necessidades e especificidades nacionais, e uma implementação eficaz que garanta o alcance dos objetivos propostos.

Referências

- Ebbinghaus, Bernhard e Dirk Hofäcker. 2013. "[Reversing Early Retirement in Advanced Welfare Economies: A Paradigm Shift to Overcome Push and Pull Factors.](#)" *Comparative Population Studies - Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* Vol. 38 (4): 807-840
- OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2019. [Working better with age.](#)
- . 2023. [Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators.](#)
- . 2024. [Taxing Wages 2024: Tax and Gender through the Lens of the Second Earner.](#)
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2014. [Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado.](#)
- . 2024. [World Social Protection Report 2024-26: Universal social protection for climate action and a just transition.](#)
- OMS (Organização Mundial da Saúde). 2021. [Década do Envelhecimento Saudável: Relatório de Linha de Base.](#)
- Sørensen, Ole Beier e Buhl, Ole. 2008. [The interplay of retirement systems, social security, labour market policies and taxation in shaping retirement patterns.](#) Technical Report n.º 11. Associação Internacional de Segurança Social.
- Spasova, Slavina, David Natali, e Bart Vanhercke. 2016. [Retirement Regimes for Workers in Arduous or Hazardous Jobs in Europe – A Study of National Policies 2016.](#)
- Zaidi, Asghar, e Edward Whitehouse. 2009. "[Should pension systems recognise 'hazardous and arduous work'?](#)", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 91.



REPÚBLICA
PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Este documento foi realizado no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.

Contactos

Organização Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
CH-1211 Genebra 22
Suíça

T: +41 22 799 6146